



ADVIES 12

Datum	22 december 2015
Onderwerp	Onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger

Onafhankelijkheid van de Kwaliteitsborger

Om tot een robuust stelsel van kwaliteitsborging te komen is het essentieel dat het oordeel van het bedrijf dat de kwaliteitsborging uitvoert (de kwaliteitsborger) over het voldoen van een bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften juist is. Van belang hierbij is dat de kwaliteitsborger onafhankelijk tot dat oordeel kan komen, zonder druk van buitenaf. In dit advies wordt ingegaan op aspecten die in de regelgeving opgenomen kunnen worden om onafhankelijk handelen te waarborgen.

De onafhankelijkheid van de Kwaliteitsborger

Een kwaliteitsborger moet volledig onafhankelijk tot een oordeel kunnen komen inzake het voldoen aan de bouwtechnische voorschriften bij het bouwen van een bouwwerk waarop hij toezicht houdt. Dit is niet alleen maatschappelijk en politiek wenselijk, maar ook¹ noodzakelijk om te komen een systeem dat robuust is. De mate van onafhankelijkheid moet eenduidig zijn vastgelegd² en objectief kunnen worden bepaald in een specifieke casus. Voorkomen moet worden dat onduidelijkheid en discussie ontstaat over de positie van de kwaliteitsborger. Het nieuwe stelsel kent sancties indien de onafhankelijkheid niet gewaarborgd is maar het verdient de voorkeur om bepaalde risico's op voorhand uit te sluiten in plaats van achteraf te sanctioneren.

iBK realiseert zich dat volledige onafhankelijkheid niet bestaat en dat een te ver doorgevoerde regeling leidt tot een (te) beperkte groep van partijen die in aanmerking komt om de rol als kwaliteitsborger te vervullen³. Voorbeelden in Ierland en Australië⁴ laten zien dat dit kan leiden tot marktafscherming en opdrijving van kosten. In het spanningsveld dat kan ontstaan tussen kosten en kwaliteit kan en mag het kostenaspect echter niet leidend zijn.

Onafhankelijkheid definieert iBK als *het zonder beïnvloeding van derden kunnen komen tot een oordeel over het al dan niet voldoen aan de bouwtechnische voorschriften bij het bouwen van een bepaald bouwwerk*. Prikkel die er toe kunnen leiden dat de kwaliteitsborger bij de kwaliteitsborging afwijkt van de eisen om te komen tot een goed inhoudelijk oordeel, moeten worden voorkomen. Bij het borgen van de onafhankelijkheid is het in eerste instantie dan ook zaak om een directe relatie tussen kwaliteitsborger en het bouwwerk waarop toezicht wordt gehouden – en daarmee dus met de direct bij

¹ Zoals naar voren komt uit diverse gesprekken die iBK met partijen gevoerd heeft

² Artikel 7ac, derde lid, onder b stelt dat uit een instrument moet blijken "op welke wijze de kwaliteitsborger waarborgt dat de werkzaamheden in het kader van kwaliteitsborging reproduceerbaar en transparant zijn"

³ In dit kader wordt tevens verwezen naar EIB, die in de (concept) MKBA stelt "Hoewel de activiteiten vanuit het 'vier ogen principe' niet zonder waarde zijn, kan dit snel aanleiding geven tot dubbelwerk en efficiencyverlies."

⁴ Onderzoek kwaliteitsborging in het buitenland, OTB 2016 [nog niet gereed]



de bouw betrokken partijen – te voorkomen. Aanvullend daarop moet de kwaliteitsborger voldoende kritische massa (kennis, kunde en capaciteit) hebben om tot een uitspraak te kunnen komen.

Het voorgaande leidt tot het advies om wettelijk te regelen dat kwaliteitsborgers geen directe relatie hebben met partijen die direct bij de uitvoering van een bepaald project zijn betrokken. Een uitwerking hiervan kan zijn:

De kwaliteitsborging mag niet worden uitgevoerd door een partij die betrokken is bij de advisering, het ontwerp, de bouw, de toelevering, verkoop, verhuur of toekomstig gebruik van het bouwwerk waarop de kwaliteitsborging betrekking heeft.

In aanvulling op deze onafhankelijkheidseisen wordt de onafhankelijkheid verder ondersteund door wettelijk te regelen dat kwaliteitsborgers voldoende kennis en kunde in huis moeten hebben om zelfstandig tot een oordeel te kunnen komen. Dit wordt geregeld door het stellen van inhoudelijke eisen aan de kwaliteitsborger alvorens deze een instrument mag toepassen.

Ook moet voorkomen worden dat de onafhankelijkheid van een kwaliteitsborgers onder druk komt te staan door te nauwe financiële banden met een opdrachtgever. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn doordat een kwaliteitsborger voor een groot deel van zijn omzet afhankelijk is van één bepaalde opdrachtgever. Dit is op zich juridisch wel te regelen maar zal nooit waterdicht zijn: een omgevingsvergunning is zaakgebonden en de wet schrijft slechts de aanwezigheid van een kwaliteitsborger voor. Een wettelijke regeling op dit punt zou dus vrij eenvoudige te omzeilen zijn⁵. iBK is om die reden dan ook geen voorstander van een dergelijke regeling. Doordat de term 'onafhankelijk' als onderdeel van een instrument is opgenomen in de Wkb biedt dit wel de mogelijkheid om eventueel misbruik te sanctioneren. In eerste instantie ziet de instrumentaanbieder hierop toe. Als deze zijn werk verzaakt kan door de Toelatingsorganisatie worden ingegrepen. Nauwe financiële banden zullen daarnaast voor de instrumentaanbieder naar onze mening wel aanleiding moeten zijn voor een kritische blik en eventuele aanvullende controles op het functioneren van de kwaliteitsborger.

Bij de bouw betrokken partijen worden op basis van dit advies overigens niet uitgesloten van de rol als kwaliteitsborger maar mogen deze niet uitvoeren bij een project in geval ze bij dat specifieke project betrokken zijn⁶.

Kwaliteitsborging door de bouw zelf

Onafhankelijkheid wil niet zeggen dat een kwaliteitsborger alle aspecten ook daadwerkelijk zelf moet controleren. Om te komen tot een oordeel over het uitgevoerde werk kan de kwaliteitsborger gebruik maken van informatie van derden, zoals kwaliteitscontroles die zijn uitgevoerd in het kader van

⁵ Stel er wordt bij wet geregeld dat een KB slechts voor 10% afhankelijk mag zijn van één opdrachtgever. Aangezien de Wabo niet voorschrijft wie de vergunninghouder moet zijn en de Wkb niet wie de KB mag contracteren is deze regel eenvoudig te omzeilen door een – al dan niet bij de bouw betrokken – 'tussenpersoon' de KB in te laten huren.

⁶ Speciale aandacht vraagt hierbij de relatie tussen bedrijven onderling. Bedrijven vallend onder eenzelfde moedermaatschappij zouden naar de mening van iBK wel als KB kunnen optreden, zolang de eindverantwoordelijkheid voldoende gescheiden is.



certificatie van producten en diensten en andere kwaliteitscontroles door de bouw zelf⁷. Het is en blijft echter de kwaliteitsborger die – onafhankelijk – tot een oordeel komt. Veel van de nu in ontwikkeling zijnde instrumenten gaan uit van dit principe: de bouw dient te zorgen voor het voldoen aan de voorschriften het Bouwbesluit en daar waar dit de bouwer zelf voldoende wordt aangetoond kan de inspanning van de kwaliteitsborger afnemen. Dit doet recht aan de uitgangspunten van de wet: bouwende partijen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bouwwerk. Naar de mening van iBK levert dit een positieve prikkel voor de kwaliteit.

Geadviseerd wordt om wettelijk te regelen welke aspecten in ieder geval wel door de kwaliteitsborger zelf moeten worden beoordeeld.

Conclusie en advies

1. De kwaliteitsborger komt onafhankelijk van de bij een bouwproject betrokken partijen tot een oordeel over het eindresultaat.
2. Om dit te borgen mogen adviseurs, ontwerpers, (onder)aannemers, toeleveranciers, financiers en opdrachtgevers van een bouwproject geen kwaliteitsborger zijn van dit zelfde bouwproject.
3. De kwaliteitsborger kan zijn oordeel mede baseren op bedrijfseigen toezicht van bij het project betrokken partijen. Eigen kwaliteitsborging op een project kan leiden tot een lagere inzet van de kwaliteitsborger. De kwaliteitsborger blijft echter te allen tijde – onafhankelijk – zelf verantwoordelijk voor zijn oordeel.
4. In de regelgeving kunnen bepaalde zaken worden uitgesloten van het onder 3 genoemde principe. Naar mate de risico's toenemen zal de KB meer controles zelf moeten uitvoeren. iBK adviseert controle van essentiële onderdelen – zoals bijvoorbeeld de constructieve veiligheid – verplicht uit te laten voeren door de KB zelf.
5. Kennisborging dient het uitgangspunt te zijn: ook als de KB zijn oordeel mede baseert op bedrijfseigen controles dient de kennis en ervaring om deze controles zelf uit te voeren bij de KB aanwezig te zijn. Zonder deze kennis kan het werk van derden niet op waarde worden geschat en beoordeeld en kan het onafhankelijk oordeel niet worden waargemaakt.

iBK/HvE/22-12-2015

⁷ Denk bijvoorbeeld aan het opvragen van foto's van bepaalde details en het door de bouwer laten uitvoeren van bepaalde tests en metingen.