

30015 Bodembeleid

Nr. 131 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur
en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2025

Met deze brief informeer ik u over de resultaten van het programma Versterking Kwalibo-stelsel. Kwalibo staat voor kwaliteitsborging in het bodembeheer. Dit is een publiek-privaat certificeringsstelsel voor bodemwerkzaamheden. Tevens wordt in deze brief invulling gegeven aan:

- de motie van het lid Hagen van 8 december 2022¹ waarin de regering wordt verzocht om een tussentijdse evaluatie van de vergrote capaciteit van de ILT te verrichten;
- de motie van de leden Dik-Faber en Van Eijs van 2 december 2020² waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of het mogelijk is om in normdocumenten alle relevante stoffen op te nemen, ook als dat geen genormeerde stoffen zijn, en een grondstoffen- of materialenpaspoort te introduceren, zodat grondstromen goed gevolgd kunnen worden.

Het verbetertraject van Kwalibo past in een bredere aanpak om de 34 certificeringsstelsels, waar IenW een rol in heeft, te verbeteren. De Minister van IenW heeft uw Kamer op 19 november 2024 geïnformeerd over het inventariseren en doorvoeren van verbetermaatregelen in deze stelsels naar aanleiding van een signaalrapportage van ILT.³ De versterking van het Kwalibo-stelsel is gebaseerd op een eigenstandige evaluatie en liep vooruit op dit bredere traject. De opgedane ervaringen en inzichten van dit programma worden benut bij het verbeteren van andere certificeringsstelsels.

Kwaliteitsborging in het bodembeheer (Kwalibo)

In ons land vinden veel werkzaamheden in of met de bodem plaats. Voorbeelden hiervan zijn het uitvoeren van bodemonderzoek, de aanleg van bodemenergiesystemen, installatie van ondergrondse brandstoftanks, het uitvoeren van een bodemsanering, het

¹ Kamerstuk 30 015, nr. 110.

² Kamerstuk 30 015, nr. 97.

³ Kamerstuk 36 600 XII, nr. 63.

produceren van bouwstoffen die in contact komen met de bodem, het reinigen van grond, monsterneming bij partijkeuringen. Voor de het beschermen van de bodem is het essentieel dat zulke bodemwerkzaamheden kwalitatief goed worden uitgevoerd door bedrijven die integer te werk gaan. In het Kwalibo-stelsel is geregeld hoe bedrijven bepaalde bodemwerkzaamheden moeten uitvoeren, welke eisen gelden voor (het personeel van) de bedrijven en hoe hierop wordt gecontroleerd door Certificerende Instellingen (CI's).

Noodzaak tot verbetering

Op 18 september 2020 is uw Kamer geïnformeerd over de evaluaties van het Kwalibo stelsel door Witteveen+Bos, P2 en dhr. Kuijken.⁴ Geconstateerd werd dat het stelsel diverse tekortkomingen kent. Daarbij ging het met name over de geringe betrokkenheid van de overheid en een nalevingstekort bij de bedrijven die bodemwerkzaamheden uitvoeren.

De tekortkomingen hebben negatieve gevolgen voor de bescherming van de bodem, ondermijnen het vertrouwen in het stelsel en verstoren het gelijk speelveld tussen bedrijven. Niet alleen de overheid maar ook andere partijen in de keten moeten kunnen vertrouwen op een juiste uitvoering van de bodemwerkzaamheden.

Verbetermaatregelen Taskforce

Het is evident dat structurele aanpassingen nodig waren om het stelsel te verbeteren. Om die reden stelde de secretaris-generaal van het ministerie van IenW een Taskforce in. De Taskforce formuleerde maatregelen om het Kwalibo-stelsel en de naleving substantieel te verbeteren. De Taskforce had beoordeeld dat deze maatregelen geschikt waren om de tekortkomingen aan te pakken, maar stelde ook dat een cultuuromslag moet plaatsvinden bij alle betrokken partijen. Uw Kamer is op 4 april 2022 geïnformeerd over de verbetermaatregelen die de Taskforce had geformuleerd.⁵

Implementatie van verbetermaatregelen

⁴ Kamerstuk 30 015, nr. 80.

⁵ Kamerstuk 30 015, nr. 104.

In februari 2022 is het programma Versterking Kwalibo-stelsel van start gegaan om de verbetermaatregelen van de Taskforce uit te werken en door te voeren. Het programma is eind 2024 afgerond. Gedurende de looptijd van het programma is uw Kamer in de verzamelbrieven bodem en ondergrond geïnformeerd over de voortgang. In de bijlage vindt u een concrete beschrijving van de resultaten die de maatregelen hebben opgeleverd.

In totaal zijn circa veertig verbetermaatregelen genomen langs drie sporen:

- versterken van de publieke sturing op het stelsel;
- versterken van toezicht en handhaving;
- investeren in de publiek-private samenwerking.

Het gros van de maatregelen is door het ministerie van IenW opgepakt. De Taskforce stelde namelijk als voorwaarde dat de publieke betrokkenheid bij het stelsel moet worden vergroot. Op die manier kan IenW invulling geven aan haar stelselverantwoordelijkheid, zoals dhr. Kuijken had aanbevolen. Een wezenlijke stap hierin is dat IenW haar capaciteit substantieel heeft vergroot, zowel bij de ILT als bij het kerndepartement. Bijgevolg voert de ILT al meer controles en onderzoeken uit op bedrijven en bij CI's. Daarbij hanteert de ILT een nieuw handhavingskader om overtredingen te beoordelen. De ILT kijkt ook expliciet naar het aanpakken van free-riders. Door de toegenomen inzet neemt IenW actief deel aan de totstandkoming van normdocumenten. Normdocumenten zijn de inhoudelijke bouwstenen van het stelsel; hierin staan de eisen voor het uitvoeren van bodemwerkzaamheden. Deze komen tot stand in het private deel van het stelsel en worden uiteindelijk opgenomen in de bodemregelgeving. IenW zet in op handhaafbare voorschriften, die zorgen voor een effectieve bodembescherming.

IenW heeft aan de maatregelen gewerkt in samenspraak met de private partijen en de medeoverheden die betrokken zijn bij het Kwalibo-stelsel. Zij hebben niet enkel geadviseerd op voorstellen die IenW heeft uitgewerkt maar ook meegewerkt aan de uitwerking van sommige maatregelen. Dit is cruciaal gebleken, vanwege hun inhoudelijke expertise en medeverantwoordelijkheid maar ook om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren.

Voor enkele maatregelen is het niet gelukt om deze volledig af te ronden. Er wordt de komende maanden gewerkt aan de uitwerking en doorvoering van deze resterende maatregelen. Daarbij ligt het zwaartepunt op het uitwerken van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen ILT, CI's en de Raad voor Accreditatie.

Publiek-private samenwerking

Eind 2024 is het programma versterking Kwalibo-stelsel afgerond. In een afsluitende bijeenkomst heeft lenW met de private en publieke partijen in het stelsel teruggekeken op dit verbetertraject en vooruit gekeken naar de toekomstige samenwerking. De publiek-private uitwerking van de maatregelen heeft geleid tot meer begrip voor elkaars positie en het opbouwen van een samenwerking. Afgesproken is dat deze publiek-private samenwerking wordt voortgezet. Deze afspraak is belangrijk omdat een publiek-privaat stelsel vereist dat alle betrokken partijen, een ieder en met elkaar, de verantwoordelijkheid moeten nemen voor het goed functioneren van het stelsel.

Om deze samenwerking vorm te geven, heeft lenW vanuit haar stelselverantwoordelijkheid gewerkt aan een overlegstructuur en een samenwerkingsprotocol:

- lenW heeft een overlegstructuur ingericht, met als gezamenlijk doel om het functioneren van het stelsel periodiek te volgen en bij te sturen. lenW zorgt voor het organiseren en voorzitten van deze overleggen. Het overleg binnen deze structuur is reeds van start gegaan.
- Het is voor de blijvende samenwerking belangrijk om afspraken te maken tussen publieke en private partijen. In een samenwerkingsprotocol (convenant) worden de afspraken die voortvloeien uit de maatregelen samengebracht. De bij Kwalibo aangesloten partijen werken al volgens deze afspraken. Zodra de maatregel over de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen ILT, CI's en de Raad voor Accreditatie is afgerond, kan dit samenwerkingsprotocol worden afgerond en vastgesteld.

Concluderend

De inrichting van het Kwalibo-stelsel en het toezicht daarop is sterk verbeterd. Dit betreft onder meer het aanscherpen van normdocumenten, het toetsen van normdocumenten voordat deze worden opgenomen in de regelgeving, meer controles door de ILT en een kwalitatieve verbetering van dit toezicht. De verbeteringen

zullen ook de komende jaren nog hun beslag krijgen vanwege de doorlooptijd van het wijzigen van regelgeving.

Het programma is afgerond maar het verbeteren van het Kwalibo-stelsel is geen eenmalige inspanning. Een blijvende inzet van alle private en publieke partijen is nodig om dit stelsel ook daadwerkelijk goed te laten functioneren. Dit is een voorwaarde die ook volgt uit het Kabinetsstandpunt voor conformiteitsbeoordeling en accreditatie.⁶ IenW heeft daarmee een volwaardige start gemaakt middels het vergroten van de capaciteit en het doorvoeren van diverse verbetermaatregelen. De private partijen en medeoverheden kunnen erop rekenen dat dit zal worden voortgezet. Het vergt ook dat bedrijven aldoor laten zien dat zij het beoogde kwaliteitsniveau realiseren. Van de private partijen verwacht ik daarom dat zij werken aan ambitieuze normdocumenten, een goede naleving en voldoende beoordelingen door CI's. Dat is de manier waarop zij de benodigde cultuuromslag realiseren.

Alle partijen hebben hun toewijding uitgesproken om met elkaar te blijven werken aan een goed functionerend Kwalibo-stelsel. Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid waak ik ervoor dat deze belofte wordt waargemaakt. Een goed functionerend Kwalibo-stelsel is immers cruciaal voor vertrouwen bij overheden, opdrachtgevers en ondernemers die werkzaamheden verrichten in en met de bodem. Dit is van groot belang voor een gezonde bodem.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen

⁶ Kamerstuk 29 304, nr. 6.

Bijlage: resultaten verbetermaatregelen Kwalibo-programma

1. Versterken publieke sturing

Wijzigen regelgeving

IenW heeft uitgewerkt op welke manier de regelgeving rondom Kwalibo zal worden verbeterd. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de Wet milieubeheer, het Besluit bodemkwaliteit, het Besluit activiteiten leefomgeving en de Regeling bodemkwaliteit 2022. Deze wijzigingen zullen de komende tijd worden doorgevoerd. De wijzigingsvoorstellen voor de Wet milieubeheer en het Besluit bodemkwaliteit zijn bijna gereed voor de internetconsultatie. In deze voorstellen worden artikelen geactualiseerd; inhoudelijke eisen aangescherpt; de reikwijdte van de aangewezen werkzaamheden beter gedefinieerd; en de belangrijkste milieudoelen van Kwalibo beschreven.

Normdocumenten

De normdocumenten vormen de inhoudelijke bouwstenen van het stelsel. Hierin is beschreven op welke wijze (water)bodemwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd en hoe de CI's of Raad voor Accreditatie hierop de bedrijven beoordelen. Deze normdocumenten komen tot stand in het private deel van het stelsel, onder leiding van een schemabeheerder of de NEN.

- IenW heeft ervoor gekozen om actief deel te nemen aan het tot stand komen van deze normdocumenten. De inbreng van IenW is met name gericht op de voorschriften die de kwaliteit van de uitvoering bevorderen (en daarmee het milieu beschermen) en die controleerbaar zijn voor CI's en ILT. Hiervoor heeft IenW de personele capaciteit vergroot. Deze inzet van IenW is verwelkomd door de private partijen.
- Daarnaast heeft IenW samen met schemabeheerders en het NEN een leidraad opgesteld voor het opstellen van normdocumenten.⁷ Het gebruik van de leidraad zal er toe leiden dat voor de gebruikers van normdocumenten vooraf duidelijk is welke eisen er aan de normdocumenten worden gesteld en hoe en waar deze eisen zijn beschreven. Dit vergroot het vertrouwen

7

<https://loket.rijkswaterstaat.nl/procedures/publicatie/normdocument#normdocument>

dat lenW een aangeboden normdocument kan aanwijzen in de bodemregelgeving.

- Voordat normdocumenten worden opgenomen in de Regeling bodemkwaliteit 2022 toetst lenW deze op kwaliteit, handhaafbaarheid en draagvlak. De wettelijke criteria voor deze toets worden aangescherpt. Het opnemen van de normdocumenten in de Regeling bodemkwaliteit 2022 gebeurt weer op twee vaste momenten per jaar.
- Een aantal normdocumenten is al herzien op voorspraak van lenW. Verder heeft lenW de betreffende schemabeheerders verzocht om normdocumenten voor het produceren van bouwstoffen en grond in lijn te brengen met de Regeling bodemkwaliteit 2022.
- Bij het gebruik van normdocumenten kunnen vragen ontstaan over de interpretatie van bepaalde voorschriften. Daarvoor heeft lenW een loket ingericht.⁸ De beantwoording verloopt in nauwe afstemming met de schemabeheerders.

Erkenningen

Een bedrijf dat een Kwalibo-werkzaamheid wil verrichten, moet beschikken over een erkenning van de Minister. lenW heeft uitgewerkt op welke manier de eisen om erkenningen te verlenen, te wijzigen, te schorsen en in te trekken kunnen worden verduidelijkt en aangescherpt. Dit is van belang zodat alleen integere bedrijven die goede kwaliteit leveren toegang tot het stelsel hebben. Dit zal worden doorgevoerd in het Besluit bodemkwaliteit. Het wijzigingsvoorstel voor het Besluit bodemkwaliteit is bijna gereed om ter consultatie te worden voorgelegd. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat, die namens de Minister erkenningen verleent, haar interne werkproces herzien. Ook is een regulier overleg ingesteld met de private partijen, CI's en ILT om knelpunten bij erkenningen te bespreken.

2. Versterking toezicht en handhaving

Bodemtoezicht ILT

ILT houdt toezicht op de erkende bedrijven die Kwalibo-werkzaamheden uitvoeren en op de CI's die de bedrijven certificeren en beoordelen. lenW heeft ter versterking van het Kwalibo-stelsel vanaf 2021 extra middelen vrijgemaakt voor de versterking van de ILT-capaciteit voor het bodemtoezicht. Een

⁸ <https://iplo.nl/thema/bodem/regelgeving/hergebruik-bouwstoffen-grond-baggerspecie/kwalibo/loket-interpretatievragen-normdocumenten/>

evaluatie van de uitbreiding van dit bodemtoezicht is voorzien in 2027. De motie van het lid Hagen van 8 december 2022 verzoekt de regering om in 2024 een tussentijdse evaluatie uit te voeren. ILT heeft mij laten weten dat de versterking van de ILT-capaciteit heeft geleid tot de volgende resultaten:

- Er zijn meer inspecteurs aangenomen waardoor meer controles en thema-inspecties konden worden uitgevoerd. Ook zijn medewerkers geworven voor het toezicht op de eigen werken van Rijkswaterstaat.
- Lokale toezichthouders, bedrijven en burgers kunnen signalen indienen over mogelijke overtredingen van het Besluit bodemkwaliteit waar de ILT als toezichthouder verantwoordelijk voor is. Door de versterking van het bodemtoezicht is de ILT in staat om vaker en zichtbaarder ingediende bodemsignalen af te handelen.
- Themaonderzoeken zijn tijdelijke onderzoeken door ILT naar een specifiek onderwerp. Het aantal themaonderzoeken is gestegen. De resultaten zijn gedeeld met DGWB met vaak een aanscherping van de regelgeving tot gevolg. Ook leidde dit tot het indienen van toezichtsignalen, overleg met de branche of het plegen van interventies.
- Ook investeert de ILT in het structureel verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen toezichthouders, een beter zicht op de problematiek en de zichtbaarheid van de ILT op locatie.
- Er is geïnvesteerd in een kwalitatieve verbetering van toezicht.
- Verder draagt de ILT structureel bij aan het ontwikkelen van normdocumenten ten behoeve van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit. ILT heeft bijgedragen aan een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar secundaire bouwstoffen in 2023 en 2024.

Handhavingskader

ILT heeft een handhavingskader Bodem en Bouwstoffen opgeleverd om een doeltreffend en effectief toezicht en handhaving te bewerkstelligen. Het is daarnaast bedoeld als een verdieping van het algemene beleidskader in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht. ILT ontwikkelt een toezichtsvisie en handelingsstrategie. Samen beschrijven deze de werkwijze van ILT.

Whereabout-systeem

Inzicht in wie, wat, waar en wanneer bodemwerkzaamheden⁹ uitvoert, stelt ILT in staat om efficiënter onaangekondigd toezicht te

⁹ Bodemwerkzaamheden die steeds op verschillende locaties worden uitgevoerd, meestal in het veld.

houden. Dat geeft naar verwachting een realistischer beeld van de dagelijkse praktijk in de bodemsector. Op de manier kan de ILT haar toezicht verder richten op de meest risicovolle ketens en werkzaamheden. Het verkrijgen van zulke “whereaboutgegevens” kan bovendien een preventieve werking hebben en alleen daardoor al de naleving vergroten. Er zijn oplossingsrichtingen verkend. Op basis van criteria over proportionaliteit, administratieve lasten en privacy wordt bezien of het effectief en haalbaar is om de ILT toegang te geven tot gedeeltelijke whereaboutgegevens voor een aantal bodemwerkzaamheden uit het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Hiervoor zal de regelgeving moeten worden gewijzigd, gevolgd door een pilot.

Freeriders

Freeriders zijn bedrijven die erkenningsplichtige werkzaamheden uitvoeren zonder de daartoe verplichte erkenning. ILT heeft een project gestart om zulke freeriders gericht en effectiever op te sporen. In het kader daarvan heeft ILT met behulp van van de systematiek “Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (OMSBO)” een onderzoek uitgevoerd naar Freeriders. Bij OMSBO wordt beleid ontwikkeld in samenwerking en interactie met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden. (digitale) Er zijn (digitale) interactieve sessies georganiseerd waar alle stakeholders de mogelijkheid hadden om hieraan deel te nemen. Alle uitkomsten zijn met de deelnemers en belangstellenden gedeeld. Naar aanleiding van de resultaten organiseerde ILT sessies met toezichthouders en het bedrijfsleven. Hierbij zijn werkzaamheden, zoals grondwateronttrekkingen en samenvoegen van grond geïdentificeerd waarvoor ILT een gerichte aanpak ontwikkelt en uitvoert.¹⁰

Samenwerking ILT met omgevingsdiensten, CI's en de Raad voor Accreditatie

De samenwerking met omgevingsdiensten is versterkt. Daarvoor heeft de ILT o.a. een overlegstructuur opgericht. Hierin bespreken ILT en omgevingsdiensten de kwetsbaarheden en casuïstiek in het stelsel en de keten. Deze overlegstructuur is van start gegaan. Ook werkt de ILT met contactpersonen die de samenwerking met de omgevingsdiensten versterken.

¹⁰ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/bodemtoezicht/freeriders>

CI's, de Raad voor Accreditatie en de ILT werken dit jaar verder aan de gewenste situatie van rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de genoemde partijen. Doel is dat dit gaat leiden tot meer samenwerking en informatie-uitwisseling tussen deze partijen.

Grondstromenpaspoort

In het tweede deel van de motie van de leden Dik-Faber en Van Eijs van 2 december 2020 wordt de regering verzocht een grondstoffen- of materialenpaspoort te introduceren.¹¹ IenW zal middels een *quick scan* in 2025 nut en noodzaak van een grondstoffen- of materialenpaspoort onderzoeken. Daarbij wordt verkend wat de meerwaarde is van een dergelijk nieuw instrument ten opzichte van de milieuverklaring bodemkwaliteit (MvB). Met de Regeling bodemkwaliteit 2022 zijn de eisen rondom de MvB verduidelijkt. Deze MvB is een bewijsmiddel dat de kwaliteit van een partij grond, baggerspecie of bouwstof voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen uit het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit activiteiten leefomgeving. De ontdoener verklaart dit door de MvB af te geven en te ondertekenen; de toepasser moet over deze MvB beschikken, zodat hij kan aantonen dat de toe te passen grond, baggerspecie of bouwstof voldoet aan de kwaliteitseisen voor het toepassen. Daarmee is de informatie over een belangrijk deel van de bodemketen beter gewaarborgd. Tot slot zullen ook diverse kleinere verbetermaatregelen een positieve uitwerking hebben op de kwaliteit van grond, bagger of bouwstoffen in de bodemketen. Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomst en het eventuele vervolg van deze *quick scan*.

3. Versterken publiek-private samenwerking

Overlegstructuur en het samenwerkingsprotocol

Deze maatregelen zijn in deze brief beschreven.

Gezamenlijke risicoanalyse

Publieke en private partijen hebben een gezamenlijke risicoanalyse uitgevoerd, met als resultaat een reeds gepubliceerd rapport van

¹¹ Het eerste deel van deze motie is reeds behandeld in de brief van 4 april 2022.

Deltares.¹² Hierop heeft IenW verschillende acties uitgevoerd op de terreinen van gesloten bodemenergiesystemen, baggeren, bodembescherming en immobilisaat. Ook de private partijen hebben initiatief genomen om voor een van de ketens een risico-analyse uit te voeren.

¹² <https://iplo.nl/@289121/gezamenlijke-risicosturingsanalyses-programma>