

Taskforce Versterking Kwalibo-stelsel plan van aanpak (eindrapport)

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	p. 3
Hoofdstuk 1: Inleiding	p. 4
Hoofdstuk 2: Het Kwalibo-stelsel op hoofdlijnen	p. 7
Hoofdstuk 3: Toetsingskader	p. 13
Hoofdstuk 4: Conclusies en maatregelen	p. 18

Hoofdmaatregel 1: Publieke sturing op het stelsel versterken

- *Maatregel 1.1: Verbeteren van de bodembescherming in de regelgeving*
- *Maatregel 1.2: Verbeteren van de inhoud van normdocumenten*
- *Maatregel 1.3: Verbeteren van de totstandkoming van normdocumenten*
- *Maatregel 1.4: Verbeteren van de toetsing van normdocumenten*
- *Maatregel 1.5: Verbeteren van het instrument van erkenningen*
- *Maatregel 1.6: Voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling*

Hoofdmaatregel 2: VTH-keten in het stelsel versterken

- *Maatregel 2.1: Aanscherpen van de private certificering (en accreditatie)*
- *Maatregel 2.2: Intensiveren van het publieke toezicht en de publieke handhaving*
- *Maatregel 2.3: Uitwerken van aanvullende maatregelen om milieuschade te voorkomen*

Hoofdmaatregel 3: Publiek-private samenwerking in het stelsel versterken

- *Maatregel 3.1: Inrichten van een integrale overlegstructuur Kwalibo*
- *Maatregel 3.2: Uitvoeren van een gezamenlijke risicoanalyse*

Hoofdmaatregel 4: Randvoorwaarden voor het stelsel creëren

- *Maatregel 4.1: Aanscherpen van rollen, taken en verantwoordelijkheden*
- *Maatregel 4.2: Vergroten van de capaciteit binnen IenW*

Hoofdstuk 5: Vervolgtraject	p. 41
-----------------------------	-------

Bijlagen	p. 43
----------	-------

Lijst met afkortingen

Bbk	Besluit bodemkwaliteit
Bodem+	RWS afdeling LOBO
BRL	Beoordelingsrichtlijn
CCvD	Centraal College van Deskundigen
CI	Certificerende Instelling
CvD	College van Deskundigen
DGMI	Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal
DGWB	Directoraat-Generaal Water en Bodem
HBJZ	Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
Kwalibo	Kwaliteitsborging in het bodembeheer
NEN	Nederlandse normen
Rbk	Regeling bodemkwaliteit
RvA	Raad voor Accreditatie
RWS	Rijkswaterstaat
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Hoofdstuk 1 Inleiding

1. Achtergrond

Het Kwalibo-stelsel (Kwalibo staat voor kwaliteitsborging bodem) is een publiek-privaat stelsel voor conformiteitsbeoordeling van bodemwerkzaamheden met als doel de kwaliteit van de uitvoering van bodemwerkzaamheden en de integriteit van de certificaathouders te bevorderen. Het initiatief voor het Kwalibo-stelsel komt uit de private sector en is sinds 2008 onderdeel van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk)¹. De verantwoordelijkheden voor het Kwalibo-stelsel liggen zowel bij private partijen en medeoverheden, als bij de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De verantwoordelijke bewindspersoon van IenW heeft een regierol in het waarborgen dat het Kwalibo-stelsel goed functioneert. Het Kwalibo-stelsel wordt in hoofdstuk 2 verder toegelicht.

2. Aanleiding

In 2020 zijn drie rapporten verschenen die ingaan op het stelsel van kwaliteitsborging in het bodembeheer (Kwalibo-stelsel):

1. Beleidsevaluatie Kwaliteitsborging Bodem, Witteveen en Bos;
2. Kleine korrels, grote discussie - rapportage over granuliet en het Besluit bodemkwaliteit, Wim Kuijken, en;
3. Onderzoek kwantificering ILT-bevindingen naleefgedrag Kwalibo-stelsel, P2.

In de rapporten is geconstateerd dat het stelsel te complex is, dat de stelselverantwoordelijkheid voor en de publieke betrokkenheid bij het stelsel tekortschiet, dat er onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen (publiek en privaat), dat er een fors nalevingstekort is en dat het toezicht en de handhaving op de activiteiten onder het Kwalibo-stelsel onvoldoende zijn.

Schurende korrels - integriteit, rolvastheid en ambtelijk vakmanschap in de casus granuliet
In november 2021 is er, op verzoek van de secretaris-generaal, een aanvullend rapport van Wim Kuijken verschenen: Schurende korrels - integriteit, rolvastheid en ambtelijk vakmanschap in de casus granuliet. De aanbevelingen uit dit rapport zijn gericht op het hele ministerie van IenW, niet specifiek op het Kwalibo-stelsel, en zullen dus ook breder worden opgepakt. Waar mogelijk en nodig wordt er in dit eindrapport wel rekening mee gehouden.

3. Opdracht (doel en vraagstelling)

De staatssecretaris van IenW heeft aan de secretaris-generaal gevraagd een taskforce in te stellen voor de versterking van het Kwalibo-stelsel.² Deze taskforce Versterking Kwalibo-stelsel (hierna: de Taskforce) heeft opdracht gegeven aan een programmteam om in kaart te brengen of, en zo ja, in welke mate de aanbevelingen uit de drie rapporten in de praktijk haalbaar en uitvoerbaar zijn, en zorg te dragen voor het voorbereiden van de daaruit voortvloeiende maatregelen.³ Het programma Versterking Kwalibo-stelsel is gestart op 4 januari 2021 met als opdracht om voor 1 januari 2022 een eindrapport op te leveren.

4. Werksporen

De werkzaamheden van het programmteam waren ingedeeld in drie werksporen:

- project Kwalibo-stelsel (aandachtspunten: verduidelijken rollen/verantwoordelijkheden in het stelsel en vergroten stelselverantwoordelijkheid/regie, invulling geven aan de samenwerking,

¹ Kwalibo bestond al voor het Bbk. Namelijk met het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer. Met de komst van het Bbk is dit besluit integraal overgenomen in hoofdstuk 2 van het Bbk.

² De Taskforce bestaat uit de SG, de DGWB, de plv. DG RWS, de IG ILT, de DGMI en de directeur HBJZ.

³ Het programmteam stond onder leiding van een interimmanager van de ABD. DGWB, RWS en ILT leverden de projectleiders, een programmasecretaris en een omgevingsmanager, die rechtstreeks aan de programmamanager rapporteerden.

meer publieke betrokkenheid, verbeteren normdocumenten en erkenningen, voorkomen van mogelijke belangenverstrengeling);

- project Vergunningverlening, toezicht en handhaving/VTH (aandachtspunten: nalevingstekort; informatiepositie, instrumenten, kwaliteit en onafhankelijkheid toezichthouders; VTH-keten binnen het stelsel), en;
- project Organisatie, kennis en samenwerking (aandachtspunten: rollen/taken/verantwoordelijkheden en kennis/capaciteit binnen IenW, invulling publiek opdrachtgeverschap en het inrichten van een overlegstructuur met betrokken partijen).

Gezien de sterke verwevenheid tussen de drie werksporen is er in het eindrapport voor gekozen om de maatregelen te ordenen langs de lijn van hoofdmaatregelen en niet langs de lijn van de werksporen.

5. Werkwijze (onderzoeksaanpak)

In de maanden januari tot en met april 2021 heeft de voorbereiding van het programma plaatsgevonden (onder andere opstellen programmaplan, beschrijving nul-situatie, analyse aanbevelingen). In de maanden mei t/m augustus zijn de aanbevelingen besproken met de stakeholders, heeft een eerste uitwerking daarvan tot maatregelen plaatsgevonden, en is met de externe klankbordgroep een opzet gemaakt voor het toetsingskader voor de ex ante evaluatie. In de maanden september, oktober en november zijn de maatregelen verder uitgewerkt en getoetst, respectievelijk met de stakeholders en de externe klankbordgroep. De maatregelen in dit plan van aanpak zijn beknopt beschreven. Hier ligt een probleemanalyse en een meer uitgebreide uitwerking aan ten grondslag. In november zijn ook twee beknopte casestudies verricht ten behoeve van de ex ante evaluatie (staalslakken en thermisch gereinigde grond). In december is het uitvoeringsplan opgeleverd aan de Taskforce, inclusief een vervolgplanning; zie hoofdstuk 5.

6. Externe klankbordgroep

De Taskforce is geadviseerd door een externe klankbordgroep, samengesteld uit onafhankelijke en gezaghebbende leden uit de wetenschap en de praktijk bestaande uit vier externe leden:

- Henrike Branderhorst (algemeen directeur Tauw bv)
- Richard Neerhof (hoogleraar VU)
- Jan van den Heuvel (oud directeur DCMR, plv. directeur-generaal Programma Medische Isotopen, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
- Theodor Kockelkoren (inspecteur-generaal Staatstoezicht op de Mijnen)

De leden van deze klankbordgroep zijn gezaghebbend ten aanzien van het beleidsterrein en beschikken over een sterk netwerk. Zij hebben de Taskforce in brede zin geadviseerd, zowel inhoudelijk, als ten aanzien van het proces, waarbij de nadruk heeft gelegen op de ontwikkeling van een toetsingskader en de ex ante evaluatie op basis van dit toetsingskader.

De externe klankbordgroep is gedurende de looptijd van het programma zes maal (in de maanden april, juni, september, oktober, november en december) uitgenodigd voor een overleg met een vertegenwoordiging van de Taskforce, voorgezeten door de directeur-generaal Water en Bodem.

7. Stakeholders

Vanwege het publiek-private karakter van het Kwalibo-stelsel is het een belangrijke randvoorwaarde dat door de publieke en private partners gezamenlijk de verantwoordelijkheid wordt genomen voor de versterking van het Kwalibo-stelsel. Daarom heeft er regelmatig afstemming plaatsgevonden met de medeoverheden en private partners.⁴ Gedurende de looptijd van het programma heeft zeven maal een brede stakeholders-bijeenkomst plaatsgevonden (in de maanden mei, juni, juli, september, oktober, november en december). In kleiner verband (op het niveau van de werksporen) zijn expertgroepen ingericht voor de gezamenlijke uitwerking van de maatregelen. De inbreng en het

⁴ Zie bijlage 3 voor een overzicht van de betrokken personen en organisaties.

oordeel van de stakeholders, algemeen en specifiek, is meegenomen bij het opstellen van het eindrapport.

8. Scope

De oorspronkelijke scope van het programma was beperkt tot het Kwalibo-stelsel sec (hoofdstuk 2 Bbk). Dit betekende het volgende.

- Het Kwalibo-stelsel is het onderdeel van het Bbk dat is gericht op het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van bepaalde werkzaamheden en het bevorderen van de integriteit van de certificaathouders. De werkzaamheden die onder het Kwalibo-stelsel vallen, zijn aangewezen in de Regeling bodemkwaliteit (bijlage 4). Het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen valt niet onder de reikwijdte van Kwalibo, maar onder de algemene regels van het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit. Het Kwalibo-stelsel heeft formeel geen betrekking op de vastlegging van milieunormen in de regelgeving, niet-erkende bedrijven, uitvoerende overheden en andere werkzaamheden (zoals de toepassing van grond, bagger of bouwstoffen).
- Door de focus op het Kwalibo-stelsel is de insteek niet 'water en bodem'-breed (bijvoorbeeld integraal stoffenbeleid) en niet VTH-breed (zie de Kamerbrief Versterking VTH-stelsel van 13 december 2021).
- Het publiek-private karakter van Kwalibo-stelsel staat als zodanig niet ter discussie, wel kan de verhouding tussen publiek en privaat waar nodig worden aangepast. De publieke betrokkenheid (dat wil zeggen de inzet van IenW) zal immers moeten worden vergroot.

De Taskforce heeft de scope in de loop van 2021 echter in zoverre uitgebreid dat er bij de uitwerking van de maatregelen ook wordt gekeken naar wat er om het Kwalibo-stelsel heen moet worden verbeterd om het bodembeheer te versterken en daadwerkelijk invulling te geven aan de stelselverantwoordelijkheid van IenW. Het Kwalibo-stelsel functioneert ten slotte niet in een vacuüm, maar is de toegangspoort/het voorportaal van het Bbk. Daarom zijn vanuit het programma meer algemene aandachtspunten en enkele maatregelen/aanbevelingen benoemd (maar niet concreet uitgewerkt) die breder zijn dan het Kwalibo-stelsel, maar die wel van belang zijn bij de versterking van het stelsel en uiteindelijk om milieuschade door bodemwerkzaamheden te voorkomen.⁵

9. Bredere ontwikkelingen

Het Kwalibo-stelsel bevindt zich, zoals gezegd, niet in een vacuüm. Binnen het ministerie moet worden afgestemd met bredere ontwikkelingen, zowel beleidsmatig (water en bodem, circulaire economie, VTH) als organisatorisch (integriteit, rolvastheid, ambtelijk vakmanschap). Ook ontwikkelingen in de verhouding tussen kerndepartementen en uitvoering (publiek en privaat) zijn relevant. Verder moet rekening worden gehouden met de bredere bestuurlijke afspraken die met de decentrale overheden worden gemaakt, mede gezien de invoering van de Omgevingswet en de Kamerbrief Versterking VTH-stelsel. Het Kwalibo-stelsel moet daarbij niet te groot, maar ook niet te klein worden gemaakt. Waar mogelijk moet het onderdeel zijn van breder beleid en bredere overleggen, maar zo nodig moeten er zaken specifiek voor het Kwalibo-stelsel worden geregeld.

10. Leeswijzer

Het eindrapport is verder als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2: Het Kwalibo-stelsel op hoofdlijnen
- Hoofdstuk 3: Toetsingskader
- Hoofdstuk 4: Conclusies en maatregelen
- Hoofdstuk 5: Vervolgtraject
- Bijlagen 1 t/m 5.

⁵ Zie bijlage 5 voor een overzicht van nog uit te werken onderwerpen die breder zijn dan het Kwalibo-stelsel.

Hoofdstuk 2 Het Kwalibo-stelsel op hoofdlijnen

1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een sterk vereenvoudigde beschrijving van het Kwalibo-stelsel, met als doel het complexe stelsel op hoofdlijnen uit te leggen voor iedereen die er niet dagelijks bij betrokken is, maar wel enig belang heeft de hoofdlijnen te begrijpen.

2. Aanleiding

Op veel plaatsen in Nederland wordt op of in de bodem gewerkt. Het is daarbij belangrijk dat er wordt gewerkt zonder dat er milieuschade optreedt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het uitvoeren van een bodemsanering, het aanleggen van een bodemenergiesysteem of het breken van puin, maar ook om het produceren van bouwstoffen die worden toegepast. Het is een complex en omvangrijk geheel van werkzaamheden, waarvan in 2006 werd geconstateerd dat het niet gemakkelijk met alleen overheidsregels te organiseren en te controleren is. Daarnaast waren er destijds binnen de private sector al initiatieven om de kwaliteit van bepaalde werkzaamheden te verbeteren en in documenten de te volgen werkwijze vast te leggen. De overheid heeft dit stelsel omarmd, het de naam “Kwalibo-stelsel” gegeven en de fundamenteën van het stelsel opgenomen in regelgeving: het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). De belangrijkste doelstellingen voor het Kwalibo-stelsel waren (1) het bevorderen van de **kwaliteit** van de uitvoering in het bodembeheer en (2) het bevorderen van de **integriteit** van iedereen die bepaalde (water)bodemwerkzaamheden uitvoert.

3. Wat regelt het Kwalibo-stelsel?

Het Kwalibo-stelsel is ontworpen om de manier van werken bij de uitvoering van de in de regelgeving aangewezen werkzaamheden (bodemsanering, produceren van grond, bagger en bouwstoffen, aanleggen bodemenergiesystemen, reinigen van grond,...) te regelen.⁶ Daarnaast is de integriteit van de bedrijven die deze werkzaamheden uitvoeren geregeld met een systeem van erkenningen. Zo wordt geborgd dat door de werkzaamheden geen milieuschade optreedt en dat de werkzaamheden worden uitgevoerd door integere bedrijven.

Certificerende instellingen verstrekken een certificaat aan een bedrijf indien deze laat zien in staat te zijn om de werkzaamheid goed uit te voeren (zoals beschreven in normdocumenten). Nadien controleert de CI aan de hand van audits het bedrijf (certificaathouder). Een bedrijf kan op basis van een certificaat en een aantal andere eisen (o.a. op vlak van integriteit) een erkenning aanvragen bij IenW.

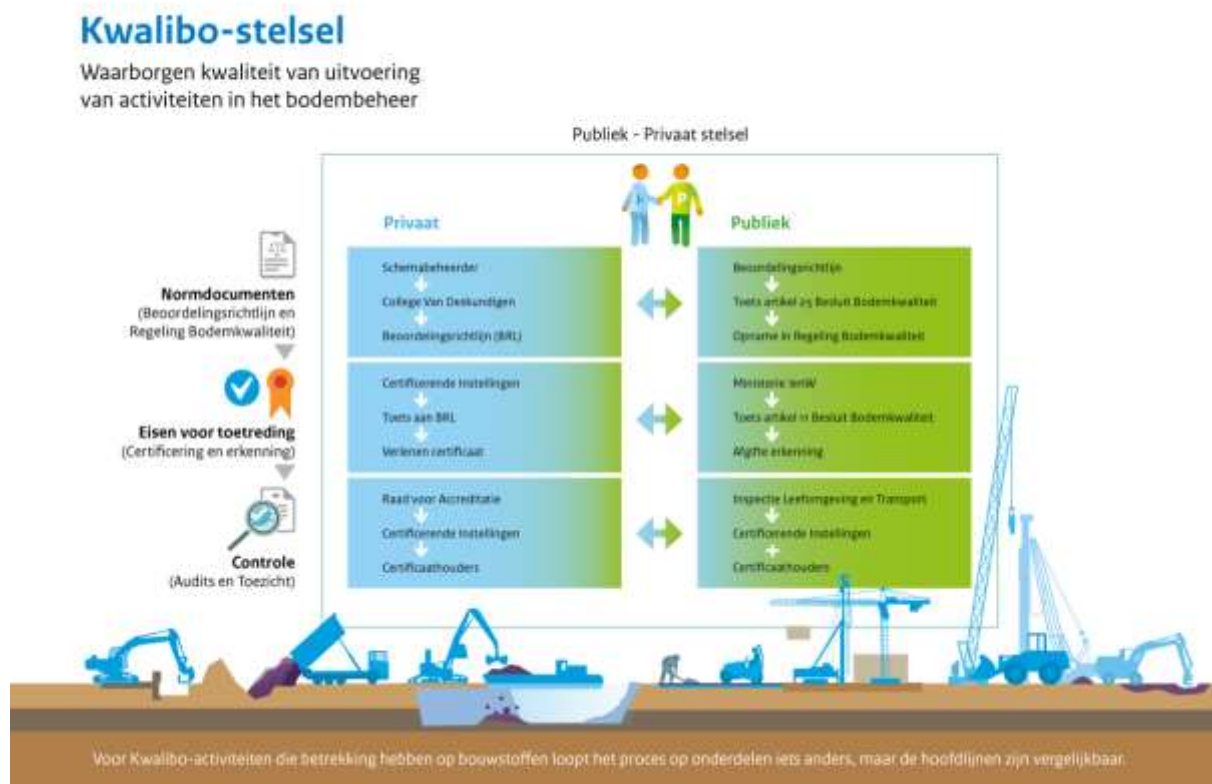
De CI's en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) controleren of het stelsel goed werkt. Het Kwalibo-stelsel is dus een kwaliteitssysteem, waarbij zowel de private sector als de overheid betrokken is, en daarmee is het een publiek-privaat stelsel.

De meest betrokken organisaties bij het Kwalibo-stelsel zijn:

- *Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)* is verantwoordelijk voor het toetsen van normdocumenten aan de regels en het opnemen van de normdocumenten in de Rbk. De ILT voert een handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uit en houdt toezicht. RWS afdeling LOBO (hierna: Bodem+) is gemandateerd om erkenningen af te geven of in te trekken en ondersteunt het ministerie bij het toetsen van een nieuwe BRL.

⁶ In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de aangewezen werkzaamheden opgenomen volgens artikel 2.1 van de Rbk.

- Een *schemabeheerder* is een organisatie die een certificatieschema opstelt en verantwoordelijk is voor de (organisatie van) totstandkoming, het ontwerp en beheer van een schema.
- *Colleges van Deskundigen (CvD's) of Accreditatie Instantie* stellen normdocumenten vast zoals die zijn opgesteld door een normcommissie of accreditatie instantie. Hierin zijn alle betrokken partijen (marktpartijen en overheden) vertegenwoordigd.
- *Certificerende Instellingen (CI's)* geven certificaten af aan voor bepaalde werkzaamheden en producten. Een CI is zelf geaccrediteerd voor een specifiek schema door de RvA.
- *Raad voor Accreditatie (RvA)* accrediteert de CI's, laboratoria en inspectie-instellingen zodat zij certificaten mogen afgeven.
- *Certificaathouders* zijn bedrijven of overheden die de werkzaamheden uitvoeren, bijvoorbeeld adviesbureaus, laboratoria, aannemers, grondbanken, bedrijven die grond en baggerspecie reinigen of verwerken, en bedrijven die bouwstoffen produceren.



4. Systeem van normdocumenten

In de regelgeving zijn bepaalde bodemwerkzaamheden aangewezen (bijlage 4) waarvoor deskundigheid en integriteit nodig is voor het uitvoeren van de werkzaamheid met het oog op de bescherming van het milieu. Voor deze werkzaamheden zijn milieudoelen, definities, reikwijdte en andere relevante bepalingen beschreven. In normdocumenten zijn voorschriften opgenomen voor het bedrijf om de werkzaamheid uit te voeren en voorschriften voor de CI om het bedrijf op die voorschriften te controleren.⁷ Door de aangewezen werkzaamheid uit te voeren volgens het normdocument wordt een bepaalde kwaliteit van de werkzaamheden gehaald die nodig is om te voldoen aan de milieudoelen en andere bepalingen uit de regelgeving. De regelgeving vormt dus de basis voor de milieubescherming bij een werkzaamheid; het normdocument de inhoudelijke bouwsteen voor de uitvoering van de werkzaamheid. De normdocumenten worden opgesteld en beheerd door schemabeheerders en de NEN. Voor het opstellen van een normdocument verzoekt

⁷ Hierbij opgevat conform de definitie in het Bbk als een verzamelterm voor beoordelingsrichtlijn, protocol of andere richtlijn, code, aanbeveling of norm. Een normdocument bevat voor de betreffende werkzaamheid eisen ter bevordering van de kwaliteit van werkzaamheden of de uitvoering daarvan.

de initiatiefnemer (e.g. een sectorpartij) een schemabeheerder of de NEN om dit te gaan organiseren, al dan niet op basis van een door die initiatiefnemer opgesteld conceptdocument. De schemabeheerder of de NEN stelt het normdocument op in samenwerking met alle belanghebbenden. Daarna kan iedereen via een openbare consultatie reageren op een conceptdocument. Vervolgens wordt het document voorgelegd aan het CvD dat beslist of het normdocument inhoudelijk akkoord is en het vaststelt. Na aanbieding toetst het ministerie van IenW het normdocument aan criteria die zijn genoemd in het Bbk en kan de bewindspersoon het normdocument opnemen in de Regeling bodemkwaliteit (Rbk). Vanaf dat moment is het normdocument onderdeel van het Kwalibo-stelsel (en dus onderdeel van zowel de publieke regelgeving als het publiek-private kwaliteitsstelsel).⁸

Organisatie opstellen normdocument



5. Toetreden tot het stelsel

Bedrijven of organisaties die (in de regelgeving aangewezen) werkzaamheden willen uitvoeren moeten een certificaat of accreditatie hebben en beschikken over een erkenning.

Een certificaat wordt afgegeven door een certificerende instelling of accrediterende instelling. De certificerende instelling heeft op haar beurt een accreditatie nodig, die wordt afgegeven door de Raad voor Accreditatie (RvA).

Met een certificaat of accreditatie toont een bedrijf (of organisatie) aan dat een certificerende of de accrediterende instelling het bedrijf geschikt bevonden heeft om de werkzaamheid uit te voeren volgens het daarbij horende normdocument.

Een bedrijf dat beschikt over een certificaat en kan voldoen aan een aantal andere eisen (op het vlak van integriteit en financiële gezondheid) kan een erkenning aanvragen bij IenW. De erkenning wordt afgegeven door de minister van IenW. Bodem+ voert die taak uit namens de minister. Het bevoegd gezag mag alleen gegevens accepteren van een erkend bedrijf. Daarnaast geldt voor een aantal

⁸ Er is hier gekozen voor een sterk vereenvoudigde beschrijving van het systeem door het voorbeeld te nemen in de situatie van certificatieschema's, want voor het opstellen van schema's, accreditaties en NEN normen zijn procedures die weer net iets anders zijn dan hetgeen hier is beschreven.

werkzaamheden de eis van functiescheiding om belangenverstrengeling te voorkomen. Deze eis heeft alleen betrekking op de relatie tussen de opdrachtgever of eigenaar en de uitvoerende partij (opdrachtnemer).

Als het vereiste certificaat en de erkenning binnen zijn, mag het bedrijf of de organisatie aan de slag met de werkzaamheden onder het Kwalibo-stelsel.

Verkrijgen certificaat en erkenning



6. Toezicht en controle binnen het Kwalibo-stelsel

Het toezicht op het Kwalibo-stelsel valt deels binnen het private deel van het stelsel en deels binnen het publieke deel.⁹

Een bedrijf dat een certificaat en erkenning heeft (zoals een aannemer) wordt op twee manieren getoetst, enerzijds door de certificerende instelling en anderzijds door de ILT. Daarnaast is het bedrijf ook verplicht om interne controles/audits uit te voeren.

De ILT controleert of de regels van Kwalibo (hoofdstuk 2 Bbk en Rbk) worden nageleefd en ziet erop toe dat bedrijven niet zonder erkenning werken en dat erkende bedrijven conform de normdocumenten werken.

De certificerende instelling controleert vanuit haar private rol of het bedrijf (nog steeds) in staat is om de werkzaamheden goed uit te voeren en voldoet aan de eisen die zijn opgenomen in de normdocumenten.

Zowel de certificerende instellingen als de ILT controleren dus of bedrijven volgens de normdocumenten werken. De certificerende instelling doet dat met het oog op de private kwaliteitsborging. De ILT toetst om te controleren of de regels niet worden overtreden.

Certificerende en geaccrediteerde instellingen worden op hun beurt ook op twee manieren getoetst, enerzijds door de Raad voor Accreditatie, anderzijds door de ILT.

⁹ Hier volgt een vereenvoudigde beschrijving van een deel van het toezicht binnen het Kwalibo-stelsel. Ook voor accreditatieschema's is een toezicht en controleschema. Die zien er anders uit.

7. Toezicht en controle buiten het Kwalibo-systeem

Het primaat van het toezicht op de toepassing van grond, baggerspecie en bouwstoffen (Bbk) en het verrichten van andere werkzaamheden of projecten ligt bij het lokale bevoegd gezag: gemeenten en provincies (meestal gemandateerd naar omgevingsdiensten), waterschappen en bij de Minister van IenW (uitgevoerd door Rijkswaterstaat) als waterkwaliteitsbeheerder. Het bevoegd gezag controleert of bedrijven werken volgens de eisen uit de vergunning, het saneringsplan of volgens de algemene regels. Als bijvoorbeeld de omgevingsdienst in dat kader constateert dat niet volgens het Kwalibo-stelsel is gewerkt, kan zij dat melden bij de ILT, door middel van een zogenaamd bodemsignaal. Daarmee hebben lokale bevoegde gezagen een belangrijke rol bij het toezicht en de handhaving op het bodembeheer in bredere zin, waaronder dus ook indirect bij het Kwalibo-stelsel. Daarnaast heeft de ILT ook toezichts- en handhavingstaken, zoals bij de eigen werken die Rijkswaterstaat uitvoert en ten aanzien van een aannemer bij toepassing in of op de bodem.



8. Samengevat: werking van Kwalibo aan de hand van de belangrijkste begrippen

- Kwalibo is een publiek-privaat stelsel voor conformiteitsbeoordeling van bodemwerkzaamheden.
- Doelen Kwalibo:
 - bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van bodemwerkzaamheden
 - bevorderen van de integriteit van een bodembedrijf (aannemers, inspectie-instellingen, milieukundige begeleiders en dergelijke).
- In de bodemregelgeving is aangegeven om welke bodemwerkzaamheden het precies gaat (van monsterneming tot saneren en van veldwerk tot mechanisch boren).

Erkenningen

- Een bedrijf mag een bepaalde bodemwerkzaamheid alleen uitvoeren indien hij beschikt over een erkenning daartoe. IenW (Bodem+) verleent deze erkenning indien:
 - Het bedrijf integer is (VOG, geen overtredingen m.b.t. de werkzaamheid in de laatste jaren, geen surseance van betaling/faillissement) en
 - Het bedrijf gecertificeerd en/of geaccrediteerd is voor die bepaalde bodemwerkzaamheid.

Normdocumenten en certificering

- Normdocumenten zijn de inhoudelijke bouwstenen van Kwalibo. Hierin zijn beschreven:
 - de eisen waaraan het bedrijf moet voldoen voor het uitvoeren van een bodemwerkzaamheid.
 - de certificeringseisen op basis waarvan de certificerende instelling (CI) controleert of de het bedrijf in staat is om een bepaalde bodemwerkzaamheid uit te voeren volgens de eisen in het normdocument.
- Een bedrijf ontvangt een certificaat indien een CI oordeelt dat het bedrijf in staat is om een bepaalde bodemwerkzaamheid uit te voeren volgens de eisen in het normdocument. Met dit certificaat kan vervolgens een erkenning worden aangevraagd. De CI controleert nadien middels audits of het gecertificeerde bedrijf zich houdt aan de eisen uit het normdocument.
- Een normdocument komt als volgt tot stand:
 - 1) Een normdocument wordt ontwikkeld door private partijen. Een schemabeheerder/NEN neemt initiatief voor het opstellen/wijzigen van normdocument. Hierin staan de eisen waaraan een bedrijf moet voldoen bij het uitvoeren van een bodemwerkzaamheid en certificeringseisen op basis waarvan de CI het bedrijf controleert.
 - 2) IenW ontvangt van een schemabeheerder/NEN een nieuw/gewijzigd normdocument. IenW toetst of deze voldoet aan artikel 25 van het Bbk (kort gezegd: geen strijdigheid met wettelijk voorschrift, duidelijk qua inhoud en strekking, op de juiste wijze tot stand gekomen en voldoende draagvlak bij de betrokken partijen). Ook wordt getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (HUF-toets van de ILT). Ook worden de administratieve lasten in beeld gebracht (ATR). Daarna neemt IenW deze op in de bodemregelgeving. Vanaf dat moment is sprake van een normdocument met een publiekrechtelijke status.

Controle en handhaving

- De CI controleert middels audits of de bodemintermediair handelt conform het normdocument. De CI is door de RvA geaccrediteerd en valt onder toezicht door de RvA. Daarnaast moet een CI over een erkenning beschikken.
- ILT controleert eveneens of de bodemintermediair handelt conform het normdocument en de daarop gebaseerde erkenning én of de CI certificaten verstrekt en controleert (audits) conform de daarvoor geldende eisen. Ook kan de ILT een erkenning schorsen of intrekken.

Hoofdstuk 3 Toetsingskader

1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het toetsingskader dat is gehanteerd bij de toetsing/ex ante evaluatie van de voorgestelde maatregelen. Bij het toetsingskader voor de ex ante evaluatie, dat tot stand is gekomen in nauwe consultatie met de externe klankbordgroep, is de focus gelegd op vier toetsstenen:

- Effectiviteit: door middel van een toetsing van de voorgestelde maatregelen aan de materiële publieke waarden, in het bijzonder het tegengaan van milieuschade.
- Draagvlak: door middel van een toetsing van de voorgestelde maatregelen bij de stakeholders en aan de formele publieke waarden.
- Uitvoerbaarheid: door middel van het verrichten van een beperkte uitvoeringstoets (financieel, personeel, toezicht/handhaafbaarheid).
- Proportionaliteit: door middel van een weging van de drie voorgaande factoren.

Deze vier factoren worden toegelicht in de paragrafen 2, 3, 4 en 5. In paragraaf 6 is een samenvatting opgenomen van de drie casestudies en in paragraaf 7 een samenvatting van de vergelijking met andere publiek-private stelsels.

1.1 Publieke waarden

Op advies van de externe klankbordgroep zijn de belangrijkste materiële en formele publieke waarden die ten grondslag liggen aan het Kwalibo-stelsel geformuleerd. Deze zijn uitgewerkt in bijlage 2 van dit rapport en samengevat in de onderstaande tabel.

Materiële publieke waarden	Formele publieke waarden
<i>Bescherming van het milieu/leefomgeving</i> Bescherming van mensen, dieren, planten en goederen en van bodem, water en lucht	<i>Algemene beginselen van behoorlijk bestuur</i> Rechtszekerheid, zorgvuldigheid, evenredigheid
<i>Doelmatig gebruik van de bodem</i> Balans tussen het beschermen van de bodem en het benutten van de bodem	<i>Nederlandse code voor goed openbaar bestuur</i> Openbaarheid en integriteit, participatie, doelgerichtheid en doelmatigheid, legitimiteit
<i>Doelmatig beheer van grondstoffen</i> Hergebruik van grondstoffen (de circulaire economie) in balans	<i>Eenvoud en uitvoerbaarheid</i> Complexiteit van het stelsel reduceren, het uitvoerbaarder maken en actueel houden

De materiële publieke waarden zijn gebruikt als toetsingskader voor de effectiviteit van de maatregelen (paragraaf 2). De formele publieke waarden zijn gebruikt als toetsingskader voor het draagvlak (en de legitimiteit) van de maatregelen (paragraaf 3).

2. Effectiviteit

De effectiviteit van de maatregelen is beoordeeld door middel van de toetsing van de voorgestelde maatregelen aan de materiële publieke waarden. De materiële publieke waarden zijn niet gelijkwaardig. In de hiërarchie van de materiële publieke waarden staat het belang van de **bescherming van het milieu en de leefomgeving** voorop. Dit belang is daarom leidend geweest in de toetsing van de effectiviteit.¹⁰

3. Draagvlak

In het publiek-private Kwalibo-stelsel is het van belang om veranderingen goed af te stemmen met alle stakeholders, zowel vanwege hun inhoudelijke expertise en medeverantwoordelijkheid als om

¹⁰ Zie bijlage 2.

een zo groot mogelijk draagvlak te creëren. Op diverse onderdelen van het stelsel bestaat er een sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen IenW, private partijen en medeoverheden.¹¹ Gedurende de looptijd van het programma is het draagvlak voor de voorgestelde maatregelen regelmatig getoetst door middel van brede stakeholdersbijeenkomsten en meer gerichte expertgroepen. Het draagvlak voor en de legitimiteit van de voorgestelde maatregelen is bovendien beoordeeld door middel van de toetsing van de voorgestelde maatregelen aan de formele publieke waarden.¹² Na de vaststelling van dit rapport door de Taskforce wordt aan de stakeholders de gelegenheid geboden om een formele reactie te geven. Deze reacties worden meegenomen in de bestuurlijke besluitvorming.

4. Uitvoerbaarheid

In het programma is geconstateerd dat de aanbevelingen uit de drie rapporten niet zonder meer kunnen worden geïmplementeerd. Niet alleen moeten ze in onderlinge samenhang eerst worden uitgewerkt tot maatregelen, maar ook is de onderliggende problematiek dusdanig complex, zowel inhoudelijk als procesmatig en organisatorisch, dat er niet één eenduidige oplossing is. Er is een samenspel van maatregelen nodig, dat in de tijd steeds met alle betrokkenen moet worden afgestemd en bijgesteld om zo effectief mogelijk te zijn. Dit vergt dat de maatregelen worden geprioriteerd en gefaseerd worden uitgevoerd, op basis van een analyse van waar (in de keten) de grootste risico's zitten. Differentiatie per sector is daarbij een optie. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat een verandering van de architectuur van het stelsel niet automatisch tot verandering leidt in de manier waarop het in de praktijk werkt. De daadwerkelijke versterking van het Kwalibo-stelsel vergt een cultuuromslag bij zowel de publieke als de private partijen binnen het stelsel, waarbij omgevingsbewustzijn en maatschappelijke sensitiviteit belangrijke factoren zijn.

5. Proportionaliteit

De toetsing van de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen heeft plaatsgevonden aan de hand van de weging van de drie voorgaande factoren (effectiviteit, draagvlak en uitvoerbaarheid).

6. Casestudies

Deze paragraaf bevat een beknopte samenvatting van de conclusies van de drie casestudies die zijn verricht in het kader van het programma Versterking bodemstelsel: de casus granuliet, staalslakken en thermisch gereinigde grond (TGG). De uitwerking van de casestudy granuliet had een andere insteek dan de uitwerking van de casestudies staalslakken en TGG, namelijk de toetsing van de bruikbaarheid en de prioritering van de publieke waarden. De casestudies staalslakken en TGG hebben de vorm van een quick scan en zijn gebaseerd op reeds beschikbare informatie. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de casestudies wordt verwezen naar bijlage 2 van dit rapport.

6.1 Casus granuliet

De casus granuliet is bestudeerd om aan de hand van deze casus te beoordelen of de hiervoor beschreven materiële en formele publieke waarden waardevol zijn als toetsingskader. Daarnaast heeft de casus granuliet een rol gespeeld bij de prioritering van de materiële publieke waarden. Ten eerste kan op basis van de aanbevelingen in het rapport Kijken worden geconstateerd dat er verbetering mogelijk is voor de borging van het publieke belang van de bescherming van het milieu

¹¹ Waar in dit plan wordt gesproken over stakeholders, wordt bedoeld op alle betrokkenen bij het Kwalibo-stelsel. Daarbij moet men zich realiseren dat dit geen homogene groep is. Het grootste onderscheid dat hierbij kan worden gemaakt is dat tussen de publieke en private partijen, maar ook binnen die partijen zijn er substantiële verschillen. Een andere belangrijke scheidslijn betreft die tussen toezichhouders en certificaaathouders, die beide zowel publiek als privaat kunnen zijn. Dit laatste geldt ook voor de opdrachtgevers.

¹² Zie bijlage 2.

binnen het Kwalibo-stelsel en het Bbk. Zo adviseert Kuijken om het publieke belang van de bescherming van het milieu beter te borgen door het versterken van de stelselverantwoordelijkheid. Ten tweede kan worden geconstateerd dat het rechtszekerheidsbeginsel onder druk heeft gestaan in de casus granuliet en in het Kwalibo-stelsel in het algemeen onder druk kan staan. De belangrijkste oorzaak wordt gevormd door de complexiteit van het stelsel en de beperkte betrokkenheid van de overheid bij de totstandkoming van de normdocumenten. Ten derde kan op basis van de casus granuliet worden geconstateerd dat de eenvoud en uitvoerbaarheid zowel in de casus granuliet, als in het algemeen binnen het Kwalibo-stelsel, onder druk staan. Kuijken concludeert dat het stelsel en de regelgeving van het Bbk aanleiding hebben kunnen geven voor een casus zoals de casus granuliet. Hij adviseert om te zorgen en voor een scherpere formulering en afbakening van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden. De bevindingen vanuit de casus granuliet zijn meegenomen bij de uitwerking van de maatregelen 1, 2, 3, 4, 7, 8 en 12 die in hoofdstuk 4 zijn beschreven.

6.2 Casus staalslakken

Aan de hand van de casus staalslakken is een beknopte ex ante evaluatie verricht, waarbij is getoetst welke maatregelen ter verbetering van het Kwalibo-stelsel kunnen bijdragen aan een betere borging van het publieke belang van de bescherming van het milieu en de leefomgeving. Het betreft de volgende vijf maatregelen/adviezen:

1. Geadviseerd wordt om in overweging te nemen of de toepassing van staalslakken onder het Kwalibo-stelsel kan en moet worden gebracht, zodat de certificaathouder die staalslakken toepast een erkenning nodig heeft. Dit kan een duidelijke bijdrage leveren aan de borging van het milieubelang, maar vergt een ingrijpende wijziging waarvoor zowel aan de publieke als de private kant van het stelsel capaciteit vrij zal moeten worden gemaakt.
2. Geadviseerd wordt om te reguleren dat een certificaat voor het produceren van bouwstoffen een vereiste is voor de erkenning. Dit vergt een aanpassing van de normdocumenten voor productkwaliteit, afspraken met de sector om deze situatie te herstellen en een controle door Bodem+/ILT bij de erkenningen.
3. Geadviseerd wordt om voor een betere borging van de bescherming van het milieubelang de milieukwaliteitseisen en de toepassingsvoorwaarden voor het productcertificaat aan te scherpen.
4. Geadviseerd wordt om voor zowel de CvD als de toetsingscommissie zorg te dragen voor een evenwichtige samenstelling en voor voldoende inbreng vanuit lenW en om het RIVM de milieueffecten te laten toetsen. Ook deze aanbeveling vergt een forse investering vanuit lenW.
5. Geadviseerd wordt om binnen lenW afspraken te maken over het inrichten van een regierol bij beleidsterreinoverstijgende onderwerpen, inclusief afspraken over onderzoek, budget en capaciteit, en dit op MT-niveau te borgen. Zo verschuiven de sturingsmogelijkheden naar de voorkant (bij en tijdens het maken van beleid) in plaats van aan de achterkant, daar waar de schade aan mens en milieu al is opgetreden. Ook moet er voldoende capaciteit worden vrijgemaakt voor het toezicht en de handhaving.

De bevindingen vanuit de casus staalslakken zijn meegenomen in de uitwerking van de maatregelen 1, 2, 3, 4 en 12 die in hoofdstuk 4 zijn beschreven.

6.3 Casus TGG

Aan de hand van de casus TGG is een tweede beknopte ex ante evaluatie verricht, waarbij is getoetst welke maatregelen ter verbetering van het Kwalibo-stelsel kunnen bijdragen aan een betere borging van het publieke belang van de bescherming van het milieu en de leefomgeving. Het betreft de volgende twee maatregelen/adviezen:

1. Geadviseerd wordt om voor een betere borging van de bescherming van het milieubelang de normdocumenten aan te scherpen om de kwaliteit van het product TGG te garanderen.

2. Geadviseerd wordt om zowel het publieke toezicht als het private systeem van kwaliteitsborging te versterken, onder meer door een betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de ILT en de CI's.

De bevindingen vanuit de casus TGG zijn meegenomen in de uitwerking van de maatregelen 1, 2, 7, en 8 die in hoofdstuk 4 zijn beschreven.

6.4 Concluderend

Geconstateerd kan worden dat de conclusies en aanbevelingen vanuit de drie casestudies in lijn zijn met de voorgestelde maatregelen en met de prioritering van deze maatregelen (hoofdstuk 4).

Tijdens de implementatiefase zal worden samengewerkt met de collega's binnen IenW die verantwoordelijk zijn voor de verdere opvolging van de casus staalslakken en TGG en zal ervoor worden gezorgd dat de implementatie van de maatregelen in lijn wordt gebracht met de opvolging van de concrete casus (en vice versa). Ook moeten 'best practices' worden gedeeld.

7. Vergelijking met andere stelsels

In het kader van de Beleidsevaluatie Kwaliteitsborging Bodem (Witteveen + Bos) is door de Beleidskern van DGWB in 2020 een vergelijking gemaakt met drie andere publiek private stelsels:

1. de casus bouwkwaliteit;
2. de casus mestbeleid en
3. de casus asbestverwijdering.

In deze paragraaf een beknopte weergave van deze vergelijking opgenomen.

7.1 Overeenkomsten en verschillen

Een belangrijk punt waarop de drie casus van elkaar verschillen, is de mate waarin prikkels uit de markt bij individuele bedrijven naleving belonen. Bij bouwkwaliteit is dit goeddeels het geval; een aannemer of producent van bouwproducten die slecht werk levert, verliest klanten. Zowel vanuit de markt als vanuit de overheid zijn er dus prikkels tot naleving. Bij mest is het tegendeel het geval; een boer die met mest sjoemelt zal daar nooit omzet door mislopen, terwijl hij wel kosten uitspaart. Niet-naleving heeft alleen maar financiële voordelen. De prikkel uit de markt richting het individuele bedrijf is tegengesteld aan de doelen van de overheid. Asbestverwijdering zit hier tussenin: klanten en werknemers van de verwijderingsbedrijven hebben direct belang bij zorgvuldig werken. Aan de andere kant zijn er klanten die de risico's onderschatten of niet zelf ondervinden, en bedrijven die de gezondheid van hun medewerkers minder belangrijk vinden. De gezondheidsrisico's spelen bovendien pas op de lange termijn. De inschatting is dat het bodembeheer het meest lijkt op de casus asbestverwijdering. Ook in de inrichting van het stelsel en de lopende discussies zijn sterke overeenkomsten tussen de asbestwereld en Kwalibo.

De capaciteit voor controle en toezicht is in alle drie de casus een aandachtspunt: voldoende capaciteit is onontbeerlijk en eigenlijk overal te krap. Het is zoeken naar manieren om binnen de beschikbare middelen de capaciteit zo hoog mogelijk te krijgen. Bij bouwkwaliteit blijkt het haalbaar om bedrijven te verplichten commerciële controleurs in te huren. In de andere casus zoekt men de oplossing in digitalisering en betere samenwerking met andere overheden en inspecties. De vraag blijft in hoeverre het mogelijk is om de pakkans met de huidige middelen zodanig te verhogen dat potentiële overtreders er rekening mee gaan houden.

Een derde les uit de drie casus is dat de rolverdeling heel duidelijk moet zijn. Er moet geen verwarring zijn over de vraag welk onderdeel publiek is en welk deel privaat. Dit geldt zowel voor de taken van verschillende instanties als de voor normdocumenten en wet- en regelgeving. De verantwoordelijkheden moeten goed afgesproken zijn en het moet helder zijn welke partij wat controleert en handhaaft.

7.2 Concluderend

Op basis van de vergelijking van de drie stelsels zijn de volgende conclusies getrokken:

- Bij alle drie de casus is de capaciteit op controle en handhaving een kritisch probleem.
- Hoe meer marktprikkels voor individuele bedrijven niet-naleving belonen, hoe meer de controle en handhaving bij de overheid komt te liggen.
- Als marktprikkels voor individuele bedrijven naleving belonen, zijn verplichte private controleurs/kwaliteitsborgers een mogelijkheid om capaciteit te vergroten.
- Een volgsysteem voor potentieel schadelijk materiaal (whereabouts-systeem) verbetert de handhaving. De bouw en implementatie van zo'n systeem is echter geen eenvoudig project.
- Geïstitutionaliseerde samenwerking tussen handhavende instanties van verschillende beleidsterreinen leidt tot een betere handhaving. Zowel de ervaren als de absolute pakkans worden groter.
- Interpretatieverschillen van private normdocumenten vormen regelmatig een probleem bij de handhaving. Het 'opschonen' van deze documenten door het Rijk is hiervoor een oplossing.

Deze conclusies sluiten (deels) aan bij de conclusies van dit rapport. Daarom zal tijdens de implementatiefase contact worden gelegd en worden samengewerkt met de betrokken beleidsmedewerkers bij deze andere stelsels en zullen 'best practices' worden gedeeld.

Hoofdstuk 4 Conclusies en maatregelen

Samenvatting

Problemen

De Taskforce vat de problematiek van het Kwalibo-stelsel als volgt samen:

- onvoldoende aandacht voor het publieke (milieu)belang;
- aanzienlijk nalevingstekort en milieuschade;
- gebrek aan vertrouwen en begrip, en;
- complexiteit en capaciteitstekort.

Uitgangspunten

Het publiek-private karakter van het Kwalibo-stelsel staat als zodanig niet ter discussie, maar de Taskforce stelt vast dat dit alleen houdbaar blijft als fors wordt geïnvesteerd in de publiek-private samenwerking.

- De overheid geeft invulling aan haar stelselverantwoordelijkheid door de sturing op en de betrokkenheid bij het stelsel te intensiveren.
- De private sector versterkt haar zelfregulerende (en zelfreinigende) vermogen.
- Alle betrokken partijen nemen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het stelsel en tonen gezamenlijk leiderschap voor het publieke belang.

Maatregelen

De Taskforce komt, mede op basis hiervan, tot de volgende vier hoofdmaatregelen om het Kwalibo- stelsel te versterken.

- publieke sturing op het stelsel versterken;
- de VTH-keten in het stelsel versterken;
- publiek-private samenwerking in het stelsel versterken, en;
- randvoorwaarden voor het stelsel creëren (complexiteit verkleinen en capaciteit vergroten).

Ex ante evaluatie

Op basis van een ex ante evaluatie concludeert de Taskforce dat de vier hoofdmaatregelen geschikt zijn om de vier problemen van het Kwalibo-stelsel aan te pakken. Dit gaat echter niet vanzelf. Om het stelsel daadwerkelijk voldoende te versterken, moeten niet alleen alle vier de hoofdmaatregelen als zodanig en in samenhang worden geïmplementeerd (het is een totaalpakket), maar moet er ook een cultuuromslag bij alle betrokken partijen plaatsvinden, publiek en privaat.

1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies die de Taskforce heeft getrokken over de versterking van het Kwalibo-stelsel en de maatregelen die zij voorstelt op basis daarvan te nemen.

De conclusies hebben betrekking op de problemen van het Kwalibo-stelsel, de uitgangspunten ten aanzien van het publiek-private karakter ervan en de vier hoofdmaatregelen die nodig zijn om het stelsel te versterken (paragraaf 2).

In paragraaf 3 worden de hoofdmaatregelen nader toegelicht en van een beknopte ex ante evaluatie, prioritering en fasering voorzien.

2. Conclusies

Op basis van de aanbevelingen van de rapporten die ten grondslag liggen aan dit uitvoeringsplan, eigen onderzoek en de analyse en uitwerking van deze aanbevelingen met de externe klankbordgroep en de stakeholders, komt de Taskforce tot de volgende conclusies aangaande de problemen, de uitgangspunten en de maatregelen.

2.1 Problemen

Uit de rapporten en een nadere duiding daarvan, in het bijzonder in het overleg van de Taskforce met de externe klankbordgroep, kan de problematiek ten aanzien van het Kwalibo-stelsel als volgt worden samengevat.

2.1.1 *Onvoldoende aandacht voor het publieke (milieu)belang*

In de afgelopen twee jaar zijn er verschillende incidenten in de media verschenen waarbij er zorgen waren over schade aan de bodem. Dit heeft geleid tot de roep om een sterkere rol en regie van de Rijksoverheid, ook met betrekking tot het Kwalibo-stelsel. De oorzaken van de incidenten lagen weliswaar vaak niet direct in dit stelsel (zie ook de ‘case studies’ in hoofdstuk 3), maar het gevolg is hoe dan ook dat de maatschappelijke en politieke aandacht meer wordt gericht op een zorgvuldige uitvoering van bodemwerkzaamheden door integere bedrijven. In het Kwalibo-stelsel is geregeld dat bepaalde bodemwerkzaamheden kwalitatief goed worden uitgevoerd door integere bedrijven. Door deze bodemwerkzaamheden uit te voeren volgens de voorschriften in normdocumenten wordt een kwaliteit gerealiseerd die nodig is om te voldoen aan de milieudoelen uit de bodemregelgeving. Het publieke belang ‘bescherming van het milieu en de leefomgeving’ is op dit moment onvoldoende geborgd in de regelgeving en normdocumenten. Oorzaken hiervan zijn:

- ontbrekende, niet (tussen beleidsterreinen als water en bodem) afgestemde, te weinig concrete/scherpe en niet-geactualiseerde milieunormen;
- te beperkte publieke betrokkenheid bij de normdocumenten, en;
- onvoldoende aandacht voor het publieke belang bij de private partijen.

De milieuaspecten moeten in het Kwalibo-stelsel meer voorop worden gezet.¹³

2.1.2 *Aanzienlijk nalevingstekort en milieuschade*

In het P2-rapport wordt een aanzienlijk nalevingstekort vastgesteld in het Kwalibo-stelsel en ook in het algemeen zijn er zorgen over de milieuschade ten gevolge van bodemwerkzaamheden; zie het voorgaande punt. De private zelfregulering (door de CI's) en het publieke toezicht daarop (door de ILT) functioneren op dit moment onvoldoende. Er is feitelijk geen sprake van een werkende VTH-keten (ketentoezicht).

Een aandachtspunt hierbij is dat niet zonder meer duidelijk is wat precies de oorzaken van het nalevingstekort zijn, laat staan dat daarvan tussen de publieke en private partijen een gedeeld beeld is. Daarbij gaat het om vragen als: Waar zitten de grootste risico's? Om welke sectoren, bedrijven of verdienmodellen gaat het in het bijzonder? Liggen ze binnen of buiten het Kwalibo-stelsel (wel of geen erkende werkzaamheden of bedrijven/'free riders')?

Uit gesprekken met stakeholders blijkt dat de private partijen gemotiveerd zijn om, samen met de overheid, het nalevingstekort terug te dringen, veelal met de kanttekening dat het over het algemeen al goed gaat. De Taskforce waardeert dat eerste en erkent het laatste.

2.1.3 *Gebrek aan vertrouwen en begrip*

Bij het uitwerken en afstemmen van de maatregelen met de stakeholders is bevestigd wat al uit de rapporten naar voren kwam, namelijk dat het nodig is het wederzijds vertrouwen en het onderlinge begrip te verbeteren, in het bijzonder tussen de publieke en de private partijen en tussen de toezichthouders en de ondertoezichtgestelden. Dit hangt nauw samen met het gegeven dat er nauwelijks sprake is van dialoog noch van structureel en integraal (met alle stakeholders) overleg. Een groot struikelblok in de publiek-private samenwerking in het Kwalibo-stelsel is dat er geen gedeeld beeld is van de oorzaken van het nalevingstekort; zie hiervoor. Daardoor is er een soort welles/nietes-discussie (wij/zij-denken) ontstaan over of overtredingen tot daadwerkelijke milieuschade leiden of vooral administratieve tekortkomingen betreffen, wat afleidt van het wat het gezamenlijke doel moet zijn: schade aan het milieu voorkomen. Deze discussie moet worden beslecht om de volgende stap in de samenwerking te kunnen zetten.

¹³ Kuijken, “Kleine korrels, grote discussie”, p. 63.

Overigens zijn er, ook als er geen sprake zou zijn van overtredingen, nog steeds voldoende redenen om het Kwalibo-stelsel te verbeteren, getuige de talrijke aanbevelingen uit de rapporten.

2.1.4 *Complexiteit en capaciteitstekort*

Door de drie hiervoor benoemde problemen lopen nog twee knelpunten als het ware als rode draad heen, namelijk complexiteit en een capaciteitstekort. Het stelsel is complex en dat zal zo blijven vanwege het specialistische karakter van de (talrijke) bodemwerkzaamheden in combinatie met het instrument van conformiteitsbeoordeling. De publiek-private en gedecentraliseerde aard van het stelsel en de veelheid aan actoren en sectoren dragen hier ook aan bij. Complexiteit is echter als zodanig geen probleem zolang het stelsel voor de gebruikers ervan eenduidig is. Zeker waar het de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het stelsel betreft, is er van dat laatste onvoldoende sprake, zowel tussen de publieke en private sector als binnen de overheid.

Daarnaast is er bij lenW te weinig capaciteit om de rollen, taken en verantwoordelijkheden van het ministerie kwantitatief en kwalitatief goed in te vullen. Rolvastheid en ambtelijk vakmanschap vormen hierbij binnen de (grote) organisatie van lenW een specifiek aandachtspunt.¹⁴

2.2 *Uitgangspunten*

In deze paragraaf worden de uitgangspunten toegelicht ten aanzien van (1) het publiek-private karakter van het Kwalibo-stelsel en – in het verlengde daarvan – (2) de publiek-private samenwerking in het stelsel en (3) de stelselverantwoordelijkheid.

2.2.1 *Publiek-privaat stelsel*

De Taskforce heeft als uitgangspunt voor haar werkzaamheden genomen dat het publiek-private karakter van het stelsel in beginsel niet ter discussie staat. In de Kamerbrief van 18 september 2020 meldt de staatssecretaris dat het Kwalibo-stelsel zich kan en moet door ontwikkelen, maar niet helemaal op de schop hoeft. In de rapporten van Kuijken en Witteveen+Bos wordt geconcludeerd dat er geen reden is om het publiek-private stelsel als geheel ter discussie te stellen.¹⁵

Witteveen+Bos baseert dit op basis van de volgende bevindingen.

- De belangrijke geconstateerde knelpunten zijn in feite stelselonafhankelijk.¹⁶
- Het Kwalibo-stelsel voldoet aan het merendeel van de algemene criteria voor conformiteitsbeoordeling (waar mogelijk aansluiten bij het zelfregulerend vermogen van de markt) uit het kabinetsstandpunt daarover.¹⁷
- Het overschakelen naar een volledig publiek stelsel lijkt meer nadelen dan voordelen op te leveren: uitvoeringsvoorschriften uit de normdocumenten moeten worden opgenomen in regelgeving, enkel het publieke toezicht (door de ILT) blijft over om op te treden tegen bedrijven, er is geen private kwaliteitsborging meer en de betrokkenheid van de private partijen verdwijnt.

Gedurende het opstellen van dit uitvoeringsplan heeft de Taskforce, zowel in haar eigen vergaderingen als in overleggen met de externe klankbordgroep en de stakeholders, regelmatig stilgestaan bij de vraag of dit uitgangspunt houdbaar is. De conclusie hiervan is dat het uitgangspunt wordt gehandhaafd. Naast bovengenoemde argumenten uit de evaluatierapporten geldt voor de Taskforce dat de oorspronkelijke overwegingen van lenW om aan te sluiten bij Kwalibo (in plaats van

¹⁴ Kuijken, “Schurende korrels”, aanbeveling 2, p. 23.

¹⁵ Kuijken, “Kleine korrels, grote discussie”, p. 68, en Witteveen+Bos, “Beleidsvaluatie Kwaliteitsborging Bodem”, p. 107.

¹⁶ Witteveen+Bos geeft als voorbeeld dat de knelpunten van de lage pakkans en de beperkte handhavings- en toezichtcapaciteit in elk stelsel zullen optreden, waarbij altijd een onbalans zal zijn tussen de duizenden potentieel te controleren werkzaamheden en het (in verhouding) haast onoverbrugbaar tekort aan handhavings- en toezichtcapaciteit. Oplossingen liggen volgens Witteveen+Bos daarom eerder in intensivering van samenwerking in de keten, betere instrumenten voor handhaving en toezicht (zoals het invoeren van ‘whereabouts’ en het grondstromenpaspoort), meer budget voor handhavingscapaciteit bij de ILT en de decentrale overheden en het eenduidiger formuleren van normdocumenten.

¹⁷ Kabinetsstandpunt Conformiteitsbeoordeling en Accreditatie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 304, nr. 6.

het alternatief waarin lenW zelf uitvoeringsvoorschriften voorbereidt en opneemt in regelgeving) nog steeds valide zijn:

- het efficiënt kunnen dienen van de publieke belangen (dat wil zeggen het kwalitatief goed uitvoeren van bodemwerkzaamheden door integere bedrijven), en;
- het waarborgen van aansluiting bij de praktijk (dat wil zeggen zo veel mogelijk gebruik maken van de uitvoeringskennis bij het bedrijfsleven).

De Taskforce verbindt echter wel de volgende twee harde voorwaarden aan het handhaven van het publiek-private karakter van het Kwalibo-stelsel.

- Het stelsel moet substantieel worden verbeterd, zoals ook aangegeven in de Kamerbrief van 18 september. Het adresseren van de knelpunten en aanbevelingen uit de evaluatierapporten vergt de daadwerkelijke implementatie van de door de Taskforce vastgestelde verbetermaatregelen; zie hierna.
- Er moet een cultuuromslag plaatsvinden. Het publieke (milieu)belang moet vooropstaan bij alle betrokken partijen. Dit is nodig om het vertrouwen in Kwalibo bij alle partijen te herstellen.

In de volgende paragrafen wordt toegelicht wat dit betekent voor de publiek-private samenwerking en de stelselverantwoordelijkheid.

2.2.2 Publiek-private samenwerking

De Taskforce heeft er vertrouwen in gekregen dat alle betrokken partijen, publiek en privaat, de noodzaak inzien van de versterking van het Kwalibo-stelsel en dat zij hier hun bijdrage aan willen leveren. Deze bijdrage zal meer dan nu moeten worden geleverd vanuit het doel van bodembescherming. Dit betekent dat er op afzienbare termijn verbeteringen zichtbaar moeten worden, hetgeen moet leiden tot een kleiner nalevingstekort/minder milieuschade. Met andere woorden, *als* we het publiek-private stelsel willen behouden, *dan* zullen alle betrokkenen flinke stappen moeten zetten, zowel gezamenlijk als publiek en privaat afzonderlijk.

Publiek-private samenwerking vergt gezien het voorgaande:

- dat de overheid invulling geeft aan haar stelselverantwoordelijkheid door de sturing op en de betrokkenheid bij het stelsel te intensiveren, in het beleid en de regelgeving, de uitvoering, en het toezicht en de handhaving;
- dat de private sector haar zelfregulerende (en zelfreinigende) vermogen versterkt, zowel door het systeem van accreditatie en certificering aan te scherpen als door een grotere verantwoordelijkheid te nemen bij het voorkomen van milieuschade, en;
- gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het stelsel en gezamenlijke leiderschap voor het publieke belang (governance), waarbij zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de specifieke belangen van de stakeholders.

2.2.2 Stelselverantwoordelijkheid

Onder andere in de Kamerbrief van 18 september 2020 is geconstateerd dat de minister (of staatssecretaris) van lenW stelselverantwoordelijk is voor het bodembeleid, maar dat een betere invulling van deze rol nodig is. Over de gezien het voorgaande gewenste invulling en versterking van de stelselverantwoordelijkheid van de minister voor Kwalibo concludeert de Taskforce samengevat het volgende.

- De bevoegdheden van de minister voor het Kwalibo-stelsel zijn geëxpliciteerd. Hiervoor draagt de minister een ministeriële verantwoordelijkheid. Ook is in beeld gebracht hoe deze bevoegdheden kunnen worden uitgebreid of nadrukkelijker kunnen worden aangewend. Daar is thans nog geen aanleiding voor.¹⁸

¹⁸ Zie bijlage 1.

- De minister vult de coördinerende taak of regierol (“hoeder van het stelsel”) in door initiatief te nemen op drie aspecten: zorgen voor meer inzet van IenW op Kwalibo, het organiseren van een overlegstructuur met de betrokken partijen, het opstellen van een samenwerkingsprotocol waarin ieders rollen, taken en verantwoordelijkheden worden beschreven. Zie de maatregelen 2/3/4, 10 en 12.a voor de uitwerking hiervan.

2.3 Hoofdmaatregelen

Op basis van de aanbevelingen uit de rapporten en de hiervoor beschreven conclusies over de problemen en de uitgangspunten komt de Taskforce tot vier hoofdmaatregelen om het Kwalibo-stelsel te versterken. Deze moeten de komende twee jaar (2022-2023) in samenhang worden geïmplementeerd. De kern van de hoofdmaatregelen wordt hierna beschreven. In de volgende paragraaf worden ze nader toegelicht aan de hand van de (deel)maatregelen die eronder vallen, inclusief een beknopte ex ante evaluatie en een eerste prioritering en fasering.

2.3.1 Publieke sturing op het stelsel versterken

Gezien het steeds grotere belang dat er wordt gehecht aan het voorkomen van milieuschade, is het noodzakelijk dat de (Rijks)overheid, naast de grotere verantwoordelijkheid die de private partijen hiervoor moeten nemen, een grotere rol in het Kwalibo-stelsel gaat spelen. Dit kan worden bereikt door de stelselverantwoordelijkheid voor en de sturing op het Kwalibo-stelsel te versterken.

In de kern gaat het hierbij om:

- het verbeteren van de bodemregelgeving, in het bijzonder het aanscherpen van de milieudoelen/normen en het aanpassen/afstemmen van de reikwijdte van het Kwalibo-stelsel;
- het verbeteren/aanscherpen van de normdocumenten, door de publieke betrokkenheid bij de inhoud, totstandkoming en toetsing ervan te vergroten, en;
- het verbeteren van de samenhang tussen de regelgeving en de normdocumenten, door een duidelijker onderscheid te maken tussen wat in wetgeving respectievelijk normdocumenten dient te worden vastgelegd.

Het verbeteren van het instrument van erkenningen en het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling zijn ook belangrijk, maar hebben minder prioriteit.

2.3.2 De VTH-keten in het stelsel versterken

Gezien het nalevingstekort moeten de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de toezichthouders (publiek en privaat, centraal en decentraal) in de keten duidelijker worden benoemd, waar nodig uitgebreid en beter worden afgestemd. Daarbij moet aandacht worden besteed aan het verbeteren van de informatiepositie en instrumenten van de toezichthouders. Centraal bij deze hoofdmaatregel staan het aanscherpen van:

- het private systeem van certificering en accreditatie door de CI's en de RvA, en;
- het publieke toezicht daarop door de ILT.

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

Aanvullende maatregelen om milieuschade te voorkomen moeten nog worden uitgewerkt. Hierbij wordt primair gedacht aan ketentoezicht (binnen en buiten het Kwalibo-stelsel) en onderzoek naar 'free riders' en verdienmodellen (financiële analyses/ 'follow the money').

2.3.3 Publiek-private samenwerking in het stelsel versterken

Het afgelopen jaar zijn eerste stappen gezet om de dialoog tussen publieke en private partijen te verbeteren, in het bijzonder door middel van een gezamenlijke verdiepingsslag ten aanzien van de

kennis van en de beeldvorming over het nalevingstekort. Verder is er, via het stakeholdersoverleg, een begin gemaakt met een integraal overleg over het stelsel.

Omdat zonder dialoog het noodzakelijke wederzijds vertrouwen en begrip voor het daadwerkelijk 'inhoudelijk' versterken van het Kwalibo-stelsel onvoldoende zal blijven, betreft deze

hoofdmaatregel het voortzetten en uitbreiden van beide trajecten door:

- het inrichten van een integrale overlegstructuur Kwalibo: extern/intern, publiek/privaat, beleid/uitvoering/toezicht, centraal/decentraal en bestuurlijk/strategisch/tactisch/operationeel, en;
- het (daarbinnen) regelmatig uitvoeren van een gezamenlijke risicoanalyse, om gericht milieuschade te kunnen voorkomen of op te sporen.

Door in goed overleg te monitoren wat er wel en niet goed gaat in het stelsel, kunnen fouten worden voorkomen of tijdig worden hersteld, zo mogelijk zonder sancties.

2.3.4 Randvoorwaarden voor het stelsel creëren

Om het Kwalibo-stelsel te versterken moet verder nog aan twee belangrijke randvoorwaarden worden voldaan, namelijk het verkleinen van de complexiteit en het vergroten van de capaciteit.

De essentie van de complexiteitsreductie is het aanscherpen van de rollen, taken en verantwoordelijkheden:

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

Daarnaast wordt de capaciteit binnen IenW structureel en incidenteel (voor de implementatie van de maatregelen) vergroot, zowel kwantitatief als kwalitatief (kennis en expertise).

3. Maatregelen

In deze paragraaf worden de vier hoofdmaatregelen afzonderlijk nader toegelicht aan de hand van de (deel)maatregelen die eronder vallen. Per maatregel wordt op hoofdlijnen beschreven wat de aanleiding en het doel ervan is en wat er concreet gaat gebeuren. In bijlage 6 is een transponeringstabel opgenomen waaruit blijkt met welke maatregelen zijn opgesteld voor de aanbevelingen uit de rapporten van Witteveen en Bos, dhr. Kuijken en P2. Het plan van aanpak bevat tevens maatregelen die voortkomen uit interne analyse en gesprekken met stakeholders. Paragraaf 3.5 bevat een beknopte ex ante evaluatie en een eerste prioritering en fasering van deze maatregelen.

Hoofdmaatregel 1: Publieke sturing op het stelsel versterken

Deze hoofdmaatregel bestaat uit de volgende maatregelen.

- 1) Verbeteren van de bodembescherming in de regelgeving
- 2) Verbeteren van de inhoud van normdocumenten
- 3) Verbeteren van de totstandkoming van normdocumenten
- 4) Verbeteren van de toetsing van normdocumenten
- 5) Verbeteren van het instrument van erkenningen
- 6) Voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling

Het verbeteren van normdocumenten is dermate breed dat dit drie, in samenhang te implementeren maatregelen vergt, namelijk 2, 3 en 4.

Maatregel 1.1: Verbeteren van de bodembescherming in de regelgeving

Het aanwijzen van (water)bodemwerkzaamheden in de Rbk bepaalt de reikwijdte van Kwalibo. De milieudoelen in de milieuregelgeving zijn bepalend voor de gewenste kwaliteit voor het uitvoeren van de aangewezen werkzaamheden (conform de bijhorende normdocumenten).¹⁹ In de loop der

¹⁹ Dit kan gaan om kwantitatieve milieukwaliteitsdoelen en om beschrijvende milieuvoorschriften.

jaren is het aantal aangewezen bodemwerkzaamheden in de Rbk toegenomen. In een aantal gevallen zijn de milieudoelen voor deze werkzaamheden in de milieuregelgeving onvoldoende (concreet) beschreven. Verder zijn er voorbeelden van een aantal werkzaamheden die al elders/anderszins afdoende zijn gereguleerd, maar zijn er ook voorbeelden aangedragen van werkzaamheden die wellicht beter onder Kwalibo kunnen worden gebracht.

Doel is dat de milieuregelgeving voldoende concreet beschrijft welke milieudoelen, definities en reikwijdte er gelden voor de aangewezen bodemwerkzaamheid. Dit geeft bovendien richting aan het opstellen/wijzigen en toetsen van normdocumenten horende bij de aangewezen werkzaamheden. Het verbeteren/aanscherpen van de regelgeving valt strikt genomen niet steeds binnen de reikwijdte van Kwalibo maar is hier voorwaardelijk aan en direct mee verbonden.

Maatregel 1.1.a: Aanscherpen van milieudoelen

IenW zal per (water)bodemwerkzaamheid bepalen of de milieudoelen (en definities en reikwijdte) voldoende zijn beschreven in het Bbk/de Rbk en andere relevante milieuregelgeving. Dit zal leiden tot wijziging van de regelgeving: aanscherpen en aanvullen. Overleg met de private partijen is gewenst om te waken voor een overmatige regulering (behoud van flexibiliteit). Bovendien moeten de schemabeheerders gewijzigde/nieuwe milieudoelen in de regelgeving kunnen vertalen naar de uitvoeringsvoorschriften in normdocumenten.

Maatregel 1.1.b: Aanpassen van de reikwijdte van Kwalibo

IenW zal bepalen of een aantal bodemwerkzaamheden die nu zijn aangewezen in de Rbk (dat wil zeggen, waarvoor nu een erkenningsplicht geldt) kan worden geschrapt. Met name indien deze bodemwerkzaamheden al elders in milieuregelgeving afdoende zijn gereguleerd. Daarnaast zal IenW bepalen of er reden is om een aantal werkzaamheden aan te wijzen in de Rbk. Door het vergroten van de reikwijdte van Kwalibo kan de bodembescherming worden gewaarborgd in een groter deel van de keten van opvolgende en relaterende bodemwerkzaamheden. Voor het schrappen of toevoegen van werkzaamheden zijn de belangrijkste criteria: bescherming van de bodem, vertrouwen in het stelsel, gevolgen sector (inclusief 'level playing field') en vereenvoudiging.

Maatregel 1.1.c: Afstemmen van de Bbk/Rbk-toepassingsregels

De maatregelen die gericht zijn op verbetering binnen Kwalibo moeten worden gezien in samenhang met de algemene Bbk/Rbk-regels voor het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen.²⁰ Het is zaak dat IenW verkent of zo ja, in welke specifieke gevallen het wenselijk is om de wettelijke procedurele eisen die hiervoor gelden aan te scherpen. Concreet gaat het om mogelijkheden inzake het stellen van extra eisen (bijvoorbeeld producentenverantwoordelijkheid, financiële zekerheid), extra of andere procedures (meldplicht, vergunningplicht), sancties (bestuurlijke boete), een aanvullende beoordeling (ten aanzien van ecologie) bij het toepassen van grond, bagger en bouwstoffen.

Maatregel 1.1.d: Borgen van de positie van de burger in het Kwalibo-stelsel

IenW onderzoekt nader of de positie van de burger in het Kwalibo-stelsel beter kan worden geborgd. De aanbeveling uit het rapport van dhr. Kuijken om een mogelijkheid te creëren voor escalatie vormt de aanleiding hiertoe. Daartoe zal IenW nagaan of bij (omvangrijke) publieke bodemwerkzaamheden de publieke informatievoorziening over bodembescherming kan worden verbeterd. Ook zal het bestaande Toezichtloket Bodem van de ILT beter onder de aandacht worden gebracht. Daarbij kan ook nadrukkelijker prioriteit worden gegeven aan signalen van burgers over de uitvoering van een bodemwerkzaamheid die middels dat loket worden ingebracht. Verder wordt bekeken hoe, los van

²⁰ Het toepassen van grond, bagger en bouwstoffen is op dit moment geen aangewezen werkzaamheid in de Rbk en maakt dus geen deel uit van Kwalibo. Er zijn voorbeelden bekend die laten zien dat de toepassingsregels onvoldoende toereikend zijn om de bodem te beschermen.

lopende zaken, desgewenst meer aandacht voor het milieubelang in het stelsel kan worden gevraagd, bijvoorbeeld door burgers of milieuorganisaties. Kritiekpunten uit het bedrijfsleven kunnen overigens weldra worden ingebracht via de sectorvertegenwoordiging die deelneemt aan de externe overlegstructuur (zie maatregel 3.1).

Maatregel 1.2: Verbeteren van de inhoud van normdocumenten

Uit de evaluatierapporten is gebleken dat de normdocumenten als complex en niet eenduidig worden ervaren. Hierdoor komt het voor dat de certificaathouder niet voldoende goed weet aan welke voorschriften (normen) hij moet voldoen bij het uitvoeren van een erkende bodemwerkzaamheid. Voor de CI en ILT zijn de certificeringseisen op basis waarvan de certificaathouder moet worden gecontroleerd niet altijd helder. Ook is er discussie tussen lenW, de schemabeheerder en de NEN welke eisen/normen thuis horen in de bodemregelgeving resp. normdocumenten (BRL's en NEN).

Doel is een eenduidige en transparante conformiteitsbeoordeling voor certificatie van erkenningsplichtige werkzaamheden om de milieudoelen uit de bodemregelgeving te borgen op een wijze die aansluit bij de uitvoeringspraktijk. Schemabeheerders/NEN zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging en verbetering van de uitvoering. lenW is verantwoordelijk voor bepaling en vastlegging van de reikwijdte van de erkenningsverplichting, definities en de milieudoelen.

Maatregel 1.2.a: Beschrijven van de samenwerking en ieders verantwoordelijkheden bij de totstandkoming, toetsing en aanwijzing van normdocumenten in een protocol

Helderheid van ieders rol en verantwoordelijkheid in het Kwalibo-stelsel is van belang. Daarbij past ook een uitwerking wat aan de wetgever, wat aan NEN en wat aan de schemabeheerders is. Ook het expliciteren van de samenwerking is van belang. Afspraken hierover worden beschreven in een samenwerkingsprotocol. Dit samenwerkingsprotocol heeft overigens een bredere reikwijdte dan de normdocumenten (zie maatregel 4.1.a).

Maatregel 1.2.b: Beschrijven van wensen en vereisten voor de opzet en inhoud van een normdocument in een leidraad

In een leidraad wordt beschreven welke wensen en eisen worden gesteld aan de opzet en inhoud van normdocumenten. Hierdoor zullen deze eenduidiger, begrijpelijker, samenhangender en transparanter worden. De leidraad wordt gebruikt voor het opstellen van nieuwe of te wijzigen normdocumenten. Ook kan de leidraad gelden voor het uitvoeren van de herstelactie (zie hierna).

Maatregel 1.2.c: Herzien van bestaande normdocumenten

Een normdocument wordt meestal eens in de vijf jaar gewijzigd. Voor een aantal bestaande normdocumenten kan het nodig zijn om deze eerder te wijzigen. Met name indien deze tekortkomingen bevatten die leiden tot risico's voor het milieu of problemen voor de uitvoeringspraktijk, ILT en CI's. De aanpassingen kunnen betrekking hebben op:

- Eisen uit normdocumenten die primair in regelgeving thuishoren, daarnaar overzetten.
- Wegnemen multi-interpretabele voorschriften (voor certificaathouder en/of ILT/CI).
- Samenhang tussen BRL's en NEN-normen aanbrengen.

Maatregel 1.2.d: Herzien van normdocumenten voor bouwstoffen

De normdocumenten voor bouwstoffen moeten in generieke zin worden herzien. Dit is niet opgevoerd als een onderdeel van maatregel 1.2.c maar vormt een aparte maatregel. Het gaat namelijk om een noodzakelijke herziening over (bijna) de hele linie, waarbij er beleidsmatige afwegingen zijn.

- Invulling geven aan de wens om in normdocumenten en/of productcertificaten alle relevante (ook niet-genormeerde) stoffen, die op het materiaal betrekking hebben of voor de productie zijn gebruikt, op te nemen en te benoemen.

- Zorgen dat de productie van bouwstoffen en grond ook wordt gecertificeerd als basis voor de erkenning van de producenten. Dat vergt een aanpassing van veel normdocumenten voor bouwproducten en grond, gevolg door certificering en hernieuwde erkenning van producenten.

Maatregel 1.2.e: Inrichten van een loket voor interpretatieverschillen

Een loket kan partijen (die opereren in het Kwalibo-stelsel) helpen bij de interpretatieverschillen en onduidelijkheden bij normdocumenten. Doel is om duidelijkheid en eenduidigheid te bewerkstelligen. Het loket heeft een intermediaire functie (geen bemiddeling of ombudsman) tussen de vraagsteller (certificaathouders, CI's, publieke toezichthouders) en de opsteller van de norm (schemabeheerder en NEN). Nadere uitwerking is nodig. IenW en RWS moeten bepalen of/hoe zich dit kan verhouden tot de huidige rollen van Bodem+ en welke capaciteit dit vergt. Ook afspraken met private partijen zijn nodig.

Maatregel 1.3: Verbeteren van de totstandkoming van normdocumenten

Een schemabeheerder/NEN stelt een normdocument op. IenW toetst of het normdocument voldoet aan de bodemregelgeving en wijst deze aan in de Rbk. Uit de evaluatierapporten en de gesprekken met de private partijen blijkt duidelijk dat de inzet van overheden bij de totstandkoming van normdocumenten te gering is. Daarnaast is het wenselijk om het proces van totstandkoming en aanwijzing van normdocumenten te versnellen.

Doel is om te zorgen dat normdocumenten op een zorgvuldige en voortvarende manier tot stand komen, waarbij betrokkenheid van de relevante partijen is gewaarborgd. Het primaat ligt bij de schemabeheerder/NEN maar voldoende (inhoudelijke) betrokkenheid van IenW is noodzakelijk.

Maatregel 1.3.a: Deelnemen door IenW aan de commissies die normdocumenten op- en vaststellen

Structureel meer inzet van IenW is nodig bij de totstandkoming van normdocumenten, zowel in een aantal commissies die normdocumenten opstellen als in de commissies die de normdocumenten vaststellen. Ook de Nederlandse betrokkenheid bij het opstellen van Europese normdocumenten zal worden vergroot. Deze inzet is belangrijk om de gewenste kwaliteitsverbetering in normdocumenten te realiseren (maatregel 2). Er is een formeel onderscheid tussen de inbreng van IenW bij de totstandkoming (adviserend) en de rol die IenW heeft bij de toetsing van de normdocumenten (bevoegdheid). In samenwerkingsprotocol wordt dit verduidelijkt richting externe partijen. Intern moet worden bepaald welke organisatieonderdeel van IenW in welke fase betrokken is.

De VNG heeft laten weten om vooralsnog niet te kiezen voor deelname aan genoemde commissies. IenW zal samen met schemabeheerders en NEN in gesprek treden met decentrale overheden met het verzoek voor meer actieve deelname in de fase van totstandkoming van normdocumenten.

Maatregel 1.3.b: Sturen op de samenstelling en deskundigheid van de CvD's (schemabeheerders) en taakcommissies (NEN)

- IenW zal bij een initiatief voor wijzigen/opstellen van een normdocument in overleg met de schemabeheerder/NEN vaststellen welke partijen gewenst en noodzakelijk zijn voor deelname aan de commissies (met oog op een evenwichtigheid en deskundigheid).
- IenW zal met de Raad voor Accreditatie de werking van de BR012 en NTA8813 analyseren, waarin bepalingen over draagvlak, evenwichtigheid en deskundige inbreng van belanghebbende partijen zijn geformuleerd.
- Tevens kan de rol van CI's bij de totstandkoming worden versterkt, bijvoorbeeld middels het geven van stemrecht in de CvD's (zie maatregel 2.1.a).

Maatregel 1.3.c: Versnellen van de werkwijze van lenW respectievelijk de schemabeheerder/NEN in het proces van totstandkoming/aanwijzing van normdocumenten

Het is in het belang van private partijen en van lenW dat normdocumenten spoedig tot stand komen en worden aangewezen in de regelgeving.

- De schemabeheerder/NEN zorgt dat normdocumenten sneller tot stand komen door: gewijzigde/nieuwe normdocumenten tijdig aankondigen bij lenW; tijdswinst te boeken bij de totstandkoming middels betere afstemming met eigen stakeholders; een meer sturende rol geven aan de Programmaraad van schemabeheerder; vergaderingen van de CvD's slim en flexibel plannen in plaats van op vaste momenten.
- lenW zorgt dat normdocumenten sneller worden aangewezen in de regelgeving door: frequenter het Rbk te wijzigen ten behoeve van de aanwijzing van normdocumenten; te zorgen voor capaciteit intern lenW bij het wijzigen van de Rbk op de vaste verandermomenten; processtappen van internetconsultatie, technische notificatie en adviesaanvragen bij de ATR en ILT (HUF-toets) slimmer te combineren.

Maatregel 1.4: Verbeteren van de toetsing van normdocumenten

Een schemabeheerder/NEN dient normdocumenten in bij lenW met verzoek voor opname in de regelgeving. lenW toetst aan de hand van de criteria aan artikel 25 van het Bbk of het normdocument kan worden aangewezen in de Rbk. Ten eerste is het de vraag of de huidige criteria in artikel 25 volstaan. lenW ervaart soms beperkte mogelijkheden om een normdocument af te wijzen en wil zeker stellen dat normdocumenten materieel kunnen worden getoetst op bereik van de milieudoelen uit de regelgeving. Ten tweede vindt lenW dat zij de toetsing aan artikel 25 en aan handhaafbaarheid (HUF-toets) in inhoudelijke en organisatorische zin grondiger kan uitvoeren. Dat blijkt ook uit de constatering dat lenW in het verleden normdocumenten heeft aangewezen waarbij onvolkomenheden naar voren zijn gekomen.

Doel is om te zorgen dat lenW zorgt voor een grondige toets van normdocumenten op conformiteit met de bodemregelgeving (m.n. het halen van de milieudoelen) en handhaafbaarheid, alvorens van de normdocumenten in de regelgeving op te nemen. Deze toetsing is een bevoegdheid van de minister van lenW die is vastgelegd in artikel 25.

Maatregel 1.4.a: Aanpassen van artikel 25 Bbk

De criteria in artikel 25 aanvullen en concretiseren zodat duidelijker wordt wanneer lenW een normdocument kan aanwijzen. Met name zal expliciet de basis worden geboden voor het materieel toetsen of een normdocument leidt tot bereik van de milieudoelen uit de regelgeving.

Maatregel 1.4.b: Instellen van een interne toetsingscommissie bij lenW

lenW zorgt voor een gedegen en uniforme toetsing van de normdocumenten (ten behoeve van aanwijzing van deze normdocumenten in de regelgeving):

- a. Daartoe richt lenW een interne toetsingscommissie in met Bodem+, ILT, HBJZ, BOW, RIVM en eventueel externe deskundigen. Het RIVM en externe deskundigen helpen adviseren of het normdocument leidt tot bereik van de milieudoelen uit de regelgeving.
- b. Voor deze toetsingscommissie zal formeel worden beschreven: taken, verantwoordelijkheid, processtappen, procedure, transparantie, communicatie, etc. Een voorzitter bewaakt de besluitvorming, planning en procedures. Een secretaris zorgt voor verslaglegging en archivering.
- c. Deze toetsingscommissie zal alle normdocumenten toetsen die worden aangedragen door een schemabeheerder en NEN. lenW zal voortaan geen gebruik meer zal maken van de TLOKB voor de toetsing van normdocumenten voor productkwaliteit. Ook zal lenW de essentiële NEN-normen binnen het Kwalibo-stelsel gaan toetsen.

Maatregel 1.5: Verbeteren van het instrument van erkenningen

Uit de beleidsevaluatie Kwalibo (Witteveen+Bos) volgt onder andere dat verbeteringen nodig zijn voor de werking van het instrument van erkenningen. De werking van het instrument erkenningen is afhankelijk van controle respectievelijk handhaving door CI's en ILT en daarmee in mindere mate een instrument om eigenstandig de kwaliteitsverbetering door te voeren en de integriteit te waarborgen. Dit neemt niet weg dat een erkenning geloofwaardigheid moet uitstralen. Het vormt immers de toelating tot de markt en de minister is stelselverantwoordelijke hiervoor. Private en publieke partijen hebben tijdens dit project ook de meerwaarde en het nut van de erkenningen in het Kwalibo-stelsel onderschreven.

Doel is dat Bodem+ en ILT op basis van duidelijke voorwaarden en een goede informatiepositie kunnen beoordelen of een erkenning moet worden verleend/ingetrokken. Hiermee wordt op een betere manier de integriteit van de certificaathouder bevorderd en de bedoelde kwaliteitsverbetering in accreditatie/certificering gerealiseerd.

Maatregel 1.5.a: Verbeteren van de informatiepositie bij de eerste aanvraag van een erkenning

- Toelatingsonderzoek CI als indieningsvereiste (wijziging Bbk): Bodem+ wil kunnen nagaan of het certificaat (als indieningsvereiste en belangrijk onderdeel van de erkenning) op de juiste wijze tot stand is gekomen. Via de nieuwe Regeling bodemkwaliteit 2021 is inmiddels in het nieuwe artikel 4.23 bepaald dat bij de aanvraag van een erkenning voor het vervaardigen van bouwstoffen het rapport over het toelatingsonderzoek moet worden meegestuurd. Om op basis van deze nieuwe verplichting een aanvraag te kunnen weigeren, is een aanvulling van de weigeringsgronden in het Bbk noodzakelijk.
- Actieve check ten behoeve van faillissement of surseance van betaling: In plaats van volledig te vertrouwen op hetgeen de aanvrager zelf per formulier aanlevert, zal Bodem+ het Centraal insolventieregister raadplegen om na te gaan of het bedrijf niet failliet is of in surseance van betaling verkeert.
- Mogelijkheid verkennen om erkenningen voor bepaalde tijd te verlenen: Erkenningen moeten nu altijd voor onbepaalde tijd worden verleend. Het wordt in de praktijk lastig gevonden een eenmaal verleende erkenning te schorsen of in te trekken. Het kan daarom wenselijk zijn om erkenningen niet automatisch meer direct voor bepaalde tijd te verlenen. Bij de verkenning zal de wenselijkheid van een zogenaamde tijdelijke erkenning in samenhang worden gezien met de gronden voor het kunnen weigeren, schorsen of intrekken van een erkenning. Hoe aan de uitkomsten van de verkenning het beste juridisch invulling kan worden gegeven, moet dan vervolgens nader worden uitgewerkt..

Maatregel 1.5.b: Verbeteren informatiepositie Bodem+ bij wijziging van een erkenning

- Bij eenvoudige wijzigingen VOG voor bedrijven als nieuwe indieningsvereiste bij wijzigingsaanvragen (wijziging artikel 12 Bbk): Over bedrijven die al een erkenning hebben, kan meer informatie beschikbaar zijn. Een wijzigingsaanvraag moet een 'natuurlijk moment' worden voor controle van de erkenning.
- Bij complexere wijzigingen (net als bij een eerste aanvraag) ILT-advies vragen, omdat hierin ook bestuursrechtelijke overtredingen terug te zien zijn en niet alleen de strafrechtelijke.

Maatregel 1.5.c: Verbeteren van het interne werkproces bij Bodem+

- Nalopen van de interne werkbeschrijving om te beoordelen of deze nog volstaat.
- Tevens kijken naar digitale ontwikkelingen waar Bodem+ gebruik van kan gaan maken om het administratieve proces te actualiseren, bijvoorbeeld eenvoudige wijzigingen, zoals een adreswijziging, zelf door bedrijven in te laten voeren in het systeem.

Maatregel 1.5.d: Informeren van bedrijven over de werking van het Kwalibo-systeem door Bodem+ en CI's

Vanuit de stakeholders is aangegeven dat zij hechten aan samenwerking en het elkaar beter te informeren. Hierbij is van belang dat voor iedereen duidelijk is hoe het Kwalibo-systeem werkt en in het bijzonder de voorwaarden rondom de erkenningen. Daarnaast is extra aandacht nodig voor het melden van geconstateerde misstanden: bij wie kan men daarvoor terecht (klacht indienen bij de CI, een toezichtsignaal bij ILT indienen)?

Maatregel 1.5.e: Verduidelijken van de regelgeving door Bodem+ en HBJZ

Net zoals in het kader van de omzetting van Bbk en Rbk naar de Omgevingswet is gedaan, moeten in hoofdstuk 2 van het Bbk de bepalingen over erkenningen worden nagelopen.

Maatregel 1.5.f: Handhaving door ILT

Meer handhaving op de certificaathouder door CI's en ILT (inclusief de gewenste onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling) betekent meer zicht op de branche, mogelijk ook meer geconstateerde overtredingen, dus meer informatie bij de aanvraag en wijziging van de erkenning en daarmee eerder een grondslag tot weigering/intrekking van de erkenning. Daarnaast gaat van meer handhaving ook een preventieve werking uit. Deze maatregel wordt hier genoemd vanwege de directe relatie tussen handhaving en mogelijke weigeringsgronden bij een aanvraag. Uitwerking hiervan valt onder maatregel 2.2.a.

Maatregel 1.6: Voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling

Het voorkomen van belangenverstrengeling bevordert de integriteit van de partijen die met Kwalibo werken. In artikel 17 van het Bbk is een verplichting tot functiescheiding opgenomen, toegespitst op de relatie tussen opdrachtgever/eigenaar/uitvoerder en het erkende bedrijf. Er zijn binnen het werkveld bodem echter meer vormen van mogelijke belangenverstrengeling dan datgene in artikel 17 wordt geregeld.

Doel is om meer zicht te krijgen op vormen van mogelijke belangenverstrengeling. Daarbij de risico's inschatten en passende maatregelen formuleren (in aanvulling op artikel 17). Dit kan bijdragen aan integriteit en minder overtredingen.

Maatregel 1.6.a: Nadere analyse van de risico's en de effectiviteit van mogelijke maatregelen

Onderstaande situaties van mogelijke belangenverstrengeling zijn geïdentificeerd. Per situatie is bepaald of er reële risico's kunnen optreden voor de bodembescherming.

- Een overheidsorganisatie die zowel bevoegd gezag als opdrachtgever (of belanghebbende) is van een werk dan wel een overheidsorganisatie die zowel verantwoordelijk is voor vergunningverlening als voor handhaving (als bevoegd gezag): Deze twee situaties vallen buiten de reikwijdte van Kwalibo en spelen eigenlijk zelfs overheidsbreed. Het voorstel is dat de Taskforce deze situatie onderkent en opdracht geeft om zowel binnen als buiten lenW te verkennen hoe deze kwestie moet worden aangepakt.
- Een overheidsorganisatie die een aangewezen werkzaamheid uitvoert (bijvoorbeeld het hebben van een grondbank) en tegelijkertijd bevoegd gezag is: Mogelijke maatregel is om hiervoor de bevoegd gezag taken direct te beleggen bij een omgevingsdienst (zonder inspraak gemeente). Het voorstel is dat lenW dit gaat bespreken met de VNG en omgevingsdiensten (mede op basis van de Kamerbrief Versterking VTH-stelsel).
- Schemabeheerder die ook een certificerende instelling is (KIWA, SGS): Geen maatregel nodig, want voldoende borging aanwezig ter voorkoming van (de gevolgen) van belangenverstrengeling.
- Bedrijven die beschikken over meerdere erkenningen en zodoende verschillende werkzaamheden kunnen uitvoeren: Het voorstel is dat lenW met private partijen verkent welke combinaties van werkzaamheden welke risico met zich meebrengen en welke maatregelen

passend zijn. Mogelijke maatregelen zijn: (a) Bij situaties van hoge risico's een harde functiescheiding in de zin dat bepaalde werkzaamheden niet door dezelfde partij mogen worden uitgevoerd, bijvoorbeeld middels een verbod in het Bbk of eisen in normdocumenten; (b) Bij minder hoge risico's kan worden volstaan met het versterken van het toezicht door CI's en ILT.

- Een erkend bedrijf dat werkzaamheden uitvoert op een locatie waar deze een zakelijk belang heeft (artikel 17 Bbk): Het voorstel is dat (intern I&W) wordt onderzocht of artikel 17 van het Bbk kan worden uitgebreid of versterkt en of dit proportioneel is.
- Relatie tussen een opdrachtgevende partij (zowel privaat als publiek) en één of meer opdrachtnemende partijen die werkzaamheden uitvoeren: Voor dit risico zijn er geen mogelijkheden gevonden om deze potentiële vorm van belangenverstrengeling verder tegen te gaan. Het voorstel is om het voorkomen van dit risico middels privaat en publiek toezicht onder controle te houden. Dit wordt meegenomen in de gesprekken tussen ILT en CI's over nauwere samenwerking (zie de maatregelen 2.1.a en 2.2.a). Bij maatregel 2.1.b wordt beschreven dat een onderzoek plaatsvindt naar de onafhankelijkheid van CI's.

Hoofdmaatregel 2: VTH-keten in het stelsel versterken

Deze hoofdmaatregel bestaat uit de volgende maatregelen.

- 1) Aanscherpen van de private certificering (en accreditatie)
- 2) Intensiveren van het publieke toezicht en de publieke handhaving
- 3) Uitwerken van aanvullende maatregelen om milieuschade te voorkomen

Maatregel 2.1: Aanscherpen van de private certificering (en accreditatie)

Bij de inrichting van het Kwalibo-stelsel is er expliciet voor gekozen om aan te sluiten op reeds bestaande systemen voor certificering en accreditatie van bodemwerkzaamheden. Hierbij is verplicht gesteld dat bepaalde werkzaamheden alleen door gecertificeerde (of geaccrediteerde) personen of bedrijven mogen worden uitgevoerd. De CI's moeten zijn erkend. Een erkenning wordt door RWS/Bodem+ afgegeven op basis van een accreditatie door de RvA. De uitvoering van werkzaamheden door de CI wordt gereguleerd door geharmoniseerde (ISO)-normen. De RvA toetst of de CI in staat en ingericht is om certificaten af te geven conform deze normen. De certificering door de CI's vindt plaats op basis van een BRL (die is opgenomen in de Rbk). De ILT ziet erop toe dat de CI de certificaten conform de betreffende BRL afgeeft. De publieke en de private partijen binnen het Kwalibo-stelsel hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel. De CI's en de RvA vormen derhalve een belangrijke schakel in de toezichtketen voor het Kwalibo-stelsel. Voor de versterking van de toezichtketen zal het zelfregulerend vermogen van de sector worden versterkt.

Maatregel 2.1.a: Aanscherpen van de rol van de CI's en de RvA

lenW gaat, in afstemming met de CI's en de RvA, de samenwerking tussen de ILT, de RvA en de CI's binnen het Kwalibo-stelsel versterken. Hiervoor is in de eerste plaats duidelijkheid over elkaars rollen, taken en verantwoordelijkheden, en het accepteren van de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden, noodzakelijk. Om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het stelsel waar te kunnen maken, is bovendien inzicht nodig in het functioneren van het stelsel. Waar er tekortkomingen zijn, gaan de publieke en private partijen in samenwerking maatregelen nemen. Hiervoor is informatie-uitwisseling tussen de ILT en de CI's (en schemebeheerders) en tussen de ILT en de RvA noodzakelijk. Op basis van een goede informatiepositie kunnen de RvA, de CI's en de ILT hun controle en toezicht zodanig op elkaar afstemmen dat het publieke belang effectief wordt geborgd en er geen dubbele toezichtlasten ontstaan. De controle vanuit de RvA op de CI's en vanuit de CI's op de certificaathouders moet complementair zijn aan het toezicht vanuit de ILT op de CI's en de certificaathouders. Dit vergt nadere afstemming met de CI's en de RvA, een aanpassing van de regelgeving, een nieuwe overlegstructuur en het vastleggen van afspraken over een gezamenlijke werkwijze (zie maatregel 4.1.a).

Daarnaast worden een aantal specifieke deelmaatregelen getroffen die de rol van de CI's versterken:

- de CI's worden, door aanpassing van de normdocumenten, in staat gesteld meer, gericht, onafhankelijker en vaker onaangekondigd certificaathouders te auditeren;
- de efficiency van de audits door de CI's wordt verbeterd;
- het aantal (onaangekondigde) audits door certificatie-instellingen wordt verhoogd, en;
- de mogelijkheid om CI's stemrecht te geven in CvD's wordt onderzocht.

Maatregel 2.1.b: Verbeteren van de onafhankelijkheid van de CI's

IenW blijft de onafhankelijkheid van de CI's waarborgen. Witteveen + Bos heeft in opdracht van de ILT onderzoek verricht naar de onafhankelijkheid en financiering van de CI's. Dit onderzoek is op 10 december 2021 opgeleverd. De uitkomsten van dit onderzoek worden door IenW meegewogen bij het aanscherpen van het systeem van private certificering en accreditatie (maatregel 2.1.a). Indien de resultaten daartoe aanleiding geven, worden aanvullende maatregelen getroffen om de onafhankelijkheid van de CI's te waarborgen.

Maatregel 2.2: Intensiveren van het publieke toezicht en de publieke handhaving

Ook het publieke toezicht en de publieke handhaving wordt geïntensiveerd om het nalevingstekort te bestrijden. Dit is nodig, omdat de private toezichthouders geen publieke bevoegdheden hebben, maar ook omdat de aangescherpte controle op de CI's meer werk en signalen opleveren voor de ILT. Op termijn moet dit resulteren in minder frequent toezicht van de ILT op certificaathouders: de ILT is dan vooral 'de stok achter de deur' en houdt primair toezicht op het stelsel en de CI's. De rol van de decentrale overheden en RWS worden waar nodig eveneens verbeterd (beter afgestemd, meer ketentoezicht, meer op locatie, innovatiever, bijvoorbeeld met financiële analyses, en waar de grootste risico's zijn), wat ook tot meer signalen voor de ILT zal leiden.

Maatregel 2.2.a: Aanscherpen van de rol van de ILT

De ILT gaat het functioneren van het stelsel beter waarborgen door te investeren in de kwaliteit en de kwantiteit van het toezicht. Hierbij moet rekening worden gehouden met de nieuwe insteek van het toezicht door de ILT, waarbij op basis van informatie-uitwisseling nauwer wordt samengewerkt met de CI's en meer risicogestuurd toezicht wordt gehouden op de certificaathouders. In overleg met de private partijen worden de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de ILT, de CI's en de RvA beter op elkaar afgestemd (zie maatregel 2.1.a). De aanscherping van de private certificering en accreditatie vergt een nieuwe insteek en vraagt zeker in de eerste jaren extra capaciteit van de ILT. De toezichtketen ziet er op termijn op hoofdlijnen als volgt uit: de ILT houdt toezicht op het stelsel en de CI's; de CI's controleren de certificaathouders, en; mede op basis daarvan voert de ILT themaonderzoeken uit.

Naast de versterkte rol van de ILT in het ketentoezicht door een betere samenwerking met de private partijen, gaat de ILT ook:

- de samenwerking met de decentrale overheden versterken (zie maatregel 2.2.b);
- haar informatiepositie verbeteren (zie maatregel 2.2.c), en;
- haar handavings- en sanctie-instrumentarium versterken (zie maatregel 2.2.d).

Maatregel 2.2.b: De rol van de decentrale overheden

De decentrale overheden hebben geen directe rol binnen het Kwalibo-stelsel, maar zijn wel het bevoegde gezag voor de toepassing van grond- of bouwstoffen. Omdat de werkzaamheden die vallen onder het Kwalibo-stelsel de randvoorwaarden betreffen voor de toepassing van grond- en bouwstoffen, vormt het Kwalibo-stelsel als het ware de toegangspoort tot het toepassen van grond- of bouwstoffen, en krijgen ook de decentrale overheden met het Kwalibo-stelsel te maken. Daarom draagt een betere samenwerking tussen de bij het Kwalibo-stelsel betrokken overheden bij aan kennis over de kwetsbaarheden in de toezichtketen en aan de versterking van het publiek toezicht en de publieke handhaving. IenW zal daarom een structureel overleg met de decentrale overheden

inrichten ten behoeve van het opstellen van een gezamenlijke agenda en het afstemmen van de prioritering van het toezicht (zie ook maatregel 4.1.b). Bij de versterking van de samenwerking met de decentrale overheden wordt aansluiting gezocht bij de Kamerbrief Versterking VTH-stelsel. Naar aanleiding van het rapport Van Aartsen heeft DGMI voor bodem een (kwantitatief) onderzoek uitgezet naar de invulling van het bodemtoezicht door de OD's. De uitkomsten van dit onderzoek zijn opgenomen het rapport "Omgevingsdiensten in beeld bodem" en worden in samenwerking met DGMI opgevolgd.

Maatregel 2.2.c: Verbeteren van de informatiepositie van de ILT

Voor de prioritering van het toezicht en het mogelijk maken van onaangekondigd toezicht is de informatiepositie van de ILT cruciaal. De informatiepositie van de ILT wordt versterkt door:

- informatie-uitwisseling tussen de CI's en de ILT (zie maatregel 2.1.a);
- het inrichten van een whereabouts-systeem, dat inzicht geeft in de plaats waar en tijdspanne waarin erkenningsplichtige werkzaamheden worden uitgevoerd;
- het invoeren van een verplicht grond- en bouwstoffenpaspoort om transparantie te krijgen in wat met grond, baggerspecie en bouwstoffen gebeurt;
- het investeren in capaciteit voor de uitvoering van themaonderzoeken om breder inzicht te krijgen in het nalevingsgedrag binnen het Kwalibo-stelsel, en;
- de versterking van het instrument van de bodemsignalen, in het belang van meer risicogestuurd toezicht.

Nadere toelichting informatiepositie ILT

Whereabouts-systeem

Om onaangekondigde inspecties mogelijk te maken wordt een whereabouts-systeem ingevoerd. Door de brede overeenstemming over het nut van een whereabouts-systeem is er een breed draagvlak voor, mits de randvoorwaarden in goed overleg worden uitgewerkt. Voor de invoering van een whereabouts-systeem is een stappenplan opgesteld dat in de implementatiefase wordt uitgerold.

Grond- en bouwstoffenpaspoort

Om transparantie te krijgen over de overdrachtsmomenten van grond en bouwstoffen wordt een Grond- en bouwstoffenpaspoort ingevoerd. Het inzicht dat dit paspoort bijdraagt aan efficiënter toezicht, efficiëntere uitvoering en groter vertrouwen, en uiteindelijk aan een meer effectieve bescherming van de leefomgeving, wordt breed gedragen. Voor de invoering is een routeplan opgesteld. Het routeplan wordt in de implementatiefase uitgerold.

Themaonderzoeken

De ILT verricht themaonderzoeken, steeds gericht op een specifieke BRL, om inzicht te krijgen in het nalevingsgedrag binnen het Kwalibo-stelsel. De ILT investeert tijdens de implementatiefase (en daarna) in capaciteit voor de uitvoering en verbreding van de thema-onderzoeken en wil hiermee het toezicht versterken en meer proactief en risicogestuurd inrichten. Deze maatregel is opgenomen in het jaarplan 2022 van het ILT Bodem Team.

Bodemsignalen

Bodemsignalen zijn voor de ILT een belangrijk instrument voor risicogestuurd toezicht. Het instrument van de bodemsignalen zal worden versterkt door richting de OD's voorlichting te geven over de mogelijkheid om (mogelijke) overtredingen te melden door middel van een bodemsignaal, bodemsignalen anoniem te maken en zorg dragen voor een landelijke dekking. De ILT wil op deze manier OD's stimuleren om meer overtredingen via een bodemsignaal te melden en daarmee een grotere landelijke dekking bereiken. Deze maatregel is opgenomen in het jaarplan 2022 van het ILT Bodem Team.

Maatregel 2.2.d: Versterken van de VTH-instrumenten

De ILT gaat het handhavingskader en sanctie-instrumentarium voor het Kwalibo-stelsel versterken. In het verlengde van maatregel 2.2.a zal de ILT met de private partijen een handhavingskader

opstellen dat is gebaseerd op een gezamenlijk uitgevoerde risicoanalyse (zie maatregel 3.2). Daarnaast zal de samenwerking met de decentrale overheden en OD's worden versterkt (maatregel 2.2.b). De inrichting van een goede overlegstructuur en voldoende capaciteit, kennis en kunde aan zowel de publieke als de private kant van het stelsel zijn hiervoor de randvoorwaarden. De ILT gaat tevens zorgdragen voor een goede afstemming van het bestuurs- en strafrechtelijke sanctie-instrumentarium op het systeem van privaatrechtelijke kwaliteitsborging.

Maatregel 2.3: Uitwerken van aanvullende maatregelen om milieuschade te voorkomen

lenW gaat naast de hiervoor genoemde maatregelen nog aanvullende maatregelen treffen om milieuschade te voorkomen. Deze maatregelen moeten nog worden uitgewerkt op basis van nader onderzoek naar ketentoezicht (binnen en buiten het Kwalibo-stelsel) en naar 'free riders' en perverse prikkels/verdienmodellen.²¹

Hoofdmaatregel 3: Publiek-private samenwerking in het stelsel versterken

Deze hoofdmaatregel bestaat uit de volgende maatregelen.

- 1) Inrichten van een integrale overlegstructuur Kwalibo
- 2) Uitvoeren van een gezamenlijke risicoanalyse

Maatregel 3.1: Inrichten van een integrale overlegstructuur Kwalibo

Er bestaat momenteel geen formele overlegstructuur voor het Kwalibo-stelsel waarin alle stakeholders zijn vertegenwoordigd. Daardoor vindt er geen structurele en integrale afstemming plaats, hetgeen niet bijdraagt aan de in een publiek-privaat stelsel benodigde samenwerking noch het daarvoor benodigde onderlinge vertrouwen en begrip.

De ten behoeve van de Taskforce tijdelijke ingerichte overlegstructuur wordt voortgezet en uitgebouwd tot een navolgbare, structurele en integrale overleg- en besluitvormingsstructuur. Integraal betekent in dit verband: met (een behapbare vertegenwoordiging van) alle stakeholders, publiek en privaat, centraal en decentraal, en beleid, uitvoering en toezicht. Het doel daarvan is om gezamenlijk het functioneren van het Kwalibo-stelsel te volgen en bij te sturen, alsmede het kunnen agenderen en escaleren van knelpunten die de verschillende partijen ervaren.

Niet alleen als complement van deze externe overlegstructuur, maar ook om binnen het ministerie de versterking van de beleidscyclus mogelijk te maken (zie maatregel 4.1.c), wordt de interne overleg- en besluitvormingsstructuur heringericht, langs de lijn strategisch, tactisch en operationeel. Vanwege de samenhang tussen de externe en interne overlegstructuren worden beide op deze plaats behandeld. De overlegstructuren worden op hoofdlijnen conform onderstaand schema ingericht.

<u>Overlegvorm</u>	<u>Focus</u>	<u>Deelnemers</u>	<u>Frequentie</u>
Stelselverantwoordelijkheid Ambtelijk (extern)	Lange termijn focus. Kaders voor de uitvoering van het kwalibo-stelsel. Vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid.	Directeur DGWB, met directeurs RWS/OCS, RWS/WVL en ILT/n+I Met vertegenwoordiging stakeholders (10 door henzelf gekozen personen/organisaties), desgewenst voorgezeten door de DG WB	2x per jaar 2 uur
Strategisch (intern)	DO Bodem intern bepaalt prioriteiten wanneer gehele opdracht niet binnen de kaders past.	Directeuren DGWB (vz), RWS/OCS, RWS/WVL, ILT/n+I	4-6 x per jaar 2 uur

²¹ De twee meest genoemde voorbeelden zijn het samenvoegen van grond en bagger om partijen toepasbaar te laten zijn en het te goedkoop in de markt zetten dan wel niet onder erkenning laten uitvoeren van bodemwerkzaamheden.

	In het geval van escalaties en Kwalibo-overstijgende kwesties aangedragen vanuit tactisch overleg.	Extern: reguliere directeurenoverleggen	
Tactisch (extern en intern)	Kwalibo-overleg: intern en extern. Middellange termijn focus: uitvoering jaarplannen, realiseren doelstellingen binnen kaders. Specifiek overleg over Kwalibo, ter afstemming, voorbereiding reguliere bestuurlijke besluitvorming en als opschaling vanuit operationeel.	MT-leden DGWB/BOW (vz), Bodem+ /LONC en ILT Extern: met stakeholders (vgl. huidig overleg) Desgewenst voorgezeten door directeur DGWB	8-12 x per jaar 1,5 uur
Operationeel (extern en intern)	Sturing op de Kwalibo-activiteiten en besluitvorming over kwesties in de uitvoering van werkzaamheden en plannen voor en algemene signalen over het stelsel worden afgestemd. Voorportaal voor het tactisch overleg.	Betrokken medewerkers DGWB/BOW, Bodem+ en ILT Met desbetreffende experts vanuit stakeholders	1x per maand 1,5 uur Dossier-afhankelijk, invulling vormvrij

- HBIZ en DGMI kunnen desgewenst/zo nodig (standaard) deelnemen aan alle interne overleggen, maar zijn primair respectievelijk adviseur en mede-beleidsmaker van DGWB.
- Tot slot wordt in het bestuurlijk overleg Bodem met medeoverheden en het bedrijfsleven ook 2 x per jaar specifiek aandacht besteed aan Kwalibo op stelselniveau (vertrouwen, nalevingstekort, balans publiek-privaat).

De implementatie en uitwerking van de externe overlegstructuur vindt in goed overleg met de stakeholders plaats, waar nodig begeleid door een omgevingsmanager of de directie Participatie van IenW. Hierbij wordt rekening gehouden met specifiek voor de implementatiefase noodzakelijke overlegvormen.

Maatregel 3.2: Uitvoeren van een gezamenlijke risicoanalyse

Het afgelopen jaar zijn eerste stappen gezet om de dialoog tussen publieke en private partijen te verbeteren, in het bijzonder door middel van een gezamenlijke verdiepingsslag ten aanzien van de kennis van en de beeldvorming over het nalevingstekort; zie het Eindrapport aanvullende verdiepingsslag nalevingstekort bodemstelsel van Next Step Management.²²

Een eerste belangrijke conclusie uit dat rapport is dat er zeer uiteenlopende opvattingen zijn tussen sector en toezichthouders over het nalevingstekort. Dat regelovertredingen voorkomen is niet zozeer een punt van verschil, als wel de ernst van de overtredingen in relatie tot de bodemkwaliteit enerzijds en het totaal aan gereguleerde werkzaamheden anderzijds. De werkelijke omvang van het probleem blijft onduidelijk door gebrek aan feitelijke informatie. Dit geldt ook voor de eventuele werkzaamheden die zich buiten het zicht van toezicht afspelen. Ook speelt mee dat overheidstoezichthouders en sector verschillend aankijken tegen risico's. De toezichthouders stellen risico's op algemeen – dus onafhankelijk van de praktische situationele omstandigheden – niveau vast. De sector ziet risico's meer in het licht van een bepaald concreet project.

Een tweede conclusie heeft betrekking op het vertrouwen tussen de partijen. Partijen zijn van oordeel dat er een aanzienlijke mate van wantrouwen is in de sector. Dit is een serieus probleem, omdat vertrouwen onontbeerlijk is voor de goede werking van het publiek-private stelsel. Tegelijkertijd zijn er wel signalen die er op duiden dat verbetering van vertrouwen mogelijk is. Zo geven alle partijen aan bereid te zijn tot overleg en samenwerking. Daarnaast is in de groeps gesprekken van dit project gebleken dat inhoudelijk met elkaar in gesprek gaan al een positieve invloed heeft op de perceptie van vertrouwen, ook al zijn de verschillen van opvatting nog niet direct van tafel.

In vervolg op deze conclusies hebben de partijen afgesproken regelmatig een gezamenlijke risico-analyse uit te voeren, om gericht milieuschade te kunnen voorkomen of op te sporen en om het

²² [Publicaties | next-step-management \(nextstepmanagement.nl\)](https://publicaties.next-step-management.nl/).

onderlinge vertrouwen en begrip te versterken. Door in goed overleg te monitoren wat er wel en niet goed gaat in het stelsel, kunnen fouten worden voorkomen of tijdig worden hersteld, zo mogelijk zonder sancties.²³

Hoofdmaatregel 4: Randvoorwaarden voor het stelsel creëren

Deze hoofdmaatregel bestaat uit de volgende maatregelen.

- 1) Aanscherpen van rollen, taken en verantwoordelijkheden
- 2) Vergroten van de capaciteit binnen lenW

Bij deze hoofdmaatregel is het van belang te onderkennen dat er binnen lenW rond deze thema's ook actuele, bredere ontwikkelingen zijn, zoals het vervolg op het rapport 'Schurende Korrels' (Kuijken-2) en de uitwerking van interne trajecten 'Organisatorische implicaties van de Taskforce Bodem en VTH' en 'de hoogte van de knip tussen beleid en uitvoering en de daarmee verband houdende inrichting van de BOA-constructie'. De uitkomsten van die ontwikkelingen hebben geen directe invloed op deze maatregelen, maar wel op de manier waarop het een en ander uiteindelijk ingericht wordt.

Maatregel 4.1: Aanscherpen van rollen, taken en verantwoordelijkheden

Het Kwalibo-stelsel is complex. Dat is als zodanig geen probleem zolang het stelsel voor de gebruikers ervan eenduidig is. Zeker waar het de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het stelsel betreft, is er van dat laatste onvoldoende sprake. Complexiteitsreductie vergt het aanscherpen van de rollen, taken en verantwoordelijkheden:

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

Maatregel 4.1.a: Opstellen van een samenwerkingsprotocol

Om goed te kunnen samenwerken en het vertrouwen waar nodig te herstellen, is de wens van de betrokken partijen om voor alle stakeholders hun rollen, taken en verantwoordelijkheden te beschrijven en afspraken te maken over de wijze waarop de samenwerking vorm krijgt. Dit wordt vastgelegd in een samenwerkingsprotocol. De eerste aanzet hiervoor is inmiddels besproken met private partijen en kan rekenen op draagvlak. Deze aanzet wordt uitgewerkt tot een definitieve versie, waarop kan worden teruggevallen bij onduidelijkheden. Zo nodig wordt het samenwerkingsprotocol in goed overleg aangepast/geactualiseerd.

Maatregel 4.1.b: Beter afstemmen binnen de overheid

De rollen, taken en verantwoordelijkheden van de decentrale overheden in en rond het Kwalibo-stelsel zijn versnipperd. Elk bevoegd gezag is verantwoordelijk voor een schakel uit de keten. Daarbij laat de samenwerking en de informatie-uitwisseling te wensen over. In een sessie die hierover op verzoek van de VNG georganiseerd werd, werd dit bevestigd.

Om het toezicht en de handhaving rond het Kwalibo-stelsel te verbeteren is in ieder geval een betere onderlinge samenwerking nodig, waarbij aandacht wordt besteed aan de hele breedte van de keten. Uit te werken maatregelen hierbij zijn de volgende.

- De samenwerking binnen de overheid structureel vormgeven, in ieder geval door het inrichten van regionale werkgroepen waarin casuïstiek wordt besproken wordt en door bilaterale afstemming tussen de ILT en de OD's over kwetsbaarheden in het stelsel en een gezamenlijke agenda met afgestemde prioritering voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

²³ Een aandachtspunt hierbij is dat in een complex stelsel als Kwalibo incidenten niet te voorkomen zijn, ook gezien het belang van circulariteit. Het is vervolgens zaak ervoor te zorgen dat deze incidenten niet tot (grotere) milieuschade leiden. In voorkomende gevallen is het daarbij effectiever dat zaken worden gemeld en gezamenlijk worden aangepakt of opgelost dan dat er (later) handhavend wordt opgetreden: niet elke fout is een overtreding. Dit neemt uiteraard niet weg dat er – publiek en privaat – wel strenger moet worden opgetreden tegen organisaties die een verdienmodel hebben dat ten koste gaat van het milieu of anderszins bewust milieuschade veroorzaken.

- In het kader van de Kamerbrief Versterking VTH-stelsel aandacht besteden aan de aard van de opdrachten die gemeenten aan OD's verlenen, zodat bijvoorbeeld ketentoezicht en veldwerk ook mogelijk worden gemaakt en de OD's hun rol in de keten goed kunnen vervullen.

Een specifiek aandachtspunt bij deze maatregel betreft het versterken van het publieke opdrachtgeverschap. Veel Kwalibo-werkzaamheden worden uitgevoerd in opdracht van (semi-) publieke partijen. RWS is een van de grootste "grondverzetters" van Nederland. Daarnaast geven waterschappen opdrachten voor het uitvoeren van baggerwerkzaamheden en ook gemeenten en provincies geven opdracht voor een breed scala aan bodemgerelateerde werkzaamheden. De opdrachtgever blijft in beginsel verantwoordelijk voor de uitvoering. De publieke opdrachtgever zou meer moeten doen om ervoor te zorgen dat het werk dat hij laat uitvoeren met de gewenste kwaliteit wordt uitgevoerd. In 2021 zijn gesprekken gevoerd met RWS en met enkele decentrale overheden over de manier waarop zij hun rol vervullen. Daaruit blijkt dat de diverse overheden verschillend omgaan met het opdrachtgeverschap. In de implementatiefase zullen de gesprekken worden voortgezet en zal lenW de overheden met elkaar in contact brengen zodat ze ervaringen kunnen uitwisselen en van elkaar kunnen leren teneinde de kwaliteit van het publieke opdrachtgeverschap te verbeteren. Ook binnen RWS is en blijft er aandacht voor de invulling van het publieke opdrachtgeverschap, waarbij de rolvastheid van RWS een belangrijk aspect is. Het versterken van publiek opdrachtgeverschap wordt meegenomen in deze maatregel, waarbij voor RWS ook maatregel 4.1.c van belang is.

Maatregel 4.1.c: Versterken van de beleidscyclus en de rolvastheid binnen lenW

Binnen lenW zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het Kwalibo-stelsel tussen en binnen de meest betrokken organisatieonderdelen (DGWB, RWS en ILT) onvoldoende scherp. Het gevolg hiervan is dat – in de beleidscyclus – beleid, uitvoering en toezicht te veel door elkaar heen lopen, als gevolg waarvan medewerkers regelmatig rollen invullen die ze formeel niet hebben. Dit leidt tot verwarring over de rollen, zowel binnen het ministerie als bij de buitenwereld, en tot onzuivere, of ontbrekende besluitvorming.

Helderheid over rollen en verantwoordelijkheden en rolvastheid binnen lenW is de basis voor het goed kunnen invullen van de stelselverantwoordelijkheid en de daarvoor benodigde functionerende beleidscyclus. Dit vergt het volgende.

- Alle betrokkenen zijn bekend met en zich bewust van de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden die de betreffende organisatieonderdelen hebben, inclusief van de onduidelijkheid die daardoor kan ontstaan, en ze handelen dienovereenkomstig. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat het niet alleen gaat om het scherper onderscheiden van beleid, uitvoering en toezicht als zodanig, maar dat ook binnen DGWB, RWS en ILT niet steeds rolvast wordt gewerkt, zowel binnen die organisatieonderdelen als naar buiten. De basis hiervoor is een inmiddels opgesteld conceptoverzicht van alle rollen die DGWB, RWS en ILT in het Kwalibo-stelsel hebben. Waar nodig worden bij de uitwerking hiervan de rollen aangescherpt of herverdeeld.
- In de formele interne overlegstructuur (zie maatregel 3.1) en de besluitvorming worden de betreffende organisatieonderdelen door de juiste personen, in de juiste rol/met de juiste pet op, vertegenwoordigd. Daarbij is het uitgangspunt dat DGWB (beleid) ambtelijk stelselverantwoordelijk is, RWS (uitvoering) opdrachtnemer of bevoegd gezag en ILT toezichthouder; andere rollen worden expliciet benoemd. Bovendien zitten zij met het benodigde mandaat aan tafel, zowel inhoudelijk als qua niveau (strategisch, tactisch of operationeel).
- Ook bij de overige werkzaamheden in het Kwalibo-stelsel, die al dan niet voortvloeien uit andere maatregelen, wordt rolvastheid betracht, bijvoorbeeld waar het gaat om de ambtelijke betrokkenheid bij de inhoud, totstandkoming en toetsing van normdocumenten; zie de uitwerking daarvan bij de maatregelen 2, 3 en 4.

- De nadere uitwerking en implementatie van voornoemde maatregelen vindt in goed overleg tussen alle betrokkenen plaats, omdat het van belang is zowel de structuur als de daarvoor benodigde verbetering van de onderlinge samenwerking in gezamenlijkheid uit te werken en te 'doorleven'.

Maatregel 4.2: Vergroten van de capaciteit binnen lenW

De capaciteit binnen lenW wordt vergroot, zowel kwantitatief als kwalitatief (kennis en expertise).

Maatregel 4.2.a: Vergroten van kwantitatieve capaciteit

Momenteel is er onvoldoende capaciteit binnen lenW om alle huidige rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het Kwalibo-stelsel goed vorm te geven, laat staan om het extra werk dat uit de maatregelen voortvloeit uit te voeren.

Een substantiële vergroting van de huidige capaciteit voor de uitvoering van het Kwalibo-stelsel is een belangrijke randvoorwaarde om dit stelsel en het bodembeleid blijvend te versterken. Het ministerie van lenW heeft de benodigde capaciteit op basis van de maatregelen in dit plan van aanpak in beeld gebracht.

Overigens is ook bij de decentrale overheden en bij de private partijen, in het bijzonder de Cl's, extra capaciteit nodig. Het formuleren en realiseren daarvan is hun eigen verantwoordelijkheid, waar nodig in overleg met het ministerie.

Maatregel 4.2.b: Verbeteren van de borging van kennis en expertise

Uit de beleidsevaluatie is gebleken dat er zorgen zijn over het kennisniveau. Mede door capaciteitsgebrek is er geen mogelijkheid om deel te nemen in (alle) CvD's. Hierdoor ontstaat bij het ministerie een kennisachterstand ten opzichte van de private partijen. Geconstateerd wordt ook dat de kennis over het Kwalibo-systeem bij betrokken professionals in het werkveld zelf is afgekald, deels door vertrek van kennisdragers, deels omdat het systeem in de loop der jaren steeds verder is uitgebreid en deels omdat de beschikbare informatie over het systeem is verbrokkeld, moeilijk vindbaar of verouderd.

Direct wordt gestart met de kennis zodanig te documenteren en archiveren dat beleidsvorming en besluitvorming vindbaar en navolgbaar is. Dit vergt dat een medewerker bij DGWB (vanuit een secretarisrol) een werkwijze ontwerpt waarbij wordt bepaald welke documentatie op welke wijze centraal wordt gedocumenteerd en gearchiveerd en dat alle betrokken medewerkers (DGWB, Bodem+, ILT, HBJZ) dit volgen.

Het is noodzakelijk dat managers en medewerkers beschikken over de benodigde kennis inzake Kwalibo om de toebedeelde rollen, taken en verantwoordelijkheden goed uit te kunnen voeren. Het type benodigde kennis verschilt per organisatieonderdeel. Om dit te realiseren krijgt het een plek in het reguliere personeelsbeleid (criterium bij werven van medewerkers, ruimte in takenpakket voor kennisopbouw, coachen van nieuwe medewerkers en dergelijke) en de opleidingsplannen. Daarnaast moet bij DGWB, als ambtelijk stelselverantwoordelijke, iemand verantwoordelijk gemaakt worden om structurele voorzieningen in te richten die gericht zijn op het genereren en delen van kennis. Dit strekt verder dan het eigen onderdeel met een integrale benadering van het bodemstelsel. Kennisoverdracht richting decentrale en opdracht gevende overheden is daarbij belangrijk voor de (h)erkenning van het Kwalibo-stelsel. Daarnaast is kennisoverdracht een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle bij het Kwalibo-stelsel betrokken partijen. Daarom zal in overleg met de decentrale overheden en stakeholders aan verbeteren van de communicatie en voorlichting over het Kwalibo-stelsel worden gewerkt.

4. Ex ante evaluatie, prioritering en fasering

Hierna volgt per hoofdmaatregel een beknopte ex ante evaluatie aan de hand van het in hoofdstuk 3 beschreven toetsingskader. Hierbij staan de volgende toetsstenen centraal.

- Effectiviteit: door middel van een toetsing van de voorgestelde maatregelen aan de materiele publieke waarden, in het bijzonder het tegengaan van milieuschade.
- Draagvlak: door middel van een toetsing van de voorgestelde maatregelen bij de stakeholders en aan de formele publieke waarden.
- Uitvoerbaarheid: door middel van het verrichten van een beperkte uitvoeringstoets (financieel, personeel, toezicht/handhaafbaarheid).
- Proportionaliteit: door middel van een weging van de drie voorgaande factoren.

De hoofdmaatregelen hebben als zodanig en in samenhang prioriteit en in 2022 wordt meteen gestart met de implementatie ervan. Binnen elke hoofdmaatregel kunnen en moeten de verschillende (deel)maatregelen ten opzichte van elkaar wel worden geprioriteerd en gefaseerd. Per hoofdmaatregel wordt dit kort toegelicht. In hoofdstuk 5 (Vervolgtraject) worden de prioritering en fasering in een schema uitgewerkt.

4.1 Hoofdmaatregel 1: Publieke sturing op het stelsel versterken

Over de ex ante evaluatie, prioritering en fasering van deze hoofdmaatregel kan op hoofdlijnen het volgende worden gesteld.

- Effectiviteit: verbeteren/aanscherpen van de bodemregelgeving en de normdocumenten levert geen directe bijdrage aan de materiele publieke waarden/het tegengaan van milieuschade, maar is er wel een belangrijke en noodzakelijke randvoorwaarde voor.
- Draagvlak: versterken van de publieke sturing op het stelsel levert een grote directe bijdrage aan de formele publieke waarden en kan in beginsel op draagvlak bij de stakeholders rekenen.
- Uitvoerbaarheid: verbeteren/aanscherpen van de bodemregelgeving en de normdocumenten is uitvoerbaar, maar kost wel veel capaciteit, kennis en expertise.
- Proportionaliteit: de kosten van versterken van de publieke sturing op het stelsel zouden zonder meer moeten opwegen tegen de baten ervan.
- Prioritering: in samenhang verbeteren/aanscherpen van de bodemregelgeving en de normdocumenten heeft prioriteit ten opzichte van de andere maatregelen.
- Fasering: met de implementatie van verbeteren/aanscherpen van de bodemregelgeving en de normdocumenten wordt meteen in 2022 gestart; de andere maatregelen worden ondertussen voorbereid dan wel nader uitgewerkt.

4.2 Hoofdmaatregel 2: De VTH-keten in het stelsel versterken

Over de ex ante evaluatie, prioritering en fasering van deze hoofdmaatregel kan op hoofdlijnen het volgende worden gesteld.

- Effectiviteit: versterken van de VTH-keten in het stelsel levert een grote bijdrage aan de materiele publieke waarden/het tegengaan van milieuschade.
- Draagvlak: aanscherpen van de private zelfregulering en het publieke toezicht daarop levert in beginsel een grote bijdrage aan de (meeste) formele publieke waarden, inclusief draagvlak bij de stakeholders, mits dit verder goed met hen wordt uitgewerkt en afgestemd.
- Uitvoerbaarheid: aanscherpen van de private zelfregulering en het publieke toezicht daarop is niet eenvoudig uitvoerbaar, onder andere vanwege juridische bezwaren (geheimhouding, privacy) en vergt de nodige capaciteit, kennis en expertise.
- Proportionaliteit: de kosten van het versterken van de VTH-keten in het stelsel zouden zonder meer moeten opwegen tegen de baten ervan.
- Prioritering: in samenhang aanscherpen van de rollen van de CI's en de ILT heeft prioriteit ten opzichte van de andere (deel)maatregelen.

- Fasering: met de nadere uitwerking van aanscherpen van de rollen van de CI's en de ILT en de uitwerking van de aanvullende VTH-maatregelen wordt meteen in 2022 gestart; de uitwerking van de andere deelmaatregelen is daar volgend aan.

4.3 *Hoofdmaatregel 3: Publiek-private samenwerking in het stelsel versterken*

Over de ex ante evaluatie, prioritering en fasering van deze hoofdmaatregel kan op hoofdlijnen het volgende worden gesteld.

- Effectiviteit: publiek-private samenwerking in het stelsel levert geen directe bijdrage aan de materiele publieke waarden/het tegengaan van milieuschade, maar is er wel een noodzakelijke randvoorwaarde voor.
- Draagvlak: een integrale overlegstructuur en een gezamenlijke risicoanalyse leveren een grote bijdrage aan de formele publieke waarden en kunnen op veel draagvlak bij de stakeholders rekenen.
- Uitvoerbaarheid: een integrale overlegstructuur en een gezamenlijke risicoanalyse zijn relatief eenvoudig uitvoerbaar, maar kosten wel de nodige capaciteit; ook zal een compacte vertegenwoordiging van de private partijen nodig zijn.
- Proportionaliteit: de kosten van publiek-private samenwerking in het stelsel zouden zonder meer moeten opwegen tegen de baten ervan.
- Prioritering: een integrale overlegstructuur en een gezamenlijke risicoanalyse liggen in elkaars verlengde en hebben dezelfde prioriteit.
- Fasering: met een integrale overlegstructuur en een gezamenlijke risicoanalyse wordt meteen in 2022 gestart.

4.4 *Hoofdmaatregel 4: Randvoorwaarden voor het stelsel creëren*

Over de ex ante evaluatie, prioritering en fasering van deze hoofdmaatregel kan op hoofdlijnen het volgende worden gesteld.

- Effectiviteit: verkleinen van de complexiteit en vergroten van de capaciteit leveren geen directe bijdrage aan de materiele publieke waarden/het tegengaan van milieuschade, maar zijn er wel noodzakelijke randvoorwaarden voor.
- Draagvlak: randvoorwaarden voor het stelsel creëren levert een grote bijdrage aan de formele publieke waarden en kunnen op draagvlak bij de stakeholders rekenen.
- Uitvoerbaarheid: aanscherpen van rollen, taken en verantwoordelijkheden en vergroten van de capaciteit zijn uitvoerbaar, maar kosten wel de nodige inzet respectievelijk financiële middelen.
- Proportionaliteit: de kosten van randvoorwaarden voor het stelsel creëren zouden zonder meer moeten opwegen tegen de baten ervan.
- Prioritering: aanscherpen van rollen, taken en verantwoordelijkheden en vergroten van de capaciteit hebben dezelfde prioriteit.
- Fasering: met het implementeren van beide maatregelen wordt meteen in 2022 gestart; alleen de deelmaatregelen versterken publiek opdrachtgeverschap en verbeteren borging kennis en expertise worden eerst nog nader uitgewerkt.

4.5 *Slotsom*

Van alle vier de hoofdmaatregelen kan worden gesteld dat ze effectief, uitvoerbaar en proportioneel zijn en dat er draagvlak voor is. Cruciaal hierbij is het versterken van de VTH-keten in het stelsel, omdat deze zowel het meest direct bijdraagt aan het tegengaan van milieuschade als voor het draagvlak nog afhankelijk is van nadere uitwerking en afstemming met de stakeholders. Daarmee kan worden geconcludeerd dat de vier hoofdmaatregelen geschikt zijn om de vier problemen van het stelsel aan te pakken. Deze conclusie wordt door de externe klankbordgroep bevestigd.

Probleem	Hoofdmaatregel
Onvoldoende aandacht voor het publieke (milieu)belang	Publieke sturing op het stelsel versterken
Aanzienlijk nalevingstekort en milieuschade	De VTH-keten in het stelsel versterken
Gebrek aan vertrouwen en begrip	Publiek-private samenwerking in het stelsel versterken
Complexiteit en capaciteitstekort	Randvoorwaarden voor het stelsel creëren

Daarmee moet het echte werk echter nog beginnen. Om het stelsel daadwerkelijk voldoende te versterken, moeten niet alleen alle vier de hoofdmaatregelen worden geïmplementeerd (het is een totaalpakket), maar moet er ook een cultuuromslag bij alle betrokken partijen plaatsvinden, publiek en privaats.

Dat het een totaalpakket is, betekent dat de hoofdmaatregelen tegelijk en in samenhang moeten worden geïmplementeerd; er kan niet tussen worden gekozen. De versterking van het Kwalibo-stelsel vergt extra stappen van zowel de publieke en private sector afzonderlijk als gezamenlijk en het creëren van de nodige randvoorwaarden, zoals meer capaciteit. Als een van de hoofdmaatregelen achterblijft, dan wordt het stelsel onvoldoende versterkt. Dit vereist zorgvuldige prioritering, planning en monitoring van de (deel)maatregelen; zie hiervoor het volgende hoofdstuk. De cultuuromslag betreft dat de betrokken partijen zich anders moeten gaan opstellen in het Kwalibo-stelsel: meer verantwoordelijkheid nemen en beter samenwerken volgen niet als vanzelf uit de maatregelen. De overheid moet vaker de regie nemen, gevoeliger zijn voor hoe de omgeving naar de bodem kijkt en rolvaster te werken gaan. De private sector moet meer verantwoordelijkheid nemen voor het publieke (milieu)belang en voor de zaken die in de praktijk fout gaan en tot milieuschade leiden. En alle partijen moet beter met elkaar samenwerken. Dit is al benoemd bij de uitwerking van de maatregelen, maar het vraagt ook expliciete aandacht tijdens de implementatie.

Hoofdstuk 5 Vervolgtraject

1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het traject dat volgt op dit uitvoeringsplan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de besluitvorming over en de implementatie van het plan.

In paragraaf 2 staat de besluitvormingsfase centraal, respectievelijk ambtelijk en bestuurlijk.

Paragraaf 3 betreft de implementatiefase, zowel procesmatig als inhoudelijk.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een enkele opmerkingen over de evaluatiefase (paragraaf 4).

2. Besluitvorming

De besluitvorming vindt plaats in twee fases, namelijk de ambtelijke (door de Taskforce) en de bestuurlijke (door de staatssecretaris).

2.1 Ambtelijk

Met het vaststellen van het uitvoeringsplan geeft de Taskforce opdracht tot:

- a. het voorbereiden van de bestuurlijke besluitvorming over het uitvoeringsplan, en;
- b. het voorbereiden van de implementatie van het plan.

Deze activiteiten worden uitgevoerd door de staande organisatie/de lijn: DGWB/WOM/BOW, in overleg met RWS, ILT en HBJZ. Het programma Versterking bodemstelsel wordt beëindigd. De Taskforce wordt pas na de bestuurlijke besluitvorming opgeheven.

2.1.1 *Vorbereiding bestuurlijke besluitvorming*

De voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming betreft het opstellen van een beslisnota met een concept van de Kamerbrief over het uitvoeringsplan voor de staatssecretaris. Tegelijkertijd wordt het door de Taskforce vastgestelde plan voorgelegd aan de stakeholders voor een formele reactie (die wordt meegenomen in de bestuurlijke besluitvorming) en worden bestuurlijke overleggen over het uitvoeringsplan voorbereid.

2.1.2 *Vorbereiding implementatie*

De voorbereiding van de implementatie betreft het inrichten van een uitvoeringsprogramma vanuit de lijn, dat verder gaat met het uitwerken en afstemmen van de maatregelen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de meer extern gerichte en de interne maatregelen.

De interne maatregelen worden – voor zover dat kan – vooruitlopend op dan wel los van de bestuurlijke besluitvorming, ambtelijk (door de Bestuursraad) al in gang gezet. Hierbij gaat het primair om de maatregelen die voorwaardelijk zijn voor een succesvolle implementatie van het uitvoeringsplan, te weten:

- het versterken van de beleidscyclus en de rolvastheid;
- het inrichten van een overlegstructuur kwalibo, en;
- het vergroten van de capaciteit.

2.2 Bestuurlijk

Het door de Taskforce vastgestelde uitvoeringsplan wordt, met de formele reacties van de stakeholders erop, ter besluitvorming voorgelegd aan de staatssecretaris. Deze stuurt het plan vervolgens, zoals toegezegd, met een brief ter informatie aan de Kamer.

Het plan van aanpak is afgestemd met alle betrokken partijen. In het bijzonder de private sector/het bedrijfsleven en de decentrale overheden zullen in de besluitvormingsfase wederom een rol spelen.

3. Implementatie

De implementatie van het uitvoeringsplan vindt middels een uitvoeringsprogramma plaats in 2022-2023.

3.1 Organisatie

De organisatie van het uitvoeringsprogramma wordt als volgt ingericht.

- DGWB is ambtelijk stelselverantwoordelijk voor Kwalibo en daarmee ook voor het uitvoeringsprogramma. De DG WB wordt bestuurlijk opdrachtgever van het programma, de directeur WOM ambtelijk opdrachtgever en het MT-lid BOW opdrachtnemer dan wel programmamanager.
- Het uitvoeringsprogramma kan alleen slagen als ook (1) de betrokken lenW organisatieonderdelen (DGWB, RWS en ILT) en (2) de stakeholders hun verantwoordelijkheid daarbij nemen. Dit vergt (1) een intern programmaoverleg op managementniveau, waarbij zo nodig kan worden opgeschaald naar het interne directeurenoverleg Bodem en (2) een stakeholdersoverleg met de programmamanager; zie de maatregel over het inrichten van een overlegstructuur voor Kwalibo.
- Het implementatieprogramma vergt capaciteit van de betrokken lenW organisatieonderdelen; zie de maatregel over het vergroten van de capaciteit binnen lenW.

3.2 Inhoud

Het uitvoeringsprogramma heeft tot taak:

- het opstellen van een implementatieplan, met de nadere uitwerking, afstemming, planning en toetsing (uitvoering, HUF) van de maatregelen, en;
- het daadwerkelijk implementeren van de maatregelen in goed overleg met alle stakeholders, inclusief het monitoren van de voortgang en resultaten daarvan en het delen van 'good practices' daarbij.

Zoals in het vorige hoofdstuk al is vastgesteld, is het van groot belang te bewaken dat alle vier de hoofdmaatregelen tegelijk en in samenhang worden geïmplementeerd (het is een totaalpakket), omdat anders het Kwalibo-stelsel niet voldoende wordt versterkt.

Tevens moet hierbij aandacht worden besteed aan de noodzakelijke cultuuromslag bij alle betrokken partijen. Dit gebeurt primair door dit regelmatig expliciet te agenderen en te bespreken in de nieuwe externe en interne overlegstructuur.

Over beide aspecten wordt twee keer per jaar gerapporteerd aan het stelselverantwoordelijke niveau; zie de maatregel over overlegstructuur.

4. Evaluatie

Na de implementatiefase (2022-2023) volgt de evaluatiefase (begin 2024). Hierin wordt, mede op basis van voornoemde monitoring, geëvalueerd in hoeverre de maatregelen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de versterking van het Kwalibo-stelsel als zodanig en in het bijzonder aan het voorkomen van milieuschade door bodemwerkzaamheden (lager nalevingstekort).

Bijlage 1 Stelselverantwoordelijkheid

Doel is dat de private en publieke partijen samenwerken samen om het stelsel goed te laten functioneren. Dit moet leiden tot voldoende waarborgen voor voldoen aan milieukwaliteitsdoelen, aansluiting bij de praktijk en uitsluiten freeriders. De bewindspersoon lenW heeft vanuit haar stelselverantwoordelijkheid een regierol om het goed functioneren van het stelsel te bewaken.

Voorgestelde maatregelen

De gewenste invulling en versterking van de stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon van lenW voor Kwalibo is als volgt uitgewerkt:

- De bevoegdheden van de bewindspersoon voor Kwalibo zijn geëxpliciteerd. Hiervoor draagt de bewindspersoon een ministeriele verantwoordelijkheid. Ook is in beeld gebracht hoe deze bevoegdheden kunnen worden uitgebreid of nadrukkelijker kunnen worden aangewend. Daar is thans nog geen aanleiding voor.
- De bewindspersoon vult haar coördinerende taak of regierol ("hoeder van het stelsel") in door initiatief te nemen op drie aspecten: zorgen voor meer inzet van lenW op Kwalibo, het organiseren van een overlegstructuur met de betrokken partijen, het opstellen van een samenwerkingsprotocol om de samenwerking met en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen te beschrijven. De gezamenlijke opgave is zorgen dat Kwalibo als stelsel goed functioneert en zodoende de bodem wordt beschermd.

Bovenstaande invulling van de stelselverantwoordelijkheid zal nader worden beschreven in een brief aan de Kamer. De aspecten van meer inzet, overlegstructuur en samenwerkingsprotocol zijn als separate voorstellen voor maatregelen uitgewerkt.

Zodra deze maatregelen in werking zijn, zal gaandeweg blijken of het stelsel goed functioneert en of alle partijen hun verantwoordelijkheid en bevoegdheid in het stelsel voldoende kunnen waarmaken. Het is duidelijk dat het Kwalibo-stelsel pas goed kan functioneren als er voldoende vertrouwen is tussen de partijen in het stelsel en als de samenwerking goed verloopt. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid zal de bewindspersoon daar grip op moeten houden.

Aanleiding voor de maatregel

In o.a. de brief van 19 september 2020 aan de Kamer is geconstateerd dat lenW stelselverantwoordelijk is voor het bodembeleid, maar dat een betere invulling van deze rol nodig is. Stelselverantwoordelijkheid bestaat uit twee onderdelen:

- Het uitoefenen van bevoegdheden (waarvoor ministeriële verantwoordelijkheid geldt) en/of het als medewetgever in het leven roepen, wijzigen of intrekken van bevoegdheden;
- De inzet van allerlei "zachtere" instrumenten, zoals overleg, monitoring, afstemming, ..

Hiervoor zijn de eerste stappen al gezet. lenW heeft aangekondigd om meer inhoudelijke en personele inzet te plegen op het Kwalibo dossier. Sindsdien hebben de diverse organisatie-onderdelen van lenW gezorgd voor meer inzet (thans nog ontoereikend). Tevens is het Programma gestart in 2021. Het Programma werkt aan een verbeterprogramma (voorstellen voor maatregelen ter besluitvorming aan Taskforce uitmondend in een implementatieplan) en aan een dialoog met stakeholders (stakeholder bijeenkomsten en expertbijeenkomsten). Het is evident dat de staande lenW organisatie in 2022 hieraan verder zal werken. Hiervoor zal een organisatiestructuur met private partijen en mede-overheden en een samenwerkingsprotocol moeten worden ingericht. Ook diverse andere maatregelen die zijn genoemd in dit project en in het project organisatie hebben als doel om de verbeteringen en dialoog te continueren en vorm te geven.

Uitwerking van de maatregel

De bewindspersoon heeft een stelselverantwoordelijkheid voor Kwalibo (en breder voor het bodembeleid). De opgave is om deze te versterken, beter in te vullen. Dit kan op twee manieren:

- a. In de formele zin gaat het om expliciteren en desgewenst uitbreiden van de formele verantwoordelijkheid van de bewindspersoon (i.e. bevoegdheden in de regelgeving).
- b. Minstens even belangrijk is dat de bewindspersoon/lenW haar coördinerende taak of regierol ("hoeder van het stelsel") invult middels voldoende betrokkenheid in Kwalibo en het organiseren van de samenwerking tussen de partijen.

Ad a. Bevoegdheden voor Kwalibo

De bewindspersoon lenW is thans bevoegd en daarmee ministerieel verantwoordelijk voor:

- Het verlenen/weigeren/intrekken/schorsen van een erkenning aan een certificaathouder waardoor deze bepaalde (water)bodemwerkzaamheden mag uitvoeren.
- Het wel/niet aanwijzen van een normdocument, d.w.z. het opnemen van een normdocument in de bijlagen van de Rbk. Hier gaat aan vooraf: een beleidstoets op basis van art 25 Bbk en een toets om te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De bewindspersoon is niet bevoegd om een aangedragen normdocument anderszins te amenderen of zelf een normdocument op te stellen.
- De bewindspersoon heeft weinig bevoegdheden om zich in te laten met de toepassing en handhaving van het milieurecht. De meest concrete bevoegdheid is de mogelijkheid voor de ILT om te adviseren over vergunningen voor Brzo-inrichtingen (Wabo advies). De inspecteur oefent deze bevoegdheid uit onder de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon. Daarnaast houdt de bewindspersoon in de vorm van de ILT, toezicht op de uitvoering van een aantal taken door provincies en gemeenten (interbestuurlijk toezicht). Dit wordt, conform de wet revitalisering generiek toezicht, terughoudend ingevuld.

Ad b. Invulling coördinatie/regierol binnen Kwalibo

Binnen de bestaande bevoegdheden van de bewindspersoon voor Kwalibo kunnen verbetermaatregelen worden doorgevoerd die leiden tot een substantiële verbetering van de uitoefening van de stelselverantwoordelijkheid (in de zin van coördinatie opdat het stelsel goed functioneert). Daarvoor is o.a. het volgende worden uitgewerkt:

- Concreet bepalen op welke onderdelen van Kwalibo een grotere inzet en betrokkenheid nodig is van lenW. Dit manifesteert zich met name bij de totstandkoming en toetsing van normdocumenten en meer/beter toezicht door de ILT. In meer overkoepelende zin komt de betrokkenheid van lenW tot uiting in het organiseren van een overlegstructuur en een samenwerkingsprotocol zodat de betrokken partijen in gezamenlijkheid werken aan het functioneren van Kwalibo t.b.v. het milieubelang.
- Inrichten van een structureel overleg met de meest relevante private en publieke partijen van Kwalibo (schemabeheerders, CI's, certificaathouders, opdrachtgevers, lenW, gemeenten, omgevingsdiensten) om continu en gezamenlijk het functioneren van het stelsel te evalueren en bespreken. In het Project Organisatie zijn voorstellen voor een overlegstructuur ontwikkeld. Voor de inhoudelijke invulling van dit overleg is het o.a. raadzaam om een monitoring te ontwikkelen om te kunnen bepalen of het stelsel goed functioneert. Denk aan: tussentijdse evaluaties, rapportage bevindingen van de CI's en ILT, meten van bepalende en cruciale indicatoren,...
- Opstellen van een samenwerkingsprotocol waarin de samenwerking tussen publieke en private partijen. Publieke en private partijen zijn sterk wederzijds afhankelijk in het Kwalibo stelsel. Voor tal van verbetermaatregelen is dan ook een afstemming en samenwerking nodig tussen partijen. Het is dan wenselijk om hierover afspraken te maken en deze te beschrijven. Daarbij is het ook raadzaam om de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen te beschrijven.

Bovenstaande maatregelen zijn uitgewerkt binnen het Programma Versterking Bodemstelsel en zullen na eventuele concretisering in 2022 worden geïmplementeerd door IenW. Zodra de maatregelen in werking zijn, zal gaandeweg blijken of het stelsel goed functioneert en of alle partijen hun verantwoordelijkheid en bevoegdheid in het stelsel voldoende kunnen waarmaken. Het is duidelijk dat het Kwalibo-stelsel pas goed kan functioneren als er voldoende vertrouwen is tussen de partijen in het stelsel en als de samenwerking goed verloopt. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid zal de bewindspersoon daar grip op moeten houden.

Bijlage 2 Uitwerking Toetsingskader

1 Inleiding

Deze bijlage beschrijft het toetsingskader dat is gehanteerd bij de toetsing/ex ante evaluatie van de voorgestelde maatregelen. Paragraaf 2 beschrijft en ordent de materiële en formele publieke waarden die ten grondslag liggen aan het Kwalibo-stelsel. Paragraaf 3 beschrijft en ordent de conclusies van de drie casestudies die zijn verricht in het kader van het programma (casus granuliet, staalslakken en TGG). Paragraaf 4 bevat een beknopte vergelijking met andere publiek-private stelsels.

2 Publieke waarden

Deze paragraaf beschrijft de **publieke waarden** die ten grondslag liggen aan het Kwalibo-stelsel. Bij de beschrijving van de publieke waarden wordt onderscheid gemaakt tussen de materiële en de formele publieke waarden.

De materiële publieke waarden zijn gericht op het publieke belang dat moet worden geborgd en hebben daarmee een inhoudelijke focus. De formele publieke waarden zien op de uitgangspunten en beginselen die in acht moeten worden genomen bij de borging van het publieke belang en hebben een procesmatige focus.

Bij de ex ante evaluatie is getoetst of zowel de materiële als de formele publieke waarden door middel van de voorgestelde maatregelen voldoende worden geborgd.

2.1 Wat zijn publieke waarden?

Bij het bestuderen van relevante literatuur met betrekking tot het begrip publieke waarden is het WRR rapport 'Het borgen van publiek belang' uit 2000 als startpunt genomen. In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen individuele, maatschappelijke en publieke belangen. Individuele belangen betreffen uitsluitend het individu. Maatschappelijke belangen betreffen belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is.

Belangen worden gedefinieerd als een **publiek belang** *indien de overheid zich de behartiging van dit belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt*. Dit behelst dat de behartiging van het belang tot doelstelling is gemaakt van het beleid van de overheid. Bij de beantwoording van de vraag of een belang een publiek belang is, gaat het volgens het rapport om de vraag of de overheid zich een bepaald maatschappelijk belang moet aantrekken en hiervoor de eindverantwoordelijkheid op zich moet nemen. De WRR definieert deze vraag als een politieke vraag.²⁴

Het door de WRR gedefinieerde begrip publiek belang heeft een connectie met het begrip **publieke waarden** dat betrekking heeft op *de waarden die overheden of organisaties creëren voor de samenleving*. Dit begrip is geïntroduceerd door Mark Moore (Harvard University).²⁵ Door het wetenschappelijk onderzoeksinstituut van de Stichting wetenschappelijk onderzoek publiekewaardecreatie wordt het begrip publieke waarden omschreven als *1) het collectieve beeld*

²⁴ WRR rapport nr. 56: Het borgen van publiek belang (2000), p. 19-21.

²⁵ M. Moore, Creating public value: Strategic management in government. Harvard: Harvard university press (1995), M. Moore, Recognizing public value. Harvard: Harvard University Press (2013).

van wat de samenleving ervaart als waardevol, (2) tot stand komt op een manier die legitiem is en vertrouwen wekt bij de samenleving en (3) gereflecteerd wordt in de dagelijkse bedrijfsvoering. Publieke waarde kan worden uitgedrukt in termen van: economie (meer en betere dienstverlening), politiek (effectief beleid), strategie (een responsieve overheid), sociaal belang (betere sociale uitkomsten), maatschappelijk belang (een meer effectieve publieke sector) en goed rentmeesterschap.²⁶

Uit de bovenstaande definities van publiek belang en publieke waarden kunnen de volgende elementen worden gedestilleerd:

- A. De overheid neemt de **eindverantwoordelijkheid** voor de behartiging van het belang, omdat het belang anders niet goed tot zijn recht komt.
- B. De samenleving ervaart dit belang als **waardevol**.
- C. De behartiging van het belang komt tot stand op een manier die **legitiem** is en **vertrouwen** wekt bij de samenleving.
- D. De behartiging van het belang wordt gereflecteerd in de **dagelijkse bestuurspraktijk**.

In dit rapport definiëren wij het begrip **publieke waarden** als: *de waarden waar de overheid met het Kwalibo-stelsel de eindverantwoordelijkheid voor neemt en die door middel van het Kwalibo-stelsel moeten worden geborgd.*

De publieke waarden gelden in eerste instantie voor de overheid en moeten door de overheid worden geborgd. Vanzelfsprekend dient de overheid de publieke waarden ook in acht te nemen in haar rol van publieke opdrachtgever. Gezien de gedeelde publiek-private verantwoordelijkheid binnen het stelsel kan worden gesteld dat de publieke waarden ook moeten worden geborgd door de private partijen die werkzaamheden verrichten binnen het stelsel.

2.2 Materiële publieke waarden voor het Kwalibo-stelsel

Voor het definiëren van de materiële publieke waarden die belangrijk zijn voor het Kwalibo-stelsel is aansluiting gezocht bij de doelen die worden geborgd door artikel 21 van de Grondwet, de Wet milieubeheer en de meer specifieke doelen die zijn geborgd door het Besluit bodemkwaliteit. Ten slotte is aandacht besteed aan de doelen die worden geborgd door het Kwalibo-stelsel van hoofdstuk 2 van het Besluit Bodemkwaliteit. De belangrijkste publieke waarden voor het Kwalibo-stelsel zijn aan het slot van deze deelparagraaf samengevat en in hiërarchie geplaatst.

Artikel 21 Grondwet

Artikel 21 van de Grondwet legt bij de overheid de verantwoordelijkheid neer om zorg te dragen voor de **bewoonbaarheid van het land** en de **bescherming en verbetering van het leefmilieu**. Deze twee doelstellingen vormen de grondslag voor de Wet milieubeheer en het Besluit Bodemkwaliteit.

Wet milieubeheer

De wettelijke grondslag van het Kwalibo-stelsel is hoofdstuk 11A van de Wet milieubeheer. Ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft dit de grondslag voor het Kwalibo-stelsel.

De Wet milieubeheer is gericht op het voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu. De publieke waarde die in de Wet milieubeheer wordt geborgd betreft **de bescherming van het**

²⁶ Bron: website www.publiekewaardecreatie.nl. Zie ook het SEO-rapport De calculus van het publiek belang (2003) en het SER-rapport Overheid én markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes (2010).

milieubelang.²⁷ Deze publieke waarde kan worden ingedeeld in de categorie die valt onder het goed rentmeesterschap.

De bescherming van het milieubelang moet volgens de Wet milieubeheer ruim worden opgevat en betreft de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen en van bodem, water en lucht. Ook de zorg voor een **doelmatig beheer van afvalstoffen** en een **zuinig gebruik van grondstoffen** worden inbegrepen in de bescherming van het milieu (artikel 1:1, tweede lid, Wet milieubeheer). Daarmee kan ook het belang van een circulaire economie (hergebruik van grondstoffen) onder deze publieke waarde worden geschaard.

Besluit bodemkwaliteit

Naast het belang van de bescherming van het milieu, en in het specifiek de bescherming van de bodem, is ook het sociaal-economische belang van het **doelmatige gebruik van de bodem** specifiek benoemd in de nota van toelichting bij het Besluit bodemkwaliteit.²⁸ Dit betekent dat er een balans moet worden gevonden tussen het *beschermen* van de bodem en het belang van het *benutten* van de bodem.

In het rapport van Wim Kuijken wordt geconstateerd dat er geen juiste balans is tussen het economische en het ecologische belang bij het verondiepen van diepe plassen, doordat te veel de nadruk wordt gelegd op het economisch belang en te weinig aandacht wordt besteed aan het ecologische belang. Kuijken adviseert om in de afweging van belangen het ecologisch belang evenwaardig te maken aan het economische belang.²⁹

Kwalibo (hoofdstuk 2 Besluit bodemkwaliteit)

De doelstellingen die worden beoogd met het Kwalibo-stelsel (hoofdstuk 2 Besluit bodemkwaliteit) zijn al beschreven in hoofdstuk A (paragraaf 3.2). De belangrijkste doelstellingen voor het Kwalibo-stelsel zijn gelegen in (1) het verbeteren van de **kwaliteit** van de uitvoering van bepaalde werkzaamheden in het bodembeheer en (2) het verbeteren van de **integriteit** van de bodemintermediairs.³⁰ Voor een uitwerking van deze twee doelstellingen wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van hoofdstuk A.

Samenvatting en hiërarchie

De materiële publieke waarden voor het Kwalibo-stelsel, die hiervoor zijn beschreven zijn niet gelijkwaardig. In afstemming met de Taskforce en de externe klankbordgroep is een hiërarchie aangebracht, waarbij het belang van de **bescherming van het milieu en de leefomgeving** voorop staat, maar niet alles bepalend is. Ook het belang van een doelmatig gebruik van de bodem (bewoonbaarheid van het land, benutten van de bodem) en het belang van een doelmatig beheer van grondstoffen (circulaire economie) moeten worden meegewogen. De bevordering van de kwaliteit van de uitvoering en de integriteit van de uitvoerders/ bodemintermediairs (de specifieke doelstellingen van het Kwalibo-stelsel) zijn dienstbaar aan het belang van de bescherming van het milieu.

²⁷ In de Omgevingswet geldt de bescherming van een gezonde leefomgeving als uitgangspunt.

²⁸ Nota van Toelichting Besluit bodemkwaliteit (Stb. 2007, 469).

²⁹ Wim Kuijken, Rapport 'Kleine korrels, grote discussie. Rapportage over granuliet en het Besluit bodemkwaliteit', september 2020, blz. 68.

³⁰ Beleidsvaluatie Kwaliteitsborging Bodem. Deel 1 Hoofdrapport, Witteveen en Bos, september 2020, p. 16-17.

De **bescherming van het milieu en de leefomgeving** staat in de hiërarchie van publieke waarden bovenaan, omdat de bescherming van het milieu (Wet milieubeheer), en meer specifiek de bodem (Wet bodembescherming), de belangrijkste grondslag vormt voor het Kwalibo-stelsel. Hierbij moet worden aangetekend dat de bescherming van het milieu ruim moet worden geïnterpreteerd, onder meer omdat ook het hergebruik van grondstoffen (de circulaire economie) kan bijdragen aan de bescherming van het milieu. Er moet een juiste balans worden gevonden tussen beschermen en benutten, waarbij het belang van de circulaire economie moet worden meegewogen, maar waarbij altijd het belang van het beschermen van het milieu en de kwaliteit van de bodem altijd voorop staat. In de onderstaande tabel is deze hiërarchie schematisch weergegeven.



2.3 *Formele publieke waarden voor het Kwalibo-stelsel*

Voor de inventarisatie van de formele publieke waarden die belangrijk zijn voor het Kwalibo-stelsel is aansluiting gezocht bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het belang van de eenvoud en uitvoerbaarheid van regelgeving, omdat dit belang duidelijk naar voren is gekomen in de recente parlementaire enquête naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire en die tevens van belang is gezien de complexiteit van het Kwalibo-stelsel. Aan het slot van deze deelparagraaf zijn de belangrijkste formele publieke waarden voor het Kwalibo-stelsel samengevat.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur vormen de basis voor al het publieke optreden van de overheid. Het betreft zowel geschreven beginselen, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, als ongeschreven beginselen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen worden beschouwd als **randvoorwaarden** voor de behartiging van het publiek belang.³¹ Gezien de complexiteit van het Kwalibo-stelsel, maar ook met het oog op recente jurisprudentie, verdienen het rechtszekerheidsbeginsel, het (formele) zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het motiveringsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in het bijzonder de aandacht.

Het **rechtszekerheidsbeginsel** behelst dat burgers en bedrijven moeten kunnen vertrouwen op consequent handelen van de overheid en dat de regels waaraan zij moeten voldoen duidelijk en consistent zijn.

Het (formele) **zorgvuldigheidsbeginsel** behelst dat de overheid bij de voorbereiding van een besluit alle relevante factoren en omstandigheden moet onderzoeken en moet laten meewegen.

Het **vertrouwensbeginsel** behelst dat burgers en bedrijven mogen vertrouwen op door de overheid gerechtvaardigd gewekte verwachtingen.

Het **motiveringsbeginsel** behelst dat de overheid besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

Het **evenredigheidsbeginsel** behelst dat de voor burgers en bedrijven nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Nederlandse code voor goed openbaar bestuur

In 2009 is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur opgesteld. Hierin zijn zeven basale beginselen voor goed openbaar bestuur vastgelegd: openheid en integriteit, participatie, behoorlijke contacten met burgers, doelgerichtheid en doelmatigheid, legitimiteit, lerend en zelfreinigend vermogen en verantwoording.

De beginselen uit de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur kunnen, net als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, worden beschouwd als belangrijke formele publieke waarden. Voor het Kwalibo-stelsel zijn met name de beginselen openheid en integriteit, participatie, doelgerichtheid en doelmatigheid en legitimiteit van belang.

Het beginsel van **openheid en integriteit** behelst dat het bestuur open en integer is en duidelijk maakt wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten. Onder dit beginsel kan de integriteit van de overheid bij het publiek opdrachtgeverschap (hoofdstuk X) worden geschaard.

Het beginsel van **participatie** behelst dat het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet. Onder meer het draagvlak voor de regelgeving binnen het Kwalibo-stelsel en de afstemming tussen het publieke en private deel van het stelsel kunnen worden geschaard onder dit beginsel.

³¹ Dit blijkt ook uit de in paragraaf 2 beschreven voorwaarde dat de behartiging van het publiek belang tot stand komt op een manier die legitiem is en vertrouwen wekt bij de samenleving.

Het beginsel van **doelgerichtheid en doelmatigheid** behelst dat het bestuur de doelen van de organisatie bekend maakt en de beslissingen en maatregelen neemt die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.

Het beginsel van **legitimiteit** behelst dat het bestuur de beslissingen en maatregelen neemt die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving en dat deze beslissingen en maatregelen zijn te rechtvaardigen. Vanwege de complexiteit van het Kwalibo-stelsel en de verstrengeling van publieke en private regulering vergt ook dit beginsel bijzondere aandacht.³²

Eenvoud en uitvoerbaarheid

Naast de in de twee voorgaande paragrafen beschreven formele publieke waarden, stellen wij voor om ook rekening te houden met **eenvoud en uitvoerbaarheid**. Het belang van eenvoud en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving komt duidelijk naar voren in de drie rapporten en in de gesprekken met de publieke en private stakeholders, waarin de complexiteit van het Kwalibo-stelsel als een van de belangrijkste knelpunten is benoemd.

De problematiek met betrekking tot complexe (publiek-private) stelsels is actueel. Het belang van eenvoud en uitvoerbaarheid blijkt bovendien uit het recente rapport van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en uit de kabinetsreactie op dit rapport.³³

Samenvatting

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste formele publieke waarden voor het Kwalibo-stelsel samengevat. Ten aanzien van de formele publieke waarden is geen hiërarchie aangebracht.

Wel kan met het oog op de aanbevelingen in de drie rapporten en de gesprekken met de stakeholders, de externe klankbordgroep, de Taskforce en het DO Bodem Intern worden geconcludeerd dat in het Kwalibo-stelsel **participatie en vertrouwen** en **eenvoud en uitvoerbaarheid** niet vanzelfsprekend zijn en daarom in het bijzonder de aandacht vragen. Ook het **rechtszekerheidsbeginsel** en het **(formele) zorgvuldigheidsbeginsel** zijn voor het Kwalibo-stelsel van belang gezien de complexiteit van het stelsel en de verschillende rollen binnen het stelsel.

Bron	Formele publieke waarden
Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	Rechtszekerheidsbeginsel (Formele) zorgvuldigheidsbeginsel Vertrouwensbeginsel Motiveringsbeginsel Evenredigheidsbeginsel
Nederlandse code voor goed openbaar bestuur	Beginsel van openbaarheid en integriteit Beginsel van participatie Beginsel van doelgerichtheid en doelmatigheid Beginsel van legitimiteit
Parlementaire enquête kinderopvangtoeslag	Eenvoud en uitvoerbaarheid van regelgeving

³² Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (juni 2009).

³³ Ongekend onrecht. Verslag parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (TK 35 510, nr. 2) en Kamerbrief 15 januari 2021, nr. 4181691.

3 Conclusies Casestudies

Deze paragraaf bevat de conclusies van de drie casestudies die zijn verricht in het kader van het programma Versterking bodemstelsel. Hierbij moet worden aangetekend dat de uitwerking van de casestudy granuliet een andere insteek had dan de uitwerking van de casestudies staalslakken en thermisch gereinigde grond (TGG). Dit wordt in deelparagraaf 3.1. toegelicht. Ook moet worden aangetekend dat de uitwerking van de casestudies staalslakken en TGG de vorm hebben van een quick scan gebaseerd op reeds beschikbare informatie en dus niet kunnen worden beschouwd als uitvoerige verdiepende onderzoeken of botsproeven. Bij de ex ante evaluatie zijn de conclusies die naar aanleiding van de casestudies kunnen worden getrokken meegewogen bij de toetsing en prioritering van de voorgestelde maatregelen.

3.1 Casus granuliet

De casus granuliet is bestudeerd om aan de hand van deze casus te beoordelen of de hiervoor beschreven materiële en formele publieke waarden waardevol zijn als toetsingskader. Daarbij heeft de casus granuliet een rol gespeeld bij de prioritering van de materiële publieke waarden. De doelstelling is niet geweest om de casus granuliet opnieuw te evalueren en te beoordelen, want dit is in het rapport Kijken al gedaan. De bevindingen en conclusies van het rapport Kijken worden als uitgangspunt genomen. Er is gekozen voor de casus granuliet, omdat deze door het uitvoerige onderzoek van de heer Kijken, goed is gedocumenteerd.

De bescherming van het milieu

In het algemeen kan op basis van de aanbevelingen in het rapport Kijken worden geconstateerd dat er verbetering mogelijk is voor de borging van het publieke belang van de bescherming van het milieu binnen het Kwalibo-stelsel en het Bbk. Zo adviseert Kijken om het publieke belang van de bescherming van het milieu beter te borgen door het versterken van de stelselverantwoordelijkheid.

Het rechtszekerheidsbeginsel

Geconstateerd kan worden dat het rechtszekerheidsbeginsel onder druk heeft gestaan in de casus granuliet en in het Kwalibo-stelsel in het algemeen onder druk kan staan. De belangrijkste oorzaak wordt gevormd door de complexiteit van het stelsel en de beperkte betrokkenheid van de overheid bij de totstandkoming van de normdocumenten. Kijken adviseert om de publieke betrokkenheid bij de totstandkoming van normdocumenten te vergroten en het proces voor de totstandkoming en aanwijzing van een nieuwe BRL te verbeteren.

Het vereiste van eenvoud en uitvoerbaarheid

Geconstateerd kan worden dat de randvoorwaarde eenvoud en uitvoerbaarheid zowel in de casus granuliet, als in het algemeen binnen het Kwalibo-stelsel, onder druk staat. Kijken concludeert dat het stelsel en de regelgeving van het Bbk aanleiding hebben kunnen geven voor een casus zoals de casus granuliet. Hij adviseert om te zorgen en voor een scherpere formulering en afbakening van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden.

3.2 Casus staalslakken

Aan de hand van de casus staalslakken is een beknopte ex ante evaluatie verricht, waarbij is getoetst welke maatregelen ter verbetering van het Kwalibo-stelsel kunnen bijdragen aan een betere borging van het publieke belang van de bescherming van het milieu en de leefomgeving bij de toepassing van staalslakken. In het verlengde van de voorgaande vraag is de vraag beantwoord in hoeverre deze maatregelen bijdragen aan de borging van het milieubelang.

Verbeteren van het instrument van de erkenningen

Overwogen kan worden om de toepassing van staalslakken onder het Kwalibo-stelsel te brengen, zodat de bodemintermediair die staalslakken toepast een erkenning nodig heeft. Een belangrijke vraag hierbij is of deze uitbreiding van de erkenningsplicht moet gelden voor alle bouwstoffen of alleen voor bouwstoffen met een mogelijk (groot) milieurisico, zoals staalslakken. Dat laatste ligt meer voor de hand, maar brengt de vraag met zich mee hoe wordt bepaald wat risicovolle bouwstoffen zijn. Indien de toepassing van risicovolle bouwstoffen onder het Kwalibo-stelsel wordt gebracht, kan dit een duidelijke bijdrage leveren aan de borging van het milieubelang. Dit betreft echter een ingrijpende wijziging waarvoor zowel aan de publieke als de private kant van het stelsel capaciteit vrij zal moeten worden gemaakt.

Een tweede aanbeveling die valt onder het verbeteren van het instrument van de erkenningen is om te reguleren dat een certificaat voor het produceren van bouwstoffen een vereiste is voor de erkenning (dit geldt niet alleen voor staalslakken). Dit vergt een aanpassing van de normdocumenten (BRL's) voor productkwaliteit, afspraken met de sector om deze situatie te herstellen en een controle door Bodem+/ILT bij de erkenningen. Deze herstelactie kan begin 2022 van start gaan, maar zal veel tijd vergen omdat veel normdocumenten hierop moeten worden aangepast. Hierbij moeten de ontwikkelingen in de Europese regelgeving in het oog worden gehouden.

Verbeteren van de inhoud normdocumenten

Geadviseerd wordt om voor een betere borging van de bescherming van het milieubelang de milieukwaliteitseisen en de toepassingsvoorwaarden voor het productcertificaat aan te scherpen (BRL 9345). Dit levert een duidelijke bijdrage aan een betere borging van het milieubelang.

Verbeteren van de totstandkoming van normdocumenten

Geadviseerd wordt om voor zowel de CvD als de toetsingscommissie zorg te dragen voor een evenwichtige samenstelling en voor voldoende inbreng vanuit lenW om bij voor BRL 9345 het milieubelang te kunnen borgen. Daarnaast wordt geadviseerd om het RIVM de milieueffecten te laten toetsen. De verwachting is dat deze toets door het RIVM meer toegevoegde waarde heeft dan het uitnodigen van milieuorganisaties voor de CvD, omdat de ervaring leert dat milieuorganisaties hier onvoldoende specifieke kennis en capaciteit voor in huis hebben. Ook deze aanbeveling geldt niet alleen voor staalslakken en vergt daarmee een forse investering vanuit lenW.

Versterken samenwerking binnen lenW

Geadviseerd wordt om binnen lenW afspraken te maken over het inrichten van een regierol bij beleidsoverstijgende onderwerpen, inclusief afspraken over onderzoek, budget en capaciteit, en dit op MT-niveau te borgen. Zo verschuiven de sturingsmogelijkheden naar de voorkant (bij en tijdens het maken van beleid) in plaats van aan de achterkant, daar waar de schade aan mens en milieu al is opgetreden. Tevens wordt geadviseerd om een inhoudelijk afwegingskader te ontwikkelen voor het goed in kaart brengen van een casus of beleidsvraag: welke mogelijke (onbedoelde) nadelige milieu- en gezondheidseffecten spelen een rol? Wat zijn overwegingen? Welke stakeholders moeten op welk moment betrokken? Ten slotte moet bij ILT worden geborgd dat er voldoende middelen zijn om te kunnen handhaven.

3.3 Casus Thermisch Gereinigde Grond

Aan de hand van de casus thermisch gereinigde grond (TGG) is een tweede beknopte ex ante evaluatie verricht, waarbij is getoetst welke maatregelen ter verbetering van het Kwalibo-stelsel kunnen bijdragen aan een betere borging van het publieke belang van de bescherming van het

milieu en de leefomgeving bij de toepassing van TGG. In het verlengde van de voorgaande vraag is de vraag beantwoord in hoeverre deze maatregelen bijdragen aan de borging van het milieubelang.

Verbeteren van de inhoud van normdocumenten

Geadviseerd wordt om voor een betere borging van de bescherming van het milieubelang BRL 7500 en de onderliggende protocollen aan te scherpen en om hierbij de aanbevelingen uit het RIVM-rapport mee te nemen. Tevens wordt geadviseerd om te beoordelen in hoeverre BRL 9335 en protocol 9335-2 kunnen worden aangescherpt om de kwaliteit van het product TGG te garanderen.

Versterken van het toezicht door betere samenwerking CI's-ILT

Geadviseerd wordt om zowel het publieke toezicht als het private systeem van kwaliteitsborging te versterken, onder meer door een betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de ILT en de CI's.

4 Vergelijking andere stelsels

In het kader van de Beleidsevaluatie Kwaliteitsborging Bodem (Witteveen + Bos) is door de beleidskern van DGWB een vergelijking gemaakt met drie andere publiek private stelsels: 1) de casus bouwkwaliteit; 2) de casus mestbeleid en 3) de casus asbestverwijdering. Deze vergelijking met andere stelsels is ook van belang voor het uitvoeringsplan en voor de ex ante evaluatie. Daarom is in deze paragraaf een beknopte weergave van deze vergelijking opgenomen.

Een belangrijk punt waarop de drie casus van elkaar verschillen, is de mate waarin prikkels uit de markt bij individuele bedrijven naleving belonen. Bij bouwkwaliteit is dit goeddeels het geval; een aannemer of producent van bouwproducten die slecht werk levert, verliest klanten. Zowel vanuit de markt als vanuit de overheid zijn er dus prikkels tot naleving. Bij mest is het tegendeel het geval; een boer die met mest sjoemelt zal daar nooit omzet door mislopen, terwijl hij wel kosten uitspaart. Niet-naleving heeft alleen maar financiële voordelen. De prikkel uit de markt richting het individuele bedrijf is tegengesteld aan de doelen van de overheid.

Dit punt is cruciaal voor het vertrouwen in controle op naleving door commerciële partijen. Het gaat daarbij zowel om vertrouwen bij de overheid als in de samenleving. Bij mest is dit vertrouwen er geheel niet; LNV heeft alleen vertrouwen in toezicht en handhaving door de overheid. Bij bouwkwaliteit wordt er juist sterk ingezet op kwaliteitsborging door commerciële partijen.

Asbestverwijdering zit hier tussenin: zowel klanten als werknemers van de verwijderingsbedrijven hebben direct belang bij zorgvuldig werken. Aan de andere kant zijn er klanten die de risico's onderschatten of niet zelf ondervinden, en bedrijven die de gezondheid van hun medewerkers minder belangrijk vinden. Bovendien spelen de gezondheidsrisico's pas op de lange termijn.

De inschatting is dat het bodembeheer het meest lijkt op de casus asbestverwijdering. Ook in de inrichting van het stelsel en de lopende discussies zijn sterke overeenkomsten tussen de asbestwereld en Kwalibo.

Er zijn ook punten die in alle casus terugkomen. Met name de capaciteit voor controle en toezicht: voldoende capaciteit is onontbeerlijk en eigenlijk overal te krap. Er is geen goed alternatief voor controleurs op de werkvloer. Het is zoeken naar manieren om binnen de beschikbare middelen de

capaciteit zo hoog mogelijk te krijgen. Bij bouwkwaliteit blijkt het haalbaar om bedrijven te verplichten commerciële controleurs in te huren. In de andere casus zoekt men de oplossing in digitalisering en betere samenwerking met andere overheden en inspecties. Dit laatste gebeurt vooral omdat de ervaring leert dat een bedrijf dat bijvoorbeeld regels omtrent arbeidsomstandigheden overtreedt, het wellicht ook niet zou nauw neemt met wet- en regelgeving op andere terreinen. De grote vraag hierbij blijft in hoeverre het mogelijk is om de pakkans met de huidige middelen zodanig te verhogen dat potentiële overtreders er rekening mee gaan houden.

Een andere les uit de casus is dat de rolverdeling heel duidelijk moet zijn. Er moet geen verwarring zijn over de vraag welk onderdeel publiek is en welk deel privaat. Dit geldt zowel voor de taken van verschillende instanties als de voor normdocumenten en wet- en regelgeving.

Verantwoordelijkheden moeten goed afgesproken zijn en het moet helder zijn welke partij wat controleert en handhaaft.

Bij zowel mest als asbest is er een systeem of een systeem in ontwikkeling om het materiaal en de werkzaamheden te volgen, een 'whereabouts'-systeem. De ervaringen met deze systemen bij mest en asbest kunnen nuttig zijn voor de verdere uitwerking van deze maatregel.

Op basis van de vergelijking van de drie stelsels zijn de volgende conclusies getrokken:

1. Bij alle drie de casus is de capaciteit op controle en handhaving een kritisch probleem. Er is vooralsnog geen alternatief voor inspecties op locatie.
2. Hoe meer marktprikkels voor individuele bedrijven niet-naleving belonen, hoe meer de controle en handhaving bij de overheid komt te liggen.
3. Als marktprikkels voor individuele bedrijven naleving belonen, zijn verplichte private controleurs/kwaliteitsborgers een mogelijkheid om capaciteit te vergroten.
4. Een volgsysteem voor potentieel schadelijk materiaal (whereabouts systeem) verbetert de handhaving. De bouw en implementatie van zo'n systeem is echter geen eenvoudig project.
5. Geïstitutionaliseerde samenwerking tussen handhavende instanties van verschillende beleidsterreinen maakt het delen van gegevens mogelijk, en leidt tot een betere handhaving. Zowel de ervaren als de absolute pakkans worden groter.
6. Interpretatieverschillen van private normdocumenten vormen regelmatig een probleem bij de handhaving. Het 'opschonen' van deze documenten door het Rijk is hiervoor een geaccepteerde oplossing.

Op basis van deze conclusies kunnen de volgende aanbevelingen gedaan worden:

1. Vergroot de personele capaciteit op controle en handhaving.
2. Wanneer marktprikkels voor individuele bedrijven naleving belonen, overweeg het verplichten van ingehuurde controleurs/kwaliteitsborgers.
3. Bij opdrachtgeverschap door de overheid, zoals RWS, kunnen deze marktprikkels gecreëerd worden door goede zorg voor bodemkwaliteit op te nemen als voorwaarde in de aanbesteding, en daarbij voldoende budget voor kwaliteitsborging beschikbaar te stellen.
4. Maak bij de bouw en implementatie van een whereabouts systeem gebruik van de kennis en ervaring bij in elk geval het asbest- en mestbeleid. Dit geldt ook voor het grondstromen- en bouwstoffenpaspoort.
5. Zoek en formaliseer samenwerking met andere handhavende instanties, met name waar relevante data uitgewisseld kunnen worden.

6. Neem als IenW initiatief om multi-interpretabele passages in normdocumenten duidelijk en handhaafbaar te maken door de voor milieu en gezondheid relevante onderdelen op te nemen in wet- en regelgeving. Gezien de grote hoeveelheid documenten van Kwalibo, ligt het voor de hand om te starten met die documenten, waarbij in de praktijk problemen optreden.

5 Belangrijkste bevindingen

Bescherming van het milieu

De klankbordgroep en de Taskforce hebben bevestigd dat de bescherming van het milieubelang voorop zouden moeten staan bij de versterking van het Kwalibo-stelsel. Het programmteam heeft de maatregelen getoetst aan de publieke waarden. Daaruit blijkt dat de maatregelen in sommige gevallen direct bijdragen aan de bescherming van het milieu, maar in de meeste gevallen hieraan slechts indirect bijdragen.

Voor een stevige borging van het publieke belang van de bescherming van het milieu is het niet voldoende om maatregelen te treffen ten aanzien van het Kwalibo-stelsel, maar zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk voor het bredere bodemstelsel (Bbk en Rbk), zoals het opnemen van doelvoorschriften en sterkere milieuvoorschriften in het Bbk. Dit valt buiten het Kwalibo-stelsel en buiten de scope van het programma.

Nalevingstekort

Ook blijkt uit de toetsing door het programmteam, en uit het gesprek met de Taskforce van 28 september 2021, dat aandacht moet worden besteed aan het nalevingstekort in relatie tot de publieke waarden. Ten aanzien van het nalevingstekort constateren wij een spanning tussen de materiële en formele publieke waarden. Enerzijds dragen meer stringente maatregelen richting bedrijven (bijv. functie-scheiding) bij aan de bescherming van het milieubelang en de andere materiële publieke waarden. Anderzijds is (en blijft) het Kwalibo-stelsel een publiek-privaat stelsel, waarvoor draagvlak belangrijk is en waarbij moet worden uitgegaan van een zekere mate van wederkerigheid en gelijkwaardigheid tussen de publieke en private partijen.

Verhouding publiek-privaat

In de Taskforce bijeenkomst van 28 september is aan het programmteam gevraagd om te toetsen in hoeverre een verschuiving in de verhouding publiek-privaat binnen het bestaande Kwalibo-stelsel wenselijk is.

Uit de toetsing door het programmteam blijkt dat er een juiste balans moet zijn in de verhouding publiek-privaat: er moet een balans zijn tussen wat de overheid verlangt van private partijen en de mate waarin de overheid de regie heeft en kan behouden op het terrein van normstelling, toezicht en handhaving. Het is hierbij van belang om aandacht te hebben voor de verschillende insteek van het publieke en private systeem en voor een betere afstemming tussen de publieke en de private kant van het stelsel.

Bijlage 3 Overzicht stakeholders

Betrokkenheid stakeholders en decentrale overheden

Bij een publiek – privaat stelsel als het Kwalibo-stelsel met verweven rollen en taken is het belangrijk dat goede afstemming plaatsvindt, dat geldt ook voor het programma Versterking bodemstelsel.

Voor het overleg is gekozen voor een afvaardiging die zo breed mogelijk het Kwalibo-stelsel vertegenwoordigt en daarmee deelname vanuit zowel het bedrijfsleven als ook decentrale overheden. Daarmee is vanaf mei 2021 t/m december 2021 maandelijks overleg gevoerd. Daarnaast zijn binnen de projecten ook andere deelnemers uitgenodigd voor de meer specifieke en diepgaander discussies over, vaak via de route van de stakeholders die deelnemen aan het stakeholdersoverleg, soms ook daarbuiten via bij lenW bekende (bodem)kanalen.

April 2021 is gestart met het benaderen van de stakeholders, zijn kennismakingsgesprekken gevoerd en in mei 2021 was het eerste stakeholdersoverleg. Op aanraden van stakeholders is de groep in de loop van het jaar uitgebreid, om een zo breed mogelijke, maar wel behapbare afvaardiging te krijgen. Het resulteerde in deelname vanuit de volgende organisaties:

1. Aannemers droge sanering / Strukton
2. Branche Organisatie Grondbanken
3. Branchevereniging Bodemenergie
4. Fenelab (SGS Intron)
5. Gemeente Den Haag
6. Interprovinciaal Overleg (IPO)
7. KIWA
8. Nederlands Informatiecentrum Bodembeschermende Voorzieningen (NIBV)
9. Nederlandse Vereniging Van Procesmatige Grondbewerkingsbedrijven (NVPG)
10. Normec
11. Omgevingsdienst NL
12. Raad voor Accreditatie
13. SGS Intron Certificatie
14. Stichting Bodembeheer
15. Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB)
16. Stichting Kwaliteitsborging Recyclinggranulaten (BRL2506)
17. Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN)
18. Stichting Onafhankelijke Deskundige Inspecteurs en adviseurs voor Vloeistof Dichte Voorzieningen (ODI/VDV)
19. Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB)
20. Unie van Waterschappen
21. Vereniging Kwaliteitsborging Bodembeheer (VKB) (vereniging voor bodemadvies en – onderzoeksbureaus)
22. Vereniging van Milieu Adviesbureaus (VvMA) (brancheorganisatie voor bodemadviseurs)
23. Vereniging van Waterbouwers
24. Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
25. VNO-NCW
26. Werkgroep Ketentoezicht Bodem, Bagger en Bouwstoffen (WKBBB)

Bijlage 4 Aangewezen werkzaamheden artikel 2.1 Rbk

Regeling bodemkwaliteit

In artikel 2.1 zijn de volgende werkzaamheden aangewezen:

1	aanleg van bodembeschermende voorzieningen
2	afgeven van kwaliteitsverklaringen op grond van een nationale BRL
3	analyse van bouwstoffen, grond of baggerspecie ter voldoening aan een verplichting die geldt bij of krachtens het besluit
4	analyse voor milieuhygiënisch bodemonderzoek bij een verkennend onderzoek, een oriënterend onderzoek, een nader onderzoek of een saneringsonderzoek als bedoeld in artikel 1 van de Wet bodembescherming of een vergelijkbaar onderzoek van de bodem, dan wel bij een onderzoek in het kader van een ingreep in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam
5	bewerking van verontreinigde grond of baggerspecie, zijnde de procesmatige ex situ reiniging en bewerking daarvan, met uitzondering van het ontwateren van baggerspecie waarvoor op grond van de Wet milieubeheer geen vergunning is vereist
6	certificering van personen voor werkzaamheden die in de uitoefening van een bedrijf worden uitgevoerd
7	periodieke inspectie van bodembeschermende voorzieningen
8	milieukundige begeleiding die bestaat uit verificatie en processturing bij een sanering van bodem of uit processturing bij een ingreep in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in artikel 1.1. van de Waterwet, waarbij meer dan 1000 m ³ van die bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam de interventiewaarden, bedoeld in tabel 2 van bijlage B, overschrijdt
9	monsterneming bij partijkeuringen ter voldoening aan een verplichting die geldt bij of krachtens het besl
10	produceren van bouwstoffen, grond of baggerspecie die is bestemd voor toepassing in Nederland en waarvoor een kwaliteitsverklaring is afgegeven die erkend is volgens de eisen van de desbetreffende bij categorie 10 in bijlage C aangewezen nationale BRL en de eisen in het document HCB/2009-200 van de Harmonisatie Commissie Bouw, dat is opgenomen in bijlage D
11	uitvoering van een sanering van de bodem, dan wel een ingreep in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam waarbij meer dan 1000 m ³ van die bodem of oever van dat oppervlaktewaterlichaam de interventiewaarden, bedoeld in tabel 2 van bijlage B, overschrijdt
12	veldwerk, dat bestaat uit het plaatsen van boringen en peilbuizen ten behoeve van het nemen van grond- en grondwatermonsters, het nemen van grond- en grondwatermonsters, locatie-inspectie of maaiveldinspectie en monsterneming van asbest in de bodem of het uitvoeren van vergelijkbare onderzoeken in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam
13	verwijderen, onklaar maken, repareren en installeren van ondergrondse opslagtanks, leidingen en appendages
14	beoordeling en keuring van ondergrondse opslagtanks, leidingen en appendages en daarbij behorende voorzieningen
15	het inspecteren van de aanleg van een werk met isolerende voorzieningen als bedoeld in artikel 3.9.6, eerste lid
16	aanbrengen van isolerende voorzieningen als bedoeld in artikel 3.9.6, eerste lid
17	controle van de staat van een werk, als bedoeld in artikel 3.9.8, eerste lid, onder c
18	samenvoegen van verschillende partijen grond of baggerspecie in de zin van artikel 4.3.2
19	mechanisch boren als beschreven in BRL SIKB 2100 en Protocol 2101
20	keuren van mestbassins en afdekkingen
21	ontwerpen, installeren, beheren en onderhouden van het ondergrondse deel van bodemenergiesystemen
22	ontwerpen, installeren en beheren van het bovengrondse deel van bodemenergiesystemen

Bijlage 5 Onderwerpen buiten Kwalibo

Onderwerpen die buiten Kwalibo vallen maar wel (in)direct van belang zijn voor functioneren van het bodembeleid (en daarmee ook voor Kwalibo)

Onderstaande onderwerpen vallen buiten de reikwijdte van Kwalibo en zijn niet opgevoerd als maatregel in het uitvoeringsplan. Deze onderwerpen zijn van belang voor het functioneren van het bodembeleid en Kwalibo kunnen door bij lenW (DGWB) worden uitgewerkt tot evt. maatregelen. Naast deze onderwerpen vallen de maatregelen 1.1.a, 1.1.c, 1.1.d en 1.6.a (eerste drie situaties) in het uitvoeringsplan buiten Kwalibo of deels buiten Kwalibo.

A. Perverse prikkels in het bodembeleid en -stelsel onderzoeken en daar maatregelen voor bedenken

Voorbeelden:

- financiële garantstelling bij de afnemer t.b.v. de milieurisico's als gevolg van toepassen op de grond.
- import van producten met negatieve waarde die hier worden toegepast op de bodem of in diepe plassen of worden verwerkt door grondreinigers (AEC bodemas, verontreinigde grond, verontreinigde bagger,...); daarbij de vraag of import kan worden verhinderd of maken van privaatrechtelijke afspraken.

B. Reikwijdte NEN-normen onder Kwalibo

1. Norm toegankelijkheid

NEN normen voor bodem zijn (vrijwel) allemaal afgekocht door de minister. Deze normen zijn vrijwel allemaal toegankelijk via NEN-connect (uitgezonderd bijv. NTA 8017:2016 NEN 5706:2003).

Overwogen moet worden of niet alle NEN-normen waar vanuit de in bijlage C opgenomen normdocumenten naar aangewezen wordt afgekocht moeten worden.

2. Norm commissies

De financieringsstructuur van NEN is anders dan die van schemabeheerders. De structuur van NEN werpt mogelijk een barrière op voor het bereiken van participatie van relevante stakeholders. Voor deelname aan NEN commissies moet een geïnteresseerde partij jaarlijks een financiële bijdrage doen. Daarnaast vergt deelname aan de commissies tijd welke een vorm van een 'in-kind' bijdrage aan een norm kan worden beschouwd (ook van toepassing voor participatie aan begeleidingscommissies of (C)CvD's bij schemabeheerders). Door deze financieringsconstructie is het mogelijk dat er geen evenwichtige bijdrage van marktpartijen is bij de totstandkoming/ herziening van NEN normen. Branche organisaties, decentrale overheden en kleinere ondernemingen zullen daarom mogelijk afzien van deelname waarmee de totstandkoming van een NEN norm niet met volledig steun van het werkveld gebeurt.

Nader bestuderen of de financieringsstructuur herzien kan worden bijvoorbeeld beoordelen of deelname participatie aan normsubcommissies afgekocht kan worden.

C. Knelpunten bij normdocumenten voor bouwmaterialen en andere knelpunten bij bouwstoffen

In de afgelopen periode is duidelijk geworden dat er nog al wat knelpunten zijn bij o.a. de normdocumenten voor bouwproducten, deze hebben onder meer betrekking op:

- Scope van het normdocument en toepassingsgebied;
- Producenten en leveranciers;
- Geldigheid bij wijziging van productieproces;

- Stoffenpakket, samenstelling en uitloging en zorgplicht Bbk;
- Indeling product: grond, bouwstof (vormgegeven, niet vormgegeven) en buiten categorie;
- Circulair gebruik (materialenpaspoort);
- Juridische status categorie 2 versus 10.

Het is wenselijk om deze punten nader te beschouwen en te verkennen, om ongewenste situaties op te lossen en het risico op misstanden en discussies in de (uitvoerings)praktijk te verkleinen. Het zou goed zijn om in een dergelijke beschouwing ook onderstaande (bredere) onderwerpen en voorbeelden mee te nemen die beleidsmatig aandacht vragen.

Onderscheid circulair hergebruik en nuttige toepassing reststoffen

Onderscheid maken tussen 1. hoogwaardig hergebruik van vrij toepasbare bouwstoffen vanuit Circulaire Economie (zowel primair en secundair, met eventueel een simpele bewerking zoals breken, zeven, frezen) en 2. nuttige toepassing van reststoffen onder de noemer laagwaardig (bijvoorbeeld opgewerkte bodemas) en/of niet-circulair (bijvoorbeeld immobiliseren).

Voor deze reststoffen zouden we beleidsmatig moeten inventariseren of we de producent via een beschikking rond einde afval-status i.c.m. de inrichtingsvergunning kunnen stimuleren een hoogwaardigere kwaliteit te produceren. Het kan immers niet bedoeling zijn dat een dergelijke 'nuttige toepassing' een publiek probleem gaat worden (zoals nu bijvoorbeeld staalslak, TGG, etc). Hierbij is een duidelijk flankerend bouwstoffenbeleid een must. Kwalitatief zal een dergelijke nuttige toepassing overigens nog steeds moeten voldoen aan het Bbk.

Bronaanpak i.p.v end-of-pipe

In 2006 is er heel bewust gekozen om bouwstoffen niet-meldingsplichtig in het Bbk te maken. De gedachte hierachter was dat het effectiever was om toezicht te houden op de producent/leverancier dan op alle toepassingslocaties met zijn product. De conclusie na 15 jaar is dat er wel wat meer gecontroleerd zou moeten worden bij de bron (zie in deze ook de ervaring met TGG van ATM).

Discussie rond kunstmatige zanden

Er zou beleidsmatig een discussie gevoerd moeten worden rond de status van kunstmatige zanden (TGG, TAG-zand, ECO-filler, SGS-filler (= zandfractie staalslak). Betreft het een bouwstof of blijft het grond. En als het grond blijft, gaan we dan het hoofdstuk grond & bagger opsplitsen in 2 delen: natuurlijke en kunstmatige zanden. De afgelopen jaren hebben TGG en de casus Vink (zand uit kunstgrasvelden) laten zien dat het publieke risico met name in de kunstmatige zanden aanwezig is.

Sluit aan bij EU-regelgeving

De insteek zou moeten 'Europees, tenzij'. Voor bouwstoffen waarvoor een Europese BRL is vastgesteld, zou de binnenlandse BRL ingetrokken moeten worden (zie granulaten). Het voorkomt ondermijning van de Europese bouwstoffenregelgeving (de CPD) en het risico op tegenstrijdigheden in normdocumenten.

Bijlage 6 Transponeringstabel aanbevelingen naar maatregelen

Aanbevelingen P2 rapport naleving		
	Aanbevelingen	Maatregelen
1	Bodemsignalen: hoewel de bodemsignalen belangrijk zijn om zicht te krijgen op overtredingen zijn ze in de huidige vorm lastig te analyseren en te gebruiken voor dit onderzoek. Het type en het aantal signalen hangt onder andere af van de prioriteiten en expertise van de bevoegde gezagen. Ze geven geen representatief beeld. Het zou waardevol zijn als de bodemsignalen geografisch (land-dekkend) en/of thematisch (BRL'en) meer de gehele sector representeren.	Maatregel 2.2.c: verbeteren informatiepositie ILT
2	Themaonderzoeken: de themaonderzoeken zijn een sterk middel om een representatieve meting te doen van de naleving van een BRL. De manier waarop de thema's gekozen worden is vooral op basis van de expertise van de medewerkers. Risicogestuurd toezicht krijgt steeds meer vorm binnen ILT en zou hierbij kunnen helpen. Het RIVM-rapport zou de keuzes van de thema's kunnen ondersteunen.	Maatregel 2.2.c: verbeteren informatiepositie ILT
3	Controles: Voor het uitvoeren van inspecties is het van groot belang dat bekend is waar de werkzaamheden worden uitgevoerd. Doordat er in het stelsel momenteel geen meldplicht is, wordt de handhaving door de ILT en de omgevingsdiensten bemoeilijkt en kost dit relatief veel capaciteit. Als de inspecteurs aangekondigd langskomen, zoals nu in de praktijk gebeurt, kunnen de bedrijven hun best doen om alles zo goed mogelijk volgens de regels te doen. Hetzelfde geldt voor de CI's, zij komen ook (vrijwel) altijd aangekondigd langs. Een maatregel die bedrijven verplicht om van te voren aan te geven wanneer ze waar welke handeling gaan doen, wordt sterk aanbevolen. Hierin kan mogelijk een taak komen te liggen bij omgevingsdiensten of door het invoeren van veldbezoeken bij uitvoering onderzoek wanneer de overheid opdrachtgever is.	Maatregel 2.2.c: verbeteren informatiepositie ILT

Aanbevelingen beleidsevaluatie Witteveen+Bos		
	Aanbevelingen	Maatregelen
12.1.1	Stelsel. Het versterken van de publieke betrokkenheid bij het stelsel op alle fronten is een vereiste om het stelsel levensvatbaar te houden. Hier zal de overheid actief op moeten acteren. Dit impliceert het vrijmaken van middelen, dat wil zeggen menskracht, en het stimuleren om te participeren in werkgroepen, verbeteren van aanbestedingen en data en informatie op orde brengen. Dit mede ook met het oog op verdere decentralisatie vanwege de komst van de Omgevingswet.	Maatregel 1.3.a: deelnemen door lenW aan de commissies die normdocumenten op- en vaststellen; Maatregel 1.3.b: sturen op de samenstelling en deskundigheid van de CvD's (schemabeheerders) en taakcommissies (NEN); Maatregel 1.4.b: instellen van een interne toetsingscommissie bij lenW; Maatregel 2.2.a: aanscherpen van de rol van de ILT; Maatregel 2.2.b: de rol van de decentrale overheden; Maatregel 2.2.c: verbeteren van de informatiepositie van de ILT; Maatregel 2.2.d: versterken van de VTH-instrumenten Maatregel 3.1: Inrichten van een integrale overlegstructuur Kwalibo Maatregel 4.1.a: opstellen van een samenwerkingsprotocol; Maatregel 4.1.b: beter afstemmen binnen de overheid; Maatregel 4.1.c: versterken van de beleidscyclus en de rolvastheid binnen lenW; Maatregel 4.2.a: vergroten van de kwantitatieve capaciteit; Maatregel 4.2.b: verbeteren van de borging van kennis en expertise
12.1.2	Stelsel. Het is gewenst dat kwaliteitsborging in het publiekopdrachtgeverschap verder te versterken. Aanbevolen wordt om te onderzoeken hoe grote publieke opdrachtgevers (zoals Rijkswaterstaat, gemeenten, provincies en waterschappen) kunnen worden gestimuleerd om Kwalibo te versterken en daarmee een belangrijke voorbeeldfunctie in te nemen voor de rest van het veld.	Maatregel 4.1.b: Beter afstemmen binnen de overheid

12.1.3	Stelsel. Voorlichting over het werkveld naar bestuurders, aanpalende werkvelden en eventueel andere relevante stakeholders verdient aandacht. De kennis over het Kwalibo systeem bij betrokken professionals in het werkveld zelf is afgekalfd, deels door vertrek van kennisdragers, deels omdat het systeem in de loop der jaren steeds verder is uitgebreid. De beschikbare informatie over het systeem is verbrokken, moeilijk vindbaar of deels verouderd. Aanbevolen wordt om een eigentijdse update te maken, digitaal aantrekkelijk en toegankelijk, van de destijds door Senter Novem (voorganger van Bodem+) opgestelde Handreiking Besluit Bodemkwaliteit. Sluit hierbij ook aan op voorlichting en initiatieven die plaatsvinden rondom de komst van de Omgevingswet.	Maatregel 3.1: Inrichten van een integrale overlegstructuur Kwalibo Maatregel 4.2.b: verbeteren van de borging van kennis en expertise <i>Noot: in het kader van de Omgevingswet wordt de digitale omgeving (ook voor bodem) herzien. Dat zal mede invulling geven aan deze aanbeveling.</i>
12.2.1	Handhaving. Daarom wordt aanbevolen om op korte termijn extra budget beschikbaar te stellen bij de ILT voor onder andere het uitvoeren van themaonderzoeken van BRL's die tot heden nog niet zijn onderworpen aan themaonderzoeken. Over de in totaal 72 BRL's heeft de ILT tot nu toe circa 10 BRL's een themaonderzoek uitgevoerd. Van de overige BRL's zijn tot op heden geen nalevingscijfers bekend. Hierdoor is onduidelijk hoe het staat met de werking en het doelbereik van deze BRL's.	Maatregel 2.2.c: verbeteren van de informatiepositie van de ILT
12.2.2	Handhaving. Het versterken van de informatiepositie van handhavers en toezichthouders door verdere ontwikkeling van beschikbaar instrumentarium. Hierbij wordt gedacht aan: het opzetten/implementeren van een systeem van where-aboouts (locatiegegevens waar Kwalibowerkzaamheden plaatsvinden); het opzetten/implementeren van een grondstromenpaspoort.	Maatregel 2.2.c: verbeteren van de informatiepositie van de ILT
12.3.1	Normdocumenten. Het gezamenlijk versterken van de governance structuur en draagvlak voor het opstellen van normdocumenten bij schemabeheerders en CCvD's.	Maatregel 1.2.a: beschrijven van de samenwerking en ieders verantwoordelijkheden bij de totstandkoming, toetsing en aanwijzing van normdocumenten in een protocol; Maatregel 1.2.b: beschrijven van de wensen en vereisten voor de opzet en inhoud van een normdocumenten in een leidraad;

		Maatregel 1.3.a: deelnemen door lenW aan de commissies die normdocumenten op- en vaststellen; Maatregel 1.3.b: sturen op de samenstelling en deskundigheid van de CvD's (schemabeheerders) en taakcommissies (NEN); Maatregel 1.3.c: versnellen van de werkwijze van lenW respectievelijk de schemabeheerder/NEN in het proces van totstandkoming/aanwijzing van normdocumenten
12.3.2	Normdocumenten. Het oplossen/verbeteren van onduidelijke en multi-interpretabele normdocumenten door invoering van basismilieukwaliteitseisen in de Regeling bodemkwaliteit.	Maatregel 1.1.a: aanscherpen van milieudoelen; Maatregel 1.2.b: beschrijven van de wensen en vereisten voor de opzet en inhoud van een normdocumenten in een leidraad; Maatregel 1.2.c: herzien van bestaande normdocumenten Maatregel 1.2.e: inrichten van een loket voor interpretatieverschillen
12.3.3	Normdocumenten. Het standaardiseren en versnellen van de procedure voor opname en wijziging van normdocumenten in de Regeling bodemkwaliteit (bijvoorbeeld standaard op twee vaste momenten in het jaar), zowel in het private traject als het publieke traject.	Maatregel 1.3.c: versnellen van de werkwijze van lenW respectievelijk de schemabeheerder/NEN in het proces van totstandkoming/aanwijzing van normdocumenten
12.3.4	Normdocumenten. De Nederlandse betrokkenheid bij het opstellen van Europese normdocumenten moet worden vergroot teneinde te voorkomen dat er EU regelgeving wordt opgesteld die negatief doorwerkt in ons bodembeheer.	Maatregel 1.3.a: deelnemen door lenW aan de commissies die normdocumenten op- en vaststellen.

Aanbevelingen rapport dhr. Kuijken		
	Aanbevelingen	Maatregelen
1	Er is formeel geen stelsel/systeemverantwoordelijke, zoals bijvoorbeeld bij het beleidsterrein water; deze zou in de regelgeving moeten worden verankerd en belegd bij de staatssecretaris van IenW. Zij heeft in dat verband een regulier Bestuurlijk Overleg Bodem (VNG, IPO, UvW) en spreekt op bestuurlijk niveau met de schemabeheerders.	Maatregel 3.1: Inrichten van een integrale overlegstructuur Kwalibo Maatregel 4.1.a: opstellen van een samenwerkingsprotocol
2	Het DG Water en Bodem moet voldoende capaciteit, deskundigheid en tijd krijgen om de stelselverantwoordelijkheid en onderstaande aanbevelingen, die daarmee samenhangen, zorgvuldig in te richten.	Maatregel 4.2.a: vergroten van kwantitatieve capaciteit
3	Er is sturing nodig op het stelsel; knelpunten moeten sneller worden opgelost. Ik adviseer de instelling van een Stuurgroep of Begeleidingsgroep Bbk op tenminste directeursniveau van de betrokken overheden onder leiding van het DG Water en Bodem, met de schemabeheerders daarin als linking pin tussen het private en publieke deel van het stelsel. Deze kan het huidige Implementatieteam vervangen dat vanaf 2011 geen formele uitvoerende status meer heeft. De Stuur/ Begeleidingsgroep zou een formele adviesmogelijkheid moeten krijgen naar de staatssecretaris. Ik adviseer daarenboven een formele mogelijkheid voor alle betrokkenen in het stelsel/Bbk te introduceren om met knelpunten te escaleren naar dit niveau.	Maatregel 1.2.e: inrichten van een loket voor interpretatieverschillen; Maatregel 3.1: Inrichten van een integrale overlegstructuur Kwalibo; Maatregel 4.1.a: opstellen van een samenwerkingsprotocol
4	Er is een gebrekkige kennis- en expertisefunctie rond het Bbk. Deze is cruciaal voor het stelsel. RWS/Bodem+ zou moeten worden opgeschaald tot het formele Kennis- en Expertisecentrum voor het Bbk en zo nodig daarvoor samenwerking moeten aangaan met kennisinstituten. Zij moeten deze kennis opbouwen en verder uitbouwen, actueel hebben en actief ontsluiten naar alle betrokken partijen, met name de bevoegde gezagen. Beleidsmatige knelpunten kunnen worden voorgelegd aan IenW-beleid (zie hiervoor).	Maatregel 1.2.e: Inrichten van een loket voor interpretatieverschillen; Maatregel 3.1: Inrichten van een integrale overlegstructuur Kwalibo; Maatregel 4.2.b: Verbeteren van de borging van kennis en expertise

5	De publieke betrokkenheid bij de private besluitvorming binnen het stelsel moet vergroot worden. De Commissies van Deskundigen (CvD's) spelen een hele belangrijk rol, onder andere bij de besluitvorming over normdocumenten. Deze colleges bestaan vooral uit deskundige leden vanuit de sector zelf. Het ministerie van lenW zou structureel zitting moeten hebben in alle CvD's. Het ministerie kan dan ook agenderend optreden. Tevens zouden enkele onafhankelijke wetenschappelijke (milieu- en bodem) deskundigen moeten worden benoemd in de CvD's. Dit ware formeel te regelen. Ook lijkt het verstandig te bepalen dat normdocumenten regelmatig moeten worden geëvalueerd met oog op actuele inzichten. Hierover moet worden gerapporteerd aan lenW.	Maatregel 1.3.a: deelnemen door lenW aan de commissies die normdocumenten op- en vaststellen; Maatregel 1.3.b: sturen op de samenstelling en deskundigheid van de CvD's (schemabeheerders) en taakcommissies (NEN); Maatregel 1.4: Verbeteren van de toetsing van normdocumenten; Maatregel 1.4.b: instellen van een interne toetsingscommissie bij lenW
6	Met deze versterking van de CvD's en de nadrukkelijke rol van lenW in de CvD's is wellicht de huidige functie van de Stichting Bouwkwiteit (Toetsings- respectievelijk Harmonisatiecommissie Bodemkwaliteit) overbodig en kan de keten van besluitvorming over normdocumenten worden verkort. Daarmee kan ook versnelling in de besluitvorming worden bereikt.	Maatregel 1.3.c: Versnellen van de werkwijze van lenW respectievelijk de schemabeheerder/NEN in het proces van totstandkoming/aanwijzing van normdocumenten; Maatregel 1.4.b: instellen van een interne toetsingscommissie bij lenW;
7	Ook gelet op de Kwalibo-evaluatie zou nog eens goed naar de onafhankelijkheid en financiering - via onder andere de betaling door de certificaathouders - van de Certificerende Instellingen gekeken moeten worden.	Maatregel 2.1.a: Aanscherpen van de rol van de CI's en de RvA; Maatregel 2.1.b: Verbeteren van de onafhankelijkheid van de CI's; Maatregel 2.2.a: Aanscherpen van de rol van de ILT
8	In normdocumenten en/of productcertificaten moeten in principe alle relevante stoffen worden opgenomen en benoemd die op het materiaal betrekking hebben of voor de productie zijn gebruikt. Ook als dat geen genormeerde stoffen zijn. Volledige transparantie is geboden. De bodemintermediairs hebben primair de zorgplicht voor het materiaal en moeten die ook waar maken.	Maatregel 1.2.b: Beschrijven van wensen en vereisten voor de opzet en inhoud van een normdocument in een leidraad; Maatregel 1.2.c: Herzien van bestaande normdocumenten;

9	De Inspectie (ILT) moet als toezichthouder in het stelsel van het Bbk meer capaciteit vrij maken respectievelijk krijgen voor het toezicht op de Certificerende Instellingen en bodemintermediairs. Er is nu een te groot handhavingstekort, zo blijkt ook uit de Kwalibo-evaluatie. Overwogen moet worden om te regelen dat het eerder dan nu mogelijk is de erkenning van een CI of een bodemintermediair (tijdelijk) in te trekken bij overtreding. Het viel mij op dat die drempel nu heel hoog ligt. De ILT moet actief en systematisch de ervaringen uit de praktijk delen met lenW (beleid en RWS/Bodem+). Wellicht is het mogelijk de zogenaamde 'whereabouts' (onaangekondigd toezicht) in te voeren.	Maatregel 2.2: Intensiveren van het publieke toezicht en de publieke handhaving Maatregel 3.1: Inrichten van een integrale overlegstructuur Kwalibo Maatregel 1.5.a: Verbeteren van de informatiepositie bij de eerste aanvraag van een erkenning; Maatregel 1.5.b: Verbeteren informatiepositie Bodem+ bij wijziging van een erkenning Maatregel 2.1.a: Aanscherpen van de rol van de CI's en de RvA; Maatregel 2.1.b: Verbeteren van de onafhankelijkheid van de CI's; Maatregel 2.2.c: Verbeteren van de informatiepositie van de ILT; Maatregel 4.2.a: Vergroten van kwantitatieve capaciteit.
10	Overwogen zou moeten worden in navolging van de wijze waarop de decentrale gezagen hun kwaliteit verbeteren op grond van het normdocument 8001/8002, ook binnen de rijksdienst een kwaliteitsverbetering door te voeren binnen het VTH-stelsel op basis van normering-protocollering-certificering. Normeren en certificeren van kennis, kunde en capaciteit bij de toepassing van grond, bouwstof of bagger bij gemeenten, provincies, waterschappen, RWS, Omgevingsdiensten is van groot belang en bevordert het vertrouwen, gelet op de cruciale functie die zij hebben in het Bbk. Ook de rijksoverheid moet zich mijns inziens aan kwaliteitsstandaarden gaan houden.	Maatregel 2.2.a: Aanscherpen van de rol van de ILT; Maatregel 2.2.d: Versterken van de VTH-instrumenten; Maatregel 3.2: Uitvoeren van een gezamenlijke risicoanalyse.
11	Voor de vergunningverlening en handhaving in het kader van het Bbk door de bevoegde gezagen moet niet alleen goede deskundigheid worden opgebouwd of vastgehouden, er zou een formeel en praktisch toepasbaar Handhavingskader gemaakt moeten worden dat duidelijk de verantwoordelijkheden en bevoegdheden en daarmee ook de grenzen aangeeft van het beoordelen en handhaven bij toepassingen. Binnen het stelsel moeten verantwoordelijkheden eenduidig zijn en moeten alle partijen rolvast zijn en daarop worden aangesproken door de stelselverantwoordelijke.	Maatregel 2.2.d: Versterken van de VTH-instrumenten

12	Overwogen moet worden een grondstromen- of materialenpaspoort te introduceren, zoals de evaluatie Kwalibo aanbeveelt. Een belangrijk aandachtspunt bij Kwalibo is namelijk het volgen van grondstromen. Als door partijen grond verkeerd wordt toegepast, al dan niet na behandeling, kan dat grote consequenties hebben. Omdat inzicht in de herleidbaarheid van grondstromen voor een deel ontbreekt is toezicht en handhaving hierop moeilijk. Als oplossingsrichting hiervoor is het “grondstromenpaspoort” nadrukkelijk in beeld. Een dergelijk paspoort met uniek nummer voor partijen grond kan ervoor zorgen dat de transparantie toeneemt en de bewustwording van overdracht met volledige ontsluiting van informatie gemeengoed wordt.	Maatregel 2.2.c: Verbeteren van de informatiepositie van de ILT
----	---	--