

Belang van het ERM-keurmerk

Rol van het ERM-keurmerk bij de aanbesteding, gunning en uitvoering van restauratiewerken

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

November 2024

Belang van het ERM-keurmerk

Rol van het ERM-keurmerk bij de aanbesteding,
gunning en uitvoering van restauratiewerken

Thijs Koeckhoven
Martin Koning

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen	5
1 Inleiding	11
2 Het ERM-keurmerk	13
2.1 Uitvoerings- en beoordelingsrichtlijnen	13
2.2 Toelatingsprocedure, tussentijdse audits en sanctiebeleid	13
2.3 Kosten van het keurmerk	15
3 Belang ERM-keurmerk bij aanbesteding	17
3.1 Selectie van bedrijven bij restauratiewerken	17
3.2 Bieding en Gunning	19
4 Kwaliteit van de gegunde opdrachten	23
4.1 Kwaliteit van uitvoering	23
4.2 Kwaliteit van proces	24
5 Conclusie en aanbevelingen	27
5.1 Conclusies	27
5.2 Aanbevelingen	28

Conclusies op hoofdlijnen

Het ERM geeft het keurmerk 'Erkende restauratiekwaliteit' uit aan bedrijven die werken volgens de door het ERM opgestelde uitvoeringsrichtlijnen voor restauratiewerken en die aan de voor het type werk vereiste beoordelingsrichtlijnen voldoen. Het keurmerk moet opdrachtgevers zekerheid bieden dat restauratiewerk naar behoren en volgens de restauratieladder wordt uitgevoerd.

Het EIB heeft in opdracht van ERM onderzoek verricht hoe het ERM-keurmerk van invloed is op de aanbesteding, gunning en uitvoering van restauratiewerken. Hiervoor zijn 11 professionele opdrachtgevers (o.a. provincie, gemeenten, corporaties en andere professionele opdrachtgevers monumenten) bevraagd over hun ervaringen met restauratiebedrijven met en zonder het keurmerk. Deze opdrachtgevers hebben informatie gegeven over de resultaten van 22 meervoudig aanbestede restauratiewerken. Ook hebben twee bijeenkomsten met opdrachtgevers en restauratiebedrijven plaatsgevonden om de verkregen resultaten uit het onderzoek te bespreken.

Het doel van het onderzoek was om antwoord te krijgen op de volgende drie hoofdvragen:

- Liggen de biedingen van ERM-erkende bedrijven bij restauratiewerken aanmerkelijk hoger dan die van niet-erkende bedrijven, en zo ja hoeveel hoger?
- Wordt het werk vaak aan de partij met de laagste bieder gegund of, en in welke mate, spelen ook kwaliteitsaspecten hierbij een rol?
- Voldoet het werk dat door erkende bedrijven is uitgevoerd volgens de opdrachtgever beter aan de kwaliteitsrichtlijnen dan werk uitgevoerd door niet erkende bedrijven?

Belang ERM-keurmerk bij selectie van mogelijke opdrachtnemers

Opdrachtgevers hanteren bij aanbesteding restauratiewerken de ERM-uitvoeringsrichtlijnen
Bij de aanbesteding van werken hanteren professionele opdrachtgevers in de meeste gevallen als eis dat het werk moet voldoen aan de ERM-uitvoeringsrichtlijnen die voor de verschillende type restauratiewerken gelden. Dit verplicht de bedrijven om, bij het accepteren van het werk, volgens deze richtlijnen te werken en kunnen opdrachtgevers de bedrijven erop afrekenen als deze niet worden gevolgd. De opdrachtgevers zien de uitvoeringsrichtlijnen als belangrijkste middel bij aanbesteding om een minimale benodigde kwaliteit van het uitgevoerde werk te kunnen borgen.

ERM keurmerk bevat naast uitvoeringsrichtlijnen ook beoordelingsrichtlijnen

Het ERM-keurmerk verplicht bedrijven om niet alleen volgens de uitvoeringsrichtlijnen te werken, maar ook moet het bedrijf voldoen aan de eisen die de beoordelingsrichtlijn aan het bedrijf stelt. De beoordelingsrichtlijn bevat de eisen en werkafspraken voor het bedrijfsmatig aantoonbaar en systematisch borgen van kwaliteit (proces, vastlegging prestaties, opleiding en bijscholing). Voor verschillende type restauratiebedrijven bestaan verschillende beoordelingsrichtlijnen. De beoordelingsrichtlijn moet de opdrachtgever verzekeren dat bij een ERM gecertificeerd bedrijf de verschillende stappen in het bouwproces zorgvuldig worden doorlopen en dat het werk door hiervoor gekwalificeerde vakmensen wordt uitgevoerd. De opdrachtgever hoeft hiervoor niet zelf deze eisen aan de opdracht te stellen, maar kan er van uitgaan dat een gecertificeerde opdrachtnemer het werk volgens de beoordelingsrichtlijnen uitvoert.

Veel opdrachtgevers selecteren bij voorkeur ERM gecertificeerde bedrijven bij aanbesteding

De meeste professionele opdrachtgevers hanteren het ERM-keurmerk als eis bij de selectie van mogelijke opdrachtnemers in het aanbestedingstraject. Door het keurmerk te hanteren,

verzekeren zij zichzelf ervan dat het werk naar behoren wordt uitgevoerd. Echter, niet in alle gevallen is selectie op alleen het keurmerk mogelijk. Soms speelt vanuit de (publieke) opdrachtgevers ook de wens om regionale bedrijven of nieuwe bedrijven toegang te bieden tot de aanbesteding van het werk. Als hiervoor onvoldoende aanbod is aan ERM gecertificeerde bedrijven dan worden ook bedrijven zonder ERM-keurmerk voor de aanbesteding uitgenodigd. Voor algemene restauratiebedrijven is het regionaal aanbod in de regel wel voldoende, maar voor gespecialiseerde restauratiebedrijven is het regionaal aanbod vaak beperkt. Ook kan een werk een bepaald gespecialiseerd bedrijf vragen die weliswaar geen keurmerk heeft, maar wel een bewezen trackrecord heeft op dit gebied. Deze bedrijven zijn dan of al bekend bij de opdrachtgever vanwege eerdere opdrachten of anders bij de organisaties die de opdrachtgever bij het werk adviseren (bijvoorbeeld monumentenzorg).¹

Er zijn ook opdrachtgevers waarbij de monumentale panden een beperkt onderdeel is van de totale vastgoedportefeuille. Vaak hebben deze professionele opdrachtgevers raamcontracten met bedrijven voor de instandhouding of verbetering van het totale vastgoed en wordt het restauratiewerk onder dit raamcontract door algemene en niet op restauratie gespecialiseerde bouwbedrijven uitgevoerd. Het gaat hierbij vooral om overheden en corporaties. Bij de raamcontracten wordt bij restauratiewerken dan wel de eis gesteld dat deze volgens de betreffende uitvoeringsrichtlijnen worden uitgevoerd.

Eis ERM-certificering bij aanbesteding geldt voor de hoofdopdrachtnemer

Voor specifieke werken worden gespecialiseerde aannemers als hoofdaannemer geselecteerd en wordt – bij voldoende aanbod – hiervoor ERM-gecertificeerde bedrijven geselecteerd. Voor werken waarvoor een hoofdaannemer ook gespecialiseerde aannemers inhuurt geldt de eis van ERM-keurmerk in de regel alleen voor de hoofdaannemer, die er ook verantwoordelijk voor is dat het werk van de gespecialiseerde aannemer volgens de geldende uitvoeringsrichtlijnen wordt uitgevoerd.

Opdrachtgevers zien ook ontzorgen als belangrijk voordeel van ERM-keurmerk

Naast dat ERM-gecertificeerde bedrijven de opdrachtgevers in de praktijk de garantie bieden dat het werk volgens de restauratieladder en de uitvoeringsrichtlijnen naar behoren wordt uitgevoerd, zien opdrachtgevers ook als belangrijke voordeel dat zij door deze bedrijven voor een deel worden ontzorgd. Zij ervaren dat zij bij werken door deze bedrijven zelf minder tijd kwijt zijn met het aansturen van de opdrachtnemer. Doordat ERM-gecertificeerde bedrijven werken volgens de uitvoeringsrichtlijnen en beoordelingsrichtlijnen hoeven opdrachtgevers in de praktijk minder bij te sturen dan bij opdrachtgevers die niet volgens de richtlijnen werken.

ERM-gecertificeerde bedrijven ervaren ook voordeel van ERM-keurmerk

Een ERM-keurmerk is voor een gecertificeerd bedrijf niet kosteloos. Om het ERM-keurmerk te krijgen moet eerst worden vastgesteld dat een bedrijf voldoet aan de geldende richtlijnen. Na toelating worden bedrijven periodiek getoetst of zij nog steeds hieraan voldoen. De kosten van de toetsingen en de licentie zijn relatief beperkt en bedragen maximaal enkele duizenden euro's per jaar. Het zijn met name de kosten in de bedrijfsvoering (proces, opleiding en materieel) die voortvloeien uit de eisen volgens de richtlijnen die bedrijven jaarlijks veel meer geld kosten dan het ERM-keurmerk zelf. Volgens de restauratiebedrijven staan de voordelen van het ERM-keurmerk in goede verhouding tot de kosten. Enerzijds biedt het keurmerk een betere toegang tot opdrachten bij professionele opdrachtgevers en anderzijds vindt er via de richtlijnen ook kennisuitwisseling binnen de restauratiebranche plaats. Zonder deze voordelen zouden deze bedrijven naar eigen zeggen het ERM-keurmerk niet langer aanhouden.

Volgens de bedrijven zijn er bij incidentele opdrachtgevers twee groepen te onderscheiden: opdrachtgevers die het restauratiewerk volgens de geldende restauratie-standaarden willen laten uitvoeren en opdrachtgevers die vanwege de kosten deze eis niet stellen. Voor de eerste

¹ Er zijn naast het ERM-register ook andere platforms waar opdrachtgevers restauratiebedrijven uit kunnen selecteren. Zo is voor de drie noordelijke provincies het Register Kennis en Kunde, die dezelfde uitvoeringsrichtlijnen hanteert, maar waarbij de beoordelingsrichtlijnen afwijkt van die van het ERM-keurmerk. Een deel van deze bedrijven hebben ook het ERM-keurmerk. Hiernaast bestaat er het GA-platform van gespecialiseerde restauratiebedrijven, waarin de leden van de bij de aangesloten restauratiebranches zijn vertegenwoordigd. Een klein deel hiervan heeft het ERM-keurmerk.

groep biedt het ERM-keurmerk duidelijk meerwaarde voor zowel de opdrachtgever als de bedrijven. Voor de twee groep geldt dit veel minder.

Verskil bij biedingen tussen wel of niet ERM-gecertificeerde restauratiebedrijven

ERM-gecertificeerde bedrijven zijn niet structureel duurder

Uit de informatie over de verkregen aanbestedingsresultaten en ook op basis van de gesprekken met de opdrachtgevers komt het algemene beeld naar voren dat ERM-gecertificeerde bedrijven niet structureel duurder zijn dan niet-gecertificeerde bedrijven. In het beperkte deel van de aanbestedingen met ook niet-gecertificeerde bedrijven lag de bieding van deze bedrijven hoger dan die van het ERM-erkende restauratiebedrijf aan wie het werk werd gegund. De opdrachtgevers geven aan dat als het werk volgens de uitvoeringsrichtlijnen moet worden uitgevoerd dat dit met hogere kosten gepaard gaat dan bij reguliere werken, maar dat dit geldt voor zowel erkende als niet-erkende bedrijven. De kosten van het ERM-keurmerk leiden dus niet tot een duidelijk verschil in biedingen tussen beide type bedrijven.

Grote prijsverschillen tussen biedingen

Opvallend is dat bij aanbestedingen de prijs tussen de biedingen in de praktijk sterk verschilt. Bij de helft van de aanbestedingen liggen de verschillen tussen de 10% tot 25%. Bij 30% van de aanbesteding is het verschil tussen de 25% en 40%. Bij de resterende 20% van de aanbestedingen was het prijsverschil meer dan 40%. Volgens de opdrachtgevers en de bedrijven zijn de verschillen klein als het werk volgens een vast bestek moet worden uitgevoerd. De verschillen zijn groter als restauratiebedrijven zelf inschattingen moeten maken van de huidige kwaliteit van het object en het werk dat moet worden uitgevoerd om deze weer in goede staat te brengen. Volgens opdrachtgevers geeft de schaarse capaciteit van restauratiebedrijven extra druk op de prijzen door in plaats van de aanbesteding af te zien met hoge biedingen te komen. Volgens de bedrijven is dat niet het geval vanwege de kosten die met een bieding gepaard gaan. Het is eerder dat bedrijven lager bieden bij onderbenutting van hun capaciteit.

Gunning van restauratiewerken

Groot deel van de werken wordt aan bedrijven met ERM-keurmerk gegund

De combinatie van voorselectie van bedrijven op basis van het ERM-keurmerk en geen substantiële prijsverschillen in de biedingen tussen wel of niet-gecertificeerde bedrijven zorgt ervoor dat in de praktijk de meeste werken van professionele opdrachtgevers aan bedrijven met een ERM-keurmerk worden gegund.

Prijs is een belangrijke factor maar niet de enige voor opdrachtgevers

De meeste opdrachtgevers geven aan dat bij de gunning niet alleen de prijs van de bieding bepalend is voor de gunning, maar dat zij hierbij ook de esthetische waarde, het plan voor de uitvoering, de planning, de kwaliteitsborging en in sommige gevallen de sociale waarde meewegen. Uit de verkregen informatie over 22 aanbestedingen blijkt dat in drie kwart van de gevallen de opdracht aan het bedrijf met laagste bieding is gegund, terwijl in een kwart van de aanbesteding de opdracht werd vergund aan een bedrijf met een hogere bieding vanwege een gunstigere prijskwaliteitsverhouding. Dit betekent dat als een bedrijf een beter voorstel voor de uitvoering van het werk heeft, dit de kansen op de opdracht kan vergroten. Dit biedt ERM-gecertificeerde bedrijven met specialistische kennis en ervaring rond restauratiewerken betere mogelijkheden dan een regulier bedrijf.

Uitvoering van de opdracht

Opdrachtgevers ervaren hoge kwaliteit bij de uitvoering van het restauratiewerk

De opdrachtgevers zijn zeer tevreden over de kwaliteit van het restauratiewerk dat wordt uitgevoerd. Bij de aanbestedingsprojecten is de waardering gemiddeld een 9 en is het laagste cijfer een 7. De hoge waardering geldt niet alleen voor werk door ERM-gecertificeerde bedrijven, maar ook voor de opdrachten die door bedrijven zonder het ERM-keurmerk werd uitgevoerd. Volgens de opdrachtgevers hangt dit enerzijds samen met de eis dat het werk volgens de hiervoor geldende uitvoeringsrichtlijnen moeten worden uitgevoerd en anderzijds met de

selectie van geschikte partijen met een ERM-keurmerk of uit de netwerken van restauratiebedrijven en -adviseurs.

Uitvoeringsrichtlijnen nog niet voor alle type werken volledig

Niet voor alle type werken zijn er uitvoeringsrichtlijnen waaraan de restauratiebedrijven moeten voldoen. Het gaat in bijzonder om verduurzaming van monumenten en om installatiewerk. Opdrachtgevers vinden het belangrijk dat het werk het monumentale karakter esthetisch niet mag aantasten en vinden de huidige uitvoeringsrichtlijnen hiervoor nog onvoldoende ontwikkeld. Het ERM is momenteel bezig om hiervoor uitvoeringsrichtlijnen uit te werken die zich richten op de architecten en adviseurs in de voorfase van de opdracht, waarbij ook de eisen rond het ontwerp worden vastgesteld.

Opzetten databank met goede praktijkvoorbeelden van verduurzaming bij monumenten

Het verduurzamen van monumentale panden is een ontwikkeling van de laatste jaren, waarbij oplossingen worden gezocht om de energieprestatie van monumentale panden met sterk uiteenlopende karakteristieken te verbeteren zonder de monumentale uitstraling ervan aan te tasten. Een algemeen voorschrift is niet goed te maken. Per pand moet hiervoor een oplossing worden gevonden. Wat hierbij goed zou helpen is als het ERM, in aanvulling op de uitvoeringsrichtlijnen, goede praktijkvoorbeelden in een publiek toegankelijke databank zou opnemen. Hier zouden opdrachtgevers, architecten, adviseurs en restauratiebedrijven op terug kunnen vallen.

Beoordeling van de bedrijfsvoering ligt lager, maar is ruim voldoende

Naast de kwaliteit van het uitgevoerde werk zijn de opdrachtgevers ook gevraagd hoe zij de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de restauratiebedrijven bij hun restauratieopdrachten ervaren. Het gaat dan over de informatie-uitwisseling naar de opdrachtgever over de uitvoering, de planning, de kosten, de personele inzet en eventueel meerwerk. De opdrachtgevers beoordelen deze minder hoog dan de kwaliteit van de uitvoering, maar geven hiervoor een ruime voldoende. Bij de 22 aanbestedingsprojecten lag het cijfer gemiddeld rond de 8. Bij ongeveer 10% was het cijfer een 6 of lager. Het gaat in deze gevallen om bedrijven die opdrachtgever niet adequaat informeerden en pas laat de opdrachtgever over wijzigingen op de hoogte bracht. Dit had geen substantiële invloed op de kwaliteit van de uitvoering, maar leverde de opdrachtgever wel meer werk op in de aansturing van het project.

Verskil in kwaliteit tussen grote en kleine restauratiebedrijven

Opdrachtgevers gaven aan een verschil in de kwaliteit van de bedrijfsvoering tussen grote en kleine restauratiebedrijven waar te nemen. Grote bedrijven hebben in de organisatie in de regel vaste personen die zich uitsluitend met de bedrijfsvoering bezig houden, terwijl bij kleinere bedrijven dit niet goed mogelijk is en de keuze maken hun beperkte tijd meer op kwaliteit van de uitvoering te richten dan op die van de uitvoering. Een manier om dit probleem te verminderen is om voor de kleine aannemers een aparte organisatie op te richten die dit werk van kleine organisaties voor een deel kan uitvoeren. Door deze taken voor een grote groep kleine restauratiebedrijven tegen betaling uit te voeren, ontstaat er voldoende volume om hiervoor een aparte organisatie in stand te houden. Naast het kwaliteitsverschil tussen grote en kleine restauratiebedrijven merken opdrachtgevers een kwaliteitsverschil op tussen meer ervaren en minder ervaren ERM-gecertificeerde bedrijven.

Grote verschillen in meerwerk

Er zijn grote verschillen in de omvang van het meerwerk ten opzichte van het gunningsbedrag. Bij de helft van de geïnventariseerde projecten waren de meerkosten beperkt tot 10%. Bij een kwart van de projecten lagen de meerkosten tussen de 10 en 25% van de bieding. Bij een kwart van de projecten lagen de meerkosten hoger dan 25%. Het voeren van een ERM-keurmerk is geen garantie op minder meerwerk. Dit komt enerzijds door scopeverbreding van het werk tijdens de uitvoering en anderzijds met een vooraf moeilijk vast te stellen toestand van het object waardoor na aanvang van het werk extra inspanning nodig is om het werk op niveau te brengen.

Conclusies

Met de hierboven beschreven bevindingen kunnen de drie hoofdvragen worden beantwoord.

- Liggen de biedingen van ERM-erkende bedrijven bij restauratiewerken aanmerkelijk hoger dan die van niet-erkende bedrijven, en zo ja hoeveel hoger?

Uit het onderzoek blijkt dat de biedingen van ERM-erkende bedrijven bij restauratiewerken niet substantieel hoger liggen dan die van niet-erkende bedrijven als het werk moet voldoen aan de uitvoeringsrichtlijnen voor de verschillende typen werken. Weliswaar liggen de kosten van restauratiewerken beduidend hoger dan bij regulier werk, maar dit verschil hangt in sterke mate af van de eisen in de uitvoeringsrichtlijnen. Ondanks de kosten van de extra eisen die de beoordelingsrichtlijn van het ERM-keurmerk aan de bedrijfsvoering van een gecertificeerd restauratiebedrijf stelt, worden in de praktijk de meeste opdrachten op basis van de laagste prijs aan ERM-bedrijven gegund.

Het beeld dat bij de restauratiebedrijven is opgehaald, is dat de kosten van het ERM-keurmerk in goede verhouding staan tot de voordelen die het ERM-keurmerk hen oplevert. Het ERM-keurmerk biedt toegang tot opdrachten die zij anders zonder keurmerk niet hebben. Zolang de uitvoeringsrichtlijnen ook voor bedrijven zonder een ERM-keurmerk als eis worden gesteld zijn de kostenverschillen met deze bedrijven beperkt.

- Wordt het werk vaak aan de partij met de laagste bieder gegund of, en in welke mate, spelen ook kwaliteitsaspecten hierbij een rol?

Volgens de opdrachtgevers en restauratiebedrijven spelen naast de prijs vaak ook andere kwaliteitsfactoren een rol. Het gaat dan vaak om de esthetische kwaliteit van het werk, maar ook om de uitvoering van het werk (ontwerp, planning, kwaliteitsborging, etc.) of de sociale waarde van een bedrijf (bijvoorbeeld regionale betrokkenheid). Uit de resultaten van 22 aanbestede restauratieprojecten blijkt dat in een kwart van de gevallen de opdracht niet aan het bedrijf met de laagste prijs is gegund, maar dat andere kwaliteitsaspecten hiervoor een doorslaggevend belang hadden. Bij het merendeel van de projecten is de opdracht gegund aan het bedrijf met de laagste prijs. Voor veel opdrachtgevers is het belangrijk dat de kosten van de restauratiewerken beperkt blijven om ook andere ambities te kunnen blijven bekostigen.

- Voldoet het werk dat door erkende bedrijven is uitgevoerd volgens de opdrachtgever beter aan de kwaliteitsrichtlijnen dan werk uitgevoerd door niet erkende bedrijven?

Opdrachtgevers ervaren een hoge kwaliteit van het door de restauratiebedrijven uitgevoerde werk. Dit geldt niet alleen voor het werk van ERM-erkende bedrijven, maar ook voor dat van niet ERM-erkende restauratiebedrijven. Naast het gebruik van dezelfde uitvoeringsrichtlijnen draagt ook de selectie van geschikte partijen door de opdrachtgever hieraan bij. Het ERM-keurmerk biedt restauratiebedrijven toegang tot de opdrachten die zij zonder het ERM-keurmerk niet of minder vaak zouden hebben. Dit is voor deze bedrijven ook een belangrijke reden om in het ERM-keurmerk te investeren.

1 Inleiding

Sinds 1 januari 2014 geeft de stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM) het keurmerk 'Erkende restauratiekwaliteit' uit aan bedrijven die werken volgens de door het ERM opgestelde uitvoeringsrichtlijnen voor restauratiewerken en die aan de vereiste beoordelingsrichtlijnen voldoen.² Het ERM-keurmerk moet opdrachtgevers de zekerheid moeten bieden dat vakwerk wordt geleverd met een uniforme kwaliteit.

Om inzicht te krijgen in hoeverre opdrachtgevers van restauratiewerken het belang van het ERM-keurmerk ervaren en bij de aanbesteding van werken bedrijven hierop selecteren heeft het ERM het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) gevraagd onderzoek uit te voeren naar de invloed op de aanbesteding, gunning en uitvoering van restauratiewerken van het ERM-keurmerk. Bij het onderzoek staan de volgende vragen centraal:³

- Liggen de biedingen van ERM-erkende bedrijven bij restauratiewerken aanmerkelijk hoger dan die van niet-erkende bedrijven, en zo ja hoeveel hoger?
- Wordt het werk vaak aan de partij met de laagste bieder gegund of, en in welke mate, spelen ook kwaliteitsaspecten hierbij een rol?
- Voldoet het werk dat door erkende bedrijven is uitgevoerd volgens de opdrachtgever beter aan de kwaliteitsrichtlijnen dan werk uitgevoerd door niet erkende bedrijven?

Voor dit onderzoek heeft het EIB informatie opgehaald bij 11 opdrachtgevers. Hierbij gaat het om gemeenten, provincies, corporaties, professionele organisaties voor monumentenbehoud (POM) en professionele eigenaars van monumenten. Naast gesprekken met vertegenwoordigers van deze opdrachtgevers is voor 22 concrete restauratiewerken informatie bij deze opdrachtgevers opgehaald over de aanbesteding en gunning van meervoudig aanbestede projecten en de kwaliteit van het uitgevoerde werk en proces.

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf stappen (figuur 1.1). De eerste twee stappen betreffen de rol van het ERM-keurmerk bij de selectie van partijen, het verschil in biedingen bij meervoudige aanbestedingen en de gunning van de opdracht in het aanbestedingsproces. Bij de eerste stap is geanalyseerd welke partijen voor een aanbesteding worden uitgenodigd, of deze partijen wel of geen ERM-keurmerk hebben en of er een systematisch verschil zit in de hoogte van de bieding tussen wel of niet ERM gecertificeerde bedrijven. Vervolgens is geanalyseerd in welke mate ERM-gecertificeerde bedrijven het werk gegund krijgen en in hoeverre de prijs of andere kwaliteitskenmerken hierbij een rol spelen. De laatste drie stappen van de analyse gaan in op de uitvoering van het uitgevoerde werk. In de derde stap wordt gekeken naar de meerkosten van een gegunde opdracht. In de vierde en vijfde stap wordt gekeken naar de kwaliteit van het uitgevoerde werk, waarbij respectievelijk wordt gekeken naar de beoordeling van opdrachtgevers, of het werk volgens de uitvoeringsrichtlijnen is uitgevoerd en in welke mate het bouwproces voldoet aan de eisen uit de beoordelingsrichtlijn.

² Vanaf 1996 bestond er al een Erkenningsregeling Restauratie Bouwbedrijf (ERB) voor de uitvoerende monumentenzorg. Vanaf 2012 is de erkenningsregeling bij het ERM ondergebracht en is de erkenningsregeling uitgebreid met andersoortige activiteiten bij het in stand houden van monumenten.

³ Wij richten ons in deze studie op de aanbesteding en uitvoering van restauratiewerken en niet op de aanbesteding en uitvoering van architecten en adviseurs.

Figuur 1.1 Analyse in vijf stappen



Bron: EIB

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van het ERM-keurmerk. Dit betreft wat het is, wat bedrijven moeten doen om het te krijgen en de financiële aspecten van het keurmerk. In hoofdstuk 3 wordt het belang van het keurmerk bij de aanbesteding en gunning van restauratiewerken beschreven. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de door de opdrachtgevers ervaren kwaliteit van de uitgevoerde opdrachten. Hoofdstuk 5 sluit af met de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

2 Het ERM-keurmerk

2.1 Uitvoerings- en beoordelingsrichtlijnen

Het ERM-keurmerk bestaat uit twee soorten richtlijnen

Het ERM heeft richtlijnen opgesteld op basis waarvan bedrijven actief in het onderhoud en de restauratie van monumenten zich kunnen certificeren. Een bedrijf kan zich voor het ERM-keurmerk 'Erkende restauratiekwaliteit' laten certificeren als aan de in de richtlijnen gestelde eisen wordt voldaan. Er zijn twee soorten richtlijnen:

- **ERM-uitvoeringsrichtlijn (URL):** De uitvoeringsrichtlijn bevat de technische afspraken, de juridische en de procedurele aspecten van het werk aan monumenten. De uitvoeringsrichtlijn beschrijft hoe een bepaald deel van het werk aan een monument het beste uitgevoerd kan worden; met de uitvoeringstechnieken en methoden die historisch verantwoord zijn en tegelijk aansluiten op moderne techniek. Zij houden rekening met de wettelijke eisen en de wensen op het gebied van comfort en duurzaamheid. Een uitvoeringsrichtlijn bevat ook de technische specificaties van materialen, gebruik van producten, verbindingen etc.
- **ERM-beoordelingsrichtlijn (BRL):** De beoordelingsrichtlijn bevat de eisen en werkafspraken voor het bedrijfsmatig aantoonbaar en systematisch borgen van kwaliteit (proces, vastlegging prestaties, opleiding en bijscholing). In het document staan de eisen waaraan een bedrijf moet voldoen om gecertificeerd te worden. Ook de manier waarop certificatie plaatsvindt, wordt hierin beschreven.

Deze richtlijnen worden vastgesteld door het Centraal College van Deskundigen Restauratiekwaliteit van ERM. Een bedrijf dat aan zowel de ERM-uitvoeringsrichtlijn als de ERM-beoordelingsrichtlijn voldoet, kan zich op basis van een erkenningsregeling laten certificeren door een onafhankelijk keuringsinstituut. Het bedrijf mag dan het keurmerk Erkende Restauratiekwaliteit voeren.

Het ERM-keurmerk kent vele uitvoerings- en beoordelingsrichtlijnen

Er zijn voor verschillende activiteiten aparte beoordelings- en uitvoeringsrichtlijnen. In tabel 2.1 staan alle uitvoerings- en beoordelingsrichtlijnen op een rij. Op dit moment zijn er 6 beoordelingsrichtlijnen voor architecten en adviesbureaus, algemene bouwbedrijven en gespecialiseerde bouwbedrijven met onderliggend 28 uitvoeringsrichtlijnen voor verschillende type activiteiten. Bij een uitgegeven certificaat staat omschreven aan welke beoordelings- en uitvoeringsrichtlijnen het bedrijf voldoet.

2.2 Toelatingsprocedure, tussentijdse audits en sanctiebeleid

Om gecertificeerd te worden moet een bedrijf eerst in contact treden met een voor de erkenningsregeling toegelaten certificerende instelling. Deze zal een toelatingsonderzoek op starten om vast te stellen of een bedrijf met zijn werkzaamheden in aanmerking kan komen voor de certificering. Zo moet een bedrijf al minstens vijf jaar actief zijn in de restauratie en moet er in deze vijf jaar voldoende continuïteit bestaan in de grootte, complexiteit en hoeveelheid uitgevoerde projecten en de personele samenstelling hiermee in evenwichtige verhouding zijn. Als uit het toelatingsonderzoek blijkt dat het bedrijf voldoet aan de in de beoordelingsrichtlijn gestelde eisen aan het bedrijf, het bedrijfsproces, de projecten, de producten en het kwaliteitssysteem dan wordt een certificaat aan het bedrijf afgegeven. In het 2^e en 3^e jaar na toelating worden er opvolgingsaudits gehouden om te toetsten of het bedrijf nog voldoet aan de eisen en of eerder geconstateerde afwijkingen of aandachtspunten zijn opgelost. Een certificaat is in principe drie jaar geldig. Hierna moet herverleningsaudit worden opgesteld om een nieuw certificaat te kunnen krijgen. De erkenningsregeling kent een sanctiebeleid. Bij meer dan 6 verbeterpunten of 3 tekortkomingen volgen waarschuwingen. Als bij 5 of meer tekortkomingen het bedrijf binnen de afgesproken termijn geen verbetering realiseert volgt

opschorting of intrekking van het certificaat. Tot op heden heeft dit niet geleid tot intrekking van een ERM-certificering.

Tabel 2.1 Door ERM vastgestelde beoordelings- en uitvoeringsrichtlijnen

Richtlijn	Titel
BRL 1000 URL 1001	Erkend Restauratie-architectenbureau Restauratievisie en ontwerp
BRL 2000 URL 2001 URL 2002 URL 2003 URL 2004 URL 2005 URL 2006 URL 2007	Erkend Monumenten Adviesbureau Bouwkundig advies (incl. verduurzaming) Molenadvies Betonrestauratie – Advies Kleurhistorisch onderzoek Inspecties van monumentale gebouwen Schouwen van gebouwde Monumenten Bouwhistorisch onderzoek met waardestelling
BRL 2826-08	Gevelreiniging
BRL 3000 URL 3001	Erkend Restauratie Bouwbedrijf Historische houtconstructies
BRL 3500	Erkende Molenmaker
BRL 4000 URL 4001 URL 4002 URL 4003 URL 4004 URL 4005 URL 4006 URL 4007 URL 4009 URL 4010 URL 4011 URL 4012 URL 4013 URL 4014 URL 4015 URL 5001	Onderhoud en Restauratie Monumenten Historisch timmerwerk Glas-in-lood-panelen Historisch metselwerk Riet Betonrestauratie – Realisatie Historisch voegwerk Steenhouwwerk Historisch schilderwerk Historisch leidak Metalen dakbedekking en goten bij monumenten Historisch metaal Historisch parket Historisch pannendek Beglazing met vlakglas in monumenten Bestrijding insecten en zwammen
BRL 6000 URL 6001 URL 6010	Groenerfgoed Tuinhistorisch onderzoek Hovenierswerk historische tuinen en parken
URL 7010	Historische orgels

Bron: ERM

2.3 Kosten van het keurmerk

De kosten van het ERM-keurmerk bestaan uit twee onderdelen: de licentie en het voldoen aan de beoordelingsrichtlijnen.

Licentiekosten zijn beperkt

Om gecertificeerd te worden moet een bedrijf een certificerende instelling een toelatingsaudit laten uitvoeren, waarvan de kosten enkele duizenden euro's bedraagt. Na het behalen van de certificering zijn er jaarlijkse kosten voor de tussentijdse en de herverleningsaudit voor het behoud van het keurmerk, deze kosten zijn met enkele honderden euro's ongeveer de helft van de originele investering. Deze kosten gelden per bedrijf, wat ervoor zorgt dit relatief zwaarder weegt op bedrijven met een lage omzet. Om ondernemers zonder personeel te stimuleren zijn de kosten voor hun lager.⁴

Voldoen aan beoordelingsrichtlijnen brengt hoge kosten met zich mee

Voor het verkrijgen van het keurmerk moet een bedrijf voldoen aan zowel de uitvoerings- als beoordelingsrichtlijnen. Binnen de beoordelingsrichtlijnen zijn er eisen voor bedrijven die, zeker voor kleinere bedrijven, significante kosten met zich mee brengen. De beoordelingsrichtlijnen schrijft bedrijven voor bij opdrachten bepaalde procesmatige handelingen te verrichten, wat voor extra kosten voor het bedrijf zorgt. Ook worden er eisen aan de opleidingen van het personeel gesteld, wat dit naast de opleidingskosten ook tijd vergt waarin niet gewerkt kan worden. Ook vergen de eisen meer investeringen in de bedrijfsuitrusting (werkplaats en materieel).

Goede verhouding tussen kosten en baten

Ondanks deze hoge kosten kiezen veel bedrijven voor een ERM-keurmerk. Volgens de bedrijven staan deze kosten in een gunstige verhouding tot de opbrengsten die het ERM-keurmerk hun biedt. Naast een betere positie bij de keuze van opdrachtgevers van bedrijven hechten zij ook veel waarde aan de kennisoverdracht die vanuit de richtlijnen uitgaat tussen de restauratiebedrijven.

⁴ Zie bijlage A om een uitgeschreven kostenplaatje te zien

3 Belang ERM-keurmerk bij aanbesteding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het belang van het keurmerk bij de aanbesteding en gunning van restauratiewerken. Eerst wordt het selectieproces van opdrachtgevers beschreven. Vervolgens wordt de invloed van het keurmerk op de biedingen en gunningen beschreven.

3.1 Selectie van bedrijven bij restauratiewerken

Opdrachten moeten voldoen aan de ERM-uitvoeringsrichtlijnen

Bij de aanbesteding van werken hanteren professionele opdrachtgevers in de meeste gevallen als eis dat het werk moet voldoen aan de specifieke ERM-uitvoeringsrichtlijnen die voor de verschillende type restauratiewerken gelden. Dit verplicht restauratiebedrijven dat als zij het werk aannemen ze ook volgens deze richtlijnen moeten werken. Deze richtlijnen laten bedrijven vanuit bepaalde uitgangspunten werken, zo moet het werk zo beperkt mogelijk in omvang, passend binnen het bestaande werk, herbehandelbaar en waar mogelijk omkeerbaar zijn. Op deze uitgangspunten is de restauratieladder gebaseerd. Hier wordt voorkeur aan conservatie/ onderhoud gegeven, waarna als dit niet mogelijk is reparatie gekozen moet worden. Wanneer dit ook niet mogelijk is zal vernieuwd moeten worden, waar eerst het werk gekopieerd moet worden, anders wordt het werk geïmiteerd⁵ of verbeterd⁶. Vanuit de uitgangspunten en restauratieladder kunnen opdrachtgevers de bedrijven erop afrekenen als zij deze niet volgen. De opdrachtgevers zien de uitvoeringsrichtlijnen als belangrijkste middel bij aanbesteding om een minimale benodigde kwaliteit van het uitgevoerde werk te kunnen borgen.

ERM keurmerk bevat naast uitvoeringsrichtlijnen ook beoordelingsrichtlijnen voor bedrijf

Het ERM-keurmerk verplicht bedrijven niet alleen om volgens de uitvoeringsrichtlijnen te werken, ook moet het bedrijf voldoen aan de eisen die de beoordelingsrichtlijn aan het bedrijf stelt. De beoordelingsrichtlijn bevat de eisen en werkafspraken voor het bedrijfsmatig aantoonbaar en systematisch borgen van kwaliteit. Deze eisen bestaan uit verschillende onderdelen over de algemene bedrijfsvoering en het proces. De eisen over de algemene bedrijfsvoering gaan over de continuïteit van een bedrijf in restauratie. Hierbij kan gedacht worden aan ervaring in restauratie, beleid, opleiding en bijscholing van personeel en vastlegging van prestaties. Zo moet een algemeen restauratiebedrijf jaarlijks minimaal 7 voltijdbanen aan eigen medewerkers hebben voor restauratie en onderhoud van monumenten, voor gespecialiseerde bedrijven geldt dat ze moeten bijhouden welke opdrachten aan monumenten ze hebben uitgevoerd. Ook moet er gedocumenteerd, bekendgemaakt en doorgevoerd beleid zijn hoe het bedrijf de continuïteit waarborgt. Verder moet het bedrijf een overlegstructuur, gebaseerd op een analyse van de overdrachtsmomenten hebben en kunnen omschrijven op welke criteria het zijn leveranciers en onderaannemers selecteert en beoordeelt (waarbij er voorkeur aan erkende leveranciers en onderaannemers gegeven wordt). Een bedrijf moet toekomstige vraag in combinatie met de strategische en operationele doelstellingen inschatten, waarop een scholingsplan op basis van het beleidsplan wordt opgesteld om genoeg restauratie kennis binnen het bedrijf te houden. Voor het bijhouden van prestaties moeten restauratieprojecten met voldoende moeilijkheidsgraad geregistreerd worden waarin ook de tevredenheid van opdrachtgevers (via klanttevredenheidsonderzoek) en sturing van onderaannemers en specialisten zit.

Het keurmerk brengt ook eisen rond het bouwproces met zich mee. Deze punten gaan over de communicatie, werkvoorbereiding, uitvoering en oplevering. Zo moet een ERM gecertificeerd bedrijf het proces op een bepaalde manier doorlopen. Zo moet tijdens de contractvorming gelet worden op het proces van prijs- en contractvorming, de verificatie, goedkeurings- en

⁵ Zelfde vorm als werk, maar ander materiaal en/of andere verbindingstechniek

⁶ Verbeteren prestatie; oorspronkelijke of aangepaste vorm, ander materiaal en/of andere verbindingstechniek

autorisatiemomenten en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het proces van de werkvoorbereiding moet helder geformuleerd zijn, waarin de verdeling van verantwoordelijkheden en overdracht van de werkvoorbereiding aan de uitvoering geformuleerd staat. Tijdens de uitvoering moet het bedrijf letten dat al het werk, zo ook dat van onderaannemers, wordt uitgevoerd volgens de uitvoeringsrichtlijnen. Ook wordt de opdrachtgever meegenomen tijdens de uitvoering doormiddel van goedkeurmomenten. Tijdens de oplevering moet een opleveringsdocument, waarin het proces-verbaal, garanties, projectplan, contractuele bepalingen en voorschriften voor beheer, wordt gedeeld met de opdrachtgever.

Voor gespecialiseerde aannemers worden vergelijkbare eisen gesteld als aan de bovengenoemde eisen voor algemene restauratiebedrijven. Deze zijn wel aangepast zodat dit voor kleinere bedrijven ook uit te voeren is. Zo mogen enkele stappen tijdens het proces uitbesteed worden en zijn de eisen over de algemene bedrijfsvoering beter gericht op kleinere organisaties. De beoordelingsrichtlijn moet de opdrachtgever verzekeren dat bij een ERM gecertificeerd bedrijf de verschillende stappen in het bouwproces zorgvuldig worden doorlopen en door voldoende hiervoor gekwalificeerde vakmensen worden uitgevoerd. De opdrachtgever hoeft deze eisen niet te stellen, maar kan er van uitgaan dat de gecertificeerde opdrachtnemer dit al zelfstandig zelf uitvoert.

Veel opdrachtgevers selecteren bij voorkeur ERM gecertificeerde bedrijven bij aanbesteding

Bij een meervoudige aanbesteding wordt een aantal bedrijven door de opdrachtgever benaderd. In de praktijk hanteren ze het ERM-keurmerk om potentiële opdrachtnemers te selecteren. Deze uitvragen worden gedaan door opdrachtgevers die vaker bezig zijn met monumenten, bij deze opdrachtgevers is er meer ervaring en weten ze beter hoe ze deze specifieke aanbestedingen moeten uitvragen. Toch gebruiken deze opdrachtgevers het ERM-keurmerk als een selectiemiddel omdat dit ze meerwaarde biedt.

Volgens de bedrijven zijn er bij incidentele opdrachtgevers twee groepen te onderscheiden: opdrachtgevers die het restauratiewerk volgens de geldende restauratie-standaarden willen laten uitvoeren en opdrachtgevers die vanwege de kosten deze eis niet stellen. Voor de eerste groep biedt het ERM-keurmerk duidelijk meerwaarde voor zowel de opdrachtgever als de bedrijven. Deze opdrachtgevers hebben minder ervaring met het uitvragen van deze aanbestedingen. Een ERM-gecertificeerd bedrijf kan helpen bij deze uitvraag, om te zorgen dat het monument goed gerestaureerd wordt. Deze hulp en zekerheid zorgt dat ook incidentele opdrachtgevers een meerwaarde zien in het ERM-keurmerk, waardoor het keurmerk ook voor deze opdrachtgevers een selectiemiddel is. Voor de tweede groep geldt dit veel minder.

Opdrachtgevers selecteren niet alleen op het ERM-keurmerk

De meeste professionele opdrachtgevers hanteren het ERM-keurmerk bij de selectie van potentiële opdrachtnemers in het aanbestedingstraject. Echter, er zijn ook gevallen waar ook niet ERM-gecertificeerde bedrijven worden geselecteerd.

Vanuit de (publieke) opdrachtgevers bestaat de wens om regionale bedrijven of nieuwe bedrijven toegang te bieden tot de aanbesteding van het werk. Als hiervoor onvoldoende aanbod is aan ERM gecertificeerde bedrijven dan worden ook andere bedrijven voor de aanbesteding uitgenodigd. Voor algemene restauratiebedrijven is het regionaal aanbod in de regel wel voldoende, maar voor gespecialiseerde restauratiebedrijven is het regionaal aanbod vaak beperkt tot één partij.

Ook kan een werk een bepaald gespecialiseerd bedrijf vragen die weliswaar geen keurmerk heeft maar wel een bewezen trackrecord. Dit kunnen bedrijven zijn waar de opdrachtgever of organisaties die bij het werk adviseren (bijvoorbeeld monumentenzorg of een ERM-gecertificeerd adviesbureau) eerder mee heeft gewerkt aan een opdracht. Vaak worden zulke gespecialiseerde restauratiebedrijven ingehuurd door ERM-gecertificeerde bedrijven die verantwoordelijk zijn voor het toepassen van de juiste uitvoeringsrichtlijnen van de verschillende type restauratieonderdelen van de opdracht. Met deze gespecialiseerde restauratiebedrijven hebben de algemene bouwbedrijven een vast samenwerkingsverband. Vanwege de ervaringen, bekendheid en bewezen kunde bij eerdere opdrachten bieden opdrachtgevers bij nieuwe (kleine) opdrachten deze gespecialiseerde bedrijven toegang tot de

aanbesteding zonder dat deze een ERM-keurmerk moeten hebben. Dit kunnen internationaal gerenommeerd restauratiebedrijven of zeer gespecialiseerd bedrijven zijn. Ook kan een bedrijf lid zijn van een ander restauratieplatform. Deze platforms zitten vaak in een samenwerkingsverband met stichting ERM. In het Noorden en Oosten van het land zit het kennis en kunde register, deze bedrijven werken ook volgens de uitvoeringsrichtlijnen van het ERM maar deze bedrijven voldoen niet aan de beoordelingsrichtlijnen die gesteld worden door het ERM. Een deel van deze bedrijven is zowel lid van het kennis en kunde register als in bezit van het ERM-keurmerk. Hiernaast bestaat ook het GA-restauratieplatform van gespecialiseerde restauratiebedrijven, waarin de leden via de aangesloten branchevereniging zijn vertegenwoordigd. Bij deze kleinere gespecialiseerde bedrijven heeft een klein deel een ERM-keurmerk.

Bij grote professionele opdrachtgevers, zoals overheden en corporaties zijn monumentale panden een beperkt deel van de totale vastgoedportefeuille. Deze opdrachtgevers hebben raamcontracten met bedrijven voor de instandhouding of verbetering van het totale vastgoed. Bedrijven binnen deze contracten zijn grote algemene aannemers. Restauratie en onderhoud aan monumentale panden wordt dan ook uitgevoerd door algemene bedrijven en niet door (gespecialiseerde) restauratie bedrijven. Het werk dat uitgevoerd wordt door deze bedrijven moet wel voldoen aan de uitvoeringsrichtlijnen. Hierbij wordt wel gekeken naar het monument, bij een deel van de panden heeft slechts een deel van het monument monumentale waarde, waardoor bijvoorbeeld de binnenkant van het gebouw niet volgens de uitvoeringsrichtlijnen wordt onderhouden. In een enkel geval wordt bij nieuwe raamcontracten de eis opgenomen dat het werk aan monumentale panden moet worden uitgevoerd door ERM-gecertificeerde bedrijven.

Eis ERM-certificering geldt voor hoofdaannemer

Voor specifieke werken worden gespecialiseerde aannemers als hoofdaannemer geselecteerd en er wordt, bij voldoende aanbod, hiervoor een ERM-gecertificeerd bedrijf geselecteerd. Voor werken waarvoor een hoofdaannemer ook gespecialiseerde aannemers inhuilt geldt dat waar mogelijk de hoofdaannemer voorkeur moet geven aan ERM-gecertificeerde gespecialiseerde bedrijven die het werk kunnen uitvoeren. Wanneer dit niet mogelijk is, moet de hoofdaannemer kunnen aantonen dat een niet-gecertificeerd bedrijf in staat is het werk volgens de geldende uitvoeringsrichtlijnen uit te voeren. De hoofdaannemer is in beide gevallen verantwoordelijk dat het werk volgens de uitvoeringsrichtlijnen wordt uitgevoerd. De hoofdaannemer moet ook een beoordeling van een onderaannemer bijhouden, zodat kwaliteit gewaarborgd blijft.

Opdrachtgevers zien ook ontzorgen als belangrijk voordeel van ERM-keurmerk

ERM-gecertificeerde bedrijven bieden de opdrachtgevers in de praktijk de garantie dat zowel het werk van de hoofdaannemer als de onderaannemer volgens de uitvoeringsrichtlijnen worden uitgevoerd. Waarbij ook rekening gehouden wordt met de restauratieladder, zodat het monument in zo goed mogelijke staat gebracht wordt. Ook geven de beoordelingsrichtlijnen die bedrijven volgen de opdrachtgevers garantie dat ze vanaf het begin af worden meegenomen in de communicatie, waarbij de bedrijven zelf ook adviseren wat gedaan kan worden, waardoor de opdrachtgevers eerder kunnen bijsturen. Deze garanties zien opdrachtgevers als een belangrijk voordeel, deze bedrijven zorgen dat zij voor een deel worden ontzorgd. Doordat ERM-gecertificeerde bedrijven werken volgens de uitvoeringsrichtlijnen en beoordelingsrichtlijnen hoeven opdrachtgevers in de praktijk minder bij te sturen dan bij opdrachtgevers die niet volgens de richtlijnen werken.

3.2 Bieding en Gunning

ERM-gecertificeerde bedrijven zijn niet structureel duurder

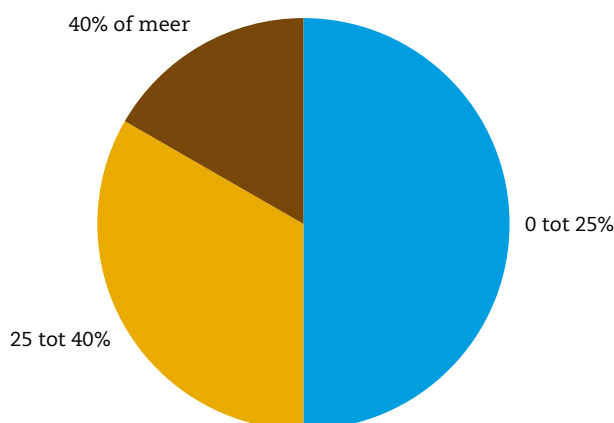
Uit de informatie over de 22 verkregen aanbestedingsresultaten en ook op basis van de gesprekken met de opdrachtgevers komt het algemene beeld naar voren dat ERM-gecertificeerde bedrijven niet structureel duurder zijn dan niet-gecertificeerde bedrijven. In het beperkte deel van de aanbestedingen met ook niet-gecertificeerde bedrijven lag de bieding van deze bedrijven hoger dan die van het ERM-erkende restauratiebedrijf aan wie het werk werd gegund. De opdrachtgevers geven aan dat als het werk volgens de restauratieladder en

uitvoeringsrichtlijnen moet worden uitgevoerd dat dit met hogere kosten gepaard gaat dan bij reguliere werken. Dit komt omdat meer tijd nodig is om te inspecteren en een goed plan van aanpak te maken (zodat de restauratieladder gevolgd wordt) en dat oplossingen die zijn voorgeschreven in de uitvoeringsrichtlijnen andere (duurdere) materialen of technieken vereist dan mogelijk normaal onderhoud. Dit geldt voor zowel erkende als niet erkende bedrijven. De kosten van het ERM-keurmerk leidt dus niet tot een duidelijk verschil in biedingen tussen beide type bedrijven.

Grote prijsverschillen tussen biedingen

De beoordelingsrichtlijnen zorgen ervoor dat ERM-gecertificeerde bedrijven gelijkwaardige stappen doorlopen tijdens de prijs- en contractvorming. Door het gestandaardiseerde stappenplan kan verwacht worden dat bedrijven dichtbij elkaar zitten met biedingen op een aanbesteding. Opvallend is dat bij de aanbestedingen in de praktijk de prijs tussen de biedingen sterk verschilt. Bij de helft van de aanbestedingen liggen de verschillen tussen de 10% tot 25%. Bij 30% van de aanbesteding is het verschil tussen de 25% en 40%. Bij de resterende 20% van de aanbestedingen was het prijsverschil meer dan 40% (figuur 3.1). Volgens de opdrachtgevers en de bedrijven zijn de verschillen klein als het werk volgens een vast bestek moet worden uitgevoerd. Ondanks dat professionele opdrachtgevers de staat van het object laten controleren voor het maken van een aanbesteding, zitten er tussen restauratiebedrijven grotere verschillen. Dit komt omdat het ook voor deze adviseurs lastig is om de staat van een monument goed te kunnen inschatten (zeker als het object hoog is), waardoor restauratiebedrijven zelf ook een inschatting maken wat de staat van het monument is. Door verschillen in deze inschatting en verschil in interpretatie van de aanbesteding kunnen de biedingen verder uit elkaar liggen. Een andere reden voor de verschillen kan in de capaciteit van de restauratiebedrijven liggen. Volgens opdrachtgevers zorgt de schaarse capaciteit van restauratiebedrijven voor extra druk op de prijs. In plaats van af te zien van de aanbesteding, komen bedrijven met hoge biedingen. Volgens de bedrijven is dat niet het geval vanwege de kosten die met een bieding gepaard gaan. Het is eerder dat bedrijven lager bieden bij onderbenutting van hun capaciteit.

Figuur 3.1 **Verskil tussen laagste en hoogste bieding, in procenten van de aanbestedingen**

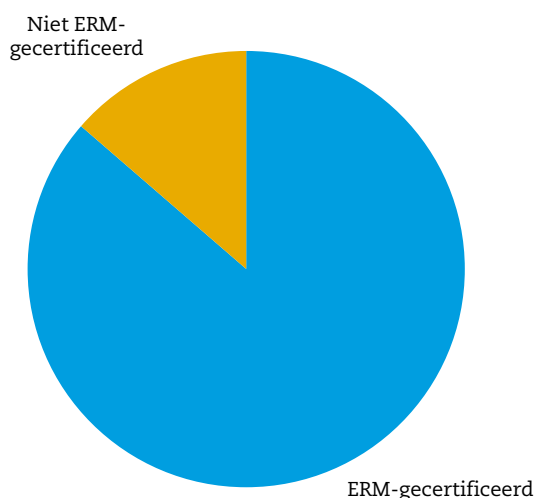


Bron: EIB

Groot deel van de werken wordt aan bedrijven met ERM-keurmerk gegund

De combinatie van een voorselectie van bedrijven op basis van het ERM-keurmerk en geen substantiële prijsverschillen in biedingen tussen wel of niet gecertificeerde bedrijven zorgt ervoor dat in de praktijk de meeste werken door professionele opdrachtgevers aan bedrijven met een ERM-keurmerk worden gegund. Bij opdrachtgevers komt er een duidelijke voorkeur voor ERM-gecertificeerde bedrijven naar boven, in ruim 80% van de gevallen wordt er gekozen voor een ERM-gecertificeerd bedrijf (figuur 3.2).

Figuur 3.2 De keuze van een opdrachtgever voor een ERM-gecertificeerd bedrijf, in procenten

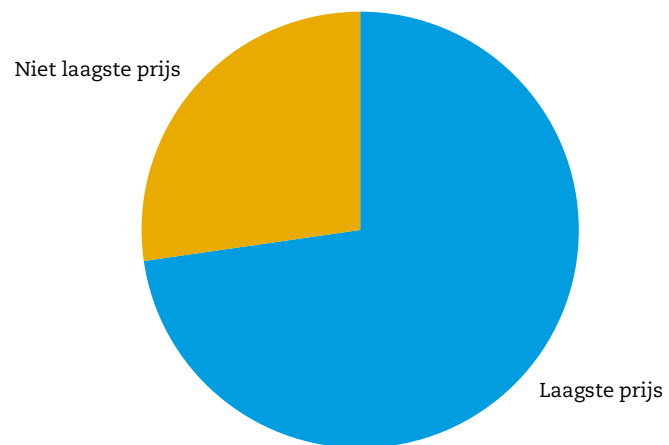


Bron: EIB

Prijs is een belangrijke factor maar niet de enige voor opdrachtgevers

De meeste opdrachtgevers geven aan dat bij de gunning niet alleen de prijs van de biding bepalend is. Ook worden andere factoren meegenomen zoals de esthetische waarde, het plan voor de uitvoering, de planning, de kwaliteitsborging en in sommige gevallen de sociale waarde meewegen. In enkele gevallen komt het voor dat de opdrachtgever vraagt om een proefstuk, zo kan de esthetische waarde beter worden beoordeeld door de opdrachtgever. Publieke opdrachtgevers kiezen soms ook voor een lokale partij, omdat dit sociale meerwaarde brengt voor de regio. Ondanks dat de opdrachtgever ook waarde hecht aan al deze factoren, en dus aan een goede prijskwaliteitsverhouding komt uit de verkregen informatie over 22 aanbestedingen dat in drie kwart van de gevallen de opdracht aan het bedrijf met laagste biding is gegund. In een kwart van de gevallen werd de opdracht gegund aan een bedrijf met een hogere biding vanwege een gunstigere prijskwaliteitsverhouding (figuur 3.3). Dit betekent dat als een bedrijf een beter voorstel voor de uitvoering van het werk heeft, dit de kansen op de opdracht kan vergroten. Dit biedt ERM-gecertificeerde bedrijven met specialistische kennis en ervaring rond restauratiewerken betere mogelijkheden dan een regulier bedrijf.

Figuur 3.3 **Aandeel projecten waar de laagste prijs gekozen is door opdrachtgever**



Bron: EIB

4 Kwaliteit van de gegunde opdrachten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het belang van het keurmerk ten aanzien van de kwaliteit van het werk. Eerst wordt ingegaan hoe opdrachtgevers de kwaliteit van de uitgevoerde projecten ervaren en vervolgens hoe zij aankijken tegen de kwaliteit van het proces.

4.1 Kwaliteit van uitvoering

Uitvoeringsrichtlijnen zijn van groot belang

Uit alle gesprekken komt naar voren dat opdrachtgevers grote meerwaarde zien in de uitvoeringsrichtlijnen van het ERM. Er heerst zekerheid dat het werk naar behoren wordt uitgevoerd zolang de richtlijnen worden gevolgd, het garandeert dat het werk voldoet aan de minimale eisen van de opdrachtgevers. De richtlijnen geven de opdrachtgevers ook houvast, als er tijdens het werk delen niet volgens de richtlijnen uitgevoerd wordt kan er adequaat worden bijgestuurd. Deze bijsturing kan dan ook beter worden aangegeven, gezien er weer gerefereerd wordt naar de uitvoeringsrichtlijnen. Ook na de restauratie geven de richtlijnen de opdrachtgever een voet achter de deur en kunnen de bedrijven aansprakelijk worden gesteld voor het verkeerd uitvoeren van hun taken.

Opdrachtgevers ervaren hoge kwaliteit bij de uitvoering van het restauratiewerk

De opdrachtgevers zijn gevraagd naar hun ervaringen rond de kwaliteit van de uitvoering. Hierbij wordt gekeken hoe goed de uitvoeringsrichtlijnen door de restauratiebedrijven worden gevolgd. Alle opdrachtgevers hebben aangegeven zeer tevreden te zijn met het geleverde werk van ERM-gecertificeerde bedrijven, zo krijgen de meeste werken een ruime voldoende (figuur 4.1). Van de 22 aanbestedingsprojecten ligt de waardering gemiddeld op een 9 en is het laagste cijfer een 7. De hoge waardering geldt niet alleen voor werk door ERM-gecertificeerde bedrijven, maar ook voor de opdrachten die door bedrijven zonder het ERM-keurmerk werd uitgevoerd. Volgens de opdrachtgevers hangt dit enerzijds samen met de eis dat het werk volgens de hiervoor geldende uitvoeringsrichtlijnen moeten worden uitgevoerd en anderzijds met de selectie van geschikte partijen. Deze selectie bestaat uit restauratiebedrijven die een ERM-keurmerk hebben, maar ook restauratiebedrijven uit een ander platform of uit het netwerk van de opdrachtgevers, adviseurs of restauratiebedrijven.

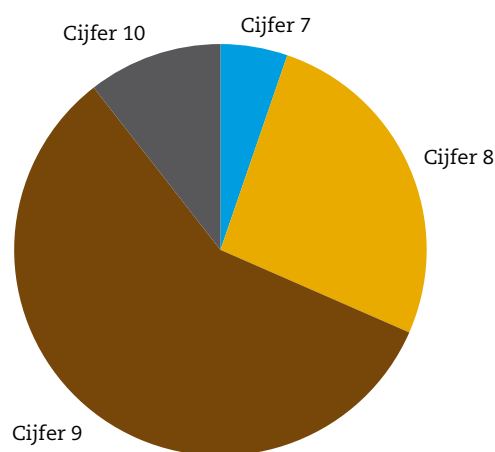
Restaureren is mensenwerk

Volgens zowel de opdrachtgevers als restauratiebedrijven zitten er verschillen in kwaliteit van de uitvoering tussen teams. Zeker in grotere bedrijven is het mogelijk dat werknemers met minder ervaring in restauratie mee wordt gestuurd om aan een project te werken. Als deze niet meer wordt aangestuurd kan dit leiden tot minder kwaliteit. Ook kunnen minder ervaren restauratiebedrijven mindere kwaliteit leveren. Desondanks geven opdrachtgevers aan dat deze verschillen zowel binnen als tussen bedrijven in de regel niet groot zijn en dat het werk naar behoren wordt uitgevoerd.

Uitvoeringsrichtlijnen rond verduurzaming worden gemist

De bestaande richtlijnen rond het restaureren en onderhouden van monumentale panden worden zeer gewaardeerd door opdrachtgevers. Echter is er in de afgelopen jaren veel veranderd bij opdrachtgevers, zij willen steeds meer verduurzaming van het monumentale vastgoed. In deze verduurzaming van het werk mag het monumentale karakter esthetisch niet aangetast worden. Voor dit type werken zijn er geen uitvoeringsrichtlijnen waaraan de restauratiebedrijven moeten voldoen en de huidige bestaande richtlijnen zelf zijn onvoldoende ontwikkeld om hier op te sturen. Dit betekent dat ieder restauratiebedrijf zijn eigen strategie ontwikkeld rond verduurzaming. Het ERM is momenteel bezig om hiervoor uitvoeringsrichtlijnen uit te werken die zich richten op de architecten en adviseurs in de voorfase van de opdracht, waarbij ook de eisen rond het ontwerp worden vastgesteld verduurzamingsprojecten delen en hiermee kunnen andere bedrijven geïnspireerd worden.

Figuur 4.1 Beoordeling van de kwaliteit van het uitgevoerde werk door de opdrachtgever, in procenten van de werken



Bron: EIB

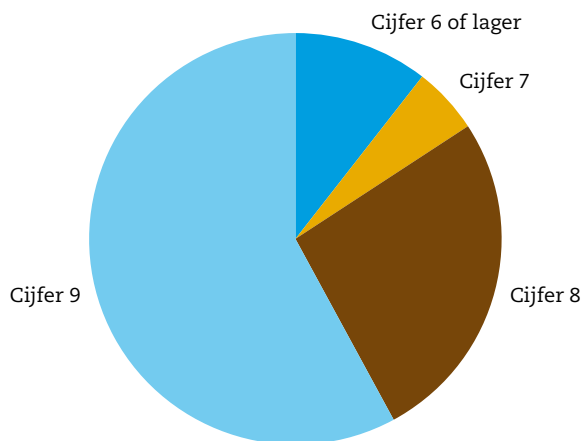
4.2 Kwaliteit van proces

Beoordeling van het proces ligt lager, maar is ruim voldoende

Naast de kwaliteit van de uitvoering zijn opdrachtgevers ook gevraagd naar de ervaren kwaliteit van het proces met het restauratiebedrijf tijdens de restauratieopdracht. Het gaat dan over de informatie-uitwisseling naar de opdrachtgever over de uitvoering, de planning, de kosten, de personele inzet en eventueel meerwerk. Hierbij kan de opdrachtgever verwachten dat voor dat het werk begint het restauratiebedrijf het plan met meerwerk, keuringsplannen, werkplannen en projectplannen afstemt. Ook moeten bedrijven werkzaamheden opnieuw afstemmen op de bevindingen tijdens de voortgang en houdt daarbij rekening met onvoorziene zaken. Als er onvoorziene zaken zijn, stelt het restauratiebedrijf het beste alternatief voor aan de opdrachtgever. Over het algemeen zijn opdrachtgevers ook tevreden over de kwaliteit van het proces, met nog steeds vaak ruime voldoende, echter scoren de bedrijven hier wel lager dan bij de kwaliteit van de uitvoering, zo zijn er geen tien gegeven door opdrachtgevers en zijn er ook onvoldoendes behaald. Al met al heeft nog steeds 80% van de bedrijven een 8 of hoger (figuur 4.2). Bij de lagere scores waren bedrijven niet in staat de opdrachtgever adequaat te informeren en werd de opdrachtgever laat gewezen op mogelijk meerwerk en wijzigingen van het plan. Dit had geen substantiële invloed op de kwaliteit van de uitvoering, maar leverde de opdrachtgever wel meer werk op in de aansturing van het project.

Opdrachtgevers en restauratiebedrijven geven aan dat de kwaliteit van het proces wederom afhangt van het team wat een bedrijf op het project zet. Zo kan de stijl in communicatie tussen de opdrachtgever en het bedrijf verschillen wat communicatie verslechterd. Ook kan het voorkomen dat onervaren medewerkers de opdrachtgever te laat of onduidelijk informeert over tegengekomen problemen. Naast de ervaring van het team, kan de ervaring van restauratiebedrijven zelf ook een rol spelen. Opdrachtgevers merken een kwaliteitsverschil op tussen meer ervaren en minder ervaren ERM-gecertificeerde bedrijven.

Figuur 4.2 Beoordeling van proces door de opdrachtgever, in procenten



Bron: EIB

Verskil in kwaliteit tussen grote en kleine restauratiebedrijven

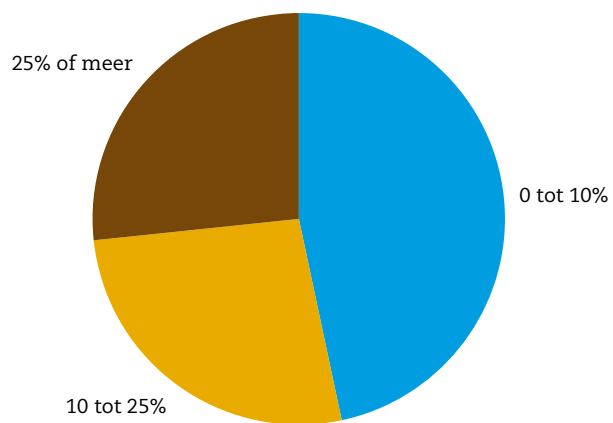
Opdrachtgevers gaven aan een verschil in de kwaliteit van de bedrijfsvoering tussen grote en kleine restauratiebedrijven waar te nemen. Grote bedrijven hebben in de organisatie in de regel vaste personen die zich uitsluitend met de bedrijfsvoering bezig houden, terwijl bij kleinere bedrijven dit niet goed mogelijk is en de keuze maken hun beperkte tijd meer op kwaliteit van de uitvoering te richten dan die van de uitvoering. Ondanks de kleine gespecialiseerde restauratiebedrijven enkele eisen van de organisatie en het proces kunnen uitbesteden, lijken vooral deze bedrijven er het meeste last van te hebben.

Meerwerk varieert sterk

De beoordelingsrichtlijnen moeten ervoor zorgen dat bedrijven een redelijke inschatting maken op de prijs. Dit doen ze door duidelijk vaststellen wat mogelijk het mogelijke meer- of minderwerk is in het projectdossier wat wordt afgestemd met de opdrachtgever. Dit moet ervoor zorgen dat opdrachtgevers niet onverwacht voor hogere kosten komen te staan dan verwacht. Opvallend is dat er grote verschillen zijn in de omvang van het meerwerk ten opzichte van het gunningsbedrag. Bij de helft van de geïnventariseerde projecten waren de meerkosten beperkt tot 10%. Bij een kwart van de projecten lagen de meerkosten tussen de 10 en 25% van de bieding. Bij een kwart van de projecten lagen de meerkosten hoger dan 25% (figuur 4.3).

Bij restauratiewerken komt meerwerk bijna altijd voor. Ondanks dat de professionele opdrachtgever altijd laat controleren op de staat van het werk is het moeilijk in te schatten wat de staat van een monument echt is, zeker op plekken waar controle lastig is. Dit zorgt ervoor dat de verborgen gebreken tijdens de uitvoering worden ontdekt door de aannemer. Opdrachtgevers houden hier in de contractvorming al rekening mee, waarbij de kosten voor de extra restauratie al zijn vast gezet. In overleg wordt dan besloten dat de aannemer ook de geborgen gebreken mee restaureert. Ook kan er scopeverbreiding plaatsvinden tijdens de uitvoering, waardoor de opdracht groter gemaakt wordt.

Figuur 4.3 **Omvang meerwerk t.o.v. gunning, in procenten**



Bron: EIB

5 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvragen die gesteld zijn aan het begin van het onderzoek in paragraaf 5.1. Daarna worden enkele aanbevelingen in paragraaf 5.2 beschreven.

5.1 Conclusies

Op basis van de in vorige hoofdstukken beschreven bevindingen kan antwoord worden gegeven op de drie hoofdvragen van het onderzoek.

- Liggen de biedingen van ERM-erkende bedrijven bij restauratiewerken aanmerkelijk hoger dan die van niet-erkende bedrijven, en zo ja hoeveel hoger?

Uit het onderzoek blijkt dat de biedingen van ERM-erkende bedrijven bij restauratiewerken niet substantieel hoger liggen dan die van niet-erkende bedrijven als het werk moet voldoen aan de uitvoeringsrichtlijnen voor de verschillende typen werken. Weliswaar liggen de kosten van restauratiewerken beduidend hoger dan bij regulier werk, maar dit verschil hangt in sterke mate af van de eisen in de uitvoeringsrichtlijnen. Ondanks de kosten van de extra eisen die de beoordelingsrichtlijn van het ERM-keurmerk aan de bedrijfsvoering van een gecertificeerd restauratiebedrijf stelt, worden in de praktijk de meeste opdrachten op basis van de laagste prijs aan ERM-bedrijven gegund.

Het beeld dat bij de restauratiebedrijven is opgehaald, is dat de kosten van het ERM-keurmerk in goede verhouding staan tot de voordelen die het ERM-keurmerk hen oplevert. Het ERM-keurmerk biedt toegang tot opdrachten die zij anders zonder keurmerk niet hebben. Zolang de uitvoeringsrichtlijnen ook voor bedrijven zonder een ERM-keurmerk als eis worden gesteld zijn de kostenverschillen met deze bedrijven beperkt.

- Wordt het werk vaak aan de partij met de laagste bieder gegund of, en in welke mate, spelen ook kwaliteitsaspecten hierbij een rol?

Volgens de opdrachtgevers en restauratiebedrijven spelen naast de prijs vaak ook andere kwaliteitsfactoren een rol. Het gaat dan vaak om de esthetische kwaliteit van het werk, maar ook om de uitvoering van het werk (ontwerp, planning, kwaliteitsborging, etc.) of de sociale waarde van een bedrijf (bijvoorbeeld regionale betrokkenheid). Uit de resultaten van 22 aanbestede restauratieprojecten blijkt dat in een kwart van de gevallen de opdracht niet aan het bedrijf met de laagste prijs is gegund, maar dat andere kwaliteitsaspecten hiervoor een doorslaggevend belang hadden. Bij het merendeel van de projecten is de opdracht gegund aan het bedrijf met de laagste prijs. Voor veel opdrachtgevers is het belangrijk dat de kosten van de restauratiewerken beperkt blijven om ook andere ambities te kunnen blijven bekostigen.

- Voldoet het werk dat door erkende bedrijven is uitgevoerd volgens de opdrachtgever beter aan de kwaliteitsrichtlijnen dan werk uitgevoerd door niet erkende bedrijven?

Opdrachtgevers ervaren een hoge kwaliteit van het door de restauratiebedrijven uitgevoerde werk. Dit geldt niet alleen voor het werk van ERM-erkende bedrijven, maar ook voor dat van niet ERM-erkende restauratiebedrijven. Naast het gebruik van dezelfde uitvoeringsrichtlijnen draagt ook de selectie van geschikte partijen door de opdrachtgever hieraan bij. Het ERM-keurmerk biedt restauratiebedrijven toegang tot de opdrachten die zij zonder het ERM-keurmerk niet of minder vaak zouden hebben. Dit is voor deze bedrijven ook een belangrijke reden om in het ERM-keurmerk te investeren.

5.2 Aanbevelingen

Behoeftte aan begeleiding bij beoordelingsrichtlijnen

Grote bedrijven hebben in de organisatie in de regel vaste personen die zich uitsluitend met de bedrijfsvoering bezig houden. In kleinere organisaties is dit vaak minder goed mogelijk, door een gebrek aan personeel is het voor deze bedrijven een keuze tussen kwaliteit leveren in de uitvoering of in de bedrijfsvoering. Hier wordt door deze kleinere bedrijven de keuze gemaakt om voor een goede kwaliteit in de uitvoering te gaan, dit zorgt ervoor dat niet alle vakmannen worden omgedoopt tot administratief personeel. Echter betekent dit dat kleinere bedrijven minder focussen op de beoordelingsrichtlijnen, waardoor hier minder aan voldaan wordt. Dit is ondanks dat stichting ERM enkele eisen rond de organisatie en het proces minder zwaar maakt voor deze kleine gespecialiseerde bedrijven, door deze of niet te eisen, of door het mogelijk te maken deze uit te besteden.

Een manier om de administratieve last van kleine gespecialiseerde bedrijven te verminderen zou het in leven roepen van een nieuw bureau zijn. Dit bureau kan dan voor deze bedrijven het werk wat uitbesteed mag worden doen. Ook kan hierbij gekeken worden of extra bedrijfsmatige taken die het ERM verlangt uitbesteed mogen worden aan dit externe bureau. Door deze taken voor een grote groep kleine restauratiebedrijven tegen betaling uit te voeren, ontstaat er voldoende volume om hiervoor een aparte organisatie in stand te houden.

Opzetten databank met goede praktijkvoorbeelden van verduurzaming bij monumenten

Op dit moment zijn er geen uitvoeringsrichtlijnen voor het verduurzamen van een monumentaal pand. De huidige richtlijnen zijn ook niet voldoende ontwikkeld om goed op in te spelen. Dit betekent dat opdrachtgevers en restauratiebedrijven voor ieder project veel tijd kwijt zijn om te bepalen wat de beste oplossing is om een monument te verduurzamen. Het ERM is momenteel bezig om hiervoor uitvoeringsrichtlijnen uit te werken die zich richten op de architecten en adviseurs in de voorfase van de opdracht, waarbij ook de eisen rond het ontwerp worden vastgesteld. Dit kost echter tijd, en een tussenoplossing zou hier kunnen helpen. Deze oplossing kan het opzetten van een databank met goede praktijkvoorbeelden van verduurzaming bij monumenten zijn. Deze databank kan een aanvulling zijn op de uitvoeringsrichtlijnen waar opdrachtgevers, architecten, adviseurs en restauratiebedrijven op terug kunnen vallen. Hier kan mogelijk gekeken worden naar de kenniskaarten van het Gelders restauratie Centrum als een eerste template waar gebouwd op kan worden.⁷ In deze databank komt informatie te staan over wat voor soort innovatie op het pand is toegepast (bijvoorbeeld warmtepomp, speciale raamisolatie, etc.). Ook informatie over waar het bedrijf tijdens het project tegen aan liep kan erin komen te staan, zodat andere bedrijven hier omheen kunnen werken.

⁷ <https://kenniskaarten.geldersrestauratiecentrum.nl/>



Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl