

Aandachtspunten

wetsvoorstel

Kwaliteitsborging voor het bouwen

Centraal Bureau Bouwbegeleiding B.V.
P.H.J. Plass M.I.M.
04-05-2016



Het best haalbare

In de aanloop naar het wetsvoorstel hebben wij ons keer op keer afgevraagd wat nu de ambitie van onze minister is. Dat het beter kan en moet met kwaliteitsborging in de bouw is inmiddels voor iedereen wel helder, maar willen we het best haalbare en gaan we dat ook krijgen?

In onze ogen is het streven naar het best haalbare een absolute noodzaak. Met minder mogen we geen genoegen nemen. Dit betekent dat er principiële keuzes moeten worden gemaakt om het voor elkaar te krijgen. Dit betekent ook dat er de bereidheid moet zijn om voorbij gevestigde commerciële belangen te kijken.

Onafhankelijkheid als fundament

De wet moet regelen dat een oordeel over het voldoen aan de bouwvoorschriften ook betrouwbaar is. Die betrouwbaarheid valt of staat met de rol van de persoon die de controle verricht en, gebaseerd op de uitkomst van die controle, verklaart dat het bouwwerk voldoet. Die persoon is de kwaliteitsborger. In de beoogde opzet wordt de deskundigheid en het werken volgens een goedgekeurde systematiek verankerd, in beginsel prima. Ook is er nagedacht over de onafhankelijkheid.

Bij algemene maatregel van bestuur wordt de onafhankelijkheidseis nader bepaald. In de beoogde opzet bieden de voorwaarden voor onafhankelijkheid echter niet de garantie dat een kwaliteitsborger ook daadwerkelijk onafhankelijk zal zijn. Dit is ons grootste punt van zorg met de beoogde wet. Onderstaand vindt u een nadere motivatie.

Memorie van toelichting

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is onder 2.5 het volgende over de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger aangegeven:

"Het is verder belangrijk dat de kwaliteitsborger zijn oordeel over de kwaliteit van het bouwwerk kan geven zonder dat dit oordeel wordt beïnvloed door andere belangen. De kwaliteit en integriteit van het stelsel tellen immers zwaar. Om die reden dient in het instrument voor kwaliteitsborging te worden voorgeschreven dat een kwaliteitsborger geen betrokkenheid mag hebben bij enige activiteit die zou kunnen conflicteren met zijn onafhankelijke oordeel of integriteit in relatie tot de werkzaamheden. Concreet betekent dit dat de kwaliteitsborger geen betrokkenheid mag hebben bij ontwerp, advies, productie, levering, installatie, bouw of inkoop van (onderdelen van) het bouwproject waarop de kwaliteitsborging betrekking heeft. Dit betekent dat een architect, adviseur, bouw- of een projectontwikkelaar geen kwaliteitsborger kan zijn in een project waarbij hij zelf direct of indirect ook bij het bouwproces is betrokken."

Conform deze uitgangspunten wordt een bepaalde mate van onafhankelijkheid geregeld. Dit is echter niet de vereiste onafhankelijkheid waar de bouwconsument op moet kunnen vertrouwen. Optimale afhankelijkheid is er slechts als er geen enkele relatie met het projectresultaat is.

Waarborginstellingen

Op dit moment worden instrumenten voor kwaliteitsborging ontwikkeld. Ook de grote drie waarborginstellingen binnen de bouw, Woningborg, SWK en BouwGarant, ontwikkelen dergelijke instrumenten. Naar oordeel van BZK en onze kwartiermakers voldoen deze instrumenten in beginsel en biedt toepassing, direct of indirect, voldoende garantie dat een bouwwerk aan de bouwvoorschriften voldoet.

Waarborginstellingen maken zich nu dan ook klaar voor het (laten) controleren van aangesloten bouwers op het voldoen aan de bouwvoorschriften. Indien er, voor werken die onder een dergelijke regelingen worden gebouwd, tekortkomingen worden geconstateerd, dan zal de schade door de

waarborginstellingen worden betaald. Deze werkwijze wringt met het uitgangspunt van onafhankelijkheid.

De klanten van waarborginstellingen zijn de bouwers. Bouwers betalen voor de verzekering. Waarborginstellingen focussen dan ook op het verzekeringsbelang. Dit belang is niet te verenigen met onafhankelijke controle op het voldoen aan de bouwvoorschriften.

Het Franse stelsel

Bij de overwegingen voor alternatieven voor het nieuwe stelsel is onder andere het Franse model belicht (zie 1.3 van de memorie van toelichting). Frankrijk heeft een stelsel waarbij private partijen de kwaliteitsborging voor hun rekening nemen en de verzekeraar de bouwkwiteit garandeert. De opstellers van de wet onderkennen dat er binnen het Franse stelsel weinig prikkels voor bouwbedrijven zijn om een optimale kwaliteit te garanderen.

"Ook in het Franse stelsel komen bouwfouten en schades voor door fouten in uitvoering en ontwerp. Daarbij is de aansprakelijkheidsstelling qua bewijslast gecompliceerd. Geconcludeerd wordt daarom dat een dergelijk stelsel niet leidt tot minder faalkosten en minder schade in de bouw."

Krijgen waarborginstellingen de bevoegdheid om het voldoen aan de bouwvoorschriften te gaan controleren, dan komt het bouwen onder een dergelijke regeling overeen met het Franse stelsel wat, door de opstellers van de wet, minder geschikt wordt geacht.

Welk belang wordt gediend?

Dat een waarborginstelling zelf tekortkomingen constateert is niet in het belang van de bouwer (verzekerde) en niet in het belang van de waarborginstelling. Tekortkomingen signaleren staat immers gelijk aan uitbetalen. Dit roept vragen op met betrekking tot volledigheid en objectiviteit van controle. Worden eventuele tekortkomingen niet door de waarborginstelling zelf gesignaleerd is het aan de bouwconsument – die geen expert is – hier melding van te maken. Het verzekeringsbelang is het beperken van schade en niet controle op het voldoen aan de bouwvoorschriften. Dat waarborginstellingen zelf het voldoen aan de bouwvoorschriften als dienstverlening gaan aanbieden is per saldo het buiten de deur houden van onafhankelijke controle.

Controle dient meerdere doelen

Dat een waarborginstelling eventuele tekortkoming signaleert en laat verhelpen maakt de afhankelijke rol van een kwaliteitsborger – ingeschakeld door de waarborginstelling – niet anders. Wordt het accepteren van die rol gevolgd dan maakt het feitelijk niet uit of een bouwwerk aan de voorschriften voldoet, als tekortkomingen maar worden verholpen. Een systeem van controle is er niet alleen om tekortkomingen te signaleren, al dan niet met vraagtekens over volledigheid en objectiviteit, er moet een preventieve werking van uitgaan.

Doorbelasten onderdeel van systeem

In het stelsel van verzekerde garantie maakt het niet uit dat er tekortkomingen zijn als maar duidelijk is dat herstel is gedekt. Hiermee is het betalen voor fouten onderdeel van het systeem geworden. Onderdeel van het systeem betekent dat de consument er voor betaalt. Dit is principieel fout.

De markt voor private kwaliteitsborging gaat gedeeltelijk op slot

Voor het marktsegment waar de waarborginstellingen in opereren (circa 85% van de koopwoningen) zal het nagenoeg onmogelijk zijn voor andere potentiële aanbieders van private kwaliteitsborging om aan de slag te gaan. Die markt is op voorhand verdeeld en op slot gezet. Of die situatie verdere ontwikkeling gaat stimuleren om tot de best haalbare producten te komen is discutabel. Daar is een gezonde concurrentie voor nodig. De concurrentie wordt op voorhand uitgesloten.

Commercieel belang mag niet leidend zijn

Dat waarborginstellingen de controle op het voldoen aan de bouwvoorschriften als dienstverlening mogen combineren met het aanbieden van een verzekerde garantie lijkt een uitgemaakte zaak. Het is echter niet in het belang van de bouwconsument.

De bouwconsument moet er op kunnen vertrouwen dat een oordeel over het voldoen aan de bouwvoorschriften onafhankelijk tot stand komt.

Dat waarborginstellingen een belangrijke rol hebben staat niet ter discussie. Ook de inzet van deze instellingen om, tot op zekere hoogte te werken aan kwaliteitsborging, is van grote waarde voor de bouw en de bouwconsument. Dat deze instellingen zelf, met een finale controle, vaststellen dat aan de bouwvoorschriften wordt voldaan, is echter onwenselijk. Instrumentaanbieder zijn en tevens de kwaliteitsborging organiseren is discutabel.

Het best haalbare wordt bereikt met controle door een onafhankelijke deskundige, een kwaliteitsborger die niet door waarborginstellingen wordt ingeschakeld.

De noodzaak voor een standaard

In woorden van minister Blok (citaat uit het interview in Cobouw 27-04-2016) "Wij zeggen straks alleen dat de procedure goed is, zoals op meer plaatsen gebeurt."

Wettelijke bouwkwaliteit: het voldoen aan de bouwvoorschriften

In de memorie van toelichting is beschreven dat er tussen opdrachtgever en bouwer steeds vaker uiteenlopend wordt gedacht over wat onder bouwkwaliteit dient te worden verstaan. Er wordt kort ingegaan op de technisch functionele invulling, eisen Bouwbesluit, wat garantie- waarborgregelingen bieden alsmede de ruimere opvatting van kwaliteit die de bouwconsument verwacht.

Bouwregelgeving ziet op de minimale kwaliteit, het voldoen aan de bouwvoorschriften.

Het moet helder zijn wat het voldoen aan de bouwvoorschriften, de minimale kwaliteit, is. Die helderheid kan slechts op één manier komen: met een standaard. Zonder standaard blijft bouwkwaliteit subjectief en afhankelijk van individuele interpretatie. Er is een belang bouwkwaliteit zo objectief mogelijk te maken.

Toelatingsorganisatie beoordeelt enkel procedure

In de beoogde nieuwe situatie komt het toezicht op werking van het stelsel bij de toelatingsorganisatie. De minister is van mening dat de toelatingsorganisatie niet uit deskundigen, afkomstig uit de sector zelf, kan bestaan. De toelatingsorganisatie wordt dan ook een managementorganisatie. Dat kan als we helder hebben wat bouwkwaliteit is en hoe we het meetbaar maken. Kwaliteit is het voldoen aan eisen die je vooraf stelt. Dit zijn niet enkel de eisen aan systemen voor controle, het gaat over wat je met die systemen gaat controleren, de kwaliteit op uitvoeringsniveau. De toelatingsorganisatie, als managementorganisatie, zal, zonder standaard voor bouwkwaliteit en kwaliteitsborging, slechts in beperkte mate kunnen beoordelen of instrumenten in staat zijn de bouwkwaliteit te borgen.

Een oordeel van de toelatingsorganisatie over de wijze waarop de procedure is gevolgd, heeft beperkte waarde omdat een dergelijk oordeel niets zegt over het vereiste resultaat: dat een bouwwerk aan de bouwvoorschriften voldoet. Enkel als je de eisen die je aan het resultaat stelt op voorhand helder hebt, kun je toetsen of hier aan is voldaan. Dat kan alleen met een standaard.

Reproduceerbaarheid

In de memorie van toelichting is het belang dat kwaliteitsborging reproduceerbaar en transparant moet zijn benadrukt.

"Een instrument voor kwaliteitsborging kan alleen een gerechtvaardigd vertrouwen geven dat het bouwen van het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften als het resultaat onafhankelijk van de persoon of organisatie die het instrument toepast, kan worden beoordeeld (reproduceerbaar). De benodigde werkzaamheden moeten vooraf duidelijk zijn. Achteraf moet kunnen worden geverifieerd welke werkzaamheden zijn uitgevoerd en wat het resultaat was van die werkzaamheden (transparant)."

Voor reproduceerbaarheid moet aan twee kenmerken zijn voldaan: het proces moet herhaalbaar zijn; het resultaat moet hetzelfde zijn. Kun je het proces niet op dezelfde manier herhalen, maar heb je wel hetzelfde resultaat dan is geen sprake van reproduceerbaarheid. Kun je het proces wel op dezelfde manier herhalen maar is het resultaat anders is er eveneens geen sprake van reproduceerbaarheid.

Als er de mogelijkheid bestaat dat het proces van de uitgevoerde kwaliteitsborging op verschillende manieren kan worden doorlopen, ongeacht de uitkomst, staat per definitie vast dat er geen sprake van reproduceerbaarheid is.

Reproduceerbaar is niet enkel achteraf laten zien wat er aan kwaliteitsborging is gedaan. De te volgen methodiek, het proces, is leidend. Dit volgt uit de goedkeuring van een instrument gebaseerd op de beschrijving van het proces. De kwaliteitsborger moet zich aan dit proces houden. Wanneer het proces je de mogelijkheid biedt om zelf te bepalen wat je wel of niet doet is het een vrije invulling. Bij een vrije invulling is geen sprake van reproduceerbaarheid.

Het mag duidelijk zijn dat vrije invullingen subjectief zijn en geen garantie bieden op volledigheid. Objectiviteit en volledigheid worden nu juist verankerd in het instrument door middel van de beschrijving van de werkwijze, het te volgen proces.

Kenmerkende eigenschap van kwaliteitsborging gebaseerd op risico gestuurde managementsystemen is dat een individu, gebaseerd op aandachtsgebieden, gaat bepalen wat de risico's van een specifiek werk zijn en vervolgens, gebaseerd op die bevindingen, mag en kan bepalen wat er op welke wijze met welke intensiteit moet worden gecontroleerd. Omdat het een inschatting is, afhankelijk van het individu, kan een dergelijk systeem geen garantie bieden dat de wijze waarop het proces voor een specifiek werk wordt doorlopen keer op keer hetzelfde is. Kwaliteitsborger A kan tot een andere inschatting van risico's met bijbehorende beheersmaatregelen en toepassing hiervan komen dan kwaliteitsborger B of C. Wellicht komen de stappen op hoofdlijnen overeen, binnen het proces is het mogelijk verschillende wegen te bewandelen.

De wet richt zich op structuur van controle, niet de inhoud van controlewerkzaamheden. Hierbij wordt het voldoen aan de voorschriften, wat er precies wordt gecontroleerd en waar aan moet worden voldaan, voor een belangrijk deel overgelaten aan de invulling per kwaliteitsborger. Dit is minder wenselijk. Enkel met een standaard wordt die vrije invulling voorkomen als garantie voor reproduceerbaarheid.

Juridische noodzaak

Het voldoen aan de wet dient absoluut en objectief te zijn. Dit staat in contrast met relatief en subjectief. Relatief en subjectief kan worden samengevat met 'het is maar hoe je het bekijkt'. Dat is wat we krijgen met verschillende instrumenten die ieder de mogelijkheid bieden voor een deel eigen invulling aan controle.

Absoluut en objectief is daarentegen gebaseerd op het vereiste van onafhankelijke beoordeling en het onvoorwaardelijk en zuiver voldoen gebaseerd op een standaard.

Een bouwwerk honderd procent controleren kan niet. Er moeten keuzes worden gemaakt. Gebaseerd op risico's worden de essentiële controleaspecten en bijbehorende eisen bepaald. Wordt dit een invulling die per instrument kan verschillen, een invulling die ruimte biedt voor een subjectieve inschatting van een kwaliteitsborger, dan wordt per definitie niet met dezelfde maat gemeten. Je kunt alleen met dezelfde maat meten als je hier een standaard voor hebt.

Bij ieder bouwwerk moet primair de constructieve veiligheid en brandveiligheid worden gegarandeerd. Secundair gelden de overige aspecten van de bouwregelgeving. We onderkennen dat ieder bouwwerk uniek is. Ieder bouwwerk vraagt dan ook om controle toegesneden op de specifieke situatie. Een standaard kan hier in voorzien. Met een standaard is op voorhand bepaald wat de risico's per type bouwwerk en gebruiksfunctie(s) zijn, waar op wordt gecontroleerd en de bijbehorende eisen.

Artikel 1 van de Grondwet bepaalt dat voor de wet iedereen gelijk is. Het gelijkheidsprincipe houdt in dat mensen in gelijke gevallen, gelijk behandeld dienen te worden. Het gelijkheidsprincipe in de beoordeling aan wettelijke vereisten geldt tevens voor bedrijven en hiermee dus ook bedrijven actief binnen de bouw. Hiermee is het uitgangspunt dat iedere bouwer op gelijke wijze wordt beoordeeld op het voldoen aan de wettelijke vereisten. Bij het ontbreken van een standaard voor bouwkwiteit en kwaliteitsborging is er geen sprake van gelijke beoordeling van bouwwerken op het voldoen aan de bouwvoorschriften.

Efficiency

Is op voorhand helder waar op wordt gecontroleerd dan ontstaat efficiency, iedereen in de bouw kan zich hier aan conformeren. Zonder standaard gaat iedere partij voor zich invulling geven aan wat kwaliteit is en hoe je kwaliteit borgt. 'Ieder voor zich' is per definitie minder efficiënt en het roept onnodige discussies op. Is de standaard duidelijk dan kan de bouw zich dit eigen maken, het kan onderdeel van opleidingen worden, iedereen spreekt dezelfde taal. Vanuit de engineering kan hier al op worden ingespeeld, tijdens de realisatie is het voor de bouwer helder, de onafhankelijk kwaliteitsborger kan hiermee efficiënt controleren of wat is bedacht en wordt gemaakt, ook daadwerkelijk voldoet.

Een standaard staat de ontwikkeling van verschillende instrumenten voor kwaliteitsborging en tools voor registratie en communicatie niet in de weg.

Er is nog geen inzet op een standaard. In de meest ideale situatie wordt een standaard door de bouw zelf ontwikkeld. Deze suggestie is als vaker bij brancheorganisaties en opstellers van het wetsvoorstel gemotiveerd onder de aandacht gebracht. Juist omdat de winst enorm zou zijn als er een standaard komt achten wij het van belang dit punt onder uw aandacht te brengen. Op deelgebieden binnen de bouw duurt het soms vele jaren tot het besef van een vereiste standaard aangroeit. Die aangroei is feitelijk verloren tijd. Met de juiste sturing kan sneller efficiënt worden samengewerkt.

Kwaliteit is wat alle partijen in de bouw verbindt. Maak die verbinding dan ook met een heldere standaard.

De bouw gaat die verbinding op dit moment niet zelf maken. In de aanloop naar de stelselwijziging gaat de focus voor een groot deel op het versterken van de eigen positie.

In onze ogen moet er de ambitie zijn om tot een standaard voor kwaliteitsborging te komen. Tegelijkertijd zijn wij van mening dat die ontwikkeling de voortgang van invoering wet niet mag belemmeren.

Het verdient aanbeveling de concrete ontwikkelingen van een standaard voor kwaliteitsborging, onder regie van de overheid, tijdgebonden, te bewerkstelligen.

Resumerend

- ✓ Optimale onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger als fundament voor het vertrouwen in het waardeoordeel dat een bouwwerk voldoet. Regel wat nodig is om dit te kunnen garanderen.
- ✓ Een instrument aanbieden is niet te verenigen met de uitvoering van werkzaamheden private kwaliteitsborging. Een aanbieder van een instrument mag niet (ook niet indirect) de kwaliteitsborgers leveren. Dit uitgangspunt versterkt het fundament: een optimaal stelsel gebaseerd op onafhankelijkheid.
- ✓ Onder regie van de overheid, tijdgebonden commitment voor een standaard bouwkwaliteit. Hiermee is de kwaliteit van bouwwerken, hoe we het meten, onafhankelijk van een instrument, gedefinieerd.

Lobby en ambitie

Op 27 april jl. publiceert Cobouw een interview met minister Blok inzake de beoogde stelselwijziging. In het interview worden cruciale punten aangesneden, punten relevant voor de ambitie en invulling. Citaten van de minister zijn tussen aanhalingstekens opgenomen.

1. "Deze wet lost een maatschappelijk probleem op. Dat is mijn drijfveer. Het gaat om grote publieke onderwerpen met grote potentiële risico's, er kunnen zelfs doden vallen...".
2. In antwoord op de vraag of de overheid een speelbal van de bouwlobby is en de bouw- en woningmarkt te veel wordt gedomineerd door partijen die daar geld aan verdienen: "Ja. Dat denk ik wel. Een te kleine groep mensen bepaalt in Nederland al heel lang de bouwregels."
3. Refererend aan het Kamerdebat over bouwregels, eind maart 2016: "Ik doe mijn best om die wet erdoor te krijgen", zei hij (de minister) in iets andere woorden. Toen hield hij de zaal een spiegel voor. "Maar wilt u het?" Om eraan toe te voegen. "Ik heb te maken met hysterische lobbyisten."

Duidelijk is dat de minister de hogere verantwoordelijkheid onderkent, een verantwoordelijkheid waarbij de wetgever zich niet mag laten leiden door commerciële belangen. De minister onderkent het probleem dat een kleine groep mensen de bouwregels bepaalt. Hysterische lobbyisten verdedigen bestaande belangen en zien zelfs kans die belangen te versterken.

Wij zijn van mening dat de hoogst mogelijke vorm van onafhankelijkheid cruciaal is voor het oordeel van deskundigen dat een bouwwerk aan de voorschriften voldoet. Het kan niet zo zijn dat de wet erdoor krijgen inmiddels een doel op zich is geworden. Het kan ook niet zo zijn dat een verzekerd product, wat niet onafhankelijk meer hoeft te worden gecontroleerd, het nieuwe mantra is. Het kan niet zo zijn dat de bouw gaat buigen voor lobbyisten die ons vertellen "Controleer mij niet, dat doen we zelf wel ...".

Bij het borgen van kwaliteit is vertrouwen de uitkomst van onafhankelijke controle!

Onze rol / disclosure

Centraal Bureau Bouwbegeleiding B.V. (CBB) is een private onderneming met 48 jaar ervaring op het gebied van kwaliteitsborging binnen de bouw.

Wij hebben samen met andere organisaties een instrument voor kwaliteitsborging ten behoeve van gevolgklasse 1 ontwikkeld. Vanuit onze overtuiging dat onafhankelijkheid cruciaal is hebben wij er voor gekozen om het aanbieden van een instrument niet te vermengen met de dienstverlening kwaliteitsborging zoals beoogd met de wet Kwaliteitsborging voor het bouwen.

Wij zetten ons in voor het best haalbare.