

Notitie opleidingseisen kwaliteitsborging

Van: Hajé van Egmond en Johan van der Graaf

Datum: 18 februari 2020

Versie: 2

Inleiding

Vanuit een aantal opleiders (PAO, BOB opleidingen en BerghauserPont) is op basis van de voorgenomen toekomstige wettelijke opleidingseisen die gesteld worden aan een kwaliteitsborger een document¹ opgesteld met eindtermen inzake noodzakelijke kennis en kunde.² Die eindtermen zijn vervolgens vertaald naar een curriculum dat gebruikt kan worden in het kader van opleidingen Wkb. In overleg met de Vereniging Kwaliteitsborgers Nederland (VKBN) is daarop gereageerd met een aantal vragen inzake de zwaarte van de eisen en de vraag of dat curriculum zoals opgesteld wel noodzakelijk is. Deze notitie betreft een nadere toelichting bij het document 'Voorstel Eindtermen Kwaliteitsborging', dat in de bijlage is opgenomen.

Korte reactie op de input van de VKBN

Een aantal leden van de VKBN heeft aangegeven de opleidingseisen voor gevolgklasse 1 aan de hoge kant te vinden. Uitgangspunt bij het opstellen van de eindtermen is de voorgenomen ministeriele regeling waar niet zonder aanpassing van deze regeling vanaf kan worden geweken. Een tweetal opmerkingen daarbij:

- De opleidingseisen zoals nu zijn geformuleerd in de voorgenomen ministeriele regeling, komen overeen met de Kwaliteitscriteria 2.1, de eisen waaraan ook gemeenten moeten voldoen (zie ook de toelichting op de concept-AMvB, artikel 4.2 op pagina 16). Een lager niveau zou achteruitgang betekenen ten opzichte van de huidige opleidingseisen!
- De opleidingseisen zijn gekoppeld aan een bepaald opleidingsniveau. Hierbij is echter nadrukkelijk aangegeven dat het gaat om een overeenkomstig werk- en denkniveau en dus niet of de gevolgde opleiding middelbaar of hoger onderwijs is. Dus een MBO-opgeleide medewerker kan door verkregen competenties en ervaring zeker voldoen aan een vereist HBO-niveau. Een uniforme assessmentmethode zou een rol kunnen vervullen om het opleidingsniveau vast te stellen: zie ook de verdere notitie.

De vraag is gesteld of er geen onderscheid gemaakt zou kunnen worden in opleidingseisen binnen gevolgklasse 1. Naar onze mening leidt dit ten eerste tot een nieuwe discussie over waar dan de grens ligt. Bovendien: uit de praktijk blijkt dat ook bij eenvoudige verbouwingen redelijk complexe berekeningen, etc. aan de orde kunnen zijn. Een eenvoudig gebouw betekent dus niet per definitie dat dan minder kennis van de technische voorschriften van Bouwbesluit 2012 nodig is. Logischerwijs is het wel denkbaar dat bepaalde kennis bij bepaalde bouwwerken niet noodzakelijk is. Een KB kan er in dat geval voor kiezen zijn werkveld te beperken: als je alleen infra doet heb je geen bouwfysica nodig. Feitelijk zal een dergelijk onderscheid in de reikwijdte van instrumenten moeten worden

¹ Document 'Voorstel Eindtermen Kwaliteitsborging', zoals opgenomen in bijlage 1 van deze notitie.

² Opleidingseisen = bij wet vastgelegde eisen / eindtermen = kennis en kunde aanwezig geacht indien aan de opleidingseisen wordt voldaan / curriculum = beschrijving opleiding om te komen tot eindtermen / opleidingsniveau = niveau van kennis en kunde van een medewerker

vastgelegd, maar niet in de (algemene) opleidingseisen / eindtermen. Dit is eveneens in de toelichting op artikel 4.2 aangegeven.

Wat is een kwaliteitsborger en welke eisen gelden er?

Een kwaliteitsborger is een rechtspersoon of natuurlijke persoon die moet voldoen aan alle gestelde wettelijke eisen. Dat wil zeggen dat wanneer een instrumentaanbieder een partij aanwijst als kwaliteitsborger, deze kwaliteitsborger in staat moet zijn de kwaliteit van een bouwwerk – zoals in de reikwijdte en gevolklasse van het instrument benoemd – te kunnen beoordelen.

In de meeste gevallen zal een kwaliteitsborger een bedrijf zijn. Dat bedrijf moet dan hebben vastgelegd welke personen eindverantwoordelijk zijn voor welk deel van de kwaliteitsborging. Deze eindverantwoordelijke personen moeten voldoen aan de opleidingseisen die zijn voorgeschreven in de wet. Heeft een bedrijf een bepaald onderdeel niet zelf in huis, dan kan dat bij een derde partij worden ingehuurd. Die derde partij maakt dan wel onderdeel uit van de ‘entiteit’ kwaliteitsborger. De derde partij wordt dus meegenomen in de beoordeling door de IA of aan alle eisen wordt voldaan en zal ook onderdeel zijn van het toezicht dat de IA uitvoert. Dit maakt dus dat een KB vaste afspraken zal moeten hebben met in te zetten derden; ze zijn immers onderdeel van de kwaliteitsborger.

Onderscheid tussen ‘toetsing’ en ‘toezicht’

Tijdens de bespreking met de VKBN is nadrukkelijk aan de orde gekomen dat ‘toetsers’ en ‘toezichthouders’ echt twee verschillende doelgroepen zijn. Vaak betreft het ook verschillende personen binnen bedrijven, uitzonderingen daargelaten. Normaliter is een toezichthouder goed op de hoogte van de gang van zaken op de bouw maar meestal minder van de details met betrekking tot de wet- en regelgeving. Vanuit de taak van de toezichthouder is dit ook geen probleem het gaat primair op toezien van het uitvoeren van de werkzaamheden volgens (het getoetste) bouwplan.

Dit neemt niet weg dat er alsnog situaties kunnen ontstaan waarbij de kennis van de toezichthouder te kort schiet. Die zal dat dan moeten signaleren en op dat moment moeten overleggen met de specifieke betrokken scopehouder van het desbetreffende vakgebied (bijv. brand, bouwfysica). Zijn er vanuit de toetsing en risicobeoordeling zaken waarvan je vooraf weet dat ze buiten beoordeeld moeten worden door een scopehouder (bijvoorbeeld constructie) dan zal dat duidelijk in het borgingsplan moeten worden opgenomen en moet de toetsers als inhoudelijk deskundige de bouwplaats op.

Instrumenten gaan hier overigens verschillend mee om. In het ene instrument zal de toezichthouder met name eigen controles doen (inspecties, op inhoud). Terwijl bij instrumenten die in grote mate uitgaan van zelfborging door de bouwer er veel meer proceskennis nodig is bij de toezichthouder, waarbij de toezichthouder een meer auditerende rol heeft. Dit zal waar nodig gedifferentieerd moeten worden door de instrumentaanbieders.

De eisen in het toetskader en de conceptregeling lijken hier geen rekening mee te houden. Het lijkt nu alsof de toezichthouder voor alle scopes aanvullende opleidingen gedaan moet hebben (zie hieronder) en feitelijk op hetzelfde niveau als de toetsers moet zijn opgeleid.³

³ Dit punt is inmiddels onder de aandacht van het ministerie van BZK gebracht en zal nader worden bezien.

- Toezicht op de bouw
 - Relevante opleiding op MBO-niveau
 - Aanvullende basisopleiding Bouwbesluit
 - Aanvullende basisopleiding brandveiligheid
 - Aanvullende basiscursus bouwfysica / installaties
 - Minimaal 3 jaar relevante werkervaring
 - Actuele kennis van normen en voorschriften

De noodzakelijke kennis die de toezichthouder moet hebben van de verschillende scopes is zoals gezegd echter veelal lager dan die van de toetsen en moet vooral gericht zijn op het uitvoeren van goede controles en toezicht op de uitvoeringskwaliteit. Oudere toezichthouders hebben vaak een beperkte/lagere opleiding op het gebied van de voorschriften van Bouwbesluit 2012/Bbl van de desbetreffende vakgebieden, maar wel veel ervaring. De vraag is op welke wijze deze groep toch snel en efficiënt ingezet kan worden.

Persoonsgebonden eisen

De Wkb stelt eisen aan personen die de kwaliteitsborging uitvoeren. Deze eisen zijn door de opleiders vertaald in eindtermen van opleidingsniveau, kennis, kunde en ervaring. Hierbij moet worden opgemerkt dat het opleidingsniveau gelezen moet worden als 'werk- en denkniveau' en niet als daadwerkelijk afgeronde opleiding. Een MBO'er met voldoende kennis en ervaring kan dus een 'coördinator op HBO-niveau' zijn, zoals de wet voorschrijft.

De wettelijke eisen betekenen niet dat iedereen die werkzaam is bij een kwaliteitsborger (volledig) moet voldoen aan die eisen. Uitgangspunt is dat het eindverantwoordelijke 'team' aan de wettelijke eisen voldoet. In het uiterste (naar verwachting slechts zelden voorkomende) geval is dit 'team' slechts één persoon, maar uiteindelijk zal voor alle in de wet genoemde delen de naam van een daartoe gerechtigd persoon ingevuld moeten kunnen worden. De betreffende eindverantwoordelijke personen kunnen ondersteund worden door minder ervaren personen die niet (volledig) aan de eisen voldoen. Beginnende medewerkers kunnen zo worden getraind tot medewerkers die zelfstandig aan de eisen voldoen en uiteindelijk eindverantwoordelijk kunnen zijn voor de kwaliteitsborging van (delen van) projecten. Het moge overigens duidelijk zijn dat ook de overige medewerkers een bepaald minimum kennis- en ervaringsniveau zullen moeten hebben. Dit is de echter de eigen verantwoordelijkheid van de KB. Alle betrokken personen dienen zich uiteraard wel bewust te zijn van de diepgang en breedte van de kennis die zij wel/niet hebben, zodat eenieder op verantwoorde wijze kan bijdragen aan het geheel cq. op het juiste moment iemand met de juiste kennis erbij kan halen.

De wettelijke eisen gelden voor de kwaliteitsborger als entiteit. Er is niets tegen als deze medewerkers inzet die nog niet voldoen aan de wettelijke eisen, mits deze werken onder verantwoordelijkheid van degene die wel voldoet. Aannemelijk is dat instrumentaanbieders en Toelatingsorganisatie daarbij ook het aspect 'kritische massa' uit de kwaliteitscriteria betrekken, wat concreet betekent, dat de 'span-of-control' van de gekwalificeerde medewerker ten opzichte van het aantal niet-gekwalificeerden die onder zijn verantwoordelijkheid werken, behapbaar moet zijn. Als het daaraan schort, kunnen ook op dit punt bij of krachtens de wet nadere eisen worden gesteld vergelijkbaar met de Wet VTH.

Potentiele instroom en mogelijke opleidingen

Naar verwachting zullen de op dit moment bij KB's werkzame personen door opleiding en ervaring in meerdere of mindere mate voldoen aan de wettelijke eisen. Veel KB's werken momenteel immers

ook al voor gemeenten, waar kwaliteitscriteria 2.1, net als in de Wkb de norm is. Uiteindelijk zal iedere KB voldoende gekwalificeerde personen in dienst (dan wel onder contract) moeten hebben. In het geval een gekwalificeerd persoon vertrekt, zal er nieuw personeel geworven moeten worden die vervolgens uiteindelijk weer moeten voldoen aan de wettelijke eisen.

Wij zien in de praktijk drie potentiële groepen die mogelijk kwaliteitsborger zullen worden, waarop een afgestemd opleidingsaanbod gericht kan worden, afhankelijk van het instroomniveau (opleidingsniveau bij aanvang van de opleiding):

- Bouwkundigen zonder specifieke opleiding in bouwregelgeving, etc. Deze groep zal – om te kunnen voldoen aan de eisen – een volledige opleiding moeten doorlopen, overeenkomend met het voorgestelde curriculum. De opleiding ‘Bouwbesluitdeskundige’ van PAO Techniek en Management is een opleiding die hier grotendeels aan voldoet (toezicht en constructies uitgezonderd).
- Medewerkers van adviesbureaus, gemeenten en andere organisaties die al ervaring hebben met plantoetsing, toezicht en bouwregelgeving. Voor deze personen zal met name een verdieping in de regelgeving en de specifieke eisen met betrekking tot kwaliteitsborging onderwerp van bijscholing zijn. De training die BerghauserPont (‘Van BWT naar kwaliteitsborging’) op dit moment aanbiedt is een voorbeeld van een dergelijke training. De opleiding (Abw 1 en) Abw 2 van BOB-KOB – nu gericht op gemeentelijke toetsers en toezichthouders – zal aangepast worden om ook kwaliteitsborgers te kunnen opleiden.
- Een derde bron van potentiële medewerkers is de bouw en bureaus die directievoering en dergelijke aanbieden. Deze medewerkers zijn goed op de hoogte van de bouw en het toezicht daarop maar zijn in mindere mate bekend met de bouwregelgeving en de Wkb. Voor deze instroom – en overigens voor alle toezicht – is op dit moment nog geen opleiding beschikbaar.
- Een vierde bron van potentiële medewerkers zijn architecten die in het verleden als onderdeel van hun opdracht toezicht/directievoering hielden op de bouwplaats. De laatste jaren is toezicht/directievoering door de architect op de bouwplaats echter min of meer verdwenen uit de opdrachtverlening, maar de kennis/kunde is bij architectenbureaus nog wel beschikbaar.

Als laatste de opleidingsbehoefte van de huidige medewerkers. Zoals eerder aangegeven zal het opleidings- en kennisniveau en daarmee ook de opleidingsbehoefte van KB tot KB (en medewerker tot medewerker) variëren. Het samengesteld curriculum zal dan ook niet volledig van toepassing zijn op het merendeel van de huidige medewerkers (in de praktijk zal het naar verwachting niet voorkomen dat één persoon gekwalificeerd is voor alle in de opleidingseisen genoemde vakgebieden). Een vierde opleidingsbehoefte zal dan ook bestaan uit het bijscholen van deze medewerkers tot het niveau van de gestelde eindtermen. Dit zal naar onze mening maatwerk moeten zijn. Om hier goed invulling aan te kunnen geven zullen KB's – per medewerker – in kaart moeten brengen wat het ‘gat’ is tussen aanwezige niveau en eindtermen. Het is daarom essentieel dat hiervoor een goede uniforme assessment methodiek wordt ontwikkeld (vergelijk met EVC-trajecten voor gemeenten. Denkbaar is dat in dergelijke gevallen (korte) ‘maatwerkopleidingspakketen’ ontwikkeld worden waarmee invulling kan worden gegeven aan de individuele opleidingsbehoefte.

Nut en noodzaak van een register

In de opzet van eindtermen en curriculum is ook het opzetten van een register besproken. Een persoonsregister zou invulling kunnen geven aan de hiervoor beschreven punten:

- Opleidingen door de markt ontwikkeld kunnen door een register (op basis van de eindtermen/curriculum) worden getoetst op de relatie tussen vereist instroomniveau, inhoud van de opleiding en het met die opleiding bereiken van de eindtermen.
- Zekerheid over opleidingen maakt het voor KB's inzichtelijk welke medewerker na het volgen van welke opleiding aan de minimale opleidingseisen van de Wkb voldoet.
- Een registreerde medewerker geeft een KB zekerheid in geval extra capaciteit (tijdelijk of permanent) nodig is. Is een extra medewerker nodig dan kan een iemand uit het persoonsregister worden geselecteerd zonder dat dit tot mogelijke discussie met de IA leidt.

Idealiter kent het register tevens een methodiek tot het in kaart brengen van de huidige competenties van medewerkers zodat het startniveau kan worden bepaald.

Het opzetten van dit register heeft wellicht op dit moment niet de hoogste prioriteit, maar wij pleiten ervoor wel te starten met de voorbereiding daarvan. Het voorstel voor de eindtermen zoals door de opleiders opgesteld kan daarbij vooralsnog als uitgangspunt worden gehanteerd. Het heeft hierbij - mede in verband met draagvlak – de voorkeur dat VKBN en de opleiders dit gezamenlijk oppakken.