

Inkoop en Contractvormen voor de Integrale Aanpak van de Openbare Ruimte

Bij integrale projecten voor de vernieuwing van de openbare ruimte worden opgaven als riolering, groen, warmte, elektriciteit en verkeer zoveel mogelijk gelijktijdig opgepakt. Bij de uitvoering kijken gemeenten daarnaast ook hoe ze sociale opgaven hierin mee kunnen nemen en welke participatievormen daar het best bij passen.

Deze handreiking laat zien hoe je de uitvoer van dit soort grotere, integrale projecten effectief kunt uitbesteden in de fasen van ontwerp, aanbesteding en contractvorming en gaat daarbij ook in op risicobeheersing.

Ga ermee aan de slag!



**Universiteit
Utrecht**

Overzicht handreiking



1. Integraal ontwerp uitbesteden

- Betrek landschapsarchitecten en ingenieursbureaus
- Betrek aannemers
- Intensiveer interactie bij ontwerpvrage met open einde



2. Aanbesteden van integrale projecten

- Betrek de markt vooraf
- Verlaag inschrijfdrempels
- Gun op kwaliteit en/of projectmatig werken



3. Contractvormen voor de integrale aanpak

- Faseer uitvoer om complexiteit te verminderen
- Sluit uitvoer aan op derden
- Specificeer met beheer en draag over



Overkoepelende take-away's:
Risicobeheersing

- Transactionele of relationele risicobeheersing

Input onderzoek

Leiden, Gasthuiswijk;
Utrecht, Croeselaan;
Rotterdam, Het Park;
Den Haag, Burgemeesters- en Bomenbuurt;
Apeldoorn, Staatsliedenkwartier;
Tilburg, Spoorpark;
Dordrecht, Herontwikkeling in onderhoudsprojecten;
Purmerend, Wheermolen;
Amersfoort, Infrastructure as a service;
Nationaal congres beheer openbare ruimte 2023, CROW, geleide groepsdiscussie.

Deze handreiking is gemaakt in opdracht van City Deal Openbare Ruimte OT4 (Stedelijk investeren & businesscases)

Auteurs: Ruben Nicolas, dr. Helen Toxopeus & prof. dr. ir. Fredo Schotanus (Universiteit Utrecht)

Datum: 8 maart 2024



Integraal ontwerp uitbesteden

Integrale plannen bevatten meer onderdelen. Opdrachtgevers hebben daarom meer (domein-specifieke) expertise nodig in de ontwerpfase, met als gevolg dat zij ontwerp vaker uitbesteden. Voor ontwerpwerkzaamheden kunnen aannemers worden ingeschakeld of landschapsarchitecten en ingenieursbureaus. Hierbij spelen verschillende factoren een rol.

| Criteria | Landschapsarchitecten en ingenieursbureaus  | Aannemers  |
|---|---|--|
| Ervaring | Hebben brede expertise en ervaring met ontwerp. | Hebben veel ervaring met de uitvoer en technische uitwerking van ontwerp. |
| Gemeentelijke kaders en uitgangspunten | Hebben geen prikkel om af te wijken van gemeentelijke kaders en uitgangspunten. | Hebben een prikkel om kosten en risico's laag te houden wanneer zij zelf de uitvoer doen. Deze prikkel kan ontwerpbeslissingen beïnvloeden ter aanvulling op gemeentelijke kaders en uitgangspunten. |
| Inzet | Worden vaak ingezet voor voorlopig (stedenbouwkundig) ontwerp, definitief (technisch) ontwerp, of als intermediair die voor het ontwerp de kaders en uitgangspunten bij verschillende stakeholders verzamelt, afweegt, toets, terugkoppelt en uitwerkt in een bestek. | Worden vaak ingezet voor het definitief ontwerp en het uitvoeringsontwerp om zo ook de doorlooptijd naar de uitvoer te verbeteren. |

Het merendeel van de gemeenten in de City Deal Openbare Ruimte schakelt externe landschapsarchitecten of ingenieursbureau in ter ondersteuning van het ontwerp van integrale projecten

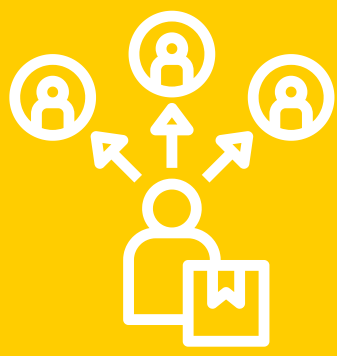
“Die inzet van de aannemer in je ontwerpproces kan ook een capaciteitsoplossing zijn. En het kan versnellend werken” - Leiden

Intensiever interactie bij ontwerpvraag met open einde

De manier waarop opdrachtgevers een ontwerpvraag wegzetten hangt af van de mate waarin het ontwerp al is gevorderd of de uitvraag expliciet is ingekaderd.

Zorg bij ontwerp vragen met een open einde voor korte lijntjes met de opdrachtnemer. Door bijvoorbeeld fysiek samen te ontwerpen op locatie kan beter gebruik worden gemaakt van elkaars aanvullende capaciteiten en kan werk sneller worden getoetst aan kaders en uitgangspunten van de opdrachtgever. Door interacties te intensiveren kunnen zowel aannemers als ingenieursbureaus en landschapsarchitecten voorin de ontwerp fase worden betrokken.





Aanbesteden van integrale projecten

Integrale plannen bevatten meer onderdelen en lopen daardoor eerder vast in de aanbestedingsfase. Hier worden drie manieren beschreven die dat voorkomen.



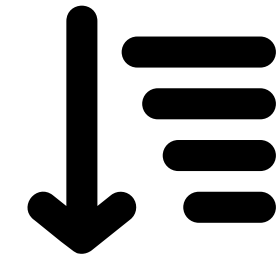
1. Betrek de markt vooraf

Door de markt vooraf te betrekken voor vrijblijvend advies kunnen de inhoud en contractvorm worden toegespitst, wat leidt tot meer inschrijvingen ([zie PIANOo voor meer informatie](#)).

Toets de haalbaarheid van de verschillende voorgenomen eisen, specificaties en contractvormen en bespreek alternatieven.

- Bespreek gunningscriteria die aannemers de ruimte geven voor alternatieve invullingen van eisen of specificaties, waar zij anders niet aan kunnen voldoen.
- Toets of specialistisch onderdelen beter gebundeld of apart kunnen worden uitgevraagd.

“En daarin hebben we de aannemers nog even meegenomen van, ‘nou ja dit is het idee, hoe zit jullie daarin?’ Want we willen toch wel goede inschrijvingen hebben, dus daar waren ze enthousiast over” - Utrecht

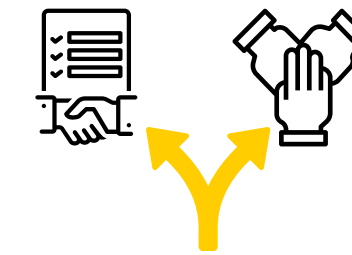


2. Verlaag inschrijfdrempels

Integraliteit vergroot doorgaans de omvang en de complexiteit van opdrachten. Inschrijvingen blijven soms uit wanneer aannemers rekenen op sterke concurrentie en een hoge inschrijflast ervaren doordat zij diverse kwaliteitsaspecten moeten uitwerken. Het verlagen van inschrijfdrempels is daarom van belang.

- Maak een voorselectie van aannemers middels een pre-selectiefase of meervoudig onderhandse procedure. Dit geeft aannemers meer vertrouwen dat zij een realistische kans maken om mee te dingen.
- Faseer de bewijslast van de aangeboden kwaliteitsaspecten.
- Bied inschrijfvergoedingen bij hoge inschrijflasten.

“We hadden een project waarbij we specifiek op duurzaamheid extra eisen stellen. Ja, nou in keer moeten we een heleboel rondbellen om een voldoende aantal inschrijvingen te krijgen.” - Dordrecht



3. Gun op kwaliteit en/of projectmatig werken

Zeker bij integrale projecten kan niet alles vooraf worden gespecificeerd, hetzij door gebrek aan specialistische kennis in de ontwerpfase, hetzij door onzekerheidsgraden. Gunnen op basis van kwaliteitsaspecten of werken in projectteams schept de ruimte om deze onderdelen tijdens of na de aanbesteding verder uit te werken.

Gun op kwaliteit en hanteer bandbreedten

Gebruik gunningscriteria voor (technisch) nader uit te werken kwaliteitsaspecten en hanteer daarnaast een bandbreedte (minimale-maximale prijs) of vaste prijs. Zo wordt de beste kwaliteit verkregen binnen de gemeentelijke kaders en uitgangspunten.



Gun op projectmatig werken

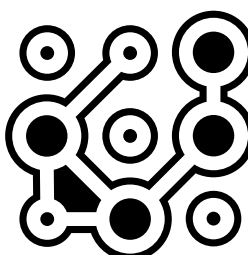
Gun op projectmatig (samen)werken wanneer de invulling van het project nog nader moet worden bepaald. Hierbij is het van belang dat de leverancier aangeeft hoe hij waarborgt dat de einddoelen worden behaald. Door te gunnen op projectmatig werken blijft iteratie mogelijk bij de nadere uitwerking van het project. Ook wordt hiermee een basis gelegd voor wederzijds gedragen rolverdeling.





Contractvormen voor de integrale aanpak

Het is niet vanzelfsprekend dat bij de integrale aanpak van de openbare ruimte ook de contracten meer integraal zijn. Het gebruik van losse contracten is vaak overzichtelijker en stelt gemeenten en andere opdrachtgevers in staat om de uitvoer op elkaar in te haken.



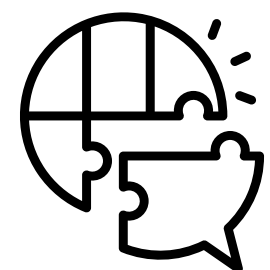
1. Faseer de uitvoer om complexiteit te verminderen

Door de integrale aanpak worden projecten meer complex. Geografisch splitsen en gefaseerd uitvoeren van projecten voorkomt verdere complexiteit en beperkt de overlast voor burgers. Er zijn twee manieren om project in delen weg te zetten:

1. Zet één aanbesteding uit met meerdere percelen, als de voorbereiding voor het hele gebied gereed is. Dit scheelt transactiekosten.
2. Besteed de losse fasen aan waarvan de voorbereiding gereed is en werk ondertussen de resterende fasen uit. Hierbij kunnen geleerde lessen gaandeweg worden meegenomen.

Best practice: Purmerend

In Wheermolen-Oost worden de gebouwde omgeving en de openbare ruimte aangepakt. De gemeente heeft een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de woningcorporatie en daarnaast een raamovereenkomst met een aannemer voor de openbare ruimte, op basis van projectmatig samenwerken. Binnen de raamovereenkomst kan de aannemer de werkzaamheden in het gebied stapsgewijs voorbereiden en uitvoeren, aanhakend op woningbouwwerkzaamheden. Door één aannemer te selecteren voor bepaalde tijd wordt opgebouwde gebiedsspecifieke kennis benut en kan de samenwerking groeien tussen betrokken partijen in de projectteams.

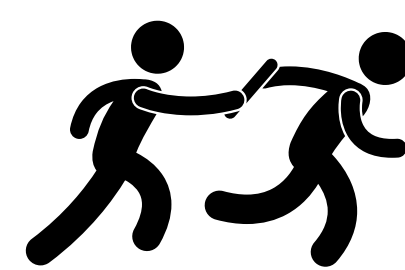


2. Sluit uitvoer aan op derden

Er zijn verschillende partijen actief in en rond de openbare ruimte, zoals woningcorporaties, burgerinitiatieven, of maatschappelijke stichtingen met vrijwilligers. Deze partijen houden graag regie in handen, hoewel hun maatschappelijke doelen vaak in lijn liggen met de opgaven van de gemeente.

Door de uitvoer op elkaar aan te sluiten kan alsnog een hoger niveau van integraliteit worden behaald, waarbij de gebouwde en sociale omgeving met de openbare ruimte worden gekoppeld.

- Sluit samenwerkingsovereenkomsten met derden en spreek af hoe projectteams kan worden gewerkt om de aanleg op elkaar af te stemmen.
- Neem in contracten met aannemers of vrijwilligersorganisaties de afstemming met andere uitvoerenden als voorwaarde op.



3. Specificeer met beheer en draag over

Aanleg en beheer van de openbare ruimte worden vaak in losse contracten weggezet. Door beheerders nauw te betrekken in de voorbereiding en tijdens de uitvoer worden beheer en aanleg in praktische zin wél geïntegreerd.

Contractuele splitsing van aanleg en beheer

De splitsing van aanleg- en beheercontracten sluit aan op de organisatiestructuur van gemeenten. In de cases komt vooralsnog niet naar voren dat de contractuele integratie van aanleg en beheer tot efficiëntiewinsten leidt. Gemeenten hanteren diverse kaders waarbinnen aannemers beperkt in staat zijn om efficiëntieverbeteringen te maken.

Beheerdoelen

Betrek beheerders bij de specificatie van opdrachten en de beoordeling van inschrijvingen. Hierdoor wordt gewaarborgd dat oplossingen in de openbare ruimte ook beheersbaar zijn. Neem beheerders ook mee tijdens de aanleg om bij te sturen.

“Naar verwachting zullen in de beheerfase minder inspanningen nodig zijn voor de gemeente en wordt op kosten bespaard. Door de afwegingen op MKI, circulariteit en levensduur zijn de levenscycluskosten in het ontwerp van [aannemer] 39% lager dan de uitvraag.” - Utrecht



Overkoepelende take-away's: Transactionele of relationele risicobeheersing

Bij een integrale aanpak worden meerdere opgaven meegenomen. **Daardoor is het moeilijker om projecten vooraf 'compleet' te specificeren, wat doorwerkt in risicobeheersing en inkoop- en contractvormen.** Er zijn twee mogelijkheden voor risicobeheersing, die afhankelijk zijn van de situatie.

Transactionele risicobeheersing

- Technische specificaties mogelijk
- Projectonderdelen zijn overzichtelijk
- Eén of beperkt aantal eigenaren

Relationele risicobeheersing

- Specificaties niet volledig uitgeschreven
- Veel onzekerheden
- Meerdere eigenaren



Wat kenmerkt succesvolle samenwerking?

- *Transparantie* van ieders belangen.
- *Korte lijntjes*, bijvoorbeeld door app contact, ook buiten kantoor tijden wanneer burgers of vrijwilligers betrokken zijn.
- *Fysiek* samenkomen.
- *Sterktes en zwaktes* op elkaar afstemmen.

Meer samenwerking bij minder specificaties

Het is in de bouw vaak wenselijk om werkzaamheden voor te schrijven in een uitgewerkte specificatie. Het specificeren van werkzaamheden geeft meer zekerheid dat alle gestelde kaders en uitgangspunten volgens plan worden geïmplementeerd.

Goed specificeren lukt echter niet altijd wanneer meerdere opgaven van verschillende baathouders worden meegenomen. De capaciteit van gemeenten is soms beperkt, er zijn onzekerheidsgraden (zoals de energietransitie), of er zijn onafhankelijke partijen betrokken die voor een deel van de uitvoer verantwoordelijk zijn (zoals maatschappelijke stichtingen met vrijwilligers). In zulke gevallen is 'transactionele' risicobeheersing op basis van voorgeschreven specificaties minder effectief en wordt 'relationele' risicobeheersing belangrijker, waarbij gemeenten samenwerken met aannemers en andere betrokken partijen. De tabel hiernaast vat samen in welke gevallen transactionele of relationele risicobeheersing het best werkt.

Wanneer specificaties onvolledig zijn stelt samenwerking gemeenten in staat om alsnog werk uit handen geven. Door in de loop van het project contact te onderhouden en af te stemmen, kunnen risico's ook dan goed worden beheerst.