

Vergaderjaar 2021–2022

30 015

Bodembeleid

Nr. 104

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2022

Met de brief van 18 september 2020¹ is uw Kamer geïnformeerd dat een taskforce herinrichting bodemstelsel wordt ingesteld om te werken aan een plan van aanpak voor het doorvoeren van de benodigde verbeteringen in het Kwalibo-stelsel. Kwalibo staat voor kwaliteitsborging in het bodembeheer. Het plan van aanpak dat de taskforce op 21 december 2021 heeft opgeleverd, bied ik hierbij aan (bijlage 1)². Ik onderschrijf de bevindingen van de taskforce en de door haar voorgestelde maatregelen. In deze brief informeer ik uw Kamer dat ik deze maatregelen ga doorvoeren om het Kwalibo-stelsel te versterken.

Daarmee heb ik de motie uitgevoerd van het lid Lacin c.s. van 2 december 2020 over het vergroten van de publieke betrokkenheid.³ De motie van de leden Dik-Faber en Van Eijs van 2 december 2020 over het opnemen van alle relevante stoffen in normdocumenten⁴ voer ik momenteel uit. Het opnemen van alle relevante (ook niet genormeerde) stoffen in normdocumenten en de introductie van een whereabouts systeem en een grond- en bouwstoffenpaspoort⁵ zijn onderzocht door de taskforce. Voor de invoering heeft de taskforce een stappenplan opgesteld dat in de komende jaren zal worden uitgerold.

¹ Kamerstuk 30 015, nr. 80.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 30 015, nr. 86. In deze motie wordt de regering verzocht om bij de herziening van het stelsel met voorstellen te komen om de publieke betrokkenheid waar deze onvoldoende aanwezig is te vergroten en daarbij ook aandacht te besteden aan versterken van toezicht en handhaving.

⁴ Kamerstuk 30 015, nr. 97. In deze motie wordt de regering verzocht om in normdocumenten alle relevante stoffen op te nemen, ook als dat geen genormeerde stoffen zijn; en om tevens een grondstoffen- of materialenpaspoort te introduceren, zodat grondstromen goed gevolgd kunnen worden.

⁵ Een whereabouts systeem is een volgsysteem dat inzicht geeft in de plaats waar en tijdspanne waarin erkenningsplichtige werkzaamheden worden uitgevoerd. Een grond- en bouwstoffenpaspoort biedt transparantie over de overdrachtsmomenten van grond en bouwstoffen.

Noodzaak tot verbetering

In ons land vinden veel werkzaamheden in of met de bodem plaats; bijvoorbeeld de aanleg van bodemenergiesystemen, het produceren van bouwstoffen, het reinigen van grond, monsterneming bij partijkeuringen, het afgeven van milieuverklaringen, etc. Voor de bodembescherming is het essentieel dat zulke bodemwerkzaamheden kwalitatief goed worden uitgevoerd door bedrijven die integer te werk gaan. In het Kwalibo-stelsel is geregeld hoe bepaalde bodemwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd, welke eisen gelden voor de bedrijven en hoe hierop wordt gecontroleerd. De specifieke werkzaamheden die onder het Kwalibo-stelsel vallen, zijn aangewezen in de Wet milieubeheer en de Regeling bodemkwaliteit. Het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen zelf valt overigens niet onder de reikwijdte van Kwalibo, maar onder de algemene regels van het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit.⁶

Uit de evaluatierapporten van Witteveen+Bos, P2 en dhr. Kuijken (18 september 2020) blijkt dat er tekortkomingen zijn in het stelsel en dat er een nalevingstekort is geconstateerd bij de bedrijven die bodemwerkzaamheden uitvoeren. Dit heeft een negatieve impact op de bescherming van de bodem.

Ik vind dit een zorgelijke situatie. Het Kabinet heeft zich als doel gesteld om te zorgen voor een schone en gezonde leefomgeving.⁷ Het maatschappelijk belang van een duurzaam bodembeheer is evident groot. In de bovengenoemde rapporten zijn aanbevelingen gedaan om de werking van het stelsel te versterken. Daaruit volgt ook dat het Kwalibo-stelsel in essentie een goed stelsel is. Het Kwalibo-stelsel heeft sinds de introductie in 2008 bijgedragen aan een kwaliteitsverbetering in het bodembeheer. Gebleken is echter dat het Kwalibo-stelsel momenteel niet voldoende werkt. Daarnaast doet het nalevingstekort afbreuk aan het vertrouwen in het Kwalibo-stelsel. Om het vertrouwen in het Kwalibo-stelsel te herstellen, moet het functioneren van het stelsel substantieel worden verbeterd.

Daarom bied ik uw Kamer hierbij het plan van aanpak aan dat beoogt om het Kwalibo-stelsel en de naleving substantieel te verbeteren, zodat de bodem beter beschermd wordt. De maatregelen die ik neem, zijn gericht op alle partijen. Private en publieke partijen hebben hierin een gezamenlijke opgave. Om het functioneren van het stelsel te verbeteren en als nadere invulling van mijn stelselverantwoordelijkheid dient de publieke betrokkenheid bij het stelsel te worden vergroot. Het gros van de maatregelen zal dan ook door het Ministerie van IenW worden opgepakt. Daarnaast zal ook de sector stappen moeten zetten. De sector heeft in het verleden zelf het initiatief genomen tot het inrichten van het Kwalibo-stelsel om kwaliteit en integriteit bij de uitvoering van bodemwerkzaamheden te realiseren. Deels is deze houding nog steeds aanwezig, maar niet voldoende over de volle breedte van de sector, met nadelige gevolgen voor de bodemkwaliteit. Bedrijven dienen zich bij de uitvoering van bodemwerkzaamheden te houden aan de regels (normdocumenten), die de sector zelf heeft opgesteld.

⁶ Wel is er een direct verband tussen Kwalibo en deze algemene regels, in die zin dat voor het mogen toepassen van grond, baggerspecie of bouwstoffen als voorwaarde geldt dat de milieuqualiteit daarvan door erkende bedrijven is vastgesteld en van een milieuverklaring is voorzien.

⁷ Coalitieakkoord 2021–2025. (Kamerstuk 35 788, nr. 77)

In deze verbeteropgave voel ik mij gesterkt door het belang dat de samenleving en uw Kamer hechten aan een duurzaam bodembeheer en een adequate bodembescherming. Zoals aangegeven, vervul ik deze verbeteropgave vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid. Ik beschrijf onderstaand wat dit betekent; daarna licht ik de maatregelen toe.

Stelselverantwoordelijkheid

Het goed functioneren van het Kwalibo-stelsel vergt een blijvende inspanning. De personele capaciteit en kennis bij het Ministerie van lenW voor de kwaliteitsborging wordt vergroot. De bevoegdheden waarover ik beschik op grond van de regelgeving volstaan en geven voldoende ruimte om mijn stelselverantwoordelijkheid stevig in te vullen.⁸ Als «hoeder van het stelsel» (in de woorden van dhr. Kuijken) richt ik een overlegstructuur in met de betrokken private en publieke partijen om het functioneren van het stelsel te bespreken en werk ik aan het opstellen van een samenwerkingsprotocol, waarin ieders rollen, taken en verantwoordelijkheden worden beschreven. Signalen van binnen en buiten lenW kunnen zodoende worden geagendeerd, besproken en op het juiste besluitvormingsniveau worden geadresseerd. Ik spreek bij tekortkomingen de verantwoordelijke partij (inclusief mijn eigen organisatie) aan om deze op te lossen.

Versterking van het Kwalibo-stelsel

Ik zal substantiële verbeteringen in het Kwalibo-stelsel doorvoeren. Zoals aangegeven in de brief van 18 september 2020, staat het publiek-private karakter van het stelsel zelf niet ter discussie. Uit de evaluatierapporten⁹ volgt dat van het overgaan naar een puur publiek stelsel geen feitelijke winst te verwachten valt. Bij een volledig publiek stelsel verdwijnt de private kwaliteitsborging. Dat betekent dat lenW zelf gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften moet voorbereiden en opnemen in regelgeving. De controle door de CI's valt dan weg en er resteert enkel publiek toezicht (door de ILT); terwijl het gaat om duizenden erkende bedrijven en om nog veel meer te controleren werkzaamheden. Voor het waarborgen van de bodembescherming is betrokkenheid en uitvoeringskennis van de private partijen onontbeerlijk.

Weliswaar staat het publiek-private karakter van het Kwalibo-stelsel niet ter discussie, de geconstateerde tekortkomingen ondermijnen wel de geloofwaardigheid van het stelsel, het vermogen van de sector om zichzelf te reguleren, en de taak die de overheid heeft om de bodem te beschermen. Daarom zijn maatregelen nodig, alsmede een culturomslag bij alle partijen.

De taskforce stelt de onderstaande 4 hoofdmaatregelen voor; hieronder vallen in totaal circa 40 afzonderlijke maatregelen. Deze maatregelen zijn opgesteld na intensief overleg met de betrokken private en publieke partijen. Tevens zijn de maatregelen getoetst op effectiviteit, uitvoerbaarheid, proportionaliteit en draagvlak. Een externe klankbordgroep van gezaghebbende en onafhankelijke deskundigen heeft geoordeeld dat deze maatregelen de geconstateerde problemen kunnen verhelpen. Deze maatregelen zal ik gaan doorvoeren.

⁸ Onder meer de aanwijzing en toetsing normdocumenten, het verlenen van de erkenningen en controle door de ILT op de naleving.

⁹ Kuijken, «Kleine korrels, grote discussie», p. 68; Witteveen+Bos, «Beleidsvaluatie Kwaliteitsborging Bodem», p. 94.

Onderstaand volgen de 4 hoofdmaatregelen, waarbij ik op hoofdlijnen tevens de belangrijkste onderliggende maatregelen en de beoogde resultaten toelicht.

1. Publieke sturing op het stelsel versterken

Het Kwalibo-stelsel moet ten dienste staan van het beschermen van de bodem. IenW gaat een grotere en actievere rol vervullen in het Kwalibo-stelsel. Dit is ook meermaals als wens door private partijen geuit. Met het invulling geven aan de stelselverantwoordelijkheid en de dagelijkse betrokkenheid van IenW wordt gestuurd op het beter functioneren van het Kwalibo-stelsel.

In de kern gaat het hierbij om:

- Het verbeteren van de bodembescherming in de regelgeving, in het bijzonder het aanscherpen van de milieunormen en het aanpassen van de reikwijdte van het Kwalibo-stelsel. Voor sommige (in de regelgeving aangewezen) bodemwerkzaamheden ontbreken de milieudoelen in de regelgeving of zijn deze onduidelijk. Ik zal deze aanscherpen om de bodembescherming beter te waarborgen en om richting te geven aan de normdocumenten (die beschrijven hoe een bodemwerkzaamheid moet worden uitgevoerd). Ook volgt een analyse om te bepalen of nieuwe bodemwerkzaamheden moeten worden aangewezen in de regelgeving of sommige reeds aangewezen bodemwerkzaamheden kunnen worden geschrapt; dit is bepalend voor de reikwijdte van Kwalibo.
- Het verbeteren van de normdocumenten, die beschrijven hoe bodemwerkzaamheden worden uitgevoerd. Dit zal leiden tot minder complexe en meer eenduidige normdocumenten: minder multi-interpretabele voorschriften, goede samenhang tussen normdocumenten en het voldoen aan de bijbehorende regelgeving. IenW zal meer inbreng leveren bij de totstandkoming van normdocumenten om vroegtijdig te sturen op voorschriften die handhaafbaar zijn en voldoen aan de milieudoelen in de regelgeving. IenW zal grondiger toetsen of de normdocumenten voldoen aan de criteria die hiervoor gelden in de regelgeving. Het vervolgens aanwijzen van de normdocumenten in de regelgeving zal voortvarender plaatsvinden.
- Het verbeteren van het instrument van erkenningen. Ik ga ervoor zorgen dat Rijkswaterstaat en de ILT hun informatiepositie verbeteren om te kunnen beoordelen of een erkenning moet worden verleend/ingetrokken.
- Het onderzoeken hoe de positie van de burger in het Kwalibo-stelsel beter kan worden geborgd. Bijvoorbeeld door het bestaande Toezicht-loket Bodem van de ILT beter onder de aandacht te brengen en nadrukkelijker prioriteit te geven aan signalen van burgers over de uitvoering van een bodemwerkzaamheid.

2. De VTH-keten in het stelsel versterken

De naleving van de normdocumenten in het Kwalibo-stelsel moet worden verbeterd. Daarvoor is ook een versterking van de VTH-keten nodig. Daartoe worden de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de toezichthouders (publiek en privaat, centraal en decentraal) in de keten duidelijker benoemd, waar nodig uitgebreid en beter afgestemd. Een belangrijk aandachtspunt is het verbeteren van de informatiepositie en de instrumenten van de toezichthouders.

In de kern gaat het hierbij om:

- De aanscherping van het private systeem van certificering en accreditatie door de CI's en de Raad voor Accreditatie. De ILT zal het publieke toezicht daarop uitoefenen.
- Het versterken van de samenwerking tussen de ILT, de Raad voor Accreditatie en de CI's binnen het Kwalibo-stelsel. Middels een betere informatie-uitwisseling kunnen de CI's, de ILT en de Raad voor Accreditatie hun controle en toezicht zodanig op elkaar afstemmen dat het publieke belang effectief wordt geborgd en er geen dubbele toezichtlasten ontstaan.
- De intensivering van het publieke toezicht en de publieke handhaving door de ILT om het nalevingstekort te bestrijden. Daarbij zal de ILT ook haar informatiepositie verbeteren. Hiervoor zal een whereabouts-systeem en een grond- en bouwstoffenpaspoort worden ingevoerd. Daarnaast worden themaonderzoeken uitgevoerd naar het nalevingsgedrag.

De toezichtketen ziet er dan op termijn op hoofdlijnen als volgt uit: de ILT houdt toezicht op het stelsel; de ILT en de Raad voor Accreditatie houden toezicht op de CI's; de CI's controleren de certificaathouders, en mede op basis daarvan voert de ILT themaonderzoeken uit.

3. Publiek-private samenwerking in het stelsel versterken

Voor het goed functioneren van het Kwalibo-stelsel is een goede samenwerking tussen private en publieke partijen belangrijk. Een structurele dialoog is nodig om wederzijds het vertrouwen in elkaar en in het stelsel te herstellen en te behouden. Het afgelopen jaar zijn daartoe eerste stappen gezet. Naast de regelmatige overleggen tussen private partijen en lenW, zijn er onder de taskforce diverse stakeholderoverleggen geweest. Ook heeft een gezamenlijke verdiepingsslag plaatsgevonden over de kennis van en de beeldvorming over het nalevingstekort. Dit kan dienen als een startpunt voor een integraal overleg over het stelsel.

Ik bouw hierop voort en breid de publiek-private samenwerking verder uit door het inrichten van een integrale (publiek en privaat) overlegstructuur Kwalibo en het (daarbinnen) regelmatig uitvoeren van een gezamenlijke risicoanalyse om gericht milieuschade te kunnen voorkomen of op te sporen.

4. Randvoorwaarden voor het stelsel creëren

Om het Kwalibo-stelsel te versterken moet aan twee belangrijke randvoorwaarden worden voldaan, namelijk het reduceren van de complexiteit van het stelsel en het vergroten van de capaciteit. De essentie van de complexiteitsreductie is het helder maken en aanscherpen van de rollen, taken en verantwoordelijkheden:

- voor alle stakeholders (uitgewerkt in een samenwerkingsprotocol);
- binnen de overheid (centraal/decentraal en regionaal/lokaal), en;
- binnen het ministerie (versterken beleidscyclus en rolvastheid).

Daarnaast zorg ik ervoor dat de capaciteit binnen het ministerie structureel en incidenteel (voor de implementatie van de maatregelen) wordt vergroot, zowel kwantitatief als kwalitatief (kennis en expertise).

Tot slot

Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid neem ik de regie om het functioneren van het Kwalibo-stelsel te verbeteren. Ik heb opdracht gegeven om de maatregelen in 2022 en 2023 te implementeren, in goed overleg met zowel de private als de publieke partijen. De voltooiing van

een aantal maatregelen zal een langere doorlooptijd vergen (als gevolg van het wijzigen van regelgeving). Gestart zal worden met de maatregelen die het meest prioritair en urgent zijn, zoals het verbeteren van de bodembescherming in de regelgeving en in de normdocumenten, het vergroten van de betrokkenheid van het Ministerie van IenW bij de normdocumenten, het aanscherpen van de private certificering en het intensiveren van het publieke toezicht. De implementatie wordt tussentijds en na afloop geëvalueerd. Op basis daarvan zal ik u informeren over de voortgang en resultaten van de maatregelen.

Het functioneren van het Kwalibo-stelsel vergt een blijvende inspanning van private en publieke partijen én een houding waarbij het milieubelang voorop staat. Een ieder moet daarvoor zijn verantwoordelijkheid nemen; het is aan mij om te zorgen dat dit ook gebeurt. Ik heb er vertrouwen in dat de maatregelen het publiek-private Kwalibo-stelsel dusdanig stevig zullen versterken dat we er straks op mogen blijven vertrouwen dat de bodemwerkzaamheden kwalitatief goed worden uitgevoerd door integere bedrijven. Dit leidt tot een betere bodembescherming.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen