AUDIT MAGAZINE

ARTIKELEN | 1 JULI 2015

SYSTEEMGERICHTE CONTRACTBEHEERSING

Auteur: Ir. Hans van der Horst - Drs. Manuela J.M. Wibier
Beeld: iStock - Cytonn Photography
Leestijd: 8 min



Door middel van audits toetsen Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf de werking van het kwaliteitsmanagementsysteem van opdrachtnemers. De voordelen van systeemgerichte contractbeheersing zijn aanzienlijk en zullen in de toekomst alleen maar groter worden.

Rijkswaterstaat (RWS) streeft al sinds 2003 naar vernieuwde werkverhoudingen met marktpartijen. Het uitgangspunt was en is dat opdrachtnemers zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het werk dat is aangenomen. Het gevolg van deze werkverhouding is dat de opdrachtnemer zowel tijdens als na de uitvoering van het werk moet kunnen aantonen dat voldaan is en wordt aan kwaliteitseisen van de opdrachtgever.
Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) volgt sinds 2013 het uitgangspunt dat opdrachtnemers zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun eigen product of dienst. Voor beide organisaties geldt dat ze systeemgerichte contractbeheersing (SCB) inzetten als methodiek om vast te stellen dat de geleverde kwaliteit voldoet aan de gestelde eisen.

Wat is systeemgerichte contractbeheersing?

SCB is een vorm van contractbeheersing waarbij door de opdrachtgever een sterke nadruk gelegd wordt op de wijze waarop een opdrachtnemer zijn kwaliteitssysteem – vaak overeenkomstig de ISO 9001-standaard – heeft ingericht.

© AuditMagazine.nl

Uitgangspunt hierbij is dat de opdrachtgever de gesloten overeenkomsten beheerst ‘op afstand’.

Deze afstand is uiteraard niet letterlijk maar figuurlijk bedoeld. De opdrachtgever bemoeit zich namelijk niet meer met alle (bedrijfs)processen van de opdrachtnemer en geeft hem alle ruimte om het gevraagde product zo efficiënt mogelijk tegen de gestelde eisen te leveren. De opdrachtgever heeft nog steeds een belangrijke rol bij het monitoren van de door opdrachtnemer geleverde kwaliteit per project.

Goede communicatie tussen opdrachtnemer en -gever is bij deze projecten van essentieel belang. De opdrachtnemer heeft tijdens de duur van het project allerlei vragen. Daarnaast moet de opdrachtgever gedurende het project nog veel besluiten nemen.

Door als opdrachtgever de nadruk te leggen op het eigen leervermogen binnen de organisatie van de opdrachtnemer ontstaat een heel nieuwe dynamiek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Cultuuromslag

Opdrachtnemers reageerden in eerste instantie niet onverdeeld enthousiast. Michiel Bontenbal, hoofd Programma’s, Projecten en Onderhoud (PPO) en Inkoop & Contractmanagement (I&CM) Noordwest Nederland van Rijkswaterstaat, verwoordt het in *TaskToday* als volgt: “Hoewel aannemers al jaren aangaven dat zij de ontwerpkant voor hun rekening wilden nemen, moesten ze erg wennen aan deze nieuwe werkwijze. Ze vonden dat ze te veel papierwerk in de schoenen kregen geschoven. Totdat ze in de gaten kregen waar het om ging: een goed opererend kwaliteitsmanagementsysteem (KMS). Als je binnen dit kwaliteitssysteem de verbeterprocessen helder in kaart brengt is er uiteindelijk juist minder papierwerk nodig. Bovendien krijgen aannemers nu veel beter inzicht in de faalkosten, wat weer aanleiding is om meer alert om te gaan met een KMS. Fouten voorkomen is namelijk geld (kosten) besparen. Dan is de investering in een KMS voor de aannemer snel terugverdiend.”

Leren van fouten

Nieuw voor de opdrachtnemers was dat ze niet direct op fouten werden afgerekend, maar dat ze gelegenheid kregen deze te herstellen en te verbeteren. Door als opdrachtgever de nadruk te leggen op het eigen leervermogen binnen de organisatie van de opdrachtnemer ontstaat een heel nieuwe dynamiek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Opdrachtnemer wordt bewust van zijn verantwoording met betrekking tot het contract. De ervaring leert dat deze dynamiek betere kwaliteit tegen lagere kosten oplevert.

RWS en RVB werken nauw samen in de toepassing van SCB. Het uiteindelijke doel van deze samenwerking is een rijksbrede en uniforme wijze van contractbeheersing en uniform opdrachtgeverschap richting marktpartijen. Net zoals de ISO 9001 als standaard generiek toepasbaar is geldt dat ook voor SCB als beheersingsmethodiek. Juist deze generieke toepasbaarheid maakt de samenwerking tussen RWS en RVB mogelijk. Het feit dat de inhoud van de projecten verschillend is doet niets af aan de generieke toepassing van de beheersingsmethodiek.



De samenwerking tussen RWS en RVB uit zich onder meer door het gezamenlijk uitvoeren van audits naar het KMS van de opdrachtnemer. Lead auditors van RWS voeren audits uit bij opdrachtnemers van RVB en andersom. Daarnaast ontwikkelen RWS en RVB gezamenlijk standaarden en trainingen. Als grote opdrachtgevers leren we veel van elkaar. Bijvoorbeeld de standaard toetsformulieren, contractvoorwaarden, toetstechnieken, et cetera. Het resultaat van deze samenwerking is een meer uniforme invulling van het opdrachtgeverschap vanuit de Rijksoverheid. Veel aannemers werken voor beide partijen en hebben recht op een gelijke aansturing. Daarnaast helpt de gezamenlijke aanpak bij kennisdeling. Vaak zien we bij audits dat ontbrekende kennis en vaardigheden wel aanwezig zijn bij collega's van een andere vestiging.

Naast de vele overeenkomsten zijn er uiteraard ook verschillen tussen RWS en RVB in de wijze waarop met SCB wordt omgegaan. De complexiteit is voor RWS-projecten heel anders dan voor RVB-projecten. Ook heeft RWS veel langer ervaring met SCB. Het voordeel hiervan is een betere afstemming binnen de organisatie. Aan de andere kant is de implementatie bij het RVB meer flexibel.

Risicogestuurd

In de wereld van kwaliteitsmanagement wordt risicobewustzijn steeds belangrijker en krijgt 'risicodenken' een steeds prominentere plek. Dit risicodenken en de 'procesaanpak' als leidend principe vormen binnen RWS al jaren het fundament voor de uitvoering van SCB. Als publieke opdrachtgevers die meer afstand nemen tot de uitvoering, richten we ons binnen een project vooral op de meest risicovolle aspecten op een gegeven tijdstip. Deze risico's veranderen uiteraard gedurende de loop van een project, waardoor de aansturing voortdurend wordt aangepast aan het actuele risicoprofiel van het project.

De procesaanpak is als managementprincipe van essentieel belang bij de sturing op risico's. De hele audit vindt plaats op basis van zogenaamde 'procesonzekerheden'. We toetsen dus niet meer op basis van individuele risico's, maar op risicovolle processen.

Deze toetsen kunnen beschouwd worden als de monitoring van het risicomanagement van de opdrachtgever. Aan de hand van de uitkomst van de toetsen stelt de opdrachtgever het risicoprofiel van de opdrachtnemer bij en neemt zo nodig aanvullende beheersmaatregelen.

AUDIT
MAGAZINE

Afwijkingen op het contract noemen we in SCB taal ‘negatieve bevindingen’. Deze kwalificatie wordt gebruikt om onderscheid te kunnen maken tussen interne en externe constatering van afwijkingen

Audits

Een van de belangrijkste instrumenten die bij SCB worden ingezet zijn de (kwaliteits)audits bij de opdrachtnemer. Door middel van deze audits toetst de opdrachtgever de voortgang en kwaliteit van de opdrachtnemer. Deze SCB-audits zijn zogenaamde tweede partij audits in de ISO-systematiek en worden dan ook volgens de principes en protocollen van ISO-19011 uitgevoerd. We kijken bij deze audits of de opdrachtnemer de beloften vanuit het contract naleeft.

Afwijkingen op het contract noemen we in SCB taal ‘negatieve bevindingen’. Deze kwalificatie wordt gebruikt om onderscheid te kunnen maken tussen interne en externe constatering van afwijkingen. De opdrachtnemer dient negatieve bevindingen contractueel te behandelen als afwijking. Hij moet deze afwijkingen wegnemen en met corrigerende maatregelen herhaling voorkomen (PDCA-cirkel).

Als deze negatieve bevindingen zwaar van aard zijn (‘major’ afwijking vastgelegd in de toetsstrategie van het contractbeheersplan) of als ze vaker voorkomen, kan een opdrachtgever tot sanctie overgaan. De contractmanager zal dan een tekortkoming opstellen die kan leiden tot een gedeeltelijke of gehele betalingsstop. De opdrachtnemer krijgt bij een tekortkoming de gelegenheid om op korte termijn te herstellen en te verbeteren. Blijft het herstel of de verbetering uit, dan effectueert de contractmanager de tekortkoming.

Andersom krijgt een opdrachtnemer bij het waarmaken van het geschonken vertrouwen alle ruimte en medewerking om het gevraagde product zo optimaal mogelijk te realiseren, zolang de opdrachtnemer maar de afgesproken kwaliteit blijft leveren.

Doel van de audits

Het doel van de SCB-audits is het leveren van een objectief oordeel over het functioneren van het project- en kwaliteitsmanagement van de opdrachtnemer. Wanneer sprake is van aantoonbaar goed project- en kwaliteitsmanagement kan de opdrachtnemer ervan uitgaan dat de opdrachtgever de contractuele verplichting eveneens nakomt. De uitkomst van deze audits bepaalt dus in grote mate het vertrouwen van de opdrachtgever in de opdrachtnemer.

Uiteraard betreft het hier geen blind vertrouwen. De opdrachtnemer dient objectief aan te tonen dat de gevraagde prestatie is geleverd; anders volgen er sancties. Rijkswaterstaat hanteert hierbij het principe: ‘high trust, high penalty.’

Kennis en kunde van de auditors

Alle lead auditors van zowel RWS als het RVB moeten succesvol een ISO 9001 IRCA lead auditortraining afronden voordat ze als lead auditor bij opdrachtnemers langs mogen. Bij een succesvolle training wordt de nieuwe lead auditor intern verder opgeleid. Een opdrachtnemer zal dus in principe geen ervaren lead auditor op bezoek krijgen.

Om de kwaliteit van de auditors te borgen heeft RWS een eigen register opgesteld waarbij de lead auditor voldoende uren moet maken en aan zijn eigen ontwikkeling moet werken om opgenomen te worden en te blijven. De lead auditors van RWS en RVB hebben het streven om binnen een redelijke termijn tot een gezamenlijk register te komen.

Toetsmix

De audits vinden op drie niveaus plaats: systeem-, proces- en producttoetsen.

Systeemtoets

Een systeemtoets is gericht op de implementatie van het projectspecifieke kwaliteitsmanagement en de samenhang tussen de processen. Een systeemtoets wordt vrijwel altijd aan het begin van het project of een nieuwe fase uitgevoerd.

Een bijzondere systeemtoets is de zogenaamde EMVI-toets. EMVI staat voor: economisch meest voordelige inschrijving en drukt de extra meerwaarde uit die de opdrachtnemer belooft. Bij deze toets kijken we of en in welke mate de opdrachtnemer intern stuurt op het realiseren van de EMVI-beloften. Deze systeemtoets wordt achteraf gedaan.

Procestoets
De procestoetsen vormen het leeuwendeel van de kwaliteits-toetsen en vinden gedurende het hele project plaats. Vele worden aangeduid als systeemtoetsen omdat ze het projectsysteem bekijken. De lead auditor toetst of de door de opdrachtnemer bedachte processen functioneren. Hierbij geldt ook dat de opdrachtnemer dient aan te tonen dat de processen daadwerkelijk functioneren. Hij zal deze processen intern moeten evalueren. Veel opdrachtnemers zetten projectspecifieke interne audits in om hun eigen processen te evalueren.

Producttoets
Traditioneel had de opdrachtgever als enige toetsmogelijkheid de controle op output achteraf, waarbij fouten eigenlijk te laat werden ontdekt. Nu worden resultaten van processen nog steeds getoetst, maar gaat het niet direct om de output. Bij een producttoets controleert en beoordeelt de opdrachtgever niet langer de tekeningen en berekeningen, maar toetst hij de interne controle op deze documenten. We slaan een tekening dus niet meer open om ons een oordeel te vormen over de tekening zelf, maar leggen deze naast de interne controle (verificatie) van de opdrachtnemer.

Een producttoets heeft pas zin als de processen die tot de gevraagde output en resultaten leiden daadwerkelijk werken. We hoeven dus geen producttoets uit te voeren als we weten dat het proces niet functioneert. Analoog hieraan heeft een procestoets geen waarde als een opdrachtnemer zijn kwaliteitsmanagementsysteem niet op orde heeft. De getraptheid van niveaus van de toetsmix maakt de contractbeheersing op deze wijze uitermate efficiënt.

Toetsproces

Om de kwaliteit van de audits te borgen is een vastomlijnd proces ontwikkeld. Alle audits doorlopen dit proces. In dit proces worden de volgende stappen gevolgd:

- bepalen van de relevante risico's;
- intake en voorbereiding;
- opstellen vragenlijst;
- interview;
- verslag;
- outtake en advies;
- bijstellen risico's.

Risico's
Zoals eerder beschreven worden de audits risicogestuurd uitgevoerd. De risico's bepalen dus het onderwerp van de toets.

Uiteindelijk blijft ook het managen van een contract mensenwerk en vergt deze wijze van opdrachtgeverschap een mentaliteitsverandering bij beide contractpartijen

Intake, voorbereiding en interview
Iedere audit begint met een intake bij de opdrachtnemer (auditee) waarbij de lead auditor wordt bijgepraat over de belangrijkste aspecten van de toets. Het resultaat van deze intake is een 'toetsopdracht' waarin het doel, de basis en de

scope van de toets zijn vastgelegd.

Na de intake stelt de lead auditor de vragenlijst op. Deze vragen zijn vaak meer gericht op het handelen en de procesbeheersing van de opdrachtnemer dan op compliance.
De totale voorbereiding op een systeemtoets kost globaal tussen de 24 en 40 uur.

Het interview duurt meestal een halve dag. Dit is inclusief review en terugkoppeling. De opdrachtnemer (auditee) krijgt tijdens de terugkoppeling een kopie op schrift van de negatieve bevindingen. Het achterlaten van de bevinding is een service zodat de opdrachtnemer zo snel mogelijk een oorzaakanalyse kan uitvoeren en corrigerende maatregelen kan bepalen.

Verslag, outtake en advies
Na het interview schrijft de auditor een verslag en een advies. Het verslag en advies worden aan de opdrachtgever verstrekt. De contractmanager brengt de opdrachtnemer officieel op de hoogte van de uitslag van de audit. Hierbij wordt ook het verslag overhandigd. Het advies is uiteraard alleen voor de opdrachtgever bedoeld.
In dit advies doet de auditor suggesties voor mogelijke sancties op basis van de negatieve bevindingen. Daarnaast adviseert de auditor over het bijstellen van de risico's.

De audit en het advies worden besproken tijdens de zogenaamde outtake. Op basis van het advies van de auditor en mogelijk andere input (eerdere audits, overleggen en eigen waarnemingen) besluit de opdrachtgever over mogelijke sancties en bijstelling van de risico's.

De lead auditor heeft binnen dit hele proces slechts één bevoegdheid, namelijk het vaststellen van de bevindingen en het verslag. Voor alle andere stappen is de auditor slechts adviseur.

Sturen op gedrag

De audits zijn zeer belangrijk en waardevol als instrument voor SCB wat betreft methodiek van contractbeheersing. Door slecht gedrag af te straffen en goed gedrag te 'belonen' is de opdrachtgever in staat effectief het contract te managen zonder verantwoordelijkheden van de marktpartij over te nemen.

Waar een succesvolle implementatie van een kwaliteitsmanagementsysteem en het leveren van kwaliteit voornamelijk over leiderschap en gedrag gaat, geldt dit net zo voor SCB. Uiteindelijk blijft ook het managen van een contract mensenwerk en vergt deze wijze van opdrachtgeverschap een mentaliteitsverandering bij beide contractpartijen.

Over
Hans van der Horst is adviseur en coördinerend lead auditor SCB bij het Rijksvastgoedbedrijf. Behalve het uitvoeren van audits bij RVB en RWS begeleidt hij diverse projecten binnen het RVB bij de uitvoering van SCB. Van der Horst is tevens oprichter van de SCB academie.

Manuela Wibier is manager Projectbeheersing en lead auditor SCB bij Rijkswaterstaat. Behalve het uitvoeren van audits bij zowel RWS als RVB is zij adviseur voor projecten werkzaam met SCB. Ook is zij docent bij interne opleidingen van RWS.

Tags: Bouw en vastgoed

AUDIT
MAGAZINE

Bron url: https://auditmagazine.nl/artikelen/systeemgerichte-contractbeheersing/