

Inzet workflow onontbeerlijk bij aanbestedingstrajecten

Verbeter communicatie tussen aanbieders en bidders in rijksbouw

In de wereld van de rijksbouw van grond- en waterwerken vinden grote verschuivingen plaats. Neem bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. Kwam de opdrachtgever voorheen met een concreet uitgewerkt idee om deze daarna uit te besteden, nu krijgt de aannemende partij de ruimte om zijn eigen oplossingen uit te werken. Het gevolg van deze verschuiving in verantwoordelijkheid is dat men duidelijke afspraken moet maken over risico's die met een dergelijke aanpak gepaard gaan. Richtlijnen voor communicatie zijn dan uiterst belangrijk. Momenteel wordt er hard gewerkt aan de formulering van standaarden voor formele communicatie. Hierbij blijkt dat de inzet van workflow onontbeerlijk is voor het goed kunnen sturen van deze processen.

Traditioneel bestaat een bouwproces uit verschillende fasen, waarbij de voorbereidende fase wordt afgesloten met een bestek. In dit bestek staat het project tot in detail beschreven.

Er staat bijvoorbeeld in welk materiaal er gebruikt gaat worden en welke belasting het object moet kunnen dragen. Na de oplevering van het bestek kan een aanbesteding plaats-

vinden. Deze aanbesteding heeft een duidelijk criterium: de laagst biedende partij krijgt de opdracht.

Omdat organisaties bij aanvang van een aanbesteding er steeds meer voor kiezen om de biedende partij de invulling van het project te laten bepalen, is het onderscheidende criterium voor gunning bij nieuwe bouwopdrachten veel complexer geworden. Zo kan het zijn dat de opdrachtgever zich beperkt tot het initiatief, en zowel de bouw als exploitatie geheel aan de aannemende partij overlaat. De opdrachtgever kan zelfs de financiering van het project uitbesteden. De opdrachtnemer zal in dat geval door middel van exploitatie de kosten voor de bouw moeten terugverdienen. Het zal duidelijk zijn dat bij zo'n aanbesteding het gunnen van een opdracht een stuk lastiger is. Niet alleen de prijs, maar ook de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het project is in dit geval bepalend voor de opdrachtverlening.

Samenwerking overheid en marktpartijen

De vorm van bouwcontracten waarbij de opdrachtnemer een grote verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project heeft, is terug te vinden bij projecten waarbij overheid en marktpartij(en) met elkaar samenwerken. Zo'n projectvorm wordt ook wel publiek-private samenwerking (PPS) genoemd. Kenmerkend voor dit soort projecten is dat de opdrachtgever geen bestek voorschrijft - zoals



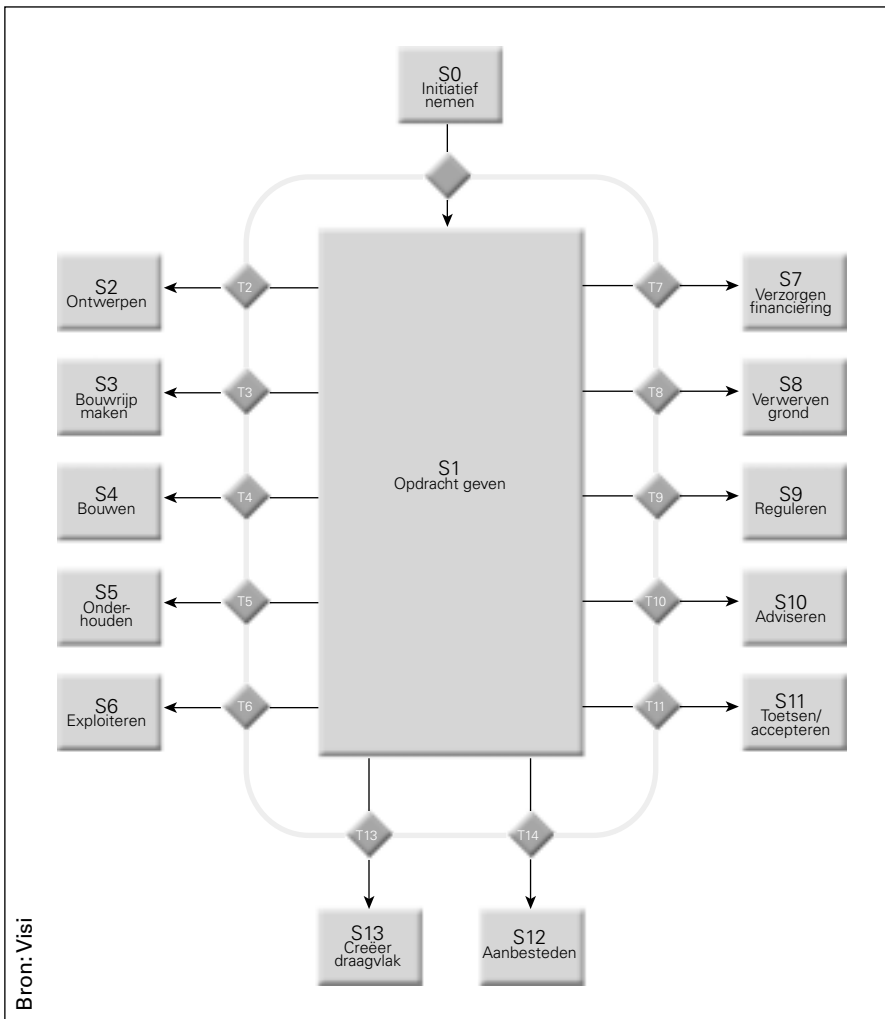
bij traditionele projecten - maar uitgaat van een outputspecificatie. Hierin is beschreven welk doel men wil bereiken, waarna de aanbiedende partij zelf bepaalt op welke wijze zij dat doel bereikt. Het idee achter deze aanpak is dat dit zal leiden tot innovatie, waardoor een betere prijs/kwaliteit-

nele bouwopdrachten verschilt een PPS-project ook op het gebied van de risicoverdeling tussen de partijen. Het risico wordt bijvoorbeeld ondergebracht bij de partij die de consequenties het beste kan dragen. In de praktijk blijkt deze benadering het meest kostenbesparend te zijn. Aan-

een PPS-project zijn deze onderdelen juist bepalend voor de aanneemsom. Daarom vinden hierover juist onderhandelingen plaats tijdens de aanbesteding. Een aanbesteding van een PPS-project brengt dan ook een zeer complexe communicatiestroom op gang, zeker als de aanbesteding voor alle biedende partijen een gelijke behandeling behoeft en er geen sprake mag zijn van concurrentiebehandeling. Hoewel alle partijen een uiteindelijk bod mogen doen, mag paradoxaal genoeg de vertrouwelijke informatie die tijdens deze onderhandelingen op tafel komt tussen de vragende en biedende partijen niet naar de concurrentie uitlekken. Het hele communicatieproces is er dan ook op gericht dat de aanbiedende partij alle biedende partijen zo goed mogelijk informeert.

Fasen in aanbestedingsprocedure

De aanbestedingsprocedure voor een PPS-project bestaat grofweg uit de volgende fasen: de selectiefase, de biedingsfase en de onderhandelingsfase. In de selectiefase kunnen belangstellenden zich na de publicatie van de aanbesteding bij de opdrachtgever melden. De belangstellenden krijgen vervolgens een selectiedocument toegezonden met daarin een beschrijving van het project en de selectiecriteria waaraan moet worden voldaan. Na de aanmelding vindt een selectie plaats tussen de gegadigden en start de consultatiefase. In deze fase spreekt de opdrachtgever afzonderlijk met alle gegadigden over het project. Tijdens dit gesprek komen de mogelijkheden en onmogelijkheden aan de orde, alsmede de technische specificatie van de geboden oplossingen. Een belangrijk aspect van deze fase is dat de informatie die de concurrentie nadelig zou kunnen beïnvloeden aan alle partijen wordt verstrekt. Aan de hand van de consultatiefase stelt men de definitieve aanbestedingsstukken vast. Met de



Afbeelding 1. Met een zogenaamde landkaart bepaalt men de hoofdlijnen van de communicatiestructuur voor een aanbestedingsproject.

verhouding van het eindproduct ontstaat. Ook leidt deze aanpak tot een betere integratie van de verschillende onderdelen van het project, wat weer resulteert in een grotere efficiëntie. Zeker als de aanbiedende partij de bouw en de exploitatie voor haar rekening neemt, kunnen deze onderdelen beter op elkaar worden afgestemd. Ten opzichte van traditio-

gezien elk project een andere risicoverdeling heeft, moet men tijdens de aanbesteding hierover onderhandelen.

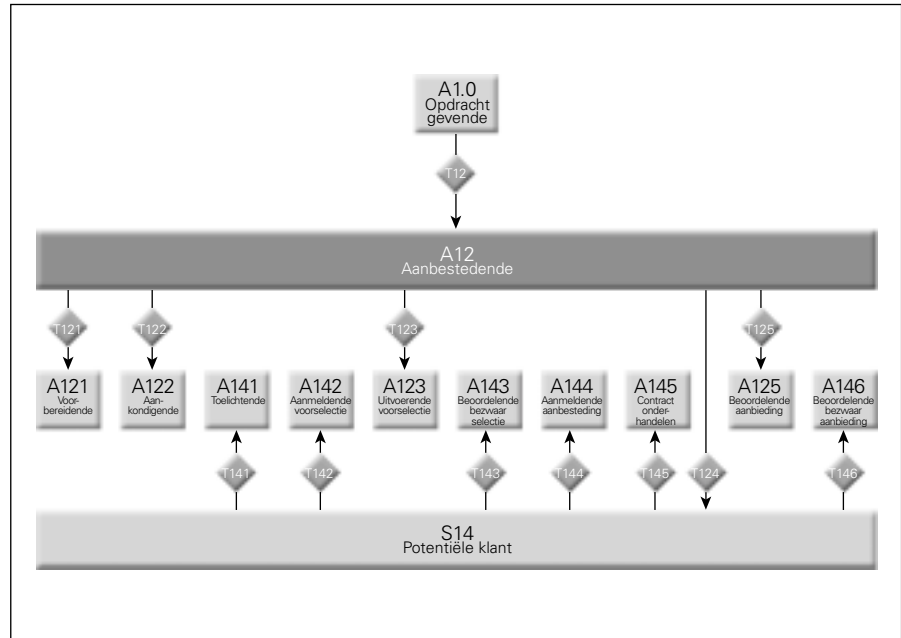
Met name op dit punt verschilt een PPS-aanbesteding dus van een traditionele aanbesteding. Waren de risicoverdeling en de projectaanpak tijdens een traditionele aanbesteding geen punt van onderhandeling, bij

start van de biedingsfase wordt aan de private partijen het biedingsdocument aangeboden. Hierop volgen de aanbiedingen, waarna de opdrachtgever de beste aanbieders uitnodigt. Op dat moment vinden onderhandelingen plaats, waarbij het gunningcriterium wordt gehanteerd welke aanbieding voor de opdrachtgever economisch het meest voordelig is.

Het zal duidelijk zijn dat een goede PPS-aanbesteding een veel intensievere communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vereist dan een traditionele aanbesteding. Momenteel wordt dan ook hard gewerkt aan de bepaling van de normen waaraan de communicatie moet voldoen. Het VISI-project is zo'n initiatief dat zich toelegt op het formuleren van gezamenlijke afspraken voor een betere communicatie bij bouwprojecten.

Visi

Visi staat voor 'Voorwaarden scheppen voor invoering van ICT' en heeft tot doel een raamwerk te vormen voor de formele communicatie bij de bouw van grond- weg- en waterwerken (GWW). Daarbij bouwt Visi voort op de gangbare besteksnormen zoals RAW (regeling automatisering grond- en waterwerken) en UAV (uniforme aanbestedingsvoorwaarden). De kern van het Visi-raamwerk bestaat uit een model van rollen en transacties. Dit model komt voort uit de gedachte dat bij elke vorm van communicatie sprake is van een transactie. De transactie bij een bouwproject kan bijvoorbeeld een verzoek zijn tot opdracht voor aanpassing of tot het afhandelen van een overeenkomst. Daarbij is er volgens het Visi-raamwerk altijd sprake van twee rollen die worden ingenomen. Deze rollen zijn in de eerste plaats onder te verdelen in een initiatiefnemersrol en een uitvoerdersrol. Afhankelijk van het soort transactie kan men een verdere onderverdeling maken waarbij voor elke rol die men



Afbeelding 2. Een schema aanbesteding.

inneemt een aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden gelden. Verder kan een rol voor meerdere transacties van toepassing zijn. Binnen het Visi-raamwerk worden voor het afhandelen van overeenkomsten berichten gebruikt. Deze berichten kan men bijvoorbeeld gebruiken voor een opdrachtformulering of voor een afwijkmelding. De grote bijdrage van Visi is dat in het raamwerk precies is vastgelegd welk berichtformaat bij een transactie hoort. Hierdoor ontstaat een eenduidige definitie van communicatie tussen de verschillende betrokken partijen. Met name bij complexe bouwprojecten kan men met behulp van Visi op een uniforme manier met elkaar communiceren. Door de toepassing van uniforme berichtformaten kunnen alle betrokken partijen binnen een project gebruikmaken van dezelfde communicatiestandaard. Hierdoor treden er minder fouten op in de communicatie en wordt het onderlinge begrip tussen alle partijen vergroot. Het bepalen van de hoofdlijnen van de communicatiestructuur voor een project wordt binnen Visi ondersteund

met een zogenaamde landkaart. Deze landkaart geeft een beeld van een realisatieproces door middel van rollen en transacties. Op basis hiervan is het voor een projectorganisatie mogelijk om de communicatiestromen vast te leggen, waarna men de berichtenformaten voor de verschillende transacties kan bepalen. Ook de communicatiestromen van het aanbestedingsproces zijn door Visi in kaart gebracht. Zeker bij een aanbestedingsprocedure van een PPS-project is dit een interessante bijdrage. Weliswaar bestaan er voor een aanbestedingsprocedure al richtlijnen, maar voor de communicatie die hiervoor wordt gebruikt, waren nog geen standaarden ontwikkeld.

Workflow en aanbesteding

Met de normalisatie van communicatiestromen binnen bouwprojecten is een belangrijke aanzet gegeven voor workflowtoepassingen. Het vastleggen van het communicatieproces alleen is namelijk niet genoeg. Het gehele proces dient ook zeer zorgvuldig te worden gestuurd. Hierbij bieden workflowapplicaties een goede uitkomst.

In de praktijk is met workflowtoepassingen voor aanbestedingstrajecten van publiek-private samenwerkingsprojecten al veel ervaring opgedaan. Zo is bij het aanbestedingsproces van de HSL Infraprovider gebruik gemaakt van een workflowsysteem. Het specifieke proces waarvoor men het systeem heeft ingezet is de afhandeling van vragen van aanbidders over de outputspecificatie tijdens de zogenaamde consultatiefase. Deze outputspecificatie heeft als basis gediend voor het biedingsdocument dat later in het aanbestedingstraject is gebruikt voor de onderhandelingen. Tijdens de consultatiefase zijn de vragen van de aanbieder partijen erg specifiek en moeten experts van de projectorganisatie de antwoorden leveren. Bovendien moet men met het workflowsysteem goed in de gaten houden of nieuwe informatie ook relevant is voor andere partijen. Dit om het transparantie- en gelijkheidsbeginsel van het aanbestedingsproces te waarborgen.

Bijzonder aan het workflowsysteem voor het onderhandelingstraject van de Infraprovider is de combinatie van internettechnologie, workflow en documentenbeheer. Door het gebruik van internettechnologie zijn de beheerkosten van het systeem laag. Voor gebruik van de applicatie hoeft men bijvoorbeeld geen aparte applicatieclient te installeren. De werkplek van de gebruiker dient alleen voorzien te zijn van een internetbrowser met een verbinding naar de server, waarop de gebruiker met een gebruikersverificatie kan inloggen op het systeem. Een ander voordeel is de platformafhankelijkheid. De standaard die voor internet wordt gehanteerd, maakt het mogelijk dat internetapplicaties op verschillende platforms kunnen draaien. Daarbij is het niet van belang of de platformstandaard van een organisatie van Microsoft of van IBM is. Op beide platforms werken internetapplicaties probleemloos zonder dat er aan-

passingen hoeven worden gemaakt. Bovendien is het workflowsysteem door gebruik van deze techniek schaalbaar. Om gebruikers toegang te verlenen tot het systeem dient de beheerder alleen autorisatie te geven. De gebruiker is daarna niet afhankelijk van de locatie waarop hij inlogt. Zeker wanneer wordt gekozen voor een extranettoepassing, kan vanaf een willekeurige locatie met de juiste autorisatie worden ingelogd op het systeem. Met name bij een decentrale projectorganisatie is de toepassing van deze techniek een belangrijke toegevoegde waarde van het workflowsysteem.

Voor de ondersteuning van onderhandelingen van het aanbestedingstraject bij de Infraprovider heeft men ervoor gekozen om de workflowtoepassing te combineren met documentenbeheer. De workflow is hierbij volledig geïntegreerd in de berichtformaten die men gebruikt voor de beantwoording van vragen. Bovendien is de workflow pas geconfigureerd nadat de projectorganisatie hiervoor de procesbeschrijving heeft vastgesteld. Door eerst het proces te modelleren en daarna de workflow te configureren, is het mogelijk om vooraf met diverse omgevingsfactoren rekening te houden. Hierdoor hoeft de workflowconfiguratie van het systeem tijdens het proces niet of nauwelijks te worden aangepast. Ook heeft deze aanpak voor de gebruiker als voordeel dat het systeem weinig instructie behoeft: het procesmodel van de projectorganisatie verschaft de gebruiker genoeg informatie om in grote lijnen het systeem te begrijpen. Aangezien de antwoorden en nieuwe inzichten invloed hebben op het biedingsdocument en men het gelijkheidsbeginsel in deze fase in acht moet nemen, is ervoor gekozen om de workflow te combineren met het documentenbeheer. Door deze combinatie is het mogelijk wijzigingen in de outputspecificatie die het antwoordproces tot

gevolg heeft, te ondersteunen in een systeem. Zo kan de projectorganisatie met het systeem traceren of antwoorden invloed hebben op de outputspecificatie en eventuele wijzigingen direct door te voeren in het document. Door elke wijziging in het systeem te registreren, kan men bovendien zeer nauwkeurig achterhalen welke mutaties zijn gemaakt en door wie.

Zware eisen

De combinatie van workflow en documentbeheer zorgt ervoor dat alle taken en informatie in een systeem zijn ondergebracht. Bij het managen van grote bouwopdrachten levert dit grote voordelen op. Met name bij de aanbestedingsfase van een PPS-project waarbij de communicatiestroom complex is, zijn hiermee goede resultaten geboekt. Voor het beheersen van de communicatiestroom is het ook belangrijk dat er formele afspraken worden gemaakt over de wijze waarop men in de bouwwereld communiceert. Momenteel wordt dan ook hard gewerkt aan de standaardisatie van communicatieprocessen van grote bouwtrajecten. Visi ontwikkelt hiervoor een interessant raamwerk. Een volgende fase zal bestaan uit de toepassingsmogelijkheden van de communicatiestandaarden van Visi in combinatie met workflow en documentbeheer. Maar eerst zal het raammodel van Visi bestendig moeten blijken tegen de zware eisen die de bouwwereld hanteert.



Bart Ferwerda en Richard Kres

Bart Ferwerda is clustermanager business process solutions bij Baskert Builders en Richard Kres is adviseur ruimtelijke ordening bij DHV.