

# Contractbeheersing en toezicht

## De Rijksgebouwendienst

2 mei 2011

EINDRAPPORT



## INHOUDSOPGAVE

---

---

<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	<b>2</b>
<b>VOORWOORD</b> .....	<b>5</b>
<b>REFLECTIE OP HET ONDERZOEK EN HET COMMENTAAR</b> .....	<b>6</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>9</b>
HOOFDSTUK 2.....	9
HOOFDSTUK 3.....	10
HOOFDSTUK 4.....	13
HOOFDSTUK 5.....	14
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>19</b>
1.1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK.....	19
1.2 INHOUD VAN HET ONDERZOEK.....	20
1.3 PLAN VAN BEHANDELING.....	22
<b>2. BEGRIPPENKADER EN TOETSINGSKADER</b> .....	<b>23</b>
2.1 BEGRIPPENKADER .....	23
2.2 TOETSINGSKADER .....	24
<b>3. METHODIEKEN</b> .....	<b>26</b>
3.1. INLEIDING.....	26
3.2 RIJKSWATERSTAAT: SYSTEEMGERICHTE CONTRACTBEHEERSING; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN .....	26
3.2.1 Voor- en nadelen ervaren door de opdrachtgever .....	37
3.1.2 Voor- en nadelen ervaren door de opdrachtnemer .....	39
3.2 TECHNICAL INSPECTION SERVICE (TIS); ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN .....	40
3.2.1 Voor- en nadelen opdrachtgever.....	43
3.2.2 Voor- en nadelen opdrachtnemer .....	43
3.3 PRORAIL: VERBORGEN GEBREKEN VERZEKERING; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN .....	44
3.3.1 Voor- en nadelen ervaren door de opdrachtgever .....	48
3.3.2 Voor- en nadelen ervaren door de opdrachtnemer en de TIS.....	49
3.4 CERTIFICATIE; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN .....	50
3.4.1 Voor- en nadelen opdrachtgever.....	54
3.4.2 Voor- en nadelen opdrachtnemer.....	55
3.5 VROM-INSPECTIE: PROGRAMMATISCH HANDHAVEN EN CONVENANTEN; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN .....	56
3.5.1 Programmatisch handhaven .....	56
3.5.1.1 Voor- en nadelen toezichthouder .....	60
3.5.1.2 Voor- en nadelen partij waarop toezicht wordt gehouden .....	60
3.5.2 Convenanten.....	60
3.5.2.1 Voor- en nadelen toezichthouder .....	63
3.5.2.2 Voor- en nadelen partij waarop toezicht wordt gehouden .....	63
3.6 GEMEENTELIJK BOUW- EN WONINGTOEZICHT GEMEENTE: TOEZICHTPROTOCOL; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN .....	63
3.6.1 Voor- en nadelen toezichthouder.....	65
3.6.2 Voor- en nadelen partij waarop toezicht wordt gehouden.....	65
3.7 DIRECTIETOEZICHT; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN.....	65
3.7.1 Voor- en nadelen opdrachtgever.....	68
3.7.2 Voor- en nadelen opdrachtnemer.....	69

3.8	DNB: RISICOGESTUURD SYSTEEMTOEZICHT; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN .....	69
3.8.1	Voor- en nadelen toezichthouder.....	75
3.8.2	Voor- en nadelen partij waarop toezicht wordt gehouden.....	76
3.9	COMMISSIONING; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN .....	76
3.9.1	Voor- en nadelen commissioning voor opdrachtgever .....	81
3.9.2	Voor- en nadelen commissioning voor opdrachtnemer.....	81
3.10	BEHEERSING VAN KOOP- EN HUURCONTRACTEN .....	81
3.11	BEHEER EN ONDERHOUD VAN VASTGOED .....	83
3.12	TUSSENCONCLUSIE .....	85
<b>4.</b>	<b>POLITIEK-MAATSCHAPPELIJK KADER .....</b>	<b>88</b>
4.1	PRIORITERING VAN RISICO'S.....	88
4.2	DE RIJKSGEBOUWENDIENST ALS UITVOERINGSORGANISATIE .....	88
4.3	DE RIJKSGEBOUWENDIENST ALS POLITIEKE ORGANISATIE .....	89
4.4	HET BELANG VAN HET PRIMAIRE PROCES EN VAN TOEZICHT .....	89
4.5	BEGRENDE MOGELIJKHEDEN VAN CONTRACTBEHEERSING EN TOEZICHT .....	90
4.6	TUSSENCONCLUSIE .....	90
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....</b>	<b>92</b>
5.1	EFFECTIVITEIT, EFFICIENCY, RECHTMATIGHEID BETALING EN VERTROUWEN ALS UITGANGSPUNT VAN CONTRACTBEHEERSING .....	92
5.1.1	TIS .....	93
5.1.2	SCB.....	94
5.1.3	VGW .....	95
5.1.4	Certificatie .....	97
5.1.5	(Systeem)Toezicht en beheersing op grond van risicoanalyse (DNB/Rijksinspecties) .....	98
5.1.6	Directietoezicht.....	98
5.1.7	Permanente commissioning.....	99
5.2	BEANTWOORDING TOETSINGSKADER.....	101
5.2.1	TIS .....	101
5.2.2	Systeemgerichte contractbeheersing .....	103
5.2.3	Verborgene Gebreken Verzekering .....	105
5.2.4	Certificatie .....	107
5.2.5	(Systeem)Toezicht en beheersing op grond van risicoanalyse (DNB/Rijksinspecties) .....	109
5.2.6	Directietoezicht.....	111
5.2.7	Permanente commissioning.....	113
5.3	OPLOSSINGSRICHTINGEN BIJ VERSCHILLENDE CONTRACTVORMEN.....	114
5.3.1	DNR-contracten .....	115
5.3.2	UAV-contracten.....	116
5.3.3	UAV-GC-contracten.....	117
5.3.4	Prestatiecontracten .....	118
5.3.5	Huur- en koopcontracten.....	119
5.3.6	DBFMO-contracten .....	120
<b>BIJLAGEN .....</b>	<b>122</b>	
BIJLAGE 1	BEGRIPPENLIJST .....	122
BIJLAGE 2	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN .....	122
BIJLAGE 3	DISCUSSIESTUK POLITIEK-MAATSCHAPPELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID RGD.....	124
BIJLAGE 4	REACTIE FRISSEN .....	129
BIJLAGE 5	REACTIE ZOURIDIS.....	131

BIJLAGE 6 EFFECTIVITEIT EN EFFICIENCY PAR. 5.1 NADER UITGEWERKT .....	132
BIJLAGE 7 REACTIE PROF. WAMELINK.....	137
BIJLAGE 8 REACTIE PROF. VRIJLING.....	138
BIJLAGE 9 REACTIE PROF. VAMBERSKY .....	140

## VOORWOORD

---

De Rijksgebouwendienst is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van de grootste vastgoedportefeuille van het Rijk. Het takenpakket van de Rijksgebouwendienst strekt zich over de gehele levensfase van onroerend goed uit: ontwerp, uitvoering, beheer, onderhoud, verhuur, verbouwing en uiteindelijk mogelijk sloop of transformatie van bestemming. Voor de uitvoering van deze taken worden door de Rijksgebouwendienst marktpartijen ingeschakeld. Het is voor de Rijksgebouwendienst van groot belang dat de kwaliteit van de prestaties van deze marktpartijen geborgd wordt, zodat de eisen van de met hen gesloten contracten worden nageleefd.

In verband met de veranderde wereld waarin de Rijksgebouwendienst zich bevindt, beraadt de Rijksgebouwendienst zich thans op de wijze waarop contracten met marktpartijen worden beheerst en de wijze waarop toezicht wordt gehouden op deze marktpartijen. Om zich zo goed mogelijk te beraden, is inzicht in verschillende methodes van contractbeheersing en toezicht nodig. Teneinde dat inzicht te verkrijgen is door de Rijksgebouwendienst het Instituut voor Bouwrecht ingeschakeld en is deze rapportage tot stand gekomen. De rapportage zal gaan dienen als ondersteuning voor het doordacht zetten van komende stappen.

De rapportage is van de hand van mr. H.P.C.W. Strang en is tot stand gekomen onder supervisie van prof. mr. dr. M.A.B. Chao-Duivis van het IBR en is in opdracht van projectleider ing. N.J. Dols, directie Projecten van de Rijksgebouwendienst uitgevoerd.

## REFLECTIE OP HET ONDERZOEK EN HET COMMENTAAR

---

Het is in de wetenschap niet ongebruikelijk om na afloop van een onderzoek van enige omvang even de tijd te nemen en de gedachten te laten gaan over de wijze waarop het onderzoek plaatsvond, het tussentijds geleverde commentaar door externe ter zake kundigen en de verwerking daarvan alsmede het uiteindelijke resultaat. Het kader voor deze reflectie wordt gevormd door enerzijds de opdracht zelf en anderzijds de opdrachtgever. Is onderzoek op deze wijze nuttig voor deze opdrachtgever?

Voorop staat dat de opdracht twee deelvragen betreft: een beschrijving van beelden, theorieën etc. van contractbeheersing en toezicht en een analyse die handvatten biedt bij beantwoording van de vraag (door de RGD zelf te beantwoorden vraag) wat de RGD wil verstaan onder toezicht en contractbeheersing. Deze vragen verlangen een beschrijvend antwoord. Van de onderzoeker is niet verwacht dat deze zelf met keuzen zou komen. Wel zijn oplossingsrichtingen aanbevolen.

De wijze, waarop te werk is gegaan is als volgt geweest. Er is een toetsingskader geschetst en dat kader is 'los gelaten' op de belangrijkste contractbeheersingsmethodieken die in de wereld van bouwprojecten (van initiatief tot en met beheer) in omloop zijn. Het gebruik van dit soort methodieken is niet uniek voor de bouwwereld. In tal van branches wordt gewerkt met methodieken van contractbeheersing met een zware rol daarin voor vormen van toezicht. Het lag dan ook methodologisch voor de hand in de leer te gaan bij die andere branches. Gezien de tijd, waarbinnen gerapporteerd diende te worden, is een keuze gemaakt voor één branche die wel raakvlakken heeft met de bouwsector en één branche die daar geen raakvlakken mee heeft. Het toezicht door VROM-Inspectie heeft wel raakvlakken met de bouwsector en is onder meer gekozen omdat er bij de VROM-Inspectie ervaring is met verschillende vormen van toezicht en contractbeheersing (certificatie, programmatisch handhaven, systeemtoezicht op basis van convenanten). Daarnaast is gekozen voor de financiële branche, en daarbinnen weer voor een van de belangrijkste organisaties belast met toezicht, De Nederlandsche Bank. Deze keuze is ingegeven door de gedachte dat deze organisatie uitdrukkelijk belast is met toezicht en daartoe een instrumentarium heeft ontwikkeld, waarin elementen zijn opgenomen die grote gelijkenis vertonen met de elementen die terug komen in de typische bouwrechtelijke vormen van toezicht en contractbeheersing. Het lag dan ook in de lijn der verwachting dat op een abstract niveau inzichten konden verworven en een spiegel voorgehouden kon worden. Voorts was van belang bij de keus voor DNB dat deze organisatie ook politiek en qua beeldvorming naar buiten in soms vergelijkbare situaties verkeert als de opdrachtgever.

Kwantitatief bleek dat er meer methodieken te onderzoeken zijn geweest in de sfeer van de ontwerp- en uitvoeringsfase dan in de sfeer van de beheerfase. Deze drie fasen vormden de totale scope van het onderzoek. Ook bleek tijdens de uitvoering van de opdracht dat er meer interviews over ontwikkeling en uitvoering gepland konden worden dan over beheer, onderhoud en huur en koop. Dat verklaart dat de nadruk in het rapport op de ontwerp- en uitvoeringsfase is komen te liggen. Het object van waarvoor de methoden van toezicht en contractbeheersing worden toegepast verschilt, zoals prof. Wamelink terecht opmerkt, evenals het toezicht en de contractbeheersing zelf. Toch is bespreking van deze verschillende onderwerpen in een rapport gerechtvaardigd, omdat op een abstract niveau de vragen waar de praktijk mee van doen heeft, dezelfde zijn.

De gehanteerde onderzoeksmethodiek was een combinatie van 'deskresearch' (literatuur onderzoek) en het voeren van gesprekken. Deze gesprekken dienden niet om een empirische onderbouwing van het literatuuronderzoek te verzorgen, maar om een beeld te krijgen van hoe er in het veld gedacht wordt over de verschillende onderzochte methodieken. Dit onderdeel van de werkzaamheden heeft uitdrukkelijk niet de pretentie om wetenschappelijk als onderlegger te dienen voor de aanbevelingen en conclusies.

De bespreking van de onderzochte methodieken heeft plaatsgevonden volgens een vast stramien zoals vorm gegeven in het toetsingskader (de zeven vragen). In de versie die door prof. Wamelink werd becommentarieerd was dit nog niet strak doorgevoerd en zijn commentaar op dit punt is dan ook vanzelfsprekend opgevolgd.

Inhoudelijk biedt het onderzoek een beeld van methoden en technieken en de toets daarvan aan de hand van het toetsingskader alsmede van de plaats van deze methoden en technieken in de gangbare contractvormen. Het beeld dat daaruit voortvloeit, is in zekere zin nog een theoretisch beeld. Zoals opgemerkt, zijn er weinig gesprekken gevoerd om een wetenschappelijk verantwoord beeld van het gebruik van de genoemde methodieken in de praktijk te geven. Het is dan ook juist, dat prof. Wamelink opmerkt dat er een verschil is tussen contractbeheersing volgens de methodiek en in de werkelijkheid. Het uitputtend onderzoeken van de werkelijkheid was geen deel van de opdracht en daarom wordt deze opmerking ook niet als een echt kritiekpunt opgevat. Wel is het door het houden van interviews mogelijk geweest om ook (kritische) praktijkervaringen mee te nemen in het rapport. Heeft het zin om aan te bevelen aan de opdrachtgever, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, nader onderzoek te verrichten? Daar wordt aan getwijfeld. Het is de bedoeling dat de bevindingen van dit onderzoek binnen de organisatie van BZK verder worden gebracht. Wanneer het Ministerie in de volgende fasen van het proces zich specifiek op een of meer technieken gaat richten en een methodiek voor de Rijksgebouwendienst gaat ontwikkelen kan wel overwogen worden om nog aanvullend op zoek te gaan naar praktijkervaringen. Met deze opmerking komt ook het commentaar van prof. Vambersky in beeld, die pleitte voor het geven van een toekomstvisie. Als ik het goed zie, is dat uitdrukkelijk niet de opdracht geweest. Het is het Ministerie zelf dat met dit rapport als onderlegger een toekomstvisie bepaalt. Wat dit laatste betreft, zowel prof. Vambersky als prof. Vrijling doen suggesties aangaande de te prefereren keus: het lijkt evident dat dat meegenomen wordt bij de besluitvorming binnen het Ministerie.

Het onderzoek bevat ook een Discussiestuk Politiek-Maatschappelijke Verantwoordelijkheid RGD alsmede reacties van prof. Frissen en prof. Zouridis. In een onderzoek als het onderhavige, dat betrekking heeft op de juridische vormgeving van handelen van een overheid, is het van groot belang dat ook de politiek-maatschappelijke kant van het handelen wordt meegenomen. Deze twee aspecten kunnen immers divergeren. De naar aanleiding van dit deel van het onderzoek geformuleerde vragen zijn onontbeerlijk voor een evenwichtige besluitvorming, die thans ingegaan zal moeten worden.

Afrondend dan de vraag: is dit onderzoek op de wijze waarop het is uitgevoerd en gegeven de uitkomst (dit rapport) nuttig voor de opdrachtgever? Naar mijn mening is dat het geval. Een cynicus zal zeggen, dat de supervisor van de onderzoeker van het rapport moeilijk wat anders kan zeggen; in antwoord daarop geef ik de redenen voor mijn positieve reactie op de opgeworpen vraag.

Het onderzoek is extern uitgevoerd, door iemand die geen enkel belang heeft bij de opdrachtgever noch bij de te onderzochte praktijk en hetzelfde geldt voor de supervisor. Dat maakt dat het onderzoek onafhankelijk plaats vond. Daar komt bij dat het onderzoek extern is getoetst en voorzien van commentaar, waar gehoor aan gegeven is. Inhoudelijk en methodologisch is het onderzoek n.m.m. dan ook volgens de regels van de kunst uitgevoerd.

Het vorenstaande zag op de – technische - wijze van het onderzoek, maar is het ook nuttig dat de overheid dit soort onderzoek *überhaupt* laat uitvoeren? Ook die vraag beantwoord ik bevestigend. Er is een veelheid van methodieken in omloop en de natuurlijke gang van zaken is, dat dan eens van deze methodiek gebruik gemaakt wordt en dan eens van die. Het is evenwel een kwestie van ordentelijk handelen om bewust keuzen te maken. Daartoe moet dan wel in beeld zijn waaruit gekozen kan worden. En dat is neergelegd in dit rapport.

Het is wel zaak, dat nu wordt gehandeld op basis van dit rapport en dat de keuzen, die men beredeneerd kan maken, ook gemaakt worden en dat voor een bepaalde periode een wijze van handelen wordt uitgezet én dienovereenkomstig wordt gehandeld. Men hoort wel eens van uitgebrachte rapporten die 'in de kast verdwijnen', als dat gebeurt is het onderzoek niet nuttig geweest. Het voornemen op basis van dit rapport een strategie uit te zetten, wordt dan ook van harte onderschreven mits ook aan die strategie uitvoering wordt gegeven. Evaluatie van dat handelen is daarbij geboden en een onnodig stijf keurslijf mag het kader uiteraard niet worden.

Prof. mr. dr. M.A.B. Chao-Duivis  
Directeur Instituut voor Bouwrecht



## SAMENVATTING

---

Het onderzoek waarover in dit document gerapporteerd wordt heeft betrekking op toezichts- en contractbeheersingsactiviteiten die plaats vinden om de kwaliteit van aan de Rijksgebouwendienst geleverde prestaties te verhogen. Eerst wordt behandeld wat in het kader van dit onderzoek onder toezicht en contractbeheersing wordt verstaan en welk toetsingskader zal worden gehanteerd. (Hoofdstuk 2) In de eerste plaats wordt geïnventariseerd welke methodes van toezicht en contractbeheersing in de markt worden toegepast en welke voor- en nadelen aan die methodes zijn verbonden. (Hoofdstuk 3) Daarnaast wordt gekeken naar de politieke en maatschappelijke context waarbinnen toezicht en contractbeheersing in dit verband plaatsvinden. (Hoofdstuk 4) Tot slot wordt een analyse verricht met betrekking tot de vraag welke methodes voor de Rijksgebouwendienst interessant kunnen zijn en dus in volgende stappen van het onderzoek kunnen worden betrokken. (Hoofdstuk 5)

## HOOFDSTUK 2

---

Onder contractbeheersing wordt in dit onderzoek verstaan: 'Het geheel van activiteiten die door of namens de opdrachtgever worden uitgevoerd, die ervoor zorgen dat de opdrachtgever er in redelijkheid vanuit mag gaan dat de eisen uit de overeenkomst worden bereikt en dat de risico's voor de opdrachtgever acceptabel blijven.' Voor toezicht wordt de volgende definitie gehanteerd: 'Het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.'

De verschillende aspecten van het toetsingskader die in hoofdstuk 3 en 5 aan de orde komen zijn:

### *Doel van toezicht*

1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rijksgebouwendienst? In het kader van de onvervreembare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.<sup>1</sup>

### *Juridische aspecten van toezicht*

2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer?

### *Financiële aspecten*

---

<sup>1</sup> Zie over deze onvervreembare verantwoordelijkheid P.H.J.M. van der Ven, *De Rijksgebouwendienst als opdrachtgever binnen het Rijkshuisvestingsstelsel*, 2010 en het definitieve 'Transitieplan Plan van Aanpak contractbeheersing en toezicht'.

3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging of verlaging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?

#### *Organisatorische aspecten*

4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rijksgebouwendienst?
5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst en de opdrachtnemers?

#### *Overige aspecten*

6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?
7. Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rijksgebouwendienst tot stand brengt?

## HOOFDSTUK 3

---

Als eerste methode wordt in hoofdstuk 3 systeemgerichte contractbeheersing behandeld. Deze methode, die gebruikt wordt door Rijkswaterstaat, stelt de opdrachtgever in staat om meer afstand tot de uitvoering van de opdracht te nemen, door niet alleen op de output te controleren, maar ook op systemen en processen. Van de opdrachtnemer wordt verwacht dat hij zelf extra werkzaamheden verricht op het gebied van kwaliteitsborging.

De tweede methode is de inzet van de Technical Inspection Service (TIS). De TIS wordt tot nu toe door Rijkswaterstaat en ProRail ingezet op het specifieke onderwerp constructieve veiligheid. De werkwijze van de TIS kenmerkt zich door specialisatie op toezichtactiviteiten, waardoor een onafhankelijk oordeel kan worden gegeven over ontwerp en uitvoering.

Als derde methode wordt de Verborgene Gebreken Verzekering behandeld. De Verborgene Gebreken Verzekering wordt tot nu toe alleen door ProRail gebruikt. In de door ProRail gebruikte variant wordt naast een directie ook een TIS gecontracteerd die toezicht houdt op de constructieve veiligheid van een bouwwerk. De constructieve veiligheid wordt bovendien voor een periode van tien jaar verzekerd, zodat het toezicht van de TIS eigenlijk ten behoeve van de verzekeringsmaatschappij wordt gehouden.

De vierde methode die beschreven wordt, is certificatie. Certificatie is een methode die al vele toepassingen kent binnen en buiten de bouw- en vastgoedsector. Het betreft een periodieke controle door een certificerende instelling op basis van een Beoordelingsrichtlijn die in beheer is bij een College van Deskundigen.

Als vijfde is gekeken naar het toezicht dat door de VROM-Inspectie wordt gehouden. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen programmatisch handhaven en systeemtoezicht op basis van convenanten. Programmatisch handhaven houdt in dat aan de hand van een risicoinschatting, prioritering en doelgroepenanalyse gekozen

wordt voor de meest geëigende interventiestrategie. Bij systeemtoezicht op basis van convenanten beperkt de toezichthouder zich tot systeemtoezicht. Dit gebeurt echter pas nadat er afspraken zijn gemaakt met de partij waarop toezicht wordt gehouden en onderzocht is in hoeverre deze partij daadwerkelijk zijn processen beheerst.

In de zesde paragraaf van hoofdstuk drie wordt het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht behandeld. Een aantal gemeenten proberen de kwaliteit van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht te verbeteren door dit te laten plaatsvinden volgens protocollen. Met behulp van die protocollen worden beleidsmatige keuzes vertaald in concrete toezichtshandelingen die de inspecteur van bouw- en woningtoezicht moet verrichten.

Directietoezicht wordt als zevende methode besproken in hoofdstuk 3. Deze methode wordt traditioneel veel toegepast in bouwprocessen. De veelgebruikte UAV 1989 gaan er in beginsel van uit dat er directievoering plaatsvindt. De directievoerder, die de opdrachtgever vertegenwoordigt, staat dicht op het bouwproces en heeft daarin verschillende taken. Eén van die taken is het uitvoeren van controles op de bouwplaats.

In paragraaf acht wordt het toezicht door De Nederlandse Bank (DNB) besproken. DNB beperkt zich tot systeemtoezicht op basis van een gedetailleerd uitgewerkt risicoanalysemodel, de FIRM-applicatie. Met behulp van deze applicatie worden risico's en de beheersing daarvan in kaart gebracht en wordt aan de hand daarvan een toezichtplanning opgesteld. Het toezicht is daarmee sterk risicogestuurd. DNB beperkt zich tot systeemtoezicht uit capaciteitsoverwegingen.

Commissioning komt in paragraaf negen aan bod. Dit is een methode die met name toegepast wordt op de prestatieborging van installaties. De methode werd oorspronkelijk gebruikt voor de kwaliteitsborging van verwarmings-, ventilatie- en airconditioningssystemen, maar wordt tegenwoordig breder gebruikt om gebouwprestaties te waarborgen door niet alleen het presteren van installaties te controleren maar ook invloed van het gebouw daarop te onderzoeken. Commissioning is een systematisch proces van testen en documenteren dat erop gericht is het gebouw gedurende de gehele levensduur de gewenste prestaties te laten leveren. Permanente commissioning houdt in dat via een digitaal gebouwbeheersysteem prestaties van installaties continu gemonitord worden, zodat opdrachtgever en opdrachtnemer een volledig overzicht hebben van de geleverde prestatie door de opdrachtnemer.

In paragraaf 10 komt koop en huur aan de orde. Bij aankoop of aanhuur zal er een scan moeten worden gemaakt van het gebouw. Hiervoor is in de eerste plaats voldoende informatie vereist en vervolgens een inspectie, die via gestandaardiseerde normen plaats kan vinden.

Voor de huurovereenkomst geldt, anders dan voor de koopovereenkomst, dat het een duurovereenkomst is. De verhuurder zal gedurende de looptijd van het huurcontract aan de daarin opgenomen verplichtingen moeten voldoen. Dit brengt met zich mee dat controles niet eenmalig maar periodiek plaats zouden kunnen vinden.

Verbetering van deze controles zou plaats kunnen vinden door een gedegen risicoanalyse, gestandaardiseerde normen en door een deskundige, onafhankelijke

partij. Een dergelijk onderzoek kan de risico's voor de Rijksgebouwendienst als koper of huurder in kaart brengen. De vraag of de risico's acceptabel laag zijn is vervolgens met name politiek geïndiceerd.

Paragraaf 11 tenslotte betreft beheer en onderhoud. Voor een goed beheer en onderhoud is het van belang dat de gebouweigenaar of huurder een goed beeld heeft van de vereisten waaraan een gebouw moet blijven voldoen. Aan de hand van een daarop afgestemd handhaafplan, kan vervolgens een opdrachtnemer inspecties doen. Die doet in de praktijk op papier verslag van de bevindingen en dit papieren verslag vormt de basis voor controle van de inspectie door de opdrachtgever. In de praktijk zal alleen bij opmerkelijke punten in het verslag een fysieke controle door of namens de opdrachtgever plaatsvinden.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende vormen van onderhoud die ervoor zorgen dat gebouwen aan de eisen blijven voldoen. Er kan sprake zijn van dagelijks correctief onderhoud, planmatig jaaronderhoud en vervangend onderhoud. Planmatig jaaronderhoud en vervangend onderhoud vindt plaats aan de hand van een (meerjarig) onderhoudsplan. Hiervoor is een periodieke inspectie van het gebouw vereist door de gebouweigenaar. Het dagelijks correctief onderhoud vindt plaats aan de hand van meldingen van gebouwgebruikers. Het grotere vervangingsonderhoud vindt vaak plaats op basis van een UAV-contract of een ander uitvoeringscontract. Binnen de contractuele relatie van de opdrachtgevende gebouweigenaar en de opdrachtnemer vindt dan weer toezicht of contractbeheersing plaats op basis van hierboven beschreven methodes, zoals directietoezicht of certificering.

Bij het kleinere onderhoud vindt controle plaats door de verslaglegging van de door de opdrachtnemer geleverde prestatie te controleren en steekproefsgewijs ook een fysieke controle uit te voeren.

Winstpunten bij beheer en onderhoud zouden nog kunnen zijn het ni het oog houden van een overkoepelende visie op het gebouw en het hanteren van een risicoanalyse.

Commissioning bij het beheer van installaties kwam hiervoor in paragraaf 3.8 al aan bod.

In deze samenvatting worden niet alle voor- en nadelen van de verschillende methodes opgenomen, omdat deze hieronder (beknopt) aan de orde komen bij de samenvatting van hoofdstuk vijf. Wel wordt hier de tussenconclusie van paragraaf 3.12 samengevat:

1. Veel toezichthouders, zowel opdrachtgevers als wettelijk toezichthouders, zien zich voor het probleem gesteld hoe op een effectieve en efficiënte wijze toezicht kan worden gehouden/contracten kunnen worden beheerst.
2. De oplossing kan worden gezocht in het naar een hoger niveau tillen van het toezicht/de contractbeheersing. Op een hoger niveau toetsen betekent dat niet een aantal uitkomsten van (organisatorische) processen wordt bekeken, maar of die (organisatorische) processen op de juiste manier zijn ingericht en hoe die processen worden beheerst.

3. Een andere oplossing die wordt gezocht is de verantwoordelijkheid van het toezicht weghalen bij de opdrachtgever en onder te brengen bij een onafhankelijke TIS, die dit toezicht in sommige gevallen ten behoeve van een verzekeringsmaatschappij uitvoert. In de verzekeringsconstructie kunnen de eventuele voor de opdrachtgever negatieve aansprakelijkheidsrechtelijke gevolgen van toezicht worden vermeden. Een factor, die als kwaliteitsverhogend wordt ervaren, is de onafhankelijkheid van de TIS, die ervoor zorgt dat de TIS met geen enkel belang of verantwoordelijkheid rekening hoeft te houden dan de kwaliteit van het werk en het zelfs niet eens hoeft te zijn met afspraken die opdrachtgever en opdrachtnemer onderling maken.
4. Een andere oplossingsrichting is het wegnemen van de specifieke motieven om niet na te leven. De keuze voor een bepaalde handhavingmethode moet gebaseerd zijn op de motieven die ten grondslag liggen aan niet naleven. Deze methode zal niet zelfstandig kunnen worden toegepast in de contractbeheersing door de Rijksgebouwendienst, maar de gedachte er achter kan wel een rol spelen in de keuze voor een methode.
5. Een goede sturing op risico is van groot belang voor effectief en efficiënt toezicht/contractbeheersing. De risicosturing stelt de toezichthouder in staat zijn middelen in te zetten om de belangrijkste en grootste risico's te beheersen, zodat de grootste ongelukken vermeden worden.
6. Veel partijen ervaren toename van effectiviteit en efficiency door het gebruik van de onder 3 t/m 5 aangegeven oplossingsrichtingen, al is dat soms lastig meetbaar.
7. Voor veel methodes geldt dat de invoering daarvan tijd en geld zal kosten.

## HOOFDSTUK 4

---

Omdat de Rijksgebouwendienst zijn taken uitvoert onder politieke verantwoordelijkheid van een minister, is de politiek-maatschappelijke context van toezicht en contractbeheersing van belang. In de eerste plaats wordt aan de risico's die door middel van toezicht en contractbeheersing worden beheerst, naar politiek-maatschappelijke maatstaven verschillende prioriteit gegeven. Belangrijke risico's zijn:

- Veiligheid van personen, gezondheid van personen,
- Rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsgelden,
- Maatschappelijk verantwoord handelen; waaronder duurzaamheid en een evenwichtige risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Opgemerkt moet worden dat deze prioritering door politieke logica en medialogica achteraf toch weer anders beoordeeld kan worden.

Dat de Rijksgebouwendienst een uitvoeringsorganisatie is, doet in beginsel niet af aan de politieke consequenties die de werkzaamheden van de Rijksgebouwendienst kunnen hebben. Politieke risico's treden vaak op bij uitvoering van beleid en in mindere mate bij het opstellen van beleid.

Omdat de politieke verantwoordelijkheid van de minister, anders dan de juridische verantwoordelijkheid, onvervreemdbaar is, moet dit een belangrijk uitgangspunt voor de inrichting van de contractbeheersing zijn. Tegelijkertijd moet deze onvervreemdbare verantwoordelijkheid, vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid, een niet te grote rol krijgen in de uitvoering, omdat het politieke oordeel hierover in laatste instantie politiek en arbitrair is en daarmee afhankelijk van factoren die niet geheel te beheersen zijn door de Rijksgebouwendienst.

## HOOFDSTUK 5

---

In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan aan de Rijksgebouwendienst. In de eerste paragraaf wordt gekeken naar vier belangrijke criteria per methode: effectiviteit, efficiency, inzicht in rechtmatigheid van betaling en het mogelijke toepassingsgebied. Dit leidt tot de volgende matrix<sup>2</sup>, waarin een vijfpuntsschaal wordt gehanteerd:

<b>Methode</b>	<b>Effectief</b>	<b>Is efficiënt voor Rgd</b>	<b>Geeft inzicht in rechtmatigheid betaling</b>	<b>Mogelijke toepassing</b>
Technical Inspection Service	++	+	++	Vraagspecificatie, Ontwerp, uitvoering
Systeemgerichte contractbeheersing	++	+/-	++	Ontwerp, uitvoering
Verborgene gebreken verzekering	+	+	++	Ontwerp, uitvoering
Certificatie	+/-	++	--	Ontwerp, uitvoering, beheer,
Toezicht en beheersing ogv risico-analyse (DNB/Rijksinspecties)	+/-	+	?	Ontwerp, uitvoering, beheer
Directietoezicht	+/-	+/-	+	Uitvoering
Permanente commissioning	++	+	++	Beheer

---

<sup>2</sup> Voor de motivering van de scores wordt verwezen naar de subparagrafen 5.1.1 tot en met 5.1.7.

In paragraaf 5.2 is aan de hand van het gehele toetsingskader voor de verschillende methodes in kaart gebracht wat de voor- en nadelen zijn. Omdat die beoordeling zich moeilijk laat samenvatten, wordt hier volstaan met bovenstaande matrix en wordt voor de volledige beantwoording van het toetsingskader per methode verwezen naar paragraaf 5.2.

In paragraaf 5.3 tenslotte, wordt per contractvorm die gehanteerd wordt door de Rijksgebouwendienst een aanbeveling geformuleerd. Daaraan voorafgaand wordt geconstateerd dat er grofweg twee oplossingsrichtingen kunnen worden onderscheiden:

- verbetering van kwaliteit van de werkzaamheden van de opdrachtnemer,
- aanscherping van het toezicht op de werkzaamheden van de opdrachtnemer.

Verbetering van de kwaliteit van de werkzaamheden van de opdrachtnemer kan vorm krijgen door systeemgerichte contractbeheersing of certificatie toe te passen. Gezien bovenstaande matrix, lijkt systeemgerichte contractbeheersing waar mogelijk de voorkeur te verdienen boven enkel certificatie.

Aanscherping van het toezicht op de werkzaamheden van de opdrachtnemer kan gerealiseerd worden door een betere risicoanalyse, betere vertaling van de risicoanalyse in concrete toezichtwerkzaamheden, betere uitvoering van toezichtwerkzaamheden door het volgen van gestandaardiseerde normen, toezicht op meerdere niveaus en meer in het algemeen onafhankelijkheid en integraliteit van toezicht.

Een combinatie van beide methodes lijkt het beste resultaat tot gevolg te hebben. In de volgende paragrafen wordt voor verschillende typen contracten nagegaan op welke manier dit gestalte kan krijgen. In eerste instantie ligt het voor de hand om te kijken naar de methodes TIS, systeemgerichte contractbeheersing, Verborgene Gebreken Verzekering en permanente commissioning. Deze methodes behaalden immers in bovenstaande matrix de hoogste scores.

#### *DNR-contracten*

De DNR 2005 kan van toepassing verklaard worden op verschillende soorten opdrachten. Gedacht kan worden aan ontwerpwerkzaamheden, maar ook aan directievoering of het op een andere wijze houden van toezicht.

Bij ontwerpwerkzaamheden is een vorm van systeemgerichte contractbeheersing mogelijk. Wat betreft het vereiste niveau van de kwaliteitssystemen van de opdrachtnemer kan wellicht in een deel van de gevallen aansluiting worden gezocht bij de Beoordelingsrichtlijn 5019, of naar vergelijkbare normen worden gezocht. Het is de vraag of de introductie van systeemgerichte contractbeheersing voor alle opdrachtnemers haalbaar is. Voor kleine ontwerp opdrachten kan toepassing van systeemgerichte contractbeheersing bezwaarlijk zijn. In plaats van een vorm van systeemgerichte contractbeheersing kan ook voor de lichtere methode van certificering worden gekozen. Ook in dit geval zal de opdrachtnemer zijn kwaliteitssystemen op een bepaald niveau moeten brengen.

Toetsing van het ontwerpproduct zou plaats kunnen vinden door een TIS. Bij de inzet van een TIS is ook het afsluiten van een Verborgene Gebreken Verzekering mogelijk. Toetsing op productniveau zou ook plaats kunnen vinden door een andere partij dan de TIS.

Bij andere DNR-werkzaamheden, zoals directievoering of het houden van toezicht op ontwerp- en/of uitvoeringswerkzaamheden, is de activiteit die onder toepassing van de DNR 2005 wordt uitgevoerd op zichzelf al een vorm van contractbeheersing. Het lijkt niet voor de hand te liggen om ook de contractbeheersings- en toezichtsactiviteiten die door een opdrachtnemer worden verricht aan een uitgebreid controlesysteem te onderwerpen, hoewel dit natuurlijk wel mogelijk is. Er kan ook voor certificatie (aan de hand van bestaande standaardnormen) worden gekozen, vanwege de voordelen die deze methode biedt op het gebied van efficiency.

*Aanbeveling DNR:* Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden aanbevolen om het gebruik van systeemgerichte contractbeheersing, de TIS en eventueel certificatie bij deze contractvorm verder te onderzoeken.

#### *UAV-contracten*

Verbetering van de kwaliteit van de werkzaamheden van de opdrachtnemer, zou in principe plaats kunnen vinden door middel van systeemgerichte contractbeheersing. Systeemgerichte contractbeheersing past in beginsel echter beter bij geïntegreerde contracten waarbij de opdrachtgever meer afstand neemt tot het werk. Ook past systeemgerichte contractbeheersing beter bij grotere contracten dan bij kleine. Tot welk niveau systeemgerichte contractbeheersing goed kan worden toegepast zou onderwerp kunnen zijn van nadere studie.

Een alternatief voor de toepassing van systeemgerichte contractbeheersing zou certificering kunnen zijn. Certificatie is een efficiënte methode, maar uit het onderzoek blijkt dat op het gebied van effectiviteit minder mag worden verwacht van certificatie dan van systeemgerichte contractbeheersing.

Verbetering van het toezicht door de opdrachtnemer zou gerealiseerd kunnen worden door de inzet van een TIS, waarbij verschillende constructies denkbaar zijn. Directietoezicht is ook mogelijk en kan specifieke voordelen bieden.

*Aanbeveling UAV:* Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden aanbevolen om in de eerste plaats het gebruik van systeemgerichte contractbeheersing en de TIS en in de tweede plaats eventueel certificatie en directietoezicht bij deze contractvorm verder te onderzoeken.

#### *UAV-GC-contracten*

Systeemgerichte contractbeheersing past in beginsel goed bij de UAV-GC, omdat systeemgerichte contractbeheersing veel verantwoordelijkheden bij de opdrachtnemer legt. Bovendien zijn UAV-GC-contracten vaak omvangrijker dan UAV-contracten. In hoeverre de aanpassing van UAV-GC-opdrachtnemers aan systeemgerichte contractbeheersing tot problemen zal leiden, zou onderwerp van nadere studie kunnen zijn.



Systeemgerichte contractbeheersing houdt onder meer in dat er toetsing plaatsvindt op productniveau door de opdrachtgever en kwaliteitsborging op productniveau door de opdrachtnemer. In beide gevallen kan een TIS een rol spelen. De TIS kan onafhankelijke producttoetsen uitvoeren namens de opdrachtgever en kan ook onderdeel uitmaken van het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer. In het laatste geval kan de TIS ook worden onderworpen aan audits waarmee de kwaliteitssystemen en –processen van de TIS kunnen worden beoordeeld. Ook is bij gebruik van de Verborgene Gebreken Verzekering wellicht inschakeling van de TIS door een verzekeringsmaatschappij mogelijk.

UAV-GC-contracten kunnen ook het onderhoud betreffen. Het betrekken van het onderhoud in een geïntegreerd contract is op zichzelf al een beheersmaatregel. Vooral bij dynamische installaties lijkt permanente commissioning tot een kwaliteitsverbetering te kunnen leiden. Opdrachtgever en opdrachtnemer verkrijgen met die methode geautomatiseerd een beeld van de prestaties van de installaties.

*Aanbeveling UAV-GC:* Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden aanbevolen om het gebruik van systeemgerichte contractbeheersing en de TIS bij deze contractvorm verder te onderzoeken.

#### *Prestatiecontracten*

Prestatiecontracten worden afgesloten in de beheerfase. Het beheer van dynamische installaties, zoals klimaatinstallaties, kan gemonitord worden via een gebouwbeheersysteem. Het meest effectief lijkt in dit verband een systeem van permanente commissioning. Daarbij krijgen opdrachtgevers en opdrachtnemers via een geautomatiseerd systeem permanent inzicht in de prestaties van dynamische installaties.

Het beheer van het bouwkundige gedeelte van het bouwwerk en de niet-dynamische installaties, zoals een brandblusinstallatie, zal op andere wijze plaats moeten vinden. De kwaliteit van deze onderdelen zal door inspecties aan het licht moeten komen. Deze inspecties kunnen door of namens de Rijksgebouwendienst plaatsvinden door een deskundige partij. Een mogelijk winstpunt is het duidelijk in kaart brengen van de vereisten waaraan het object moet voldoen, zodat aan de hand daarvan geïnspecteerd kan worden.

*Aanbeveling prestatiecontracten:* Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden aanbevolen om het gebruik van permanente commissioning bij deze contractvorm verder te onderzoeken.

#### *Huur- en koopcontracten*

Bij huurcontracten wordt er door of namens de Rijksgebouwendienst al een aanhuurscan gemaakt. Door een aanhuurscan kan worden vastgesteld of het object voldoet aan de contractuele eisen. Gedurende het huurcontract zal de verhuurder moeten blijven voldoen aan de contractuele vereisten. Hiervoor zijn twee methodes denkbaar.

De eerste methode is dat de Rijksgebouwendienst zelf periodiek, of wanneer daartoe aanleiding is, inspecties uit laat voeren. Een goed uitgevoerde risicoanalyse kan daarbij

zeer waardevol zijn. Een tweede mogelijke methode zou wellicht kunnen zijn, dat met de verhuurder overeengekomen wordt dat hij door inspecties borgt dat de contracteisen door hem gedurende de looptijd van de huurovereenkomst worden nageleefd. Omdat hierbij van belang is dat de inspecties onafhankelijk en kritisch worden uitgevoerd en de verhuurder dan opdrachtgever is van de inspecties, zal deze methode met de nodige waarborgen omkleed moeten zijn. Gedacht kan worden aan een onafhankelijke derde partij die de inspecties uitvoert, die niet alleen aan de verhuurder rapporteert, maar ook aan de Rijksgebouwendienst en die wellicht gecertificeerd is. Hoe deze variant verder ingekleed zou moeten worden, kan onderwerp van nadere studie zijn.

*Aanbeveling koop en huur:* Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden aanbevolen om het veelvuldiger inspecteren van huurpanden te onderzoeken en daarbij tevens te onderzoeken of het mogelijk is meer verantwoordelijkheid voor kwaliteitsborging bij verhuurders neer te leggen.

#### *DBFMO-contracten*

Voor wat betreft het ontwerp, de uitvoering en het onderhoud kan aangesloten worden bij hierboven beschreven methodes. Systeemgerichte contractbeheersing zou gecombineerd met inzet van een TIS een goed instrumentarium kunnen bieden om de risico's voor de Rijksgebouwendienst te minimaliseren.

In de exploitatiefase vertoont de positie van de Rijksgebouwendienst overeenkomsten met de positie die de Rijksgebouwendienst heeft bij de huur van een gebouw. Voor contractbeheersing in die fase zal wellicht aangesloten kunnen worden bij de werkwijze die voor huurcontracten gebruikt wordt.

DBFMO-contracten omvatten ook de financiering van het project. De betrokken financiële instelling kan wellicht, net als de verzekeringsmaatschappij bij de Verborgene Gebreken Verzekering, een rol spelen bij de contractbeheersing. Dit zou onderwerp van nadere studie kunnen zijn.

*Aanbeveling DBFMO:* Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden aanbevolen om aan de hand van de resultaten van de overige aanbevelingen contractbeheersing van DBFMO-contracten nader te onderzoeken.

## 1. INLEIDING

---

In deze inleiding wordt ingegaan op de aanleiding en inhoud van het onderzoek en het plan van behandeling voor de presentatie van het onderzoek in dit rapport.

### 1.1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

---

De Rijksgebouwendienst voert momenteel een taakopdracht uit, die tot een herijking dient te leiden van de wijze waarop contractbeheersing en toezicht door de Rijksgebouwendienst worden toegepast. Deze herijking vindt plaats in het kader van normale interne kwaliteitszorg en in het kader van veranderde vormen van contracteren. Voorts wordt opgemerkt, dat het besef dat de Rijksgebouwendienst een onvervreembare verantwoordelijkheid heeft voor de correcte uitvoering van (onderdelen van) opdrachten door opdrachtnemers, een belangrijke aanleiding vormt voor de Rijksgebouwendienst om deze taakopdracht uit te voeren.<sup>3</sup>

De taakopdracht is in vier fasen vormgegeven:

- **Fase 1. Inventarisatie en bepalen stand van zaken**

Doel: In kaart brengen van huidige stand van zaken ten aanzien van de feitelijke verantwoordelijkheden van de Rgd als rijkshuisvester en publiek opdrachtgever, ten aanzien van de huidige werkwijze van de Rgd op het gebied van contractbeheersing, ten aanzien van de huidige werkwijze in de markt op het gebied van contractbeheersing en ten aanzien van het huidige beeld van wetenschap, collega-opdrachtgevers en (eigen) leveranciers en maatschappij op het gebied van contractbeheersing. Duiding van de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke verantwoordelijkheden van de Rgd.

- **Fase 2. Analyse**

Doel: Het formuleren van de uitgangspunten en kaders voor de functie contractbeheersing en toezicht binnen de Rgd op basis van de resultaten uit fase 1. Uitgaande van de kennis over wat er in 'het veld' wordt verstaan onder toezicht en contractbeheersing, er in het maatschappelijk speelveld gevonden wordt van de roluiding van het Rijk op dit gebied, de feitelijke verantwoordelijkheden van de Rgd en de huidige stand van zaken, worden in deze fase de kernelementen voor de Rgd benoemd: wat wil de Rgd in ieder geval verstaan onder contractbeheersing en wat betekent dat voor de verandering die de Rgd moet ondergaan.

- **Fase 3. Ontwerp**

Doel: Het maken van een ontwerp voor de werkwijze van de Rgd op het gebied van toezicht en contractbeheersing.

---

<sup>3</sup> Zie over deze onvervreembare verantwoordelijkheid ook P.H.J.M. van der Ven, *De Rijksgebouwendienst als opdrachtgever binnen het Rijkshuisvestingsstelsel*, 2010 en het definitieve 'Transitieplan Plan van Aanpak contractbeheersing en toezicht'.

#### - **Fase 4. Implementatie (n.t.b.)**

Doel: Het invoeren van het geselecteerde ontwerp binnen de dienst.

Het onderzoek waarover in dit document gerapporteerd wordt heeft betrekking op fase 1 en 2. Die twee fasen bestaan uit de volgende stappen:

##### Fase 1:

1. Wat doet de Rgd voor de verschillende soorten opdrachten op het gebied van huisvesting aan toezicht, waar gaat dat goed, waar gaat dat minder?
2. Welke beelden, theorieën, systemen en methodieken zijn er nationaal en internationaal beschikbaar voor contractbeheersing en toezicht? Wat zijn de voor- en nadelen van de belangrijkste methoden? (Zowel binnen de bouw als daarbuiten)
3. Welke formele verantwoordelijkheden heeft de Rgd als publiek opdrachtgever op het gebied van rijkshuisvesting.

##### Fase 2:

1. Kaderstelling: Wat wil de Rgd verstaan onder 'toezicht en contractbeheersing'? Welke elementen zouden onderdeel uit moeten maken van een integraal systeem van contractbeheersing binnen de Rgd? Welke eisen stelt de Rgd aan zijn toezicht- en contractbeheersingfunctie, binnen welke randvoorwaarden (GROTIK) moet het systeem aangepast worden? Welke verantwoordelijkheden draagt de Rgd zelf en van welke verantwoordelijkheden verwacht de Rgd dat een ander ze draagt?
2. Op welke onderdelen sluit de huidige werkwijze van de Rgd wel en niet aan op dit kader? Wat zijn kansen, bedreigingen, sterkten en zwakten van de huidige werkwijze?
3. Wat is de veranderopgave?
4. Vergelijken resultaten fase 2 met uitkomsten fase 1. Eventueel extra externe toets (bv. is het een herkenbaar werkbaar kader en PvE?) en aanpassen. Opstellen en besluitvorming plan van aanpak incl. begroting en fasering fase 3.

Alleen fase 1 stap 2 en fase 2 stap 1 zullen onderwerp van studie in dit rapport zijn. Bij fase 2 stap 1 moet worden opgemerkt dat die niet geheel wordt meegenomen in dit onderzoek, omdat deze stap ook besluitvorming door de Rijksgebouwendienst behelst. Deze studie beoogt daarvoor wel handvatten te bieden.

## 1.2 INHOUD VAN HET ONDERZOEK

---

In dit rapport komen twee verschillende fasen van het 'Plan van Aanpak contractbeheersing & toezicht' aan de orde. Eerst zal stap 2 van fase 1 aan bod komen. Hierin wordt een overzicht gegeven van beelden, theorieën, systemen en methodieken die nationaal en internationaal beschikbaar zijn voor contractbeheersing en toezicht. Ook wordt aandacht besteed aan de voor- en nadelen van deze verschillende methodieken.

Vervolgens komt stap 1 van fase 2 aan bod. Daarin wordt de vraag gesteld welke elementen onderdeel uit zouden moeten maken van een integraal systeem van contractbeheersing binnen de Rijksgebouwendienst. Bovendien moet duidelijk worden welke eisen de Rijksgebouwendienst stelt aan zijn toezichts- en contractbeheersingsfunctie en binnen welke randvoorwaarden het systeem aangepast moet worden.

### *Hoofdstuk 2 Begrippenkader en toetsingskader*

Alvorens in hoofdstuk drie van het onderzoek verschillende vormen van toezicht en contractbeheersing worden besproken, wordt in het tweede hoofdstuk eerst een definitie van deze twee begrippen geven. Daarna wordt het toetsingskader besproken aan de hand waarvan de verschillende methodieken van toezicht en contractbeheersing worden behandeld. Uit de vraagstelling blijkt namelijk dat voor- en nadelen van de methodieken aan de orde dienen te komen. Hiermee gaat de vraagstelling er impliciet van uit dat er een toetsingskader wordt geformuleerd aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of bepaalde kenmerken van een methodiek of systeem als een voor- of nadeel voor de Rijksgebouwendienst moeten worden beschouwd.

### *Hoofdstuk 3 Methodieken*

In dit hoofdstuk worden verschillende methodieken, systemen etc. over toezicht en contractbeheersing behandeld. Deze behandeling van methodieken en systemen zal bestaan uit algemene informatie, alsmede de daaraan voor de Rijksgebouwendienst verbonden voor- en nadelen.

### *Hoofdstuk 4 Politiek-maatschappelijk kader*

De tweede fase die in dit rapport aan bod komt, betreft kort gezegd de analyse van de vraag welke ontwikkeling de Rijksgebouwendienst in gang moet zetten op het gebied van toezicht en contractbeheersing. Ten eerste zal, zoals in het 'Plan van Aanpak contractbeheersing & toezicht' onder fase 1 is genoemd, duidelijk moeten zijn welk risiconiveau politiek aanvaardbaar is. Om dit duidelijk te krijgen zullen systematieken en de daaraan verbonden voor- en nadelen besproken worden met personen die politiek-maatschappelijke ervaring hebben.<sup>4</sup>

### *Hoofdstuk 5 Aanbevelingen*

In hoofdstuk 5 ten slotte wordt de koppeling gemaakt naar de aanbevelingen voor de besluitvorming over de vraag welke richting de Rijksgebouwendienst in moet slaan op het gebied van toezicht en contractbeheersing. In een intern onderzoek van de Rijksgebouwendienst (stap 3 van fase 1) zijn de soorten contracten en vormen van contractbeheersing die op dit moment gebruikt worden aan de orde gekomen. Daarop wordt niet apart ingegaan in dit onderzoek.

---

<sup>4</sup> Niekol Dols en Hugo Strang hebben over dit aspect van het onderzoek een gesprek gevoerd met Max van der Klooster, Jos Tilmans, en een schriftelijke reactie op een discussienota ontvangen van Paul Frissen, Stavros Zouridis en Nicole Leijendeckers.

Uiteindelijk zal de Rijksgebouwendienst zelf dienen te beslissen in zake de wenselijkheid van het aanvaarden van een systeem. Zoals in paragraaf 1.1 bleek, beslaat het onderzoek waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan slechts een gedeelte van het totale onderzoek dat door de Rijksgebouwendienst wordt gedaan.<sup>5</sup> Dit rapport speelt een ondersteunende rol bij die beslissing en zal dan ook aanbevelingen doen die handvatten kunnen bieden voor de beslissingen in fase 2 en 3.

### 1.3 PLAN VAN BEHANDELING

---

Het onderzoek, zoals inhoudelijk beschreven in de vorige paragraaf, wordt met behulp van twee onderzoeksmethoden uitgevoerd: literatuurstudie en interviews. De interviews zorgen voor een praktische insteek voor het onderzoek. Het is nadrukkelijk de bedoeling om praktijkervaringen van verschillende partijen met bepaalde methodieken in het onderzoek te betrekken. Deze interviews vonden plaats van december tot en met maart; een bijlage met de geïnterviewde personen is opgenomen. De keuze van de geïnterviewde personen is uit praktische overwegingen en in overleg met de Rijksgebouwendienst tot stand gekomen door gebruik te maken van bestaande contacten en gebruik te maken van contacten die andere geïnterviewde personen hadden.

Het aantal geïnterviewde personen is niet zodanig groot dat de op basis van de interviews weergegeven ervaringsgegevens volledig representatief zijn voor de sector. Er wordt dan ook niet gepretendeerd dat dit deel van het onderzoek statistisch-wetenschappelijk volgens de regels van de kunst plaats vond. Het doel van de gesprekken was slechts een beeld te krijgen van praktische opvattingen over het onderwerp bij een aantal 'ervaringsdeskundigen'. Wel wordt het aantal gevoerde gesprekken en de daaruit naar voren gekomen informatie voldoende geacht om mede als basis te dienen voor het doen van algemene aanbevelingen op basis waarvan meer specifiek onderzoek kan worden verricht.

Het plannen van interviews over huur en koop en beheer en onderhoud is minder soepel verlopen dan het plannen van interviews over methodes in de bouw en daarbuiten bij overheidstoezichthouders. Dit heeft tot gevolg gehad dat die aspecten in dit onderzoek minder uitvoerig aan bod komen.

---

<sup>5</sup> Zie voor een volledig overzicht van het onderzoek, dat ik hier niet opneem, het 'Plan van Aanpak contractbeheersing & toezicht'.

## 2. BEGRIPPENKADER EN TOETSINGSKADER

---

In dit hoofdstuk komt eerst het begrippenkader en vervolgens het toetsingskader aan bod.

### 2.1 BEGRIPPENKADER

---

Dit onderzoek betreft toezicht en contractbeheersing. Alvorens de literatuur en de praktijk aan een onderzoek te onderwerpen is van belang te weten wat onder deze begrippen te verstaan.

#### *Contractbeheersing*

In de literatuur worden verschillende termen gehanteerd voor contractbeheersing. Zo komt men termen tegen waarmee hetzelfde wordt bedoeld: contractbewaking op operationeel niveau of prestatiebewaking<sup>6</sup>. Er wordt ook gesproken over ruimere begrippen, zoals contractmanagement, waarvan contractbeheersing onderdeel uitmaakt.<sup>7</sup>

In de literatuur zijn twee definities aangetroffen van contractbeheersing. De eerste is 'het bewerkstelligen dat wordt nagekomen wat is afgesproken'.<sup>8</sup> De tweede definitie verstaat onder contractbeheersing 'alle activiteiten die door de opdrachtgever worden uitgevoerd, die er op gericht zijn om zeker te stellen dat de eisen uit de overeenkomst worden bereikt en dat de risico's voor de opdrachtgever op een acceptabel niveau blijven'.<sup>9</sup> Duidelijk is dat contractbeheersing een veelomvattend begrip is dat de activiteiten aanduidt, die worden verricht om zoveel mogelijk te bewerkstelligen dat de contractspartner doet wat hij heeft afgesproken. In het definitieve 'Transitieplan Plan van Aanpak contractbeheersing en toezicht' wordt de volgende definitie gebruikt die verder aangehouden zal worden: "Onder *contractbeheersing* wordt in dit verband verstaan het geheel van activiteiten die door of namens de opdrachtgever worden uitgevoerd, die ervoor zorgen dat de opdrachtgever er in redelijkheid vanuit mag gaan dat de eisen uit de overeenkomst worden bereikt en dat de risico's voor de opdrachtgever acceptabel blijven<sup>10</sup>." Uit deze definitie wordt duidelijk dat het niet de bedoeling is om tot een volledig risicoloze manier van werken te komen. Het gaat erom de risico's terug te brengen tot een voor de opdrachtgever acceptabel niveau.

#### *Toezicht*

Van het begrip toezicht bestaat in de juridische literatuur een gangbare definitie: 'Het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de

---

<sup>6</sup> Knoester, *Contractmanagement in de praktijk*, 2009, p. 61-64.

<sup>7</sup> Knoester, *Contractmanagement in de praktijk*, 2009, p. 5.

<sup>8</sup> C. Graafland, *Contractbeheersing binnen het bouwbedrijf*, Gouda: 2004, p. 7.

<sup>9</sup> Rijkswaterstaat, *Handreiking systeemgerichte contractbeheersing*, 2007, p. 13.

<sup>10</sup> Of een risico voor de Rijksgebouwendienst als publiek opdrachtgever acceptabel is, is in hoge mate politiek geïndiceerd en zal na concretisering moeten worden afgestemd met de Minister.

daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.’<sup>11</sup>

### *Contractbeheersing en toezicht in dit onderzoek*

De hierboven genoemde definities van contractbeheersing bevatten ook toezicht, omdat het houden van toezicht een activiteit is die gericht zal zijn op het bewerkstelligen dat wordt nagekomen wat is afgesproken. Andersom bevat toezicht niet alle vormen van contractbeheersing. Toezicht zal vaak een belangrijk deel uitmaken van de contractbeheersing bij de Rijksgebouwendienst, maar er zijn ook activiteiten die niet onder het begrip toezicht vallen, maar wel onder het begrip contractbeheersing.<sup>12</sup> Nu duidelijk is wat onder contractbeheersing en toezicht moet worden verstaan, worden in het volgende hoofdstuk verschillende vormen van toezicht en contractbeheersing behandeld.

## 2.2 TOETSINGSKADER

---

Zoals in de inleiding is toegelicht, is het formuleren van een toetsingskader noodzakelijk voor het beoordelen van de verschillende feitelijk voorkomende vormen van contractbeheersing en toezicht, die in dit onderzoek aan bod komen. In de gesprekken met medewerkers van de Rijksgebouwendienst is daarom geïnformeerd naar mogelijke voor- of nadelen van vormen van contractbeheersing en toezicht. Uit deze gesprekken zijn de volgende beoordelingsvragen afgeleid en vervolgens besproken bij de Rijksgebouwendienst. Aan de hand van deze vragen zijn vervolgens interviews gehouden.

### *Doel van toezicht*

1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rijksgebouwendienst? In het kader van de onvervreembare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.<sup>13</sup>

### *Juridische aspecten van toezicht*

---

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1, p. 7, waarnaar A.A. van Rossum, “Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor overheidstoezicht”, in: *Toezicht* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2005-I), Deventer: Kluwer 2005, p. 10 en I. Giesen, *Toezicht en Aansprakelijkheid*, Deventer: Kluwer 2005, p. 20-21 verwijzen. Zie verder de auteurs waarnaar Giesen 2005 verwijst op p. 21 onder noot 5.

<sup>12</sup> Wanneer bijvoorbeeld de opdrachtgever bedingt dat de opdrachtnemer zich moet laten certificeren, zal hij hiermee zonder toezicht te houden op de werkzaamheden van de opdrachtnemer proberen de kwaliteit van de door de opdrachtnemer geleverde prestatie te verbeteren.

<sup>13</sup> Zie over deze onvervreembare verantwoordelijkheid P.H.J.M. van der Ven, *De Rijksgebouwendienst als opdrachtgever binnen het Rijkshuisvestingsstelsel*, 2010 en het definitieve ‘Transitieplan Plan van Aanpak contractbeheersing en toezicht’.



2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer?

*Financiële aspecten*

3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging of verlaging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?

*Organisatorische aspecten*

4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rijksgebouwendienst?
5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst en de opdrachtnemers?

*Overige aspecten*

6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?
7. Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rijksgebouwendienst tot stand brengt?

Deze zeven vragen zullen terugkomen bij de bespreking van de verschillende methodieken in hoofdstuk 3. In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 3 zal telkens waar mogelijk een antwoord worden geformuleerd op deze vragen. In hoofdstuk 5 zullen deze antwoorden in tabelvorm korter samengevat worden en wordt ingegaan op de vraag wat deze antwoorden betekenen bij het gebruik van specifieke contractvormen. In hoofdstuk 4 zal eerst nog worden ingegaan op de politiek-maatschappelijke dimensie van contractbeheersing en toezicht door de Rijksgebouwendienst.

Opmerking verdient voorts dat het takenpakket van de Rijksgebouwendienst zich over de hele levensfase van onroerend goed uitstrekt: ontwerp, uitvoering, beheer, onderhoud, verhuur, verbouwing en uiteindelijk mogelijk sloop of transformatie van bestemming.

### 3. METHODIEKEN

---

#### 3.1. INLEIDING

---

In dit hoofdstuk wordt een aantal vormen van toezicht en contractbeheersing behandeld. De keus voor de vormen volgt uit het Plan van Aanpak dat het Instituut voor Bouwrecht heeft opgesteld. Daarin is, voortbouwend op het Plan van Aanpak van de Rijksgebouwendienst, aangegeven veel aandacht te besteden aan andere overheidsopdrachtgevers in de bouw<sup>14</sup> en daarnaast te kijken naar wettelijke toezichthouders<sup>15</sup>. De hieronder besproken vormen van toezicht zijn aangetroffen bij de betreffende opdrachtgevers en toezichthouders. In paragraaf 1 tot en met 8 komen achtereenvolgens systeemgerichte contractbeheersing, de verborgen gebreken verzekering, certificering, programmagestuurde handhaven, toezichtprotocollen, directietoezicht, het risicogestuurd systeemtoezicht van De Nederlandsche Bank, commissioning aan bod.

Dit zijn verschillende vormen van toezicht, uitgevoerd bij verschillende soorten organisaties met ten dele andere taken dan de Rijksgebouwendienst. Toch worden deze vormen hier meegenomen, omdat vanuit de abstracte grondvorm waar het steeds weer om gaat (handelen door een persoon/organisatie waarop toezicht wordt gehouden door een andere persoon/organisatie), de hiervoor geformuleerde vragen altijd weer een rol spelen of zouden kunnen spelen.

Van de acht onderzochte methodieken kan geconstateerd worden dat er zes betrekking hebben op vastgoed in de verschillende stadia van ontwikkeling. Afwijkend in dit onderzoek is het risicogestuurd systeemtoezicht van de DNB en het toezicht door de VROM-Inspectie. De reden om deze vorm van toezicht toch mee te nemen is dat juist toezicht in andere sectoren dan het vastgoed interessante inzichten over toezicht op zou kunnen leveren voor dit onderzoek.

In de paragrafen 9 en 10 komen ten slotte huur en koop van vastgoed en beheer en onderhoud van vastgoed aan de orde.

#### 3.2 RIJKSWATERSTAAT: SYSTEEMGERICHTE CONTRACTBEHEERSING; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN

---

Systeemgerichte contractbeheersing is een methodiek die gebruikt wordt door Rijkswaterstaat<sup>16</sup> en is gebaseerd op het principe 'de markt tenzij'.<sup>17</sup> Dit principe houdt in dat uitvoerende taken op het gebied van aanleg, beheer en onderhoud van weg- en

---

<sup>14</sup> Rijkswaterstaat en ProRail.

<sup>15</sup> Bijv. DNB en de VROM-Inspectie.

<sup>16</sup> Rijkswaterstaat is ook een overheidsopdrachtgever. In enigerlei mate heeft deze organisatie dus met dezelfde politieke druk te maken als de Rijksgebouwendienst. Onderscheid met de Rijksgebouwendienst is dat Rijkswaterstaat zich vooral met GWW bezighoudt en de Rijksgebouwendienst voornamelijk met B&U.

<sup>17</sup> Zie hierover Rijkswaterstaat, *Rijkswaterstaat toonaangevend opdrachtgever*, 2008, p. 5-8.

waterbouwkundige werken zoveel mogelijk aan de markt worden overgelaten en dat Rijkswaterstaat zich concentreert op een regisserende rol als opdrachtgever.<sup>18</sup> Hiermee wordt beoogd zoveel mogelijk de innovatieve kracht van de markt te benutten en een heldere rolverdeling tussen Rijkswaterstaat en zijn opdrachtnemers te creëren. Rijkswaterstaat heeft in zijn ondernemingsplan 2004-2008<sup>19</sup> 'de markt tenzij' als een van de speerpunten gekozen.

Een belangrijk uitgangspunt van systeemgerichte contractbeheersing is dat de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan eisen uit de overeenkomst zoveel mogelijk bij de opdrachtnemer ligt. Dit lijkt niets nieuws, want een opdrachtnemer heeft uit hoofde van het verbintenissenrecht altijd de verantwoordelijkheid voor een goede vervulling van de opdracht. Bij een traditionele vorm van toezicht wordt er vaak intensief toezicht gehouden, waardoor de opdrachtgever als het ware een deel van de verantwoordelijkheid voor het bouwproces naar zich toe trekt. Dit kan juridische gevolgen hebben indien het werk gebreken blijkt te bevatten. Bij systeemgerichte contractbeheersing wordt, anders dan bij traditioneel toezicht, zoveel mogelijk afstand genomen tot de uitvoering van de opdracht door het toezicht naar een hoger niveau te tillen.<sup>20</sup> Hierdoor wordt de verantwoordelijkheid voor kwaliteitsborging ook juridisch zoveel mogelijk bij de opdrachtnemer gelaten. Kwaliteitsborging moet bij systeemgerichte contractbeheersing dus in de eerste plaats door de opdrachtnemer plaatsvinden. Het tweede belangrijke uitgangspunt dat daaraan wordt verbonden, is dat de opdrachtgever bewust een rol op afstand inneemt en zich zo min mogelijk bemoeit met de invulling van het kwaliteitsmanagement van de opdrachtnemer.

In de vraagspecificatie komt de afstand tussen Rijkswaterstaat en opdrachtnemer meteen tot uitdrukking. Er wordt of zoveel mogelijk functioneel gespecificeerd (vergelijkbaar met output-specificering), zodat niet de opdrachtgever maar de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor de beoordeling aan welke precieze technische specificaties het werk moet voldoen.<sup>21</sup> De vroeger gebruikelijke technische vraagspecificaties worden niet meer gehanteerd door Rijkswaterstaat. Dit brengt met zich dat de vroeger gebruikte UAV 1989 met RAW-bestekken nu niet meer gebruikt worden door Rijkswaterstaat. Contracten worden nu gesloten met als basis de UAV-GC 2005 of de DBFM(O)-overeenkomst. Hiermee hangt samen dat Rijkswaterstaat zoveel mogelijk opdrachten integraal aanbesteedt en niet meer categoriaal. Rijkswaterstaat is daardoor niet meer verantwoordelijk voor de aansluiting van verschillende onderdelen van een werk of van verschillende werken op elkaar. Indien Rijkswaterstaat die verantwoordelijkheid nog wel zou hebben, zou het lastig zijn om te ontkomen aan technisch specificeren, omdat de verschillende onderdelen van een werk technisch op elkaar aan moeten sluiten. Bovendien vermindert integrale aanbesteding het aantal

---

<sup>18</sup> Rijkswaterstaat, *Rijkswaterstaat toonaangevend opdrachtgever*, 2008, p. 5-8.

<sup>19</sup> [http://www.rijkswaterstaat.nl/over\\_ons/missiekerntaken/rijkswaterstaatinverandering/ondernemingsplan20042008/index.aspx](http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/missiekerntaken/rijkswaterstaatinverandering/ondernemingsplan20042008/index.aspx) Het principe werd overigens ook al eerder (vanaf 1992) gehanteerd door Rijkswaterstaat, zie N. Verboom, *Implementatie van systeemgerichtecontractbeheersing binnen Rijkswaterstaat*, Delft: 2007, p. 2.

<sup>20</sup> Proces- en systeemniveau, zoals later in deze paragraaf zal worden toegelicht.

<sup>21</sup> Zie over het functioneel specificeren bij Rijkswaterstaat uitgebreid A.W. Lever, *Functioneel specificeren bij projecten van Rijkswaterstaat*, 2006.

contracten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is de veronderstelling. Een effect daarvan is wel dat onbekend is hoe de opdrachtnemer op zijn beurt de aan hem verstrekte opdracht realiseert. De opdrachtnemer zal dan namelijk contracten moeten sluiten met onderopdrachtnemers.

Bij aanbesteding vindt de keus voor een opdrachtnemer plaats met als gunningscriterium de economisch meest voordelige aanbieding (EMVI) en niet slechts de laagste prijs.<sup>22</sup> De systematiek van systeemgerichte contractbeheersing noopt immers tot gunning op basis van EMVI. Doordat Rijkswaterstaat niet meer precies in technische termen voorschrijft waar het werk aan moet voldoen, en op een hoger niveau binnen de uitvoeringsorganisatie toezicht wil houden<sup>23</sup>, zullen inschrijvers niet alleen op prijs, maar ook op kwaliteitsborging uitgenodigd worden te concurreren. Dit geeft de gelegenheid tot het stellen van bepaalde eisen aan inschrijvingen. Rijkswaterstaat eist bijvoorbeeld dat de kwaliteitssystemen, waarmee wordt ingeschreven binnen een bepaald tijdsbestek ISO 9001 gecertificeerd zullen worden.<sup>24</sup> Verder worden projectspecifiek kwaliteitscriteria ingevuld. Uit onderzoek blijkt dat systeemgericht toezicht alleen succesvol zal zijn, als het betreffende bedrijf zelf de verantwoordelijkheid neemt kwaliteitsborgingsystemen op een juiste manier in te richten.<sup>25</sup> De gunningssystematiek kan een eerste en positieve prikkel vormen om tot een effectieve kwaliteitsborging door de opdrachtnemer te komen.

Een volgend belangrijk element van systeemgerichte contractbeheersing is een goede risicoanalyse. Belangrijke risico's voor Rijkswaterstaat zijn imago-schade, gebrek aan veiligheid en grote financiële risico's. Rijkswaterstaat en de opdrachtnemer(s) werken samen in het opstellen van een risicoanalyse. In de praktijk komt dit er echter vaak op neer dat Rijkswaterstaat en de opdrachtnemer(s) apart de risico's analyseren en de analyses vervolgens samen bespreken. Met behulp van de risicoanalyse kan de contractbeheersing risicogestuurd plaatsvinden. Het analyseren van de risico's wordt door zowel opdrachtgever als opdrachtnemer individueel gedaan, waarna de risico's gezamenlijk in kaart worden gebracht. De opdrachtnemers gebruiken hiervoor vaak de RISMAN-methode.<sup>26</sup> Deze methode kent vier stappen: het vaststellen van het doel van de analyse, het in kaart brengen van de risico's, het in kaart brengen van de belangrijkste risico's en het vaststellen van de beheersmaatregelen.<sup>27</sup> De analyse richt zich op verschillende invalshoeken:

---

<sup>22</sup> Bij EMVI is één van de gunningscriteria de laagste prijs. In de praktijk bij Rijkswaterstaat blijkt dat de inschrijving die in zijn geheel de economisch meest voordelige inschrijving is, bijna altijd ook de laagste prijs te bevatten en dus op het criterium van de prijs beter te scoren dan de andere inschrijvingen.

<sup>23</sup> Niet alleen op productniveau, maar ook op proces- en systeemniveau zoals later in deze paragraaf wordt toegelicht.

<sup>24</sup> ISO 9001-certificatie bevat bijvoorbeeld normen over hoe de gecertificeerde moet inkopen. Zie voor meer informatie R. Spruit, *Werken met ISO 9001*, NNI 2009.

<sup>25</sup> M.A. de Bree, 'Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht', *Tijdschrift voor toezicht* 2010/3, p. 65-66, M.E. Honingh & J.K. Helderma, 'Voor wie of wat is systeemtoezicht zinvol', *Tijdschrift voor toezicht* 2010/2, p. 10-11.

<sup>26</sup> Ook de Directie Projecten van de Rijksgebouwendienst gebruikt deze methode.

<sup>27</sup> Zie hierover [http://www.bouwendnederland.nl/dossiers/Pages/RISMANmethode\\_415.aspx](http://www.bouwendnederland.nl/dossiers/Pages/RISMANmethode_415.aspx).

- politiek/bestuurlijk
- financieel/economisch
- juridisch/wettelijk
- technisch
- organisatorisch
- geografisch/ruimtelijk
- maatschappelijk

Deze risicoanalyse vindt al voor het sluiten van het contract voor de eerste keer plaats. De opdrachtnemer zal immers in zijn inschrijving gericht aan moeten geven hoe de kwaliteitsborging plaats zal vinden en Rijkswaterstaat beoordeelt de inschrijving. Deze vroegtijdige risicoanalyse maakt het mogelijk om nog tot een andere risicoverdeling te komen dan in beginsel in de vraagspecificatie is gevraagd. Zo is het in de door Rijkswaterstaat gehanteerde gunningssystematiek voor de opdrachtnemer mogelijk om bij de inschrijving ook aan te geven of de opdrachtgever de verantwoordelijkheid kan nemen voor risicobeheersende activiteiten die in eerste instantie bij de opdrachtgever liggen.

Vervolgens vindt er een cyclisch proces plaats van het kiezen van beheersmaatregelen, het uitvoeren van beheersmaatregelen, het evalueren van beheersmaatregelen en het actualiseren van de risicoanalyse. Dit actualiseren kan eens per kwartaal of desgewenst vaker plaatsvinden. Opdrachtnemers zijn niet geheel tevreden met de wijze waarop de risicoanalyse wordt verricht, zo blijkt uit de interviews. Een klacht is dat Rijkswaterstaat niet echt samenwerkt met de opdrachtnemers om tot een risicoanalyse te komen. De ervaring is dat Rijkswaterstaat in een eigen sessie een risicoanalyse maakt en deze vervolgens 'meedeelt' aan de opdrachtnemer, waar die opdrachtnemer verwacht had om samen met mensen van Rijkswaterstaat na te denken over risico's en tot een analyse te komen. Een andere klacht is dat Rijkswaterstaat enorm uitgewerkte risicoanalyses maakt en daarmee te veel controle wil uitoefenen op het proces van risicobeheersing. Het uitgangspunt, dat risicobeheersing de eigen verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer is, wordt dan weer verlaten. De opdrachtnemer ziet de risicobeheersing ook als zijn taak in de gehanteerde systematiek; het tot in de kleinste risico's uitwerken van analyses door Rijkswaterstaat leidt dan in zijn ogen alleen maar tot extra administratieve lasten.

Belangrijke documenten in systeemgerichte contractbeheersing zijn het projectmanagementplan en verificatie- en validatie-document. Hierin legt de opdrachtnemer vast op welke wijze het project gemanaged wordt en hij zijn prestaties zal verifiëren en valideren. Deze documenten zijn daardoor ook van belang voor de opdrachtgever die de verificatie en validatie door de opdrachtnemer wil controleren.

Er vinden drie soorten toetsen plaats om het kwaliteitsmanagement, zoals dat door de opdrachtnemer wordt uitgevoerd te controleren. De eerste is de systeemtoets. Dit is een toets op het systeem van projectmanagement van de opdrachtnemer.<sup>28</sup> De tweede toets is de procestoets. Deze toets is gericht op 'de borging van de kritieke aspecten die

---

<sup>28</sup> Rijkswaterstaat, *Handreiking systeemgerichte contractbeheersing*, 2007, p. 15.

binnen het werkproces van invloed zijn op het uiteindelijke resultaat. Voorbeelden van een procestoets zijn het bijwonen/observeren van processen en het opvragen van beoordelingen van controles.<sup>29</sup> De derde toetsvorm is de producttoets. Bij een producttoets wordt door de opdrachtgever bijvoorbeeld een meting op een product uitgevoerd en wordt het resultaat daarvan vergeleken met het meetresultaat van opdrachtnemer.<sup>30</sup> Rijkswaterstaat voert een mix van deze drie soorten toetsen uit aan de hand van een toetsstrategie. Deze toetsstrategie dient risicogestuurd te zijn en wordt gedurende het project bijgesteld aan de hand van bevindingen die volgen uit de toetsen.

In het algemeen zal Rijkswaterstaat beginnen met een systeemtoets, om te beoordelen of de opdrachtnemer zijn kwaliteitssysteem op voldoende wijze heeft ingericht. De systeemtoets geeft als het ware een beeld van de kwaliteitsborging in de organisatie en stelt Rijkswaterstaat in staat om vervolgens procestoetsen en producttoetsen te gaan uitvoeren. Bij de wijze van toetsen hebben zich bij de introductie van systeemgerichte contractbeheersing problemen voorgedaan. Omdat veel personen binnen de organisatie van Rijkswaterstaat nog gewend waren aan de oude manier van werken, werden er veel producttoetsen uitgevoerd, onder meer in het eerste stadium van het project. Hierdoor kon de systeemgerichte contractbeheersing niet goed functioneren. Rijkswaterstaat besteedt hier inmiddels aandacht aan, om te zorgen voor een toetsstrategie die in overeenstemming is met de uitgangspunten van systeemgerichte contractbeheersing.

Op dit moment verschuift de mix van toetsen, volgens de geïnterviewden steeds meer naar systeem- en procestoetsen. Er worden dus steeds minder producttoetsen uitgevoerd. De gedachte hierachter is, dat een goed proces altijd tot een goed product leidt. Of anders gezegd, wanneer in het product fouten zitten, is er dus in het proces iets misgegaan. Wanneer uit systeem- en procestoetsen blijkt dat de processen bij de opdrachtnemer goed zijn georganiseerd en volgens planning verlopen, zijn producttoetsen niet meer noodzakelijk.<sup>31</sup> Hiermee wordt een ontwikkeling in gang gezet waarin controle alleen of hoofdzakelijk op papier plaats vindt.<sup>32</sup> Het is de vraag in hoeverre dit een wenselijke ontwikkeling is, omdat met een papieren controle achteraf van een proces niet altijd sluitend zal zijn vast te stellen of het proces inderdaad foutloos is verlopen.

Wanneer de opdrachtgever niet meer op productniveau het werk toetst, wil dit niet zeggen dat een dergelijke toetsing niet meer plaats hoeft te vinden. De opdrachtnemer zal dan zelf in dergelijke toetsing dienen te voorzien, hetgeen dan op systeem- en procesniveau door de opdrachtnemer getoetst kan worden.

---

<sup>29</sup> Rijkswaterstaat, *Handreiking systeemgerichte contractbeheersing*, 2007, p. 15.

<sup>30</sup> Rijkswaterstaat, *Handreiking systeemgerichte contractbeheersing*, 2007, p. 15.

<sup>31</sup> Het is de vraag hoe de opdrachtnemers deze verschuiving zullen ervaren. In de evaluatie van het Project N31 Wâldwei (<http://www.pianoo.nl/document/1573/evaluatierapport-dbfm-n31>) staat dat de mix van 30%-50%-20% als een goede verdeling is ervaren.

<sup>32</sup> Zie hierover ook R. Favié, *Quality monitoring in infrastructural Design-Build projects*, Eindhoven: Greve Offset 2010, p. 118-119. Kritisch over de volledige verschuiving van fysieke controle naar papieren controle bij inspectiediensten is M.A. de Bree, 'Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht', *Tijdschrift voor toezicht* 2010/3, p. 69.

Hoe gaat een systeem- of procestoets in zijn werk? Voornamelijk door het doen van audits door Rijkswaterstaat. Dit gebeurt in een team dat functioneert onder leiding van de contractmanager. De contractmanager zit in het managementteam onder leiding van de projectmanager. Een audit vindt plaats aan de hand van de volgende stukken:

- De inschrijving van de opdrachtnemer
- Het contract
- De UAV-GC 2005
- De risicodatabase
- Het verslag van de vorige toets
- Bevindingen
- ISO 9001

Indien bij een audit blijkt, dat er niet voldaan wordt aan de in deze stukken vastgelegde regels, levert dat een bevinding op. In de praktijk blijkt het constateren van bevindingen geen discussies tussen Rijkswaterstaat en opdrachtnemers op te leveren.

Rijkswaterstaat en de opdrachtnemer zijn het dus eens over geconstateerde bevindingen en het verslag van de audit, waarin de bevindingen staan aangetekend, wordt door zowel Rijkswaterstaat als opdrachtnemer ondertekend. Negatieve bevindingen brengen nog geen negatieve gevolgen mee voor de opdrachtnemer. Rijkswaterstaat geeft opdrachtnemers de tijd om ervoor te zorgen dat de fouten of onvolkomenheden die hebben geleid tot een negatieve bevinding te herstellen. Indien dit herstel door de opdrachtnemer niet op adequate wijze wordt uitgevoerd, zal Rijkswaterstaat bij een volgende audit een tekortkoming constateren.

In het geval van tekortkomingen door de opdrachtnemer heeft Rijkswaterstaat verschillende juridische manieren om te reageren.<sup>33</sup> Bij een serieuze tekortkoming wordt vaak van het recht om een betaling op te schorten gebruik gemaakt. Dit wordt door de opdrachtnemer als een serieuze sanctie ervaren en kan, wanneer dit regelmatig gebeurt, de opdrachtnemer in problemen brengen. Deze situatie zal de opdrachtnemer dus willen vermijden.

Het optreden tegen tekortkomingen van de opdrachtnemer heeft Rijkswaterstaat echter ook voor lastige dilemma's geplaatst. Slecht ingerichte kwaliteitssystemen of slecht functionerende processen kunnen Rijkswaterstaat nopen het bouwproces (in enige mate) stil te leggen. Een dergelijke maatregel heeft echter ook voor Rijkswaterstaat als opdrachtgever negatieve consequenties, omdat Rijkswaterstaat als publieke organisatie een verantwoordelijkheid heeft voor het op tijd gereed hebben van nieuwe infrastructuurwerken. In het verleden, zo bleek tijdens een van de interviews bij Rijkswaterstaat, werd om deze reden niet strikt genoeg opgetreden. Rijkswaterstaat gaat hier tegenwoordig echter strikter mee om.

Er is inmiddels wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de werking van de audits door Rijkswaterstaat.<sup>34</sup> Dit onderzoek laat zien dat het percentage auditresultaten dat

---

<sup>33</sup> Zie bijv. de DBFM overeenkomst van Rijkswaterstaat, paragraaf 11.1.

<sup>34</sup> R. Favié, *Quality monitoring in infrastructural Design-Build projects*, Eindhoven: Greve Offset 2010.

negatief is gedurende de loop van een project afnemen. Hiervoor zijn volgens de onderzoeker twee oorzaken aan te wijzen. De eerste is dat opdrachtnemers leren hun prestaties te verbeteren. De tweede oorzaak is dat auditors die meer ervaren zijn in het project en dus al een aantal audits gedurende een project hebben gedaan tot positievere oordelen komen dan auditors die minder ervaren zijn in dat project.<sup>35</sup> Vooral de eerste oorzaak is van belang, omdat daaraan de conclusie kan worden verbonden dat het auditsysteem een positieve werking heeft op de prestaties van opdrachtnemers van Rijkswaterstaat.

Een verbetering van de kwaliteit van de prestaties van de opdrachtnemer is echter iets anders dan zekerheid dat de prestaties voldoen aan de eisen die de overeenkomst stelt. Favié trekt in zijn onderzoek de conclusie dat in het door hem uitvoerig onderzochte project grote gebreken in het werk zijn voorkomen door het auditsysteem.<sup>36</sup> Tegen de bevinding kan worden ingebracht, dat traditioneel toezicht ook als resultaat had kunnen hebben dat grote gebreken in het werk waren voorkomen door het toezicht. Het is lastig om de effectiviteit van systeemgerichte contractbeheersing af te zetten tegen de effectiviteit van traditioneel toezicht.

Favié doet ook nog uitspraken over hoe de efficiency van de contractbeheersing verder verbeterd kan worden. Hiervoor beziet hij welke toetsen de meeste en minste tekortkomingen opleveren. Veel producttoetsen hebben een resultaat, waaruit blijkt dat het werk op dat punt aan de eisen voldoet. Controle in de vorm van producttoetsen zou dus wellicht teruggebracht kunnen worden. Deze toetsen zouden dan alleen of met name gehouden kunnen worden wanneer procestoetsen laten zien dat er veel problemen zijn.<sup>37</sup> Hier zit, zoals eerder is opgemerkt, wel een spanningsveld.<sup>38</sup> Wanneer de producten van de opdrachtnemer niet meer door de opdrachtgever getoetst worden, maar alleen door de opdrachtnemer zelf, komt de contractbeheersing door de opdrachtgever op nog verdere afstand van het fysieke werk te staan. Opdrachtnemers staan echter niet negatief tegenover deze ontwikkeling. In de gehanteerde systematiek is de borging van de kwaliteit van het werk de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer en de geïnterviewde opdrachtnemers willen ook die verantwoordelijkheid nemen. Wanneer de aannemer die verantwoordelijkheid serieus neemt, en bijvoorbeeld proefboringen doet om te controleren of de dikte van de asfaltlaag inderdaad voldoet aan de voorgeschreven eisen, is het volgens de opdrachtnemers niet nodig dat de opdrachtgever daarnaast ook nog proefboringen gaat doen om te controleren of de asfaltlaag wel voldoende dik is.

Een ander punt dat door Favié in het kader van de efficiency wordt opgemerkt, is dat de eerste tien audits vaak een goed beeld van de loop van het traject te zien geven. Als het

---

<sup>35</sup> R. Favié, *Quality monitoring in infrastructural Design-Build projects*, Eindhoven: Greve Offset 2010, p. 96-97.

<sup>36</sup> R. Favié, *Quality monitoring in infrastructural Design-Build projects*, Eindhoven: Greve Offset 2010, p. 118.

<sup>37</sup> R. Favié, *Quality monitoring in infrastructural Design-Build projects*, Eindhoven: Greve Offset 2010, p. 118-119.

<sup>38</sup> Zie ook M.A. de Bree, 'Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht', *Tijdschrift voor Toezicht* 2010, p. 69.



in de eerste audits goed gaat, zal dat in de rest van het project ook het geval zijn. Omgekeerd zijn de eerste audits wanneer ze negatief zijn ook bepalend voor het verloop van het project. De toetsstrategie kan dus volgens Favié in enige mate worden afgestemd op de bevindingen in de eerste tien audits.

Opdrachtnemers geven in aanvulling op de systeemgerichte contractbeheersing nog aan dat het bedingen van garanties of onderhoudsverplichtingen in hun ogen effectieve manieren zijn om de opdrachtnemer echt aan te zetten tot kwaliteitsborging. Indien het werk teveel gebreken blijkt te vertonen, gedurende de garantie- of onderhoudsperiode, zal de opdrachtnemer met extra kosten geconfronteerd worden. Dit zullen de opdrachtnemers naar eigen zeggen proberen te vermijden in de fase waarin het bouwwerk tot stand wordt gebracht.

#### *Het inschakelen van een Technical Inspection Service (TIS) door Rijkswaterstaat*

Rijkswaterstaat heeft op verschillende manieren ervaring opgedaan met het inschakelen van een TIS. In de KOSMOS-projecten<sup>39</sup> werd de TIS door Rijkswaterstaat zelf ingehuurd. Rijkswaterstaat beoordeelde die werkwijze niet zo positief, omdat Rijkswaterstaat daarmee zelf verantwoordelijk bleef voor een deel van de kwaliteitsborging. Bovendien kan in een dergelijke situatie onduidelijkheid ontstaan, omdat er zowel in het kader van systeemgerichte contractbeheersing toetsen worden uitgevoerd, als door de TIS.<sup>40</sup>

In een DBFM-project van Rijkswaterstaat is de TIS ingeschakeld door de opdrachtnemer. De TIS maakt daardoor deel uit van het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer en wordt in het kader van systeemgerichte contractbeheersing net als de opdrachtnemer geauditeerd. Producttoetsen zijn in dit project door Rijkswaterstaat achterwege gelaten, omdat de TIS toetsen uitvoert. De TIS wordt vervolgens weer gecontroleerd door de audits van Rijkswaterstaat<sup>41</sup> en in de auditering van de opdrachtnemer wordt ook onderzocht hoe de opdrachtnemer met de bevindingen van de TIS omgaat. Rijkswaterstaat heeft de TIS in dit project alleen gecontracteerd om toetsen uit te voeren gericht op de kwaliteit van het bouwwerk vanaf de afloop van het DBFM-contract tot honderd jaar na de bouw. Gedurende de loop van het DBFM-contract is immers de opdrachtnemer verantwoordelijk voor eventueel herstel en onderhoud. De opdrachtnemer heeft in dit geval de TIS aanvullend gecontracteerd om ook te kijken naar zaken die betrekking hebben op de kwaliteit van het werk gedurende de looptijd van het DBFM-project.

Rijkswaterstaat heeft betrokkenheid van TIS-bureaus geëvalueerd en komt tot de conclusie dat die een toegevoegde waarde hebben voor het verbeteren van de kwaliteit van het bouwproces.<sup>42</sup> Het is echter, zo werd verteld tijdens een van de interviews, nog

---

<sup>39</sup> Kunstwerken Onderhoud in Samenwerking met de Markt Onder Systeemgerichte contractbeheersing.

<sup>40</sup> M. Roosen, 'Meer grip op kwaliteit van het bouwproces', *Land+Water* 2010, p. 21.

<sup>41</sup> Een van de geïnterviewde opdrachtnemers gaf aan dat Rijkswaterstaat met het auditeren van de TIS te ver doorschoot. De onafhankelijkheid van de TIS wordt via de Erkenningsregeling geborgd. Rijkswaterstaat heeft zitting in het College van Deskundigen dat toeziet op het functioneren van de Erkenningsregeling. Zie over de Erkenningsregeling par. 3.2.

<sup>42</sup> M. Roosen, 'Meer grip op kwaliteit van het bouwproces', *Land+Water* 2010, p. 20-21.

te vroeg om echte conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van de inzet van TIS-bureaus door Rijkswaterstaat. Voor de inzet van TIS-bureaus in toekomstige projecten liggen op dit moment drie scenario's op tafel:

- het inschakelen van een TIS door de opdrachtgever
- het inschakelen van een TIS door de opdrachtnemer
- het inschakelen van een TIS door een verzekeringsmaatschappij in combinatie met een Verborgen Gebreken Verzekering

Aan het inschakelen van een TIS door de opdrachtgever kleeft voor Rijkswaterstaat het nadeel dat de kwaliteitsborging daarmee te veel een verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat blijft. Wanneer Rijkswaterstaat een TIS contracteert en deze aan gaat sturen, wordt als het ware afbreuk gedaan aan het principe 'de markt, tenzij'. Voordeel van deze optie is dat de onafhankelijkheid van de TIS ten opzichte van de opdrachtnemer beter gewaarborgd is, omdat Rijkswaterstaat de TIS zelf contracteert en betaalt. Een eventueel verlies van onafhankelijkheid tegenover Rijkswaterstaat wordt niet als een probleem ervaren.

Over het tweede scenario, het inschakelen van een TIS door de opdrachtnemer, heeft Rijkswaterstaat nog geen standpunt ingenomen. Er bestaan hierover namelijk verschillende meningen. Enerzijds kan gesteld worden dat de TIS, wanneer die door de opdrachtnemer wordt ingeschakeld, zijn onafhankelijkheid zou kunnen verliezen. De TIS wordt immers gecontracteerd en betaald door de opdrachtnemer. Anderzijds kan aangevoerd worden dat de onafhankelijkheid gewaarborgd wordt door de Erkenningsregeling van CROW. De TIS is als het ware gecertificeerd door CROW. Bovendien heeft Rijkswaterstaat als opdrachtgever zitting in het College van Deskundigen, dat verantwoordelijk is voor de inhoud en het functioneren van de Erkenningsregeling. Voordeel van dit scenario is dat Rijkswaterstaat niet zelf de TIS hoeft aan te sturen en daardoor geen verantwoordelijkheden met betrekking tot het toezicht naar zich toe trekt.

Over het derde scenario is er geen twijfel bij Rijkswaterstaat met betrekking tot de onafhankelijkheid van de TIS. De TIS wordt immers ingeschakeld door een partij, de verzekeringsmaatschappij, die alle belang heeft bij het achterwege blijven van verborgen gebreken. Nadeel van het derde scenario is dat de Staat zich in beginsel niet verzekert, omdat de Staat zelf voldoende financiële middelen heeft om eventuele schade te dragen. Het dragen van schade is echter in dit geval niet de reden om een verzekering af te sluiten. In dit geval ligt die reden in de rol die de verzekeringsmaatschappij kan spelen. Ten eerste kan de verzekeringsmaatschappij, zoals hierboven opgemerkt, zorgen voor een onafhankelijke toets door een TIS. Daarnaast kan de verzekeringsmaatschappij makkelijker dan een publieke opdrachtgever 'past performances' van zowel de TIS als de opdrachtnemer mee laten wegen door de prijs van de verzekering daarop aan te passen. Past performances kunnen namelijk door de opdrachtgever als selectiecriteria worden meegenomen, maar niet als gunningscriterium.<sup>43</sup> Doordat de opdrachtnemer echter een verzekering af moet sluiten, en de verzekeringsmaatschappij op basis van

---

<sup>43</sup> J.S.J. Koolwijk, R.P. Geeraedts en M.A.B. Chao-Duivis, *Pre-qualification of Contractors Based on Past Performance*, Delft: 2005, p. 76.

eerdere ervaringen hogere of lagere premies kan berekenen, zal de prijs waarmee de opdrachtnemer inschrijft, beïnvloedt worden door de past performance. Op deze manier worden de eerdere prestaties van de opdrachtnemer dus wel meegewogen bij de gunningscriteria.

De discussie over het afsluiten van een Verborgen Gebreken Verzekering is nog niet afgerond binnen Rijkswaterstaat. Het is mogelijk dat, afhankelijk van de standpuntbepaling door Rijkswaterstaat, enkele pilots met de Verborgen Gebreken Verzekering zullen worden uitgevoerd.<sup>44</sup> Rijkswaterstaat schat in dat een Verborgen Gebreken Verzekering met toets door een TIS drie tot vier procent van de bouwkosten zal kosten, waarbij ongeveer de helft van de kosten uit verzekeringspremie bestaat en ongeveer de helft uit de kosten van de TIS. Dit bedrag kan echter weer terugverdiend worden, wanneer de faalkosten van acht tot tien procent gereduceerd worden. Naar de inschatting van Rijkswaterstaat bestaan de extra kosten van drie tot vier procent voor ongeveer de helft uit de verzekering en voor de andere helft aan toezicht door de TIS.

Een geïnterviewde opdrachtnemer gaf aan dat het voor hem in een individueel geval niet veel uitmaakt welk scenario gehanteerd wordt, omdat hij erop vertrouwt dat een TIS in elk scenario op de in de Erkenningsregeling voorgeschreven werkwijze te werk zal gaan. Indien er geen verzekering wordt afgesloten gaf de betreffende opdrachtnemer de voorkeur aan inschakelen van de TIS afwisselend door de opdrachtnemer en opdrachtgever, zodat de TIS niet altijd aan dezelfde kant staat en er dus ondanks de waarborgen een soort afhankelijkheid of partijdigheid zou kunnen groeien. Wel werd opgemerkt dat in het geval de opdrachtgever de TIS inschakelt, duidelijk omschreven moet zijn wat precies de positie van de TIS is, zodat er geen onduidelijkheid kan ontstaan.<sup>45</sup>

De inschatting van een geïnterviewde opdrachtnemer was dat het afsluiten van een verzekering niet tot problemen bij opdrachtnemers zou leiden. De prijs van de verzekering zal (ten dele) worden doorberekend in de prijs van de opdrachtnemer. Het veronderstelde mechanisme van verhoogde premies indien de verzekeringsmaatschappij heeft geconstateerd dat in eerdere projecten verborgen gebreken zitten, wordt gezien als een mechanisme dat op de lange termijn zal functioneren. Bovendien worden door de geïnterviewde opdrachtnemer geen heel grote verschillen verwacht tussen de premies die verzekeraars berekenen aan de

---

<sup>44</sup> Indien die pilots uitgevoerd zullen worden is nog interessant welke delen de verzekeringsmaatschappij zal willen verzekeren. Rijkswaterstaat zal waarschijnlijk zoveel mogelijk in de verzekering onder willen brengen. De verzekeringsmaatschappij zal waarschijnlijk niet de delen die aan slijtage onderhevig zijn (bijvoorbeeld de bovenste asfaltlaag) willen verzekeren. Wat Rijkswaterstaat allemaal zou kunnen verzekeren is nog onduidelijk.

<sup>45</sup> In het project waar de betreffende opdrachtnemer ervaring had opgedaan met de TIS, was de positie van de TIS niet omschreven in het contract tussen Rijkswaterstaat en opdrachtnemer. Dit leidde tot een onafhankelijke toets van de TIS die gerapporteerd werd aan Rijkswaterstaat, terwijl Rijkswaterstaat anders dan de onafhankelijke TIS in de beoordeling wel gebonden is aan contractuele afspraken over het werk. Bovendien ontstond onduidelijkheid in de situatie dat de TIS en de opdrachtnemer een verschil van mening hadden.

verschillende opdrachtnemers.<sup>46</sup> Wanneer deze verwachting gecombineerd wordt met de vaststelling dat de meeste aanbestedingen gewonnen worden met prijsverschillen die groter zijn dan de veronderstelde premieverschillen, mag de werking van het verzekeringsmechanisme niet overschat worden. Tot welke premieverschillen het verzekeringsmechanisme daadwerkelijk zal leiden, zal pas blijken indien het systeem geïntroduceerd wordt.

In algemene zin is met een geïnterviewde opdrachtnemer ook nog gesproken over eventuele weerstand in de markt tegen introductie van een instrument als TIS. Bij de partijen die ervaring hebben met een TIS zal de weerstand vermoedelijk niet zo groot zijn. De verwachting is echter dat er binnen de bouwsector, die vaak als conservatief wordt omschreven, toch nog wel enige weerstand zal zijn tegen een nieuw fenomeen als de TIS.

### *Toetsingskader*

*1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rijksgebouwendienst? In het kader van de onvervreembare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.*

De ervaring van Rijkswaterstaat is dat deze methode effectief is voor een opdrachtgever die meer op afstand van de opdracht wil staan. Ook Favié concludeert in zijn dissertatie dat met systeemgerichte contractbeheersing gebreken in het werk worden voorkomen. Het blijft echter lastig om de effectiviteit van systeemgerichte contractbeheersing te vergelijken met de effectiviteit van andere vormen van contractbeheersing.

*2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer?*

De verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer op het gebied van kwaliteitsborging worden vergroot ten opzichte van die van de opdrachtgever in vergelijking met traditionele bouwmodellen. Het ligt daarom voor de hand dat de opdrachtgever minder snel aansprakelijkheidsrechtelijke nadelen zal ondervinden van zijn rol in de kwaliteitsborging.

*3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging of verlaging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?*

Doordat de opdrachtnemer meer verantwoordelijkheden op het gebied van kwaliteitsborging krijgt, zal de prijs naar verwachting toenemen. Een van de opdrachtnemers schatte de prijsstijging op 5 à 6 procent.

*4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rijksgebouwendienst?*

Volgens een geïnterviewde persoon bij Rijkswaterstaat past systeemgerichte contractbeheersing goed bij het terugbrengen van de inzet van personeel door de opdrachtgever. De opdrachtgever neemt meer afstand tot het werk en toetst op een hoger abstractieniveau. De precieze effecten zijn in het kader van dit onderzoek lastig te

---

<sup>46</sup> Er werd een inschatting gemaakt van een premieverschil van 0,5% van de bouwkosten. Dit is echt een schatting.

voorspellen, omdat het ook afhankelijk is van de inrichting van de organisatie van de Rijksgebouwendienst op dit moment.

*5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst en de opdrachtnemers?*

Een van de mogelijke nadelen van systeemgerichte contractbeheersing is de toename van administratieve lasten. De kwaliteitsborging door de opdrachtnemer dient namelijk zowel vooraf als achteraf voor de opdrachtgever op papier controleerbaar te zijn. Dit houdt in dat bijvoorbeeld vooraf toetsingsplannen dienen te worden opgesteld, die de opdrachtgever kan beoordelen. Achteraf dienen de toetsingsresultaten in bewijsdocumenten te worden vastgelegd, zodat de opdrachtgever inzicht krijgt in de kwaliteit van het werk. Vooral bij kleinere opdrachten lijkt het risico op te grote administratieve lasten op de loer te liggen.

*6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?*

Uit de ervaringen zowel van Rijkswaterstaat als van bepaalde opdrachtnemers blijkt dat systeemgerichte contractbeheersing de nodige aanpassingen van marktpartijen vergt. Omdat de Rijksgebouwendienst gebruik maakt van een groot aantal opdrachtnemers, zowel grote als kleine bedrijven, is het wellicht lastig om in de gehele sector draagvlak te creëren voor systeemgerichte contractbeheersing.

*7. Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rijksgebouwendienst tot stand brengt?*

Er lijken geen redenen te zijn waardoor systeemgerichte contractbeheersing niet zou kunnen worden toegepast op het tot stand brengen van bouwwerken door de Rijksgebouwendienst.

### 3.2.1 VOOR- EN NADELEN ERVAREN DOOR DE OPDRACHTGEVER

---

In het model van systeemgerichte contractbeheersing wordt de verantwoordelijkheid voor kwaliteitsmanagement neergelegd bij de opdrachtnemer. Aangezien de opdrachtnemer de opdracht uitvoert en de meeste invloed heeft op de uitvoering van de opdracht, is hij het beste in staat tot kwaliteitsbewaking bij de uitvoering van de opdracht. Omdat de opdrachtnemer zichzelf in belangrijke mate controleert, en daarbij wellicht niet kritisch genoeg zal zijn, blijft evenwel een adequate controle van de opdrachtgever vereist.

Doordat de opdrachtnemer zichzelf in belangrijke mate controleert is er als bijkomend voordeel voor controle minder personele inzet van Rijkswaterstaat vereist. De organisatie van Rijkswaterstaat is gekrompen van ongeveer 13.000 mensen naar ongeveer 8.000 mensen. Volgens de contactpersoon bij Rijkswaterstaat is dit in belangrijke mate een gevolg van de nieuwe manier van werken volgens het uitgangspunt 'de markt tenzij', waar onder meer de systeemgerichte contractbeheersing

een uitwerking van is. Waarschijnlijk zal de organisatie nog verder inkrimpen indien er meer op systemen en minder technisch getoetst zal worden.<sup>47</sup>

Daar staat tegenover dat inschrijvingen een paar procenten<sup>48</sup> duurder kunnen zijn, omdat er een verschuiving van kwaliteitsborgingsactiviteiten naar de opdrachtnemer wordt gevraagd.<sup>49</sup>

Er is kritiek op de veronderstelling dat systeemtoezicht goedkoper is. Zo kost het bijvoorbeeld de toezichthouder geld om nieuwe procedures te ontwikkelen en te investeren in andere competenties bij zijn personeel (Rijkswaterstaat heeft bijvoorbeeld veel auditors op moeten leiden).<sup>50</sup> Systeemtoezicht heeft naast deze ontwikkelingskosten ook onderhoudskosten, die echter meer aan de kant van de opdrachtnemer lijken te liggen. Belangrijk onderdeel van de onderhoudskosten is namelijk het onderhouden van de interne borgingssystemen. Dit onderhoud is noodzakelijk omdat zich binnen de organisatie van de opdrachtnemer veranderingen voor kunnen doen die consequenties hebben voor de borgingssystemen.<sup>51</sup> Hoewel de onderhoudskosten meer aan de kant van de opdrachtnemer liggen is het aannemelijk dat (een deel van) deze kosten doorberekend worden aan de opdrachtgever. Ook overleg en onderhandeling over systeemtoezicht worden in de literatuur nog genoemd als onderdeel van de onderhoudskosten, maar dit lijkt vooral betrekking te hebben op de situatie dat een overheidstoezichthouder zijn wettelijke toezichtstaak vervult. Tot slot wordt aangevoerd tegen de veronderstelling dat systeemtoezicht goedkoper zou zijn, dat sommige onderzoekers concluderen dat klassiek toezicht op de output moet blijven bestaan naast systeemtoezicht.<sup>52</sup>

Rijkswaterstaat is tevreden over de effectiviteit van systeemgerichte contractbeheersing. Verwezen wordt naar de studie van Favié om dit standpunt te ondersteunen.

Een nadeel dat door Rijkswaterstaat voorts wordt ervaren, is dat de introductie van systeemgerichte contractbeheersing een lang en moeilijk traject is gebleken.<sup>53</sup> Zowel bij Rijkswaterstaat als bij de opdrachtnemers vergde en vergt systeemgerichte

---

<sup>47</sup> Over de eventuele gevolgen van het verdwijnen van vakinhoudelijke kennis laat ik me in dit onderzoek niet uit, aangezien dat gericht is op specifiek toezicht en contractbeheersing.

<sup>48</sup> Het geïnterviewde ingenieurbureau schatte niet in dat het tot extra lasten zou leiden, omdat de gevraagde kwaliteitssystemen ook al vereist zijn om aan certificatie-eisen te voldoen. Het geïnterviewde bouwbedrijf schatte in dat onder de oude systematiek 5 tot 6% van de kosten aan kwaliteitssystemen wordt besteed en bij systeemgerichte contractbeheersing 10 tot 12%.

<sup>49</sup> Systeemtoezicht gaat gepaard met een verschuiving van kosten, activiteiten op het gebied van kwaliteitsborging worden uitgevoerd door de opdrachtnemer. Deze kosten kunnen in een contractuele relatie worden doorberekend aan de opdrachtgever.

<sup>50</sup> M.E. Honingh & J.K. Helderma, 'Voor wie of wat is systeemtoezicht zinvol', *Tijdschrift voor toezicht* 2010/2, p. 20-21.

<sup>51</sup> Zie M.E. Honingh & J.K. Helderma, 'Voor wie of wat is systeemtoezicht zinvol', *Tijdschrift voor toezicht* 2010/2, p. 21

<sup>52</sup> F.C.M.A. Michiels, in: Michiels & Paul, 'Risicogestuurdtoezicht en systeemtoezicht', *Tijdschrift voor toezicht* 2010/3, p. 74-78, Honingh & Helderma, p. 21.

<sup>53</sup> Zie over de introductie van het systeem uitgebreid S. de Bree, *Learning an organization new working methods: The system based contract control method at Rijkswaterstaat as example*, 2010.

contractbeheersing een mentaliteitsomslag. Zowel bij Rijkswaterstaat als bij de opdrachtnemers heeft dit tot problemen geleid. Het blijkt in de praktijk moeite te kosten om opdrachtnemers mee te nemen in de nieuwe manier van werken. Zelfs na een periode van een aantal jaren blijkt dit soms nog moeilijk. Ook binnen de eigen organisatie van Rijkswaterstaat moet een nieuwe houding ten opzichte van de opdrachtnemers worden aangenomen. Verder is van groot belang dat er voldoende auditors worden opgeleid om de audits uit te voeren. Rijkswaterstaat heeft 70 leadauditors<sup>54</sup> een opleiding laten volgen en een nog groter aantal auditors.

### 3.1.2 VOOR- EN NADELEN ERVAREN DOOR DE OPDRACHTNEMER

---

De geïnterviewde opdrachtnemers staan over het algemeen positief tegenover de methode systeemgerichte contractbeheersing en denken dat die methode een positief effect heeft op de kwaliteit van het werk.<sup>55</sup> De methode stelt opdrachtnemers bovendien in staat om te concurreren op basis van kwaliteit. Hiervoor is wel vereist, volgens een opdrachtnemer, dat een gunningssystematiek wordt gehanteerd, die significante verschillen laat ontstaan in de scores die inschrijvingen behalen op het gebied van kwaliteitsborging.

Nadeel van systeemgerichte contractbeheersing kan zijn dat opdrachtnemers hun organisatie op een andere manier moeten gaan inrichten vanwege de nieuwe manier van werken. Een van de geïnterviewde opdrachtnemers gaf aan de organisatie voor projecten op een andere manier te hebben ingericht om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de uitgangspunten van systeemgerichte contractbeheersing. Positief gevolg van de herinrichting was dat deze opdrachtnemer op een aantal aanbestedingen van Rijkswaterstaat heel goed had gescoord. Negatief gevolg was dat het dit bedrijf niet meer lukte om goed te scoren bij aanbestedingen van RAW-werken.

Een ander nadeel dat door een opdrachtnemer wordt ervaren is, dat de systeem- en procescontroles zich niet altijd richten op de volgens de opdrachtnemer voor het werk relevante punten. Toetsing van systemen en processen heel breed in de organisatie wordt door de opdrachtnemer niet altijd als zinvol ervaren.

Ook als nadeel werd ervaren door een opdrachtnemer dat er een overlap ontstaat met toezicht van certificatie-instellingen. Die instellingen controleren periodiek of de bedrijven waaraan certificaten verleend zijn, nog steeds voldoen aan de voorwaarden voor certificering. Rijkswaterstaat controleert in de audits, zoals hierboven opgemerkt, echter ook aan de hand van certificatie-eisen, zoals die van ISO 9001. Tijdens het interview bleek dat Rijkswaterstaat dit zelf als positief ziet, omdat de opdrachtnemer nu vaker gecontroleerd wordt en zich daardoor geen problemen meer zullen voordoen bij de controle ten behoeve van de certificering. De opdrachtnemer ziet dit echter niet als een zinvolle overlapping van toezicht.

De ervaring van een van de geïnterviewde opdrachtnemers is dat systeemgerichte contractbeheersing niet altijd past bij de aard, omvang en complexiteit van de opdracht.

---

<sup>54</sup> Geven leiding aan een auditteam.

<sup>55</sup> Dit valt echter moeilijk aan te tonen door individuele opdrachtnemers.

De opdrachtnemer had een grote opdracht (van enkele tientallen miljoenen euro's) voor Rijkswaterstaat uitgevoerd, die bestond uit het verhelpen van een klein aantal grote problemen, zoals het vernieuwen van een aantal kilometer snelweg en het verstevigen van viaducten, en een groot aantal kleine problemen, zoals het schuren en verven van leuning. Omdat de hele opdracht onder systeemgerichte contractbeheersing werd uitgevoerd, moest de opdrachtnemer ook voor het schuren en verven van een leuning een ontwerp en plan van aanpak maken en keuringen en toetsen uitvoeren en daarvan met bewijsdocumenten verslag doen, volgens de in het kwaliteitssysteem voorgeschreven processen. De ervaring van de opdrachtnemer was dat het in dat geval veel efficiënter zou zijn geweest als de opdrachtgever even was gaan kijken of de leuning er goed uitzag. Er werden in dit geval naar het oordeel van de opdrachtnemer te veel administratieve lasten bij hem gecreëerd, waardoor de prijs die voor de opdracht aan de opdrachtgever werd berekend substantieel hoger kwam te liggen.

Voordeel van het inschakelen van een TIS is ook voor de opdrachtnemer dat er een onafhankelijke toets plaatsvindt. Het is volgens een opdrachtnemer zo, dat niet alleen de opdrachtnemer een belang heeft om het werk beter voor te stellen dan in werkelijkheid, maar ook de opdrachtgever een belang kan hebben om het werk minder goed voor te stellen dan het in werkelijkheid is. De opdrachtnemer kan dus ook voordeel hebben van een onafhankelijke TIS die constateert dat een bouwwerk geen (of een acceptabel klein risico op) verborgen gebreken bevat. In het verlengde hiervan ligt een ander voordeel dat door de opdrachtnemer wordt geconstateerd. Voor een opdrachtgever kan het heel lastig zijn, zeker gezien de publieke en politieke context, om te zeggen dat een werk in orde is. Een onafhankelijke toets kan helpen die conclusie te trekken, wanneer dat redelijkerwijs mogelijk is.

Ook kan het inschakelen van een TIS helpen faalkosten te voorkomen. Omdat faalkosten deels voor rekening van opdrachtnemers komen, is dit ook een voordeel voor opdrachtnemers.

### 3.2 TECHNICAL INSPECTION SERVICE (TIS); ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN

---

Een TIS is een gespecialiseerd bouwtoezichtbureau dat zich alleen maar bezig houdt met toezicht op een bouwproces. Doordat de TIS zich alleen maar bezig houdt met bouwtoezicht en niet met bestekschrijven of ontwerpen, heeft de TIS een onafhankelijke positie ten opzichte van de andere bouwprocesdeelnemers. Indien de TIS namelijk wel zou ontwerpen of bestekschrijven, als is het maar af en toe, dan zou het met betrekking tot de ontwerpkeuzen die het zelf ooit gemaakt heeft, misschien niet meer de handen vrij hebben om die af te keuren.

De werkwijze van TIS-bureaus is als volgt. De TIS maakt een risicoanalyse en zal aan de hand van die analyse risicogestuurde controles uitvoeren. De wijze waarop de risicoanalyse wordt uitgevoerd kan verschillen per TIS. Een vaste component lijkt in ieder geval een analyse op basis van de eigen professionaliteit van de TIS, waarbij aan de hand van een analysemethode op basis van ervaring en kennis van medewerkers de risico's in kaart worden gebracht. Sommige TIS-bureaus voeren echter aanvullend een



analyse uit met behulp van gegevens uit de eigen database of statistische gegevens. De TIS voert alleen controles uit op de punten waarop dat gezien de risicoanalyse nodig is en is dus minder op het werk aanwezig dan traditionele ingenieursbureaus. Belangrijk is wel dat de TIS het werk integraal bekijkt binnen het kader van de aspecten die de TIS dient te controleren. Wanneer een TIS wordt ingeschakeld om de constructieve veiligheid van een werk te beoordelen, dan zal zowel het ontwerp als de uitvoering door de TIS gecontroleerd worden, mits de TIS tijdig wordt ingeschakeld.

Inmiddels is er een Erkenningsregeling TIS in het leven geroepen, die beoogt de kwaliteit van het werk van de TIS zoveel mogelijk zeker te stellen. Die Erkenningsregeling<sup>56</sup> heeft vooral betrekking op drie belangrijke onderwerpen:

- Kwaliteitssysteem,
- Deskundigheid (kennis en ervaring)
- Onafhankelijkheid.

De onafhankelijkheidseis houdt in dat het voor een TIS verboden is om andere werkzaamheden te verrichten dan TIS-werkzaamheden. Een TIS mag nooit advies uitbrengen zoals een regulier adviesbureau, omdat de TIS onafhankelijk moet kunnen toetsen en dit niet mogelijk wordt geacht als de TIS over een bepaald onderwerp al een keer een advies heeft uitgebracht in ander verband. Ook in het specifieke bouwproces opereert de TIS onafhankelijk. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat zowel de prestaties van de opdrachtnemer als documenten<sup>57</sup> van de opdrachtgever worden beoordeeld. De TIS is bovendien niet gebonden aan afspraken tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Wanneer die partijen een afspraak maken over bijvoorbeeld een constructie, en de constructie wordt op precies de afgesproken wijze gebouwd, dan kan de TIS alsnog zijn goedkeuring onthouden, indien hij de constructie niet als veilig genoeg beoordeelt.

TIS-bureaus worden op dit moment vooral ingezet in combinatie met een Verborgen Gebreken Verzekering om constructieve veiligheid te beoordelen. Desgevraagd geven verschillende TIS-bureaus echter aan op relatief korte termijn ook controle op andere aspecten, zoals brandveiligheid of legionellaveiligheid, te kunnen leveren. Om een zo goed mogelijke controle van deze nieuwe aspecten door TIS-bureaus te waarborgen, verdient het aanbeveling om de Erkenningsregeling TIS hier op aan te passen. CROW heeft aangegeven hieraan te willen meewerken.

Het gebruik van een TIS is in Nederland gecombineerd met de Verborgen Gebreken Verzekering (par. 3.3). Het is echter ook mogelijk een TIS in te zetten in een bouwproces zonder Verborgen Gebreken Verzekering. Voor de werkzaamheden die de TIS uitvoert maakt dat als het goed is geen verschil. Een TIS volgt de normale werkwijze, zoals die ook in de Erkenningsregeling is voorgeschreven. Er kunnen echter wel andere aansprakelijkheidsgevolgen verbonden zijn aan het gebruik van de TIS zonder verzekering. Dat is afhankelijk van de contractuele context. Rijkswaterstaat heeft al eens

---

<sup>56</sup> Deze Erkenningsregeling wordt beheerd door CROW en is opgesteld met medewerking van alle betrokken partijen: onder meer verzekeraars, opdrachtgevers, opdrachtnemers, TISsen.

<sup>57</sup> Bijvoorbeeld de vraagspecificatie als de TIS op tijd wordt gecontracteerd.

gebruik gemaakt van TIS-bureaus zonder Verborgene Gebreken Verzekering. Zie daarvoor par. 3.1. In hoeverre toezicht door de TIS directietoezicht zou kunnen vervangen is een vraag die onderwerp van nadere studie zou kunnen zijn. ProRail staat op het punt om hier als eerste ervaringen mee op te gaan doen.

### *Toetsingskader*

*1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rijksgebouwendienst? In het kader van de onvervreembare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.*

De ervaringen met de TIS bevestigen het beeld dat de TIS in staat is tot een effectief risicogestuurd toezicht. De TIS is onafhankelijk in de beoordeling van de prestaties van de opdrachtnemer, omdat de TIS nooit zelf de opdracht tot ontwerp of uitvoering mag aannemen. Bovendien zijn de TIS-bureaus naar het oordeel van de geïnterviewde personen zeer goed in staat om risicogestuurd toezicht te houden. Tot slot kan nog opgemerkt worden dat de TIS zowel in het ontwerpproces als in het daaropvolgende uitvoeringsproces kan worden ingezet. Het toezicht strekt zich dus uit over het hele bouwproces en is niet beperkt tot één fase daarvan.

*2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer*

Dit is afhankelijk van de contractuele relatie waarbinnen de TIS wordt ingezet. Indien de TIS het toezicht namens de opdrachtgever houdt, zal dit eerder tot verlies van aanspraken kunnen leiden, dan wanneer de TIS een onafhankelijker positie inneemt of namens de opdrachtnemer toezicht houdt.

*3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging of verlaging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?*

Naar verwachting zal het toezicht door een TIS niet leiden tot een verhoging van de prijs die de opdrachtnemer rekent. Aan de inzet van een TIS zijn wel kosten verbonden, maar deze kunnen wellicht bespaard worden op andere vormen van toezicht die momenteel op het terrein van de TIS worden ingezet. Bovendien heeft de veronderstelde grotere effectiviteit van toezicht door een TIS tot gevolg dat er minder faalkosten zullen optreden.

*4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rijksgebouwendienst?*

Deze methode heeft naar verwachting geen effect op de inzet van personeel door de Rijksgebouwendienst. De toezichtsactiviteit waarvoor de TIS wordt ingezet, werd in veel gevallen al door een andere externe partij gedaan.

*5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst en de opdrachtnemers?*

Inzet van de TIS zal naar verwachting niet leiden tot vermeerdering of vermindering van administratieve lasten ten opzichte van de huidige situatie.

*6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?*

Bij beantwoording van deze vraag zijn twee verschillende denkrichtingen mogelijk. In de eerste plaats lijken de opdrachtnemers die met een TIS gewerkt hebben vooral

positieve ervaringen opgedaan hebben. Het voorkomen van faalkosten levert ook voor opdrachtnemers besparingen op. Een effectievere vorm van toezicht is dus ook voor opdrachtnemers prettig. In de tweede plaats wordt opgemerkt dat de bouwsector conservatief van aard is en dat een nieuw fenomeen als de TIS wellicht enige weerstand op zal roepen.

*7. Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rijksgebouwendienst tot stand brengt?*

De TIS wordt op dit moment ingezet voor infrastructurele werken. Er lijken echter geen bezwaren verbonden aan de inzet van een TIS bij bouwactiviteiten door de Rijksgebouwendienst.

### 3.2.1 VOOR- EN NADELEN OPDRACHTGEVER

---

De ervaringen met de TIS zijn opgedaan in gevallen waarin ook een Verborgene Gebreken Verzekering of systeemgerichte contractbeheersing werd toegepast. Uit die ervaringen kunnen ook enige voor- en nadelen worden afgeleid die waarschijnlijk zijn verbonden aan het gebruik van een TIS zonder Verborgene Gebreken Verzekering.

Belangrijk voordeel voor de opdrachtgever is de effectiviteit van het toezicht door de TIS. Hiervoor worden verschillende redenen aangevoerd. Het toezicht door de TIS beperkt zich niet tot een bepaalde fase van het bouwproces. De TIS kan tijdens de vraagstelling, de ontwerpfase en de uitvoeringsfase toezien. Een andere belangrijke ervaring is dat een TIS heel sterk is in het maken van een risicoanalyse en het aan de hand daarvan toezicht houden. Voorts wordt ook de onafhankelijkheid van de TIS als belangrijke waarborg voor effectief toezicht gezien.

Met betrekking tot de kosten van de TIS is het erg lastig om in te schatten hoe die zullen komen te liggen. Dat zal onder meer afhankelijk zijn van de omvang van de opdracht die aan de TIS wordt gegeven. Die opdracht kan alleen de constructieve veiligheid bestrijken, maar ook andere kwaliteitseisen zouden door de TIS gecontroleerd kunnen worden. De ervaringen met betrekking tot de kosten bij inzet van een TIS in combinatie met de Verborgene Gebreken Verzekering en systeemgerichte contractbeheersing zijn in de betreffende paragrafen opgenomen. Wel kan in algemene zin gesteld worden, dat als de effectiviteit van het toezicht toeneemt, de faalkosten naar alle waarschijnlijkheid zullen afnemen.

Mogelijk nadeel in vergelijking met bijvoorbeeld directietoezicht, is dat inzet van een TIS minder mogelijkheden geeft voor de sturing van het bouwproces. Een TIS is waarschijnlijk minder vaak op het werk dan een directie en richt zich alleen op de beheersing van kwaliteitsrisico's.

### 3.2.2 VOOR- EN NADELEN OPDRACHTNEMER

---

De onafhankelijke toets van een TIS kan ook voor de opdrachtnemer een voordeel bevatten, zo bleek in paragraaf 3.1.2. Wanneer de TIS een onafhankelijke positie ten opzichte van de opdrachtgever inneemt, kan het onderomstandigheden makkelijker voor een TIS zijn om te zeggen dat een werk in orde is, dan voor een toezichthouder die minder onafhankelijk van de opdrachtgever opereert.

Voorts is ook voor de opdrachtnemer van belang dat faalkosten gereduceerd worden. Indien de TIS effectief toezicht houdt en daardoor faalkosten afnemen, is dat een voordeel voor de opdrachtnemer.

### 3.3 PRORAIL: VERBORGEN GEBREKEN VERZEKERING; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN

---

De Verborgene Gebreken Verzekering wordt gebruikt door ProRail.<sup>58</sup> ProRail is sinds de splitsing met de NS een organisatie die zelf geen uitvoerende taken uitvoert, maar die taken zoveel mogelijk uitbesteedt. Om de kwaliteit van het door opdrachtnemers geleverde werk te verbeteren is door ProRail als eerste stap gezet ISO 9000-certificatie te verlangen van opdrachtnemers.<sup>59</sup> Deze stap had echter niet de gewenste kwaliteitsverbetering tot gevolg. Vervolgens is overgegaan tot wat genoemd werd 'risicogestuurde kwaliteitsborging'. In dit model werd door ProRail samen met de opdrachtnemer een risicoanalyse gemaakt en aan de hand van die risicoanalyse werden beheersmaatregelen en een kwaliteitssystematiek vastgesteld.<sup>60</sup> Ook deze stap bleek in de praktijk niet de gewenste kwaliteitsverbetering tot gevolg te hebben, omdat de vastgestelde beheersmaatregelen en kwaliteitssystematiek niet op de juiste manier in praktijk werden gebracht door de opdrachtnemers.<sup>61</sup>

Na deze twee stappen is ProRail begonnen de Verborgene Gebreken Verzekering toe te passen op overeenkomsten. Hoofddoel van de Verborgene Gebreken Verzekering was en is in eerste instantie om de kwaliteit te verbeteren door risicogestuurde kwaliteitsborging en hiermee schade te voorkomen en niet om eventuele schade te verzekeren.

De Verborgene Gebreken Verzekering werkt op dit moment als volgt.<sup>62</sup> ProRail sluit een verzekering af bij een verzekeraar.<sup>63</sup> Met deze verzekering worden gebreken aan bepaalde constructieve delen van het werk gedekt.<sup>64</sup> Ook wordt door ProRail een TIS (Technical Inspection Service) ingeschakeld.<sup>65</sup> Deze TIS is een onafhankelijk technisch bureau dat veel ervaring en kennis in huis heeft.<sup>66</sup> De TIS maakt als onafhankelijk bureau onderdeel uit van het kwaliteitssysteem van de aannemer, maar richt zich in de

---

<sup>58</sup> Ook ProRail is een belangrijke opdrachtgever om toezicht en contractbeheersing onder de loep te nemen. De Staat is aandeelhouder van ProRail en ProRail heeft net als de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat met politieke verantwoordelijkheid te maken.

<sup>59</sup> Zie ook B. van den Berg en P.J.J. Overtoom, 'De Verborgene Gebreken Verzekering', *BR* 2006/87.

<sup>60</sup> Zie ook B. van den Berg en P.J.J. Overtoom, 'De Verborgene Gebreken Verzekering', *BR* 2006/87.

<sup>61</sup> Volgens de geïnterviewde. Zie daarover ook Zie ook B. van den Berg en P.J.J. Overtoom, 'De Verborgene Gebreken Verzekering', *BR* 2006/87, p. 418.

<sup>62</sup> Op termijn beoogt ProRail een tweetal wijzigingen aan te brengen in dit model. Daarover later meer.

<sup>63</sup> Zie voor de polisvoorwaarden

<http://www.prorail.nl/Zakenpartners/Aanbesteden%20en%20inkoop/Pages/Documenten.aspx>

<sup>64</sup> De niet-verzekerbare delen van het werk worden onder traditioneel toezicht van een ingenieurbureau uitgevoerd.

<sup>65</sup> Voor een voorbeeld van een TIS vraagspecificatie zie

<http://www.prorail.nl/Zakenpartners/Aanbesteden%20en%20inkoop/Pages/Documenten.aspx>

<sup>66</sup> Er is een erkenningsregeling voor Technical Inspection Services bij CROW.

methodiek die ProRail hanteert alleen op de verzekerbare delen, in het geval van ProRail constructieve veiligheid.<sup>67</sup> De verzekeringsmaatschappij wil alleen de risico's dekken wanneer deze vertrouwen heeft in de TIS. De verzekeraar kan dus feitelijk de TIS aanwijzen. De drie spelers naast ProRail in dit systeem, de verzekeringsmaatschappij, de opdrachtnemer en de TIS, zijn allemaal noodzakelijk voor een goed verloopende kwaliteitsborging. De verzekeringsmaatschappij stelt de TIS in staat om kwaliteitsverbetering te betrachten zonder het risico te lopen dat de opdrachtgever daardoor aanspraken op de opdrachtnemer verliest. De TIS levert, zo is de ervaring van ProRail, hoge kwaliteit waardoor eventuele verborgen gebreken worden voorkomen. De kwaliteit van de TIS wordt in de gaten gehouden door de verzekeringsmaatschappij. Die gaat de verzekeringsovereenkomst alleen aan, wanneer er voldoende vertrouwen in de TIS aanwezig is. Dit prikkelt de TIS om hoge kwaliteit te leveren.<sup>68</sup>

Het model van de Verborgen Gebreken Verzekering kent ook nog een prikkel voor de aannemer om zijn kwaliteitsbeheersing zo goed mogelijk te organiseren en op orde te hebben. De TIS maakt een inschatting van de werkzaamheden die door de TIS verricht zullen worden. Wanneer gedurende of na afloop van het project de TIS meer of minder werkzaamheden blijkt te hebben moeten verrichten, worden de extra of minder kosten hiervan met de aannemer verrekend. Er is op dit moment nog niet veel ervaring bij ProRail met de werking van deze prikkel. Doordat de TIS vaak pas op een laat moment wordt gecontracteerd, is het vaak niet mogelijk gebleken om deze bepaling in het contract met de opdrachtnemer op te nemen.

De Verborgen Gebreken Verzekering wordt door ProRail zowel toegepast op UAV 1989 als op UAV-GC 2005 contracten. De TIS controleert in beide gevallen het ontwerp en de uitvoering van het werk en biedt dus in feite een functionaliteitsgarantie.

Het model dat ProRail op termijn zou willen hanteren, wijkt op twee punten af van het hierboven geschetste model. In het door ProRail gewenste model wordt de verzekering afgesloten door de opdrachtnemer en wordt ook de TIS gecontracteerd door de opdrachtnemer. Het voordeel van deze benadering is dat het kwaliteitssysteem volledig bij de opdrachtnemer komt te liggen en dat de opdrachtgever zich daar niet mee hoeft te bemoeien.

Deze aanpassing zou het model ook aantrekkelijker maken voor overheidsopdrachtgevers als de Rijksgebouwendienst. De Staat verzekert zich immers in beginsel niet. Verzekeringen door opdrachtnemers van overheidsopdrachtgevers zijn echter heel gebruikelijk.

ProRail geeft aan ook kritiek te hebben ontvangen op deze voorgenomen aanpassing. Die kritiek komt voort uit de gedachte dat wanneer de opdrachtnemer de TIS betaalt, de onafhankelijkheid van de TIS in het gedrang kan komen. Het systeem van de Verborgen Gebreken Verzekering biedt echter een waarborg voor de onafhankelijkheid. Een TIS

---

<sup>67</sup> Denkbaar is dat TISsen in de toekomst ook inspecties uit zullen voeren gericht op andere aspecten dan constructieve veiligheid. De TIS dient daarvoor wel kennis en ervaring binnen te halen in de organisatie of die kennis en ervaring in te huren, binnen de kaders van de hierna nog te bespreken Erkenningregeling.

<sup>68</sup> Een tweede prikkel naast de Erkenningregeling.

kan alleen ingeschakeld worden wanneer de verzekeringsmaatschappij vertrouwen heeft in die TIS. Wanneer een verzekeringsmaatschappij reden heeft om te denken dat de TIS minder goede of minder onafhankelijke controles zal uitvoeren zal de verzekeringsmaatschappij geen dekking willen verlenen. Een andere waarborg kan worden gevonden in de Erkenningregeling TIS waarop in par. 3.1 uitgebreid is ingegaan. Een ander nadeel zou kunnen zijn dat ProRail als opdrachtgever de grip op het proces verliest.

Op dit moment wordt de Verborgene Gebreken Verzekering vooral toegepast op de bouw van civiele werken. Er is echter geen reden om aan te nemen dat de Verborgene Gebreken Verzekering niet ook toegepast zou kunnen worden op de bouw van gebouwen. De Verborgene Gebreken Verzekering is immers afgeleid van de Inherent Defects Insurance die in Frankrijk en België gebruikt wordt om aansprakelijkheid af te dekken.

Omdat de Verborgene Gebreken Verzekering gebaseerd is op de Inherent Defects Insurance, zijn er wellicht vanuit België en Frankrijk nog bevindingen die hier het vermelden waard zijn. Die landen hebben wettelijke regelingen die nopen of zelfs dwingen tot verzekering voor verborgen gebreken. De ervaringen in Frankrijk, waar verzekering verplicht is (voor de opdrachtgever een gebrekenverzekering en voor de opdrachtnemer een aansprakelijkheidsverzekering<sup>69</sup>), zijn niet positief. De verplichte verzekering blijkt niet te stimuleren tot het treffen van maatregelen om de kwaliteit te verbeteren.<sup>70</sup> Hierdoor stijgen de verzekeringspremies, omdat de verzekeringsmaatschappijen de hoge kosten afwentelen.<sup>71</sup>

De Verborgene Gebreken Verzekering lijkt meer op de Belgische dan op de Franse verzekering. Belangrijk verschil met Frankrijk is dat in Nederland toezicht wordt gehouden uitsluitend ten behoeve van de verzekeringsmaatschappij, waardoor de kosten van de verzekeringsmaatschappij waarschijnlijk beter beheerst kunnen worden.<sup>72</sup> Uit het Franse voorbeeld blijkt dat het verzekeringsmechanisme niet altijd goed werkt en ook kan leiden tot oplopende kosten. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat het in Nederland niet goed werkt, gezien de goede ervaringen van ProRail als verzekeringnemer. Volgens ProRail dalen de kosten.<sup>73</sup>

Over de uiteindelijke kosteneffecten van de Verborgene Gebreken Verzekering wordt negatiever gedacht door prof. Vrijling.<sup>74</sup> Naar zijn verwachting is het niet waarschijnlijk dat via de constructie van een Verborgene Gebreken Verzekering goedkoper en efficiënter zal worden gewerkt.

---

<sup>69</sup> S. Gambon, 'Naar een andere regeling van aansprakelijkheid voor gebreken?', Enkele rechtsvergelijkende beschouwingen over de regeling van aansprakelijkheid naar Frans recht', *BR* 2007/5, p. 28.

<sup>70</sup> Gambon 2007, p. 30-31.

<sup>71</sup> Over de ervaringen in landen zoals België en Engeland wordt nog contact gezocht met CROW.

<sup>72</sup> Gambon 2007, p. 30.

<sup>73</sup> Kosten van de TIS liggen nu, naar inschatting van een TIS, op 0,4-1,0% van de bouwkosten, afhankelijk van grootte en complexiteit van het bouwwerk.

<sup>74</sup> Zie voor een motivering Bijlage 8.

## *Toetsingskader*

*1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rijksgebouwendienst? In het kader van de onvervreembare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.*

Voor het afsluiten van een Verborgten Gebreken Verzekering is de inzet van een TIS vereist. In par. 3.2 is gemotiveerd waarom de TIS wordt ingeschat als een zeer effectieve vorm van toezicht. De methode van de Verborgten Gebreken Verzekering kan nog enkele andere mechanismen bevatten die de effectiviteit van de methode kunnen doen toenemen. Indien met de opdrachtnemer de afspraak wordt gemaakt dat eventuele meerkosten van het toezicht voor zijn rekening komen en dat eventuele besparingen op toezicht ook met hem verrekend worden, kan daar wellicht een positief effect van uitgaan op de procesbeheersing door de opdrachtnemer. Bovendien kan de verzekeringspremie, indien de verzekering door de opdrachtnemer wordt afgesloten, op termijn een prikkel vormen voor de opdrachtnemer om zo goed mogelijk te presteren.

*2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer?*

Doordat het mogelijke schade door fouten in het bouwproces verzekerd is, is niet langer relevant of de Rijksgebouwendienst als opdrachtgever aanspraken zal verliezen op de opdrachtnemer. Hierdoor heeft de TIS bovendien de handen vrij om naar beste inzicht toezicht te houden.

*3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging of verlaging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?*

Naar verwachting leidt de inzet van de Verborgten Gebreken Verzekering niet tot een verhoging van de prijs van de opdrachtnemer. Prijsverlagende effecten zouden kunnen optreden indien er meer faalkosten worden voorkomen.

*4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rijksgebouwendienst?*

De Verborgten Gebreken Verzekering heeft een prijsverhogend effect door de kosten van de verzekering. Eventuele prijsverlagende effecten kunnen optreden indien er faalkosten worden voorkomen. Het risico van dubbel toezicht, door directie en TIS, ligt op de loer, wanneer de TIS wordt ingeschakeld voor alleen de verzekerde delen en de directievoerder voor de onverzekerde delen. Dubbel toezicht lijkt per definitie niet efficiënt voor de Rijksgebouwendienst.

*5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst en de opdrachtnemers?*

Enige toename van administratieve lasten kan wellicht optreden, indien er twee toezichthouders, directievoerder en TIS, gecontracteerd worden in plaats van alleen een directievoerder.

*6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?*

Opdrachtnemers die ervaring hebben met de Verborgten Gebreken Verzekering zijn niet negatief over deze methode. Het conservatisme in de bouwsector kan echter enige weerstand tegen deze nieuwe vorm tot gevolg hebben.

*7. Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rijksgebouwendienst tot stand brengt?*

De Verborgene Gebreken Verzekering wordt op dit moment toegepast voor infrastructurele werken. Er lijken echter geen bezwaren verbonden aan de inzet van een Verborgene Gebreken Verzekering bij bouwactiviteiten door de Rijksgebouwendienst.

### 3.3.1 VOOR- EN NADELEN ERVAREN DOOR DE OPDRACHTGEVER

---

Als voordeel wordt door ProRail ervaren dat het werk van een TIS van hogere kwaliteit is dan het werk van traditionele ingenieursbureaus. De ervaring van ProRail is dat de Verborgene Gebreken Verzekering lagere faalkosten bij bouwprojecten tot gevolg heeft.

De onafhankelijke positie van de TIS brengt met zich dat de TIS in de relatie met de opdrachtnemer minder terughoudend zal zijn dan een traditionele directievoerder is. Door deze onafhankelijke positie en omdat de TIS toezicht houdt op alleen de verzekerde delen van het werk, kan de TIS-inspecteur binnen de kaders van de verzekerde delen meedenken met de opdrachtnemer zonder dat dit het risico met zich brengt dat dit aansprakelijkheidsrechtelijk gevolgen heeft voor ProRail als opdrachtgever. ProRail kan namelijk, ongeacht de mate waarin TIS zich met het verzekerde deel van het werk heeft bemoeid, altijd een beroep doen op de verzekering indien er schade ontstaat aan de verzekerde delen. Door de verzekering zal ProRail dus nooit zijn aanspraken op vergoeding van geleden schade kunnen verliezen. Eventuele fouten van de TIS komen voor rekening van de verzekeringsmaatschappij. Bij een traditioneel toezichtmodel loopt de opdrachtgever afhankelijk van de contractuele bepalingen en in combinatie met het feitelijke gedrag van de toezichthouder wel het risico om aanspraken op vergoeding van schade te verliezen. Juridisch gezien kan bemoeienis van de directievoerder, die de opdrachtgever vertegenwoordigt, namelijk tot gevolg hebben dat (een deel van) de schade voor rekening van de opdrachtgever komt.<sup>75</sup> Veel bemoeienis van de directievoerder zou over het algemeen moeten leiden tot een hogere kwaliteit van het werk, maar kan dus voor de opdrachtgever als negatief gevolg hebben, dat als het werk toch gebreken vertoont de schade (voor een deel) voor rekening van de opdrachtgever blijft. Er ontstaat daardoor een risico dat ondanks investeringen in intensief toezicht de kosten bij gebreken juist hoger zullen zijn voor de opdrachtgever. De Verborgene Gebreken Verzekering haalt de koppeling tussen aansprakelijkheid en de mate waarin toezicht wordt gehouden weg. Omdat de verzekeraar altijd de kosten moet dragen voor eventuele gebreken, wordt de TIS gestimuleerd om minder terughoudend toezicht te houden.

Een ander voordeel dat ProRail signaleert, is dat de kosten van de TIS en de verzekering lager zijn dan bij traditioneel toezicht. Ingenieursbureaus, die als directievoerende partij de opdrachtgever vertegenwoordigen, houden over het algemeen meer toezicht (verrichten over het algemeen meer werkzaamheden) dan een TIS in het systeem van de Verborgene Gebreken Verzekering. Een TIS in het systeem van de Verborgene Gebreken Verzekering houdt echter zeer effectief toezicht dat volledig risicogestuurd is. Die

---

<sup>75</sup> Dit kan doordat het handelen van de directievoerder bijdraagt aan 'eigen schuld' van de opdrachtgever, of doordat redelijkheid en billijkheid met zich meebrengen dat een deel van de schade voor rekening van de opdrachtgever blijft.



risicosturing houdt in dat het toezicht van een TIS helemaal is toegespitst op de kans op fouten in het specifieke project.

Problemen kunnen zich voordoen in de afbakening tussen de verzekerbare en de niet-verzekerbare onderdelen. Wanneer deze afbakening niet goed gemaakt wordt, kan het gevolg zijn dat de TIS zijn goedkeuring gaat verlenen aan niet onder de verzekering vallende delen van het werk. Daarmee zou de TIS zijn onafhankelijke positie verliezen, omdat het toezicht van de TIS dan niet ten behoeve van de verzekeraar wordt verricht, maar ten behoeve van (en namens) de opdrachtgever. Een goedkeuring van de TIS inzake de niet verzekerde delen kan gevolgen hebben in de juridische verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Een ander mogelijk afbakingsrisico is dat een (directievoerend) ingenieurbureau instemt met een handelwijze van de opdrachtnemer die betrekking heeft op de verzekerde delen en die later tot schade blijkt te leiden. Daarmee wordt het systeem van de Verborgene Gebreken Verzekering verstoord, omdat alleen de TIS het toezicht houdt dat betrekking heeft de verzekerde delen. De TIS en niet het ingenieurbureau is immers goedgekeurd door de verzekeraar.

Ook is de Verborgene Gebreken Verzekering geen methode voor contractbeheersing die op het hele werk kan worden toegepast. Er zijn altijd verzekerde en niet-verzekerde delen van het werk. Voor ProRail loont het bijvoorbeeld niet om spoorstaven te verzekeren. Die zijn immers met lage kosten te repareren of vervangen.<sup>76</sup>

Mogelijk nadeel van de Verborgene Gebreken Verzekering zoals die op dit moment wordt toegepast is dat de Staat zich in beginsel niet verzekert en daarom deze methode niet kan hanteren. Over deze problematiek zal advies worden gevraagd aan de juridische afdeling van de Rijksgebouwendienst.

### 3.3.2 VOOR- EN NADELEN ERVAREN DOOR DE OPDRACHTNEMER EN DE TIS

---

ProRail ziet als voordeel voor de opdrachtnemer dat de TIS de planning van de opdrachtnemer niet verstoort doordat de TIS alleen op het werk komt wanneer het nodig is en dus met een relatief klein aantal controles een goed resultaat kan bereiken.

Volgens ProRail zijn opdrachtnemers blij met toezicht door een TIS. Dit heeft twee redenen. De eerste reden is, volgens ProRail, dat de TIS door grote deskundigheid de opdrachtnemers behoedt voor fouten. Hierbij kan echter wel opgemerkt worden dat dit voordeel met name zal worden ervaren door opdrachtnemers die slecht scoren op het gebied van kwaliteitsborging. Opdrachtnemers die de kwaliteit van hun prestaties op een goede manier geborgd hebben, zullen immers weinig of niet gecorrigeerd hoeven te worden door een TIS. De tweede reden is dat de TIS, zoals hierboven opgemerkt, op een effectieve manier mee kan denken met de opdrachtnemer zonder aansprakelijkheidsrechtelijke risico's voor de opdrachtgever. De risico's liggen namelijk

---

<sup>76</sup> Toch is ProRail nu bezig met een pilot om het toezicht in een bouwproces geheel door een TIS uit te laten voeren. Deze pilot is helaas nog niet zover dat concrete ervaringen gebruikt kunnen worden in dit rapport.

in eerste instantie bij de verzekeraar en verder bij de opdrachtnemer en de TIS. De laatste twee moeten immers het vertrouwen van verzekeringsmaatschappijen behouden om mee te kunnen blijven dingen naar opdrachten waar een Verborgene Gebreken Verzekering voor vereist is. Toch kan niet worden uitgesloten dat er nog enige weerstand bestaat binnen de bouwwereld tegen het nieuwe fenomeen van de TIS. Dit wordt erkend door partijen die al wel ervaring hebben met de TIS en positief tegenover controle door TIS-bureaus staan. De oorzaken van die weerstand zou dan zijn dat het nieuwe concept van de TIS afwijkt van de traditionele procesvormen waar veel bouwbedrijven nog op georiënteerd zijn en dat een TIS-bureau door die bouwbedrijven te zeer als een 'buitenstaander' worden gezien.

De geïnterviewde TIS-bureaus zien als groot voordeel hun onafhankelijke positie. Ze benadrukken voorts dat ze nergens anders rekening mee hoeven te houden dan de kwaliteit<sup>77</sup> van het werk.

De geïnterviewde TIS-bureaus leggen ook nadruk op de integraliteit van hun oordeel. Hiermee wordt bedoeld dat ze binnen de kaders van de opdracht gedurende het hele proces, van vraagspecificatie tot oplevering,<sup>78</sup> alle aspecten die betrekking hebben op het onderwerp van hun toetsing beoordelen.

### 3.4 CERTIFICATIE; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN

---

Certificatie is een methode van contractbeheersing die op zichzelf geen bemoeienis van de opdrachtgever vergt. Certificatie is "het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling schriftelijk kenbaar maakt dat een product, proces, systeem of persoon voldoet aan vooraf gestelde normen of wettelijke eisen".<sup>79</sup> De schriftelijke verklaring is gebaseerd op (periodieke) conformiteitsbeoordeling op basis van gestandaardiseerde methoden.<sup>80</sup>

Er zijn vier verschillende vormen van certificatie: systeemcertificatie, productcertificatie, procescertificatie en persooncertificatie.<sup>81</sup> Door deze verschillende vormen van certificatie is het mogelijk om op verschillende niveaus binnen een organisatie kwaliteit te toetsen.

Voor certificatie is allereerst vereist dat er normen zijn aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een certificaat kan worden afgegeven. Die normen worden tot stand gebracht door partijen die belang hebben bij toepassing van de normen. Die partijen nemen dan zitting in een College van Deskundigen, dat een Beoordelingsrichtlijn vaststelt en beheert. In een Beoordelingsrichtlijn wordt ook de wijze van toetsing aan de normen geregeld.

---

<sup>77</sup> De kwaliteit waar een TIS vaak op moet toezien heeft betrekking op constructieve veiligheid.

<sup>78</sup> Een TIS wordt niet altijd al bij of voor de vraagspecificatie gecontracteerd. TIS-bureaus zelf geven aan nog effectief te kunnen starten als er nog geen definitief ontwerp is vastgesteld.

<sup>79</sup> H.J. Visscher e.a., *Certificering op het gebied van bouwregelgeving*, Delft: DUP Science 2003, p. 4.

<sup>80</sup> Ph. Eijlander, 'Over de groei en bloei van certificatie', *TBR* 2008/119, p. 608.

<sup>81</sup> Zie ook Ph. Eijlander, 'Over de groei en bloei van certificatie', *TBR* 2008/119, p. 608. e.v.

Een Beoordelingsrichtlijn kan verwijzen naar gestandaardiseerde normen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen internationale normen, zoals ISO-normen, Europese EN-normen en Nederlandse NEN-normen. In sommige gevallen vallen internationale en/of Europese normen echter samen met Nederlandse normen.

Sommige normen, zoals bepaalde ISO-normen, hebben een breed toepassingsgebied en kunnen betrekking hebben op de kwaliteitssystemen van verschillende soorten organisaties. Andere normen, bijvoorbeeld in het kader van het Besluit Bodemkwaliteit, zijn specifiek op een bepaalde branche gericht.

Eerste randvoorwaarde voor succesvolle certificatie is een Beoordelingsrichtlijn, waarin eisen gesteld worden waarmee de gewenste kwaliteitsverbetering wordt bereikt. Ook moet een zodanige wijze van toetsing geregeld worden in de Beoordelingsrichtlijn, dat effectieve controle plaats kan vinden, die duidelijk maakt of een certificaathouder inderdaad (nog steeds) voldoet aan de gestelde eisen. Ook moeten sancties worden bepaald in het geval de certificaathouder niet langer aan een of meer van de gestelde eisen voldoet.<sup>82</sup>

Volgende randvoorwaarde is een zorgvuldige en onafhankelijke beoordeling, waarmee wordt vastgesteld of een organisatie voldoet aan de normen. Deze controle vindt plaats door een certificerende instelling aan de hand van de Beoordelingsrichtlijn. Zorgvuldigheid en onafhankelijkheid van de beoordeling door een certificerende instelling zijn niet vanzelfsprekend, omdat de certificaathouder een klant is van de certificerende instelling en de instelling dus betaald wordt door de certificaathouder.<sup>83</sup> Bovendien kan een certificaathouder ook een concurrerende certificerende instelling benaderen om zich te laten beoordelen. Het zou dus voor een certificerende instelling niet aantrekkelijk kunnen lijken om maatregelen te nemen tegen een slecht presterende certificaathouder. Daarom is het van groot belang dat de certificerende instelling ook gecontroleerd wordt. Die controle vindt plaats door de Raad voor Accreditatie.<sup>84</sup> Dit is een private instelling zonder winstoogmerk, die een contract heeft afgesloten met de overheid waarin erkend wordt dat de Raad voor Accreditatie de accrediterende instelling van Nederland is.<sup>85</sup> Aan de hand van Europese normen toetst de Raad voor Accreditatie of een certificerende instelling onafhankelijk, deskundig en betrouwbaar is.<sup>86</sup> Deze toetsing vindt plaats per Beoordelingsrichtlijn.<sup>87</sup>

Zoals eerder opgemerkt, wekt het gebruik van certificatie de verwachting dat systemen, processen, producten en personen van hogere kwaliteit zullen zijn. Uit interviews<sup>88</sup> en

---

<sup>82</sup> H.J. Visscher e.a., *Certificering op het gebied van bouwregelgeving*, Delft: DUP Science 2003, p. 10.

<sup>83</sup> Visscher e.a. 2003, p. 10.

<sup>84</sup> Visscher e.a. 2003, p. 11. De Raad voor Accreditatie accrediteert ook laboratoria en inspectie-instellingen. Inspectie-instellingen kunnen bijvoorbeeld goederen of installaties inspecteren.

<sup>85</sup> Visscher e.a. 2003, p. 28.

<sup>86</sup> Visscher e.a. 2003, p. 28.

<sup>87</sup> Visscher e.a. 2003, p. 28-29.

<sup>88</sup> Bij de VROM-inspectie.

literatuur<sup>89</sup> blijkt dat het effect van certificatie niet moet worden overschat. Ook gecertificeerde partijen kunnen de fout ingaan. In het onderzoek naar de problemen bij het Bos en Lommerplein concludeerde de onderzoekscommissie: "Een ISO 9001-certificaat moet garanderen dat een bedrijf ordelijke procedures doorloopt, maar garandeert niet de kwaliteit van het eindproduct. De onderzoekscommissie zet grote vraagtekens bij de betekenis van een ISO 9001-certificering voor de kwaliteitszorg van bouworganisaties."<sup>90</sup> De scepsis in de literatuur betreft vooral systeem- en procescertificering. Het certificeren van producten wordt, zo blijkt ook uit een reactie vanuit de Rijksgebouwendienst meer geaccepteerd, omdat het certificeren van producten in de praktijk tot verbeterde kwaliteit blijkt te leiden.

Voorts moet in het oog worden gehouden dat voor bepaalde vormen van certificering ook voldoende draagvlak in de markt nodig is. Het vragen van een ISO 9001-certificaat bij aanbesteding van grote opdrachten levert niet zoveel problemen op.<sup>91</sup> Maar voor de introductie van een nieuw certificaat, waarvoor door partijen gezamenlijk een Beoordelingsrichtlijn moet worden vastgesteld is er meer afhankelijkheid van het draagvlak bij opdrachtnemers.

Certificatie hoeft niet een op zichzelf staande vorm van contractbeheersing zijn. Certificatie kan gecombineerd worden met of onderdeel uitmaken van<sup>92</sup> een andere vorm van contractbeheersing. De certificatienormen kunnen dan gebruikt worden om de wederpartij te controleren.

Voorbeeld van een recente toepassing van certificatie binnen de bouwsector is de gecertificeerde Bouwbesluittoets, die de Bouwbesluittoets door gemeentelijk bouw- en woningtoezicht zal kunnen gaan vervangen.<sup>93</sup> Andere toepassingen van certificaten zijn productcertificaten, systeemcertificaten van ISO, VCA-certificering<sup>94</sup> en het asbestcertificaat.<sup>95</sup>

De Raad voor Accreditatie accrediteert niet alleen certificatie-instellingen, maar ook inspectie-instellingen. De inspectie ziet meer op een bepaald product dan op een systeem, dat ook onderwerp van certificatie kan zijn. Inspectie vindt net als audits van certificatie-instellingen periodiek plaats.

---

<sup>89</sup> O.a. Ir. Jan Gijsbers: 'Certificering in de bouw geen garantie voor kwaliteit', TNO Magazine 2007, p. 12-14, 'Certificaat betekent niet dat er nooit iets fout gaat', Cobouw 2010, B. van Doorn en P. Spierings, *Kwaliteitsborging en Samenwerken in de Civiele Bouw*, Alblasterdam: Haveka 2010, p. 256-258.

<sup>90</sup> Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein, *Gebroken hart. Hoofdrapport van de Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein*, Amsterdam 2007, p. 74.

<sup>91</sup> Dat zijn in ieder geval de ervaringen van ProRail en Rijkswaterstaat.

<sup>92</sup> Zie bijvoorbeeld systeemgerichte contractbeheersing bij Rijkswaterstaat.

<sup>93</sup> Zie voor meer informatie over de gecertificeerde Bouwbesluittoets G-J. van Leeuwen, 'Gecertificeerde bouwplantoetsing: fabels en feiten', *Bouwregels in de praktijk* 2009/7, p. 10-13 en F. de Groot, 'Forumdiscussie gecertificeerde bouwplantoetsing', *Bouwregels in de praktijk* 2010/12, p. 6-9.

<sup>94</sup> Zie voor meer informatie hierover [www.vca.nl](http://www.vca.nl).

<sup>95</sup> Zie voor meer informatie hierover [www.ascert.nl](http://www.ascert.nl).

## *Toetsingskader*

*1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rijksgebouwendienst? In het kader van de onvervreembare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.*

Literatuur en ervaringen zijn vrij kritisch over de effectiviteit van systeem- en procescertificatie. Hier zijn enkele redenen voor aan te voeren. Ten eerste vindt bij certificering slechts een periodieke toets plaats door een certificerende instelling die betaald wordt door de opdrachtnemer. Enige waarborg omtrent de onafhankelijkheid van die toets kan ontleend worden aan de accreditatie van de certificerende instelling door de Raad voor Accreditatie. Ten tweede beperkt de toetsing zich tot systeem- en procesniveau. Op productniveau toetsen lijkt echter noodzakelijk bij een complex proces als het tot stand brengen van een bouwwerk.

*2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer?*

Aanspraken op de opdrachtnemer worden niet verloren, omdat de opdrachtgever geen (extra) bemoeienis bij het bouwproces krijgt.

*3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging of verlaging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?*

Certificatie zal naar verwachting geen directe prijsgevolgen hebben, maar indirecte prijseffecten zijn nooit uit te sluiten.

*4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rijksgebouwendienst?*

De inzet vanuit de Rijksgebouwendienst is minimaal bij certificering in vergelijking met andere methodes zoals directietoezicht. Er hoeft geen toezichthoudende marktpartij door de Rijksgebouwendienst te worden ingehuurd. Wel is eventueel betrokkenheid van de Rijksgebouwendienst bij een Beoordelingsrichtlijn vereist.

*5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst en de opdrachtnemers?*

Administratieve lasten zullen wellicht bij opdrachtnemers optreden, indien de normen op basis waarvan zijn gecertificeerd worden dat tot gevolg hebben.

*6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?*

Certificering is een geaccepteerde vorm van kwaliteitsborging die al op verschillende manieren wordt toegepast in de bouwsector. Enige weerstand bij de introductie van een nieuw certificaat kan echter niet uitgesloten worden. Vooral niet wanneer de certificering relatief grote investeringen vergt van kleine opdrachtnemers.

*7. Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rijksgebouwendienst tot stand brengt?*

Certificering lijkt zonder meer te kunnen worden toegepast op bouwprocessen die door de Rijksgebouwendienst worden geïnitieerd.

### 3.4.1 VOOR- EN NADELEN OPDRACHTGEVER

---

Voordeel van certificatie is dat het een methode is die op verschillende manieren kan worden ingezet. Zo kunnen certificaten betrekking hebben op systemen, processen, producten en personen. Ook kan certificatie toegepast worden naast en als onderdeel van andere methodes van contractbeheersing.

Certificatie heeft een tweede voordeel voor de opdrachtgever. Het levert geen directe kosten tijdens de werkzaamheden van de opdrachtnemer op. De kosten van het behalen van het certificaat zijn immers gemaakt, voor de opdracht wordt uitgevoerd en worden door de opdrachtnemer/certificaathouder aan de certificerende instelling betaald. Wel worden kosten mogelijk doorberekend aan de opdrachtgever. Het is moeilijk te bepalen in hoeverre dit het geval zal zijn en in hoeverre kosten worden terugverdiend door een efficiënter bouwproces en het niet in hoeven schakelen van andere vormen van toezicht.

Certificatie is bovendien een vorm van contractbeheersing waarbij de afstand tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zo veel mogelijk intact wordt gelaten. Certificatie is een vorm van kwaliteitsborging waar de opdrachtgever geen directe invloed op heeft. De opdrachtgever kan dus ook niet, zoals bij traditioneel toezicht wel het geval is, geconfronteerd worden met nadelige juridische gevolgen van certificering.

Certificatie kent echter ook nadelen. Een nieuw certificaat zal niet altijd snel geïntroduceerd kunnen worden. Eerst zal er door vertegenwoordigers van partijen een Beoordelingsrichtlijn moeten worden opgesteld, die bovendien geaccepteerd dient te worden door de Raad van Accreditatie. Dat dit een proces is dat niet altijd even voorspoedig verloopt, laat de introductie van Beoordelingsrichtlijn 5019 zien.<sup>96</sup> Het is dus maar de vraag op wat voor termijn een nieuwe certificering kan worden ingevoerd. Aan de andere kant biedt de introductie van Beoordelingsrichtlijn 5019 misschien ook mogelijkheden om aan te haken. Ook Beoordelingsrichtlijn 5006, de Nationale Beoordelingsrichtlijn voor het KOMO Procescertificaat voor Bouwtoezicht, zou van waarde kunnen zijn. Deze BRL is onlangs onder hetzelfde College van Deskundigen gebracht als BRL 5019. BRL 5006 biedt de mogelijkheid om te kiezen uit vijf niveaus waarop toezicht kan worden gehouden:

- Traditioneel: controle en keuring volgens UAV.
- Traditioneel en certificering: visuele controle gecertificeerde producten en registratie; controle verwerking volgens certificaat; keuringen op niet-gecertificeerde producten.
- Traditioneel en kwaliteitsplannen: planning van de toetsing en het aangeven van keuringspunten; toetsing keuringsresultaten aannemer aan bestek; steekproefsgewijze controle uitvoering.
- NEN-ISO 9002: toetsing plannen en resultaten; eventueel steekproefcontroles.

---

<sup>96</sup> G-J. van Leeuwen, 'Gecertificeerde bouwplantoetsing: labels en feiten', *Bouwregels in de praktijk* 2009/7, p. 10-13.

- KOMO-bouwtoezicht: toezicht volgens BRL 5006 (+ eventuele aanvullende contacteisen); (proces-)controle en keuring volgens een ToezichtKeuringsPlan (TKP) rekening houdend met de beschikbare kwaliteitsplannen.<sup>97</sup>

Met het genoemde nadeel van de introductie van een nieuw certificaat hangt nog een ander mogelijk nadeel samen. Er is voldoende draagvlak van marktpartijen vereist. Voor een succesvolle toepassing van certificering als methode van contractbeheersing is namelijk vereist dat de marktsector bereid is mee te werken aan de ontwikkeling, maar ook dat (een groot deel van) de markt bereid is zich te laten certificeren. Met name bij kleinere opdrachtnemers kan dit laatste aspect een probleem zijn. Certificering vergt immers een investering van de certificaathouder en die moet terugverdiend kunnen worden.

Een ander nadeel kan afgeleid worden uit de vaststelling dat de certificaathouder een klant is van de certificerende instelling en dat er omstandigheden kunnen bestaan waarin het voor een certificerende instelling ongunstig kan zijn om een certificaathouder bepaalde sancties op te leggen. Hiermee is niet gezegd dat certificerende instellingen zich beide controle van certificaathouders door verkeerde motieven laten leiden, maar hiermee is wel het belang van een adequate controle van de certificerende instellingen door de Raad van Accreditatie duidelijk.

Tot slot kan nog een laatste nadeel worden genoemd. Er zijn al veel verschillende vormen van certificatie die worden toegepast, zoals in paragraaf 3.3 werd toegelicht. Blijkbaar leiden alle toepassingen van certificatie nog niet tot de gewenste verbetering van de kwaliteit van het werk van opdrachtnemers. Ook in de literatuur en in interviews komen, zoals hierboven opgemerkt, kritische opmerkingen over het effect van certificatie naar voren. Er worden al veel vormen toegepast die blijkbaar niet tot gewenste resultaten leiden (ISO, VCA e.d.)

### 3.4.2 VOOR- EN NADELEN OPDRACHTNEMER

---

Voordeel van certificering voor de opdrachtnemer is dat hiermee systemen en processen binnen zijn organisatie beter georganiseerd worden. Er gaat met andere woorden een leereffect van uit. Certificering stelt de opdrachtnemer in staat om op structureel niveau te werken aan het voorkomen van fouten.

Certificering kent ook nadelen voor de opdrachtnemers. Voor kleine of gespecialiseerde opdrachtnemers zal het relatief duurder en moeilijker zijn zich te certificeren dan voor grotere opdrachtnemers. Certificering vergt nu eenmaal een investering van de

---

<sup>97</sup> P.J.M. Op 't Veld, "Uitdagingen voor gecertificeerd bouwtoezicht en commissioning". Instrumenten voor Kwaliteitsbeheersing in de Bouw- en Installatiesector', TVVL magazine 2002, [http://www.google.nl/url?sa=t&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CDMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tvvl.nl%2Fuploads%2Ffiles%2Ffile%2FPaper%2520P\\_%2520Op%2520't%2520Veld%2520dec\\_'02.pdf&rct=j&q=op%20't%20veld%20instrumenten%20uitdagingen%20gecertificeerd%20bouwtoezicht&ei=5qW-TYnjHofEvQOX--C7BQ&usg=AFQjCNFyBNSI4bVUkfarqpY56PnStjzGIw&sig2=OcraYU70GcCSXvXLVYCRa](http://www.google.nl/url?sa=t&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CDMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tvvl.nl%2Fuploads%2Ffiles%2Ffile%2FPaper%2520P_%2520Op%2520't%2520Veld%2520dec_'02.pdf&rct=j&q=op%20't%20veld%20instrumenten%20uitdagingen%20gecertificeerd%20bouwtoezicht&ei=5qW-TYnjHofEvQOX--C7BQ&usg=AFQjCNFyBNSI4bVUkfarqpY56PnStjzGIw&sig2=OcraYU70GcCSXvXLVYCRa).

opdrachtnemer. Dit nadeel kan ongewenste marktverdelingseffecten tot gevolg hebben.<sup>98</sup>

Een ander mogelijk negatief effect voor opdrachtnemers is de toename van administratieve handelingen.<sup>99</sup> Opdrachtnemers zijn bij systeemcertificatie meer bezig met procedures, rapportages e.d. Keerzijde van dit mogelijke negatieve effect is dat een betere organisatie waarschijnlijk betere resultaten op zal leveren.

### 3.5 VROM-INSPECTIE: PROGRAMMATISCH HANDHAVEN EN CONVENANTEN; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN

---

De VROM-inspectie<sup>100</sup> maakt in het toezicht op bedrijven, instellingen en burgers hoofdzakelijk gebruik van de methode programmatisch handhaven, die in paragraaf 3.4.1 wordt besproken. Omdat het afsluiten van convenanten en houden van systeemtoezicht wellicht zal worden uitgebreid van het interbestuurlijk toezicht naar het toezicht op bedrijven, wordt daar in paragraaf 3.4.2 ook enige aandacht aan besteed.

#### 3.5.1 PROGRAMMATISCH HANDHAVEN

---

De VROM-inspectie hanteert de methode ‘programmatisch handhaven’.<sup>101</sup> Dit is ‘een proces waarin de toezichthouder met alle relevante partijen ten aanzien van een bepaald beleidsdossier, domein of een wet eerst de risico’s inschat van niet-naleving, op basis daarvan de prioriteiten vaststelt om vervolgens aan de hand van de uitkomsten van een doelgroepenanalyse de meest geëigende interventiestrategie te kiezen’.<sup>102</sup> De VROM-inspectie gaat als volgt te werk. Op centraal niveau wordt er een hoofdprioriteitstelling gemaakt en op basis daarvan een nalevingsstrategie. De hierin voorkomende prioriteiten worden op basis van gesprekken met bijvoorbeeld het RIVM vastgesteld aan de hand van twee factoren: de mate waarin wettelijke voorschriften worden nageleefd en de risico’s die niet-naleving oplevert voor mens en milieu. Slechte naleving met groot risico levert een hoge prioriteit op. Omgekeerd levert goede naleving met een klein risico lage prioriteit op.

Wanneer op deze manier vast gesteld is dat aan bijvoorbeeld het gebruik van een bepaalde schadelijke stoffen iets moet worden gedaan, komt de volgende stap in beeld: het opbouwen van een informatiepositie over het probleem van de betreffende schadelijke stoffen. Om effectief te kunnen handhaven moet de VROM-inspectie namelijk weten om welke schadelijke stoffen het precies gaat, hoe en door wie ze gebruikt worden en wat het risico precies is. Wie vormen de doelgroep van handhaving? Zijn dat producenten, handelaren of gebruikers? Wanneer deze informatiepositie is opgebouwd, gaat de VROM-inspectie proberen de motieven voor het niet naleven van de regels te

---

<sup>98</sup> H.J. Visscher e.a., *Certificering op het gebied van bouwregelgeving*, Delft: DUP Science 2003, p. 9.

<sup>99</sup> B. van Doorn en P. Spierings, *Kwaliteitsborging en Samenwerken in de Civiele Bouw*, Alblasterdam: Haveka 2010, p. 752.

<sup>100</sup> Vooralnog heet de inspectie VROM-inspectie. Zie [www.vrominspectie.nl](http://www.vrominspectie.nl).

<sup>101</sup> Zie voor algemene informatie over programmatisch handhaven ook [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl) en de Gids *Handhaven met effect*.

<sup>102</sup> <http://www.hetccv.nl/dossiers/Programmatisch+handhaven/Achtergrond>.



achterhalen. Dit gebeurt aan de hand van de Tafel van Elf<sup>103</sup>, die elf dimensies bevat. Deze dimensies zijn weer onder te verdelen in twee groepen, de dimensies voor spontane naleving en de handhavingsdimensies.

Dimensies voor spontane naleving:

- Niveau van kennis van de regels: onbekendheid met regelgeving bij de doelgroep kan leiden tot (onbewuste) overtredingen. Handhavingsbeleid kan zich richten op betere voorlichting en scholing, wanneer deze dimensie van belang blijkt te zijn.
- Kosten-batenafweging: kosten van naleving, kosten van overtreding, baten van naleving en baten van overtreding kunnen leiden tot een bepaalde mate van naleving of overtreding. Handhavingsbeleid zou zich kunnen richten op het instellen van subsidie, extra heffingen, certificering e.d., wanneer deze dimensie van belang blijkt te zijn.
- Mate van acceptatie van de regels (begrip): acceptatie van een regel in het algemeen en in de eigen specifieke situatie is van invloed op de mate van naleving. Handhavingsbeleid kan zich richten op het creëren van draagvlak, door de branche te betrekken bij het formuleren van beleid en regelgeving, wanneer deze dimensie van belang blijkt te zijn.
- Normgetrouwheid van de doelgroep: de mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan een bepaald gezag beïnvloedt de mate van naleving van regels die door dat gezag gesteld zijn. Dit is een lastig te beïnvloeden dimensie. Handhavingsbeleid zou zich eventueel kunnen richten op voorlichting of onderwijs.
- Mate van informele controle: de inschatting door de doelgroep van de kans op controle door anderen dan de overheid beïnvloedt de mate van naleving. Handhavingsbeleid kan zich richten op betere controle door de omgeving van de doelgroep, bijvoorbeeld door certificering of een branchekeurmerk, wanneer deze dimensie van belang blijkt te zijn.

Handhavingsdimensies:

- Kans op een informele melding: de inschatting door de doelgroep van de kans dat een controle door anderen dan de overheid daadwerkelijk leidt tot een melding van niet naleven bij de overheid beïnvloedt de mate van naleving. Handhaving kan zich richten op de bereidheid om aangifte te doen, wanneer deze dimensie van belang blijkt te zijn.
- Kans op controle door de overheid: de kans op controle door de overheid beïnvloedt de naleving door de doelgroep. Een grote kans zal over het algemeen tot betere naleving leiden. Handhavingsbeleid kan zich richten op extra opsporingscapaciteit en communicatie met de doelgroep over de controlekansen, wanneer deze dimensie van belang blijkt te zijn.
- Kans dat de overtreding bij controle aan het licht komt: een grotere kans op het daadwerkelijk constateren van de overtreding bij controle door de overheid leidt tot betere naleving. Handhavingsbeleid kan zich richten op extra

---

<sup>103</sup> Zie hierover ook [www.vrominspectie.nl](http://www.vrominspectie.nl).

opsporingscapaciteit en betere opsporingstechniek, wanneer deze dimensie van belang blijkt te zijn.

- Selectiviteit (worden overtreders eerder gecontroleerd dan degenen die de regels wel naleven?): een focus op recidivisten levert een groter aantal geconstateerde overtredingen op. Handhavingsbeleid kan zich richten op een specifieke risicogroep, wanneer deze dimensie van belang blijkt te zijn.
- Kans op een sanctie: een grotere kans op sanctie na constatering van een overtreding door de overheid leidt tot betere naleving. Handhavingsbeleid kan zich richten op hogere prioriteit bij opsporingsdiensten/rechterlijke macht, wanneer deze dimensie van belang blijkt te zijn.
- Ernst van een sanctie: hoe groter de nadelen zijn die een overtreder ondervindt van een sanctie, hoe beter de naleving over het algemeen zal zijn. Handhavingsbeleid kan zich richten op strengere straffen, wanneer deze dimensie van belang blijkt te zijn.<sup>104</sup>

Met behulp van de Tafel van Elf kunnen vervolgens verschillende types nalevers en overtreders worden onderscheiden<sup>105</sup>:

- Onbewuste nalevers,
- Onbewuste overtreders,
- Spontane nalevers,
- Spontane overtreders,
- Handhavingsafgeschrikten of calculerende nalevers,
- Bewuste of calculerende overtreders,
- Moeilijk te beïnvloeden gezagsgetrouwen of gezagsontrouwen.

Kort gezegd worden volgens de VROM-inspectie drie soorten motieven om niet na te leven onderkend: niet weten dat nageleefd moet worden, niet kunnen naleven en niet willen naleven. Hierop zijn drie vormen van handhaving ingericht. Het 'niet weten' kan weg worden genomen door communicatie. Door het informeren van de doelgroep kan verbeterde naleving bereikt worden. Het motief 'niet kunnen' kan worden weggenomen door ondersteuning die erop gericht is barrières weg te nemen. Tot slot kan handhavend optreden (controleren, constateren, (zware) sanctie opleggen) uitkomst bieden indien het motief om niet na te leven 'niet willen' is.<sup>106</sup> Als laatste is de handhavingscommunicatie een belangrijk punt. Door te communiceren met de doelgroep over de resultaten van controles wordt bewustheid van de maatregelen bij niet-naleving gecreëerd.

Bij de VROM-inspectie leeft het idee dat dit inspelen op de motieven om niet na te leven werkt. Dit is echter moeilijk hard te maken, ondanks dat de VROM-inspectie wel probeert te monitoren hoe de naleving verbetert. Duidelijk is wel dat de ervaringen van

---

<sup>104</sup> Expertisecentrum rechtspleging en rechtshandhaving Ministerie van Justitie, *De 'Tafel van elf. Een veelzijdig instrument*, 2006, p. 7-12.

<sup>105</sup> Expertisecentrum rechtspleging en rechtshandhaving Ministerie van Justitie, *De 'Tafel van elf. Een veelzijdig instrument*, 2006, p. 23.

<sup>106</sup> Zie over deze 3 vormen van handhaving ook [www.vrominspectie.nl](http://www.vrominspectie.nl).

de VROM-inspectie zijn, dat steekproeven onvoldoende effectief zijn om de naleving te verbeteren.

Bij de VROM-inspectie blijkt in de praktijk dat certificering niet altijd iets wil zeggen over de kwaliteit van werken. Certificering bij bijvoorbeeld bodemsanering of asbestsanering wordt vooral als een papieren verhaal beschouwd. Gecertificeerde partijen kunnen in de fout gaan en niet gecertificeerde partijen kunnen hun naleving heel goed voor elkaar hebben.

#### *Toetsingskader*

*1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rijksgebouwendienst? In het kader van de onvervreembare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.*

Deze vraag is niet goed te beantwoorden, omdat de methode niet zelfstandig toegepast zal kunnen worden op een bouwproces.<sup>107</sup>

*2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer?*

Deze vraag is niet goed te beantwoorden, omdat de methode niet zelfstandig toegepast zal kunnen worden op een bouwproces.

*3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging of verlaging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?*

Deze vraag is niet goed te beantwoorden, omdat de methode zich niet goed laat vergelijken met de andere methodes van bouwtoezicht.

*4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rijksgebouwendienst?*

Deze vraag is niet goed te beantwoorden, omdat de methode zich niet goed laat vergelijken met de andere methodes van bouwtoezicht.

*5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst en de opdrachtnemers?*

Deze vraag is niet goed te beantwoorden, omdat de methode zich niet goed laat vergelijken met de andere methodes van bouwtoezicht.

*6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?*

Deze vraag is niet goed te beantwoorden voor deze methode, omdat deze methode niet is toegepast op het bouwproces.

*7. Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rijksgebouwendienst tot stand brengt?*

Deze methode zal niet zelfstandig toegepast kunnen worden op door de Rijksgebouwendienst geïnitieerde bouwprocessen. Voor beïnvloeding van de kans op controle van de opdrachtnemer bijvoorbeeld is een toezichthouder zoals een directievoerder of TIS nodig.

---

<sup>107</sup> Zie hieronder het antwoord op de zevende vraag van het toetsingskader.

Wel kan deze methode waardevolle inzichten opleveren voor toezicht in een bouwproces. Deze methode geeft namelijk aandachtspunten, zoals normgetrouwheid, bewuste naleving en overtreding, kennisniveau etc. die ook mee kunnen worden genomen in de keuze voor een andere methode van contractbeheersing en toezicht.

#### 3.5.1.1 VOOR- EN NADELEN TOEZICHTHOUDER

---

Voordeel voor de toezichthouder is de beoogde effectiviteit van programmatische handhaving. Door de oorzaak van het niet naleven eerst te identificeren, kan die oorzaak vervolgens gericht worden aangepakt.

Het tweede belangrijke voordeel is de efficiency waarmee gehandhaafd wordt. Het is voor de VROM-inspectie onmogelijk om alle daarvoor in aanmerking komende partijen te controleren op naleving van regels. De methode van programmatisch handhaven stelt de VROM-inspectie in staat om tot een efficiënte verbetering van naleving van regels te komen, zonder dat alle partijen daarvoor afzonderlijk moeten worden gecontroleerd.

Nadeel voor de opdrachtgever/toezichthouder is echter dat het lastig is te schatten wat de oorzaak van niet naleven is. Daarvoor zal informatie moeten worden verzameld in de betreffende sector door middel van een nalevingsschatting.

Ook is het lastig het succes van deze methode in de praktijk te meten.

#### 3.5.1.2 VOOR- EN NADELEN PARTIJ WAAROP TOEZICHT WORDT GEHOUDEN

---

Voor de opdrachtnemer is het naar verwachting wenselijk om bijvoorbeeld in het geval van onbewuste overtreding via de Tafel van Elf gewezen te worden op de overtreding. Bij toepassing van de Tafel van Elf is het waarschijnlijker dat de opdrachtnemer op zijn onbewuste overtreding wordt gewezen dan bij een toevallige controle.

Ook is het voor de goed presterende opdrachtnemer prettig als controles zich in hoofdzaak richten op slecht presterende andere opdrachtnemers.

Het systeem als zodanig kent voor de goed presterende en goedwillende opdrachtnemer geen nadelen.

#### 3.5.2 CONVENANTEN

---

De VROM-inspectie houdt niet alleen toezicht door middel van programmagestuurde handhaving. De VROM-inspectie hanteert namelijk ook vormen van systeemtoezicht. Op dit moment gebeurt dit met name in het interbestuurlijk toezicht op lokale overheden. Het ligt echter in de lijn der verwachting dat in de toekomst toezicht op bijvoorbeeld grote chemieconcerns ook in de vorm van systeemtoezicht zal plaatsvinden.<sup>108</sup> Er zijn al enkele pilots geweest.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Zie ook het rapport *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*. In dit rapport wordt de mogelijkheid van effectief en efficiënt systeemtoezicht op grote bedrijven onderschreven en worden ook randvoorwaarden geformuleerd hiervoor.

<sup>109</sup> M.A. de Bree, 'Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht', *Tijdschrift voor Toezicht* 2010, p. 54-55. Zie ook VROM-inspectie, 'Uitvoeringsprogramma vernieuwing toezicht

Opmerkelijk is dat de VROM-inspectie hiermee eenzelfde ontwikkeling laat zien als de Belastingdienst. De Belastingdienst is op dit moment al wat verder met het sluiten van convenanten met belastingplichtigen. Door de Belastingdienst wordt dit horizontalisering van toezicht genoemd. Kort gezegd gaat de Belastingdienst als volgt te werk. Eerst wordt samen met de belastingplichtige vastgesteld of de randvoorwaarden aanwezig zijn voor samenwerking.<sup>110</sup> Dit houdt in dat de belastingplichtige organisatie moet willen en moet kunnen. De organisatie moet de op een serieuze manier de verantwoordelijkheid nemen om aanvaardbare aangiften in te dienen.<sup>111</sup> Bij een positieve beoordeling van de randvoorwaarden van samenwerking volgt het sluiten van het convenant. Vervolgens wordt de fiscale beheersing door de belastingplichtige organisatie door de organisatie samen met de Belastingdienst geanalyseerd. De Belastingdienst stimuleert het versterken van het fiscale beheersingssysteem.<sup>112</sup> Vervolgens stemt de Belastingdienst het toezicht heel specifiek af op de mate waarin de betreffende organisatie 'fiscaal in control' is.<sup>113</sup>

Het uitgangspunt van het horizontale toezicht van de Belastingdienst is vertrouwen.<sup>114</sup> Het succes van deze vorm van toezicht door de Belastingdienst lijkt sterk afhankelijk van de mate waarin dat vertrouwen gerechtvaardigd is. De vraag of de belastingplichtige echt wil voldoen aan de belastingregelgeving zal juist moeten worden beantwoord door de Belastingdienst. Die vraag lijkt echter niet altijd eenvoudig te beantwoorden.

Uit de literatuur blijkt dat ook veel andere overheidsinspecties meer of geheel zijn overgeschakeld op systeemtoezicht.<sup>115</sup> Omdat overheidsinspecties net als de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat onder de politieke verantwoordelijkheid van een minister vallen, is deze constatering van belang voor de Rijksgebouwendienst. Veel overheidsinspecties en Rijkswaterstaat hebben de keuze gemaakt voor systeemtoezicht of systeemgericht toezicht en geoordeeld dat een dergelijke vorm van toezicht ook naar politiek-maatschappelijke maatstaven acceptabel is. Voorts laat de werkwijze van de VROM-Inspectie en de Belastingdienst zien dat het voor overheidsdiensten mogelijk is om een bepaalde mate van vertrouwen ten grondslag te leggen aan het toezicht. Dat vertrouwen moet dan wel gebaseerd op een controle van de mate waarin de partij waarop toezicht wordt gehouden zijn processen en systemen beheerst.

Opmerkelijk is ook dat bij het horizontale toezicht van de Belastingdienst, de afwezigheid van controle als het ware een beloning is voor een goed fiscaal beheersingssysteem.

De in deze subparagraaf beschreven werkwijze van Belastingdienst en Rijksinspecties vertoont gelijkenissen met de systeemgerichte contractbeheersing die door

---

domeinen chemie en afval, 2010 en VROM-inspectie, 'Startnotitie werkgroep systeemgericht toezicht (domeinen Chemie, Afval en Buisleidingen), juli 2009.

<sup>110</sup> Leidraad *Horizontaal toezicht binnen de individuele klantbehandeling*, p. 12.

<sup>111</sup> Leidraad *Horizontaal toezicht binnen de individuele klantbehandeling*, p. 12.

<sup>112</sup> Leidraad *Horizontaal toezicht binnen de individuele klantbehandeling*, p. 12.

<sup>113</sup> Leidraad *Horizontaal toezicht binnen de individuele klantbehandeling*, p. 12.

<sup>114</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 643, nr. 4, p. 1.

<sup>115</sup> M.A. de Bree, 'Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht', *Tijdschrift voor Toezicht* 2010, p. 53.

Rijkswaterstaat wordt toegepast. Ook binnen dat systeem is het mogelijk om een verband te leggen tussen de mate waarin de opdrachtnemer zijn systemen en processen beheerst en de mate waarin op productniveau wordt gecontroleerd.

#### *Toetsingskader*

*1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rijksgebouwendienst? In het kader van de onvervreembare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.*

Systeemtoezicht op basis van convenanten vertoont overeenkomsten met systeemgerichte contractbeheersing. Een verschil ontstaat wanneer het toezicht zich alleen beperkt tot systeemtoezicht. Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden valt op te maken dat enige controle op productniveau nog steeds gewenst is. In dat opzicht doet de beperking tot systeemtoezicht afbreuk aan de effectiviteit van het toezicht.

*2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer?*

Verlies van aanspraken lijkt minder snel aan de orde dan bij directietoezicht, omdat de opdrachtgever zich op een abstracter niveau bemoeit met de kwaliteitsborging bij de opdracht. Veel fouten zullen waarschijnlijk voorkomen in de manier waarop in de praktijk met kwaliteitssystemen wordt omgegaan.

*3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging of verlaging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?*

Voorwaarde voor succesvol systeemtoezicht is een door de opdrachtnemer geïmplementeerd kwaliteitssysteem dat voldoet aan de vereisten die de opdrachtgever stelt. Dit kan kostenverhogende effecten hebben, zoals eerder in par. 3.1 bij systeemgerichte contractbeheersing werd geconcludeerd.

*4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rijksgebouwendienst?*

Toezicht op een abstracter niveau is over het algemeen beperkter, omdat een groter gebied bestreken kan worden. Of dit daadwerkelijk tot een vermindering van inzet door de Rijksgebouwendienst zal leiden is lastig te voorspellen.

*5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst en de opdrachtnemers?*

Zoals bij systeemgerichte contractbeheersing werd geconcludeerd is er mogelijk een toename van administratieve lasten te verwachten. De kwaliteitsborging door de opdrachtnemer dient voor de opdrachtgever op papier controleerbaar te zijn. Vooral bij kleinere opdrachten lijkt het risico op te grote administratieve lasten op de loer te liggen.

*6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?*

Zoals ook bij systeemgerichte contractbeheersing werd geconcludeerd vergt systeemtoezicht de nodige aanpassingen van marktpartijen. Omdat de Rijksgebouwendienst gebruik maakt van een groot aantal opdrachtnemers, zowel grote als kleine bedrijven, is het wellicht lastig om in de gehele sector draagvlak te creëren,

met name bij kleine opdrachtnemers op wie de lasten die gepaard gaan met aanpassing relatief zwaarder zullen drukken.

7. *Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rijksgebouwendienst tot stand brengt?*

In beginsel kan systeemtoezicht op basis van een analyse van procesbeheersing door de opdrachtnemer toegepast worden. Het lijkt echter aanbeveling te verdienen om een combinatie met toezicht op productniveau te zoeken, zoals bij systeemgerichte contractbeheersing gebeurt.

#### 3.5.2.1 VOOR- EN NADELEN TOEZICHTHOUDER

---

Voordeel voor degene die toezicht houdt, is dat deze vorm van toezicht met een kleinere inzet van personeel en middelen uitgevoerd kan worden.

Nadeel is dat het uitgangspunt van deze methode is, dat de toezichthouder degene op wie toezicht wordt gehouden moet vertrouwen. Introductie van deze methode vergt dus een omslag in het denken. Het schenken van vertrouwen zal lastiger blijken naarmate het vertrouwen in eerdere gevallen onterecht blijkt te zijn geweest.

#### 3.5.2.2 VOOR- EN NADELEN PARTIJ WAAROP TOEZICHT WORDT GEHOUDEN

---

Voor opdrachtnemers biedt deze methode voordeel. Controles op concreet niveau blijven voortaan achterwege, wanneer op systeemniveau de organisatie op orde is.

### 3.6 GEMEENTELIJK BOUW- EN WONINGTOEZICHT GEMEENTE: TOEZICHTPROTOCOL; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN

---

Ook gemeenten worden bij de uitvoering van hun taken op het gebied van bouwtoezicht geconfronteerd met een gebrek aan effectiviteit en efficiency. Bij een aantal incidenten die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, is expliciet de rol van de betreffende gemeente ter discussie gesteld.<sup>116</sup> Een van de verbeterpunten die nadien door gemeenten is ingezet, is het gebruik van toezichtprotocollen voor bouw- en woningtoezicht.<sup>117</sup> Deze protocollen vormen een hulpmiddel voor de toezichthoudende ambtenaar door het gemeentelijk beleid te vertalen in concrete, door de ambtenaar te controleren punten tijdens de uitvoering van bouwwerken.

In het toezichtprotocol dient eerst in een matrix het gemeentelijk beleid te worden ingevoerd. Dit gebeurt door aan *bepaalde* onderwerpen, bijvoorbeeld constructieve veiligheid of brandveiligheid, bij *bepaalde* bouwwerken, bijvoorbeeld een ziekenhuis of kantoorgebouw, gewicht toe te kennen. Het gewicht, dat wordt toegekend aan een onderwerp bij een bouwwerk bepaalt de prioriteit en intensiviteit van het toezicht. Het protocol vertaalt dit vervolgens naar concrete vragen.

Deze vragen dienen door de ambtenaar beantwoord te worden, waardoor zoveel mogelijk is verzekerd dat de vereiste controles ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Het

---

<sup>116</sup> Bijvoorbeeld bij het Bos- en Lommerplein in Amsterdam en de Patio Sevilla in Maastricht.

<sup>117</sup> Bijvoorbeeld [www.ckb-online.nl](http://www.ckb-online.nl).

systeem zorgt er ook voor dat een goede verslaglegging van de uitgevoerde controles plaatsvindt.

Het Toezichtprotocol is dus vooral een technisch hulpmiddel, waarin prioriteiten en risicoanalyse omgezet worden naar concrete toezichtpunten.<sup>118</sup>

Het bouw- en woningtoezicht vindt vervolgens op traditionele wijze plaats door het bijwonen van belangrijke momenten in het bouwproces, zoals het controleren van de wapening voor er beton wordt gestort.

Het Toezichtprotocol laat zien dat het mogelijk is om een technisch hulpmiddel te maken, dat zoveel mogelijk waarborgt dat controles worden uitgevoerd in overeenstemming met de beleidsmatige voorkeuren van de opdrachtgever van het toezicht. Ook bij andere vormen dan toezicht dan gemeentelijk bouwtoezicht, kan een dergelijk hulpmiddel worden ingezet om meer zekerheid te krijgen omtrent de wijze waarop het toezicht is uitgevoerd en daarmee ook meer zekerheid te krijgen over de kwaliteit van het bouwwerk dat gecontroleerd is.

#### *Toetsingskader*

*1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rijksgebouwendienst? In het kader van de onvervreembare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.*

Het toezichtprotocol is voor gemeentelijk bouw- en woningtoezicht ontwikkeld om tot een verbetering van de resultaten van toezicht te komen. De verwachting is dan ook dat gebruik van dit hulpmiddel tot effectiever toezicht zal leiden. De effectiviteit zal echter ook afhangen van een aantal andere factoren, zoals de gekozen methode waarbij het protocol als hulpmiddel zal worden gebruikt.

*2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer?*

Het toezichtprotocol is een hulpmiddel dat bij verschillende methodes kan worden ingezet. Het protocol als zodanig zal dan ook geen aansprakelijkheidsrechtelijke gevolgen hebben. In dat verband is veeleer relevant bij welke methode het protocol wordt ingezet.

*3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging of verlaging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?*

Er zijn geen bijzondere effecten op de prijs van de opdracht te verwachten.

*4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rijksgebouwendienst?*

Naar verwachting zijn er geen bijzondere effecten op de inzet door de Rijksgebouwendienst verbonden aan een toezichtprotocol. Dit protocol is een hulpmiddel waarmee beoogd wordt te bereiken dat het toezicht daadwerkelijk wordt ingezet op onderdelen waarvan het belang voortvloeit uit een risicoanalyse en een

---

<sup>118</sup> Zie voor meer informatie A. Luijten, 'Een meerwaarde voor de kwaliteit', *Bouwtoezicht magazine* 2005, nr. 6, p. 12-15.



beleidsmatige waardering van de risico's. De ontwikkelkosten van een toezichtprotocol moeten wel in aanmerking worden genomen.

*5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst en de opdrachtnemers?*

Naar verwachting zijn er geen bijzondere effecten op de administratieve lasten verbonden aan een toezichtprotocol. Het protocol vormt juist een hulpmiddel in het kader van de verslaglegging van het toezicht.

*6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?*

Omdat het toezichtprotocol niets fundamenteels verandert aan de gebruikelijke werkwijzen, is de verwachting dat de methode niet op weerstand in de sector zal stuiten.

*7. Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rijksgebouwendienst tot stand brengt?*

Het toezichtprotocol kan toegepast worden bij toezicht op bouwactiviteiten door opdrachtnemers van de Rijksgebouwendienst. Het is echter niet een methode die zelfstandig kan worden toegepast. Het gaat om een hulpmiddel dat bijvoorbeeld door een directievoerder of een andere toezichthouder gebruikt zou kunnen worden.

### 3.6.1 VOOR- EN NADELEN TOEZICHTHOUDER

---

Voordeel voor bouw- en woningtoezicht is een verbeterde effectiviteit en verbeterde efficiency van het toezicht. Door een betere risicosturing wordt er specifieker naar de grootste risico's gekeken. Het protocol kan ook gebruikt worden om van het toezicht verslag te doen. Bovendien stelt de risicosturing bouw- en woningtoezicht in staat om het toezicht te richten op de aspecten die in de politiek aangewezen zijn.

Nadeel van deze methode is dat de controle wellicht teveel het afwerken van lijstjes kan worden. Uiteindelijk zullen zich altijd situaties voor kunnen doen die niet vooraf in de lijstjes van het protocol terecht zijn gekomen. Die situaties zullen mogelijk niet onderkend worden, wanneer het toezicht teveel wordt afgestemd op het afwerken van het protocol en er te weinig aan de professionaliteit van de toezichthouder wordt overgelaten.

### 3.6.2 VOOR- EN NADELEN PARTIJ WAAROP TOEZICHT WORDT GEHOUDEN

---

Voor de partij waarop toezicht wordt gehouden zijn geen specifieke voor- of nadelen aan deze methode verbonden. Wellicht zou die partij, wanneer die inzicht krijgt in het specifieke protocol, extra aandacht kunnen richten op de punten die blijkens het protocol voor de toezichthouder het meest van belang is.

## 3.7 DIRECTIETOEZICHT; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN

---

Directietoezicht is toezicht door de directievoerder die dat namens de opdrachtgever doet. Directievoering vindt plaats door de medewerkers van de opdrachtgever, de

architect of het ingenieursbureau verantwoordelijk voor het ontwerp of het bestek, of door een ander (ingenieurs)bureau.

Directievoering vindt plaats in een traditioneel bouwproces, waarbij de opdrachtgever een ontwerper contracteert om een ontwerp te maken en een aannemer contracteert om het ontwerp te maken. De opdrachtgever wijst een directievoerder aan die hem tijdens de uitvoering van het werk in zaken het werk betreffende vertegenwoordigt. Directievoering bestaat onder meer uit de volgende taken:

- Vertegenwoordiging opdrachtgever<sup>119</sup>
- Administratieve taken (opstellen weekrapporten, verslagen van de bouwvergadering)
- Toezicht op de uitvoering door de aannemer (waaronder de controle en instemmingsbevoegdheid inzake meer- en minderwerk)
- Het geven van orders en aanwijzingen<sup>120</sup>

In het kader van dit onderzoek is het meeste van belang hoe het toezicht wordt verricht op de uitvoering door de aannemer. Ook deze vorm van toezicht vangt, volgens de geïnterviewde directievoerder, aan met een risicoanalyse. Hiervoor is de RISMAN-methode een veel gebruikte variant. De geïnterviewde directievoerder benadrukte echter dat de methode niet zo zeer bepalend is voor het eindresultaat als wel hoe diepgaand er wordt geanalyseerd. Ook met de RISMAN-methode is het mogelijk om een oppervlakkige analyse uit te voeren. Deze risicoanalyse wordt vervolgens gedeeld en besproken met de opdrachtgever.<sup>121</sup> De geïnterviewde directievoerder maakt de

---

<sup>119</sup> Zie M.A. van Wijngaarden & M.A.B. Chao-Duivis, Hoofdstukken bouwrecht deel 7, nr. 399. Volgens par. 3 lid 4 UAV 1989 vertegenwoordigt de directie de opdrachtgever in alle zaken het werk betreffende, zolang en voor zover de opdrachtgever niet schriftelijk aan de aannemer van het tegendeel doet blijken. De directie komt echter geen bevoegdheid toe in de gevallen waar in de UAV uitdrukkelijk de opdrachtgever is genoemd. In de volgende gevallen is de directie daarom niet bevoegd: Aanwijzen, wijzigen of intrekken van de directie, goedkeuren van overdracht van het werk, aanvaarden of goedkeuren van voorwaarden van onderaanneming, verlangen dat de aannemer zijn vordering op een voorgeschreven onderaannemer cedeert, verlengen van de opleveringstermijn, vervroegd en voorlopig in gebruik nemen van het werk, schorsen van het werk (in spoedeisende gevallen is de directie tot schorsing van het werk bevoegd), beëindigen van het werk in onvoltooide staat en overnemen van het werk, overeenkomen van een deskundige die door de directie afgekeurde bouwstoffen zal herkeuren, overeenkomen van prijzen voor bestekswijzigingen, overeenkomen van wijziging van een verrekenprijs, toekennen van een voorschot op een betalingstermijn, uitkeren van vergoedingen aan onderaannemers en leveranciers in geval van ingebreke blijven of onvermogen van de aannemer, opleggen van een korting op de aannemingsom, invoeren van bankgarantie, verlangen dat aannemer schade aan het werk herstelt, in gebreke stellen van de aannemer en het in verband daarmee nemen van voorlopige maatregelen, doen voltooien van het werk voor rekening van de in gebreke gebleven aannemer, sommeren van curator e.a., en het in verband daarmee nemen van voorlopige maatregelen, vragen om aanwijzing van een gemachtigde door erfgenamen van overleden aannemer, overleggen met aannemer of onvoorziene (kostenverhogende) omstandigheden zijn ingetreden en het verrichten van daarmee verband houdende handelingen, ter kennis van de aannemer brengen van de definitieve beslissing omtrent de eindafrekening,

<sup>120</sup> Zie voor een overzicht van directietaken D.P. de Vries, 'Aspecten van directievoeren (I)' en 'Aspecten van directievoeren (II)',

<http://www.bierman.nl/index.php?lang=ne&navi=6&snid=115&rechtsgebied=15>.

<sup>121</sup> Zo is in ieder geval de werkwijze van de geïnterviewde directievoerder.

risicoanalyse op basis van de professionele kennis binnen de organisatie. De inschatting is dat dit ook geldt voor andere directievoerders. Op dit punt wijkt de werkwijze van een aantal TIS-bureaus, die ook statistische gegevens gebruiken, dus af van de werkwijze van traditionele directievoerders.

Tijdens de uitvoering door de aannemer houdt de directievoerder toezicht op de aannemer. Afhankelijk van de opdracht van de opdrachtgever en de analyse van de directievoerder is dit toezicht meer of minder intensief. In sommige gevallen zal de directie dagelijks op het werk verschijnen en in andere gevallen slechts incidenteel, wanneer er cruciale punten gecontroleerd kunnen worden. Indien de directievoerder een belangrijk moment niet heeft bij kunnen wonen, komt het ook voor dat hij controleert of de ambtenaar van gemeentelijk bouw- en woningtoezicht bijvoorbeeld de wapening heeft goedgekeurd. Dat laatste is echter niet zoals het hoort. Ten eerste kan de directievoerder zich bij eventuele tekortkomingen en schade op de goedkeuring van de ambtenaar van gemeentelijk bouw- en woningtoezicht niet beroepen, ten tweede is het de taak van de directievoerder om het reguliere toezicht te houden, waarvoor de directievoerder ook wordt betaald.

Een belangrijk moment bij directievoering is de oplevering van het werk. Indien de UAV van toepassing zijn is vanaf dat moment de aannemer niet langer aansprakelijk voor gebreken die de directie bij nauwlettend toezicht had kunnen onderkennen. Een laatste goede controle bij oplevering is dus belangrijk.

Omdat TIS-bureaus benadrukken dat zij in hun oordeel slechts rekening hoeven te houden met de kwaliteit van het werk en niet met andere zaken is de geïnterviewde directievoerder gevraagd of er een mogelijk conflict op zou kunnen treden bij directietoezicht tussen het tijdschema en de kwaliteit van het werk. Volgens de geïnterviewde directievoerder is dat niet het geval. Wanneer de directie gebreken in het werk van de aannemer constateert, en het werk vertraging oploopt door herstelwerkzaamheden, wordt in beginsel de aannemer op deze vertraging aangesproken en niet de directie. De directie zal dus niet aarzelen om fouten in het werk van de aannemer aan de orde te stellen en op afdoende wijze te laten herstellen.

Ook naar de kosten van directietoezicht is gevraagd, om een vergelijking te kunnen maken met bijvoorbeeld het inzetten van een TIS. De kosten van directietoezicht zullen per project verschillen en zijn afhankelijk van de mate waarin toezicht dient te worden gehouden. De geïnterviewde directievoerder kon een vrij nauwkeurige schatting maken omdat de kosten van zijn toezicht zijn onderzocht. Directietoezicht kost bij die directievoerder ongeveer 1% van de bouwsom, waarbij opgemerkt dient te worden dat er dan geen sprake is van dagelijks toezicht.

Ook in de toekenning van meer- en minderwerk speelt de directie een rol. Daarbij worden echter geen bijzondere technieken of methodes toegepast.

### *Toetsingskader*

*1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rijksgebouwendienst? In het kader van*

*de onvervreembare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.*

Directietoezicht kenmerkt zich door een vaak relatief grote betrokkenheid bij het bouwproces van de opdrachtgever, die door de directie vertegenwoordigd wordt. De ervaringen zijn dat de opdrachtnemer hierdoor onvoldoende wordt aangezet tot zelfstandige kwaliteitsborging.

*2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer?*

Bij directietoezicht onder de UAV 1989 is er het risico dat de opdrachtgever de opdrachtnemer niet aansprakelijk kan stellen voor gebreken die met nauwlettend toezicht tijdens de uitvoering, dan wel bij de opnemng van het werk, door de directie redelijkerwijs niet onderkend had kunnen worden

*3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging of verlaging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?*

Directievoering is de traditionele vorm van toezicht in het bouwproces.

*4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rijksgebouwendienst?*

Deze methode wordt vaak toegepast door de Rijksgebouwendienst. Een verandering ten opzichte van de huidige situatie kan dan ook niet worden verwacht.

*5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst en de opdrachtnemers?*

Deze methode wordt vaak toegepast door de Rijksgebouwendienst. Een verandering ten opzichte van de huidige situatie kan dan ook niet worden verwacht. Ten opzichte van sommige andere methodes, zoals systeem(gericht) toezicht zijn de administratieve lasten bij directievoering wellicht lager.

*6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?*

Directievoering is de traditionele vorm van toezicht in het bouwproces en wordt nog vaak toegepast. Er kan daarom worden uitgegaan van voldoende draagvlak in de sector.

*7. Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rijksgebouwendienst tot stand brengt?*

Deze methode wordt vaak toegepast door de Rijksgebouwendienst.

### 3.7.1 VOOR- EN NADELEN OPDRACHTGEVER

---

Er worden door de Rijksgebouwendienst verschillende nadelen van directietoezicht ervaren. De eerste is dat directietoezicht de Rijksgebouwendienst onvoldoende zekerheid biedt dat het werk ook voldoet aan de eisen die de overeenkomst stelt. Bij directietoezicht kan nu eenmaal niet alles gecontroleerd worden en de ervaring van de Rijksgebouwendienst is dat deze vorm van toezicht de opdrachtnemer onvoldoende aanzet tot voldoen aan de eisen van de overeenkomst.

Een derde nadeel is dat de Rijksgebouwendienst een juridisch probleem ondervindt. Te veel bemoeienis bij bepaalde beslissingen en slecht opletten door de directievoerder kunnen tot gevolg hebben dat de Rijksgebouwendienst aanspraken op de opdrachtnemer verliest. Wanneer de UAV 1989 van toepassing zijn op de uitvoering van

een werk, is de hoofdregel dat de aannemer na oplevering niet meer aansprakelijk is.<sup>122</sup> Deze regel lijdt uitzondering, indien zich of het geval, voorzien in art. 1645 (oud) BW voordoet, of er sprake is van een verborgen gebrek.<sup>123</sup> Van een verborgen gebrek is sprake indien het gebrek ondanks nauwlettend toezicht tijdens de uitvoering, dan wel bij de opnemings van het werk, door de directie redelijkerwijs niet onderkend had kunnen worden.<sup>124</sup> In de rechtspraak van de Raad van Arbitrage wordt voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een verborgen gebrek rekening gehouden met de mate waarin toezicht is gehouden en met de deskundigheid van het toezicht. Indien een opdrachtgever intensief toezicht laat houden door een directievoerder zal een gebrek minder snel als verborgen gekwalificeerd moeten worden en verliest de opdrachtgever mogelijkheden om de aannemer aansprakelijk te stellen.<sup>125</sup>

De geïnterviewde directievoerder geeft aan dat deze juridische aspecten geen rol spelen bij de uitoefening van zijn taak. De uitoefening van zijn taak geschiedt in zijn bedrijf alleen op basis van doelmatigheidscriteria.

Directievoering heeft ook voordelen. Het is een traditionele manier van werken, waar veel ervaring mee is in de bouwsector en waar nog steeds veel draagvlak voor is. Deze manier van werken vereist dus weinig aanpassing en medewerking van marktpartijen. Bovendien geeft directievoering mogelijkheden om sturing te geven aan het bouwproces.

### 3.7.2 VOOR- EN NADELEN OPDRACHTNEMER

---

Voor de aannemer heeft deze vorm van toezicht het voordeel dat hij sturing krijgt vanuit de directie. Bij grote en complexe projecten is er (bijna) dagelijks een directievoerder op het werk aanwezig aan wie vragen en problemen kunnen worden voorgelegd. Een antwoord op een vraag door de directie of goedkeuring van een voorgestelde oplossing door de directie biedt de aannemer bovendien voordeel wanneer de gekozen oplossing achteraf niet goed blijkt te zijn. Namens de opdrachtgever is dan immers de oplossing gekozen door de directie, waardoor de opdrachtgever in beginsel de directie zal dienen aan te spreken en niet de aannemer die slechts heeft uitgevoerd wat de directie heeft besloten.

## 3.8 DNB: RISICOGESTUURD SYSTEEMTOEZICHT; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN

---

De Nederlandsche Bank heeft onder meer als taak om toe te zien op de liquiditeit en solvabiliteit van financiële instellingen.<sup>126</sup> Doel hiervan is het borgen van de stabiliteit van financiële instellingen afzonderlijk en het financiële systeem als geheel.<sup>127</sup>

---

<sup>122</sup> Par. 12 lid 1 UAV 1989.

<sup>123</sup> Par. 12 lid 2 UAV 1989.

<sup>124</sup> Par. 12 lid 3 UAV 1989.

<sup>125</sup> Zie ook Hoofdstukken Bouwrecht, nrs. 11-113.

<sup>126</sup> Art. 1:24 Wft.

Voor bepaalde financiële instellingen, zoals banken, is het wettelijk verplicht om een door DNB afgegeven vergunning te hebben. In die gevallen vangt het toezicht van DNB aan met het beoordelen of de instelling voldoet aan de vereisten die de wet aan een vergunninghoudende instelling stelt. Hiervoor gebruikt DNB uitgebreide vragenlijsten waarin is uitgewerkt welke eisen precies voortvloeien uit de wet en de daaraan gekoppelde lagere regelgeving.

Na verlening van de vergunning blijft de vergunninghoudende instelling onder het toezicht van DNB. Wat opvalt in deze fase van het toezicht is dat DNB met relatief beperkte personele inzet toezicht moet houden op financiële instellingen met tienduizenden werknemers in veel verschillende landen. Hierdoor is DNB genoodzaakt om toezicht naar een hoog niveau binnen de organisatie van de financiële instelling te tillen. Binnen de organisatie van de financiële instelling vindt het toezicht dan ook voornamelijk op systeemniveau plaats.<sup>128</sup>

Belangrijk hulpmiddel bij dit systeemtoezicht is de Financiële Instelling Risicoanalyse Methode (FIRM).<sup>129</sup> Deze methode stelt DNB in staat om het toezicht risicogebaseerd uit te voeren.<sup>130</sup> Door de risicoanalyse steeds te actualiseren blijft het toezicht op de meest risicovolle punten gericht.<sup>131</sup>

FIRM wordt gebruikt om zowel de risico's bij een bepaalde instelling in beeld te brengen als de beheersing van die risico's door die instelling. De volgende categorieën worden gehanteerd in FIRM:

Risicocategorieën		Beheersingscategorieën
Financiële risico's	Niet-financiële risico's	
Matching-/ renterisico	Omgevingsrisico	Risicospecifieke beheersing
Marktrisico	Operationeel risico	Organisatie
Kredietrisico	Uitbestedingsrisico	Management
Verzekeringstechnisch risico	IT-risico	Solvabiliteitsbeheer
	Integriteitsrisico	Liquiditeitsbeheer
	Juridisch risico	

<sup>127</sup> Dat DNB daarbij met veel politieke druk te maken krijgt, bleek afgelopen jaren bij de ondergang van Icesave en DSB.

<sup>128</sup> Ik hanteer hier de term systeemtoezicht zoals ik die term ook hanteer bij Systeemgerichte Contractbeheersing (par. 3.2) en bij de VROM-Inspectie (par. 3.4). Deze term moet niet verward worden met het toezicht op het financiële systeem zoals dat door DNB wordt gehouden. Dat gaat namelijk om toezicht op het financiële systeem in zijn geheel dat de individuele organisaties overstijgt. Ik gebruik de term om toezicht op systemen binnen een organisatie aan te duiden.

<sup>129</sup> <http://www.dnb.nl/openboek/extern/id/nl/all/40-122095.html>.

<sup>130</sup> Ook de kwaliteit van het uitvoeren van de risicoanalyse wordt bevorderd door maatregelen als peer reviews, vierogenprincipe etc. Zie daarover FIRM hoofdstuk 1 p. 2.

<sup>131</sup> De FIRM-applicatie bevat een handreiking waarin wordt aangegeven waar en wanneer er een actualisering van de risicoanalyse dient plaats te vinden.

Om een financiële instelling goed te kunnen beoordelen, wordt deze gedecomposeerd. Dit houdt in dat de instelling voor het toezicht in onderdelen wordt bekeken, waardoor de analyse ziet op een niet te groot en niet te klein onderdeel van de onderneming.<sup>132</sup>

De beoordeling van zowel de risico's als de beheersingsmaatregelen leidt tot een antwoord op de vraag of DNB dient te interveniëren om de risico's verder te beperken. Eerst worden de risico's beoordeeld en ingedeeld in een schaal van 1 tot 4.<sup>133</sup> Deze schaalverdeling wordt gemaakt aan de hand van een groot aantal uitgewerkte beoordelingscriteria in een Bijlage bij FIRM.<sup>134</sup> Indien dat nodig wordt geacht, kan DNB de risico's niet per categorie beoordelen, maar op een lager, gedetailleerder niveau. Ook wordt aan de verschillende risicocategorieën een gewicht toegekend<sup>135</sup>, dat bepaald is in welke mate die categorie meetelt in de totaalscore.

Vervolgens wordt in FIRM de beheersing van de risico's geanalyseerd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen risicospecifieke beheersing en risico-overstijgende beheersing door organisatie en management.

Vier aspecten van risicospecifieke beheersing worden onderscheiden:

- Risico-identificatie: de mate waarin en de wijze waarop de instelling de specifieke risicocategorie zelfstandig in beeld heeft gebracht, onder andere op basis van risicoinventarisatie en risicoanalyse.
- Risicobeleid: de kwaliteit van het vastgelegde beleid ten aanzien van de mate waarin (risk appetite) en de wijze waarop (hoofdpijnen te implementeren beheersing) men de betreffende risicocategorie wenst te beheersen.
- AO/IC: de mate waarin en de wijze waarop procedures, functiescheidingen, bevoegdheden, limieten en andere preventieve maatregelen of overige maatregelen zijn geïmplementeerd ten einde de risicocategorie te beheersen en daarmee uitvoering te geven aan het bijbehorende risicobeleid.
- Risicomonitoring: de mate waarin en de wijze waarop wordt toegezien (en bijgestuurd) op het specifieke risico en de getroffen beheersingsmaatregelen, bijvoorbeeld door middel van performance-, incident- of uitzonderingenrapportages en analyses.<sup>136</sup>

Bij de beheersingscategorie 'organisatie' worden vijf aspecten onderscheiden.

- Organisatiestructuur: de transparantie van de juridische of organisatorische structuur, alsmede de geschiktheid ervan om op effectieve wijze invulling te geven aan de bedrijfsvoering.
- Managementinformatievoorziening: de mate waarin relevante financiële en operationele informatie tijdig en betrouwbaar beschikbaar is teneinde verantwoordelijke medewerkers (w.o. het management) in staat te stellen om

---

<sup>132</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Handboek FIRM.

<sup>133</sup> Deze schaal ziet op de waarschijnlijkheid dat het risico leidt tot negatieve gevolgen met grote impact. Het cijfer 1 staat voor een laag risico, 2 voor een beperkt risico, 3 voor een aanzienlijk risico en 4 voor een hoog risico.

<sup>134</sup> Bijlage B.

<sup>135</sup> Hoog, laag of middel.

<sup>136</sup> Handboek FIRM hoofdstuk 6, p. 2-3.

tijdig en geïnformeerd beslissingen te nemen alsmede tijdig bij te sturen waar de situatie daartoe aanleiding geeft.

- Human resources: de mate waarin er sprake is van adequaat HR-beleid, deugdelijke HR-instrumenten, alsmede een adequate kwalitatieve en kwantitatieve personele bezetting.
- Interne samenwerking en communicatie: de mate waarin de interne communicatie en samenwerking tussen afdelingen en business units alsmede met groepsfuncties functioneert, gericht op het effectief samenwerken ten einde de doelstellingen te kunnen realiseren.
- Auditmaatregelen: de mate waarin interne en externe audits van accountants en actuarissen effectief bijdragen aan de identificatie, analyse, beheersing, monitoring en rapportering van risico's.<sup>137</sup>

Bij de beheersingscategorie 'management' horen de volgende vier aspecten:

- Managementkwaliteit en structuur: de wijze waarop effectief invulling wordt gegeven aan het leiderschap van de instelling. Hierbij kan worden gedacht aan:
  - de competentie van het management (bestuur) als geheel om leiding te geven aan de instelling;
  - de mate waarin het management (bestuur) voldoende uitgebalanceerd is in expertise en achtergrond;
  - de mate waarin de managementstructuur en -samenstelling is toegesneden op de omvang en complexiteit van de bedrijfsactiviteiten;
  - de mate waarin op adequate wijze verantwoordelijkheden zijn toegewezen aan individuele leden van het management (bestuur) en de mate waarin sprake is van een adequate span-of-control;
  - de mate waarin het management (bestuur) al dan niet een voorbeeldfunctie (w.o. het uitdragen van ethische normen en waarden) vervult;
  - de leiderschapsstijl van het management (bestuur) en de mate waarin management binnen de instelling gerespecteerd wordt.
- Strategie: dit betreft:
  - de wijze waarop de strategie binnen een instelling tot stand komt;
  - de mate waarin dit organisatiebreed wordt aangepakt;
  - de transparantie van het proces;
  - de inhoudelijkheid en eenduidigheid van de strategie;
  - de mate van concreetheid; alsmede
  - de mate waarin de strategie van de instelling voldoende eenduidig wordt gecommuniceerd.
- Risico/control houding: dit betreft:
  - de mate waarin het management (bestuur) zich bewust is van, aandacht heeft voor, dan wel inzicht heeft in de risico's die de instelling loopt;
  - de bereidheid van het verantwoordelijk management (bestuur) om adequate beheersing (zowel intern als op basis van wettelijke

---

<sup>137</sup> Handboek FIRM hoofdstuk 6, p. 3-4.



voorschriften) in te zetten en hiervoor voldoende middelen beschikbaar te stellen;

- de mate waarin het management (bestuur) bereid is tot het nemen van risico's en hierbij een adequate risico-rendementafweging maakt;
  - de mate waarin het management (bestuur) zich houdt aan bestaande interne controlemaatregelen.
- Besturing en besluitvorming: de mate waarin het management (bestuur) voldoende actief en inhoudelijk betrokken is bij de operationele bedrijfsvoering en resultaten. Dit uit zich onder andere in de frequentie, inhoudelijkheid, intensiteit en actiegerichtheid van het managementoverleg. Dit betreft tevens de effectiviteit van de delegatie van bevoegdheden aan (besluitvormende) organen (zoals risicocomités).<sup>138</sup>

Deze aspecten van risicobeheersing, die in FIRM met de term 'beheersingsitems' worden aangeduid, worden verder uitgewerkt in een groot aantal beoordelingscriteria in Bijlages bij FIRM.

Aan de hand van de risicoanalyse en de beheersingsanalyse krijgt DNB een beeld van de netto-risico's. De FIRM-applicatie maakt het mogelijk om op allerlei manieren de scores van een instelling op te tellen om een totaalbeeld per onderdeel van die instelling of per risico te krijgen.<sup>139</sup>

Met de FIRM-applicatie worden de resultaten van de risicoanalyse samengebracht in een rapportage.<sup>140</sup> Met behulp van die rapportage wordt een toezichtplanning opgesteld.<sup>141</sup> Doordat de analyse ten grondslag ligt aan de planning, zal het toezicht als het volgens de planning wordt uitgevoerd volledig risicogestuurd zijn.

Zoals eerder opgemerkt vindt het toezicht op een hoog niveau binnen de organisatie van de financiële instelling plaats. Er wordt op systeem- en procesniveau bekeken of de beheersing van risico's binnen de instelling voldoende is. DNB legt de verantwoordelijkheid voor de beheersing van risico's zoveel mogelijk bij de financiële instelling. Het toezicht wordt dan ook ingevuld door de financiële instelling DNB te laten overtuigen van voldoende beheersing van de risico's.

Door DNB wordt onderkend dat dit het risico met zich brengt dat een financiële instelling de situatie mooier voorstelt dan die is. Dit vindt DNB echter gezien de expertise bij DNB om een juiste inschatting van de situatie te maken een aanvaardbaar risico. Bovendien kan DNB bij onvoldoende medewerking door de instelling maatregelen nemen, zoals het onder verscherpt toezicht plaatsen van een bank, of, in ernstige gevallen, het benoemen van een stille curator. Tot slot geldt voor DNB en de financiële instelling, anders dan voor opdrachtgever en opdrachtnemer, dat ze gezien de wettelijke taak van DNB aan elkaar vastzitten zolang de instelling bestaat. Het is dus in beider belang de relatie goed te houden.

---

<sup>138</sup> Handboek FIRM hoofdstuk 6, p. 3-4.

<sup>139</sup> Zie hierover Handboek FIRM hoofdstuk 7.

<sup>140</sup> Zie hierover Handboek FIRM hoofdstuk 8.

<sup>141</sup> Zie hierover Handboek FIRM hoofdstuk 9.

Indien het toezicht daar aanleiding toe geeft, kan DNB haar handhavingsinstrumentarium inzetten. Daarbij bestaat aandacht voor de zogenaamde transparantieparadox.<sup>142</sup> Die paradox houdt in dat optreden door de toezichthouder op basis van gegevens die door het bedrijf zelf worden aangedragen het contraproductieve effect kan hebben dat het bedrijf minder gegevens zal delen met de toezichthouder.

Ondanks het toezicht dat DNB houdt, wordt door DNB de mogelijkheid erkend dat er een keer iets mis kan gaan. DNB wil daarom duidelijker gaan communiceren over de mogelijkheden en middelen die haar ter beschikking staan en dat het niet mogelijk is om een honderd procent dichte controle op instelling uit te voeren.

### *Toetsingskader*

*1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rijksgebouwendienst? In het kader van de onvervreembare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.*

Risicogestuurd systeemtoezicht vertoont overeenkomsten met systeemgerichte contractbeheersing. Een belangrijk verschil kan zich voordoen, wanneer het toezicht zich echt beperkt tot alleen systeemtoezicht. Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden valt op te maken dat enige controle op productniveau nog steeds gewenst is. In dat opzicht doet de beperking tot systeemtoezicht afbreuk aan de effectiviteit van het toezicht. Een goede risicosturing van het toezicht kan echter wel de effectiviteit bevorderen.

*2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer?*

Verlies van aanspraken lijkt minder snel aan de orde dan bij directietoezicht, omdat de toezichthouder zich op een abstracter niveau bemoeit met de kwaliteitsborging bij de opdracht. Veel fouten komen waarschijnlijk voor door de manier waarop in de praktijk met kwaliteitssystemen wordt omgegaan en niet door de kwaliteitssystemen als zodanig.

*3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging of verlaging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?*

Voorwaarde voor succesvol systeemtoezicht is een door de opdrachtnemer geïmplementeerd kwaliteitssysteem dat voldoet aan de vereisten die de opdrachtgever stelt. Dit kan kostenverhogende effecten hebben, zoals eerder in par. 3.1 bij systeemgerichte contractbeheersing werd geconcludeerd en in par. 3.5.2 bij systeemtoezicht op basis van convenanten.

*4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rijksgebouwendienst?*

Toezicht op een abstracter niveau is over het algemeen beperkter, omdat een groter gebied bestreken kan worden. Of dit daadwerkelijk tot een vermindering van inzet door de Rijksgebouwendienst zal leiden is lastig te voorspellen.

---

<sup>142</sup> Zie daarover onder meer De Bree 2010, p. 56 en S.K. Gabriel-Breukers, *Hulp bij handhaving*, 2008.

*5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst en de opdrachtnemers?*

Zoals bij systeemgerichte contractbeheersing werd geconcludeerd is er mogelijk een toename van administratieve lasten te verwachten. De kwaliteitsborging door de opdrachtnemer dient voor de opdrachtgever op papier controleerbaar te zijn. Vooral bij kleinere opdrachten lijkt het risico op te grote administratieve lasten op de loer te liggen.

*6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?*

Zoals ook bij systeemgerichte contractbeheersing werd geconcludeerd vergt systeemtoezicht de nodige aanpassingen van marktpartijen. Omdat de Rijksgebouwendienst gebruik maakt van een groot aantal opdrachtnemers, zowel grote als kleine bedrijven, is het wellicht lastig om in de gehele sector draagvlak te creëren, met name bij kleine opdrachtnemers op wie de lasten die gepaard gaan met aanpassing relatief zwaarder zullen drukken.

*7. Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rijksgebouwendienst tot stand brengt?*

In beginsel kan systeemtoezicht op basis van een analyse van procesbeheersing door de opdrachtnemer toegepast worden. Het lijkt echter aanbeveling te verdienen om een combinatie met toezicht op productniveau te zoeken, zoals bij systeemgerichte contractbeheersing gebeurt.

### 3.8.1 VOOR- EN NADELEN TOEZICHTHOUDER

---

Het toezicht door DNB kan op basis van de hierboven gegeven beschrijving gekarakteriseerd worden als systeemtoezicht op basis van een zeer gedetailleerde risicoanalyse.

Als voordeel van de risicoanalyse wordt ervaren dat DNB hierdoor het toezicht heel goed kan sturen op de grote risico's. FIRM wordt ervaren als een goed uitgewerkte methode.

Als voordeel van systeemtoezicht wordt ervaren dat het DNB in staat stelt om met een relatief kleine organisatie toezicht te houden op honderden financiële instellingen, waarvan enkele instellingen meer dan 100.000 werknemers hebben. Controle op een lager niveau in de organisatie als toezichtstelsel is gezien de personele en financiële capaciteit van DNB niet goed mogelijk.

Een nadeel dat verbonden kan worden aan systeemtoezicht is dat DNB afhankelijk is van de informatie die wordt verstrekt door de financiële instelling. Bovendien kan het verstrekken van informatie door die financiële instelling ook nog negatieve gevolgen hebben voor die instelling. Dit effect kan het toezicht kwetsbaar maken en doet een beroep op de professionaliteit van de toezichthouders van DNB die een juiste inschatting moeten maken.

### 3.8.2 VOOR- EN NADELEN PARTIJ WAAROP TOEZICHT WORDT GEHOUDEN

---

Een in de literatuur veel genoemd voordeel van systeemtoezicht in het algemeen is het leereffect dat er van uit zou gaan. De gedachte is dat niet, zoals bij traditioneel toezicht alleen de individuele fout wordt ontdekt en hersteld, maar dat het systeem waarbinnen de fout kon ontstaan en de processen die tot de fout hebben geleid worden veranderd, waardoor een soortgelijke fout in de toekomst minder snel zal ontstaan.<sup>143</sup> Dit leereffect blijkt overigens niet in alle gevallen in dezelfde mate op te treden.<sup>144</sup>

Zolang de partij waarop toezicht wordt gehouden de kwaliteitssystemen en –processen op orde heeft en de toezichthouder geen verkeerde signalen krijgt, worden de prestaties niet op een gedetailleerd niveau gecontroleerd. De verwachting is dat instellingen waarop toezicht wordt gehouden dit als een voordeel zullen zien.

### 3.9 COMMISSIONING; ERVARINGEN EN BESCHRIJVINGEN

---

Commissioning is een methode die met name toegepast wordt op de prestatieborging van installaties. De methode werd oorspronkelijk gebruikt voor de kwaliteitsborging van verwarmings-, ventilatie- en airconditioningssystemen, maar wordt tegenwoordig breder gebruikt om gebouwprestaties te waarborgen door niet alleen het presteren van installaties te controleren maar ook invloed van het gebouw daarop te onderzoeken.<sup>145</sup> Commissioning is een systematisch proces van testen en documenteren dat erop gericht is het gebouw gedurende de gehele levensduur de gewenste prestaties te laten leveren.

De in Nederland gangbare definitie van commissioning is: “Commissioning is the process of ensuring that systems are designed, installed, functionally tested and capable of being operated in conformity with the design intent.”<sup>146</sup>

Er worden verschillende soorten commissioning onderscheiden:

- Initiële commissioning
- Retro-commissioning
- Her-commissioning
- Permanente commissioning<sup>147</sup>

Initiële commissioning is aan de orde bij een nieuw gebouw of nieuwe installaties in een bestaand gebouw. Retro-commissioning heeft betrekking op commissioning in een bestaand gebouw waar nog geen commissioning heeft plaatsgevonden.<sup>148</sup> Her-

---

<sup>143</sup> M.E. Honingh & J.K. Helderma, ‘Voor wie of wat is systeemtoezicht zinvol’, *Tijdschrift voor toezicht* 2010/2, p. 13-14.

<sup>144</sup> M.E. Honingh & J.K. Helderma, ‘Voor wie of wat is systeemtoezicht zinvol’, *Tijdschrift voor toezicht* 2010/2, p. 21-23.

<sup>145</sup> A. Poel, G.T. Hutjes en C.A. Tiekstra, ‘Contractering en kwaliteitsborging’, 2007.

<sup>146</sup> P.J.M. Op ’t Veld, “Uitdagingen voor gecertificeerd bouwtoezicht en commissioning”. *Instrumenten voor Kwaliteitsbeheersing in de Bouw- en Installatiesector*, TVVL 2002.

<sup>147</sup> H.C. Peitsman, ‘Commissioning en documentenstroom in één overzicht’, *TVVL Magazine* 2008, p. 55-56.

<sup>148</sup> Zie ook A. Poel, G.T. Hutjes en C.A. Tiekstra, ‘Contractering en kwaliteitsborging’, 2007.

commissioning betreft het opnieuw uitvoeren van een commissioning die al eerder als initiële commissioning of retro-commissioning heeft plaatsgevonden.<sup>149</sup> Permanente commissioning is het continue beoordelen van prestaties van installaties ook tijdens de gebruiks- en beheerfase.<sup>150</sup>

Initiële commissioning vindt plaats tijdens het bouwproces en is gedetailleerder uitgewerkt in standaardprocesbeschrijvingen dan commissioning tijdens de gebruiks- en beheerfase. Initiële commissioning kent de volgende fasen<sup>151</sup>:

#### “1. Commissioning opdracht

Deze fase dient zo snel mogelijk na de eerste verkennende gesprekken te starten. De doelstellingen van de klant moeten duidelijk definiëren welke onderdelen en criteria van belang zijn voor de eigenaar, de leden van het ontwerpteam en toekomstige huurders en gebruikers. Onderstaande criteria moeten worden vastgelegd:

- functioneel gebruik van de faciliteit;
- veiligheidseisen m.b.t. de gebruiker;
- gebruikseisen;
- kwaliteit van de materialen en de constructie;
- eisen en doelstellingen m.b.t. milieu- en energiebeheer.

Voor de klimaatsystemen moeten conceptontwerpen worden gemaakt die aan het onderliggende Programma van Eisen voldoen. De vereiste functionele werking van het systeem en de gerelateerde veiligheidssystemen dienen te worden vastgelegd en in het systeemhandboek te worden opgenomen.

Een ander actiepoint is de aanstelling van een commissioning-manager of commissioningautoriteit die tot taak heeft een comissioning-plan op te stellen en een team van commissioningspecialisten te formeren.

#### 2. Commissioning bestek en tekeningen

Deze fase begint met de voorbereiding van de documenten van het schematisch ontwerp. De ontwerpfase resulteert in de volgende documenten:

- Prestatiebestek van het klimaatsysteem;
- Het commissioningplan;
- Beschrijving van alle in het gebouw te installeren systemen (klimatiseringsapparatuur en andere);
- Contracten die de ontwerpintentie duidelijk beschrijven en weerspiegelen. In deze fase worden contractdocumenten definitief aangepast aan de ontwerpintentie.

#### 3. Commissioning voor in bedrijfstellen

---

<sup>149</sup> Zie ook A. Poel, G.T. Hutjes en C.A. Tiekstra, ‘Contractering en kwaliteitsborging’, 2007.

<sup>150</sup> H.C. Peitsman, ‘Commissioning en documentenstroom in één overzicht’, TVVL Magazine 2008, p. 55-56.

<sup>151</sup> P.J.M. Op ’t Veld, ‘Uitdagingen voor gecertificeerd bouwtoezicht en commissioning’. Instrumenten voor Kwaliteitsbeheersing in de Bouw- en Installatiesector’, TVVL 2002.

In deze fase worden alle vereiste maatregelen voor het in bedrijfstellen getroffen. Er moet zoveel mogelijk apparatuur en software, waarvan het beproeven niet noodzakelijkerwijs op de bouwplaats hoeft te gebeuren, worden getest. Van deze tests worden commissioningverslagen gemaakt die uiteindelijk deel uitmaken van de projectdocumentatie.

#### 4. Commissioning bij in bedrijfstellen

In deze fase wordt het klimaatsysteem geïnstalleerd, opgestart en in bedrijf gesteld. Het systeem wordt gecontroleerd, zowel bij opstarten als in bedrijf. Er vindt controle plaats op de ontwerpcomforttemperatuur, de werking van de regel- en beheertemperatuur en op het energieverbruik. Er wordt getest, ingesteld, en ingeregeld. Componenten en systemen worden getest en gecertificeerd voor inbedrijfstelling. Alle verantwoordelijkheden worden vastgelegd en tijdschema's voor de functionele testen worden bepaald. Er worden regelmatig veldinspecties uitgevoerd om te verzekeren dat de uitvoering conform de documentatie geschiedt. Dat behelst onder meer:

- een geactualiseerd commissioningplan;
- geactualiseerde beschrijvingen van alle gebouwonderdelen, apparatuur en systemen;
- veldinspectierapporten;
- pre-functionele performancetests.

#### 5. Commissioning oplevering

In de opleveringsfase worden functionele performancetests uitgevoerd. Met de eigenaar en/of adviseur wordt overeengekomen op welke wijze deze tests zullen worden geverifieerd. Dit is de kern van het commissioningsproces, waarbij het gaat om het volgende:

- verificatie van de juistheid van de rapportage inzake eindtests, definitieve instellingen (apparatuur en regelparameters en de inregelrapporten);
- verifiëren of het klimaatsysteem is opgeleverd en functioneert conform de contractdocumenten;
- opstellen van een meetrapportage van de prestaties van het klimaatsysteem;
- voltooien van de commissioning documentatie (o.a. revisietekeningen);
- voltooien van het projecthandboek.

#### 6. Commissioning einde garantieperiode

Deze fase omvat de voortgezette fijnafregeling, optimalisatie en eventuele aanpassing van het klimaatsysteem met het oog op specifieke (later ingebrachte) eisen. Doel is handhaving van de prestaties van het klimaatsysteem door de seizoenen heen en tijdens de hele nuttige levensduur van de installatie. De prestaties worden getoetst aan de huidige ontwerpinzichten, die sinds de oplevering kunnen zijn gewijzigd. In de na-opleveringsfase worden onder meer de volgende documenten geproduceerd:

- Periodieke bijwerking van revisietekeningen;
- Periodieke bijwerking van bedienings- en onderhoudshandboeken.
- Vastleggen van opmerkingen en klachten van gebruikers, plus een eventuele gebruikersenquête;

- Vastleggen van milieu- en energieprestaties, als functies in de tijd.”<sup>152</sup>

De intensiviteit van commissioning kan variëren aan de hand van een aantal factoren, dat ook bij andere vormen van contractbeheersing een rol spelen: gebouw grootte, complexiteit van de installaties en risico niveau.<sup>153</sup> Aan de hand van deze factoren kan een van de vijf Standaard Model Commissioning Plannen<sup>154</sup> worden geselecteerd die als uitgangspunt kunnen dienen voor het projectspecifieke Commissioning Plan.

Commissioning kan overigens ook plaats vinden met betrekking tot andere aspecten dan installaties.<sup>155</sup> Gedurende de totstandkoming van een gebouw kan bouwcommissioning ook een rol spelen. De werkwijze van een Nederlands Bouw Commissioning bedrijf is gedetailleerd beschreven door Kanjaâ. Wat opvalt is dat het vooral of alleen een controle van documenten betreft.<sup>156</sup> De rol van de commissioner wordt vergeleken met die van een externe accountant. Ook wordt benadrukt dat commissioning per fase of in het gehele proces kan worden ingezet en dat de commissioner een rol op afstand inneemt. Er wordt alleen gecontroleerd of de toetsingsdocumenten voldoen aan de eisen, zodat de commissioner niet verweven raakt in het bouwproces.

De drie andere vormen van commissioning, retro-commissioning, her-commissioning en permanente commissioning, vinden plaats tijdens de gebruiks- en beheerfase. Retro- en her-commissioning kunnen periodiek plaatsvinden, naar aanleiding van klachten of vanwege veranderingen in het gebouw. Door het testen van de installaties kan worden vastgesteld of die installaties nog steeds de afgesproken ontwerpprestaties leveren.

Permanente commissioning gaat een stap verder dan her-commissioning. De prestaties van de installaties worden niet periodiek of naar aanleiding van klachten of veranderingen onderzocht, maar continu. Deze vorm van prestatieborging is vooral mogelijk bij het dynamische deel van installaties, bijvoorbeeld luchtsystemen, en minder goed bij het statische deel, zoals brandblusinstallaties. Voor permanente commissioning is een Gebouwbeheerssysteem noodzakelijk. Dit is een systeem dat een gegevensstroom genereert over het functioneren van een gebouw. Voor permanente commissioning is vereist dat een computerprogramma<sup>157</sup> deze gegevens analyseert en beoordeelt of prestaties voldoen aan vooraf ingevoerde prestatie-indicatoren. De informatie uit het computerprogramma kan vervolgens worden geanalyseerd en aan verschillende partijen, opdrachtgever en onderhoudspartijen, inzichtelijk worden gemaakt. De

---

<sup>152</sup> P.J.M. Op 't Veld, "Uitdagingen voor gecertificeerd bouwtoezicht en commissioning".

Instrumenten voor Kwaliteitsbeheersing in de Bouw- en Installatiesector', TVVL Magazine 2002.

<sup>153</sup> H.C. Peitsman, 'Commissioning en documentenstroom in één overzicht', TVVL Magazine 2008, p. 56.

<sup>154</sup> Zie voor deze vijf plannen H.C. Peitsman, 'Commissioning en documentenstroom in één overzicht', TVVL Magazine 2008, p. 56-57.

<sup>155</sup> Zie F. Kanjaâ, *Bouw Commissioning 'een planmatig toetsingsproces voor bouwprojecten'*, TU/e 2005, p. 20.

<sup>156</sup> Kanjaâ, *Bouw Commissioning 'een planmatig toetsingsproces voor bouwprojecten'*, TU/e 2005, p. 31-33, 38-40.

<sup>157</sup> In D.O. Rijken en S. Opschoor, 'Prestatieborging: niet kijken, maar zien', TVVL Magazine 2008, p. 60-64 wordt het SMT-programma genoemd. In H.C. Peitsman en L. Soethout, 'Intelligent beheer van installaties in gebouwen', *VV+* 2006, p. 780-758, wordt I-Big genoemd.

onderhoudspartij is minder afhankelijk van aansturing door de opdrachtgever op basis van klachten en kan pro-actiever het functioneren van de installaties op het gewenste niveau brengen.

#### *Toetsingskader*

*1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rijksgebouwendienst? In het kader van de onvervreembare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.*

Verbetering van de effectiviteit van toezicht kan verwacht worden van permanente commissioning. Deze methode stelt de opdrachtgever en opdrachtnemer in staat om de prestaties van dynamische installaties continu te monitoren, waardoor verminderde functionaliteit snel aan het licht zal komen en aangetoond zal kunnen worden.

*2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer?*

Dit is afhankelijk van de contractuele relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

*3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging of verlaging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?*

De prijs van de opdracht zal naar verwachting niet beïnvloed worden, omdat de werkzaamheden van de opdrachtnemer bij toepassing van deze methode niet veranderen.

*4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rijksgebouwendienst?*

Verminderde inzet van personeel kan bereikt worden, omdat de prestaties van installaties op afstand en volledig geautomatiseerd gemonitord kunnen worden. De aanschaf van een dergelijk monitoringssysteem zal echter wel kosten met zich mee brengen.

*5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst en de opdrachtnemers?*

Een vermeerdering van administratieve lasten zal waarschijnlijk niet optreden, aangezien de monitoring geautomatiseerd plaatsvindt.

*6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?*

Hierover is geen informatie gevonden. Omdat er met deze methode geen fundamentele wijzigingen worden aangebracht in de wijze waarop de opdrachtnemer zijn werkzaamheden moet verrichten, lijken goede redenen voor weerstand in de sector afwezig.

*7. Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rijksgebouwendienst tot stand brengt?*

Deze methode kan toegepast worden op gebouwen van de Rijksgebouwendienst, omdat die gebouwen installaties bevatten waarvan het functioneren door middel van permanente commissioning gemonitord kan worden.



### 3.9.1 VOOR- EN NADELEN COMMISSIONING VOOR OPDRACHTGEVER

---

Een voordeel van initiële commissioning is dat controle plaats vindt volgens een gestandaardiseerde methode. Ook wordt de controle op enige afstand van het bouwproces verricht. Een nadeel is dat de controle op papier plaatsvindt, terwijl het in de bouw toch altijd nog noodzakelijk lijkt om een controle op productniveau op de bouwplaats uit te voeren. Hiervoor dient dan dus een tweede, adviserende partij te worden ingeschakeld.

Permanente commissioning blijkt goede mogelijkheden te bieden op het gebied van effectiviteit. Ook bij op het oog goed functionerende installaties blijken nog onvolkomenheden ontdekt te kunnen worden.<sup>158</sup> Bovendien biedt permanente commissioning de mogelijkheid tot direct ingrijpen bij slecht functioneren van installaties, omdat partijen direct geattendeerd worden op de verminderde functionaliteit.

Permanente commissioning is bovendien geschikt om de naleving van prestatiegerichte contracten te controleren. De informatie die continu binnenkomt via de permanente commissioning laat zich immers heel makkelijk vergelijken met de vooraf overeengekomen prestatie-eisen.

Informatie over prijsaspecten van permanente commissioning is lastig te vinden.

### 3.9.2 VOOR- EN NADELEN COMMISSIONING VOOR OPDRACHTNEMER

---

De onderhoudspartij wordt door commissioning, zeker wanneer die continu plaatsvindt, in staat gesteld om de prestaties van de installatie aan te tonen<sup>159</sup>, waardoor de kwaliteit van de geleverde onderhoudswerkzaamheden ook kan worden aangetoond.

## 3.10 BEHEERSING VAN KOOP- EN HUURCONTRACTEN

---

Ook na het sluiten van koop- en huurcontracten rijst de vraag of de prestaties van de wederpartij wel voldoen aan de contractuele eisen. De Rijksgebouwendienst zal dus bij koop en huur activiteiten moeten (laten) verrichten om ervoor te zorgen dat de risico's voor de Rijksgebouwendienst acceptabel blijven.

Bij aankoop of aanhuur zal er een scan moeten worden gemaakt van het gebouw. Voor het maken van een goede scan zijn een aantal zaken van belang. Allereerst is voldoende informatie over het gebouw van belang. De koper zal het gebouwdossier op moeten vragen van de verkoper. Indien het gebouwdossier incompleet is, dan wel bij de verkoper niet (compleet) aanwezig is, kan de koper ook nog via gemeentelijk bouw- en woningtoezicht aan constructietekeningen en andere documenten proberen te komen.

Vervolgens kan inspectie van het gebouw plaats vinden. Deze inspectie zal afhankelijk van de aard en complexiteit van het gebouw, het (toekomstig) gebruik van het gebouw

---

<sup>158</sup> H.C. Peitsman, 'Permanente of voortgaande commissioning', TVVL Magazine 2008, p. 39.

<sup>159</sup> H.C. Peitsman, 'Permanente of voortgaande commissioning', TVVL Magazine 2008, p. 40.

en de gegevens in het gebouwdossier meer of minder intensief zijn. Volgens de geïnterviewde personen, zijn er geen verschillende methodes die voor een dergelijke inspectie gebruikt worden. Wel kan gewezen worden op standaardisering van het keuren van technische bouwkwaliteit van gebouwen. Op dit moment wordt bijvoorbeeld een Nederlandse Technische Afspraak (NTA 8060) opgesteld, die betrekking heeft op de keuring van de technische bouwkwaliteit van woningen.<sup>160</sup>

Het onderzoek van het gebouw bij aankoop is ook juridisch van belang. De (non-)conformiteit van een gebouw wordt namelijk beheerst door het leerstuk van de mededelings- en onderzoeksplicht van partijen. De verkopende partij wordt geacht mededelingen te doen omtrent eventuele eigenschappen van het gebouw die een bepaald gebruik onmogelijk maken of die een bepaald onderhoud noodzakelijk maken. Van een koper, zeker wanneer dit een professionele koper is, mag echter ook worden verwacht dat onderzoek gedaan wordt naar eigenschappen van een gebouw die waarneembaar waren en waarvan verwacht had behoren te worden dat die een bepaald gebruik onmogelijk zou maken. Doorgaans zal de mededelingsplicht van de verkoper zwaar wegen.<sup>161</sup> In een concreet geval kan echter voor de omvang van een mededelingsplicht van belang zijn wat de verkopende partij wist over het toekomstig gebruik of de eisen die de koper aan het gebouw zou stellen voor toekomstig gebruik.

Voor de huurovereenkomst geldt, anders dan voor de koopovereenkomst, dat het een duurovereenkomst is. De verhuurder zal gedurende de looptijd van het huurcontract aan de daarin opgenomen verplichtingen moeten voldoen. Dit brengt met zich mee dat controles niet eenmalig maar periodiek plaats zouden kunnen vinden om de huurder meer zekerheid te geven omtrent bijvoorbeeld veiligheidsaspecten van het gehuurde gebouw, ook wanneer het huurcontract en het huurrecht veel verantwoordelijkheid bij de verhuurder legt.

In de paragrafen 3.1. tot en met 3.8 bleek dat er verschillende oplossingsrichtingen mogelijk zijn. Hierin kunnen grofweg twee richtingen worden onderscheiden: verbetering van kwaliteitsborging door de opdrachtnemer, verbetering van toezicht ten behoeve van de opdrachtgever. Ook bij koop- en huurpanden zijn deze twee oplossingsrichtingen mogelijk.

Het verbeteren van kwaliteitsborging door de partij van wie gekocht of gehuurd wordt, zou plaats kunnen vinden door van die partij te vragen om de kwaliteit van het object beter te onderbouwen. Dit kan door informatieverstrekking over het totstandkomingsproces, maar indien die informatie niet voorhanden is of gedateerd is, kan de opdrachtnemer ook de kwaliteit van het object (laten) onderzoeken en daarvan verslag doen aan de Rijksgebouwendienst.

Verbetering van het toezicht door de Rijksgebouwendienst zou plaats kunnen vinden door zelf onderzoek te (laten) doen naar de kwaliteit van het object. Dat onderzoek kan beter worden indien het wordt uitgevoerd op basis van een gedegen risicoanalyse,

---

<sup>160</sup> Zie voor meer informatie <http://www.nen.nl/web/Normshop/Norm/NTA-80602010-Ontw.-nl.htm>.

<sup>161</sup> Zie bijv. HR 14 november 2008, NJ 2008, 588.

volgens gestandaardiseerde normen en door een deskundige, onafhankelijke partij. Een dergelijk onderzoek kan de risico's voor de Rijksgebouwendienst als koper of huurder in kaart brengen. De vraag of de risico's acceptabel laag zijn is vervolgens met name politiek geïndiceerd.<sup>162</sup> Het is immers in het algemeen niet ingewikkeld om bepaalde risico's juridisch bij een verhuurder te laten, zodat het er dan nog om gaat hoever de onvervreembare politieke verantwoordelijkheid reikt.

### 3.11 BEHEER EN ONDERHOUD VAN VASTGOED

---

Voor een goed beheer en onderhoud is het van belang dat de gebouweigenaar of huurder een goed beeld heeft van de wettelijke vereisten en noodzakelijke vereisten<sup>163</sup> waaraan een gebouw moet blijven voldoen. Aan de hand hiervan kan de eigenaar of huurder een handhaafplan opstellen om het gebouw aan deze vereisten te laten blijven voldoen. Uit een van de interviews bleek dat het in de praktijk, ook bij overheden, vaak al verkeerd loopt bij dit startpunt van het onderhoud, doordat de wettelijke en noodzakelijke vereisten en de gevolgen die dit heeft voor het handhaafplan van het gebouw niet goed in beeld zijn. De geïnterviewde vastgoedorganisatie was echter van mening dat de wettelijke eisen wel voldoende in beeld zijn binnen de eigen organisatie.

Voor een optimaal plan, zo werd tijdens een van de interviews gesteld, kan het beste al naar onderhoud en beheer gekeken worden in de bouwfase. De keuzes die daar gemaakt worden zijn namelijk direct van belang voor de wijze waarop het gebouw onderhouden kan worden.<sup>164</sup>

Aan de hand van het handhaafplan, kan vervolgens een opdrachtnemer inspecties doen. Die doet in de praktijk op papier verslag van de bevindingen en dit papieren verslag vormt de basis voor controle van de inspectie door de opdrachtgever. In de praktijk zal alleen bij opmerkelijke punten in het verslag een fysieke controle door of namens de opdrachtgever plaatsvinden.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende vormen van onderhoud die ervoor zorgen dat gebouwen aan de eisen blijven voldoen. Er kan sprake zijn van dagelijks correctief onderhoud, planmatig jaaronderhoud en vervangend onderhoud. De eerste twee vormen betreffen vaak kleinere werkzaamheden, de laatste vorm betreft vaak grote werkzaamheden die zich langcyclisch voordoen. Planmatig jaaronderhoud en vervangend onderhoud vindt plaats aan de hand van een (meerjarig) onderhoudsplan. Hiervoor is een periodieke inspectie van het gebouw vereist door de gebouweigenaar. Het dagelijks correctief onderhoud vindt plaats aan de hand van meldingen van gebouwgebruikers.

---

<sup>162</sup> Zie over de politiek-maatschappelijke context hoofdstuk 4.

<sup>163</sup> Met noodzakelijke vereisten wordt ter onderscheid van de wettelijke vereisten bedoeld op de vereisten waaraan een gebouw niet volgens de wet dient te voldoen, maar volgens de behoefte van de gebouweigenaar of gebouwhuurder.

<sup>164</sup> Als voorbeeld werd genoemd de ontwerpkeuze voor mechanische of elektrische brandkleppen. Elektrische brandkleppen zijn veel makkelijker en beter te controleren gedurende de beheer- en onderhoudsfase van het gebouw dan mechanische kleppen.

Het grotere vervangingsonderhoud vindt bij de geïnterviewde vastgoedorganisatie vaak plaats op basis van een UAV-contract. Binnen de contractuele relatie van de opdrachtgevende gebouweigenaar en de opdrachtnemer vindt dan weer toezicht of contractbeheersing plaats op basis van hierboven beschreven methodes, zoals directietoezicht of certificering.<sup>165</sup>

Bij het kleinere onderhoud vindt controle plaats door de verslaglegging van de door de opdrachtnemer geleverde prestatie te controleren en steekproefsgewijs ook een fysieke controle uit te voeren. De inschatting van de geïnterviewde vastgoedorganisatie was dat er in ongeveer 50% van de gevallen ook steekproefsgewijze controle plaatsvindt.

Bij de geïnterviewde vastgoedorganisatie werd het onderhoud in verschillende percelen, bijvoorbeeld bouwkundig onderhoud, liftenonderhoud en schilderonderhoud, opgedeeld en aanbesteed aan opdrachtnemers. Deze opsplitsing in percelen vraagt wel een gecoördineerde visie vanuit de opdrachtgever of toezichthouder. Werkzaamheden in het ene perceel kunnen van invloed zijn op aspecten die van belang zijn in een ander perceel. De Rijksgebouwendienst zet met de BOEI-inspecties in op een gecombineerde inspectie van verschillende aspecten. Volgens de geïnterviewde adviseur is er echter ook bij de BOEI-inspecties vanuit de opdrachtgever te weinig een overkoepelende visie op het gebouw.

Een expliciete risicoanalyse werd bij de geïnterviewde vastgoedorganisatie niet gemaakt. Impliciet worden echter risico's geanalyseerd bij het opstellen van wettelijke en noodzakelijke eisen waaraan een gebouw moet blijven voldoen en bij de opdrachtverstrekking aan de opdrachtnemer. Een techniek die gebruikt kan worden om risico's te analyseren en die hierboven nog niet aan de orde is geweest is de Fine-Kinney methode.<sup>166</sup>

Met deze methode kan een risico-index worden berekend door drie factoren met elkaar te vermenigvuldigen: waarschijnlijkheid, frequentie van blootstelling en ernst van de mogelijke schade:

- Waarschijnlijkheid:
  - 0,1 Bijna niet denkbaar
  - 0,2 Praktisch onmogelijk
  - 0,5 Denkbaar, maar zeer onwaarschijnlijk
  - 1 Onwaarschijnlijk, maar mogelijk in grensgevallen
  - 3 Ongewoon, maar mogelijk
  - 6 Zeer goed mogelijk
  - 10 Kan verwacht worden, bijna zeker
  
- Blootstelling
  - 0,5 Zeer zelden
  - 1 Zelden

---

<sup>165</sup> De geïnterviewde vastgoedorganisatie vraagt bijvoorbeeld ISO 9001 certificatie van onderhoudspartijen.

<sup>166</sup> Zie over deze methode bijvoorbeeld [http://www.ontwikkelcentrum.nl/repository\\_objects/oc-39005d/OC-39005-4/OC-39005-4-3d/OC-39005-4-3d.html](http://www.ontwikkelcentrum.nl/repository_objects/oc-39005d/OC-39005-4/OC-39005-4-3d/OC-39005-4-3d.html).

2	Soms, ongewoon
3	Af en toe
6	Regelmatig
10	Voortdurend
-	Ernst
1	Letsel zonder verlet, eerste hulp kan nodig zijn
3	Letsel met verlet (meer dan 1 dag werkonbekwaam)
7	Ernstige verwonding met blijvende invaliditeit
15	Eén dode
40	Meerdere doden
100	Vele doden

De vermenigvuldiging van deze drie factoren geeft vervolgens een indicatie van de grootte en ernst van een risico en de mate waarin (direct) ingrijpen is vereist.

Commissioning bij het beheer van installaties kwam hiervoor in paragraaf 3.8 al aan bod.

Een laatste belangrijk punt betreft het vastleggen van informatie die betrekking heeft op het bouwen en beheren van gebouwen. Het komt nog steeds voor dat documenten niet op gestructureerde wijze worden opgeslagen.<sup>167</sup> Het is van belang dat informatie die bij alle betrokken partijen ligt, gecoördineerd wordt opgeslagen in een gebouwdossier. Er is bovendien software die het ontsluiten van de in het gebouwdossier opgeslagen informatie naar de verschillende partijen goed mogelijk maakt.<sup>168</sup> Een ander voordeel is dat via het gebouwdossier de verplichte logboeken kunnen worden bijgehouden, waar het bevoegd gezag op controleert.<sup>169</sup>

Tot slot is van belang dat het overheidstoezicht op onderhoud van een gebouw veel geringer is dan tijdens de bouw van een gebouw. Er zijn dus in de beheer- en onderhoudsfase van een gebouw minder andere waarborgen waar enig vertrouwen omtrent de naleving van wettelijke eisen aan zou kunnen worden ontleend.

### 3.12 TUSSENCONCLUSIE

---

#### *Problematiek*

1. Veel toezichthouders, zowel opdrachtgevers als wettelijk toezichthouders, zien zich voor het probleem gesteld hoe op een effectieve<sup>170</sup> en efficiënte<sup>171</sup> wijze toezicht kan worden gehouden/contracten kunnen worden beheerst.

---

<sup>167</sup> A. Slockers, 'Het Internet Gebouwdossier', TVVL Magazine 2008, p. 30-31.

<sup>168</sup> A. Slockers, 'Het Internet Gebouwdossier', TVVL Magazine 2008, p. 30-32.

<sup>169</sup> A. Slockers, 'Het Internet Gebouwdossier', TVVL Magazine 2008, p. 31-32.

<sup>170</sup> Onder effectief versta ik dat het toezicht of de contractbeheersing zo veel mogelijk slaagt in de doelstelling van naleving van de wet of nakoming van de overeenkomst.

## *Oplossingsrichtingen*

2. De oplossing wordt vaak gezocht in het naar een hoger niveau tillen van het toezicht/de contractbeheersing. Het is niet meer (alleen) gericht op de individuele activiteit of het individuele product, maar (meer) op het systeem dat de opdrachtnemer/organisatie heeft ingericht om de voorschriften zo goed mogelijk na te leven of de eisen uit de overeenkomst zo goed mogelijk na te komen. Op een hoger niveau toetsen betekent dat niet een aantal uitkomsten van (organisatorische) processen wordt bekeken, maar of die (organisatorische) processen op de juiste manier zijn ingericht en hoe die processen worden beheerst.
3. Een andere oplossing die wordt gezocht is de verantwoordelijkheid van het toezicht weghalen bij de opdrachtgever en onder te brengen bij een onafhankelijke TIS, die dit toezicht ten behoeve van een verzekeringsmaatschappij uitvoert. Hierdoor kunnen de eventuele voor de opdrachtgever negatieve aansprakelijkheidsrechtelijke gevolgen van toezicht worden vermeden. Het toezicht vindt dan immers niet meer plaats ten behoeve van de opdrachtgever, omdat eventuele vergoeding van schade door verborgen gebreken ligt bij de verzekeringsmaatschappij. De kwaliteit van het toezicht wordt geborgd, doordat enerzijds een TIS moet voldoen aan voorwaarden uit de erkenningsregeling TIS, en anderzijds doordat de verzekeraar, die gebaat is bij een zo klein mogelijk risico op uitkering, in staat is om in deze invloed op de keuze en het functioneren van de TIS uit te oefenen. Een andere kwaliteitsverhogende factor is de onafhankelijkheid van de TIS, die ervoor zorgt dat de TIS met geen enkel belang of verantwoordelijkheid rekening hoeft te houden dan de kwaliteit van het werk en het zelfs niet eens hoeft te zijn met afspraken die opdrachtgever en opdrachtnemer onderling maken.
4. Een andere oplossingsrichting is het wegnemen van de specifieke motieven om niet na te leven. De keuze voor een bepaalde handhavingsmethode moet gebaseerd zijn op de motieven die ten grondslag liggen aan niet naleven. Een aantal overheidstoezichthouders maakt gebruik van een methode (programmatisch handhaven) die effectiviteit van het toezicht probeert te verbeteren door gericht de oorzaken van niet naleven aan te pakken. Bij andere methodes wordt niet nadrukkelijk of expliciet naar die oorzaken gekeken. Op dit punt valt dus wellicht winst te behalen voor de Rijksgebouwendienst. Een vereenvoudigde verdeling onderscheidt drie soorten motieven om niet na te leven: niet weten, niet kunnen en niet willen. Een aantal methodes richt zich voornamelijk op de eerste twee categorieën. Dat zijn de methodes die vertrouwen in de partij waarop toezicht wordt gehouden als uitgangspunt hebben, zoals het sluiten van convenanten, systeemtoezicht en systeemgerichte contractbeheersing. Deze methodes hebben gemeen dat (een belangrijk deel van) het toezicht plaatsvindt door papieren controle. Ook bij certificering is dit

---

<sup>171</sup> Onder efficiënt versta ik dat het toezicht of de contractbeheersing zo moet worden ingericht dat dit door de toezichthouder/opdrachtgever zo min mogelijk kost in financiële en organisatorische zin.

het geval. Dit biedt partijen die niet willen naleven de gelegenheid om een positievere voorstelling van zaken te geven dan wellicht gerechtvaardigd is. Bij gebruik van andere methodes, die meer de nadruk leggen op fysieke controle van de output van partijen waarop toezicht wordt gehouden, zoals directievoering of het inzetten van TIS-bureaus, zullen wellicht eerder de gevallen waarin niet willen het motief voor niet naleven is, opsporen. Afhankelijk van de inschatting die Rijkswaterstaat maakt van de opdrachtnemers, kan dit aspect van de effectiviteit van toezicht een grotere of kleinere rol spelen bij de keuze van de methode van contractbeheersing of toezicht.

5. Een goede sturing op risico is van groot belang voor effectief en efficiënt toezicht/contractbeheersing. De risicosturing stelt de toezichthouder in staat zijn middelen in te zetten om de belangrijkste en grootste risico's te beheersen, zodat de grootste ongelukken vermeden worden. Bij de beheersing van de prestaties van dynamische installaties is de risicosturing minder van belang, omdat die prestaties permanent gemonitord kunnen worden.

*Voor- en nadelen*

6. Veel partijen ervaren toename van effectiviteit en efficiency door het gebruik van de onder 3 t/m 5 aangegeven oplossingsrichtingen, al is dat soms lastig meetbaar. In paragraaf 5.1 wordt hier verder op ingegaan.
7. Voor veel methodes geldt dat de invoering daarvan tijd en geld zal kosten.

## 4. POLITIEK-MAATSCHAPPELIJK KADER

---

Over het politiek krachtenveld waarbinnen de Rijksgebouwendienst is een discussiestuk opgesteld door Hugo Strang en Niekol Dols. Dat is verder aangescherpt na een inhoudelijke bespreking met Max van der Klooster, hoofd van de afdeling Juridische Advisering van de Rgd. Vervolgens is aan drie experts, Paul Frissen (hoogleraar bestuurskunde), Stavros Zouridis (hoogleraar Bestuur en Recht) en Nicole Leijendeckers (medewerker BSG van het ministerie van BZK) het discussiestuk voorgelegd, dat is opgenomen in bijlage 3. De reacties van Paul Frissen en Stavros Zouridis zijn opgenomen in bijlage 4 en 5. De reactie van Nicole Leijendeckers is te beschouwen als een interne consultatie en is derhalve niet opgenomen. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de reacties van deze drie experts en daarover gevoerde gesprekken met Niekol Dols en Jos Tilmans.

### 4.1 PRIORITERING VAN RISICO'S

---

In het discussiestuk wordt allereerst concreet omschreven aan welke risico's in het kader van beheer en ontwikkeling van vastgoed naar politieke en maatschappelijke maatstaven de meeste prioriteit dient te worden gegeven. Dit zijn:

- Veiligheid van personen, gezondheid van personen,
- Rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsmiddelen,
- Maatschappelijk verantwoord handelen; waaronder duurzaamheid en een evenwichtige risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

De experts nemen geen afstand van deze indicatie van de belangrijkste risico's. Wel wordt door een van hen benadrukt dat de politiek-maatschappelijke relevantie een kwestie van tijdgeest, politieke voorkeuren en medialogica is. Dit suggereert enerzijds dat deze prioritering van risico's bijstelling behoeft naar gelang de tijdgeest en politieke voorkeuren en opvattingen veranderen en anderzijds dat niet goed te beoordelen is hoe de media en daarmee de maatschappij deze prioritering van risico's achteraf zal beoordelen. Per risicogebied kan dit echter verschillen. Over het belang van veiligheid bestaat meer eensgezindheid dan over het belang van duurzaamheid. Vooralsnog lijkt de hierboven weergegeven prioritering op dit moment het meeste recht te doen aan politiek-maatschappelijke eisen op dit gebied.

### 4.2 DE RIJKSGEBOUWENDIENST ALS UITVOERINGSORGANISATIE

---

Dat de Rijksgebouwendienst een uitvoeringsorganisatie is, zoals in het discussiestuk is aangegeven, is volgens de experts niet zo relevant in het kader van toezicht en contractbeheersing. Met de stelling dat de Rijksgebouwendienst een uitvoeringsorganisatie is, wordt benadrukt dat de Rijksgebouwendienst verantwoordelijk is voor de uitvoering van beleid en niet of in mindere mate voor het formuleren van beleid. In het kader van de prioritering van de risico's<sup>172</sup>, kan dit

---

<sup>172</sup> Zie paragraaf 4.1.



onderscheid nog van belang zijn. Die prioritering is namelijk in eerste instantie een beleidstaak en geen uitvoeringstaak. Door een expert wordt er echter op gewezen dat beleid vaak pas gestalte krijgt in de uitvoeringsfase en dat “ministers zelden vallen op beleidsanalyses”. Het vastgestelde beleid leidt doorgaans niet tot politiek-maatschappelijke problemen, maar de wijze waarop aan dat beleid uitvoering wordt gegeven. Uitgangspunt van de Rijksgebouwendienst moet zijn dat op een zo goed mogelijke manier de risico’s worden beheerst. Wel is het zo dat de Rijksgebouwendienst als uitvoeringsorganisatie niet betrokken is bij de vaststelling van publiekrechtelijke bouwvoorschriften. In die zin is de verantwoordelijkheid van de Rijksgebouwendienst als uitvoeringsorganisatie wel ingekaderd.

### 4.3 DE RIJKSGEBOUWENDIENST ALS POLITIEKE ORGANISATIE

---

Hoewel de Rijksgebouwendienst in de uitvoering van haar taken gebruik maakt van privaatrechtelijke instrumenten is de Rijksgebouwendienst een politieke organisatie. De politieke verantwoordelijkheid voor de Rijksgebouwendienst wordt gedragen door de minister die verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer. Die ministerieel verantwoordelijkheid is breed en betekent dat de minister voor veel verantwoordelijk kan worden gehouden. Zowel voor verantwoordelijkheden die door de eigen organisatie worden ingevuld als voor verantwoordelijkheden die worden afgestoten naar marktpartijen. Hoe de politieke weging van de verantwoordelijkheid van de minister voor eventuele incidenten uiteindelijk uit zal vallen, is volgens een van de experts in laatste instantie arbitrair. Van te voren is dan ook niet met zekerheid vast te stellen welke verantwoordelijkheden als onvervreemdbaar worden ervaren. De experts wijzen in dit verband op de ambtelijke professionaliteit binnen de Rijksgebouwendienst en politieke en communicatieve sensitiviteit van de ambtenaren.<sup>173</sup> Ook wordt er door een expert op gewezen dat de wijze van contractbeheersing door de Rijksgebouwendienst kan worden voorgelegd in het kader van de politieke besluitvorming in de Kamer. In dat geval wordt ook door de Kamer verantwoordelijkheid genomen voor de politieke keuzes die gemaakt worden in het systeem van contractbeheersing. Dit laat echter onverlet dat de Kamer uiteindelijk de minister toch op zijn politieke verantwoordelijkheid kan aanspreken.

### 4.4 HET BELANG VAN HET PRIMAIRE PROCES EN VAN TOEZICHT

---

Vanuit bestuurskundig oogpunt wordt door een van de experts nog gewezen op het belang van het primaire proces. Fouten die in het primaire proces worden gemaakt, kunnen nooit allemaal worden gecorrigeerd door toezicht.<sup>174</sup> Dit bestuurskundige inzicht zou pleiten voor een variant van contractbeheersing die inzet op verbetering van het primaire proces door de uitvoerder van het primaire proces zelf en die minder afhankelijk is van toezicht door een derde partij.

---

<sup>173</sup> Deze vaardigheden vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

<sup>174</sup> A. Docters van Leeuwen, Aedes Magazine september 2009, <http://www.aedesnet.nl/content/artikelen/achtergrond/unknown/dossier-verantwoording/toezicht/Intern-toezicht-Opinie-Docters-van-Leeuwen.xml>.

Er wordt echter ook gewezen op het imago van de bouwsector als het gaat om het voldoen aan wettelijke en contractuele eisen door opdrachtnemers. De ervaringen pleiten volgens een van de experts daarom ook voor een scherpe controle door een onafhankelijke partij van de werkzaamheden van de opdrachtnemer.

Geconcludeerd kan worden dat zowel het verbeteren van het primaire proces als scherp onafhankelijk toezicht van belang kunnen zijn in het kader van contractbeheersing door de Rijksgebouwendienst. Een combinatie van beide lijkt dan ook het meest voor de hand te liggen.

#### 4.5 BEGRENSEDE MOGELIJKHEDEN VAN CONTRACTBEHEERSING EN TOEZICHT

---

In de discussienotitie wordt duidelijk gesteld dat de Rijksgebouwendienst nooit 100% zekerheid kan geven over de afwezigheid van risico's in de bouwwerken die in De Rijksgebouwendienst bezit of huurt.<sup>175</sup> Die vaststelling vormt ook een van de uitgangspunten van dit onderzoek. Er wordt immers een multicriteria-analyse gemaakt, waarin effectiviteit van contractbeheersing belangrijk is, maar niet allesbepalend. De grenzen van de mogelijkheden worden onder meer bepaald door eventuele prijsstijging, inzet van personeel vanuit de Rijksgebouwendienst en draagvlak in de markt.

Het probleem van een verantwoordelijke organisatie die risico's die door anderen gedragen worden niet kan uitsluiten, wordt behandeld door prof. Van Eeten in zijn oratie.<sup>176</sup> Hij omschrijft het taboe van de onmacht: dat 100% veiligheid niet bestaat, is even waar als onverkoopbaar. Van Eeten ziet hiervoor een belangrijke oorzaak: de fatalistische boodschap dat risico's niet voor 100% kunnen worden uitgesloten, wordt vooral gebruikt door personen die de risico's niet dragen. Het wordt daarmee "fatalisme op andermans rekening". Volgens Van Eeten zijn burgers wel bereid risico's te nemen als ze er ook zelf van mee kunnen profiteren. De oplossing is daarom volgens hem dat degenen die profiteren van het nemen van risico's ze ook mede dragen en andersom.

Zo zou bijvoorbeeld aan de bewoners van Barendrecht in het kader van de ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag een garantie voor de waardevastheid van hun woning kunnen worden geboden. Dit principe laat zich nog niet eenvoudig toepassen op de veiligheidsrisico's zoals die zich in gebouwen voor kunnen doen. Die risico's kunnen namelijk dermate ernstig zijn, bijvoorbeeld in het geval er brand uitbreekt, dat compensatie vooraf of achteraf en het mee dragen van risico's niet goed mogelijk zijn.

#### 4.6 TUSSENCONCLUSIE

---

De onvervreembare verantwoordelijkheid van de Rijksgebouwendienst vormt een belangrijk uitgangspunt voor de inrichting van de contractbeheersing. Tegelijkertijd

---

<sup>175</sup> Zie voor algemene informatie [www.risicoreflexregel.nl](http://www.risicoreflexregel.nl) en het themanummer 'Nationale veiligheid en crisisbeheersing' van het magazine van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van juli 2010.

<sup>176</sup> M. van Eeten, *Techniek van de onmacht. Fatalisme in politiek en technologie*, NSOB 2010.

moet deze onvervreembare verantwoordelijkheid, vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid, een niet te grote rol krijgen in de uitvoering. Het politieke oordeel hierover is immers in laatste instantie afhankelijk van factoren die niet geheel te beheersen zijn door de Rijksgebouwendienst.

## 5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

---

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen behandeld. In de paragraaf 5.1 wordt ingezoomd op effectiviteit<sup>177</sup> en efficiency<sup>178</sup> van een methode, de mate waarin daarmee inzicht in rechtmatigheid van betalingen wordt verkregen en in hoeverre vertrouwen in beginsel het uitgangspunt vormt van de methode.<sup>179</sup> In paragraaf 5.2 wordt het volledige toetsingskader behandeld. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de oplossingsrichtingen die bij de verschillende contractvormen mogelijk zijn.

### 5.1 EFFECTIVITEIT, EFFICIENCY, RECHTMATIGHEID BETALING EN VERTROUWEN ALS UITGANGSPUNT VAN CONTRACTBEHEERSING

---

In onderstaande matrix wordt een vijfpuntsschaal gehanteerd:

- ++ staat voor goed
- + staat voor redelijk
- +/- staat voor gemiddeld
- staat voor matig
- staat voor slecht

Het oordeel dat in onderstaande matrix wordt gegeven is gebaseerd op een inschatting op basis van de beschrijving van de methodes in hoofdstuk 3 en wordt verantwoord in de subparagrafen 5.1.1 tot en met 5.1.7. De effectiviteit en efficiency wordt verder verantwoord in schema's opgenomen in bijlage 6 aan de hand van de verschillende deelcriteria die meewegen in de hoofdcriteria effectiviteit en efficiency. Uit de aard van de materie volgt dat de scores in de matrix niet zozeer een absoluut inhoudelijk karakter hebben, maar vooral een relatieve beoordeling van de ene methode ten opzichte van de andere methodes inhouden. De vraag in hoeverre vertrouwen het uitgangspunt van de contractbeheersingsmethodes is, wordt niet in het schema beantwoord, omdat het lastig is om dit criterium in scores uit te drukken. Er is voor gekozen om in de subparagrafen 5.1.1 tot en met 5.1.7 aandacht te besteden aan dit aspect.

---

<sup>177</sup> Met het criterium effectiviteit wordt bedoeld de mate waarin met toepassing van een bepaalde methode van contractbeheersing/toezicht het beoogde doel van contractbeheersing/toezicht wordt gerealiseerd. Onder het beoogde doel wordt in dit verband verstaan het bereiken van het afgesproken kwaliteitsniveau van de prestaties van contractspartijen.

<sup>178</sup> Met het criterium efficiency wordt bedoeld de mate waarin realisering van het beoogde doel van contractbeheersing/toezicht leidt tot financiële, personele en/of administratieve lasten bij de Rijksgebouwendienst.

<sup>179</sup> Op verzoek van de Rijksgebouwendienst worden deze vier belangrijkste criteria apart behandeld. In beginsel is een zekere mate van wantrouwen inherent aan het instellen van toezicht of beheersen van contracten. Het criterium 'vertrouwen als uitgangspunt' wordt zo geïnterpreteerd dat een methode meer uitgaat van vertrouwen naarmate de contractspartij meer eigen verantwoordelijkheden krijgt op het gebied van kwaliteitsborging.

<b>Methode</b>	<b>Effectief</b>	<b>Is efficiënt voor Rgd</b>	<b>Geeft inzicht in rechtmatigheid betaling</b>	<b>Mogelijke toepassing</b>
Technical Inspection Service	++	+	++	Ontwerp, uitvoering
Systeemgerichte contractbeheersing	++	+/-	++	Ontwerp, uitvoering
Verborgene gebreken verzekering	+	+	++	Ontwerp, uitvoering
Certificatie	+/-	++	--	Ontwerp, uitvoering, beheer,
Toezicht en beheersing ogv risico-analyse (DNB/Rijksinspecties)	+/-	+	?	Ontwerp, uitvoering, beheer
Directietoezicht	+/-	+/-	+	Uitvoering
Permanente commissioning	++	+	++	Beheer

### 5.1.1 TIS

Voor de score op onderstaande criteria wordt uitgegaan van een TIS die wordt ingeschakeld door de opdrachtgever. Er wordt alleen gekeken naar de werkzaamheden van de TIS en niet naar samenloop met eventuele andere vormen van contractbeheersing. De scores zijn gebaseerd op de ervaringen met een TIS in de ontwerp- en uitvoeringsfase.

#### *Effectiviteit*

Het door een TIS uitgeoefend toezicht wordt als zeer effectief ervaren. Hiervoor worden verschillende redenen aangevoerd. Ten eerste beperkt het toezicht van de TIS zich niet tot een bepaalde fase van het bouwproces. De TIS kan tijdens de vraagstelling, de ontwerpfase en de uitvoeringsfase toezien. Ten tweede wordt door met name ProRail de risicobenadering van de TIS als belangrijke reden genoemd voor het succesvolle toezicht door de TIS. Ten derde wordt ook de onafhankelijkheid van de TIS als belangrijke waarborg voor effectief toezicht gezien. Of de TIS ook directietoezicht geheel zou kunnen vervangen is nog niet uit praktijkervaringen duidelijk geworden. Ongeveer op het moment van afronding van dit rapport, wordt door ProRail gestart met een pilotproject waarin de TIS het directietoezicht geheel zal vervangen.

Score ++

*Efficiency*

De inzet van een TIS is efficiënt voor de Rgd te noemen met kosten van 1% van de bouwkosten. Een TIS zet bovendien toezicht heel gericht in op voor de Rgd relevante risico's. De controle op het ontwerpproces kan aan de TIS worden uitbesteed, waar die nu door de Rgd zelf wordt uitgevoerd. Wel is het zo dat als de TIS door de Rgd wordt gecontracteerd, deze ook aan de Rgd zal rapporteren en door de Rgd aangestuurd zal moeten worden. Het is ook mogelijk om de opdrachtnemer een TIS te laten controleren, maar dat beïnvloedt mogelijk de onafhankelijkheid van de TIS en daarmee de effectiviteit.

Score +

*Inzicht rechtmatigheid betaling*

Dit criterium hangt samen met de effectiviteit van het toezicht. Wanneer het toezicht effectief is en eventuele fouten van opdrachtnemers opgespoord worden, is daarmee het inzicht in de vraag of de Rgd betaalt voor een goed product vergroot. De verwachting is dan ook dat de TIS goed zal scoren op dit punt. Wel is het zo dat de TIS sterk zal focussen op de (belangrijkste) risico's.

Score ++

*Vertrouwen als uitgangspunt van contractbeheersing*

Toezicht door een TIS is een methode die in beginsel niet uitgaat van vertrouwen. Het gaat namelijk om controle van de resultaten van de werkzaamheden van de opdrachtnemer, om te beoordelen of deze voldoende zijn. Het is niet zo dat bijvoorbeeld in enige mate vertrouwd wordt op controles die de opdrachtnemer zelf heeft uitgevoerd.

### 5.1.2 SCB

---

De scores zijn gebaseerd op ervaringen met de TIS in ontwerp-, uitvoerings- en onderhoudsfase.

*Effectiviteit*

Belangrijk punt in de benadering van systeemgerichte contractbeheersing is dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het werk nog nadrukkelijker bij de opdrachtnemer wordt gelegd. Uitgaande van de gedachte dat nooit alles wat verkeerd gaat in het primaire proces met toezicht kan worden ondervangen, is het vergroten van effectieve kwaliteitsborging door de opdrachtnemer zelf van groot belang. Omdat de interne kwaliteitsborging door de opdrachtnemer in feite een controle op het eigen werk is, blijft toezicht door een externe partij noodzakelijk. Voorwaarde voor een hoge effectiviteit is dus een scherpe controle door de opdrachtgever, waarbij een goede mix van systeem-, proces- en producttoetsen wordt gehanteerd. Ook uit wetenschappelijk onderzoek door Favié blijkt dat systeemgerichte contractbeheersing fouten kan helpen voorkomen.

Score ++

#### *Efficiency*

Systeemgerichte contractbeheersing is een methode die de nodige introductiekosten met zich meebrengt, wanneer wordt besloten om mensen binnen de eigen organisatie op te leiden die systeem- en procestoetsen kunnen afnemen. Ook blijkt uit de ervaringen van Rijkswaterstaat dat de opdrachtnemers zullen moeten wennen aan deze nieuwe vorm van contractbeheersing en soms hun organisatie opnieuw in zullen moeten richten om er goed mee om te kunnen gaan. Vanuit Rijkswaterstaat is wel de ervaring dat met systeemgerichte contractbeheersing het traditionele toezicht op de uitvoering kan worden vervangen. In sommige gevallen bleek het echter nodig om extern toezicht door een TIS in te schakelen.

Score +/-

#### *Inzicht rechtmatigheid betaling*

Dit criterium hangt samen met de effectiviteit van het toezicht. Wanneer het toezicht effectief is en eventuele fouten van opdrachtnemers opgespoord worden, is daarmee het inzicht in de vraag of de Rgd betaalt voor een goed product vergroot. De verwachting is dan ook dat systeemgerichte contractbeheersing goed scoort op dit punt, temeer ook omdat het mogelijk blijft om op voor de opdrachtgever belangrijke onderdelen op productniveau te toetsen.

Score ++

#### *Vertrouwen als uitgangspunt van contractbeheersing*

Systeemgerichte contractbeheersing is een methode die in beginsel uitgaat van enige mate van vertrouwen. Er wordt namelijk meer verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsborging neergelegd bij de opdrachtnemer. De opdrachtnemer zal zelf controles moeten uitvoeren, die dan vervolgens op een abstracter niveau weer onderwerp van controle door de opdrachtgever zijn. De mate waarin vertrouwen het uitgangspunt is, kan echter variëren. Systeemgerichte contractbeheersing kan ook de nadruk meer of minder leggen op producttoetsen, naarmate het vertrouwen groter of minder groot is.

### 5.1.3 VGV

---

Voor de score op onderstaande criteria wordt uitgegaan van het 'standaardmodel', waarin de TIS toezicht houdt op constructieve veiligheid en een traditionele directievoerder op andere aspecten van het bouwwerk. De scores zijn ook gebaseerd op de ervaringen in dit model.

#### *Effectiviteit*

Een Verborgen gebreken verzekering is alleen mogelijk in combinatie met toezicht door een TIS. Het door de TIS uitgeoefende toezicht wordt als zeer effectief ingeschat.<sup>180</sup> De Verborgen Gebreken Verzekering kent echter nog andere prikkels voor kwaliteitsverbetering. Indien de TIS op tijd gecontracteerd wordt, kan deze een inschatting maken van de kosten die gemoeid zijn met het toezicht. Indien door de (slechte) kwaliteitsbeheersing van de opdrachtnemer blijkt dat meer toezicht noodzakelijk is, kunnen de extra kosten ten laste van de opdrachtnemer worden gebracht. Ten tweede is het in de toekomst wellicht mogelijk om de verzekeringsmaatschappij ervaringen met opdrachtnemer en TIS uit het verleden in de prijsvorming te betrekken.

Op het werk aan de niet verzekerde delen wordt door een directievoerder toezicht gehouden. Dit toezicht scoort naar verwachting minder op het onderdeel effectiviteit.<sup>181</sup> Daarom krijgt de Verborgen Gebreken Verzekering een iets lagere score op het gebied van effectiviteit dan de TIS. Bij de beoordeling van de TIS werd alleen rekening gehouden met het toezicht dat de TIS houdt en niet met de combinatie met andere vormen van toezicht in het bouwproces.

Mogelijk kan de effectiviteit worden vergroot door de TIS ook in te zetten voor de niet verzekerde delen. Praktijkervaringen hiermee zullen binnenkort door ProRail opgedaan worden.

Score +

#### *Efficiency*

Positief is dat de TIS toezicht houdt ten behoeve van de verzekeringsmaatschappij. Minpunt in het kader van de efficiency is dat toezicht door twee verschillende partijen wordt uitgevoerd. Dit heeft tot gevolg dat sommige delen, de afbakening tussen verzekerde en niet-verzekerde delen is nooit precies te maken, twee keer worden bekeken met het risico op twee verschillende uitkomsten. ProRail start daarom binnenkort met een project waarbij de TIS niet alleen toezicht houdt op de verzekerde delen, maar ook op de onverzekerde delen. Mogelijk zal de efficiency daardoor verbeterd worden.

Score +

#### *Inzicht rechtmatigheid betaling*

De Verborgen Gebreken Verzekering wordt ingeschat op de hoogste score, omdat de effectiviteit van het toezicht door de TIS gecombineerd wordt met de dagelijkse aanwezigheid en het toezicht van de directie. Verwacht mag worden dat hiermee een goed inzicht wordt verkregen in de prestaties waar de opdrachtnemer voor wordt betaald.

Score ++

---

<sup>180</sup> Zie hierboven bij de effectiviteit van de TIS.

<sup>181</sup> Zie effectiviteit onder directietoezicht.



### *Vertrouwen als uitgangspunt van contractbeheersing*

De Verborgene Gebreken Verzekering is een methode die in beginsel niet uitgaat van vertrouwen. Het gaat namelijk om controle van de resultaten van de werkzaamheden van de opdrachtnemer, om te beoordelen of deze voldoende zijn. Het is niet zo dat bijvoorbeeld in enige mate vertrouwd wordt op controles die de opdrachtnemer zelf heeft uitgevoerd.

#### 5.1.4 CERTIFICATIE

---

Bij de waardering voor certificatie wordt uitgegaan van systeem- en procescertificatie van de opdrachtnemer met periodieke controle door een certificerende instelling. De scores zijn gebaseerd op toepassing van systeem- en procescertificatie.

##### *Effectiviteit*

Systeem- en procescertificatie richt zich vooral op professionalisering van de werkwijze van de opdrachtnemer. Certificatie is minder effectief in de beheersing van risico's die ontstaan als een opdrachtnemer bewust iets minder zorgvuldig is op een bepaald punt. Certificatie is bovendien minder op de risico's van het specifieke project gericht. Er vindt een periodieke toets plaats door een certificerende instelling.

Score -

##### *Efficiency*

Certificatie is efficiënt voor de Rgd, omdat de procedure van certificering volledig buiten de Rgd om plaats vindt. Bovendien zijn de kosten van certificatie van de opdrachtnemer niet direct verbonden aan het bouwproces van het specifieke project waarin de Rgd opdrachtgever is. Wel zijn introductiekosten verbonden aan het opstellen van een Beoordelingsrichtlijn door opdrachtgevers en opdrachtnemers gezamenlijk.

Score ++

##### *Inzicht rechtmatigheid betaling*

Systeem- en procescertificatie met een periodieke controle door een certificerende instelling scoort niet goed op dit punt. Daarvoor is immers controle vereist specifiek gericht op het werk waarvan de Rgd opdrachtgever is. Bovendien ontbreekt de controle op productniveau.

Score --

### *Vertrouwen als uitgangspunt van contractbeheersing*

Certificatie is een methode die in beginsel uitgaat van vertrouwen. Op de kwaliteit van de werkzaamheden van de opdrachtnemer wordt (meer) vertrouwd, omdat de opdrachtnemer zelf investeert in kwaliteitsborging door zijn processen en systemen volgens de certificeringseisen in terichten.

### 5.1.5 (SYSTEEM)TOEZICHT EN BEHEERSING OP GROND VAN RISICOANALYSE (DNB/RIJKSINSPECTIES)

---

De scores zijn gebaseerd op ervaringen bij DNB en Rijksinspecties. Toepassing is in beginsel op alle gebieden mogelijk.

#### *Effectiviteit*

In algemene zin is het lastig om over de effectiviteit van deze vorm van toezicht te spreken. Een goede risico-analyse stelt de toezichthouder in staat om effectief toezicht te houden. Een moeilijkheid die bij DNB echter werd gesignaleerd is dat de toezichthouder afhankelijk is van de gegevensverstrekking door de partij waarop toezicht wordt gehouden. Dit kan de effectiviteit van het toezicht verminderen.

Score +/-

#### *Efficiency*

De efficiency wordt bevorderd door twee elementen. In de eerste plaats de risico-analyse. Deze is bijvoorbeeld bij de DNB zeer ver ontwikkeld en stelt de toezichthouder in staat om efficiënt toezicht te houden. In de tweede plaats vindt door veel Rijksinspecties en de DNB systeemtoezicht plaats, in lijn met de politieke afwegingen op dit gebied. Door te focussen op systeemniveau kan met een relatief geringe mate van toezicht een groot gebied bestreken worden.

Score +

#### *Inzicht rechtmatigheid betaling*

Deze vorm van toezicht wordt niet ingezet in contractrelaties.

Score onbekend

#### *Vertrouwen als uitgangspunt van contractbeheersing*

Risicogestuurd systeemtoezicht is een methode die in beginsel uitgaat van vertrouwen. Op de kwaliteit van de werkzaamheden van de opdrachtnemer wordt (meer) vertrouwd, omdat de opdrachtgever zijn processen en systemen volgens de daartoe gestelde eisen heeft ingericht.

### 5.1.6 DIRECTIETOEZICHT

---

De scores zijn gebaseerd op ervaringen in de uitvoeringsfase. Dat is ook het toepassingsgebied voor de Rijksgebouwendienst.

#### *Effectiviteit*

De effectiviteit van directietoezicht zal mede afhankelijk zijn van de wijze waarop de directie in staat is de focus te leggen op de (grootste) risico's voor de opdrachtgever. De

kwaliteit van het directietoezicht<sup>182</sup> is uiteindelijk afhankelijk van betreffende adviseur (het ontbreekt momenteel aan kwaliteitscontrole op betreffende adviseur). Door een terugtrekkende beweging van de Rgd (A&A en Projecten) door introductie van de regierol is het niet meer mogelijk om zelf steekproefsgewijs de directievoerder/toezicht te controleren.

De geïnterviewde personen bij ProRail, dat samen werkt met zowel directievoerders als TIS-bureaus, zijn van oordeel dat de TIS-bureaus in de contractbeheersing een effectievere rol kunnen spelen dan directievoerders. Opgemerkt wordt dat ProRail vooralsnog TIS-bureaus alleen inzet voor constructieve veiligheid.

In de bouwsector wordt deze methode traditioneel veel toegepast en wordt deze methode dus blijkbaar niet als ineffectief wordt ervaren. Daarom een neutrale score.

Score +/-

#### *Efficiency*

Directietoezicht namens de Rgd wordt uitbesteed aan een externe partij, maar vereist wel aansturing vanuit de Rgd. De kosten van directietoezicht zullen verschillen per project en afhangen van de intensiviteit van het toezicht. Bij een geïnterviewde directievoerder lagen de kosten op 1% van de bouwkosten.

Score +/-

#### *Inzicht rechtmatigheid betaling*

Dit criterium hangt samen met de effectiviteit van het toezicht. Wanneer het toezicht effectief is en eventuele fouten van opdrachtnemers opgespoord worden, is daarmee het inzicht in de vraag of de Rgd betaalt voor een goed product vergroot. Omdat de directievoerder met (grote) regelmaat op het werk aanwezig zal zijn, wordt hier een positieve score geschat.

Score +

#### *Vertrouwen als uitgangspunt van contractbeheersing*

Directietoezicht is een methode die in beginsel niet uitgaat van vertrouwen. Het gaat namelijk om controle van de resultaten van de werkzaamheden van de opdrachtnemer, om te beoordelen of deze voldoende zijn. Het is niet zo dat bijvoorbeeld in enige mate vertrouwd wordt op controles die de opdrachtnemer zelf heeft uitgevoerd.

### 5.1.7 PERMANENTE COMMISSIONING

---

De scores zijn gebaseerd op toepassing in de beheerfase. Dat is ook het toepassingsgebied voor de Rijksgebouwendienst.

#### *Effectiviteit*

---

<sup>182</sup> De taak directievoerder/toezicht is beschreven in DNR+ABAA.

De verwachte effectiviteit van permanente commissioning is hoog. Hiervoor bestaat één belangrijke reden: permanente commissioning stelt de opdrachtgever in staat om een volledig beeld te krijgen van het functioneren van installaties.

Score ++

#### *Efficiency*

Onbekend is wat de introductiekosten van permanente commissioning zijn en hoe de verwerking van computergegevens zal verlopen. Daarom enig voorbehoud bij de score voor de efficiency.

Score +

#### *Inzicht rechtmatigheid betaling*

Een volledig beeld van het functioneren van installaties geeft het beste inzicht in de rechtmatigheid van de betaling.

Score ++

#### *Vertrouwen als uitgangspunt van contractbeheersing*

Permanente commissioning is een methode die in beginsel niet uitgaat van vertrouwen, maar ook niet van wantrouwen. Het gaat namelijk om controle van prestaties van de installaties. Opdrachtnemers wordt zelf verantwoordelijkheid gelaten voor de wijze hij zijn werkzaamheden uitvoert, maar de uiteindelijke prestaties worden wel gecontroleerd.

## 5.2 BEANTWOORDING TOETSINGSKADER

---

Per methode worden de zeven gestelde vragen beantwoord.

### 5.2.1 TIS

---

	<i>Oordeel: voordeel/nadeel</i>
<b>1. Effectiviteit</b>	<i>Voordeel: zeer effectief</i>
<b>2. Juridisch</b>	Afhankelijk van juridische context
<b>3. Kosten</b>	<i>Voordeel: slechts 0,5-1,0% bouwkosten (schatting)</i> <i>Voordeel: faalkosten worden gereduceerd</i>
<b>4. Inzet Rgd</b>	<i>Voordeel: geen extra inzet vanuit Rgd in vergelijking met directietoezicht.</i> <i>Voordeel: TIS kan ook de ontwerpwerkzaamheden controleren.</i> <i>Nadeel: TIS moet wel aangestuurd worden en TIS rapporteert aan Rgd</i>
<b>5. Administratieve lasten</b>	<i>Voordeel: geen (extra) administratieve lasten Rgd of opdrachtnemer</i>
<b>6. Draagvlak sector</b>	<i>Voordeel: ervaringen van opdrachtnemers zijn positief</i> <i>Nadeel: nog onbekende methode binnen de bouwsector die wellicht nog op weerstand zal stuiten</i>
<b>7. Geschiktheid Rgd</b>	<i>Voordeel: TIS kan binnen de eigen werkwijze op korte termijn specialistische kennis relevant voor de Rgd inschakelen.</i> <i>Voordeel: Erkenningsregeling kan aangepast worden door CROW.</i>

1. Het door een TIS uitgeoefend toezicht wordt als zeer effectief ervaren. Hiervoor worden verschillende redenen aangevoerd. Ten eerste beperkt het toezicht van de TIS zich niet tot een bepaalde fase van het bouwproces. De TIS kan tijdens de vraagstelling, de ontwerpfase en de uitvoeringsfase toezien. Ten tweede wordt door met name ProRail de risicobenadering van de TIS als belangrijke reden genoemd voor het succesvolle toezicht door de TIS. Ten derde wordt ook de

onafhankelijkheid van de TIS als belangrijke waarborg voor effectief toezicht gezien.

2. De juridische gevolgen van het inschakelen van een TIS voor de opdrachtgever zijn afhankelijk van de contractuele context. Indien de TIS wordt ingeschakeld in het kader van aannemingswerkzaamheden waarop de UAV van toepassing zijn, kan het handelen van de TIS gevolgen hebben voor de aanspraken die de opdrachtgever na oplevering houdt op de opdrachtnemer. De TIS houdt dan toezicht namens de opdrachtgever, die een grotere rol heeft in het bouwproces. In andere contractuele relaties, die bijvoorbeeld beheerst worden door de UAV-GC, kan dit weer anders liggen, omdat de rol van de opdrachtgever dan ook anders is.
3. De kosten van een TIS worden geschat op 0,5-1,0%. Deze kosten lijken mee te vallen, gezien de effectiviteit van toezicht door een TIS en de reductie van faalkosten die dit met zich meebrengt. De schatting is echter wel gebaseerd op de gebruikelijke werkzaamheden van de TIS: controle van constructieve veiligheid.
4. Inschakelen van een TIS vereist geen extra personele inzet van de Rgd in vergelijking met traditioneel directietoezicht. Het toezicht wordt van een externe partij ingehuurd. Indien de TIS ook toezicht houdt op het ontwerpproces, is naar verwachting minder inzet vanuit de Rgd vereist. De introductiekosten bij inzet van een TIS zullen naar verwachting niet hoog zijn. De TIS-bureaus bestaan al en kunnen gecontracteerd worden. Wel moet wellicht nader gesproken en uitgetoet worden met de TIS op welke gebieden zij controles zouden moeten uitvoeren voor de Rijksgebouwendienst.
5. Naar verwachting brengt inschakelen van een TIS geen extra administratieve lasten met zich mee.
6. Wat betreft het draagvlak in de sector is zowel een voordeel als een nadeel in de tabel opgenomen. Als voordeel wordt gezien dat de opdrachtnemers die ervaring hebben met een TIS positief gestemd zijn. Als nadeel wordt gezien dat bij opdrachtnemers die de traditionele manier van werken gewend zijn, wellicht weerstand zal bestaan tegen een nieuw fenomeen als de TIS.
7. De TIS hoeft niet alle specifieke kennis vereist voor opdrachten van de Rgd direct in huis te hebben. De Erkenningsregeling voorziet in de mogelijkheid om kennis in te huren, die via de methodes van de TIS kan worden ingezet. Overigens heeft CROW zich in een eerste gesprek bereid getoond de Erkenningsregeling (die nu vooral geënt is op constructieve veiligheid) aan te passen aan andere toezichtsprioriteiten die voor de Rgd van belang zijn.

## 5.2.2 SYSTEEMGERICHTE CONTRACTBEHEERSING

---

	<i>Oordeel: voordeel/nadeel</i>
<b>1. Effectiviteit</b>	<p><i>Voordeel:</i> effectiviteit door kwaliteitsborging van de opdrachtnemer</p> <p><i>Nadeel:</i> hoe effectief is controle door de opdrachtnemer op zichzelf?</p>
<b>2. Juridisch</b>	Afhankelijk van juridische context, maar meer verantwoordelijkheid in relatie tot opdrachtgever is een <i>voordeel</i> .
<b>3. Kosten</b>	<p><i>Nadeel:</i> prijs van opdrachtnemer zal stijgen</p> <p><i>Voordeel:</i> minder extern toezicht.</p> <p><i>Voordeel:</i> effectiviteit zorgt voor reductie faalkosten</p>
<b>4. Inzet Rgd</b>	<i>Nadeel:</i> vereist inzet van auditors.
<b>5. Administratieve lasten</b>	<i>Nadeel:</i> toename van administratieve lasten, zeker wanneer deze methode ook toegepast gaat worden op kleinere methodes.
<b>6. Draagvlak sector</b>	<i>Nadeel:</i> deze methode vereist veel aanpassing vanuit de sector.
<b>7. Geschiktheid Rgd</b>	<p><i>Voordeel:</i> kan toegepast worden door de Rgd</p> <p><i>Nadeel:</i> past naar de aard van de methode meer bij geïntegreerde contracten.</p> <p><i>Nadeel:</i> past beter bij grote opdrachten dan bij kleine opdrachten.</p>

1. Belangrijk punt in de benadering van systeemgerichte contractbeheersing is dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het werk nog nadrukkelijker bij de opdrachtnemer wordt gelegd. Uitgaande van de gedachte dat nooit alles wat verkeerd gaat in het primaire proces met toezicht kan worden ondervangen, is het vergroten van effectieve kwaliteitsborging door de opdrachtnemer zelf van groot belang. Omdat de interne kwaliteitsborging door de opdrachtnemer in feite een controle op het eigen werk is, blijft toezicht door een externe partij noodzakelijk. Voorwaarde voor een hoge effectiviteit is dus een scherpe controle door de opdrachtgever, waarbij een goede mix van systeem-, proces- en producttoetsen wordt gehanteerd. Tweede voorwaarde is een goede

risicoanalyse. Systeemgerichte contractbeheersing is een risicogestuurde vorm van contractbeheersing. Een goede risicoanalyse zorgt ervoor dat de toetsen op de belangrijke punten worden ingezet.

2. Wanneer kwaliteitsborging ook contractueel nog nadrukkelijker de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer wordt, zal de opdrachtgever minder snel aanspraken verliezen op de opdrachtnemer.
3. Er zijn verschillende prijseffecten te benoemen als systeemgerichte contractbeheersing geïntroduceerd wordt. Het eerste effect is dat de prijs van de opdrachtnemer, die meer investeert in kwaliteitsborging, hoger zal worden. Bovendien zijn er de kosten van audits in het kader van systeem- en procestoetsing. Daar staat tegenover dat minder aan extern toezicht op productniveau hoeft te worden besteed en dat de verwachting is dat ook de reductie van faalkosten opdrachtgever en opdrachtnemer uiteindelijk geld zal opleveren.  
Introductiekosten kunnen optreden, wanneer wordt besloten binnen de eigen organisatie auditors op te leiden.
4. Systeemgerichte contractbeheersing vergt de inzet van auditors. De Rgd zal deze binnen de eigen organisatie op moeten leiden of externe auditerende instellingen moeten contracteren.
5. Bij systeemgerichte contractbeheersing ligt het gevaar van stijging van administratieve lasten op de loer. Vooral bij kleinere opdrachten ervaren opdrachtnemers soms het volgens de kwaliteitssystemen opstellen van een ontwerp en plan van aanpak, keuren en toetsen en daarvan met bewijsdocumenten verslag doen, als een stijging van de administratieve lasten die niet gerechtvaardigd wordt door een daaraan verbonden kwaliteitsverhoging.
6. Systeemgerichte contractbeheersing vergt veel aanpassing van marktpartijen. Het is de vraag of hiervoor voldoende draagvlak onder grote en kleine opdrachtnemers bestaat.
7. De methode kan toegepast worden door de Rgd, maar Rijkswaterstaat heeft met name ervaringen met prestatiegerichte specificaties en geïntegreerde contractvormen.



### 5.2.3 VERBORGEN GEBREKEN VERZEKERING

Voor de score op onderstaande criteria wordt uitgegaan van het 'standaardmodel', waarin de TIS toezicht houdt op verzekerde delen en een traditionele directievoerder op de onverzekerde delen.

	<i>Oordeel: voordeel/nadeel</i>
<b>1. Effectiviteit</b>	<i>Voordeel:</i> Effectief toezicht door de TIS <i>Nadeel:</i> Afbakening tussen verzekerde en onverzekerde delen
<b>2. Juridisch</b>	<i>Voordeel:</i> geen juridische consequenties voor Rgd door toezicht TIS <i>Nadeel:</i> mogelijk verschillende oordelen door TIS en andere toezichthouder
<b>3. Kosten</b>	Naast de kosten van het toezicht op de onverzekerde delen van het werk zijn er de kosten van de TIS en de kosten van de verzekering. <i>Voordeel:</i> naar verwachting vindt een reductie van faalkosten plaats.
<b>4. Inzet Rgd</b>	<i>Voordeel:</i> Waarschijnlijk vermindering van inzet Rgd. <i>Nadeel:</i> naast het toezicht ten behoeve van de verzekeringsmaatschappij blijft toezicht namens de Rgd vereist.
<b>5. Administratieve lasten</b>	<i>Voordeel:</i> waarschijnlijk geen stijging van administratieve lasten
<b>6. Draagvlak sector</b>	<i>Voordeel:</i> ervaringen van opdrachtnemers zijn positief <i>Nadeel:</i> nog onbekende methode binnen de bouwsector die wellicht nog op weerstand zal stuiten
<b>7. Geschiktheid Rgd</b>	Het is nog onduidelijk in hoeverre een verzekering als de VGV afgesloten kan worden door de Rgd.

1. Een Verborgen gebreken verzekering is alleen mogelijk in combinatie met toezicht door een TIS. Het door de TIS uitgeoefende toezicht wordt als zeer

effectief ingeschat.<sup>183</sup> De Verborgen Gebreken Verzekering kent echter nog andere prikkels voor kwaliteitsverbetering. Indien de TIS op tijd gecontracteerd wordt, kan deze een inschatting maken van de kosten die gemoeid zijn met het toezicht. Indien door de (slechte) kwaliteitsbeheersing van de opdrachtnemer blijkt dat meer toezicht noodzakelijk is, kunnen de extra kosten ten laste van de opdrachtnemer worden gebracht. Ten tweede is het in de toekomst wellicht mogelijk om de verzekeringsmaatschappij ervaringen met opdrachtnemer en TIS uit het verleden in de prijsvorming te betrekken.

Op het werk aan de niet verzekerde delen wordt door een directievoerder toezicht gehouden. Dit toezicht scoort naar verwachting minder op het onderdeel effectiviteit.<sup>184</sup>

2. Juridisch gezien heeft het toezicht door de TIS voor de Rgd geen consequenties. Eventuele schade kan toch altijd bij de verzekeringsmaatschappij neergelegd worden. Wel kunnen juridische vragen ontstaan wanneer TIS en directievoerder beide naar eenzelfde deel van het werk hebben gekeken en tot een verschillend oordeel zijn gekomen.
3. De kosten van de VGV bestaan naast de kosten van de TIS uit de kosten van de verzekering, die bij naar verwachting ongeveer 1,0-2,0% van de bouwkosten zullen bedragen. Ook het toezicht op de onverzekerde delen van het werk brengt kosten met zich mee. Positief is dat toezicht onder de VGV waarschijnlijk een faalkostenreductie tot gevolg zal hebben.  
De introductiekosten zullen naar verwachting niet hoog zijn, indien wordt aangesloten bij de Verborgen Gebreken Verzekering zoals die wordt toegepast door ProRail. Wel zullen er kosten gemaakt worden wanneer er wijzigingen nodig worden geacht in de dekking door de verzekeringsmaatschappij, Dan zal daarover met die partijen immers akkoord moeten worden bereikt.
4. Er vindt waarschijnlijk een vermindering van de inzet vanuit de Rgd plaats doordat de TIS toezicht zou kunnen houden ten behoeve van de verzekeringsmaatschappij. De inzet die gepaard gaat met het directietoezicht op de onverzekerde delen blijft echter wel gehandhaafd.
5. Naar verwachting leidt de VGV niet tot extra administratieve lasten.
6. Evenals hierboven bij de TIS is er zowel een voordeel als een nadeel. De opdrachtnemers die al ervaring op hebben gedaan met de VGV zijn enthousiast. Het is echter goed mogelijk dat er in de sector nog weerstand is tegen deze nieuwe vorm van contractbeheersing.
7. Het is nog onduidelijk of de VGV ook door de Rgd afgesloten kan worden. De Rgd verzekert zich in beginsel niet.

---

<sup>183</sup> Zie hierboven bij de effectiviteit van de TIS.

<sup>184</sup> Zie effectiviteit onder directietoezicht.

## 5.2.4 CERTIFICATIE

Voor de beantwoording van deze vraag ga ik uit van systeem- en procescertificatie van de opdrachtnemer met periodieke controle door een certificerende instelling.

	<i>Oordeel: voordeel/nadeel</i>
<b>1. Effectiviteit</b>	<i>Nadeel: de effectiviteit is naar verwachting niet hoog</i>
<b>2. Juridisch</b>	<i>Voordeel: de Rgd verliest geen aanspraken op de opdrachtnemer als deze gecertificeerd is</i>
<b>3. Kosten</b>	<i>Voordeel: er zijn geen kosten die direct ten laste komen van de Rgd</i>
<b>4. Inzet Rgd</b>	<i>Voordeel: deze methode vergt geen betrokkenheid van de Rgd</i>  <i>Nadeel: aan deze methode zijn introductiekosten verbonden.</i>
<b>5. Administratieve lasten</b>	<i>Nadeel: er is wellicht een stijging van administratieve lasten van de opdrachtnemer, wanneer dit uit de kwaliteitsnormen blijkt.</i>
<b>6. Draagvlak sector</b>	<i>Voordeel: vooral bij grotere opdrachtnemers worden geen problemen verwacht.</i>
<b>7. Geschiktheid Rgd</b>	<i>Voordeel: het is voor de Rgd mogelijk om van opdrachtnemers certificering te vragen. Naar verwachting geldt wel dat het voor kleinere opdrachtnemers moeilijker is om aan die vraag te voldoen.</i>

1. Systeem- en procescertificatie richt zich vooral op professionalisering van de werkwijze van de opdrachtnemer. Certificatie is minder effectief in de beheersing van risico's die ontstaan als een opdrachtnemer bewust iets minder zorgvuldig is op een bepaald punt. Certificatie is bovendien minder op de risico's van het specifieke project gericht. Er vindt een periodieke toets plaats door een certificerende instelling. Daardoor is certificatie minder doeltreffend dan bijvoorbeeld systeemgerichte contractbeheersing. Bij systeemgerichte contractbeheersing wordt er projectspecifiek risicogestuurd getoetst door of namens de opdrachtgever.
2. De Rgd heeft geen betrokkenheid bij de controle of de opdrachtnemer voldoet aan het certificaat. De Rgd kan daarom door certificering te vragen geen aanspraken verliezen op de opdrachtnemer.

3. De kosten van certificering worden gedragen door de opdrachtnemer. De mogelijkheid van doorberekening van de kosten aan opdrachtgevers bestaat altijd.
4. De controle vindt plaats door een certificerende instelling. Vanuit de Rgd is dus geen extra inzet vereist.  
Aan de introductie van een nieuw certificaat zijn echter wel introductiekosten verbonden voor de Rgd. Samen met marktpartijen zullen namelijk de bepalingen vastgesteld moeten worden, aan de hand waarvan de certificering plaatsvindt. Het opstellen van een Beoordelingsrichtlijn duurt soms lang en brengt kosten met zich mee. Deze kosten kunnen weer meevallen wanneer in enige mate aansluiting kan worden gevonden bij bestaande Beoordelingsrichtlijnen.
5. Voor de Rijksgebouwendienst betekent deze vorm van contractbeheersing geen stijging van administratieve lasten. Voor de opdrachtnemer kan dit anders zijn wanneer uit de certificeringsnormen voortvloeit dat op administratief gebied meer van hem vereist wordt om betere kwaliteit te leveren en controleerbaar te zijn door een certificerende instelling.
6. Certificering vergt een investering door de opdrachtnemer. Uit de literatuur blijkt dat hieraan makkelijker te voldoen is door grote opdrachtnemers dan door kleine opdrachtnemers. Het draagvlak voor deze methode zal dus ook eerder bij de grote opdrachtnemers dan bij de kleine opdrachtnemers te vinden zijn. Uit het onderzoek blijkt dat draagvlak in de markt essentieel is voor de eventuele introductie van een certificaat. Ten eerste om samen met marktpartijen te komen tot een Beoordelingsrichtlijn en ten tweede om marktpartijen zich vervolgens op basis van die Beoordelingsrichtlijn te laten certificeren.
7. Deze methode wordt al toegepast door de Rgd en kan ook in de toekomst toegepast worden. Eventueel kan aansluiting gezocht worden bij normen die in de sector zijn ontwikkeld of worden ontwikkeld.

## 5.2.5 (SYSTEEM)TOEZICHT EN BEHEERSING OP GROND VAN RISICOANALYSE (DNB/RIJKSINSPECTIES)

---

	<i>Oordeel: voordeel/nadeel</i>
<b>1. Effectiviteit</b>	<p><i>Nadeel:</i> te sterke focus op systeemtoezicht gaat ten koste van effectiviteit.</p> <p><i>Voordeel:</i> een sterke risicoanalyse vergroot de effectiviteit van toezicht.</p>
<b>2. Juridisch</b>	<i>Voordeel:</i> minder snel verlies van aanspraken op opdrachtnemer.
<b>3. Kosten</b>	<i>Voordeel:</i> waarschijnlijk lager.
<b>4. Inzet Rgd</b>	<i>Voordeel:</i> inzet mogelijk lager.
<b>5. Administratieve lasten</b>	<i>Nadeel:</i> kwaliteitssystemen kunnen extra administratieve lasten betekenen.
<b>6. Draagvlak sector</b>	<i>Nadeel:</i> systeemtoezicht vergt aanpassing van de sector.
<b>7. Geschiktheid Rgd</b>	<p><i>Voordeel:</i> risicoanalysemodel zou wel ontwikkeld kunnen worden door de Rgd.</p> <p><i>Nadeel:</i> systeemtoezicht alleen lijkt niet toepasbaar door Rgd.</p>

1. In veel methodes wordt ervan uitgegaan dat een controle op productniveau in het bouwproces noodzakelijk blijft. Al te sterk inzetten op systeemtoezicht, zoals DNB bijvoorbeeld doet, lijkt daarom in bouwprojecten nadelig.

Een goed uitgewerkt en goed functionerend risicoanalysemodel vergroot de effectiviteit van toezicht omdat daarmee een betere risicobeheersing mogelijk is.

2. Een focus op systeemtoezicht heeft tot gevolg dat er minder directe betrokkenheid van de opdrachtgever bij het primaire proces is. Een eventueel verlies van aanspraken op de opdrachtnemer komt daarmee minder snel tot stand.
3. Een beter uitgewerkt risicoanalysemodel, zoals DNB heeft, zal als voordeel hebben dat de toezichtscapaciteit gericht en efficiënter kan worden ingezet op aanwezige risico's. Ook een focus op systeemtoezicht levert naar verwachting efficiënter toezicht op, omdat op een hoger abstractieniveau een groter gebied kan worden bestreken.

4. De inzet van de Rgd zou wellicht verlaagd kunnen worden wanneer alleen wordt ingezet op risicogestuurd systeemtoezicht.  
Wel kunnen er introductiekosten optreden. Systeemtoezicht vereist evenals certificatie een kwaliteitssysteem dat wordt gecontroleerd. Bij de ontwikkeling van de eisen waaraan zo'n systeem moet voldoen zal de Rijksgebouwendienst betrokken willen zijn. Voorts zal ook een zelf ontwikkeld gedetailleerd risicoanalysemodel introductiekosten met zich meebrengen.
5. Systeemtoezicht veronderstelt ver ontwikkelde kwaliteitssystemen bij de partij waarop toezicht wordt gehouden. Dit kan extra administratieve lasten met zich meebrengen bij die partij.
6. Een beter gebruik van risicoanalyses heeft geen positieve of negatieve implicaties voor het draagvlak in de sector. Verhoogd gebruik van systeemtoezicht wel, aangezien de sector meer gewend is aan toezicht op productniveau. Systeemtoezicht vergt bovendien van de sector een investering in kwaliteitssystemen.
7. Een uitgewerkt risicoanalysemodel zou een nuttige rol kunnen vervullen in het contractbeheersings- en toezichtsproces bij de Rgd. Het toezicht beperken tot systeemtoezicht is minder goed toepasbaar, omdat voor bouwprojecten toezicht op productniveau noodzakelijk lijkt.

## 5.2.6 DIRECTIETOEZICHT

---

	<i>Oordeel: voordeel/nadeel</i>
<b>1. Effectiviteit</b>	<i>Nadeel:</i> Matige effectiviteit
<b>2. Juridisch</b>	<i>Nadeel:</i> Opdrachtgever kan afhankelijk van contractuele context aanspraken verliezen als gevolg van directietoezicht.
<b>3. Kosten</b>	Het is erg moeilijk om in algemene zin iets te zeggen over de kosten verbonden aan deze breed toegepaste methode.
<b>4. Inzet Rgd</b>	<i>Voordeel:</i> Dit vereist
<b>5. Administratieve lasten</b>	<i>Voordeel:</i> Er zijn geen bijzondere administratieve lasten verbonden aan deze methode.
<b>6. Draagvlak sector</b>	<i>Voordeel:</i> Dit is de traditionele manier van werken. Er bestaat groot draagvlak in de sector.
<b>7. Geschiktheid Rgd</b>	<i>Voordeel:</i> Deze methode kan toegepast worden op (een deel van) de projecten van de Rgd

1. Er wordt door opdrachtnemers vertrouwd op de controle door de directie en te weinig eigen verantwoordelijkheid genomen. De effectiviteit zal mede afhankelijk zijn van de wijze waarop de directie in staat is de focus te leggen op de (grootste) risico's voor de opdrachtgever. Wel kan gezegd worden dat deze methode veel wordt toegepast en dus blijkbaar door de sector niet als ineffectief wordt ervaren. Daarom een neutrale score.
2. Directietoezicht vindt vaak plaats met toepassing van de UAV 1989. Nadeel dat hieraan verbonden is, is dat de te veel bemoeienis bij bepaalde beslissingen en slecht opletten door de directievoerder tot gevolg kunnen hebben dat de Rgd aanspraken op de opdrachtnemer verliest.
3. Bij de geïnterviewde directievoerder lagen de kosten op 1,0% van de bouwkosten. Het is echter erg moeilijk aan de hand daarvan iets te zeggen over de kosten in het algemeen bij deze methode. Dat zal bijvoorbeeld afhankelijk zijn van de vraag of er dagelijks of slechts (zeer) incidenteel sprake is van directietoezicht.
4. Directievoering vergt aansturing door de Rgd. Omdat directievoering ook op dit moment veel wordt toegepast door de Rgd betekent dit echter niet dat er extra inzet vanuit de Rgd vereist is. Introductiekosten zullen niet optreden omdat directietoezicht de gebruikelijke

wijze van werken is bij uitvoeringsopdrachten die door de Rgd worden opgedragen.

5. Omdat directievoering ook op dit moment veel wordt toegepast door de Rgd betekent dit niet dat er extra administratieve lasten op zullen treden.
6. Aangenomen mag worden dat voor een veel gebruikte methode als directievoering voldoende draagvlak bestaat in de sector.
7. Deze methode wordt vaak toegepast in gevallen waarin de UAV 1989 van toepassing is.



## 5.2.7 PERMANENTE COMMISSIONING

---

	<i>Oordeel: voordeel/nadeel</i>
<b>1. Effectiviteit</b>	<i>Voordeel: Zeer effectief</i>
<b>2. Juridisch</b>	<i>Voordeel: Geen juridische nadelen.</i>
<b>3. Kosten</b>	Niet bekend.
<b>4. Inzet Rgd</b>	<i>Voordeel: Naar verwachting niet hoog</i>
<b>5. Administratieve lasten</b>	<i>Voordeel: Naar verwachting niet hoog</i> <i>Nadeel: Mogelijke introductiekosten</i>
<b>6. Draagvlak sector</b>	Niet bekend.
<b>7. Geschiktheid Rgd</b>	<i>Voordeel: Zeer goed toe te passen op opdrachten van de Rgd.</i>

1. Door een continue geautomatiseerde gegevensverzameling en –verwerking is een compleet beeld te verkrijgen van de prestaties van installaties. Hierdoor is zeer effectief toezicht mogelijk.
2. De Rgd rapporteert alleen over de prestaties aan de opdrachtnemer. Het valt moeilijk in te zien dat daaruit een dusdanige betrokkenheid voort zou kunnen vloeien dat de Rgd daarmee aanspraken verliest op de opdrachtnemer.
3. De kosten zullen met name hoog zijn bij aanschaf en installatie van het monitoringssysteem.
4. Doordat de gegevensverzameling en –verwerking geautomatiseerd verloopt, zal de inzet vanuit de Rgd naar verwachting niet hoog zijn. Introductiekosten kunnen optreden bij de aanschaf en installatie van het geautomatiseerde systeem.
5. Doordat de gegevensverzameling en –verwerking geautomatiseerd verloopt, zullen de administratieve lasten naar verwachting niet hoog zijn.
6. Dit betreft een relatief nieuwe methode waarover bij het IBR op dit moment nog geen informatie beschikbaar is over het draagvlak in de sector.
7. Op het beperkte gebied van de dynamische installaties is deze methode zeer goed toe te passen.

### 5.3 OPLOSSINGSRICHTINGEN BIJ VERSCHILLENDE CONTRACTVORMEN

---

Er zijn verschillende varianten denkbaar van combinaties van de in de vorige paragrafen behandelde methodes:

- TIS ingeschakeld door opdrachtnemer
- TIS ingeschakeld door Rgd
- SCB door Rgd
- SCB door Rgd en TIS ingehuurd door Rgd
- SCB door Rgd en TIS ingehuurd door opdrachtnemer
- VGV met TIS voor verzekerde delen
- VGV met TIS voor al het toezicht
- VGV met TIS in combinatie met systeemtoezicht
- VGV met TIS gecontracteerd door Rgd
- VGV met TIS gecontracteerd door aannemer
- VGV met TIS gecontracteerd door verzekeringsmaatschappij
- Certificatie van toezichthouder (bijv. TIS, directievoerder)
- Certificatie van opdrachtnemer (proces- en systeem, bijv. in combinatie met SCB)
- (Systeem)toezicht op grond van risico-analyse
- Directievoering

Het is op dit moment nog niet gewenst om een van deze specifieke methodes te benoemen als de juiste. In deze paragraaf worden daarom oplossingsrichtingen gepresenteerd. Er kunnen grofweg twee oplossingsrichtingen worden onderscheiden:

- verbetering van kwaliteit van de werkzaamheden van de opdrachtnemer
- aanscherping van het toezicht op de werkzaamheden van de opdrachtnemer.

Verbetering van de kwaliteit van de werkzaamheden van de opdrachtnemer kan vorm krijgen door de opdrachtnemer met een hoger niveau van kwaliteitsborging van de eigen werkzaamheden te laten werken (SCB). Een andere mogelijkheid is om de opdrachtnemer zijn bedrijfssystemen en –processen af te stemmen op gestandaardiseerde normen (certificatie). Gezien de in paragraaf 5.1 en 5.2 besproken effectiviteit van de verschillende methodes, lijkt systeemgerichte contractbeheersing waar mogelijk de voorkeur te verdienen boven enkel certificatie.

Aanscherping van het toezicht op de werkzaamheden van de opdrachtnemer kan gerealiseerd worden door een betere risicoanalyse, betere vertaling van de risico-analyse in concrete toezichtwerkzaamheden, betere uitvoering van toezichtwerkzaamheden door het volgen van gestandaardiseerde normen, toezicht op meerdere niveaus en meer in het algemeen onafhankelijkheid en integraliteit van toezicht.

Een combinatie van beide methodes lijkt het beste resultaat tot gevolg te hebben. In de volgende paragrafen wordt voor verschillende typen contracten nagegaan op welke manier dit gestalte kan krijgen. In eerste instantie ligt het voor de hand om te kijken

naar de methodes TIS, systeemgerichte contractbeheersing, Verborgten Gebreken Verzekering en permanente commissioning. Deze methodes behaalden immers in paragraaf 5.1 de hoogste scores.

In het transitieplan worden de volgende contractvormen benoemd.

	<b>Aanbieding</b>	<b>Realisatie</b>	<b>Beheer</b>
<b>Vastgoed</b>		- huurcontracten (MHO) - Adviesopdrachten (DNR)	- DBFMO-contracten
<b>Projecten</b>	- Adviesopdrachten (DNR) - Raamcontracten (DNR)	- Adviesopdrachten (DNR) - Raamcontracten (DNR) - Opdrachten (ARIV) - Opdrachten (ARVODI) - Opdrachten (UAV) - Raamcontracten (UAV) - DB(M)-contracten (UAV-gc) - DBFMO-contracten	- Adviesopdrachten (DNR)
<b>A&amp;A</b>			
<b>Beheer</b>		- Adviesopdrachten (DNR) - Opdrachten (UAV)	- Adviesopdrachten (DNR) - Raamcontracten (DNR) - Prestatiecontracten

Deze contracten worden in de subparagrafen 5.3.1 tot en met 5.3.6 verder behandeld.

### 5.3.1 DNR-CONTRACTEN

De DNR 2005 kan van toepassing verklaard worden op de rechtsverhouding tussen een opdrachtgever en een architect, ingenieur of adviseur. Verschillende soorten opdrachten kunnen onder toepassing van de DNR 2005 uitgevoerd worden. Gedacht kan worden aan ontwerpwerkzaamheden, maar ook aan directievoering of het op een andere wijze houden van toezicht.

Bij ontwerpwerkzaamheden is een vorm van systeemgerichte contractbeheersing mogelijk. De Rijksgebouwendienst zal dan de systemen en processen van de opdrachtnemer op het gebied van kwaliteitsborging moeten controleren. Wat betreft het vereiste niveau van de kwaliteitssystemen van de opdrachtnemer kan wellicht in een deel van de gevallen aansluiting worden gezocht bij de Beoordelingsrichtlijn 5019, of naar vergelijkbare normen worden gezocht. Deze richtlijn is ontworpen in het kader van de vervanging van de gemeentelijke toets aan het Bouwbesluit door een toets van een private gecertificeerde partij. Het is de vraag of de introductie van systeemgerichte contractbeheersing wel voor alle opdrachtnemers haalbaar is. Voor kleine ontwerp opdrachten wegen de voordelen van systeemgerichte contractbeheersing wellicht niet op tegen de nadelen, zoals de aanpassing van marktpartijen die nodig is en

de eventuele toename van administratieve lasten voor marktpartijen. In plaats van een vorm van systeemgerichte contractbeheersing kan ook voor de lichtere methode van certificering worden gekozen. Ook in dit geval zal de opdrachtnemer zijn kwaliteitssystemen op een bepaald niveau moeten brengen en wegen de hierboven genoemde nadelen mogelijk niet op tegen de voordelen.

Naast de systeem- en procestoetsen die plaatsvinden bij systeemgerichte contractbeheersing en certificering, is ook toetsing op productniveau bij ontwerp opdrachten relevant. Deze toetsen zou gedurende het ontwerpproces plaats kunnen vinden door een TIS. Voordeel van een TIS is dat deze zelf nooit ontwerpen maakt en dus onafhankelijk kan oordelen, doordat de TIS nooit aangesproken kan worden op eerder zelf gemaakte ontwerpkeuzes. Bovendien maakt inzet van een TIS het afsluiten van een Verborgene Gebreken Verzekering mogelijk. Toetsing op productniveau zou ook plaats kunnen vinden door een andere partij dan de TIS.

Bij andere DNR-werkzaamheden, zoals directievoering of het houden van toezicht op ontwerp- en/of uitvoeringswerkzaamheden, is de activiteit die onder toepassing van de DNR 2005 wordt uitgevoerd op zichzelf al een vorm van contractbeheersing. Het lijkt niet voor de hand te liggen om ook de contractbeheersings- en toezichtsactiviteiten die door een opdrachtnemer worden verricht aan een uitgebreid controlesysteem te onderwerpen, hoewel dit natuurlijk wel mogelijk is. Er kan ook voor certificatie (aan de hand van bestaande standaardnormen) worden gekozen, vanwege de voordelen die deze methode biedt op het gebied van efficiency. Deze methode scoort minder op het gebied van effectiviteit, maar de grootste effectiviteitswinst mag normaal gesproken ook niet verwacht worden van toezicht op de toezichthouder. Die winst zit eerder in het toezicht op de uitvoerder van het primaire proces. Ook een TIS wordt bijvoorbeeld gecertificeerd via de Erkenningsregeling.

*Aanbeveling:* Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden aanbevolen om het gebruik van systeemgerichte contractbeheersing, de TIS en eventueel certificatie bij deze contractvorm verder te onderzoeken.

### 5.3.2 UAV-CONTRACTEN

---

De UAV 1989 is een veelgebruikte set van algemene voorwaarden voor aanneming van werk die in beginsel uitgaat van het aanleveren van het ontwerp door de opdrachtgever en voorts tijdens de opdrachtgever directievoering, waarmee er sprake is van een relatief grote mate van betrokkenheid van de opdrachtgever. Directievoering stelt de opdrachtgever in staat om sturing te geven aan het bouwproces. De Rijksgebouwendienst is echter niet geheel tevreden met de kwaliteit die met directievoering bereikt kan worden.

Verbetering van de kwaliteit van de werkzaamheden van de opdrachtnemer, zou in principe plaats kunnen vinden door middel van systeemgerichte contractbeheersing. Systeemgerichte contractbeheersing past in beginsel echter beter bij geïntegreerde contracten waarbij de opdrachtgever meer afstand neemt tot het werk. Er wordt immers in vergelijking met directietoezicht minder op productniveau getoetst en meer op een hoger abstractieniveau van systemen en processen. Ook past systeemgerichte

contractbeheersing beter bij grotere contracten dan bij kleine. Voor een groot contract loont het immers meer om te investeren in (gecertificeerde) kwaliteitssystemen dan voor een klein contract. Bovendien kunnen bij kleine contracten de administratieve lasten die voortvloeien uit systeemgerichte contractbeheersing minder goed opwegen tegen de positieve effecten. Tot welk niveau systeemgerichte contractbeheersing goed kan worden toegepast zou onderwerp kunnen zijn van nadere studie. Bovendien vereist systeemgerichte contractbeheersing de nodige aanpassing van de markt. De Rijksgebouwendienst heeft veel (relatief kleine) opdrachtnemers, zodat er van kan worden uitgegaan dat het niet eenvoudig is om dit systeem in te voeren.

Een alternatief voor de toepassing van systeemgerichte contractbeheersing zou certificering kunnen zijn. Dit is immers ook een methode die inzet op verbetering van kwaliteitssystemen en -processen door de opdrachtnemer zelf. Uit de ervaringen en standpunten in de literatuur zoals beschreven in par. 3.4 blijkt dat hiervan niet eenzelfde positief kwaliteitseffect als van systeemgerichte contractbeheersing mag worden verwacht. Daar staat tegenover dat certificering relatief efficiënt is in te voeren zonder dat daaraan directe kosten voor de Rijksgebouwendienst zijn verbonden. Dit is temeer het geval wanneer aansluiting kan worden gezocht bij bestaande standaardnormen. Eventuele introductie van nieuwe gestandaardiseerde normen vergt wel tijd.

Verbetering van het toezicht door de opdrachtnemer zou gerealiseerd kunnen worden door de inzet van een TIS. Hiervoor zijn verschillende scenario's denkbaar. De TIS kan als enig toezichthouder functioneren of naast de directievoerder. Ook is een combinatie met de Verborgene Gebreken Verzekering denkbaar. Aan de inzet van een TIS naast een directietoezichthouder is het nadeel verbonden dat de afbakening tussen de werkzaamheden van de twee toezichthouders moeilijk te maken is en tot problemen kan leiden. Het inzetten van alleen een TIS is een nieuw idee dat nog niet in de praktijk is toegepast. ProRail is het eerste pilotproject aan het opstarten. Door het afsluiten van een Verborgene Gebreken Verzekering zouden, indien de juiste methode wordt gekozen, nog meer kwaliteitsprikkelers kunnen worden gecreëerd. Bovendien past deze vorm in politieke doelstellingen in het kader van het verder op afstand plaatsen van de uitvoering van de opdracht.

*Aanbeveling:* Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden aanbevolen om in de eerste plaats het gebruik van systeemgerichte contractbeheersing en de TIS en in de tweede plaats eventueel certificatie en directietoezicht bij deze contractvorm verder te onderzoeken.

### 5.3.3 UAV-GC-CONTRACTEN

---

De UAV-GC 2005 is een geïntegreerde contractvorm waarbij (een deel van) het ontwerp, de uitvoering en eventueel onderhoud bij één opdrachtnemer komen te liggen.

Systeemgerichte contractbeheersing past in beginsel goed bij de UAV-GC, omdat systeemgerichte contractbeheersing veel verantwoordelijkheden bij de opdrachtnemer legt. Bovendien zijn UAV-GC-contracten vaak omvangrijker dan UAV-contracten. Een eventuele toename van administratieve lasten en investering door de opdrachtnemer in

zijn (gecertificeerde) kwaliteitssystemen kunnen daardoor eerder dan bij UAV-contracten opwegen tegen de kwaliteitstoename. Toepassing van systeemgerichte contractbeheersing houdt wel in dat intern of extern voldoende auditeringscapaciteit aanwezig moet zijn om de benodigde toetsen uit te voeren. In hoeverre de aanpassing van UAV-GC-opdrachtnemers aan systeemgerichte contractbeheersing tot problemen zal leiden, zou onderwerp van nadere studie kunnen zijn.

Systeemgerichte contractbeheersing houdt onder meer in dat er toetsing plaatsvindt op productniveau door de opdrachtgever en kwaliteitsborging op productniveau door de opdrachtnemer. In beide gevallen kan een TIS een rol spelen. De TIS kan onafhankelijke producttoetsen uitvoeren namens de opdrachtgever en kan ook onderdeel uitmaken van het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer. In het laatste geval kan de TIS ook worden onderworpen aan audits waarmee de kwaliteitssystemen en –processen van de TIS kunnen worden beoordeeld. In de keuze voor het zelf inschakelen van een TIS of laten inschakelen door de opdrachtnemer is het belang dat gehecht wordt aan effectiviteit en efficiency doorslaggevend. Het wordt door de geïnterviewde personen voor de opdrachtgever efficiënter geacht om de TIS door de opdrachtnemer te laten inschakelen. De opdrachtgever heeft dan immers geen directe bemoeienis met de werkzaamheden van de TIS. Door sommigen wordt echter betwijfeld wat dat zou betekenen voor de onafhankelijke kritische blik van de TIS. Die wordt dan namelijk als onderopdrachtnemer betaald door de opdrachtnemer. Een mogelijke oplossing zou kunnen worden gevonden in het afsluiten van een Verborgene Gebreken Verzekering, indien het mogelijk is de verzekeringsmaatschappij de TIS te laten contracteren. Die verzekeringsmaatschappij is namelijk evenzeer gebaat bij een onafhankelijke en kritische blik en de betrokkenheid van de opdrachtgever bij de TIS wordt dan toch op afstand gezet. Op dit gebied kan mogelijk geleerd worden van ervaringen die door Rijkswaterstaat op zullen worden gedaan.

UAV-GC-contracten kunnen ook het onderhoud betreffen. Het betrekken van het onderhoud in een geïntegreerd contract is op zichzelf al een beheersmaatregel. De opdrachtnemer krijgt immers een financieel belang bij zo hoog mogelijke kwaliteit in de ontwerp- en uitvoeringsfase. Vooral bij dynamische installaties lijkt permanente commissioning tot een kwaliteitsverbetering te kunnen leiden. Opdrachtgever en opdrachtnemer verkrijgen met die methode geautomatiseerd een beeld van de prestaties van de installaties.

*Aanbeveling:* Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden aanbevolen om het gebruik van systeemgerichte contractbeheersing en de TIS bij deze contractvorm verder te onderzoeken.

#### 5.3.4 PRESTATIECONTRACTEN

---

Prestatiecontracten worden afgesloten in de beheerfase. Kenmerkend voor prestatiecontracten is dat de contracteisen worden geformuleerd in termen van prestaties en niet (of minder) in termen van technische specificaties. Aan de betreffende marktpartij wordt dus enige vrijheid gelaten in de wijze waarop de prestaties bereikt worden.

Het beheer van dynamische installaties, zoals klimaatinstallaties, kan gemonitord worden via een gebouwbeheersysteem. Het meest effectief lijkt in dit verband een systeem van permanente commissioning. Daarbij krijgen opdrachtgevers en opdrachtnemers via een geautomatiseerd systeem permanent inzicht in de prestaties van dynamische installaties. Hierdoor wordt het voor de Rijksgebouwendienst gemakkelijk om de prestaties van de opdrachtnemer af te meten aan de in de prestatiecontracten overeengekomen normen. De verwachting is wel dat een dergelijk systeem van permanente commissioning enige investeringskosten met zich mee zal brengen. Anderzijds zullen echter de verbeterde prestaties van opdrachtnemers ook kosten opleveren.

Het beheer van het bouwkundige gedeelte van het bouwwerk en de niet-dynamische installaties, zoals een brandblusinstallatie, zal op andere wijze plaats moeten vinden. De kwaliteit van deze onderdelen zal door inspecties aan het licht moeten komen. Deze inspecties kunnen door of namens de Rijksgebouwendienst plaatsvinden door een deskundige partij. Een mogelijk winstpunt is het duidelijk in kaart brengen van de vereisten waaraan het object moet voldoen, zodat aan de hand daarvan geïnspecteerd kan worden.

*Aanbeveling:* Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden aanbevolen om het gebruik van permanente commissioning bij deze contractvorm verder te onderzoeken.

### 5.3.5 HUUR- EN KOOPCONTRACTEN

---

Bij huurcontracten wordt er door of namens de Rijksgebouwendienst al een aanhuurscan gemaakt. Door een aanhuurscan kan worden vastgesteld of het object voldoet aan de contractuele eisen. Gedurende het huurcontract zal de verhuurder moeten blijven voldoen aan de contractuele vereisten. Hiervoor zijn twee methodes denkbaar.

De eerste methode is dat de Rijksgebouwendienst zelf periodiek, of wanneer daartoe aanleiding is, inspecties uit laat voeren. Daarmee wordt het beeld dat de Rijksgebouwendienst heeft over de naleving van het huurcontract up to date gehouden. Door zelf inspecties uit te (laten) voeren, kan de onafhankelijkheid daarvan gewaarborgd blijven, zodat er kritisch wordt gekeken naar naleving door de verhuurder. Ook in dit verband kan een goed uitgevoerde risicoanalyse zeer waardevol zijn voor effectieve en efficiënte uitvoering van de inspecties. Ten eerste concentreren de inspecties zich door de risicoanalyse op de aspecten van de naleving door de verhuurder die risico's met zich mee brengen op hoge en ernstige schade, zoals brandveiligheidsaspecten. Binnen de categorie brandveiligheidsaspecten kan vervolgens aan de hand van een risicoanalyse verder bepaald worden welke specifieke punten geïnspecteerd zouden moeten worden. De inspecties van de gehuurde panden zouden eventueel opgenomen kunnen worden in de BOEI-inspecties.

De eerste methode beantwoordt in de basis echter niet aan het uitgangspunt om zoveel verantwoordelijkheid bij de marktpartij te leggen en de marktpartij te stimuleren tot eigen kwaliteitsborging in de naleving van de overeenkomst. Een tweede mogelijke methode zou wellicht kunnen zijn, dat met de verhuurder overeengekomen wordt dat

hij door inspecties borgt dat de contracteisen door hem gedurende de looptijd van de huurovereenkomst worden nageleefd. Omdat hierbij van belang is dat de inspecties onafhankelijk en kritisch worden uitgevoerd en de verhuurder dan opdrachtgever is van de inspecties, zal deze methode met de nodige waarborgen omkleed moeten zijn. Gedacht kan worden aan een onafhankelijke derde partij die de inspecties uitvoert, die niet alleen aan de verhuurder rapporteert, maar ook aan de Rijksgebouwendienst en die wellicht gecertificeerd is. De inhoud en wijze van rapportage van de inspecties kunnen dan op zichzelf ook aanleiding vormen voor de Rijksgebouwendienst om aanvullende inspecties uit te (laten) voeren. Hoe deze variant verder ingekleed zou moeten worden, kan onderwerp van nadere studie zijn, omdat deze beschrijving niet gebaseerd is op praktijkervaringen, maar voortkomt uit het zoeken van aansluiting bij de methodes die bij andere contractvormen worden aanbevolen. Duidelijk is in ieder geval dat deze methode ook een basis zou moeten krijgen in het huurcontract dat de Rijksgebouwendienst hanteert.

Overigens zouden inspecties voor zover dit al niet gebeurt plaats kunnen vinden volgens gestandaardiseerde normen.

*Aanbeveling:* Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden aanbevolen om het veelvuldiger inspecteren van huurpanden te onderzoeken en daarbij tevens te onderzoeken of het mogelijk is meer verantwoordelijkheid voor kwaliteitsborging bij verhuurders neer te leggen. Het onderzoeken of TIS hiervoor in aanmerking komt wordt eveneens geadviseerd.

### 5.3.6 DBFMO-CONTRACTEN

---

DBFMO-contracten omvatten ontwerp, uitvoering, financiering, onderhoud en exploitatie. De opdrachtgever komt nog verder op afstand te staan, indien van deze contractvorm gebruik wordt gemaakt.

Voor wat betreft het ontwerp, de uitvoering en het onderhoud kan aangesloten worden bij hierboven beschreven methodes. Systeemgerichte contractbeheersing zou gecombineerd met inzet van een TIS een goed instrumentarium kunnen bieden om de risico's voor de Rijksgebouwendienst te minimaliseren.

In de exploitatiefase vertoont de positie van de Rijksgebouwendienst overeenkomsten met de positie die de Rijksgebouwendienst heeft bij de huur van een gebouw. Voor contractbeheersing in die fase zal wellicht aangesloten kunnen worden bij de werkwijze die voor huurcontracten gebruikt wordt.

DBFMO-contracten omvatten ook de financiering van het project. De opdrachtnemer zal hiervoor een financiële instelling contracteren. Deze financiële instelling heeft net als de Rijksgebouwendienst belang bij een goede kwaliteit van het bouwwerk. Een goede kwaliteit zorgt er immers voor dat de risico's die de financiële instelling loopt beheersbaar blijven. Er kan wellicht een vergelijking worden gemaakt tussen de positie van de verzekeringsmaatschappij bij gebruik van een Verborgen Gebreken Verzekering en de positie van de financiële instelling die risico's draagt bij de financiering van een DBFMO-project. Tot welke conclusies dit leidt in het kader van de invulling van de contractbeheersing zou onderwerp van nadere studie kunnen zijn.



*Aanbeveling:* Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden aanbevolen om aan de hand van de resultaten van de overige aanbevelingen contractbeheersing van DBFMO-contracten nader te onderzoeken.

## BIJLAGEN

---

### BIJLAGE 1 BEGRIPPENLIJST

---

Contractbeheersing: het geheel van activiteiten die door of namens de opdrachtgever worden uitgevoerd, die ervoor zorgen dat de opdrachtgever er in redelijkheid vanuit mag gaan dat de eisen uit de overeenkomst worden bereikt en dat de risico's voor de opdrachtgever acceptabel blijven

Toezicht: Het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren

Systeemtoezicht: Toezicht op de kwaliteitssystemen van de opdrachtnemer en de wijze waarop deze kwaliteitssystemen worden toegepast. Te onderscheiden van traditioneel toezicht.

Traditioneel toezicht: Toezicht door de output, bijvoorbeeld de fundering van een gebouw, te controleren.

Systeemgericht toezicht: Een combinatie van systeemtoezicht en traditioneel toezicht.

### BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

---

#### *Rijksgebouwendienst:*

- Bas Wouters (projectmanager)
- Bonny Donders (kwartiermaker cluster technisch advies)
- Radjesh Jhingor (clusterhoofd controle)
- Peter van Heun (clusterhoofd asset management)

#### *Rijkswaterstaat*

- Joost Jansen (senior adviseur)
- Marco Roosen (senior adviseur)
- Wim Bossink (senior adviseur)

#### *VROM*

- Eric Ruwiel (VROM-coördinator Normalisatie & Certificatie)
- Wiebe Dirksen (projectleider onderzoek VROM-Inspectie)

#### *ProRail*

- Bob van den Berg (hoofd juridische zaken)
- Piet Versteden (bouwmanager)

#### *Arcadis*

- Yvonne Rosloot (projectmanager Milieu en Leefomgeving)

*Heijmans*

- Mark van Oord (procesmanager)

*DNB*

- Gert-Jan Duitman (integrity officer)

*BAM*

- Philip Kröner (projectmanager)

*TBI Infra*

- Jan Luijten (directeur)

*Vitrov*

- Eric Damhuis (directeur)

*Bouwzeker*

- Teun Winters (directeur)

*IRI*

- Bram Visser (directeur)

*BouwQ*

- Jos Rooijakkers (directeur)

*Brink Groep*

- Paul Fondse (senior projectmanager)

*TU Delft*

- Koert Riemslag (projectmanager procurement)
- Jo Kok (projectmanager procurement)

*CROW*

- Niels van Ommen (projectmanager bouwprocesmanagement)

De hoofdstukken 1, 2 en 3 van het rapport zijn voorgelegd aan prof. dr. ir. J.W.F. Wamelink, prof. dr. ir. J.K. Vrijling en prof. dipl. ing. J.N.J.A. Vambersky, met wier commentaar rekening is gehouden. Zie voor deze commentaren de bijlagen 7, 8 en 9.

**Politiek-maatschappelijke aspecten van toezicht en contractbeheersing door de  
Rijksgebouwendienst**

1. Doel van dit stuk

De Rijksgebouwendienst (Rgd) voert een onderzoek naar toezicht en contractbeheersing uit, dat hieronder nader zal worden toegelicht. In dat onderzoek wordt de Rijksgebouwendienst geconfronteerd met vragen van politiek-maatschappelijke aard, waarover de Rgd graag de standpunten van deskundigen verneemt. Doel van dit stuk is het formuleren van die politiek-maatschappelijke vragen en discussiepunten. Daartoe wordt eerst de achtergrond en inhoud van het onderzoek verder toegelicht.

2. Achtergrond

De Rgd neemt een centrale positie in het Rijkshuisvestingstelsel in en draagt zorg voor de huisvesting van de Rijksoverheid en internationale organisaties. Voor het uitvoeren van deze taak verwerft en beheert de Rgd een groot aantal vastgoedobjecten. Dit houdt in dat de Rgd gebouwen aanhuurt, aankoopt en laat (ver)bouwen en verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van die gebouwen. Voor het uitvoeren van deze activiteiten komt de Rgd in contact met opdrachtnemers, zoals aannemers en architecten, en andere contractspartijen, zoals verhuurders en verkopers.

Deze contractspartijen hebben bepaalde juridische verantwoordelijkheden tegenover de Rgd. Een voorbeeld is dat het contract tussen Rgd en een aannemer bepaalt dat de aannemer bepaalde brandveiligheidsvoorschriften dient na te leven bij het bouwen van een gebouw. Ook wanneer deze verantwoordelijkheid in de relatie tussen Rgd en opdrachtnemer geheel bij de laatste ligt, houdt echter de Rgd tegenover andere partijen in zekere mate een juridische, politieke en/of maatschappelijke verantwoordelijkheid voor brandveiligheid van het gebouw. Als publieke huisvestingsorganisatie heeft de Rgd te maken met een 'onvervreembare verantwoordelijkheid', die niet bij een marktpartij kan worden neergelegd.

Een in dit kader relevante casus is die van de Schipholbrand. In het onderzoek naar die brand was een van de conclusies dat de gebruiker verantwoordelijk is voor het (brandveilig) gebruik van het detentiecentrum, maar dat de Rgd er als opdrachtgever van de bouw van het detentiecentrum verantwoordelijk voor is dat het gebouw brandveilig kan worden gebruikt. Met andere woorden de Rgd is verantwoordelijk voor de technische kwaliteit en mag er niet zondermeer op vertrouwen dat de door hem ingeschakelde partijen die vaardigheid beheersen<sup>185</sup>. Het gaat om een verantwoordelijkheid die niet te 'vervreemden' is en de Rgd kan derhalve bij een situatie

---

<sup>185</sup> Uit de rapportage van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid naar de brand op detentiecentrum Schiphol.

waarbij het fout blijkt te zijn gegaan niet zeggen: 'u moet bij de aannemer of adviseur zijn'.

Ook het feit dat de gemeente bouwvergunning heeft verleend en toezicht heeft uitgeoefend, alsmede dat het niet aan de Rgd maar aan de gebouwgebruiker is om gebruiksvergunning aan te vragen en na te leven, disculperen de Rgd niet.

In de casus 'Brand Catshuis' was niet de vraag of de Rgd in privaatrechtelijke zin voldoende had geregeld, maar of de Rgd voldoende had gedaan om erop toe te zien dat het geregelde nagekomen werd. In juridische zin was het geen punt van discussie dat de aannemer onder de gegeven omstandigheden geen thinner mocht gebruiken. De vraag die wel aan de orde is geweest is of de Rgd voldoende heeft gedaan om de toepassing van dit voorschrift te controleren.

De onvervreembare verantwoordelijkheid van de Rijksgebouwendienst maakt het belang van contractbeheersing duidelijk. Heel simpel gezegd: politieke verantwoordelijkheid van de Minister blijft en kan niet 'weggecontracteerd' worden. Onder contractbeheersing wordt in het kader van het onderzoek verstaan: 'het geheel van activiteiten die door of namens de opdrachtgever worden uitgevoerd, die ervoor zorgen dat de opdrachtgever er in redelijkheid vanuit mag gaan dat de eisen uit de overeenkomst worden bereikt en dat de risico's voor de opdrachtgever acceptabel blijven.'

Of een risico voor de Rgd als publiek opdrachtgever acceptabel is, is in hoge mate politiek geïndiceerd.

Het belang van contractbeheersing wordt nog eens vergroot door een andere ontwikkeling bij overheidsdiensten. Het bij publieke opdrachtgevers gehanteerde adagium is 'de markt, tenzij...'. Steeds meer taken worden uitbesteed aan marktpartijen. Dit is een ontwikkeling die al enige tijd gaande is. Vroeger werden bijvoorbeeld ontwerpen voor gebouwen door een architect van de Rgd gemaakt. Tegenwoordig wordt in alle gevallen het maken van een ontwerp aan marktpartijen uitbesteed. Ook het uitbesteden van opdrachten ondergaat een verandering. Opdrachten worden steeds integraler en functioneler gespecificeerd. Dit houdt bij bouwprojecten bijvoorbeeld in dat steeds vaker één marktpartij zowel opdracht krijgt tot ontwerp als tot uitvoering (en evt. onderhoud en exploitatie). Bij onderhoudsopdrachten is het maincontracting geïntroduceerd, waarbij onderhoud in een bepaalde regio of voor een bepaald soort gebouwen in een keer wordt aanbesteed. Het functionele aspect hangt samen met de hiervoor beschreven ontwikkeling en houdt in dat de overheid op een hoger abstractieniveau de opdracht specificeert. Opdrachtnemers worden (meer) vrijgelaten in bepaalde technische keuzes, zolang het eindproduct aan de functionele eisen voldoet. Er is kort gezegd een ontwikkeling gaande waarin de Rgd terugtreedt en op grotere afstand van contractspartijen komt te staan. Die grotere afstand roept de vraag op hoe de Rgd de onvervreembare verantwoordelijkheid moet invullen.

Naast de hierboven beschreven verantwoordelijkheid als overheidsopdrachtgever, is uiteraard ook de verantwoordelijkheid van de Rgd als gebouweigenaar een factor bij de aansprakelijkheid van de Rgd voor gebouwgerelateerde incidenten. Ook bij het verkrijgen van de eigendom van gebouwen speelt namelijk de vraag in hoeverre de Rgd

onderzoek moet doen om bepaalde risico's uit te sluiten of dat vertrouwd kan worden op andere vormen van controle, zoals bouwtoezicht tijdens de bouw van het gebouw, of op mededelingen van de contractspartij.

Overigens dient opgemerkt te worden dat de Rgd een uitvoeringsorganisatie is. Dit houdt in dat de Rgd niet verantwoordelijk is voor de formulering van overheidsbeleid, maar voor de uitvoering van het geformuleerde overheidsbeleid.

### 3. Onderzoek

Het bovenstaande heeft de Rgd ertoe gebracht om de manier waarop contracten beheerst worden kritisch onder de loep te nemen en verbeteringen aan te brengen. Deel van het onderzoek is het in kaart brengen van verschillende methodes van contractbeheersing en het beschrijven van voor- en nadelen die daaraan voor de Rgd verbonden kunnen zijn. Er wordt gekeken naar verschillende criteria:

#### *Doel van toezicht*

1. In welke mate bevordert de methode van contractbeheersing/toezicht, dat de prestatie van de opdrachtnemer voldoet aan de vraag van de Rgd? In het kader van de onvervreemdbare verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van de uitvoering van opdrachten is dit het belangrijkste vraagpunt.

#### *Juridische aspecten van toezicht*

2. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer?

#### *Economische aspecten*

3. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een verhoging van de prijs van de opdracht of van daarmee samenhangende opdrachten?

#### *Organisatorische aspecten*

4. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermindering van inzet van personeel en middelen vanuit de Rgd?
5. In welke mate leidt de methode van contractbeheersing/toezicht tot een vermeerdering of vermindering van administratieve lasten bij de Rgd en de opdrachtnemers?

#### *Overige aspecten*

6. In welke mate kan de methode van contractbeheersing/toezicht in de sector bij de verschillende spelers op draagvlak rekenen?
7. Is de vorm van toezicht geschikt voor het type bouwwerken dat de Rgd tot stand brengt?

Omdat de onvervreemdbaarheid van de verantwoordelijkheden van de Rgd deels ligt in de politieke en maatschappelijke positie van de Rgd, is het echter ook belangrijk om te kijken naar politieke en maatschappelijke aspecten van contractbeheersing.

#### 4. Politieke en maatschappelijke aspecten

Eerste belangrijk aspect van contractbeheersing ligt in de vraag welke risico's beheerst moeten worden. Contractbeheersing beslaat een geheel aan activiteiten die ondernomen worden om ervoor te zorgen dat de eisen uit een overeenkomst worden bereikt en risico's aan de zijde van de Rgd te minimaliseren. Bij het inrichten van een nieuwe vorm van contractbeheersing is relevant aan welke risico's naar politieke en maatschappelijke maatstaven de meeste prioriteit dient te worden gegeven. Hierbij wordt gedacht aan:

- Veiligheid van personen, gezondheid van personen,
- Rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsmiddelen,
- Maatschappelijk verantwoord handelen; waaronder duurzaamheid en een evenwichtige risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Tweede belangrijk aspect is hoe het systeem van contractbeheersing dient te worden ingericht en welke methodes gekozen moeten worden. Wanneer heeft de Rgd zodanig adequate maatregelen genomen, dat de risico's tot nul (of in ieder geval een acceptabel niveau) zijn teruggebracht?

Een belangrijke gedachte is dat de Nederlandse samenleving niet risicoloos<sup>186</sup> is en kan zijn. In het huidige tijdsgewricht wordt in brede zin door de overheid het eigen verantwoordelijkheidsbesef bij burgers en private partijen gestimuleerd. De huidige regelsamenleving ontmoedigt evenwel eigen verantwoordelijkheid en initiatief. Mensen kunnen het gevoel kwijtraken van de achterliggende waarden en principes van regels. Voorts vertonen mensen risicomijdend gedrag, want men is bang om fouten te maken (angst voor claimcultuur). Men wordt gehinderd door de manier waarop wetten en regels het nemen van eigen verantwoordelijkheid afremmen<sup>187</sup>.

Incidenten zullen altijd blijven bestaan. Zodra er een incident plaatsvindt, is de politiek vaak geneigd direct aanvullende regels of toezicht in te stellen. Dat getuigt immers van krachtig ingrijpen. In de politiek worden incidenten breed uitgemeten en leiden incidenten tot spoeddebatten, en er lijkt haast niets meer goed te gaan. Het is goed om te beseffen dat de Rgd een uitvoeringsdienst is en niet belast is met het formuleren van overheidsbeleid. De Rgd is, min of meer in een privaatrechtelijke hoedanigheid, bezig met het (doen) realiseren van huisvesting, met volle aandacht voor veiligheid, duurzaamheid en rechtmatige/doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

---

<sup>186</sup> De politiek wil na ieder incident, denk aan de cafébrand in Volendam en de vuurwerkcramp in Enschede, nieuwe risico's voorkomen. Illustratief voor deze neiging is een gasexplosie in Den Haag. Het geluid van de sirenes was nog niet weggeëbd of de Tweede Kamer riep al op tot een wettelijke keuring van gasleidingen. Uiteindelijk bleek een gasfles de veroorzaker. Door een dergelijke opstelling wordt vaak niet gekeken naar nut en noodzaak van regelgeving. Ten principale is een risicoloze samenleving een utopie (Punt 17, juni 2006).

<sup>187</sup> Trust Rules, negen uitgangspunten voor een betere balans tussen regels en vertrouwen, KPMG 2008.

Ook in de bouwwereld zullen incidenten blijven bestaan, hoe robuust het systeem van contractbeheersing door of namens de opdrachtgever dan ook is. Volledige beheersbaarheid is een illusie. Contractspartijen van de Rgd hebben een eigen verantwoordelijkheid die niet geheel door de Rgd moet worden overgenomen. De verantwoordelijkheidsverdeling moet in orde zijn en er is zeker één partij die dat onderschrijft, namelijk de markt. De contractspartijen moeten geprikkeld blijven worden om aan de contractvoorwaarden te voldoen.

Dit leidt tot de gedachte dat, rekening houdend met andere randvoorwaarden, een zo robuust mogelijk systeem van contractbeheersing wordt toegepast met respect voor de juiste verantwoordelijkheidsverdeling, waarin de risico's zoveel mogelijk zijn gemarginaliseerd, maar incidenten nooit voor 100% kunnen worden uitgesloten. Ook in een robuust systeem kunnen zich incidenten voordoen, die weer tot aanpassing van het systeem aanleiding kunnen geven. Wanneer echter het systeem goed verantwoord kan worden aan politiek en maatschappij en ook op correcte wijze wordt toegepast door de Rgd, zullen incidenten minder gevolgen hebben.

Vragen waar de Rgd zich voor gesteld ziet bij de ontwikkeling van een robuust systeem zijn:

- Op welke manier dient controle plaats te vinden? (Ervan uitgaande dat contractbeheersing ook enige vorm van controle in zal houden.) Veel overheidstoezichthouders, maar ook overheidsopdrachtgevers, schakelen over op systeemtoezicht, of systeemgericht toezicht. Is dit vanuit politiek-maatschappelijk oogpunt een gewenste ontwikkeling en in hoeverre zou de Rgd hierin mee moeten gaan? In welke mate dient er, naast controle op systeem- en procesniveau controle op productniveau te blijven bestaan?
- Door wie dient de controle plaats te vinden? Dat hier marktpartijen voor worden ingeschakeld is duidelijk, maar welke eisen kunnen gesteld worden? In hoeverre kan worden volstaan met een controle door de opdrachtnemer zelf (die vervolgens weer systeemgericht gecontroleerd wordt)? Indien een andere opdrachtnemer wordt ingeschakeld om te controleren, welke eisen kunnen aan die partij gesteld worden? Moet de toezichthouder ook gecontroleerd worden op bijvoorbeeld deskundigheid en onafhankelijkheid? Kan bijvoorbeeld worden volstaan met een controle van een verslag van een controle van de brandveiligheid door de aannemer of is een aparte fysieke controle van de brandveiligheid door een inspectiebureau dan wel directievoerder vereist?
- Hoe diepgaand dient controle van contractspartijen te zijn? En van welke aannames mag een organisatie als de Rgd uitgaan? Op dit moment leeft bijvoorbeeld de vraag hoe ver de Rgd moet gaan om zich ervan te verzekeren dat aangekochte/aangehuurde gebouwen constructief veilig zijn. Enerzijds wordt gesteld dat zelfs destructief onderzoek nodig is of kan zijn. Anderzijds wordt benadrukt dat de Rgd ook in enige mate moet kunnen vertrouwen op andere controlemechanismen, zoals gemeentelijk bouw- en woningtoezicht en privaat toezicht tijdens het bouwproces.
- In hoeverre wordt certificering als een adequate vorm van contractbeheersing ervaren en welke rol kan certificering spelen bij de hierboven gestelde vragen?



- Hoe wordt naar politieke en maatschappelijke maatstaven geoordeeld over een constructie met verzekeringsmaatschappijen?

Onderliggende vragen van meer fundamentele aard zijn:

- Hoe bevorder je in algemene zin dat een normadressaat normen naleeft? Welke methodes zijn naar bestuurskundige inzichten effectief? Hoe neem je prikkels om niet na te leven weg?
- Op wat voor manier kun je als toezichthouder een oordeel vormen over een proces wanneer je daar niet volledig op hebt toegezien?
- Hoe creëer en bevorder je draagvlak voor een bepaalde methode bij normadressaten?
- Waarom kan een overheidsorganisatie bepaalde verantwoordelijkheden niet contractueel bij marktpartijen leggen? Die zijn er immers in gespecialiseerd om een bepaald proces uit te voeren. Waarom wordt controle door een overheidsorganisatie op marktpartijen als waarborg voor normconformiteit gezien, als marktpartijen zich specialiseren en certificeren en daardoor meer kennis en ervaring hebben dan een overheidsorganisatie.
- In welke mate wordt vanuit politiek en maatschappij vermindering van risico's gevergd? Dienen risico geheel uitgesloten te zijn of worden kleine risico's aanvaardbaar geacht? Welke risico's zijn dan acceptabel en in welke mate?
- Wanneer heeft een overheidsorganisatie (achteraf) voldoende gedaan om bepaalde risico's te verkleinen?
- In hoeverre kun je als overheidsorganisatie vertrouwen op andere vormen van (overheids)controle?

## BIJLAGE 4 REACTIE FRISSEN

---

### **Politiek-maatschappelijke aspecten van toezicht en contractbeheersing door de Rijksgebouwendienst**

*Reflecties P.H.A. Frissen*

1.

Risico's zijn niet uit te bannen. Pech blijft bestaan. Risicobeheersing is nastrevenswaardig, maar moet niet tot de illusie van totale controleerbaarheid leiden. Bovendien is het zinvol eerst in beeld te brengen hoe frequent de incidenten zijn. Dat geldt al helemaal voor incidenten – ook als ze de gedaante van rampen hebben – die door overheidshandelen veroorzaakt zijn, zoals de 'Schipholbrand'.

2.

Toezicht kan niet goedmaken wat in het primaire proces verkeerd loopt, zo leert Docters van Leeuwen ons. Natuurlijk moet toezicht scherp zijn, maar het levert geen sluitend systeem op. Aandacht voor normnaleving in en door sector zelf is en blijft van belang. Dan moet wel worden aangetekend dat de sector op dit punt geen brandschone reputatie heeft. Dat pleit voor scherper extern toezicht door onafhankelijke partij.

3.

Politieke verantwoordelijkheden hangen samen met het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid en met opvattingen over het politieke primaat. Daarover valt heel veel en heel weinig te zeggen. Kern van het politieke primaat is natuurlijk, dat het primaat ook betrekking heeft op de bepaling van de strekking en de grenzen van het primaat. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt altijd beoordeeld in het bredere kader van politieke afwegingen. Gegeven de vertrouwensregel kan het parlement de minister dus voor tamelijk veel verantwoordelijk houden, ook voor het niet nemen of afstoten van verantwoordelijkheden. Daar valt slechts uit af te leiden dat oordeelsvorming over toezicht en contractbeheersing in laatste instantie politiek van aard is en dus arbitrair.

4.

'Onvervreembare verantwoordelijkheden' zijn er gelet op het voorgaande per definitie. Probleem is alleen dat deze nauwelijks vooraf te expliciteren zijn. Dat de veiligheid van gevangenen daaronder valt lijkt klip en klaar, zelfs bij private inrichtingen, zoals TBS-klinieken. In veel andere gevallen is echter niet op voorhand te bepalen wat eronder valt. Dat behoort nu juist tot de ambtelijke professionaliteit: weten waarover een minister kan struikelen. En inderdaad: ze zullen altijd blijven struikelen, hetgeen in democratisch perspectief ook wenselijk is. In de politieke orde past van tijd tot tijd een zoenoffer.

5.

Alle overheidsorganisaties zijn uiteindelijk uitvoeringsorganisaties, ook kerndepartementen. De RGD heeft alleen minder beleidsontwikkelingstaken. Bestuurskundigen weten dat veel beleid pas in de uitvoering gestalte krijgt. In ieder geval treden daar alle incidenten op. Ministers vallen zelden op beleidsanalyses.

6.

De vragen die worden gesteld als afgeleide van verschillende criteria voor effectieve en efficiënte contractbeheersing lijken adequaat. Die vragen kunnen overigens over elk beleidsinstrument worden gesteld. De antwoorden hebben doorgaans het karakter van plausibiliteiten.

7.

Welke risico's zijn politiek-maatschappelijk relevant? Dat is in de eerste plaats een kwestie van tijdgeest, in de tweede plaats een kwestie van politieke voorkeuren en in de derde plaats een kwestie van medialogica, niet noodzakelijkerwijze in die volgorde overigens.

8.

Robuuste systemen zijn er volgens mij niet in dit domein. Dat geldt temeer waar de RGD een politiek-bureaucratische organisatie is. Over toezicht is bestuurskundig wel het

nodige geschreven en bestudeerd. Denk bijvoorbeeld aan het werk van Sparrow. Ook Van Eeten heeft recent aardige inzichten naar voren gebracht in zijn Delftse oratie.

9.

Belangrijk is om rekening te houden met de context van de risico's. De wereld van de bouw, de projectontwikkeling, het vastgoedbeheer kent als vanzelf hogere risico's: hoge bedragen, veel transacties, subjectieve waardebeoordeling, enzovoorts. Dat maakt scherper toezicht vooral symbolisch belangrijk. Het is wel verstandig aan te sluiten bij praktijken van goed gedrag in de sector zelf. Vermindering van controlelast kan daarbij een beloning zijn.

10.

Maar ..... vooraf is nooit te bepalen of achteraf koppen zullen rollen.

## BIJLAGE 5 REACTIE ZOURIDIS

---

Bij mij roept het discussiestuk een tweetal overwegingen op. Op de eerste plaats zou ik meer expliciet de politieke verantwoordelijkheid van de juridische aansprakelijkheid onderscheiden. De eerste is onvervreemdbaar, de laatste niet. De laatste laat zich relatief eenvoudig 'wegcontracteren', maar dat geldt niet voor de eerste. De eerste laat zich tot op zekere hoogte echter wel beheersbaar maken. Bij Justitie heb ik een incidentenstrategie ontwikkeld, die bestond uit een aantal maatregelen om incidenten te voorkomen en de escalatie van incidenten te voorkomen, maar ook uit een routine om incidenten op een rustige, beheerste manier af te handelen. Implementatie van de laatste heeft effect gehad.

Tussen politieke verantwoordelijkheid en juridische aansprakelijkheid (civiel, strafrechtelijk, bestuursrechtelijk) bestaat een 'gat', maar ook een zekere spanning. Het 'gat' adresseren jullie in de notitie; kennelijk kom je er niet mee weg alleen de juridische aansprakelijkheid te beheersen, maar gaat het ook om het eerste. Bij het beheersen van de eerste gaat het erom, zo heb ik ook bij de incidentenstrategie ervaren, je doelstellingen scherp te hebben. Politiek rumoer is niet te voorkomen, politieke escalatie doorgaans wel; politieke kansen zijn er overigens veelal ook. Daarvoor is het committeren van de kamer een nuttig vehikel. Zelden heb ik zo'n rust op het tbs-dossier gezien als toen de kamer er zelf een onderzoek naar heeft gestart. En zelden is het aantal Kamervragen voor VWS zo laag geweest als ten tijde van de grote zorgherziening. Hoe dit er voor de rgd uit ziet, zou nader onderzocht moeten worden. Ik kan me voorstellen dat iets als een met de kamer gedeelde 'code voor bouw en beheer van gebouwen' escalatie kan voorkomen, maar ik ben niet zo naïef om te denken dat dit niet al lang is gebeurd. Daarom zou ik eerst nader willen analyseren hoe de spanning tussen politieke en juridische dimensie er precies uit ziet in de context van de rgd. Ook zou nader onderzocht moeten worden wat de juridische implicaties zijn van politieke verantwoordelijkheid, omdat je door het nemen van politieke verantwoordelijkheid ook ineens zou kunnen suggereren dat je juridisch aanspreekbaar bent (in plaats van vergunningverleners en handhavers, gebruikers van de gebouwen waarvan jullie

eigenaar/beheerder bent, enzovoort). Nadere analyse van de spanning lijkt me overigens best de moeite waard.

## BIJLAGE 6 EFFECTIVITEIT EN EFFICIENCY PAR. 5.1 NADER UITGEWERKT

---

In het kader van dit onderzoek is door de Rijksgebouwendienst gevraagd om aan de hand van een aantal criteria, die door de Rijksgebouwendienst als subcriteria van effectiviteit en efficiency zijn opgesteld, de methodes van een score te voorzien. Daarvoor wordt een vijfpuntsschaal gehanteerd.

### **Effectiviteit:**

- Selectie van beheersing- en toezichtsactiviteiten gebaseerd op wezenlijke risico's (A)  
*TIS:* goede risicosturing.  
*SCB:* goede risicosturing mogelijk.  
*VGV:* goede risicosturing.  
*Certificatie:* geen projectspecifieke risicosturing.  
*Directietoezicht:* goede risicosturing mogelijk.  
*Risicogestuurd systeemtoezicht:* goede risicosturing mogelijk.  
*Permanente Commissioning:* goede risicosturing mogelijk. Minder van belang omdat alle prestaties bewaakt kunnen worden.
- niet het systeem van beheersing of kwaliteitsborging centraal stellen, maar de kwaliteit van het gekochte eindproduct (B)<sup>188</sup>  
*TIS:* controle op (eind)productniveau.  
*SCB:* ook controle op (eind)productniveau.  
*VGV:* controle op (eind)productniveau.  
*Certificatie:* geen controle op (eind)productniveau.  
*Directietoezicht:* controle op (eind)productniveau.  
*Risicogestuurd systeemtoezicht:* geen controle op (eind)productniveau.  
*Permanente Commissioning:* controle op (eind)productniveau.
- proportionaliteit (C)<sup>189</sup>  
*TIS:*  
*SCB:*  
*VGV:*  
*Certificatie:*  
*Directietoezicht:*  
*Risicogestuurd systeemtoezicht:*  
*Permanente Commissioning:*

---

<sup>188</sup> Ik zie geen principiële tegenstelling tussen kwaliteit van het systeem en de kwaliteit van het eindproduct. Ik interpreteer dit criterium als volgt: Omdat voor effectieve controle alleen systeemcontroles niet voldoende zijn, is het positief als de methode ook controles van het eindproduct omvat.

<sup>189</sup> De invulling van dit criterium is opengelaten, omdat niet duidelijk is wat in dit verband precies bedoeld wordt met proportionaliteit.

- grondhouding is vertrouwen (bijvoorbeeld de aannemer toont zelf aan dat hij oplevert wat is gevraagd en als het nodig is schakelt de OG een derde deskundige in ter toetsing) (D)

*TIS:* Toezicht door een TIS is een methode die in beginsel niet uitgaat van vertrouwen. Het gaat namelijk om controle van de resultaten van de werkzaamheden van de opdrachtnemer, om te beoordelen of deze voldoende zijn. Het is niet zo dat bijvoorbeeld in enige mate vertrouwd wordt op controles die de opdrachtnemer zelf heeft uitgevoerd.

*SCB:* Systeemgerichte contractbeheersing is een methode die in beginsel uitgaat van enige mate van vertrouwen. Er wordt namelijk meer verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsborging neergelegd bij de opdrachtnemer. De opdrachtnemer zal zelf controles moeten uitvoeren, die dan vervolgens op een abstracter niveau weer onderwerp van controle door de opdrachtgever zijn. De mate waarin vertrouwen het uitgangspunt is, kan echter variëren. Systeemgerichte contractbeheersing kan ook de nadruk meer of minder leggen op producttoetsen, naarmate het vertrouwen groter of minder groot is.

*VGV:* De Verborgen Gebreken Verzekering is een methode die in beginsel niet uitgaat van vertrouwen. Het gaat namelijk om controle van de resultaten van de werkzaamheden van de opdrachtnemer, om te beoordelen of deze voldoende zijn. Het is niet zo dat bijvoorbeeld in enige mate vertrouwd wordt op controles die de opdrachtnemer zelf heeft uitgevoerd.

*Certificatie:* Certificatie is een methode die in beginsel uitgaat van vertrouwen. Op de kwaliteit van de werkzaamheden van de opdrachtnemer wordt (meer) vertrouwd, omdat de opdrachtnemer zelf investeert in kwaliteitsborging door zijn processen en systemen volgens de certificeringseisen in te richten.

*Directietoezicht:* Directietoezicht is een methode die in beginsel niet uitgaat van vertrouwen. Het gaat namelijk om controle van de resultaten van de werkzaamheden van de opdrachtnemer, om te beoordelen of deze voldoende zijn. Het is niet zo dat bijvoorbeeld in enige mate vertrouwd wordt op controles die de opdrachtnemer zelf heeft uitgevoerd.

*Risicogestuurd systeemtoezicht:* Risicogestuurd systeemtoezicht is een methode die in beginsel uitgaat van vertrouwen. Op de kwaliteit van de werkzaamheden van de opdrachtnemer wordt (meer) vertrouwd, omdat de opdrachtgever zijn processen en systemen volgens de daartoe gestelde eisen heeft ingericht.

*Permanente Commissioning:* Permanente commissioning is een methode die in beginsel niet uitgaat van vertrouwen, maar ook niet van wantrouwen. Het gaat namelijk om controle van prestaties van de installaties. Opdrachtnemers wordt zelf verantwoordelijkheid gelaten voor de wijze hij zijn werkzaamheden uitvoert, maar de uiteindelijke prestaties worden wel gecontroleerd.

- in welke mate leidt de methode tot verlies van aanspraken op de opdrachtnemer (E)<sup>190</sup>

*TIS:* risico aanwezig.

---

<sup>190</sup> Dit is afhankelijk van de contractuele voorwaarden waarbinnen de methode wordt toegepast. In algemene zin kan slechts gesteld worden dat bij meer bemoeienis door of namens de opdrachtnemer, het risico op verlies van aanspraken op de opdrachtnemer groter is.

SCB: risico kleiner ten opzichte van directietoezicht.

VGV: risico is verzekerd.

Certificatie: risico niet aanwezig, omdat opdrachtgever geen bemoeienis heeft.

Directietoezicht: risico aanwezig.

Risicogestuurd systeemtoezicht: risico kleiner ten opzichte van directietoezicht.

Permanente Commissioning: risico kleiner ten opzichte van directietoezicht.

- bij voorkeur één methode voor de beheersing van alle huisvestingscontracten (F)

TIS: ontwerp, uitvoering en onderhoud.

SCB: ontwerp, uitvoering en onderhoud.

VGV: ontwerp, uitvoering, wellicht onderhoud.

Certificatie: ontwerp, uitvoering, onderhoud, beheer, inspecties huurobjecten.

Directietoezicht: uitvoering.

Risicogestuurd systeemtoezicht: ontwerp, uitvoering, onderhoud en beheer.

Permanente Commissioning: beheer.

- toepasbaarheid bij alle contractvormen en alle projecten (naar aard en omvang) (G)

TIS: bij kleine en grote projecten, en verschillende contractvormen.

SCB: bij grote projecten en uav-gc-contracten het beste.

VGV: bij kleine en grote projecten, en verschillende contractvormen. Bij kleine projecten rijst wellicht de vraag naar het nut van een verzekering.

Certificatie: bij kleine en grote projecten, en verschillende contractvormen. Voor kleine opdrachtnemers is certificatie wellicht lastiger.

Directietoezicht: bij kleine en grote uav-projecten.

Risicogestuurd systeemtoezicht: lijkt het beste toepasbaar op grote projecten.

Permanente Commissioning: bij kleine en grote projecten. Op basis van het onderzoek kan niet worden gesteld of deze methode daadwerkelijk de investering loont bij kleine beheercontracten. Alleen bij beheercontracten.

- (regie op de) uitvoering zoveel mogelijk door de markt (H)

TIS: uitvoering door marktpartij. regie op de opdrachtnemer blijft mogelijk voor Rgd.

SCB: regie op de opdrachtnemer blijft mogelijk voor de Rgd.

VGV: regie op de opdrachtnemer blijft mogelijk voor de Rgd.

Certificatie: regie op de opdrachtnemer blijft mogelijk voor de Rgd.

Directietoezicht: regie op de opdrachtnemer goed mogelijk voor de Rgd.

Risicogestuurd systeemtoezicht: regie op de opdrachtnemer blijft mogelijk voor de Rgd.

Permanente Commissioning: regie op de opdrachtnemer blijft mogelijk voor de Rgd.

	TIS	SCB	VGV	Certificatie	Directie-toezicht	Risico-Gestuurd Systeem-Toezicht	Permanente Commissioning
A	++	+	++	-	+	+	+
B	++	+	++	-	++	-	++

C							
D	+/-	+	-	++	-	++	+/-
E	+/-	+	++	++	--	+	+/-
F	+	+	+	++	-	+	-
G	+	-	+/-	+	+/-	+/-	+/-
H	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-

## Efficiency

- in welke mate leidt de methode tot vermindering/vermeerdering van administratieve lasten bij opdrachtnemers (A)
  - TIS*: nemen naar verwachting niet toe.
  - SCB*: kunnen naar verwachting toenemen.
  - VGV*: nemen naar verwachting niet toe.
  - Certificatie*: kunnen naar verwachting toenemen.
  - Directietoezicht*: nemen naar verwachting niet toe.
  - Risicogestuurd systeemtoezicht*: kunnen naar verwachting toenemen.
  - Permanente Commissioning*: nemen naar verwachting niet toe.
- kosten van het eigen ambtelijk apparaat (B)
  - TIS*: Nemen naar verwachting niet toe.
  - SCB*: Nemen naar verwachting toe bij opleiden/aannemen auditors.
  - VGV*: Nemen naar verwachting niet toe.
  - Certificatie*: Nemen naar verwachting af wanneer alleen wordt vertrouwd op de controle door certificerende instellingen.
  - Directietoezicht*: Nemen naar verwachting niet toe.
  - Risicogestuurd systeemtoezicht*: Nemen naar verwachting toe bij opleiden/aannemen auditors.
  - Permanente Commissioning*: Nemen naar verwachting niet toe.
- inspanning om een product te controleren (C)
  - TIS*: gezien de scores bij B, D, E en F: neutrale score
  - SCB*: gezien de scores bij B, D, E en F: neutrale score
  - VGV*: gezien de scores bij B, D, E en F: neutrale score
  - Certificatie*: gezien de scores bij B, D, E en F: positieve score
  - Directietoezicht*: gezien de scores bij B, D, E en F: neutrale score
  - Risicogestuurd systeemtoezicht*: gezien de scores bij B, D, E en F: positieve score
  - Permanente Commissioning*: gezien de scores bij B, D, E en F: positieve score
- in welke mate leidt de methode tot vermindering van inzet van Rgd-personeel (D)
  - TIS*: naar verwachting geen vermeerdering/mindering van Rgd-personeel ten opzichte van de huidige situatie.
  - SCB*: enerzijds neemt de opdrachtgever meer afstand, anderzijds is er ook nieuw personeel nodig dat systeem- en procestoetsen uit kan voeren.
  - VGV*: naar verwachting geen vermeerdering/mindering van Rgd-personeel ten opzichte van de huidige situatie.

*Certificatie*: wanneer voor alleen certificatie wordt gekozen, zal dit leiden tot een afname van Rgd-personeel, omdat de contractbeheersing dan volledig door certificerende instellingen gebeurt.

*Directietoezicht*: naar verwachting geen vermeerdering/mindering van Rgd-personeel ten opzichte van de huidige situatie.

*Risicogestuurd systeemtoezicht*: een beperking tot systeemtoezicht kan tot een vermindering leiden, maar er is wel nieuw personeel nodig dat systeemtoetsen kan uitvoeren.

*Permanente Commissioning*: naar verwachting vermindering van Rgd-personeel, omdat de gebouwprestaties digitaal gemonitord en verwerkt worden.

- in welke mate leidt de methode tot vermindering/vermeerdering van administratieve lasten bij Rgd (E)

*TIS*: naar verwachting geen vermindering/vermeerdering ten opzichte van de huidige situatie.

*SCB*: toename van administratieve lasten zal waarschijnlijk meer bij de opdrachtnemer liggen dan bij de Rgd.

*VGV*: naar verwachting geen vermindering/vermeerdering ten opzichte van de huidige situatie.

*Certificatie*: waarschijnlijk vermindering van administratieve lasten omdat het proces van certificatie zich afspeelt tussen certificerende instelling en certificaathouder.

*Directietoezicht*: naar verwachting geen vermindering/vermeerdering ten opzichte van de huidige situatie.

*Risicogestuurd systeemtoezicht*: de administratieve lasten zullen veranderen, maar de inschatting of dit een vermindering of vermeerdering tot gevolg heeft is lastig te maken. Daarom een neutrale score.

*Permanente Commissioning*: administratieve lasten worden naar verwachting verminderd omdat de gebouwprestaties digitaal verwerkt en gemonitord worden.

- in welke mate leidt de methode tot vermindering/vermeerdering van inzet van middelen (F)

*TIS*: door de goede risicosturing een positieve score.

*SCB*: de ervaringen bij Rijkswaterstaat laten zien dat de opdrachten iets duurder worden. Anderzijds worden meer kwaliteitsborgingswerkzaamheden uitgevoerd door de opdrachtnemer.

*VGV*: onzeker is of de kosten van de verzekeringspremie worden terugverdiend door extra faalkostenreductie.

*Certificatie*: geen directe vermeerdering van inzet van middelen.

*Directietoezicht*: naar verwachting geen bijzondere vermeerdering of vermindering ten opzichte van de huidige situatie.

*Risicogestuurd systeemtoezicht*: beperking tot systeemtoezicht leidt naar verwachting tot vermindering van inzet van middelen.

*Permanente Commissioning*: inschatting is lastig te maken. Aanschaf- en installatiekosten enerzijds en een eenvoudiger prestatiebewaking anderzijds. Daarom wordt voorlopig een neutrale score aangehouden.



	TIS	SCB	VGW	Certificatie	Directie- toezicht	Risico- Gestuurd Systeem- Toezicht	Permanente Commissioning
A	+/-	-	+/-	-	+/-	-	+/-
B	+/-	-	+/-	++	+/-	+/-	+
C	+/-	+/-	+/-	++	+/-	+	++
D	+/-	+/-	+/-	++	+/-	+/-	+
E	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+
F	+	+/-	+/-	+	+/-	+	+/-

## BIJLAGE 7 REACTIE PROF. WAMELINK

---

Onderwerp: Toezicht en contractbeheersing

Aan: Monika Chao-Duivis

Van: Hans Wamelink

Datum: 3 april 2011

Geachte mevrouw Chao-Duivis, beste Monika,

Met belangstelling heb ik de rapportage "toezicht en contractbeheersing" gelezen. Het betreft de conceptrapportage van 10 maart 2011. Kenmerk van dit concept is dat de hoofdstukken 4, 5 en 6 nog ontbreken. Het onderstaande commentaar beperkt zich dus tot de hoofdstukken 1, 2 en met name 3.

Bij deze concept rapportage heb ik de volgende opmerkingen/suggesties:

- De beschreven methoden van toezicht en contractbeheersing zijn uitvoerig beschreven op basis van literatuur en interviews. Het aantal interviews per methode is beperkt tot 1 of 2. Het is derhalve de vraag hoeveel waarde gehecht kan worden aan ervaringsuitspraken over de voor- en nadelen van de methoden. In een aantal gevallen wordt ook wat betreft de ervaringsaspecten verwezen naar literatuur, die gecombineerd met de interviewresultaten een meer waarheidsgetrouw beeld schetsen. Van een aantal methoden is de beschikbare informatie nogal beperkt om conclusies te trekken.

- De onderlinge vergelijking van toezicht en contractbeheersingsmethoden is moeilijk. In feite worden appels en peren vergeleken, zowel wat betreft:

- het object waarvoor de besproken methode van toezicht en contractbeheersing wordt toegepast
- het toezicht en de contractbeheersing zelf

Het is aan te bevelen hoofdstuk 3 te structureren aan de hand van de indeling onder paragraaf 2.2. In paragraaf 2.2 wordt aangegeven dat deze "zeven vragen" terugkomen bij de bespreking van de verschillende methodieken. In werkelijkheid wordt dat slechts impliciet gedaan. Het expliciet beantwoorden van deze 7 vragen lijkt mij van belang. Hierdoor worden de verschillende beheersingsmethoden onderling vergelijkbaar en is

ook de relevantie voor toepassing daarvan voor de rijksgebouwendienst beter te duiden. Verder denk ik dat het van belang is om bij alle onderzochte methodieken heel goed de context en de beoogde doelen van de methodiek te beschrijven. Er bestaat immers een relatie tussen de context waarin een methodiek wordt toegepast (en de doelen die men met de toepassing van de methodiek wenst te bereiken) en de inhoudelijke aspecten van de methodiek. In die zin is het ook van belang de context en de doelen van de RGD scherp op het netvlies te hebben alvorens te kunnen beoordelen welke toezicht en contractbeheersings methodiek het beste aansluit.

- Bij het onderzoek naar een aantal methoden zet ik vraagtekens wat betreft de relevantie. De context van de beschreven methoden bij de DNB en beheersing van koop- en huurcontracten is totaal verschillend van de (verwachte/aangenomen) context bij de RGD. Deze methoden kunnen m.i. wel als inspiratiebron gebruikt worden voor het opstellen van een algemene lijst van eisen waaraan toezicht en contractbeheersing methodieken dienen te voldoen (in feite ter aanvulling van de eerder genoemde 7 vragen).

- In de praktijk zit er nogal een groot verschil tussen contractbeheersing zoals bedoeld volgens de methodiek en de werkelijkheid. Soms is de haalbaarheid of toepasbaarheid juist een inherente eigenschap van de methodiek zelf. M.a.w. de mate waarin de methodiek in een specifieke context goed te implementeren is, dient in de keuze meegenomen te worden. Een voorbeeld van de gap is bijvoorbeeld het juiste gebruik van risico-analyses bij de “systeemgerichte contractbeheersing van RWS”.

- De paragrafen 3.9 en 3.10 krijgen ineens een andere inhoud. Het gaat in deze paragrafen niet zozeer over een bestudeerde “toezicht en contractbeheersings” aanpak maar meer over de motiveer ervan in een specifieke situatie nl in het geval van “koop- en huurcontracten” en “beheer en onderhoud”. Het lijkt mij dat deze situatie nogal afwijkend is van de “ontwikkelings- en uitvoeringsfase” horend bij de scope van dit onderzoek (althans de door mij aangenomen scope).

Indien u een nadere toelichting op de bovenstaande bevindingen wenst, dan verzoek ik u contact op te nemen. Ook de hoofdstukken 4, 5 en 6 wil ik met alle plezier lezen.

Met vriendelijke groet,

Hans Wamelink

## BIJLAGE 8 REACTIE PROF. VRIJLING

---

Opmerkingen bij ‘Toezicht en contractbeheersing’

Allereerst zij opgemerkt dat ik het een goed geschreven en helder overzicht vond van hetgeen tegenwoordig zoal gebruikelijk is bij het toezicht in de bouw. Het leek een stuk van iemand die ervaren was in dit veld, maar de auteur is nog jong en verdient dus een compliment.

Als jurist is hij nog niet vertrouwd met de onder alle taal liggende theorieën, zoals niemand bijna meer in deze tijd. Mijns inziens verhoogt kennis van de achterliggende theorieën het inzicht.

De basis van alles is de systeemtheorie, de risicoanalyse en de stuurmanskunde (cybernetica) steunen daarop. Contractbeheersing is een praktische toepassing van de cybernetica, net als de mode van enkele decennia geleden 'quality control' en 'quality assurance'. (zie bij gevoegd artikel)

Allereerst het begrip risico § 2.1 doelt op het optreden van een onzekere gebeurtenis met een afwijking positief of negatief als gevolg.

Bij de contractbeheersing aanvaardt men dat er kleine afwijkingen van het plan (kosten, tijd of techniek) zullen optreden, omdat het volledig beheersen tot onaanvaardbare kosten zou leiden.

Ex ante is er sprake van risico omdat er een kans is dat een onzekere gebeurtenis met een afwijking als gevolg optreedt. Ex post zijn er alleen de afwijkingen.

Mijns inziens is dit juridisch van belang, omdat een kans niet is vast te leggen en te controleren. Kijk naar de verzekeringsovereenkomst waarbij de verzekeraar in ruil voor een premie bereid is het gevolg van een onzekere gebeurtenis te dekken. Het woord 'kans' komt daarin niet voor.

Het contractueel verdelen van 'risico's' dat in de populaire literatuur vaak wordt voorgesteld is m.i. dus niet mogelijk. Men kan alleen de gevolgen van nader aan te geven onzekere gebeurtenissen bij voorbaat toewijzen

(Kwaliteits)beheersing is gebaseerd op de terugkoppeling met de volgende activiteiten:

- 1 het vastleggen van streefwaarden, specificaties, normen, eisen
- 2 het meten van de werkelijke waarden en vergelijken met de norm
- 3 het afkeuren of bijsturen van de productie
- 4 het vastleggen van de metingen en de correcties
- 5 het streven naar verbetering

De 5 activiteiten zorgen voor de beheersing van het productie proces. Deze aanpak wordt beschreven door Feigenbaum, Juran.

Bij het klassieke toezicht worden de 5 activiteiten uitgevoerd door de opdrachtgever. Het streven van de kwaliteitszorg en de systeemgerichte contractbeheersing is die activiteiten over te dragen aan de producent.

Een iets andere groepering van de zelfde beheersingsactiviteiten wordt gegeven door Deming in zijn cirkel: Plan -> Do -> Check -> Act

Plan staat voor het plannen van de 5 activiteiten en de productie

Do staat voor het produceren

Check doelt op het meten en vergelijken met de norm

Act is het bijsturen

Bij kwaliteitsborging checkte de opdrachtgever of de opdrachtnemer alle 5 beheersingsactiviteiten goed geïmplementeerd had en slechts bij uitzondering het product zelf.

Ook kan de aanwezigheid van de 5 activiteiten worden vastgesteld door een certificerende instelling, die daarvoor een certificaat toekent aan de producent.

De systeem gerichte contractbeheersing is m.i. de toepassing van de oude kwaliteitsborgingsgedachte, waarbij de verantwoordelijkheid voor de produktie en de 5 beheersingsactiviteiten geheel bij de ON ligt.

De gevolgen van de resterende afwijkingen komen voor rekening van OG tenzij ze binnen de garantietermijn blijken.

Door Prorail zijn varianten op dit systeem bedacht, die uitsluitend de verdeling van de zelfde 5 activiteiten over diverse partijen betreffen.

Zo kunnen meting en vergelijking uitgevoerd worden door ON, TIS (in dienst van OG of ON), OG

Om de TIS te motiveren heeft men bedacht de mogelijke afwijkingen van het plan te verzekeren bij een verzekeraar, die dan ook opdrachtgever van de TIS is.

Mijns inziens is hier voorzichtigheid geboden omdat de verzekeraar niet alle afwijkingen dekt die de OG kunnen treffen. Bovendien is verzekeren altijd duurder dan zelf het risico dragen, omdat de premie ten minste tweemaal het risico (kans.Gevolg) bedraagt. Als men dus qua vermogen het gevolg kan dragen is verzekeren af te raden. Zoals u opmerkt verzekert het Rijk zich derhalve ook niet.

Om de ON te motiveren kan men hem ook nog dwingen zelf de verzekering aan te gaan incl de TIS. Een goede ON zou beloond worden met een lage verzekeringspremie. Voor een vermogende opdrachtgever blijft echter het argument van hoge kosten van verzekeren van kracht, nu via de aannemingssom.

Op economische gronden lijkt het mij uiterst onwaarschijnlijk dat een dergelijk conglomeraat van partijen efficiënter en dus goedkoper werkt dan OG en ON samen met een goede verdeling van de verantwoordelijkheden en vertrouwen in elkaars kunnen.

Dat zou ik de RGD aanbevelen.

J.K.Vrijling

8/4/11

## BIJLAGE 9 REACTIE PROF. VAMBERSKY

---

### **TOEZICHT EN CONTRACTBEHEERSING**

*(conceptrapport d.d. 10 maart 2011)*

**Algemeen:**

1. Op enkele delen na, is het rapport zeer **moeilijk leesbaar**. Vele complexe en met veel informatie geladen zinnen zijn voor meerdere uitleg vatbaar.
2. Het bovenstaande wordt nogal versterkt door het notoir weglaten van **komma's**. Het invullen hiervan wordt aan de lezer overgelaten. Men moet de zinnen meerdere malen lezen, om er een interpretatie aan te kunnen geven die past in het context van het geheel. Dat de interpretatie niet altijd de juiste is, ligt voor de hand. Het leidt ook sterk af. De inhoud van het rapport - dat waar het om gaat - wordt hierdoor naar de achtergrond verdrongen. Na enige tijd kan dit bij de lezer tot irritaties leiden. Ik denk dat dit het laatste is, wat de opsteller bij zijn opdrachtgever wil bereiken. Verbetering op dit gebied zou het rapport zeer ten goede komen.
3. Verklaring van **acroniemen** wordt consequent weggelaten. Voor de goede leesbaarheid van het rapport moet men juist het tegenovergestelde doen en alle acroniemen juist wel consequent verklaren.
4. **Vreemde taal termen** graag in het Nederlands vertalen, dan wel duidelijk visueel onderscheiden – bijvoorbeeld in cursief of tussen haakjes plaatsen. Ook dit vergroot de leesbaarheid.
5. **Referenties / literatuurlijst** opnemen.
6. Voor het aangeven en bijhouden van referenties een **consequente systematiek** invoeren en volgen. Nu worden referenties, toelichtingen en kantnotities - alles door elkaar – op een hoop gegooid en doorgenummerd. Het is niet hoe een wetenschappelijk rapport geschreven wordt. Ik raad aan, dat de steller een dictaat van de TU Delft aanschaft en doorleest, waar het schrijven van rapporten wordt behandeld. Daar in zijn vele zeer bruikbare tips en aanwijzingen verwerkt, tot en met verwijzingen naar handige software pakketten, die het schrijven vergemakkelijken.
7. **Samenvatting** ontbreekt.
8. Het rapport beperkt zich nu slechts tot het opsommen van bestaande methodieken en systemen van toezicht en contractbeheersing. De waarde van het rapport zou sterk toenemen als de opsteller aan de hand van zijn onderzoek ook zijn (gemotiveerde) **toekomstvisie** zou geven ten aanzien van de verwachte ontwikkelingen op dit gebied. Naast de genoemde voordelen en nadelen, ook kansen, bedreigingen, tekortkomingen, trends, ... , aan te wijzen en vervolgens hierop gebaseerd goed gemotiveerde en “op maat gemaakte” **aanbevelingen** te doen richting Rijksgebouwendienst, is aan te raden. Durf je nek uit te steken!
9. Het ligt voor de hand, dat een **combinatie** van enkele bestaande methodieken / systemen voor Rijksgebouwendienst een goede en werkbare oplossing biedt. Geef dit aan!

**In detail:**

Zie het conceptrapport “IBR Tussenrapport RGD-10 maart met comment. JV 22-3-11.doc” met de daarin aangegeven detailopmerkingen.

(Deze detailopmerkingen zijn met de wijzigingsfunctie van Microsoft Word aangebracht en worden hier niet opgenomen, *HS*)