



## Handreiking Slimme Series V&R-opgave

Februari 2024



## 1. Inleiding

### **De V&R-opgave: tijd voor actie**

Nederland staat voor aanzienlijke uitdagingen op het gebied van de vervanging en renovatie van cruciale infrastructuur, zoals bruggen, tunnels, viaducten, gemalen en sluisen. Dit noemen we 'kunstwerken'. Deze infrastructuur is van essentieel belang voor ons vervoer- en transportnetwerk en heeft een grote impact op mobiliteit, economie, welvaart en welzijn. Veel van deze kunstwerken, die in de vorige eeuw zijn gebouwd, vertonen tekenen van veroudering en voldoen niet meer aan de huidige technische en veiligheidsnormen. Ondertussen neemt de belasting op onze infrastructuur meer en meer toe.

De huidige benadering van de V&R-opgave waarin kunstwerk-voor-kunstwerk naar de markt wordt gebracht is niet langer houdbaar, al is het alleen al omdat we niet de mensen en middelen hebben om deze opgave op de huidige manier het hoofd te bieden. Bovendien staat deze opgave in concurrentie met andere belangrijke opgaven, zoals de energietransitie en klimaatadaptatie. Met meer dan 100.000 kunstwerken in ons land is er behoefte aan standaardisatie, synergie en samenwerking om continuïteit, innovatie en schaal te creëren. Wanneer partijen de kans krijgen om een serie van kunstwerken aan te pakken, ontstaat er ruimte voor hele nieuwe oplossingen, voor slimmere en efficiëntere benaderingen om de opgave op tijd en met voldoende kennis en capaciteit uit te voeren.

### **Stapelings van doelstellingen**

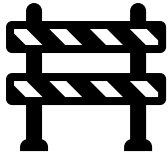
Naast de omvang van de vervanging en renovatieopgave en de beperkte beschikbaarheid van middelen, waaronder personeel, financiering en grondstoffen, zien we een groeiend aantal doelstellingen voor eigenaren en beheerders van kunstwerken. Dit omvat zaken als circulariteit, duurzaamheid, het minimaliseren van hinder (beleving), standaardisatie en kostenefficiëntie. Deze doelstellingen zijn vaak niet allemaal haalbaar als we blijven werken op basis van een kunstwerk-voor-kunstwerk-aanpak, en de prioritering is niet altijd helder.

### **Niet meer kunstwerk voor kunstwerk maar seriematig**

Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, kan een meer 'seriematige' aanpak uitkomst bieden, waarbij meer meerdere kunstwerken in één opdracht naar de markt worden gebracht. De seriematige aanpak biedt een uitkomst, omdat deze efficiënter is en kan helpen bij het tegemoetkomen aan de omvangrijke vervangings- en renovatieopgave van cruciale infrastructuur. Door meerdere kunstwerken in één opdracht naar de markt te brengen, kan een meer gestroomlijnde aanpak worden gerealiseerd, wat resulteert in kostenbesparingen, het aanjagen van innovaties en versnelling van het proces. Hoe een serie wordt vormgegeven, hangt af van de aard en omvang van de serie en de te bereiken doelstellingen. Praktische obstakels voor de seriematige aanpak zijn er echter ook, zoals het soms te beperkte inzicht in (de staat van) het areaal en de cultuur en soms beperkte veranderbereidheid binnen overheden en de markt.

### **Totstandkoming en doel van deze handreiking**

De Bouwcampus heeft in verschillende werkgroepen met circa 100 vertegenwoordigers van opdrachtgevers, opdrachtnemers en adviserende partijen gezocht naar concrete strategieën om tot een seriematige aanpak te komen met als doel de V&R-opgave efficiënt en versneld te realiseren. In drie werkgroepen (Beweegbare bruggen, Gemalen en Sluisen) is gebleken dat er behoefte is aan meer duidelijkheid om te komen tot een seriematige aanpak. Deze handreiking is een product van de voornoemde werkgroep beweegbare bruggen. De handreiking beoogt assetmanagers te ondersteunen bij het vinden van slimmere en efficiëntere benaderingen om de V&R-opgave op tijd en met voldoende capaciteit uit te voeren. Dit omvat het adresseren van praktische obstakels en het bevorderen van synergie tussen opdrachtgevers en marktpartijen bij het implementeren van een seriematige aanpak.



## 2. Assetmanagement en onderhoudsstatus

De assetmanager draagt de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud, en dus het functioneren van alle kunstwerken in het areaal. De assetmanager moet vervanging of renovatie tot stand brengen en de interne organisatie moet politiek en omgeving overtuigen van de noodzaak om deze stappen te zetten. Vervanging en renovatie gaat immers gepaard met aanzienlijke kosten en hinder, terwijl de voordelen voor de maatschappij en omwonenden niet altijd direct zichtbaar zijn.

Grote overheden zijn doorgaans beter op de hoogte van de staat van (onderhoud van) hun areaal dan kleine(re) en decentrale overheden vanwege de doorlopende infrastructuurontwikkeling in Nederland en grotere financiële slagkracht. Bij kleinere overheden is er grotere onbekendheid over de staat van het areaal. TNO constateerde in haar onderzoek naar de “Vernieuwingsopgave infrastructuur” dat veel beheerders niet beschikken over een eigen prognose van de vernieuwingsopgave, dit geldt vooral voor de gemeentes en provincies (TNO beschikte over 12 prognoses van de 342 gemeenten en 4 van de 12 provincies).<sup>1</sup>

Zonder dergelijk inzicht is het lastig (zo niet onmogelijk) om een lange termijn visie en integrale aanpak van het areaal te ontwikkelen. Dit inzicht is ook noodzakelijk om bestuurlijke samenwerking, zoals in het kader van een seriematige aanpak, mogelijk te maken en te komen tot slimmere en efficiëntere benaderingen om de V&R-opgave op tijd en met voldoende capaciteit uit te voeren. Verschillende overheden worden hierin op dit moment op weg geholpen vanuit CROW (Werkgroep “Samen grip op ons areaal”) en het Platform bruggen.

Om tot goede keuzes te komen voor een seriematige aanpak zijn de volgende aspecten van cruciaal belang:

- Is de conditie en onderhoudsstatus van alle kunstwerken actueel en volledig gedocumenteerd?
- Zijn er onmiddellijke veiligheidsmaatregelen vereist?
- Bestaat er een recente meerjaren (10 jaar) onderhoudsplanning met een actueel budget?
- Is er technische deskundigheid aanwezig, zowel voor de voorbereiding als de uitvoering?

Indien het ontbreekt binnen de eigen organisatie aan benodigde kennis en expertise, is het noodzakelijk om deze kennis en expertise extern in te huren en/of samen te werken met andere beheerorganisaties waar men wel beschikt over de benodigde kennis en ervaring. Ook is denkbaar om het verwerven van inzicht in het areaal onderdeel te maken van een (seriematige) opdracht aan de markt voor een integrale aanpak van de V&R-opgave in een bepaald gebied. Om de seriematige aanpak van de V&R-opgave soepel te laten verlopen en hier zoveel mogelijk de voordelen van te genieten, is het van groot belang dat (zowel interne als externe) kennis en expertise gedurende het gehele proces beschikbaar zijn én blijven, zodat er ruimte is voor leerervaringen en doorlopende verbeteringen. Dit draagt bij aan het succes van het project.

### AANBEVELINGEN:

- I. Verkrijg inzicht in (de stand van) het areaal.
- II. Ontwikkel een visie op de (programmering van) onderhoud, renovatie en/of vervanging van het areaal.
- III. Zorg voor intern draagvlak en betrek stakeholders.
- IV. Wijs een programmamanager aan voor de uitvoering van de (seriematige) aanpak van de V&R-opgave.
- V. Ontwikkel een aanpak en strategie (waaronder mogelijke scenario's planning, budgettering, inkoop en contractering, zie hierna.)

<sup>1</sup> TNO, Vernieuwingsopgave infrastructuur | Landelijk prognoserapport 2023



### 3. Beleidskader opdrachtgever

De beleidskaders van opdrachtgever definiëren de doelstellingen die relevant zijn voor en van toepassing zijn op de uitvoering van de V&R-opgave. Wanneer we spreken over beleidskaders, is het belangrijk op te merken dat deze sterk kunnen variëren, afhankelijk van de betreffende overheid/opdrachtgever. Als assetmanager is het zaak door samenwerking, intern en/of extern, bijvoorbeeld door eisen en wensen te standaardiseren.

Deze beleidskaders kunnen betrekking hebben op diverse aspecten, zoals:

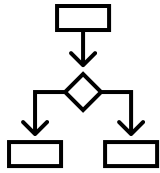
- Beheer en onderhoud (assetmanagement)
- Veiligheidskader (constructief)
- Functionele beschikbaarheid
- Duurzaamheid en circulariteit
- Financiering
- Inkoop van leveringen, diensten en/of werken

Een project of opdracht kan uiteraard meerdere van deze doelstellingen raken (en dienen). Het is daarom essentieel om de doelstellingen die voortvloeien uit de beleidskaders helder te hebben en te prioriteren. Welke doelstelling weegt zwaarder? Is het duurzaamheid, het investeringsvolume, of toch de functionele beschikbaarheid? Dit inzicht is ook van belang voor de aanbestedings- en contractstrategie (waarover later meer). Door dit inzicht te verwerven kan de opdracht zo doelmatig en effectief mogelijk worden vormgegeven, waarbij inkoop een ondersteunende en faciliterende rol vervult in plaats van een leidende rol (gericht op het enkel voldoen aan de regels).

Het concreet maken van beleidsdoelstellingen en de prioritering hiervan leidt tot het maken van beter onderbouwde keuzes bij het bepalen van de aangewezen aanpak per V&R-opgave. Die analyse kan leiden tot (de keuze voor) een seriematige aanpak, vanwege de voordelen die dit (potentieel) oplevert voor een variëteit aan (beleids)doelstellingen, waaronder kostenefficiëntie (waaronder ook lagere transactiekosten), uitvoeringsefficiëntie (waaronder ook hinderbeperking) en 'inleer'-vermogen en investeringsruimte met het oog op innovatie en duurzaamheid.

#### **AANBEVELINGEN:**

- I. Identificeer de relevante beleidskaders.
- II. Breng het toepasselijke beleid (beleidsdoelstellingen) concreet in verband met de doelstellingen van de opdracht.
- III. Breng de doelstellingen in kaart en geef ze een duidelijke prioriteit.
- IV. Specificeer hoe deze doelstellingen worden omgezet in concrete eisen en wensen.
- V. Bepaal welke aanpak – al dan niet een seriematige aanpak – zich het beste leent voor het realiseren van de opgave en de bijbehorende doelstellingen.



## 4. Scenario's mogelijke series

De inzichten in assetmanagement, de status van het onderhoud en het beleidskader vormen, in combinatie met de eigenschappen van de kunstwerken, de basis om diverse opties te overwegen voor het hanteren van een seriematige aanpak voor kunstwerken.

Om weloverwogen beslissingen te nemen over het al dan niet samenvoegen van kunstwerken in inkoop en/of contractstrategie, is het van cruciaal belang om gedrag, kenmerken en onderlinge relaties van de kunstwerken grondig in kaart te brengen. Het in kaart brengen van deze basisprincipes borgt het leggen van goed gefundeerde verbanden en verschillen tussen kunstwerken.

Zorg ervoor dat tenminste de volgende basisprincipes helder zijn en stel ze op volgorde van prioriteit:

- Type objecten
- Aard van de V&R-activiteiten (disciplines)
- Assetmanagement en -beheer
- Mate van complexiteit
- Planning
- Doelstellingen
- Risico's
- Geografische locatie / omgevingsfactoren / mobiliteitseffecten
- Raakvlakken met projecten in de omgeving
- Budget van de opdrachtgever
- Mogelijke investeringen vanuit de markt en terugverdientijd

Het in kaart brengen van de basisprincipes omvat het analyseren van bestaande projectinformatie (betreffende beheer en onderhoud), raadplegen van deskundigen, uitvoeren van marktonderzoek (marktverkenning en/of -consultatie), beoordelen van eerdere ervaringen en het uitvoeren van kosten-batenanalyses. Zo wordt een solide basis gelegd voor besluitvorming en is het mogelijk om op systematische en objectieve wijze mogelijke scenario's te bepalen. Vervolgens kunnen de voor- en nadelen van de verschillende specifieke scenario's worden geanalyseerd en tegen elkaar afgewogen.

Onderdeel van deze analyse is ook het verkennen van mogelijke samenwerkingen buiten het eigen areaal met andere overheden, om een eventuele seriematige aanpak nog effectiever en succesvoller te maken.

### AANBEVELINGEN:

- I. Breng alle basisprincipes in kaart en stel ze op volgorde van prioriteit. Denk ook na over samenwerking met derden.
- II. Ontwikkel diverse scenario's of series op basis van de geïdentificeerde en geprioriteerde basisprincipes. Ga uit van eigen het areaal én van samenwerkingen om tot mogelijke series te komen.
- III. Selecteer enkele scenario's, werk haalbaarheidsstudies uit, rekening houdende met technische, economische en operationele aspecten.
- IV. Raadpleeg deskundigen en voer indien nodig een marktverkenning uit.
- V. Maak een weloverwogen keuze voor één van de scenario's.



## 5. Inkoop & Contracteren

Na het doorlopen van de vorige fasen ligt er een concreet resultaat: een goed onderbouwde en zorgvuldig afgewogen aanpak voor het realiseren van de opgave, al dan niet in samenwerking met andere partijen. De volgende stap is om de geformuleerde behoeften en beoogde aanpak te vertalen naar een overheidsopdracht met een passende inkoop- en aanbestedingsstrategie. Deze strategie moet ook worden onderworpen aan juridische beoordeling. Het kan eveneens waardevol en raadzaam zijn om deze strategie voor te leggen aan de markt via een marktconsultatie.<sup>2</sup>

De stappen die resteren om de gekozen aanpak te vertalen naar een marktbenadering laten zich als volgt samenvatten:

- Ontwikkelen en afstemmen van de inkoop- en contractstrategie, inclusief betrekken van de markt
- Juridische beoordeling
- Marktconsultatie
- Opstellen van definitieve contract- en aanbestedingsdocumenten

Het is cruciaal om de inkoop- en contractstrategie in lijn te brengen met de geformuleerde behoefte, de te dienen beleidsdoelstellingen en opgedane ervaringen binnen de eigen organisatie. Dit zorgt ervoor dat de gekozen aanpak aansluit bij wat nodig is, bij de verwachtingen en ervaringen van het projectteam én bij de organisatie als geheel. Uiteraard staat voorop dat de aanbestedings- en contractvorm passend moet zijn voor de betreffende opdracht. Het verdient daarnaast de voorkeur om zo mogelijk een aanbestedings- en contractvorm te selecteren waarin teamleden al ervaring hebben, of waarvoor anders (interne of externe) begeleiding door deskundigen kan worden gevonden.

Eerst dient de aanbestedingsvorm te worden vastgesteld. Betreft het een opdracht onder of boven de Europese aanbestedingsdrempel?<sup>3</sup> Is de opdracht betrekkelijk 'recht toe recht aan' of is het bijvoorbeeld wenselijk in de aanbestedingsprocedure nog met marktpartijen in gesprek te gaan over de mogelijke oplossingsrichting(en) en de vormgeving van de opdracht?<sup>4</sup>

Vooropgesteld kan worden dat de Aanbestedingswet ruimte laat voor een seriematige aanpak (oftewel het samenvoegen van opdrachten, namelijk verschillende kunstwerken en/of verschillende disciplines, in één opdracht). Hiervoor bestaan verschillende concrete mogelijkheden, zoals:

- a) het opnemen van herzieningsclausules in de overeenkomst;
- b) het direct mee aanbesteden van eventuele herhalingsopdrachten;
- c) het sluiten van een raamovereenkomst met één of meerdere opdrachtnemers.

In de aanbestedingsstukken moet worden gemotiveerd dat en waarom is gekozen voor een seriematige aanpak (oftewel een samenvoeging van opdrachten). Dit moet worden gerechtvaardigd door de daarmee te dienen (beleids)doelstellingen, waarbij tevens acht is geslagen op de positie van het MKB. De whitepaper '*Juridische (on)mogelijkheden seriematige aanpak van de V&R-opgave*' biedt hier meer inzicht in.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> [Marktconsultatie: wat u als aanbesteder écht moet weten | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden](#)

<sup>3</sup> <https://www.pianoo.nl/nl/actueel/nieuws/nieuwe-drempelbedragen-europees-aanbesteden-2024-2025-bekend>

<sup>4</sup> <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/aanbestedingsprocedures>

<sup>5</sup> [Whitepaper Juridische mogelijkheden seriematige aanpak VR-opgave Croon advocaten Oktober 2023.pdf \(debouwcampus.nl\)](#)



Vervolgens dienen de gunningscriteria en weging (gewicht) te worden vastgesteld voor het bepalen van de Beste Prijs-Kwaliteitverhouding (BPKV). Voor het hanteren van BPKV is het essentieel te vermijden dat (soms onbedoeld) enkel prijs de doorslag geeft. Dit, te meer wanneer het wenselijk is te sturen op het behalen van (kwalitatieve) beleidsdoelstellingen. Juridisch gezien is er veel vrijheid in het aantal en type criteria, wees echter wel bewust van het aantal te hanteren subgunningscriteria. Hiervoor geldt: *'Minder is meer'*. Hoe minder criteria, hoe beter inschrijvers in staat zijn zich te onderscheiden. Het toepassen van meer criteria leidt tot minder onderscheid en nivelering in de beoordeling. Daardoor kan prijs *de facto* toch doorslaggevend worden. Ook kan een heel complex of uitvoerig beoordelingskader eerder leiden tot hoge transactiekosten (vanwege de grotere inspanning voor inschrijvers) en mogelijke beoordelingsfouten. Het is raadzaam het aantal subgunningscriteria te beperken tot circa drie en deze te koppelen aan de prioritering van de beleidskaders (hoofdstuk 2). Uiteraard is het ook zaak hetgeen is aangeboden door de winnende inschrijver in het kader van de BPKV te blijven toetsen in de uitvoering van de opdracht in het kader van contractmanagement. Voor meer informatie over het opstellen van BPKV-criteria, zie de Handreiking *'Beste prijs-kwaliteitverhouding: de basis'* van PIANOo.<sup>6</sup>

Het is raadzaam de opgestelde aanbestedings- en contractdocumenten juridisch te laten toetsen, om te voorkomen dat gedurende de aanbesteding of de uitvoering onverhoopt tegen problemen wordt aangelopen.

Denk eens aan: een werkwijze die uitgaat van een (zeer) langjarig contract waarin verwacht wordt dat de opdrachtnemers leren, innoveren en (mee-)investeren. Voorbeelden van dergelijke ontwikkelingen:

- Ervaring opdoen met gunningscriteria, gericht op samenwerkingsvaardigheden tussen opdrachtgevers én in de keten, innovatie en investeringsmogelijkheden.
- Het ontwikkelen en toepassen van incentives om opdrachtnemers te belonen voor extra kwaliteit (ten behoeve van beleidsdoelen).
- Het ontwikkelen en toepassen van doorlopende kwaliteitscontrole op basis waarvan de opdrachtnemer wordt 'beloond' door het mogen uitvoeren van (het volgende kunstwerk in) de serie. Daarbij is een reële 'exit optie' voor opdrachtgever (contractueel in te regelen) ook noodzakelijk.



Luister ter inspiratie de [Cobouw Podcast Doorzagen, aflevering 104: 'Ministerie legt Rijkswaterstaat lam'](#).

#### AANBEVELINGEN:

- I. Raadpleeg de interne inkoopafdeling bij het vertalen van de behoeften naar de inkoop- en contractstrategie.
- II. Onderwerp de gekozen inkoop- en contractstrategie aan een juridische beoordeling om de naleving van aanbestedingsregels en rechtmatigheid en doelmatigheid te waarborgen.
- III. Overweeg het organiseren van een marktconsultatie om het (de) voorkeursscenario('s) te toetsen, inclusief contractvorm, scope, looptijd, gunningscriteria, et cetera.
- IV. Finaliseer de inkoopstrategie en aanbestedingsdocumenten op basis van de resultaten van de juridische beoordeling en eventuele marktconsultatie.

<sup>6</sup> <https://www.pianoo.nl/nl/document/21647/handreiking-beste-prijs-kwaliteitverhouding-de-basis>

## Colofon

Deze handreiking is geschreven door onderstaande auteurs en tot stand gekomen in samenwerking met de Bouwcampus. Een woord van dank gaat uit naar:

- De heer A. den Outer, adviseur marktbenadering, en de heer D. van van Zanten, stadsingenieur - projectmanager, gemeente Rotterdam
- De heer J. Hermans, regisseur assetbeheer provinciale wegen Noord-Brabant, Provincie Noord-Brabant
- De heer A. van Vugt, beheerder kunstwerken, gemeente 's-Hertogenbosch

Heeft u naar aanleiding van deze handreiking vragen, neem dan vooral contact op met de Bouwcampus of één van de auteurs.

Februari 2024

Auteurs:



**Louisa Engels**

*Advocaat-partner aanbestedingsrecht en bouwrecht*



[louisa.engels@croohuith.nl](mailto:louisa.engels@croohuith.nl)



[LinkedIn](#)



**Herman van der Horst**

*Productmanager Vervanging en Renovatie*



[herman.vd.horst@movares.nl](mailto:herman.vd.horst@movares.nl)



[LinkedIn](#)



**Bastiaan Kemerink**

*Senior Adviseur Tendermanagement*



[b.kemerink@flux.partners](mailto:b.kemerink@flux.partners)



[LinkedIn](#)



**Jeroen Machielsen**

*Projectleider Civiele kunstwerken*



[jmachielsen@vandoornbuitenruimte.nl](mailto:jmachielsen@vandoornbuitenruimte.nl)



[LinkedIn](#)



**Van Doorn**

vormt de buitenruimte van morgen



**Alex Slangen**

*DGA Slangen Staal*



[a.slangen@slangenstaal.nl](mailto:a.slangen@slangenstaal.nl)



[LinkedIn](#)



**Gijsbert Strang**

*Senior Projectleider*



[gijsbert.strang@arcadis.com](mailto:gijsbert.strang@arcadis.com)



[LinkedIn](#)

