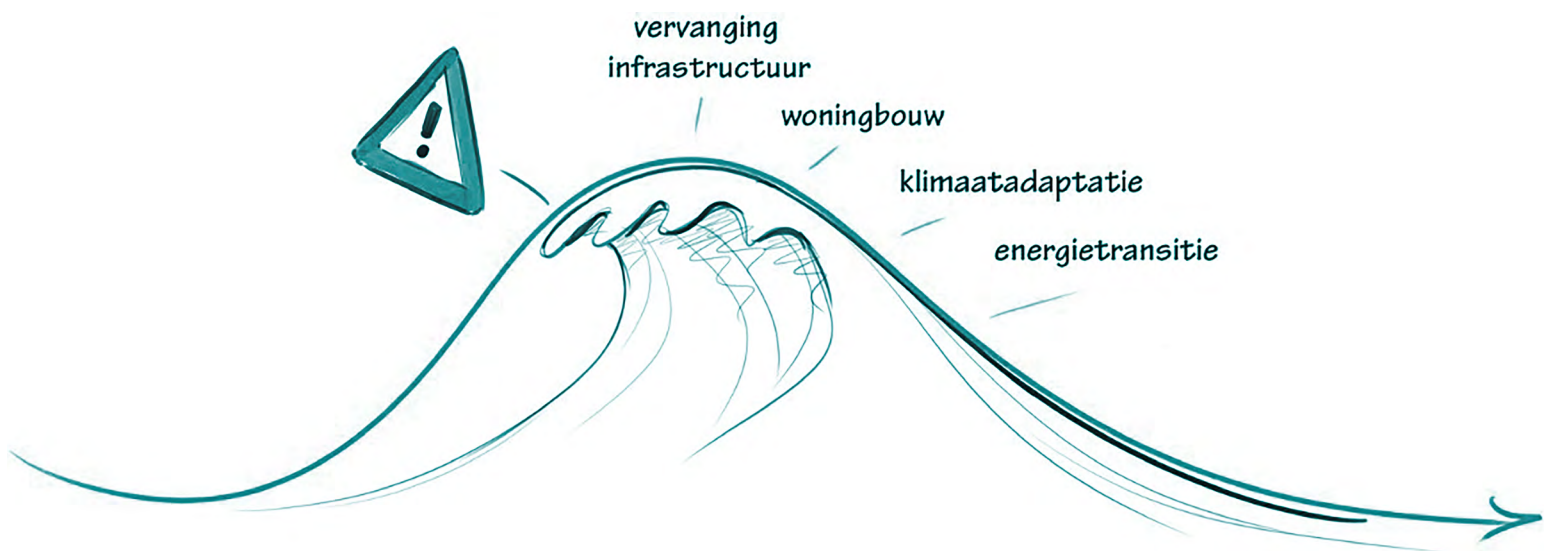


De seriematige aanpak

Aanbestedingsrechtelijke en contractuele vormgeving



mrs. L.M. Engels, I. de Jong en B.C. Lievers

September 2025



Inhoud

1. Inleiding	3
2. Essentie van seriematig werken	5
3. Aanbesteden van een seriematige aanpak	9
4. Wettelijke grondslag	15
5. Contractvorm	18
6. Voorbeeld van een seriematige systematiek	20
7. Aan de slag!	24

1. Inleiding

De V&R-opgave vraagt om een nieuwe marktbenadering

Nederland staat voor een grote opgave van vervanging en renovatie ("V&R") van infrastructurele kunstwerken, zoals bruggen, tunnels, viaducten, gemalen en sluizen. Veel van deze kunstwerken zijn gebouwd in de jaren '50, '60 en '70 en zijn inmiddels sterk verouderd. De kosten voor het onderhoud van de civiele infrastructuur zullen de komende jaren aanzienlijk (moeten) stijgen, tot wel € 2,4 miljard per jaar tot aan 2030, en tot wel € 3,4 miljard per jaar vanaf 2030.¹

Deze kunstwerken zijn essentieel voor vervoersnetwerken en waterbeheer. Het plotseling wegvallen ervan kan grote gevolgen hebben voor onze economie en welzijn. Tegelijkertijd is de omvang van de V&R-opgave dusdanig groot dat een 'kunstwerk-voor-kunstwerk-aanpak' aanpak niet houdbaar en haalbaar is. Daarnaast hebben factoren, zoals een toenemend gebrek aan personeel en schaarste in de (toe-)leveringsketen(s), een complicerend effect op de V&R-opgave. Bovendien zijn de mensen en middelen die nodig zijn voor de V&R-opgave ook hard nodig voor andere grote en acute opgaven, zoals de woningbouwopgave, energietransitie en klimaatadaptatie. Deze omstandigheden kunnen een verstorend effect hebben op de marktwerking.

Het is dus van belang dat de V&R-opgave met twee handen wordt aangepakt, maar de vraag is: hoe?

Het antwoord op die vraag ligt besloten in een slimme, flexibele en meer efficiënte benadering van de V&R-opgave, zoals de zogenaamde 'seriematige aanpak'. De seriematige aanpak is geen vastomlijnd begrip en kent meerdere verschijningsvormen. In de regel krijgt de seriematige aanpak vorm door het in één (hoofd) opdracht met een (raam)contract op logische wijze samenvoegen van verschillende kunstwerken, al dan niet gelijksoortig of ongelijksoortig en van één of van meerdere opdrachtgevers, met het oogmerk:

1. een langjarige samenwerking aan te gaan tussen opdrachtgever en opdrachtnemer;
2. waarbij de samenstelling van de serie kunstwerken is afgestemd op het behalen van optimaal effect ten opzichte van de gestelde (beleids)doelen; en
3. waarbij de scope en fasering ruimte laten ontstaan voor investeren, inleren en innoveren.

1. TNO Rapport 'Vernieuwingsopgave infrastructuur | Landelijk prognoserapport 2023', p.5 Landelijke prognose voor civiele constructies, wegfundering, en riolering (inclusief onzekerheidsmarge).

Hierna lichten wij enkele verschijningsvormen van de seriematige aanpak toe, waarbij specifiek wordt ingegaan op de aanbestedingsrechtelijke en contractuele vormgeving van de seriematige aanpak via een raamovereenkomst.

Doel van dit whitepaper

De Bouwcampus is de drijvende kracht achter de transitie in de V&R-opgave. Sinds jaren draagt de Bouwcampus actief bij aan ideeënontwikkeling, met als doel de V&R-opgave efficiënt en versneld te realiseren. Zo hebben circa 100 vertegenwoordigers van opdrachtgevers, opdrachtnemers en adviserende partijen in verschillende werkgroepen gezocht naar concrete strategieën om tot een seriematige aanpak te komen. In de voorloper van dit whitepaper uit juni 2024 is reeds verkend welke ruimte het aanbestedingsrecht biedt voor een seriematige aanpak. Daarin werd al geconcludeerd dat de aanbestedingsregels ruimte laten voor een seriematige aanpak.

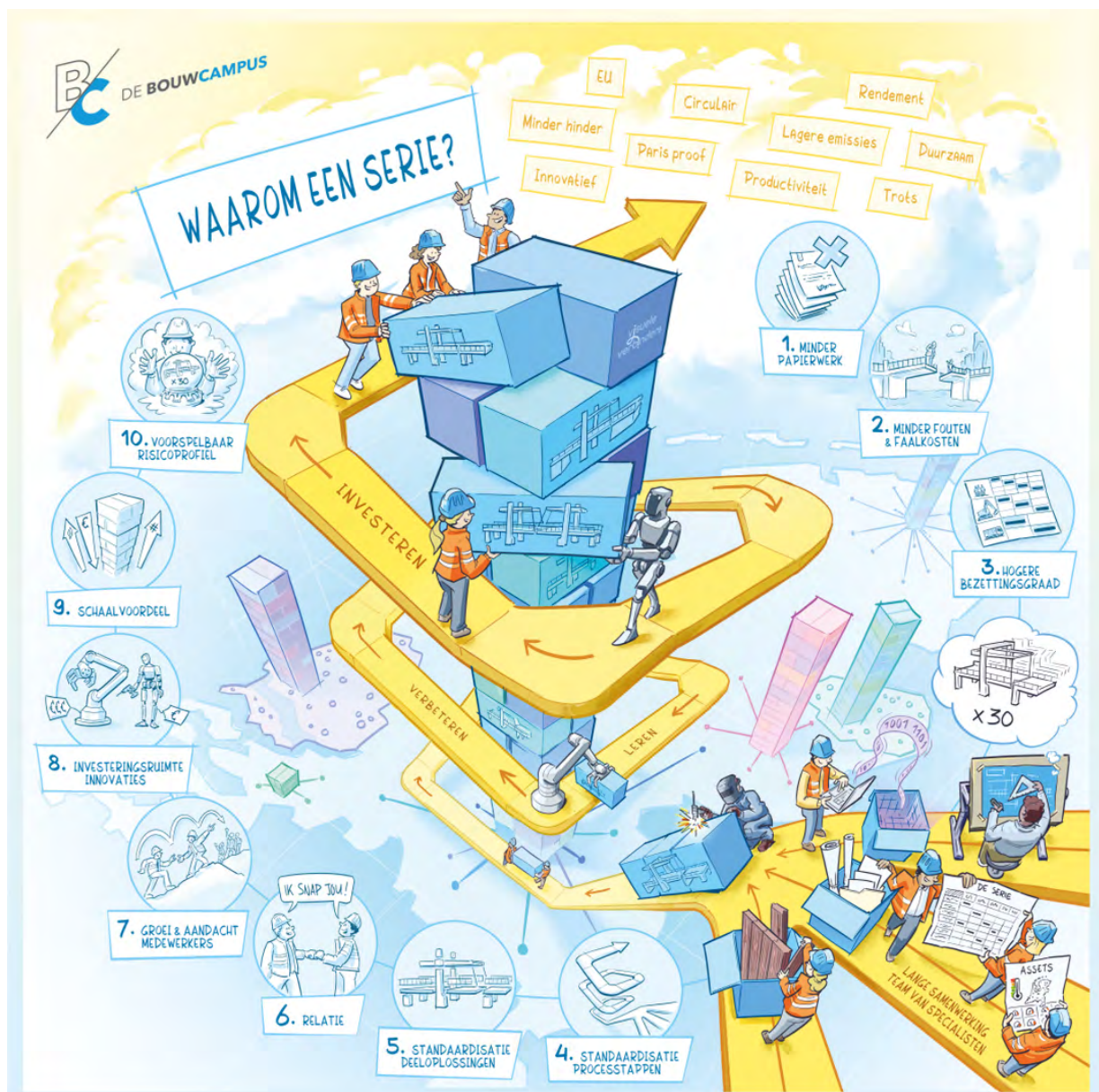
Inmiddels zijn de eerste aanbestedingen op de markt gebracht waarin is gekozen voor een (vorm van een) seriematige aanpak. Opvallend is dat opdrachtgevers hun seriematige opdrachten op verschillende manieren vormgeven. Reden voor ons om inmiddels over te gaan tot een actualisering van het vorige whitepaper.

In dit whitepaper gaan wij dieper in op de kernelementen die de seriematige aanpak karakteriseren en lichten wij toe welke keuzes kunnen worden gemaakt in de aanbesteding en de contractvorming. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan scope (scope-zekerheid), looptijd, fasering, risicoverdeling, prijsvorming en de rol van het midden- en kleinbedrijf ("**MKB**").

2. Essentie van seriematig werken

Waarom een serie?

Welke voordelen behaald kunnen worden met een seriematige aanpak, laten zich in de afbeelding hieronder goed weergeven. Doordat gedurende een lange samenwerking in een team van specialisten wordt ingezet op een logische bundeling van kunstwerken, kunnen tal van beleidsdoelstellingen en voordelen worden behaald waarbij daadwerkelijk ruimte ontstaat voor investeren, inleren en innoveren.



Kelement: behalen van consistente beleidsdoelstellingen

De seriematige aanpak leent zich bij uitstek voor het actief sturen op het behalen van (beleids) doelstellingen, doordat opdrachtgever en opdrachtnemer een langjarige samenwerking aangaan. Die sturing kan gedurende de serie tussentijds plaatsvinden, om zo nodig bij te stellen of in te grijpen. In beginsel zullen de (beleids) doelstellingen zien op het beter en efficiënter gebruikmaken van mensen en middelen, het vergroten van de uitvoeringsefficiëntie, het verkorten van de doorlooptijden en zo mogelijk verbeteren van de algehele kwaliteit en veiligheid van de objecten. Maar tal van andere doelstellingen kunnen ook juist de ruimte krijgen, bijvoorbeeld:

- innovatie;
- duurzaamheid;
- circulariteit;
- digitalisering (in kaart hebben en houden van het areaal);
- standaardisatie (onder meer met het oog op toekomstig beheer en onderhoud);
- hinderbeperking en omgevingsmanagement bij uitvoering van de werkzaamheden).

Een praktijkvoorbeeld is het project "**Oranje Loper**" van de gemeente Amsterdam. Door het samenvoegen van de renovatie van negen bruggen beoogt de gemeente tot een zo efficiënt mogelijke uitvoering te komen, terwijl tegelijkertijd de overlast voor de omgeving en de weggebruikers tot het

minimale wordt beperkt. Onder meer wordt de tramverkeersfunctie van de bruggen zoveel mogelijk zeker gesteld tijdens de realisatiefase en wordt voorzien in noodbruggen voor fietsers en voetgangers.

Het is aan de opdrachtgever om te bepalen welke doelstellingen zij beoogt te bereiken met een seriematige aanpak. Consistentie in en navolging van die doelen is belangrijk gedurende de gehele looptijd van de seriematige aanpak. Ook is het van belang dat de opdrachtgever verifieert bij de markt wat nodig is om die doelen daadwerkelijk te kunnen behalen, zodat daarmee bij de vormgeving van de opdracht rekening wordt gehouden. Vervolgens is het aan de marktpartij(en) om de schaal en de continuïteit van de serie te benutten door te investeren, te leren, te innoveren en op die manier de gestelde doelstellingen op efficiënte en (hoog) kwalitatieve wijze te bereiken.

Kelement: gevolgtijdigheid van opdrachten

Door objecten op logische wijze te bundelen, kan door de omvang en duur van de opdracht en met het bieden van continuïteit, ruimte ontstaan voor het doen van benodigde investeringen en ontwikkelen van innovaties. Door de objecten daarbij in de uitvoering volgordelijk te faseren (in plaats van gelijktijdig), kan het leereffect binnen een serie maximaal worden benut, wat leidt tot versnelling en risico- en kostenreductie.

Wij hechten eraan te benadrukken dat de gevolgtijdige realisatie van (de vernieuwing van) de verschillende objecten binnen een serie niet

alleen van belang is om het leereffect en de risico-reductie binnen een serie maximaal te benutten. De gevolgtijdigheid is ook van groot belang om de toegang voor het MKB tot de opdracht te waarborgen. Dat is niet alleen een wettelijk uitgangspunt,² maar ook noodzakelijk om de capaciteit binnen de markt ten volle te benutten. Bovendien is het MKB in de regel uitstekend (zo niet bij uitstek) geëquipeerd om dergelijke opdrachten te vervullen³ en gericht te investeren en te innoveren. Het MKB beschikt vaak over (hoog) gespecialiseerde kennis en draagt in belangrijke mate bij aan de hard benodigde capaciteit voor het realiseren van de V&R-opgave. De toegang voor het MKB moet zich overigens dan wel vertalen in redelijke geschiktheidseisen. Daarop komen wij op terug in hoofdstuk 3.

Kernelement: samenwerking

Samenwerking tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer, waarin beide partijen bijdragen aan het succes van de te volbrengen serie, kan tot slot ook worden gezien als een kenmerkend aspect van de seriematige aanpak. Hoewel in de seriematige aanpak nog steeds (en juist) in hoge mate een beroep wordt gedaan op de ervaring en deskundigheid van de opdrachtnemer, zoals in de regel gebruikelijk bij infrastructurele opgaven, is de opdrachtgever ook doorlopend actief betrokken. Dat zal vooral gelden bij meer complexe series (12 unieke bruggen) en in mindere mate bij sterk geüniformeerde series (50 duikers). De samenwerking toont zich bijvoorbeeld in:

- **Gezamenlijk (nader) vaststellen van de programmering:** door samen de volgorde en uitvoeringsplanning van de objecten te bepalen, ontstaat een efficiënte en logische uitvoering. Daarbij kan rekening worden gehouden met het door de opdrachtnemer optimaal kunnen inzetten van mensen en materieel, maar bijvoorbeeld ook met de voor de opdrachtgever mogelijke en gewenste planning van weg- en object-afsluitingen.
- **Gezamenlijk inventariseren en vormgeven van de opgave:** opdrachtgevers hebben veelal geen compleet beeld van de staat van hun areaal. De opdrachtnemer kan worden betrokken bij het (verder) in kaart brengen van de objecten, het inventariseren van de benodigde maatregelen (renoveren of geheel of gedeeltelijk vervangen) en het eventueel uitwerken van aan de opdrachtgever voor te leggen varianten. Onderdeel hiervan kan ook zijn het verzamelen en gedigitaliseerd aanbieden van data, zodat er beter inzicht ontstaat in de staat van het areaal.
- **Gefaseerde aanpak per object:** door fasering van de inventarisatie, ontwerpwerkzaamheden en uitvoeringswerkzaamheden, waardoor gaandeweg een beter beeld ontstaat van de (resterende) risico's die gemoeid zijn met de opgave en van de prijs die bij de gemaakte keuzes en het (resterende) risicoprofiel past, ontstaat voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer meer voorspelbaarheid en minder financiële onzekerheid. Hiervoor moeten op voorhand de benodigde kaders en mechanismen contractueel worden vormgegeven.

2. Artikel 1.5 lid 1 sub a Aanbestedingswet 2012 en Kamerstukken II 2011/12, 32 440, nr. 29.

3. In tegenstelling tot V&R opdrachten voor bijzondere kunstwerken ('specials'), zoals bijvoorbeeld de Van Brienenoordbrug. Deze specials lenen zich ook niet voor een serie.

- **Monitoren en sturen op doelstellingen:**

door tussentijds te monitoren met kernprestatie-indicatoren (KPI's) kan de voortgang worden bewaakt en bijgestuurd. Daarin past onder andere dat presteren wordt beloond, bijvoorbeeld door het inbrengen van incentives. Daarnaast moet ook sprake zijn van een reële exit-optie in de overeenkomst. Heldere afspraken over de continuïteit, maar ook over een mogelijke beëindiging van de samenwerking zorgen voor duidelijkheid en houden de onderlinge relatie gezond. Hiervoor moeten op voorhand de benodigde kaders en mechanismen contractueel worden vormgegeven.

3. Aanbesteden van een seriematige aanpak

Bedachtzaam benutten van ruimte in de Aanbestedingswet

Als uitgangspunt geldt dat de Europese aanbestedingsregels en de Nederlandse Aanbestedingswet 2012 (de "**Aanbestedingswet**") ruimte laten voor een seriematige aanpak. Wel zal aan de voorkant van een aanbestedingsprocedure meer aandacht moeten worden besteed aan een aantal aanbestedingsrechtelijke principes in vergelijking met het aanbesteden van een 'reguliere' opdracht. Het gaat dan met name om het zogenoemde "clusterverbod" en het "splitsingsgebod". Verder verdienen de omschrijving van de scope van de opdracht en het ramen van de opdrachtwaarde bijzondere aandacht.

Clusteren van kunstwerken, mag dat zomaar?

Clusteren houdt in dat een aanbestedende dienst⁴ een aantal door de markt te leveren prestaties (opdrachten) samenvoegt en die als één opdracht in de markt zet, terwijl hij die prestaties ook als afzonderlijke opdrachten had kunnen aanbesteden. Het kan dan gaan om het samenvoegen van verschillende kunstwerken, maar ook om het samenvoegen van verschillende met de opgave gemoeide disciplines. Het clusteren van opdrachten

is toegestaan, mits een aanbestedende dienst opdrachten niet onnodig samenvoegt. De reden hierachter is dat de toegang tot overheidsopdrachten voor MKB niet onnodig mag worden beperkt.

Als een aanbestedende dienst meerdere opdrachten wil samenvoegen, moet daar dan ook een gerechtvaardigde reden voor zijn. Deze reden(en) moet(en) worden gemotiveerd op basis van objectieve criteria. Daarbij moet hij in ieder geval acht slaan op:

- a. de samenstelling van de relevante markt en de invloed van de samenvoeging van opdrachten op de toegang tot de opdracht voor MKB-bedrijven;
- b. de organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van de opdrachten voor de aanbestedende dienst en de ondernemer; en
- c. de mate van samenhang van de opdrachten.⁵

Een seriematige aanpak waarbij meerdere kunstwerken in één opdracht worden samengevoegd, is een vorm van clusteren. Immers: de vernieuwingen van verschillende kunstwerken die in theorie afzonderlijk van elkaar in de markt kunnen worden gezet, worden nu als één opdracht

4. Wanneer wordt gesproken over een aanbestedende dienst, kan daar ook worden gelezen "speciale sectorbedrijf" voor zover het bijvoorbeeld NUTS-bedrijven (zoals energiebedrijven of waterbedrijven) of

5. Artikel 1.5 Aanbestedingswet 2012.

aanbesteed. Dat betekent dat de aanbestedende dienst die kiest voor een seriematige aanpak, deze keuze gedegen moet motiveren. Wij zien in het licht van de V&R-opgave en de in dat verband benodigde aanpak in beginsel voldoende aanknopingspunten voor een dergelijke motivering ten aanzien van de criteria genoemd bij a tot en met c hierboven.

Zoals in hoofdstuk 2 al was onderstreept: het samenvoegen van opdrachten hoeft juist niet te leiden tot een beperking van de toegang tot de opdracht voor het MKB (**sub a**). De verschillende samengevoegde opdrachten dienen dan wel opvolgend, en niet tegelijkertijd, te worden uitgevoerd. Zou om gelijktijdigheid worden gevraagd, is dat snel niet meer behapbaar voor het MKB. Overigens zou dat ook de doelstelling van de seriematige aanpak, waaronder het gedurende de serie inleren, snel ondermijnen. Daarnaast kan met het MKB rekening worden gehouden door in de aanbesteding proportionele geschiktheidseisen te stellen (daarop gaan wij verderop nader in). Tot slot kan bijzondere aandacht worden besteed aan de deelname van het MKB in de vorm van onderaanneming of zelfs door directielevering. Zo wordt de capaciteit in de markt maximaal benut

Onder het Programma "**Bruggen & Kademuren**" laat de gemeente Amsterdam 200 kilometer kademuren en 850 verkeersbruggen vervangen. Deze opgave wordt (in tegenstelling tot het project "Oranje Loper") juist wel in verschillende opdrachten opgedeeld.

en wordt gebruik gemaakt van de – vaak hoog specialistische – kennis van het MKB.

Bij het bepalen van de omvang van de opdracht moet een afweging worden gemaakt van de voor- en nadelen van de samenvoeging (**sub b**). Dit wordt ook wel de "economy of scale" versus de "economy of scope" genoemd.⁶ Schaalvergroting kan bijvoorbeeld leiden tot efficiëntievoordelen, verlaging van de transactiekosten (aanbestedingskosten en apparaatskosten) en een lagere aanneemsom. Ook kan het nodig zijn de scope te vergroten om voldoende terugverdienpotentieel te creëren voor investeringen, bijvoorbeeld voor innovatie, standaardisatie of verduurzaming. Daar staat tegenover dat de complexiteit van de opdracht toeneemt, wat van invloed kan zijn op de beheersbaarheid en een toename van risico's en (faal)kosten. Het is aan de aanbestedende dienst om uiteindelijk de balans op te maken.

De mate van samenhang van de opdrachten is tot slot ook relevant (**sub c**). Dat speelt te meer wanneer sprake is van ongelijksoortige kunstwerken waarbij de samenhang misschien niet direct duidelijk is (denk aan een brug en een sluis). De samenhang kan dan mogelijk voortvloeien uit de geografisch ligging, verhoging van de uitvoeringsefficiënte of het beperken van verkeers- en omgevingshinder. Bij gelijksoortige kunstwerken (zoals twee bruggen) kan de samenhang – zelfs zonder directe geografische binding – bijvoorbeeld gelegen zijn in technische standaardisatie, innovatie, modulaire toepassingen, etc. Een ander belangrijk aspect daarbij is ook of de opdracht wordt aanbesteed

6. Par. 3.3.1 Gids Proportionaliteit

door één of meerdere overheden. Een dergelijke samenwerking sluit de Aanbestedingswet in het geheel niet uit. De samenwerking moet uiteraard ook dan wel voldoende samenhang hebben en doelmatig zijn.

Het komt er dus kort en goed op neer dat een aanbestedende dienst in de aanbestedingsstukken actief moet motiveren waarom de serie doelmatig en gerechtvaardigd is. Als dat een steekhoudend verhaal is, staat het clusterverbod de seriematige aanpak niet in de weg.

De verhouding tussen het clusterverbod en het splitsingsgebod

Als de aanbestedende dienst op basis van goede en objectieve criteria meerdere opdrachten in een serie samenvoegt, dan zal hij de opdracht in beginsel weer moeten opdelen in percelen. Met andere woorden: hij moet de opdracht op logische wijze opdelen en in de markt zetten. Die onderverdeling kan ingegeven zijn door de marktsamenstelling, of het feit dat de opdracht verschillende expertises omvat. Inschrijvers hoeven zich niet in te schrijven op alle percelen, wat de toegang tot de opdracht en de concurrentie verhoogt. De uitkomst van de aanbesteding kan zijn dat er meerdere opdrachtnemers worden geselecteerd.

Het is echter niet steeds verplicht om de opdracht in percelen op te delen: opdelen in percelen is in beginsel vereist, *tenzij* de aanbestedende dienst de opdeling in percelen voor de betreffende opdracht niet passend acht. Ook dat moet worden gemotiveerd. Bij het samenvoegen van

ongelijksoortige disciplines of ongelijksoortige objecten (denk aan integratie van ontwerp en uitvoering, of de gecombineerde aanpak van een brug en een sluis) zal een splitsing in percelen de reeds gemotiveerde samenvoeging van opdrachten in feite ongedaan maken. Dat zou niet doelmatig zijn. De motivering om de opdracht niet in percelen op te delen, is in die gevallen dus veelal gelijk aan de motivering waarom aanleiding bestaat voor samenvoeging van die opdrachten.

Dat kan iets genuanceerder liggen als het om een groot volume gelijksoortige opdrachten gaat, vooral wanneer deze beperkte geografische binding hebben. Dergelijke series lenen zich ogenschijnlijk beter voor het opknippen in percelen. De aanbestedende dienst zal in dat geval nader moeten afwegen of het niet opdelen in percelen – en daarmee mogelijk beperken van de concurrentie en de toegang tot de opdracht voor MKB-bedrijven – wordt gerechtvaardigd door de met de opdracht beoogde doelen. Bijvoorbeeld het sturen op innovatie (met voldoende terugverdienpotentieel) of het vergroten van het leereffect binnen één serie kan een rechtvaardiging bieden voor het willen werken met één opdrachtnemer.

Voor de volledigheid merken wij op dat dergelijke serievorming uiteraard niet in de weg mag staan aan het vormen van een samenwerking (consortium) tussen verschillende marktpartijen om (alsnog) aan de gestelde eisen te kunnen voldoen.

Raming van de opdracht

De aanbestedende dienst moet voorafgaand aan de aanbesteding de waarde van de opdracht bepalen. Bij het ramen van een samengestelde opdracht zal hij moeten uitgaan van de totale waarde van alle verschillende deelopdrachten samen, óók als het niet zeker is dat alle deelopdrachten daadwerkelijk zullen worden opgedragen.⁷ Deze verplichting beoogt te voorkomen dat de aanbestedingsregels worden ontweken door het kunstmatig 'opknippen' van een opdracht, zodat onder de aanbestedingsdrempel wordt gebleven.⁸ Daarnaast moet het voor de markt duidelijk zijn wat het volledige potentieel van de opdracht is. Zou dat niet het geval zijn, dan zijn de niet geraamde delen van de opdracht in feite niet of onvoldoende mee aanbesteed en in zoverre aan de mededinging onthouden. Deze moeten dan later alsnog aanbesteed worden. Concreet betekent dit dat wanneer bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van een raamovereenkomst, alle nadere overeenkomsten moeten worden opgenomen in de raming.

Wordt gebruik gemaakt van een herzieningsclausule, dan moet de mogelijke uitbreiding van de opdracht ook worden meegenomen in de raming. Hetzelfde geldt voor de herhalingsopdracht: ook de opvolgende werken of diensten moeten in aanmerking worden genomen in de initiële raming van de totale waarde van de opdracht.

De consequentie hiervan is dat de samengestelde opdracht mogelijk boven de Europese aanbestedingsdrempel uitkomt, terwijl de

afzonderlijke deelopdrachten onder de Europese drempel zouden blijven (en aldus onderhands aanbesteed konden worden). Dit kan de administratieve lasten voor de aanbestedende dienst en de aannemers verzwaren. Anderzijds kunnen de transactiekosten ook lager liggen indien maar één keer hoeft te worden aanbesteed. De aanbestedende dienst kan dit meewegen in zijn keuze voor een seriematige aanpak.

Bestuurlijke samenwerking

De urgentie en omvang van de V&R-opgave, met tegelijkertijd beperkte capaciteit in de markt, maakt bestuurlijke samenwerking aantrekkelijk, zo niet noodzakelijk om deze opgave het hoofd te bieden. De markt vraagt ook actief om het bundelen van de opgave in series en niet het 'brug voor brug' blijven aanbesteden, met hoge transactiekosten en versnippering en inefficiëntie van inspanningen en activiteiten tot gevolg. Indien meerdere opdrachtgevers een gezamenlijke seriematige aanpak voorbereiden, is een vorm van bestuurlijke samenwerking tussen deze verschillende overheden aangewezen. Een voor de hand liggend voorbeeld van een dergelijke 'grensoverschrijdende' seriematige aanpak is het vervangen of renoveren van verschillende kunstwerken die weliswaar

Onder de noemer "Coalitie Duurzame Bruggen en Viaducten" willen de provincies Noord-Holland, Gelderland, Utrecht, Zeeland en Rijkswaterstaat samen afspraken maken over duurzaamheidseisen in de V&R-opgave. Het doel is om dezelfde uitdagende maar

7. Artikel 2.15 Aanbestedingswet 2012.

8. Artikel 2.14 Aanbestedingswet 2012.

realistische eisen aan de markt te stellen, zodat de markt wordt gestimuleerd te investeren in innovatie die breed kan worden ingezet.

in hetzelfde geografische gebied liggen, maar in verschillende (buur)gemeenten. Daargelaten dat een dergelijke samenwerking allerlei efficiëntievoordelen kan hebben, biedt een dergelijke bestuurlijke samenwerking uiteraard ook bij uitstek de mogelijkheid tot kennisuitwisseling.

Hoe een bestuurlijke samenwerking wordt vormgegeven, kan van geval tot geval verschillen. Het strekt dan ook te ver om dat in dit whitepaper in detail uit te werken. Voor een dergelijke samenwerking hoeft vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief in ieder geval geen enkel beletsel te bestaan. De Aanbestedingswet laat zelfs ruimte voor het door andere opdrachtgevers na aanbesteding nog toetreden tot de opdracht. Denk aan het door een buurgemeente pas op een later moment toevoegen van zijn bruggen aan de serie. De mogelijke toetreding van die (potentiële) opdrachtgever moet dan wel transparant in de aanbestedingsstukken zijn opgenomen en zijn meegenomen in de (potentiële) scope en raming van de opdracht. Een heldere definitie van de scope moet dus vooraf duidelijk zijn.

De praktijk leert overigens dat een bestuurlijke samenwerking vaak niet vanuit juridisch oogpunt wordt belet, maar eerder vanuit technisch of politiek-bestuurlijk oogpunt. Samenwerking door overheden binnen een serie impliceert immers dat ook tot gezamenlijke doelstellingen en uitgangspunten (waaronder in beginsel zoveel

mogelijk geüniformeerde specificaties) moet worden gekomen.

Marktconsultatie

Een aanbestedende dienst heeft de mogelijkheid om voorafgaand aan de plaatsing van een overheidsopdracht een marktconsultatie te organiseren.⁹ Hoewel aanbestedende diensten daar in het verleden nog al eens terughoudend mee waren, wordt daar – ons inziens terecht – steeds meer en effectiever gebruik van gemaakt. Onder de gegeven marktomstandigheden en de grote opgaven die aanbestedende diensten en de markt samen het hoofd moeten bieden, is het verstandig om in een vroeg stadium de markt te betrekken bij de vormgeving van de aanbesteding en de opdracht. Dat kan bijvoorbeeld ook door het in concept delen van de aanbestedingsleidraad (waaronder de geschiktheidseisen en de gunningssystematiek), het eisenpakket en de overeenkomst. Er kan dan tijdig met elkaar worden verkend of onder andere:

- de serie op een logische wijze is opgebouwd en samengesteld (en of dat de markt hier nog kansen of risico's ziet);
- of de gestelde (technische) eisen ruimte wel laten voor het behalen van de (beleids) doelstellingen (en of dat de markt hier nog kansen of risico's ziet);
- of de gestelde (geschiktheids)eisen voldoende concurrentie waarborgen;
- of de contractuele eisen en contractuele systematiek acceptabel zijn voor de markt (en of dat de markt hier nog kansen of risico's ziet).

9. Artikel 2.25 Aanbestedingswet 2012.

Een dergelijk informatie-uitwisseling en inbreng vanuit de markt kan de vormgeving van de aanbesteding en opdracht ten goede komen, maar kan bovendien de aanbestedende dienst ook behoeden voor een mislukte aanbesteding wegens gebrekkige interesse vanuit de markt of vanwege het opwerpen van (te) hoge drempels voor deelname aan de aanbesteding.

Bijzondere aandachtspunten

De aanbestedende dienst kan geschiktheidseisen stellen, om bepaalde risico's af te dekken ten aanzien van de capaciteit(en) en continuïteit van de te selecteren opdrachtnemer. Die eisen zien bijvoorbeeld op certificering, draagkracht, personele capaciteit of referenties. Indien de aanbestedende dienst geschiktheidseisen stelt, stelt hij alleen geschiktheidseisen die verband houden met daadwerkelijke risico's die de opdracht meebrengt, of terug te voeren zijn op de gewenste competentie(s)¹⁰

Bij een seriematige aanpak ligt het risico op de loer dat voor de geschiktheidseisen (al dan niet uit gewoonte) wordt uitgegaan van de totale scope en raming van de opdracht (oftewel voor alle objecten in de serie). Dit kan ertoe leiden dat bijvoorbeeld voor de referentie-eis wordt uitgegaan van een waarde van de referentieopdrachten (tot) 60% van de totale geraamde waarde van de voorliggende opdracht.¹¹ Dat is ons inziens vanwege de volgorde van de te realiseren serie onnodig en disproportioneel. Voor de geschiktheidseisen achten wij passend dat de aard en omvang van een gemiddeld object in de serie tot uitgangspunt wordt genomen. Dit maakt dat de toegang tot de opdracht niet onnodig wordt vernauwd, zodat voldoende concurrentie wordt ingeroepen en in het bijzonder ook het MKB ruimte wordt gelaten te kwalificeren.

Voor de te hanteren kwaliteitscriteria, ligt voor de hand een concrete koppeling te maken met de (beleid)doelstellingen die de serie beoogt te dienen. Juist ten aanzien van die doelstellingen worden inschrijvers dan maximaal uitgedaagd zich hierop positief te onderscheiden. Naar mate het een langere reeks van objecten betreft en de opdrachtnemer over een langere periode de kans krijgt voor het beoogde investeren, inleren en innoveren, zal een inschrijver ook goed inzichtelijk moeten maken hoe hij met zijn aanpak van de serie gedurende de looptijd de gestelde doelen realiseert.

Voor het te hanteren prijs criterium kan voorop worden gesteld dat prijs op enige manier een onderdeel van de gunningssystematiek moet uitmaken.¹² Ook indien gebruik wordt gemaakt van uitgestelde prijsvorming (zie hoofdstukken 5 en 6 hierna), zal prijs op enige manier dus onderdeel moeten uitmaken van de gunningssystematiek, bijvoorbeeld door het laten aanbieden van een 'benchmark' object of vaste prijscomponenten die in de serie steeds terugkomen. Ook zullen de kaders voor de nadere prijsvorming op voorhand moeten worden meegegeven.

Resumé

De aanbestedingsregels hoeven geen belemmering te vormen voor een seriematige aanpak van de V&R-opgave. Deze bieden daar juist de ruimte voor. Het is aan de aanbestedende dienst om van geval tot geval te beoordelen of een seriematige aanpak doelmatig en daarmee gerechtvaardigd is, en om dat vervolgens deugdelijk te motiveren in de aanbestedingsstukken.

10. Voorschrift 3.5 B Gids Proportionaliteit

11. Voorschrift 3.5 G Gids Proportionaliteit

12. Europese Aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU, overweging 90

4. Wettelijke grondslag

Verstreken van opvolgende opdrachten

Onderdeel van de voorbereiding van een seriematige aanpak, is het bepalen van de contractstrategie en de wijze van het verstrekken van opvolgende opdrachten (de serie). De Aanbestedingswet voorziet daartoe in de volgende concrete mogelijkheden:

- a. het opnemen van herzieningsclausules in de overeenkomst;
- b. het opnemen van een herhalingsopdracht in de aanbestedingsstukken; en
- c. het sluiten van een raamovereenkomst met één of meerdere opdrachtnemers.

De herzieningsclausule

De Aanbestedingswet geeft de aanbestedende dienst de mogelijkheid om in een overeenkomst een herzieningsclausule op te nemen.¹³ Deze clausule behelst feitelijk een 'optie' voor het uitvragen van vooraf voorziene en benoemde extra werkzaamheden. De opdrachtgever kan deze werkzaamheden uitvragen bij de opdrachtnemer zonder dat hij daarvoor een nieuwe aanbestedingsprocedure moet doorlopen. De opdrachtgever kan gebruikmaken van de optie, maar hoeft dat niet te doen. Met het opnemen van een herzieningsclausule kan dus worden ingespeeld op de veranderende behoefte van de opdrachtgever, maar bijvoorbeeld ook op de geleverde prestatie van de opdrachtnemer.

Een herzieningsclausule geeft een aanbestedende

dienst kortweg flexibiliteit bij de uitvoering van de overeenkomst. Deze flexibiliteit is echter niet onbegrensd. Vooraf moet de aanbestedende dienst duidelijk omschrijven wat de omvang en de aard van de mogelijke wijzigingen of opties zijn, evenals de voorwaarden waaronder deze kunnen worden ingeroepen. De aanbestedende dienst heeft als opdrachtgever tijdens de uitvoeringsfase dus geen speelruimte om ongelimiteerd de overeenkomst aan te passen op basis van de gewijzigde behoefte. Indien de aanbestedende dienst ook de mogelijkheid wenst te behouden de optie niet uit te vragen, maar deze (alsnog) separaat aan te besteden, zal dit ook in de aanbestedingsstukken duidelijk moeten worden gemaakt. De opdrachtnemer kan er anders mogelijk op vertrouwen dat optionele werkzaamheden hem toekomen (en niet een derde).

Daarnaast geldt dat een wijziging of optie de algemene aard (zowel kwalitatief als kwantitatief) van de opdracht niet mag veranderen. De algemene aard van de opdracht zou bijvoorbeeld kwalitatief veranderen als de oorspronkelijke opdracht kwalificeert als een 'werk' en door de optie verandert in een 'dienst'.

Als de aanbestedende dienst de herzieningsclausule correct heeft geformuleerd en daar op de juiste wijze gebruik van maakt, dan hebben de opgedragen extra werkzaamheden de juridische status van een toelaatbare wijziging van de oorspronkelijke opdracht. Als de aanbestedende dienst echter afwijkend gebruik maakt van een herzieningsclausule, of indien de herzieningsclausule onvoldoende bepaald is, dan kan dit potentieel

13. Artikel 2.163c Aanbestedingswet 2012.

grote gevolgen hebben: namelijk het dan alsnog moeten aanbesteden van de uitgevraagde extra werkzaamheden.

De herhalingsopdracht

De herhalingsopdracht geeft de aanbestedende dienst gedurende drie jaar volgend op de gunning van de oorspronkelijke opdracht de mogelijkheid opdrachten onderhands te gunnen aan de al betrokken opdrachtnemer, voor zover die bestaan uit herhaling van soortgelijke werken of diensten.¹⁴ Daarmee heeft de herhalingsopdracht een aantal gelijkenissen met de hiervoor beschreven herzieningsclausule. De voornaamste parallel: de herhalingsopdracht geeft de aanbestedende dienst eveneens de flexibiliteit om extra werkzaamheden op te dragen zonder dat daarvoor een nieuwe aanbestedingsprocedure moet worden doorlopen.

Het **"Project Tunnelrenovaties Zuid-Holland"** is onderdeel van het V&R-programma van Rijkswaterstaat. Het project is opgedeeld in twee portfolio's met drie respectievelijk twee bruggen die apart van elkaar worden aanbesteed. In de contractdocumenten van de beide portfolio's is een clausule opgenomen voor het plaatsen van een herhalingsopdracht. De clausule in het kort: als de opdrachtnemer goed presteert op de uitvoeringsdoelstellingen van de basisopdracht (zijnde de renovatie van de Noordtunnel respectievelijk Drechtunnel), kan de renovatie van de Beneluxtunnel en de Tweede Heinenoordtunnel respectievelijk de Sijtwendetunnel worden opgedragen aan de opdrachtnemer.

Omdat bij een herhalingsopdracht zonder concurrentie extra werkzaamheden kunnen worden opgedragen, moet – evenals bij de herzieningsclausule – de herhalingsopdracht in de oorspronkelijke opdracht zijn voorzien en benoemd. Daarnaast moet de aanbestedende dienst zowel de omvang en aard van de mogelijke herhalingsopdrachten, als de voorwaarden waaronder daar gebruik van kan worden gemaakt, duidelijk hebben omschreven.

Anders dan de herzieningsclausule, kan een herhalingsopdracht alleen zien op gelijksoortige opdrachten. Dat hoeft in onze optiek geen belemmering te zijn voor een seriematige aanpak, omdat daarbij sowieso al wordt gezocht naar een hoge mate van samenhang tussen opdrachten. Niettemin zal deze optie meer voor de hand liggen bij gelijksoortige kunstwerken (zoals een serie bruggen), dan bij ongelijksoortige kunstwerken (zoals bruggen en sluizen).

De raamovereenkomst

Een andere route die de aanbestedende dienst kan kiezen, is die van het sluiten van een raamovereenkomst met één of meerdere opdrachtnemers.¹⁵ De raamovereenkomst geeft de aanbestedende dienst voor een vastgestelde periode de mogelijkheid om nadere (deel) opdrachten te verstrekken aan de opdrachtnemer(s) die bij de raamovereenkomst is/zijn aangesloten. In de raamovereenkomst zijn de voorwaarden bepaald waaronder een nadere overeenkomst kan worden gesloten en welk proces daarvoor moet worden gevolgd. Aan het verstrekken van de nadere opdrachten kunnen ook voorwaarden worden verbonden, zoals het behalen van een bepaald prestatieniveau, een efficiëntieslag of bepaalde milieudoelstellingen. Met het vergeven van nadere opdrachten wordt positieve "past performance" dan beloond, maar kan ook negatieve "past

14. Artikel 2.36 Aanbestedingswet 2012.

15. Artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012.

performance” juist leiden tot het niet (meer) verstrekken van nadere opdrachten.

Voor een raamovereenkomst geldt eveneens dat de aard en totale omvang van de daaronder te verstrekken opdrachten vooraf moet zijn bepaald en vastgelegd.¹⁶ Deze verplichting gaat zo ver dat de aanbestedende dienst de maximale hoeveelheid en waarde van de diensten waarop de raamovereenkomst betrekking heeft dient te vermelden. Zodra dat maximum is bereikt, heeft de overeenkomst de *facto* geen effect meer. Het is dus belangrijk alle mogelijke deelopdrachten mee te nemen bij het berekenen van deze maximale waarde.

Een raamovereenkomst heeft in beginsel een duur van maximaal vier jaar.¹⁷ Voor speciale sectoropdrachten geldt een maximale looptijd van een raamovereenkomst van acht jaar. Een langere duur kan zijn toegestaan, maar dat moet dan wel door de kenmerken van de opdracht worden gerechtvaardigd en dat moet wederom deugdelijk worden gemotiveerd. Overigens kunnen de nadere overeenkomsten die onder de raamovereenkomst worden opgedragen wel langer doorlopen dan de oorspronkelijke raamovereenkomst.

Het "**2GW Program**" van TenneT beoogt een innovatieve manier van efficiënter samenwerken bij het bouwen van het elektriciteitsnet in de Noordzee. Samen met de markt ontwikkelt TenneT een nieuwe offshore standaard, zodat het offshore netwerk wordt geharmoniseerd en het tempo van realiseren wordt verhoogd. Hiertoe zijn

met meerdere marktpartijen langjarige (raam) overeenkomsten gesloten. Afhankelijk van het verloop kan TenneT één of meer projecten aan één of meer opdrachtnemers gunnen gedurende de looptijd. Eenzelfde systematiek is toegepast op het realiseren van de landstations ("Offshore Grid - 2GW landstations").

Resumé

Het contracteren van een serie kan op verschillende manieren plaatsvinden, namelijk aan de hand van een herzieningsclausule, een herhalingsopdracht of een raamovereenkomst. Voor al deze varianten geldt dat de aanbestedende dienst vooraf de volledige aard en omvang van de opdracht (inclusief opties, herhalingsopdrachten of nadere opdrachten) moet vaststellen, evenals de voorwaarden waaronder daarvan gebruik kan worden gemaakt.

Hoewel wij alle varianten zien voorkomen, lijkt voor veel opdrachtgevers de raamovereenkomst de meest geëigende optie bij het vormgeven van een seriematige aanpak. Daarom gaan wij in hoofdstuk 6 nader in op de seriematige aanpak op basis van een raamovereenkomst.

16. HvJEU 17 juni 2021, C-23/20 (*Simonsen & Weel A/S*); HvJEU 19 december 2021, C-216/17 (*Antitrust*).

17. Artikel 2.140 lid 3 Aanbestedingswet; artikel 10.2.3 Aanbestedingsreglement Werken 2016.

5. Contractvorm

Inleiding

De kenmerken van de opdracht en de deskundigheid binnen de organisatie van de aanbestedende dienst bepalen in belangrijke mate welke contractvorm het meest passend is. Opnieuw geldt dat de mogelijkheden talrijk zijn, uiteenlopend van standaard contractvormen tot hybride contractvormen en maatwerk. Wij beperken ons hierna tot het duiden van de traditionele contractvorm, de geïntegreerde contractvorm, het bouwteammodel, het twee-fasencontract en het kost+ model.

Traditionele verhouding

De traditionele contractvorm in de bouwsector kenmerkt zich door een opdrachtgever die in eigen beheer en onder eigen verantwoordelijkheid een ontwerp voor het tot stand te brengen werk laat ontwikkelen. Dat uitgewerkte ontwerp wordt door de opdrachtgever aan de opdrachtnemer verstrekt, die op basis daarvan de verplichting op zich neemt om het werk te realiseren en aan de opdrachtgever op te leveren. In deze taakverdeling ligt aldus een verdeling van de verantwoordelijkheden besloten: de opdrachtgever is verantwoordelijk voor het ontwerp en de opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering. Hiertoe worden veelal de Uniforme Administratieve Voorwaarden toegepast (UAV 2012).

Specifiek voor de V&R-opgave heeft de traditionele contractvorm als voordeel dat de opdrachtgever het ontwerp volledig in een bestek kan voorschrijven en hierdoor uniformiteit en standaardisatie voor het gehele areaal kan bereiken. Dit type contract lijkt vooral geschikt voor niet complexe en zeer eenvormige series.

De geïntegreerde contractvorm

Een variant op de traditionele contractvorm is het geïntegreerde model. Hierbij wordt zowel het (uit)ontwerpen als het uitvoeren van het werk aan de opdrachtnemer toevertrouwd. Daarbij worden veelal de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen toegepast (UAV-GC 2005, onlangs geactualiseerd met de UAV-GC 2025).

Dit type contract lijkt zich beter te lenen voor meer complexe series, waarbij vanwege de complexiteit de deskundige inbreng van de opdrachtnemer op het ontwerp gewenst is. Doordat de opdrachtgever zich in beginsel beperkt tot het formuleren van (zoveel mogelijk) functionele eisen en randvoorwaarden, krijgt de opdrachtnemer binnen die gestelde kaders de ruimte voor ideeënontwikkeling, innovatie en het zo mogelijk vergroten van de uitvoerings- en kostenefficiëntie.

Het bouwteam-model en twee fasen-contract

Een strikte scheiding tussen ontwerp en uitvoering leidt ertoe dat in de ontwerpfase niet optimaal gebruik kan worden gemaakt van de kennis en kunde die een aannemer heeft ten aanzien van de uitvoeringsfase. De opdrachtgever kan deze kennisdelta beperken door een bouwteam te vormen met de aannemer en/of andere adviseurs. De samenwerking in een bouwteam is van tijdelijke aard en vindt plaats op de voet van gelijkheid tussen de deelnemers. De bouwteampartners werken in gecoördineerd verband met elkaar samen en adviseren elkaar over en weer. Dat betekent dat een deelnemer ook een bijdrage levert aan de taakvervulling van de andere deelnemer(s). De bouwteamaannemer krijgt vervolgens het exclusieve recht als eerste een prijsaanbieding te mogen doen voor realisatie van het werk. In zoverre is sprake van een scheiding tussen de ontwerpopdracht en de opdracht tot realisatie.

Ook het twee fasen-contract kent een fasering van de ontwerpwerkzaamheden en de uitvoeringswerkzaamheden. Hoewel binnen het twee fasen-contract in beginsel wel sprake is van één geïntegreerde opdracht, wordt het model gekenmerkt door de uitgestelde (gefaseerde) prijsvorming. Dit betekent dat de definitieve prijs voor het werk niet direct bij het aangaan van het contract wordt vastgesteld, maar pas na afloop van de eerste fase (de voorbereidings- of ontwerpfase). In de eerste fase werken opdrachtgever en opdrachtnemer samen aan het (verder) uitwerken van het ontwerp, het in kaart brengen van de risico's en het opstellen van een gedetailleerde en transparante kostenopstelling. Pas als het ontwerp voldoende is uitgewerkt en de risico's en kosten

goed in beeld zijn gebracht, wordt de definitieve prijs (nader) bepaald, binnen de vooraf daartoe bepaalde kaders.

Zowel het bouwteam-model als het twee fasen-contract, die gelijkenissen vertonen, zijn goed inpasbaar in de seriematige aanpak, vooral voor zover de opgave ziet op een serie van meer complexe kunstwerken. Vanwege de bij aanvang van een dergelijke serie vaak nog beperkte informatie over de staat van de kunstwerken en over de benodigde te treffen vernieuwingsmaatregelen, door de lange looptijd van het contract en vanwege het nog te behalen tussentijdse leereffect, laten de risico's zich op voorhand niet goed overzien en laat ook de prijs zich niet goed bepalen. Een fasering met uitgestelde prijsvorming kan dan uitkomst bieden.

Het kost+ model

Het kost+ modelcontract, veelal gebaseerd op het NEC4 contractmodel, is een contractvorm waarbij de opdrachtnemer wordt betaald op basis van de werkelijke kosten die hij maakt, vermeerderd met een afgesproken opslag voor algemene kosten en winst. In plaats van een vaste aanneemsom spreken opdrachtgever en opdrachtnemer samen een richtprijs af. Overeengekomen kan worden dat indien de werkelijke kosten onder de richtprijs blijven, partijen het voordeel delen. Komen de kosten erboven, dan draagt de opdrachtnemer tot op zekere hoogte bij aan het nadeel (het 'participatiemechanisme').

Het kost+ model leent zich vooral voor unieke, complexe en zeer risicovolle projecten, waarvoor op voorhand geen aanneemsom kan worden bepaald en waarbij wordt verwacht of reeds is gebleken dat marktpartijen anders niet op de aanbesteding zullen inschrijven. Het kost+ model lijkt ons, mede vanwege de prijsonzekerheid en de uniciteit van het werk, minder voor de hand liggend bij een seriematige aanpak.

Resumé

Afhankelijk van de wensen en behoeften van de aanbestedende dienst/opdrachtgever en de aard van de opdracht, zal hij de voor- en nadelen van een contractvorm (of een combinatie daarvan) moeten wegen. De keuze zal onder meer afhangen van de complexiteit en (gebrek aan) uniformiteit van de serie, de deskundigheid die intern bij de opdrachtgever beschikbaar is, de gewenste mate van (kennis)inbreng door de opdrachtnemer en de bereidheid tot enige vorm van prijsonzekerheid bij uitgestelde prijsvorming.

6. Voorbeeld van een seriematige systematiek

Ter illustratie

Zoals hiervoor geschetst, kent de seriematige aanpak tal van mogelijke uitwerkingen en verschijningsvormen. Afhankelijk van de scope, de schaalgrootte, de raming, de (beleids)doelstellingen, de benodigde werkzaamheden en de samenstelling van de serie van objecten, kan de samenwerking tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) een andere vorm aannemen. Een aantal denkbare samenwerkingsvormen is:

1. een langjarige samenwerkingsrelatie tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer (of samenwerkingsverband van opdrachtnemers), waarbij de opdrachtnemer in uitgangspunt integraal verantwoordelijk is voor (uit) ontwerpen, de toeleveringsketen en realisatie;
2. een langjarige samenwerkingsrelatie tussen opdrachtgever(s) en verschillende individuele opdrachtnemers in de vorm van een (bouw) team dat samenwerkt van inspectie, onderzoek, ontwerp, toelevering, tot realisatie;
3. een langjarige samenwerkingsrelatie tussen opdrachtgever(s) en een leverancier waarvan het product in een separate aannemingsovereenkomst wordt ingebracht als directielevering;
4. een langjarige samenwerkingsrelatie tussen opdrachtgever(s) en een opdrachtnemer (of

samenwerkingsverband van opdrachtnemers) op basis van 'Asset as a Service'.

Het lijkt ons tot slot goed aan de hand van een breed toepasbare systematiek te schetsen hoe de seriematige aanpak contractueel vorm kan krijgen.

Contractuele structuur

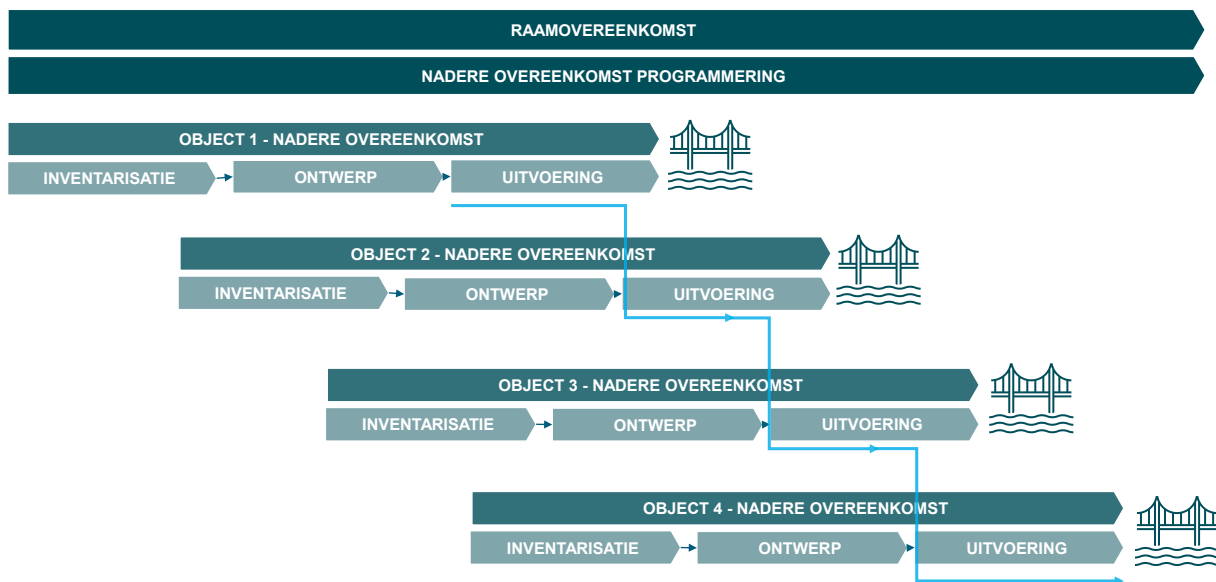
In ons voorbeeld gaan wij uit van een langjarige relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voor het vernieuwen van een serie bruggen op basis van een raamovereenkomst, met een nadere overeenkomst per te vernieuwen brug. Het aangaan van de raamovereenkomst wordt direct opgevolgd door het aangaan van een eerste nadere overeenkomst, gericht op het overleggen over en in gezamenlijkheid bepalen van de optimale programmering van de serie.

De serie wordt gestart met het eerste object, dat al dan niet door de opdrachtgever wordt aangewezen of gezamenlijk wordt bepaald in het programmeringsoverleg. Op het moment dat het eerste object uit de serie tijdig en conform de voorwaarden van de nadere overeenkomst wordt gerealiseerd, wordt het tweede object uit de serie aan de opdrachtnemer opgedragen. Zodra het tweede object eveneens tijdig conform de voorwaarden van de nadere overeenkomst wordt

gerealiseerd, volgt het derde object, enzovoorts. De gevolgtijdigheid laat ruimte voor het leereffect binnen de serie voor de opdrachtnemer en laat ruimte voor de tussentijdse monitoring op de doelstellingen door de opdrachtgever.

De nadere overeenkomst per brug wordt gefaseerd. Fase 1 is erop gericht het object (nader) te inventariseren en eventueel de opdrachtgever varianten met prijsindicaties voor te leggen. In fase 2 kunnen vervolgens weloverwogen ontwerpkeuzes worden gemaakt leidend tot (finale) prijsvorming voor de uitvoering. In fase 3 volgt de uitvoering op basis van een dan (in beginsel) vaste prijs. De contractstructuur laat zich als volgt illustreren:

Goed denkbaar is dat onder de raamovereenkomst ook andere nadere overeenkomsten worden gesloten ten behoeve van de serie, bijvoorbeeld voor het gedurende de realisatie van de serie verzorgen van spoedherstel op de objecten in het geval van schade en calamiteiten. Dit kan efficiënt zijn, aangezien de opdrachtnemer zich toch nabij de objecten bevindt. Daarnaast draagt het bij aan zijn inzicht in de te realiseren vernieuwing.



Continuïteit, positieve prikkels en gezonde samenwerkingsrelatie

Omdat de seriematige aanpak uitvoeringsefficiëntie en investeren, inleren en innoveren beoogt, ligt voor de hand de raamovereenkomst aan te gaan met één opdrachtnemer. Zou de raamovereenkomst met meerdere opdrachtnemer worden aangegaan en zouden de nadere opdrachten in concurrentie worden gesteld, zou de scope-onzekerheid voor de verschillende opdrachtnemers deze doelstellingen direct weer ondermijnen. Op basis van die onzekerheid kan immers niet worden geïnvesteerd, geleerd en geïnoveerd.

Alle nadere overeenkomsten moeten worden gegund binnen de looptijd van de raamovereenkomst.¹⁸ Hierin is een prikkel gelegen voor de opdrachtnemer om de serie voortvarend te realiseren. Immers, loopt hij uit de tijd, kan de volledige serie hem niet meer worden gegund. Die prikkel kan positief worden versterkt, door objecten aan de serie toe te voegen indien de behaalde efficiëntie en versnelling daar ruimte voor laten. Anders gesteld: door te versnellen en goed te presteren, kan een opdrachtnemer een object 'bijverdienen'. Dit moet, zoals eerder toegelicht, dan wel op voorhand in de scope en raming zijn voorzien.

De langjarige samenwerking die opdrachtnemer en opdrachtgever aangaan, is gericht op een gezonde samenwerking met een evenwichtige risicoverdeling, nadere prijsvorming en positieve prikkels. Daartoe is benodigd dat, ingeval de opdrachtnemer niet naar behoren presteert of partijen niet tot (tussentijdse)

overeenstemming komen, het opvolgende object niet aan de opdrachtnemer wordt opgedragen, of zelfs ruimte bestaat voor de opdrachtgever om de raamovereenkomst geheel te beëindigen (exit-optie).

18. De uitvoering van een binnen de looptijd van de raamovereenkomst gegunde nadere opdracht mag wel voortduren na het aflopen van de raamovereenkomst.

7. Aan de slag!

De druk op de infrastructuur in Nederland neemt alsmaar toe en de limieten van wat onze waterbeheerssystemen en vervoersnetwerken kunnen dragen, komen in zicht. Er gelden nu al beperkingen op het gebruik van verschillende viaducten en bruggen¹⁹ en de impact van een (plotselinge) sluiting van kunstwerken of verbindingswegen zal zich steeds harder doen voelen.

Dat de V&R-opgave om een nieuwe marktbenadering en vorm van samenwerken vraagt, lijkt door zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers inmiddels breed onderschreven.²⁰ Met de vormgeving lijkt echter nog te worden geworsteld. Hoewel de seriematige aanpak steeds meer vorm krijgt en er wordt geëxperimenteerd, bijvoorbeeld in verschillende opdrachten van grote opdrachtgevers (Rijkswaterstaat, de gemeente Amsterdam, de Provincie Noord-Holland, de Provincie Zuid-Holland en enkele waterschappen), lijkt de mate waarin en snelheid waarmee deze opdrachten op de markt komen nog niet 'op stoom'. Bovendien ligt het grootste deel van de opgave bij gemeenten, omdat zij het merendeel van de civiele constructies beheren in Nederland (meer dan 80%).²¹

Er is in ieder geval nog bij lange na geen sprake van een omvang en schaal van opdrachten die benodigd is voor disruptieve innovaties en het daadwerkelijk het hoofd kunnen bieden van de urgente V&R-opgave. Een actieve houding vanuit de markt, waarbij expliciet wordt aangegeven welke schaal en looptijd nodig zijn om te kunnen investeren, inleren en innoveren, kan een belangrijke stimulans zijn.

Wij hopen dat dit whitepaper vanuit juridisch perspectief bruikbare inzichten en handvatten biedt om de V&R-opgave nu écht met twee handen aan te pakken. Mocht u naar aanleiding van dit whitepaper vragen hebben, neem dan vooral contact op met de Bouwcampus of de auteurs van dit whitepaper.

19. Rijkswaterstaat Meerjarenplan Instandhouding 2025-2030 d.d. 24 juni 2025

20. Zo bleek onder meer uit het Rondetafelgesprek over aanbestedingen van infrastructuurprojecten met de Tweede Kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat op 7 november 2024, waarin opdrachtgevers, opdrachtnemers en experts hun visie deelden met de kamercommissie.

21. TNO Rapport 'Vernieuwingsopgave infrastructuur | Landelijk

prognoserapport 2023', p.2 en 29.

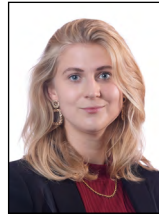
Dit whitepaper is geschreven door CMS en tot stand gekomen op verzoek van en tezamen met de Bouwcampus.

Auteurs:



mr. L.M. (Louisa) Engels
Counsel

T +31 20 301 64 17
E louisa.engels@cms-dsb.com



mr. I. (Isabelle) de Jong
Advocaat

T +31 20 301 62 64
E isabelle.dejong@cms-dsb.com



mr. B.C. (Bernard) Lievers
Advocaat

T +31 20 301 64 88
E bernard.lievers@cms-dsb.com



Your free online legal information service.

A subscription service for legal articles on a variety of topics delivered by email.
cms-lawnow.com

The information held in this publication is for general purposes and guidance only and does not purport to constitute legal or professional advice.

CMS LTF Limited (CMS LTF) is a company limited by guarantee incorporated in England & Wales (no. 15367752) whose registered office is at Cannon Place, 78 Cannon Street, London EC4N 6AF United Kingdom. CMS LTF coordinates the CMS organisation of independent law firms. CMS LTF provides no client services. Such services are solely provided by CMS LTF's member firms in their respective jurisdictions. CMS LTF and each of its member firms are separate and legally distinct entities, and no such entity has any authority to bind any other. CMS LTF and each member firm are liable only for their own acts or omissions and not those of each other. The brand name "CMS" and the term "firm" are used to refer to some or all of the member firms or their offices; details can be found under "legal information" in the footer of cms.law.

CMS locations:

Aberdeen, Abu Dhabi, Amsterdam, Antwerp, Barcelona, Beijing, Belgrade, Bergen, Berlin, Bogotá, Bratislava, Brisbane, Bristol, Brussels, Bucharest, Budapest, Casablanca, Cologne, Dubai, Dublin, Duesseldorf, Ebene, Edinburgh, Frankfurt, Funchal, Geneva, Glasgow, Gothenburg, Hamburg, Hong Kong, Istanbul, Johannesburg, Kyiv, Leipzig, Lima, Lisbon, Liverpool, Ljubljana, London, Luanda, Luxembourg, Lyon, Madrid, Manchester, Maputo, Mexico City, Milan, Mombasa, Monaco, Munich, Muscat, Nairobi, Oslo, Paris, Podgorica, Poznan, Prague, Reading, Rio de Janeiro, Riyadh, Rome, Santiago de Chile, São Paulo, Sarajevo, Shanghai, Sheffield, Silicon Valley, Singapore, Skopje, Sofia, Stavanger, Stockholm, Strasbourg, Stuttgart, Sydney, Tel Aviv, Tirana, Vienna, Warsaw, Zagreb and Zurich.

Further information can be found at **cms.law**