

Vergaderjaar 2020–2021

30 015

Bodembeleid

Nr. 80

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2020

Conform mijn toezegging¹ zend ik u hierbij drie rapporten² die ingaan op het stelsel van kwaliteitsborging bodem (Kwalibo). Het betreft het op 1 september jl. ontvangen rapport van de heer Kuijken inzake Granuliet en het Besluit bodemkwaliteit: «Kleine korrels, grote discussie» en twee evaluatie rapporten, de «beleidsevaluatie Kwaliteitsborging Bodem» van 4 september jl., zoals aangekondigd in mijn brief van 11 december 2018, en het «Onderzoek kwantificering ILT bevindingen naleefgedrag Kwalibo-stelsel» van 3 september jl.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de belangrijkste bevindingen op hoofdlijnen van de genoemde rapporten, die samen een gedegen beeld geven van de algemene werking van het stelsel van kwaliteitsborging voor de bodem en lessen opleveren voor verbeteringen die moeten worden gerealiseerd om dit stelsel te versterken.

Aanleiding rapporten

Naar aanleiding van de motie van de leden Moorlag, Laçin en Kröger³ heb ik de heer Kuijken verzocht onderzoek te doen naar het besluitvormingsproces rond de herbevestiging van de kwalificatie van granuliet als grond en lessen te trekken over de keten waarbinnen in het wettelijke kader van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) invulling wordt gegeven aan de totstandkoming van een BRL richtlijn, accreditatie en de afgifte van productcertificaten in de casus van granuliet. In juni heb ik de heer Kuijken gevraagd in zijn onderzoek ook de eerdergenoemde evaluatie van Kwaliteitsborging in het bodembeheer (het Kwalibo-stelsel) te betrekken⁴. In het rapport gaat de heer Kuijken in op de casus van granuliet en op het

¹ Kamerstuk 30 015, nr. 63

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 30 175, nr. 351

⁴ Kamerbrief 1 juli 2020, Kamerstuk 30 015, nr. 78

Kwalibo-stelsel in het algemeen als context waarbinnen deze casus zich afspeelde.

Het stelsel van toezicht en handhaving voor de bodem staat de laatste jaren in toenemende mate in de belangstelling. In mijn brief van 11 december 2018⁵ heb ik dan ook een evaluatie aangekondigd van het Kwalibo-stelsel. Deze evaluatie is uitgevoerd door een externe partij. Een van de knelpunten die in een vroeg stadium van het onderzoek naar voren is gebracht is het nalevingstekort. Op mijn verzoek is door een extern bureau een aanvullend onderzoek gedaan naar het naleefgedrag. De hoofdconclusies uit beide rapporten zijn ook door de heer Kuijken in zijn onderzoek meegenomen, om tot een integraal beeld te komen.

Belangrijkste bevindingen van het Rapport Kuijken en de beleidsevaluatie Kwaliteitsborging Bodem

De rapportage van de heer Kuijken schetst een gedetailleerd beeld van de context van de besluitvorming over de kwalificatie granuliet als grond. Het rapport beschrijft hoe de besluitvorming over de kwalificatie van granuliet als grond heeft plaatsgevonden door de daartoe bevoegde betrokken partijen binnen het stelsel.

Door de Kwalibo evaluatie te betrekken bij zijn rapport, plaatst de heer Kuijken zijn bevindingen in de casus granuliet in het bredere kader van die evaluatie. Het rapport Kuijken en de twee evaluatierapporten laten de complexiteit en de tekortkomingen van het gemengd privaat publieke stelsel zien. Besluitvorming is verdeeld over veel spelers in zowel het publieke als private domein, is van toepassing op enkele duizenden erkende bedrijven en naast de formele regelgeving vertaald naar enkele honderden normdocumenten. Kuijken omschrijft een stelsel met een groot aantal partijen, een mix van zowel publieke als private verantwoordelijkheden in het borgen van de kwaliteit en een versnippering van bevoegdheden en kennis.

Uit de rapporten komt een aantal hoofdlijnen met betrekking tot het Kwalibo-stelsel naar voren. Ten eerste dat er een versterking van de stelsel/systeem-verantwoordelijkheid nodig is voor Kwalibo en dat een formele mogelijkheid om op te schalen ontbreekt. Er is nu te veel afstand tussen verschillende betrokken partijen en organisaties en daarmee te weinig verbinding. De kennis en expertise bij de overheid laten op onderdelen te wensen over. Ten tweede is er een aanzienlijk nalevingstekort. Analyse van de verschillende themaonderzoeken van de ILT laat zien dat bij veel van de gecontroleerde bedrijven sprake was van afwijkingen van de door de sectoren zelf opgestelde beoordelingsrichtlijnen. Er is een handhavingskader nodig dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden verduidelijkt, en daarmee ook de grenzen voor beoordelen en handhaven. Toezicht en handhaving binnen het Bbk stelsel (incl. Kwalibo) vergen ook een kwaliteitsverbetering, zowel binnen het private stelsel zelf als in de publieke borging van en controle op het stelsel.

Ten aanzien van de vraag of granuliet grond is, heeft de heer Kuijken het proces beoordeeld. Hij stelt vast dat twee Commissies van Deskundigen van de KIWA (de schemabeheerder van het BRL dat voor granuliet is gebruikt) hebben geoordeeld dat granuliet grond is onder het Besluit Bodemkwaliteit (Bbk). De ILT en de Raad van Accreditatie hebben geen overtredingen vastgesteld bij de certificerende instelling. Ook de rechter heeft bij de behandeling van de verzoeken om voorlopige voorziening die zijn ingediend door de gemeente West Maas en Waal – mede op basis van

⁵ ⁴ Kamerbrief 18 december 2018 Kamerstuk 30 015, nr. 456

de definitie van «grond» die is opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit – geoordeeld dat er onvoldoende aanleiding is om tot de conclusie te komen dat het besluit om granuliet als grond te zien onjuist is. De heer Kuijken geeft aan dat de langdurige ambtelijke discussie en besluitvormingsprocessen geen schoonheidsprijs verdienen. Dit heeft geleid tot veel onduidelijkheid en emotie bij betrokken partijen.

Ten aanzien van het vraagstuk van het verondiepen van plassen stelt de heer Kuijken dat de weging van de verschillende belangen evenwichtiger moet worden. Naast de economische belangen dient daarbij ook het ecologisch belang beter te worden meegewogen. Het overleg met de omgeving, zowel bij de besluitvorming als tijdens de uitvoering, moet worden verbeterd.

Reactie op hoofdlijnen op de rapporten

Hieronder ga ik achtereenvolgens in op de bevindingen van Kuijken ten aanzien van de bevestiging dat granuliet als grond kan worden gezien in de context van het Bbk; diepe plassen en de aanbevelingen ten aanzien van het stelsel in de breedte. Ik constateer dat het rapport Kuijken geen aanleiding geeft om het oordeel dat granuliet als grond onder het Bbk kan worden gekwalificeerd, te herzien. Zoals in onder meer de kamerbrief van 31 maart jl. is vermeld, blijkt verder uit alle uitgevoerde onderzoeken en analyses dat het toegepaste granuliet niet leidt tot risico's voor mens en milieu. Deze feiten hebben de zorgen en onrust helaas niet weg kunnen nemen. Zoals toegezegd wordt een externe review uitgevoerd, samen met de gemeente West Maas en Waal en de provincie Gelderland, naar de milieuhygiënische eigenschappen van granuliet, specifiek in relatie tot de toepassing in de plas Over de Maas. Deze review is naar verwachting eind dit jaar gereed. De leerpunten die verder voortkomen uit de evaluatie zal ik waar dat passend is, meenemen bij het verbetertraject van het Kwalibo-stelsel, waar ik in de afronding van deze brief nader op inga.

Ten aanzien van diepe plassen zie ik dat de heer Kuijken aangeeft dat het systeem van checks and balances in de besluitvorming beter moet. Ik heb uw Kamer al eerder aangegeven dat ik die opvatting deel⁶ en heb in dat licht reeds een aantal stappen aangekondigd⁷ waaronder het zorgen voor betere inspraak van de omwonenden en de invoering van een m.e.r.-beoordelingsplicht.

Over het verondiepen van diepe plassen heb ik tijdens het notaoverleg van 12 mei jl. toegezegd⁸ dat ik samen met de betrokken overheden een botsproef zal uitvoeren en ga onderzoeken of het instrumentarium voor het verondiepen van diepe plassen onder de Omgevingswet voldoende functioneert. In het kader van de botsproef kijk ik zowel naar planvorming en vergunningverlening als ook naar toezicht en handhaving. Ik zal ook aandacht besteden aan de betrokkenheid van de omwonenden, medeoverheden en private partijen bij de voorbereiding en de uitvoering van de verondieping en de bredere beleidsmatige context. Omwonenden moeten

⁶ Kamerbrief 18 december 2018 Kamerstuk 30 015, nr. 456

⁷ Met de Omgevingswet zal een extra vergunningplicht en een m.e.r.-beoordelingsplicht worden geïntroduceerd voor het verondiepen van diepe plassen. Hiermee moet een voorgenomen verondieping integraal worden beoordeeld. Zo wordt bepaald welke kwaliteit grond en baggerspecie kan worden toegepast en of het verondiepen in het licht van de beoogde natuurontwikkeling wenselijk is.

Met de m.e.r.-beoordelingsplicht kunnen ook andere gevolgen worden beoordeeld dan voor het watersysteem, bijvoorbeeld geluid-, lucht, etc. De vergunning- en m.e.r.-beoordelingsplicht moet leiden tot evenwichtige en transparante besluitvorming met de mogelijkheid voor bezwaar en beroep voor belanghebbenden.

⁸ Kamerstuk 30 015, nr. 77

beter gehoord worden en weten waar ze terecht kunnen. De regels en de rolverdeling moeten bijdragen aan transparantie en duidelijkheid. De samenhang met andere opgaves zoals het beheren van onze waterwegen, natuurontwikkeling, circulariteit en hoogwaterveiligheid moet goed zijn geborgd. Ik verwacht dat de botsproef voor het eind van het jaar gereed is. Aan de hand van de uitkomsten van de botsproef zal worden bekeken of het beleid, de regelgeving en/of ondersteunende instrumenten (bijvoorbeeld een handreiking) moeten worden aangepast. Ik doe dit in nauw overleg met de betrokken overheden en de sector.

Vervolgstappen verbetering Kwalibo-stelsel

De conclusies en aanbevelingen van de drie onafhankelijke onderzoeken wijzen allen op het belang van een versterking van het Kwalibo-stelsel, en van toezicht en handhaving. Ik neem deze aanbevelingen zeer serieus.

Ik zie de bezorgdheid in de samenleving over de kwaliteit van onze bodem en over de naleving van onze bodemregels in de praktijk. Uw Kamer heeft terecht aandacht hiervoor gevraagd. Ik deel die zorgen, hiervoor heb ik dan ook al diverse verbetermaatregelen in gang gezet. Hierbij zijn steeds twee uitgangspunten van belang. Ten eerste dat er altijd een balans is tussen beschermen en benutten. Ten tweede moeten de regels en de uitvoering daarvan zorgen voor helderheid, transparantie en een zorgvuldige uitvoering met betrokkenheid van alle belanghebbenden.

Met betrekking tot de diepe plassen heb ik, zoals hierboven aangegeven, al eerder maatregelen in gang gezet. Met betrekking tot het Kwalibo-stelsel zijn er nog flinke stappen te zetten. We beginnen hier niet bij nul. Aantasting van de bodem staat al enkele jaren hoog in de ILT-brede risicoanalyse (IBRA). Daarom heeft de ILT in 2019 een programma bodem opgezet⁹ dat is gericht op voorkomen van verontreinigingen, betere kwaliteitsborging en veiliger en duurzamer (her)gebruik. Op basis van analyses zoals het u eerder toegestuurd RIVM-rapport «Risico gestuurd toezicht en handhaving: Ranking ongewenste gebeurtenissen in de bodemketen»¹⁰ intensificeert de ILT het toezicht risicogericht. De rapporten geven aan dat het Kwalibo-stelsel zich kan en moet door ontwikkelen maar niet helemaal op de schop moet. Ik vind het dan ook noodzakelijk dat structurele aanpassingen doorgevoerd worden om tot een sneller, toegankelijker en transparanter stelsel te komen. Dit vraagt onder meer een versterkte inrichting van de stelselverantwoordelijkheid. De rollen en verantwoordelijkheden moeten eenduidiger zijn en voortvarend opgepakt worden. De betrokken partijen moeten elkaar beter weten te vinden. De interne communicatie en besluitvorming binnen het Ministerie van lenW moet worden verbeterd, het naleeftekort moet worden teruggebracht.

Vanwege de reikwijdte van de benodigde aanpassingen en de diversiteit van de daarbij betrokken partijen binnen (en buiten) het Ministerie van lenW, heb ik de secretaris-generaal gevraagd een taskforce herinrichting bodemstelsel – met een externe begeleidingsgroep – in te stellen en te komen met een plan van aanpak voor het doorvoeren van de benodigde verbeteringen in het Kwalibo-stelsel. Ook het versterken van de kennis wordt hierbij betrokken. Met betrekking tot de verdere verbetering van toezicht en handhaving wil ik daarbij ook de bevindingen van de bestuurlijke commissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving in het milieudomein onder leiding van de heer Van Aartsen betrekken, die in het voorjaar van 2021 zal rapporteren.

⁹ Kamerstuk 35 570 XII, nr. 4

¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk 30 015, nr. 60

Dit is geen eenvoudige opgave. Door de decentralisatie en het publiek-private karakter van het stelsel is een versnippering ontstaan die niet met een paar snelle aanpassingen is te verhelpen. Het instrumentarium voor de invulling van de systeemverantwoordelijkheid schiet te kort. De wijze waarop we dit aanpakken wil ik in nauw overleg met de betrokken partijen vormgeven. Vanwege de complexiteit van het stelsel en de vele betrokken partijen zal dit tijd vragen. Het afgelopen jaar is al flink geïnvesteerd in het intensiveren van de samenwerking tussen lenW en zowel decentrale overheden als de sector, op het terrein van bodem gerelateerde onderwerpen. Dat vormt een goede basis voor de afstemming over de noodzakelijke versterking. Uiteraard zullen verbeteringen die op de korte termijn mogelijk zijn zo snel mogelijk worden doorgevoerd. Maar zorgvuldigheid én uitvoerbaarheid staan voorop.

Ik wil de heer Kuijken en de andere onderzoekers nogmaals danken voor hun onderzoek. Ik ga met de aanbevelingen aan de slag en met de taskforce en alle betrokkenen ga ik werken aan de verbeteringen in het Kwalibo-stelsel. Ik hoop u hier volgend voorjaar nader over te kunnen informeren.

Verzoek reactie Vaste Kamercommissie lenW m.b.t. berichtgeving rekenfout

Op 9 september heeft de Vaste Kamercommissie voor lenW verzocht om een schriftelijke reactie op de berichtgeving met betrekking tot de rekenfout van Rijkswaterstaat inzake de toepassing van granuliet in de natuurplas Over de Maas. Het bewuste memo met daarin de rekenfout betreft geen beschrijving of berekening van de werkelijk situatie in de plas Over de Maas, maar van een theoretische situatie. Deze theoretische berekening wijkt op belangrijke punten af van de daadwerkelijke situatie in de plas en heeft geen invloed op de eerdere conclusie dat de toepassing van granuliet geen risico's oplevert voor mens en milieu. Deze rekenfout is absoluut betreurenswaardig en ik begrijp dat dit tot extra onzekerheid leidt bij omwonenden en betrokken partijen. In de antwoorden op de Kamervragen die hierover zijn gesteld door de fractie van het CDA, en door de fracties van SP, GroenLinks en 50Plus ga ik hier daarom uitvoerig op in. Deze antwoorden zijn gelijktijdig met deze brief verzonden.

Tot slot

Tot slot, wil ik nogmaals stilstaan bij de ongerustheid van omwonenden. De betrokkenheid van de omgeving bij de voorbereiding en uitvoering van een verondieping moet worden verbeterd. Wanneer de resultaten van de review naar de milieuhygiënische eigenschappen van granuliet beschikbaar zijn reken ik erop dat daarmee de zorgen over de milieueffecten zullen worden weggenomen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer