

Tweede Kamer in afwachting van verdere vormgeving Kwalibo.

Kwaliteit is aantoonbaar goed werk!

Eind 2001 verscheen de conceptbeleidsnotitie 'Bodembeheer op goede gronden' over een wettelijke regeling voor de verankering van kwaliteitszorg (KWALIBO). Deze notitie heeft veel reacties los gemaakt. Uit de veelal kritisch opbouwende commentaren blijkt dat er draagvlak voor een regeling over kwaliteit is, maar dat naar veel vragen nog serieus gekeken moet worden. Tijdens het kameroverleg op 10 april 2002 over het vernieuwde bodemsaneringsbeleid heeft de Minister van VROM de noodzaak van een kwaliteitsregeling uitgesproken. Ook heeft hij toegezegd dat de definitieve beleidsnotitie nog voor de zomer bij de Tweede Kamer zal liggen. Tijd dus voor een beschouwing in BODEM over de belangrijkste thema's van KWALIBO.

Ruud Cino, Eric Ruwiel, Narin Jawalapersad, Fred Kok

R. Cino

is hoofd van de afdeling Sturing Bodemsaneringsoperatie (SBO) bij de directie LMV van het DGM bij VROM

Drs. E.P.Th. Ruwiel

is werkzaam bij het ministerie VROM, als coördinator normalisatie en certificatie bij het DGM, directie BWL

Ing. N. Jawalapersad

is medewerker waterbodems bij de hoofdafdeling Emissies van het RIZA

Mr. F. Kok

is projectleider Kwalibo en werkzaam als projectmanager implementatie Bever bij het IPO

De boodschap in het kabinetsstandpunt over de beleidsvernieuwing bodem¹ is helder: de kwaliteit van de uitvoering kan en moet beter. Het project KWALIBO bereidt een structuur voor die de aandacht ter voorkoming van fouten en fraude bij intermediairs verankert. Als intermediair wordt elke partij aangemerkt die ten behoeve van een initiatiefnemer onderzoekt, adviseert, uitvoert, analyseert, realiseert, enzovoorts, ongeacht of de intermediair door de overheid of door een bedrijf wordt geëxploiteerd.

Na een informele inspraakronde in het najaar 2001 wordt nu de nota voor de Tweede Kamer voorbereid, met daarin de contouren van de beoogde regeling. Op basis van deze nota zal een verdere discussie ontstaan. Bij de nadere uitwerking zal veel in overleg met de betrokken partijen verder ontwikkeld worden.

Tegelijkertijd heeft de overheid in het kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing Bodemsanering aangekondigd dat zij initiatieven zal nemen om de taakuitvoering door de overheid op een hoger niveau te brengen. Deze ontwikkelingen mogen gezien worden als een reactie op de stroom aan bodemincidenten en de rapportages² die fouten en het gebrek aan functiescheiding en aan toezicht in het bodembeheer bekritisieren. Natuurlijk hecht het openbaar bestuur belang aan het beëindigen van deze incidentenstroom. Uiteindelijk zal de totale set maatregelen beoordeeld moeten worden door de Tweede Kamer in zijn samenhang

en in relatie tot zijn bijdrage aan de oplossing van de problematiek.

De incidenten en rapporten zijn soms te relativiseren. Alles bij elkaar maken ze echter wél iets duidelijk: de kwaliteit van het bodembeheer moet aantoonbaar beter, om te vermijden dat politiek, burgers en opdrachtgevers het vertrouwen in de sector verliezen! De grootste valkuil zou zijn de mogelijke relativisering van de incidenten en rapporten te laten doorslaan tot ontkenning van het probleem. In een situatie als deze is de aanval de beste verdediging en behoort de overheid de eigen verantwoordelijkheid serieus te nemen. De incidenten en rapporten hebben vingers op zwakke plekken gelegd. Overheid en marktpartijen moeten beide vanuit een eigen verantwoordelijkheid verbeteringen aanbrengen.

WAT IS DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN KWALIBO?

De toegevoegde waarde van KWALIBO is een bijdrage aan de oplossing van de dilemma's waarmee het bodembeheer heeft te maken. KWALIBO is zeker niet de enige oplossing. Eén van de kernproblemen in de bodemsector is de complexiteit met als reactie daarop een zekere overregulering. Dit leidt tot een herkenbare roep tot afstemming, stroomlijning en zo mogelijk vereenvoudiging van de regels. Een mogelijke paradox lijkt dat KWALIBO het netwerk van 'regeltjes' nog verder verdicht. KWALIBO beoogt echter juist tot harmonisering van bestaande



V.l.n.r.: R. Cino, Drs. E.P.Th. Ruwiel, Ing. N. Jawalapersad en Mr. F. Kok

KWALIBO in een notendop

KWALIBO beoogt bij bodemintermediairs het tegen gaan van fouten te verbeteren en de integriteit van een aantal cruciale functies te waarborgen. Intermediairs die zich daar structureel voor inspannen, worden erkend. De overheid mag beschikkingen in de sfeer van bodembeheer straks alleen baseren op rapporten, onderzoeken, handelingen, etc. van erkende intermediairs. Indien sprake is van informatie of handelingen van niet-erkende intermediairs mag de overheid hierop geen besluiten baseren.

Voor erkenning is nodig dat de intermediair in het bezit is van:

- Een *certificaat* dat aantoonst dat de intermediair zich bij zijn bedrijfsvoering houdt aan een bepaalde Beoordelingsrichtlijn. De Beoordelingsrichtlijn bevat kwaliteitsafspraken die - kort samengevat - de inspanning om fouten te voorkomen structureel in de bedrijfsvoering verankert. Bijvoorbeeld door veldwerk op de omschreven manier uit te voeren en door personeel met voldoende kennis en ervaring in te zetten. Voor alle relevante activiteiten in het bodembeheer worden via de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) beoordelingsrichtlijnen geformuleerd.
- Een *verklaring omtrent het gedrag* van de Minister van Justitie (over de strafrechtelijke integriteit);
- Een *verklaring omtrent het gedrag* van de Minister van VROM en de staatssecretaris van V&W (over de bestuursrechtelijke integriteit).

Functiescheiding is een belangrijk onderwerp in KWALIBO. De initiatiefnemer moet essentiële resultaten door een onafhankelijke partij laten vaststellen. Het is niet bezwaarlijk als een initiatiefnemer tegelijk intermediair is op hetzelfde werk, mits de controle van essentiële resultaten daadwerkelijk onafhankelijk geschiedt. Degene die een milieuhygiënisch resultaat verifieert, mag immers geen (financieel) belang hebben bij het weergeven van dat resultaat.

Hiermee wordt beoogd de integriteit van vijf met name genoemde functies te waarborgen en (de schijn van) belangenverstrengeling te vermijden. Functiescheiding is bedoeld als preventieve maatregel.

Als intermediair wordt elke partij aangemerkt die ten behoeve van een initiatiefnemer onderzoekt, adviseert, uitvoert, analyseert, realiseert, enzovoorts, ongeacht of de intermediair door de overheid of door een bedrijf wordt geëxploiteerd. Bepalend is de relatie tussen de initiatiefnemer/opdrachtgever en de intermediair. Deze relatie is ook aanwezig als de opdrachtgever - of een onderdeel daarvan - zelf de intermediaire activiteiten uitvoert.

De KWALIBO-regeling gaat niet over de taakuitoefening van het bevoegd gezag en de ambtsberichten die hieraan ten grondslag liggen. Weliswaar is kwaliteitszorg hier eveneens een onmiskenbaar item, maar de eisen die hiervoor gelden worden buiten de KWALIBO-regeling ontwikkeld. Wél is sprake van afstemming tussen beide ontwikkelingen, omdat de spreekwoordelijke ketting zo sterk is als de zwakste schakel. Dat geldt ook voor de actoren in het bodembeheer.

regels te komen. Zij wil een meer eenduidige structuur aanbrengen, zonder overlappen en nuanceverschillen, die een belangrijke oorzaak zijn van de complexiteit en het gevoel van overregulering. Vanuit een repressieve gedachtegang zou een KWALIBO-regeling feitelijk overbodig horen te zijn. Maar een toezichthouder wil slecht presterende of frauderende partijen wel effectief kunnen aanpakken. De ervaring heeft ons geleerd dat we er met een repressief systeem alleen niet komen. De kern van KWALIBO zit daarom in een aanvulling van het repressieve systeem met preventie. Naast het bestraffend reageren op fouten, ook proberen om fouten te voorkomen. KWALIBO heeft niet de intentie om slecht werk aan te tonen, maar wil juist goed werk stimuleren en bovendien (de schijn van) belangenverstrengeling vermijden. Juist die preventieve aandacht voor kwaliteit en integriteit zal de uitvoering van het bodembeheer verbeteren.

Preventieve maatregelen geven geen garantie dat er geen fouten gemaakt worden. Ook een KWALIBO-erkenning geeft geen absolute garantie op goed werk. Het

legt als uitgangspositie wel een stevige basis voor een goede uitvoering van werkzaamheden.

Waar kwaliteit en integriteit al aanwezig zijn, zal het voldoen aan de KWALIBO-eisen geen of weinig problemen opleveren. KWALIBO levert in deze situatie vooral een bevestiging op van de al aanwezige kwaliteit en integriteit. Eén van de uitwerkingsvragen bij KWALIBO zal gericht moeten zijn op het vinden van een balans tussen enerzijds 'regeltjes' en anderzijds de behoefte aan versimpelen en verduidelijken van de regels. Meestal bereik je die versimpeling niet door nog meer papier te produceren. De verdere uitwerking van KWALIBO zal daarom mede voeding geven aan de discussie over de toekomst van het bodembeleid en de vraag of KWALIBO als een stukje van de oplossing past in het beoogde stelsel van regelgeving bij een effectief bodembeheer. Het is duidelijk dat het project KWALIBO in de huidige fase nog geen pasklare antwoorden heeft op die vragen. Bij de uitwerking zal dit één van de gespreksonderwerpen zijn.

DE RELATIE MET TOEZICHT EN HANDHAVING

Laten we direct een mogelijk misverstand uit de weg ruimen. Het hebben van een KWALIBO-erkenning en een kwaliteitsstelsel doen niets af aan de noodzaak van publiek toezicht en zo nodig handhaving. De rol van de overheid en met name die op het gebied van toezicht en handhaving is een actueel en zeker zo groot probleem. KWALIBO is nadrukkelijk niet het instrument waarmee dit knelpunt wordt opgelost.

De rol van de overheid is vooral te bewaken of de beoogde doelen worden bereikt en/of de middelen worden ingezet overeenkomstig de beschikking. Op afwijkingen daarvan behoort het bevoegd gezag een verantwoordelijke partij aan te spreken. Het referentiekader voor de overheid is hierbij het belang van de bescherming van de bodem en de bescherming van rechten van derdebelanghebbenden die vertrouwen dat hun belangen binnen de gegeven beschikking voldoende zijn gewaarborgd.

Preventie (via kwaliteitszorg) en toezicht en handhaving vullen elkaar aan, maar zijn niet uitwisselbaar. Het is een groot misverstand te veronderstellen dat de KWALIBO-regeling overheidstoezicht op een te laag niveau rechtvaardigt. De KWALIBO-regeling maakt het wel mogelijk toezicht gericht in te zetten. Indien tijdens het toezicht overtredingen blijken, zijn die eenvoudiger te traceren en zijn verantwoordelijkheidsvragen eenduidiger te beantwoorden dan in de huidige situatie.

DE BETEKENIS VAN INTEGRITEIT

KWALIBO stelt voor dat de intermediair moet beschikken over een verklaring omtrent het gedrag van de Minister van Justitie, die zich hiertoe op strafrechtelijke dossiers zal baseren. Een nieuw punt is de verklaring omtrent het gedrag van de Minister van VROM en de staatssecretaris van V&W, gebaseerd op bestuursrechtelijke dossiers.

Wat is de reden van een dergelijk voorstel? In de huidige regelgeving bestaat juridisch een relatie tussen de melder en het bevoegd gezag, maar niet tussen de intermediair en het bevoegd gezag. Alle doen en laten van de intermediair geschiedt onder verantwoordelijkheid van de - veelal ondeskundige - melder. In het voorstel zal ook de intermediair zijn handelen in bestuursrechtelijke zin moeten verantwoorden. Indien in een bepaald geval zaken in bestuursrechtelijke zin zaken verkeerd zijn gegaan, kan door de overheid vastgesteld worden in hoeverre toerekenbaar handelen van de intermediair hieraan ten grondslag heeft gelegen. Van dergelijke vaststellingen kan een dos-

sier worden aangehouden dat consequenties kan hebben voor een af te geven (eventueel in te trekken) verklaring omtrent het bestuursrechtelijk te waarden gedrag.

Een tweede element onder integriteit is de functiescheiding. De KWALIBO-regeling legt het uitgangspunt neer dat op essentiële onderdelen altijd onafhankelijke verificatie van gegevens noodzakelijk is. De intermediair mag derhalve geen eigen belang hebben bij de weergave van resultaten. Dit uitgangspunt leidt tot een beperkte set van 'verboden combinaties'. Concreet betekent het voorgaande dat de initiatiefnemer toetsbaar onafhankelijk personeel moet inschakelen voor de volgende werkzaamheden:

- afgeven van een kwaliteitscertificaat voor de eigen organisatie;
- analyseren van monsters die van de eigen (bagger-)locatie komen;
- uitvoeren van veldwerk en weergeven van veldwerkresultaten van een eigen locatie;
- nemen van monsters voor partijkeuringen in het kader van het Bouwstoffenbesluit voor partijen grond waar de monsternemer zelf eigenaar van is of op basis van het onderzoek zal worden (grondbank);
- vaststellen van het milieuhygiënische resultaat tijdens en na een bodemsanering op een locatie waar je zelf initiatiefnemer bent.

Een vergelijking met een zelfde regeling binnen de financiële wereld verduidelijkt wellicht de gedachten achter deze regeling. Elk groter bedrijf heeft een eigen financiële afdeling die voldoet aan professionele standaards. Bij jaarrekeningen en verantwoording van bijzondere projecten is echter een accountantsverklaring heel gebruikelijk. Vanuit het oogpunt van kennis en kunde zou niets in de weg staan dit door de eigen financiële afdeling te laten doen. Juist omwille van de integriteit en het vermijden van de schijn van belangenverstrengeling kiest men voor een onafhankelijke partner, de accountant. Voor de verificatie op essentiële punten, namelijk daar waar de foutenkans relatief het grootst is, of daar waar de spin off van fouten het grootst is, kiest KWALIBO voor een vergelijkbare systematiek. De consequenties van deze opstelling zijn overzichtelijk en geven geen grond aan de wel gehoorde vrees dat creativiteit binnen de markt wordt geremd. Alle voorkomende constructies binnen de markt zoals turn key, prestatiecontracten en publiekprivate samenwerking behouden hun bestaansrecht. De enige eis die KWALIBO stelt, is dat op benoemde punten verantwoording via

aantoonbaar onafhankelijke verificatie plaatsvindt.

TOEZICHT OP DE ERKENNINGS-REGELING

Zoals elke regeling zal KWALIBO zich in de praktijk moeten bewijzen. De ervaring wijst uit dat veel afhankelijk is van de acceptatie door de doelgroep. Bovendien zal de intermediair zich extra aan de regels houden door het bonus-malus stelsel in de regeling en de daaraan gekoppelde pakkans. Het bonus-element van de regeling zit in de erkenning, waarmee een intermediair een positieve uitspraak krijgt over het vertrouwen in zijn kennis en kunde. Vanuit dit vertrouwen staat niets in de weg om binnen de markt voor opdrachtgevers actief te zijn. Dit betekent dat erkende intermediairs ook op een zekere bescherming mogen rekenen. Zij mogen verwachten dat het erkende deel van de branche niet wordt bezoedeld door intermediairs die een erkenning niet waard zijn. Hiervoor hebben certificerende instellingen ten aanzien van kwaliteitsborging een verantwoordelijkheid. De Raad voor Accreditatie en de SIKB zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de certificerende instellingen, de overheid voor het functioneren van het integriteitgedeelte van het stelsel en voor de erkenning. De invulling van de punten zal bepalend zijn voor de totale geloofwaardigheid van het systeem en daarmee voor het uiteindelijke draagvlak.

KWALITEIT EN CONSEQUENTIES VOOR DE MARKT

Het bodembeheer kent een grote diversiteit aan activiteiten. Om in het hele bodembeheer actief te kunnen zijn, is inderdaad een behoorlijke hoeveelheid kennis, ervaring en een goed kwaliteitsstelsel op al die onderdelen nodig. Logisch, de klant verwacht dat de intermediair zijn werk goed doet. De aanvullende eis dit via certificering en vervolgens erkenning aantoonbaar te maken, zal een zeker kostprijsverhogend effect hebben. Minister en Kamercommissie hebben die consequentie op 10 april 2002 besproken en aanvaard. Inmiddels zijn er voldoende ervaringen om te stellen dat de kosten om nadelige effecten van handelingen die niet met kwaliteit zijn verricht ongedaan te maken, meestal een veelvoud zijn van de kosten van een preventief systeem.

Het rendabel maken van die investering vergt een zekere schaalgrootte of kritische massa in de bedrijfsvoering. Kleinere intermediairs kunnen het hierdoor lastig krijgen. Omdat KWALIBO niet het oogmerk heeft op dit punt aan marktregulering te doen, zal een discussie op gang worden gebracht om kleine intermediairs

met een aantoonbare kwaliteit de ruimte voor hun plaats in de markt te laten behouden.

Hetzelfde geldt voor nieuwkomers op de markt. Een bestaand bedrijf dat het bodemsegment binnen de bedrijfsactiviteiten wil ontwikkelen, wordt niets in de weg gelegd. Men heeft alle vrijheid tot de markt toe te treden. Een kleinere nieuwkomer, bijvoorbeeld een medewerker van een groter bedrijf die voor zichzelf begint, heeft eveneens alle mogelijkheid daartoe.

Via de KWALIBO-eisen wordt wel getracht om partijen die kennelijk het vertrouwen op voorhand niet waard zijn van de markt uit te sluiten, maar dit heeft niets te maken met het bedrijfseconomisch profiel van de intermediair. Het gaat om vooraf aantoonbare inspanning in de bedrijfsvoering, omdat het bodembeheer gebaat is bij een preventief systeem. Een preventief systeem geeft geen garantie dat er in individuele gevallen geen missers worden gemaakt, maar biedt wel een grotere mate van zekerheid dat partijen met verstand van zaken aan het werk zijn. Die bovendien op hun missers aanspreekbaar zijn.

De conclusie is dat de markt voor iedereen open staat, maar dat een ieder voor het segment van de markt waarop hij actief wil zijn, moet beschikken over een kwaliteitssysteem.

MEER INFORMATIE OVER KWALIBO?

Als u regelmatig op de hoogte wilt blijven van de ontwikkelingen rondom KWALIBO, kunt u zich abonneren op de e-mailkrant. Hiervoor kunt u zich opgeven bij het projectsecretariaat: e-mail: KWALIBO@minvrom.nl. Of bekijk de VROM-site voor meer informatie over KWALIBO. www.minvrom.nl/bodem.

LITERATUUR

1. kamerstuk 2001-2002, 28199, nr. 1
2. O.a. "De Grondstroom doorgrond" (1996), "Wie betaalt, bepaalt" (1999), "Evaluatie uitvoering saneringsregeling Wet Bodembescherming" (2000) "Zand erover" (2001), "Bodem in zicht" (2002)