

Systeemgerichte contractbeheersing of commissioning als overkoepelende methode van contractbeheersing

Inhoud

Systeemgerichte contractbeheersing of commissioning als overkoepelende methode van contractbeheersing	1
Samenvatting	2
1. Aanleiding en vraagstelling	4
2. Hoe dient een overkoepelende methodiek van contractbeheersing er uit te zien?.....	6
2.1 Basisprincipes methode	6
2.3 Ontwikkelingen waarbij het conceptueel model moet aansluiten	7
3. SCB of commissioning	8
3.1 Interpretatie SCB en commissioning	8
4. Conclusie	10
4.1 Ontwikkeltraject.....	11

Samenvatting

Vraagstelling

De Rgd heeft het IBR en de TU Delft gevraagd om een advies te geven over de vraag of systeemgerichte contractbeheersing dan wel commissioning als overkoepelende methode van contractbeheersing door de Rijksgebouwendienst ontwikkeld en toegepast zou moeten worden. Voor de beantwoording van die vraag is allereerst het doel van de taakopdracht contractbeheersing en toezicht van belang en de Rijks- en Rgd-brede doelstellingen die voor deze taakopdracht van belang zijn. Deze doelen zijn kort samengevat:

- Samenhangende methodiek
- Verbetering van functionele kwaliteit
- Terugdringen van faalkosten
- 'De markt levert'
- Regierol Rgd
- Transparantie en aantoonbaarheid van prestaties
- Samenwerking met andere collega uitvoeringsorganisaties
- Integratie en bundeling van opdrachten

Basisprincipes en gewenste effecten van contractbeheersingsmethode

Op basis van deze doelen kunnen de basisprincipes voor de contractbeheersing worden uitgewerkt. In deze uitwerking wordt de verantwoordelijkheid voor het eindproduct nog nadrukkelijker bij de opdrachtnemer gelegd om zoveel mogelijk te voldoen aan de doelstellingen 'de markt levert' en de 'Rgd als regisseur'. De Rgd kan dit doen door van de opdrachtnemer een zodanig project- en kwaliteitsmanagement te eisen dat het gewenste kwaliteitsniveau wordt bereikt. Hierdoor kan de Rgd in zijn contractbeheersing meer afstand nemen tot de uitvoering van de opdracht.

Bijkomend voordeel van kwaliteitsborging door de opdrachtnemer en beheersing op afstand is dat daarmee een systematische, samenhangende en overkoepelende methodiek binnen bereik komt, omdat een methode die primair uitgaat van beheersing door de opdrachtnemer in beginsel op alle aspecten en in alle fasen toepasbaar is.

Ondanks dat de Rgd meer afstand neemt tot de uitvoering van de opdracht, blijft een onvervreembare verantwoordelijkheid op de Rgd rusten. De Rgd zal moeten kiezen welke werkzaamheden bij de eigen organisatie blijven om die verantwoordelijkheden invulling te geven. Uitgangspunt hierbij is tevens dat de prestaties van opdrachtnemers aantoonbaar en herleidbaar gemaakt kunnen worden. Dit zal leiden tot een mix van toetsen waarbij de Rgd risicogestuurd op verschillende niveaus (systeem, proces en product) de kwaliteitsborging door de opdrachtnemer en de productkwaliteit toetst.

Een eerste gewenst effect van contractbeheersing volgens de hierboven beschreven basisprincipes is het terugdringen van correctiekosten (faalkosten). Dit kan bereikt worden door meer aan preventie te doen. (Zie ook figuur 1 op pag. 4) Er gaat een preventieve werking uit van systeem- en procestoetsen, omdat met die toetsen voorafgaand het proces wordt verbeterd dat tot het eindproduct moet leiden.

Een tweede gewenst effect dat ook is beschreven in de doelstelling van de werkgroepen is de verbetering van de functionele kwaliteit van objecten. Ook voor dit effect is de preventieve werking van toetsing van systemen en processen van belang. Bovendien geven producttoetsen nog een controle achteraf van de geëiste kwaliteit.

De methodiek moet voorts geschikt zijn voor *grote gebundelde opdrachten* (onderhoud en beheer) en *geïntegreerde opdrachten* (DB(FMO) projecten), omdat de Rgd heeft aangegeven, onder meer in de Toekomstvisie 2012-2016 dat de aard en omvang van de opdrachten zich steeds meer in die richting zullen gaan ontwikkelen.

Vanuit de gedachte dat er meer samengewerkt zal worden met vastgoedpartners bij de Rijksoverheid is van belang welke methodieken Rijkswaterstaat, RVOB en DVD gebruiken. Van Rijkswaterstaat is bekend dat de methode SCB wordt gebruikt. Van RVOB en DVD is ons niet bekend welke methode ze gebruiken.

SCB en Commissioning

SCB is een methode die kwaliteitsborging door de opdrachtnemer voorop stelt. De opdrachtnemer beheerst zijn project en kan met de registraties die zijn opgenomen in zijn verificatie- en keuringsplan en de daaruit afkomstige rapporten aantonen dat de (deel)producten voldoen aan de eisen. Beheersing door de opdrachtgever vindt daarom voor een gedeelte slechts plaats door controle van het systeem van kwaliteitsmanagement en de in dat systeem beschreven processen van de opdrachtnemer. De opdrachtgever beheerst het project dus op afstand, door gebruik te maken van een mix van systeem-, proces- en product toetsen.

Commissioning is een systematisch proces van testen en documenteren dat erop gericht is het gebouw gedurende de gehele levensduur de gewenste prestaties, met name op het gebied van het binnenklimaat, te laten leveren. Er bestaan verschillende varianten van commissioning: initiële commissioning, die plaatsvindt in de ontwerp- en uitvoeringsfase en retro-, her- en permanente commissioning, die plaatsvinden in de gebruik- en beheerfase.

Voor zover wij weten geldt alleen voor retro-commissioning (en her-commissioning) dat daarvoor een door verschillende Nederlandse partijen (zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers) opgestelde werkwijze beschikbaar is. Alleen retro-commissioning en her-commissioning kunnen daarom als volwassen instrument voor de utiliteitsbouw in Nederland worden aangemerkt. Deze methode heeft de kenmerken van toetsing op productniveau.

Conclusie

Conclusie is dat SCB het beste aansluit bij de hierboven beschreven basisprincipes en ontwikkelingen. SCB is meer geschikt om als overkoepelende methodiek te dienen dan commissioning, omdat SCB in beginsel op alle aspecten van een opdracht kan worden ingezet. SCB gaat namelijk uit van een (in ieder geval gedeeltelijk) abstracter toetsniveau en laat kwaliteitsborging van het werk, zoveel mogelijk aan de opdrachtnemer.

Bovendien komt de Rgd, door de kwaliteitsborging zoveel mogelijk bij de opdrachtnemer zelf te leggen, meer op afstand te staan en kan de Rgd zich meer richten op een regisserende rol. De toepassing van SCB zou daarom ook aansluiten bij een andere ontwikkeling bij de Rgd: de verschuiving naar DB(FMO)- contracten en maincontracting. Bij die contractvormen neemt de Rgd immers ook meer afstand tot de uitvoering van de opdracht en ontstaan opdrachten die een grotere

omvang hebben. Tot slot kan ook nog van belang zijn dat SCB op dit moment al breed wordt toegepast door Rijkswaterstaat.

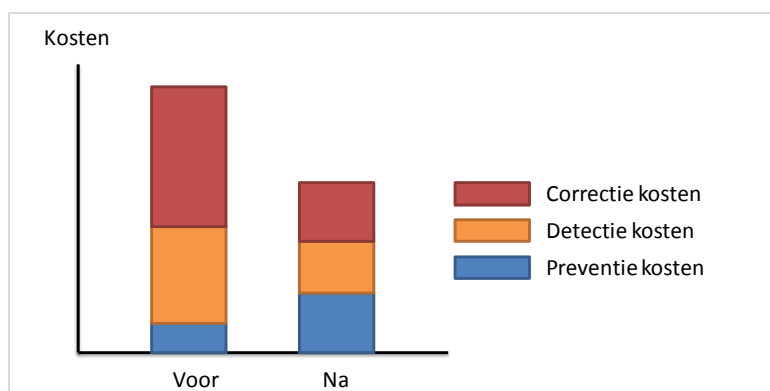
1. Aanleiding en vraagstelling

De Rgd heeft het IBR en de TU Delft gevraagd om een advies te geven over de vraag of systeemgerichte contractbeheersing dan wel commissioning als overkoepelende methode van contractbeheersing door de Rijksgebouwendienst doorontwikkeld en toegepast zou moeten worden. Voor de beantwoording van die vraag is allereerst het doel van de taakopdracht contractbeheersing en toezicht van belang. Dit doel staat naar ons inzien beschreven in de verschillende documenten (analyse en verantwoording) die zijn opgesteld door de werkgroepen (Technical Inspection Service, Commissioning en Systeemgerichte contractbeheersing). Hierin wordt het volgende doel beschreven:

Samenhangende en werkende methodiek voor contractbeheersing en toezicht voor de Rgd, waarmee de dienst er in redelijkheid van mag uitgaan dat uitbestede diensten, werken en levering op huisvestingsgebied ook daadwerkelijk conform afspraken worden geleverd. Het verbeteren van de functionele kwaliteit van objecten en het terugdringen van de faalkosten zijn een doelstelling van de te hanteren methodiek.¹

Allereerst wordt uit dit citaat duidelijk dat er een breed toepasbare methodiek moet zijn die voor alle uitbestede diensten, werken en leveringen (huur- en koopcontracten uitgezonderd) ingezet kan worden. Voortschrijdend inzicht heeft er bij de werkgroepen toe geleid dat de methoden in eerste instantie ontwikkeld zullen worden voor geïntegreerde contracten (geïntegreerd tenzij) en gebundelde opdrachten.

Voorts is het oogmerk dat de methodiek bijdraagt aan een verbetering van de functionele kwaliteit van objecten en het terugdringen van faalkosten (ook wel correctiekosten genoemd, zie de volgende figuur 1).



Figuur 1: Effect van kwaliteitszorg

Uit de verschillende analysedocumenten van de werkgroepen, het visiedocument van de Rgd (toekomstvisie 2012-2016) en de gesprekken die gevoerd zijn met de betrokken Rgd (deel)projectleiders zijn de volgende doelstellingen naar voren gekomen die in meer of mindere mate richtinggevend en kaderstellend zijn voor de te ontwikkelen contractbeheersingsmethoden. De doelen en kaders die volgen uit de verschillende bronnen zijn:

¹ Uit: Analyse en verantwoording Commissioning, Werkgroep commissioning, versie 31-01-2012.

- De markt levert
 - De Rgd voert zelf geen uitvoerende werkzaamheden meer uit
 - Onder uitvoerende werkzaamheden verstaan wij: ontwerpen, construeren, toezicht houden, directievoering, et cetera.
 - De markt zoveel als mogelijk inzetten in de taken van de Rijksgebouwendienst
 - Project- en kwaliteitsmanagement worden de verantwoordelijkheid van de marktpartijen.
 - De Rijksgebouwendienst gaat contracten beheersen op een grotere afstand dan dat ze nu doet.
 - Echter, er blijft een onvervreembare verantwoordelijkheid op de Rgd rusten. De Rgd zal moeten kiezen welke werkzaamheden zij zelf uit blijft voeren om die verantwoordelijkheden invulling te geven.
- De Rgd als regisseur
 - De Rgd beperkt zich tot de Rompfunctie
 - Focus op de eindgebruiker / klanten.
 - Organiseren & contracteren zelf; organiseren van het netwerk.
 - Kennis met verstand van zaken organiseren.
 - De Rgd wordt flexibeler en kleiner
 - Flexibiliteit wordt mede ingevuld doordat er flexibele schil van medewerkers komt (buiten de Rgd).
 - Rgd wordt substantieel kleiner.
- Efficiënt inzetten van Rijksmiddelen
 - Samenwerking met andere collega-uitvoeringsorganisaties
 - Hiervoor dient men uitwisselbare processen, methoden en capaciteiten te bezitten.
- Marktbenadering
 - Bundeling van opdrachten
 - Geen of zeer weinig losse en kleine opdrachten meer, maar bundelen naar een aantal grotere opdrachten. Hiervan afwijken vraagt om verantwoording.
 - Nadruk op bestaande voorraad (hier is tevens een grote slag qua efficiency te bereiken, zie markt cijfers). Maincontracting verdient aandacht en middelen.
 - Geïntegreerde aanpak
 - DB(FMO) wordt de standaard.
 - Uitbesteding op basis van output (gewenste prestaties); de markt levert en is verantwoordelijk.
- Transparantie van het handelen en prestaties
 - Het handelen van de dienst dient transparanter te worden. Dit kan alleen tot stand worden gebracht als processen, werkwijzen, contracten e.d. worden gestandaardiseerd en de grote variatie aan mogelijke contracten en werkwijzen wordt teruggebracht.
 - De prestaties van de dienst dient men aantoonbaar te maken. Dit kan alleen als de resultaatgebieden van de Rgd worden gekoppeld aan meetwaarden, normen en standaard processen.
 - De methodiek dient te leiden tot een verantwoorde en aantoonbare manier van contractbeheersing gebaseerd op gerechtvaardigd vertrouwen.

- Aantoonbaarheid en herleidbaarheid van prestaties zijn noodzakelijk voor (politieke) verantwoording van de besteding van overheidsmiddelen en de kwaliteit het geleverde.

2. Hoe dient een overkoepelende methodiek van contractbeheersing er uit te zien?

In deze paragraaf staat allereerst de volgende vraag centraal: Welke basisprincipes moeten aan een contractbeheersingsmethode ten grondslag liggen, om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de hierboven beschreven doelstellingen en ontwikkelingen van de Rgd?

Nadat in de eerste subparagraaf de basisprincipes van de methode uiteen worden gezet worden vervolgens de gewenste effecten van de methode beschreven. Tot slot worden een aantal ontwikkelingen beschreven waarbij de methode moet aansluiten.

2.1 Basisprincipes methode

In deze paragraaf worden de basisprincipes beschreven waaraan het nieuwe concept voor contractbeheersing en toezicht dient te voldoen.

Kwaliteitsborging door de opdrachtnemer & beheersing op afstand

Onder 'de markt levert' en de 'Rgd als regisseur', heeft de Rgd zich ten doel gesteld zelf minder of geen uitvoerende taken meer uit te voeren en de markt hier zo veel als mogelijk op in te gaan zetten. De Rgd dient daarbij flexibeler en kleiner te (kunnen) worden.

Aan deze doelstellingen kan invulling worden gegeven door de verantwoordelijkheid voor het eindproduct nog nadrukkelijker bij de opdrachtnemer te leggen. De Rgd kan dit doen door van de opdrachtnemer een zodanig project- en kwaliteitsmanagement te eisen dat het gewenste kwaliteitsniveau wordt bereikt. Door deze verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij de opdrachtnemer neer te leggen, kan de Rgd in zijn contractbeheersing meer afstand nemen tot de uitvoering van de opdracht. De opdrachtnemer verricht namelijk meer werkzaamheden om de kwaliteit van zijn eindproduct te borgen, waardoor de contractbeheersing van de Rgd zich meer op een abstracter niveau op de kwaliteitsborging door de opdrachtnemer kan richten en minder op een concreet niveau op de kwaliteit van het eindproduct.

Bijkomend voordeel van kwaliteitsborging door de opdrachtnemer en beheersing op afstand is dat daarmee een systematische, samenhangende en overkoepelende methodiek, één van de doelen van de taakopdracht contractbeheersing en toezicht, binnen bereik komt, omdat een methode die primair uitgaat van beheersing door de opdrachtnemer in beginsel op alle aspecten en in alle fasen toepasbaar is. Een methodiek die het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer niet centraal stelt en zich primair richt op het productniveau is naar zijn aard minder geschikt om als samenhangende overkoepelende methodiek te dienen, omdat controles op productniveau er bij verschillende producten en aspecten daarvan en in verschillende fasen anders uit zullen zien.

Mix van toetsen

Ondanks dat de Rgd meer afstand neemt tot de uitvoering van de opdracht, blijft een onvervreembare verantwoordelijkheid op de Rgd rusten. De Rgd zal moeten kiezen welke werkzaamheden zij zelf uit blijft voeren om die verantwoordelijkheden invulling te geven. Uitgangspunt hierbij is tevens dat de prestaties van de dienst aantoonbaar en herleidbaar gemaakt kunnen worden. Dit zal leiden tot een mix van toetsen waarbij de Rgd risicogestuurd op verschillende

niveaus de kwaliteitsborging door de opdrachtnemer en de productkwaliteit toetst. Dit alles dient plaats te vinden binnen een samenhangende en overkoepelende methodiek.

De toetsing zal plaats vinden op systeem-, proces- als productniveau. Het is project- en opdrachtnemer afhankelijk waar de nadruk van deze toetsen op zal liggen. Het kwaliteitsborgingssysteem van de opdrachtnemer zal bij de systeem- en procestoetsen centraal staan. Daar waar specifieke risico's op productniveau als de verantwoordelijkheid van de Rgd worden gezien, kunnen producttoetsen worden ingezet.

De producttoetsen kunnen door een derde worden uitgevoerd, bijv. een TIS, een ambtenaar of een commissioner. Uiteraard kunnen deze producttoetsen ook weer volgens een bepaalde methodiek worden uitgevoerd.

2.2 Gewenste effecten

Een eerste gewenst effect, genoemd in de doelstelling van de werkgroepen is het terugdringen van correctiekosten (faalkosten). Dit kan bereikt worden door meer aan preventie te doen. (Zie ook figuur 1 op pag. 4) Er gaat een preventieve werking uit van systeem- en procestoetsen, omdat met die toetsen voorafgaand het proces wordt verbeterd dat tot het eindproduct moet leiden. Bij een controle op productniveau heeft het proces dat tot dat (deel)product heeft geleid al plaatsgevonden en is dus in mindere mate sprake van preventie.

Een tweede gewenst effect dat is beschreven in de doelstelling van de werkgroepen is de verbetering van de functionele kwaliteit van objecten. Ook voor dit effect is de preventieve werking van toetsing van systemen en processen van belang. Systeem- en procestoetsen geven vooraf een beeld van de uitvoering van de gehele opdracht of een (groot) gedeelte daarvan en producttoetsen geven in beginsel alleen een beeld van het met die toets gecontroleerde aspect op het moment van toetsing (achteraf). Ook producttoetsen kunnen echter een belangrijke rol spelen bij de borging van de functionele kwaliteit van objecten. Voor het beheersen van bepaalde risico's kunnen systeem- en procestoetsen onvoldoende zekerheid bieden en producttoetsen noodzakelijk blijken. Het hierboven beschreven concept van kwaliteitsborging door de opdrachtnemer en beheersing op afstand met een mix van toetsen biedt voldoende flexibiliteit om projectspecifiek de opdrachten risicogestuurd te beheersen.

Of en in welke mate deze effecten zich daadwerkelijk voor gaan doen, zal in de praktijk moeten blijken. Binnen (pilots) en buiten de Rgd zijn al ervaringen opgedaan met SCB in de utiliteitsbouw. Van deze ervaringen hebben wij echter geen kennis kunnen nemen, waardoor die niet in deze notitie opgenomen kunnen worden.

2.3 Ontwikkelingen waarbij het conceptueel model moet aansluiten

De methodiek moet geschikt zijn voor *grote gebundelde opdrachten* (onderhoud en beheer) en *geïntegreerde opdrachten* (DB(FMO) projecten), omdat de Rgd heeft aangegeven, onder meer in de Toekomstvisie 2012-2016 dat de aard en omvang van de opdrachten zich steeds meer in die richting zullen gaan ontwikkelen. Voor het hierboven beschreven model geldt dat het goed aansluit bij deze ontwikkeling omdat integratie en bundeling ook meer afstand tot de uitvoering van de opdracht tot gevolg zullen hebben en het hierboven beschreven model administratieve lasten met zich zal brengen die bij te kleine opdrachten mogelijk niet meer proportioneel zullen blijken te zijn.

Vanuit de gedachte dat er meer samengewerkt zal worden met vastgoedpartners bij de Rijksoverheid is van belang welke methodieken Rijkswaterstaat, RVOB en DVD gebruiken. Van Rijkswaterstaat is bekend dat de methode SCB wordt gebruikt. Van RVOB en DVD is ons niet bekend welke methode ze gebruiken.

3. SCB of commissioning

In deze paragraaf wordt de terugkoppeling gemaakt naar de oorspronkelijke vraagstelling van de Rgd: Moet de Rgd SCB of commissioning als overkoepelende methodiek voor contractbeheersing en toezicht gaan ontwikkelen?

3.1 Interpretatie SCB en commissioning

Hieronder zetten wij kort uiteen wat we verstaan onder SCB en commissioning en concluderen vervolgens in paragraaf 4 bij welke methode het in paragraaf 2 beschreven concept het beste aansluit.

SCB

SCB is een methode die kwaliteitsborging door de opdrachtnemer voorop stelt. De opdrachtnemer beheert zijn project en kan met de registraties die zijn opgenomen in zijn verificatie- en keuringsplan en de daaruit afkomstige rapporten aantonen dat de (deel)producten voldoen aan de eisen. Beheersing door de opdrachtgever vindt daarom voor een gedeelte slechts plaats door controle van het systeem van kwaliteitsmanagement en de in dat systeem beschreven processen van de opdrachtnemer. De opdrachtgever beheert het project dus op afstand, door gebruik te maken van een mix van systeem-, proces- en product toetsen.

SCB is de contractbeheersingsmethode die door Rijkswaterstaat op dit moment breed wordt ingezet. De methode is voor wat betreft de infrastructuur-bouw een volwassen methode, omdat er binnen die sector al voldoende ervaring mee is opgedaan. Een groep Nederlandse aannemers binnen de infrastructuursector heeft inmiddels ervaring met deze methode. Voor de aannemers die alleen actief zijn in de utiliteitsbouw geldt dat de kennis en ervaring met SCB nog zeer beperkt zijn. De Rgd gaat ervan uit dat aannemers zich aan zullen passen aan contractbeheersing volgens SCB. De eventuele ontwikkelkosten aan de zijde van de marktpartijen worden daarom buiten beschouwing gelaten. Ditzelfde geldt voor de ontwikkelkosten aan de zijde van de Rgd.

Commissioning

Commissioning is een methode die in Nederland met name toegepast wordt op de prestatieborging van bestaande installaties.² Buiten Nederland, met name in de VS, ziet commissioning op een bredere toepassing in de ontwerp- en uitvoeringsfase van installaties. Deze paragraaf zal eerst het begrip commissioning en de vormen van commissioning nader uitleggen. Vervolgens zal het niveau van volwassenheid in Nederland en daarbuiten uiteen worden gezet.

Methode

De methode commissioning werd oorspronkelijk gebruikt voor de kwaliteitsborging van verwarmings-, ventilatie- en airconditioningsystemen, maar wordt tegenwoordig breder gebruikt

² Omdat commissioning nog geen helder omlijnde methode is in Nederland (zie hieronder in deze paragraaf onder het kopje volwassenheid), is er discussie mogelijk over het huidige toepassingsgebied van commissioning in Nederland. Wij gaan in dit verband alleen uit van uitgewerkte en gestandaardiseerde vormen van commissioning.

om gebouwprestaties te waarborgen door niet alleen het presteren van installaties te controleren maar ook invloed van het gebouw daarop te onderzoeken.³ Commissioning is een systematisch proces van testen en documenteren dat erop gericht is het gebouw gedurende de gehele levensduur de gewenste prestaties, met name op het gebied van het binnenklimaat, te laten leveren.

Commissioning kan door een opdrachtgever, een opdrachtnemer of een derde partij (een commissioner) worden uitgevoerd.

Vormen van commissioning

In de internationale literatuur worden verschillende soorten commissioning onderscheiden:

- Initiële commissioning
- Retro-commissioning
- Her-commissioning
- Permanente commissioning

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.⁴ Her-commissioning betreft het opnieuw uitvoeren van een commissioning die al eerder als initiële commissioning of retro-commissioning heeft plaatsgevonden.⁵ Permanente commissioning is het continue beoordelen van prestaties van installaties ook tijdens de gebruiks- en beheerfase.⁶

Volwassenheid

Anders dan SCB en TIS is commissioning naar ons inzien nog geen helder omlinjende methode in Nederland. Uit de interviews die wij hebben gehouden ten behoeve van het opstellen van het afwegingskader werd duidelijk dat er in Nederland nog geen eenduidig geborgde methode is die door alle partijen als commissioning wordt gezien.

Voor zover wij weten geldt alleen voor retro-commissioning (en her-commissioning) dat daarvoor een door verschillende Nederlandse partijen (zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers) opgestelde werkwijze beschikbaar is. Alleen retro-commissioning en her-commissioning kunnen daarom als volwassen instrument voor de utiliteitsbouw in Nederland worden aangemerkt. De methode is door stichting ISSO⁷ uitgewerkt in een aantal publicaties, namelijk ISSO publicaties 100 (bewustwording), 104 (stappenplan naar betere functionaliteit) en 106 (methode voor diagnose van de problemen, functionele inspecties). De ISSO methode is op een aantal plaatsen in Nederland inmiddels toegepast. Binnen de Rgd lijkt de methode FCIB sterke overeenkomsten te vertonen met commissioning. Het verschil lijkt echter in de zwaarte en in de focus te liggen: commissioning zoals ISSO deze heeft uitgewerkt focust zich vooral op het functioneel presteren terwijl FCIB zich meer richt op de technische prestaties.

Voor de overige vormen van commissioning (initiële en permanente commissioning) geldt dat ze in de Nederlandse utiliteitsbouw voor zover wij weten nog niet zijn uitgewerkt en gestandaardiseerd

³ A. Poel, G.T. Hutjes en C.A. Tiekstra, 'Contractering en kwaliteitsborging', 2007.

⁴ Zie ook A. Poel, G.T. Hutjes en C.A. Tiekstra, 'Contractering en kwaliteitsborging', 2007.

⁵ Zie ook A. Poel, G.T. Hutjes en C.A. Tiekstra, 'Contractering en kwaliteitsborging', 2007.

⁶ H.C. Peitsman, 'Commissioning en documentenstroom in één overzicht', TVVL Magazine 2008, p. 55-56.

⁷ Kennisinstituut voor de installatiesector.

zoals bij retro-commissioning is gedaan door ISSO. Buiten de utiliteitsbouw zijn er wel ervaringen met commissioning binnen de petrochemische industrie.

Uit de interviews die we hebben gehouden blijkt dat de wijze waarop commissioning op dit moment in Nederland wordt ingezet de kenmerken heeft van toetsing op productniveau. Dat commissioning ook door de opdrachtnemer zelf kan worden uitgevoerd, verandert niets aan het karakter van de methode, omdat commissioning dan een eigen producttoets binnen het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer wordt, zoals bij de TIS ook mogelijk is. Daarmee wordt echter nog niet dat kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer getoetst, zoals bij toetsing op systeem- en procesniveau het geval zou zijn.

In de Verenigde Staten wordt commissioning al langer en meer gebruikt dan in Nederland. Uit 'The Building Commissioning Guide' van de Public Buildings Service van de US General Services Administration blijkt dat commissioning ook in de VS wordt ingezet op het aspect van het functioneren van installaties en de invloed van het gebouw daarop. Uit de Building Commissioning Guide wordt voorts duidelijk dat commissioning zoals toegepast door de GSA de kenmerken heeft van producttoetsing (design reviews, testen van installaties).

4. Conclusie

Conclusie is dat SCB het beste aansluit bij het in paragraaf 2 beschreven concept. SCB is meer geschikt om als overkoepelende methodiek te dienen dan commissioning, omdat SCB in beginsel op alle aspecten van een opdracht kan worden ingezet. SCB gaat namelijk uit van een (in ieder geval gedeeltelijk) abstracter toetsniveau en laat kwaliteitsborging van het werk, zoveel mogelijk aan de opdrachtnemer.

Bovendien komt de Rgd, door de kwaliteitsborging zoveel mogelijk bij de opdrachtnemer zelf te leggen, meer op afstand te staan en kan de Rgd zich meer richten op een regisserende rol. De toepassing van SCB zou daarom ook aansluiten bij een andere ontwikkeling bij de Rgd: de verschuiving naar DB(FMO)- contracten en maincontracting. Bij die contractvormen neemt de Rgd immers ook meer afstand tot de uitvoering van de opdracht en ontstaan opdrachten die een grotere omvang hebben. Tot slot kan ook nog van belang zijn dat SCB op dit moment al breed wordt toegepast door Rijkswaterstaat.

Het ligt niet voor de hand om commissioning te ontwikkelen tot een methode die vergelijkbaar is met SCB. Daarvoor zou nodig zijn dat de commissioningmethodes die op dit moment in Nederland beschikbaar zijn, worden uitgebreid met systeem- en procestoetsing en bovendien geschikt moeten worden gemaakt voor andere aspecten dan het functioneren van installaties en de invloed van het gebouw daarop. Bovendien kan dan de vraag gesteld worden, wat het verschil nog is tussen SCB en een zo ver doorontwikkelde vorm van commissioning.

Met de hierboven beschreven conclusie willen we echter niet zeggen dat de methodiek commissioning (evenals de TIS) niet gebruikt kan worden binnen het overkoepelende systeem van SCB. Zowel opdrachtgever (als toetsinstrument) als de opdrachtnemer (als onderdeel van het kwaliteitsmanagementsysteem) kunnen gebruik maken van commissioning. Daar waar het gaat om beheer en onderhoud van de bestaande voorraad, dit onderdeel van het takenpakket zal de komende jaren aan importantie groeien, kan commissioning bijdragen aan het (functioneel)

presteren van gebouwen. In de hiernaast weergegeven figuur (2) is de plaats van TIS en commissioning in het kader van SCB weergegeven.

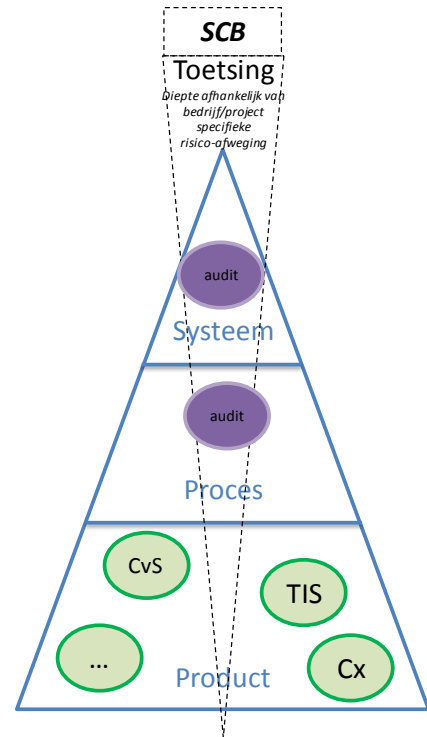
4.1 Ontwikkeltraject

SCB is niet een methode die van de ene op de andere dag kan worden ingevoerd. Wel past SCB in een bredere ontwikkeling die de overheid heeft ingezet binnen de bouwsector om meer verantwoordelijkheden bij marktpartijen te leggen.⁸

Indien de Rgd voldoende perspectief ziet in SCB zal de methode verder ontwikkeld kunnen worden en nagedacht moeten worden over de vraag wat SCB betekent voor het inkoopproces (bv. aanbestedingscriteria) en de contractfase (welke eisen worden aan de kwaliteitssystemen van de opdrachtnemer gesteld, welke toetsstrategieën hanteert men, wie voert de toetsen uit, hoe worden de toetsen ingevuld, wat zijn de consequenties van een negatieve toetsuitslag, hoe dient SCB contractueel geregeld te worden, etc.). Voorts zal ook bij de marktpartijen een ontwikkeltraject nodig zijn, waarin de Rgd mogelijk ook een rol zal hebben te vervullen. Over het tijdsbestek waarin deze ontwikkelingen plaats zouden kunnen vinden en de kosten die daarmee gepaard gaan, kunnen wij op dit moment geen uitspraken doen. De ontwikkelingen hangen namelijk nauw samen met de interne organisatie van de Rgd en de ontwikkelmogelijkheden van marktpartijen. Deze informatie kan mogelijk verkregen worden uit de pilotprojecten die de Rgd op dit moment al heeft opgestart.

Tevens is voor de inzet van SCB noodzakelijk dat andere randvoorwaarden in de praktijk moeten worden gebracht, zoals het vergroten en bundelen van contracten. Op basis van de ervaringen van Rijkswaterstaat kan immers gesteld worden dat SCB geen proportioneel instrument is bij contracten met een relatief kleine omvang.⁹ Nadere analyse is nodig om vast te stellen wanneer SCB proportioneel is voor de Rgd.

Groot voordeel is wel dat de Rgd kan leren van de organisatie, processen en systemen die inmiddels door Rijkswaterstaat zijn opgebouwd. Daarnaast is binnen de Rgd ervaring met PPS- en maincontracting. Binnen deze contracten is een vorm van contractbeheersing op afstand vormgegeven. Deze elementen tezamen kunnen een basis en een blauwdruk vormen voor het op te zetten ontwikkelingstraject voor de komende jaren.



⁸ Zie de brief van de Minister van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties van 15 december 2011 (Kamerstukken II 2011-12, 28 325, nr. 146) over onder meer het terugleggen van de verantwoordelijkheid voor de naleving van bouwvoorschriften bij private partijen in het bouwproces en een verdere herijking van verantwoordelijkheden tussen overheid en private partijen.

⁹ In een interview met Joost Jansen (RWS) is een minimale contractomvang van 50.000 euro genoemd.