



Beleidsvaluatie Kwaliteitsborging Bodem

DEEL 1 Hoofdrapport

Project Beleidsevaluatie Kwaliteitsborging bodem
Opdrachtgever Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Document Hoofdrapport
Status Definitief
Datum 4 september 2020
Referentie 114822/20-013.047

Projectcode 114822
Projectleider drs. E. Weerman
Projectdirecteur drs. D.J.F. Bel

Auteur(s) mr H.J.M. Winkelhuijzen
 drs. J.W Kuil
 ir. F.D. Cieraad
 ir. W. Hendriks
 ing M. van Houten
 drs. E. Weerman
Gecontroleerd door ir. F.D. Cieraad; ir. W. Hendriks
Goedgekeurd door drs. E. Weerman

Paraaf

Adres Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V. | Deventer
 Koningin Julianaplein 10, 12e etage
 Postbus 85948
 2508 CP Den Haag
 +31 (0)70 370 07 00
 www.witteveenbos.com
 KvK 38020751

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|----------|----------------------------------------------------------|-----------|
| 0 | MANAGEMENT SAMENVATTING | 1 |
| 0.1 | Inleiding | 1 |
| 0.2 | Ernst en urgentie | 2 |
| 0.3 | Vertrouwen | 2 |
| 0.4 | Governance | 2 |
| 0.5 | Handhaving en toezicht | 3 |
| 0.6 | Volgen van grondstromen | 3 |
| 0.7 | Multi-interpretabelheid normdocumenten | 3 |
| 0.8 | Opdrachtgeverschap | 4 |
| 0.9 | Zelfreinigend vermogen sector niet zichtbaar | 4 |
| 0.10 | Kwalibo-stelsel versus kabinetstandpunt conformiteit | 4 |
| 0.11 | Stelseldiscussie publiek-privaat versus geheel publiek | 4 |
| 0.12 | Europese normdocumenten | 5 |
| 0.13 | Overige knel- en verbeterpunten | 5 |
| 1 | INLEIDING | 6 |
| 1.1 | Uitleg werking kwaliteitsborgingssystemen | 7 |
| 1.2 | Aanleiding evaluatie | 8 |
| 1.3 | Doel- en vraagstelling evaluatie | 10 |
| 1.4 | Onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren | 11 |
| 1.5 | Leeswijzer | 11 |
| 2 | OVERZICHT KWALIBO-STELSELEN EN CONTEXT | 13 |
| 2.1 | Inleiding | 13 |
| 2.2 | Historie en kader Kwalibo | 15 |
| 2.3 | Kwalibo en conformiteitsbeoordeling | 15 |
| 2.4 | Hoofddoelstellingen kwaliteitsborging bodem | 16 |
| 2.5 | Actoren | 18 |
| 2.6 | Reikwijdte en instrumenten Kwalibo | 19 |
| 2.7 | Verschillen en overeenkomsten met vergelijkbare systemen | 20 |
| 2.8 | Aandachtspunten voor de evaluatie | 21 |

| | | |
|----------|----------------------------------------------------------------|-----------|
| 3 | WERKING ERKENNINGSREGELING | 22 |
| 3.1 | Inleiding | 22 |
| 3.2 | Beschrijving | 22 |
| 3.3 | Bevindingen | 24 |
| 3.4 | Conclusie: knelpunten en oplossingsrichtingen | 27 |
| 4 | WETTELIJKE VOORSCHRIFTEN / VERBODEN EN VERPLICHTINGEN | 30 |
| 4.1 | Inleiding | 30 |
| 4.2 | Beschrijving | 31 |
| 4.3 | Bevindingen | 32 |
| 4.4 | Conclusie: knelpunten en oplossingsrichtingen | 35 |
| 5 | WERKING CERTIFICERING EN ACCREDITATIE (INHOUDELIJK) | 37 |
| 5.1 | Inleiding | 37 |
| 5.2 | Beschrijving | 37 |
| 5.3 | Bevindingen | 39 |
| 5.4 | Conclusies: knelpunten en oplossingsrichtingen | 42 |
| 6 | WERKING CERTIFICERING EN ACCREDITATIE (GOVERNANCE) | 45 |
| 6.1 | Inleiding | 45 |
| 6.2 | Beschrijving | 46 |
| 6.3 | Bevindingen | 50 |
| 6.4 | Conclusies: knelpunten en oplossingsrichtingen | 52 |
| 7 | WERKING STELSEL HANDHAVING, TOEZICHT EN CONTROLE | 58 |
| 7.1 | Inleiding | 58 |
| 7.2 | Beschrijving | 58 |
| | 7.2.1 Partijen en interacties | 58 |
| | 7.2.2 Verschillende soorten handhaving en toezicht - begrippen | 60 |
| 7.3 | Bevindingen | 62 |
| 7.4 | Conclusies: knelpunten en oplossingsrichtingen | 67 |

| | | |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 8 | KWALIBO KNELPUNTEN BINNEN AFZONDERLIJKE SECTOREN | 73 |
| 8.1 | Inleiding | 73 |
| 8.2 | Sector Bodemsanering | 73 |
| 8.3 | Sector Reinigen en toepassen van grond en baggerspecie | 74 |
| 8.4 | Sector Produceren en toepassen van bouwstoffen | 75 |
| 8.5 | Sector Mechanische boringen, inclusief bodemenergiesystemen | 76 |
| 8.6 | Sector Bodembeschermende voorzieningen, inclusief aanleg en inspectie | 77 |
| 9 | OPDRACHTGEVERSCHAP EN DESKUNDIGHEID | 78 |
| 9.1 | Inleiding | 78 |
| 9.2 | Deskundigheid in de sectoren | 78 |
| 9.3 | Bevindingen | 82 |
| 9.4 | Conclusie: knelpunten en oplossingsrichtingen | 84 |
| 10 | KABINETSTANDPUNT CONFORMITEITSBEOORDELING | 86 |
| 10.1 | Voorgeschiedenis | 87 |
| 10.2 | Voordelen publiek-privaat stelsel voor Kwaliteitsborging | 87 |
| 10.3 | Nalevingsbereidheid normdocumenten Kwalibo | 88 |
| 10.4 | Langs de meetlat van de conformiteit | 89 |
| 10.5 | Gevolgen overschakelen naar publiek stelsel | 94 |
| 10.6 | Samenvattende conclusies | 95 |
| 11 | BESCHOUWING KNELPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN | 96 |
| 11.1 | Inleiding | 96 |
| 11.2 | Algemene beschouwing knelpunten en oplossingsrichtingen | 97 |
| 11.3 | Het stelsel volgens kabinetsstandpunt conformiteit en vergelijk andere stelsels | 101 |
| 11.4 | Afsluitend: de reflectie | 102 |
| 12 | SAMENVATTENDE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 103 |
| 12.1 | Conclusie stelselkeuze | 103 |
| 12.2 | Samenvatting overige conclusies | 104 |
| 12.3 | Aanbevelingen | 106 |
| | Laatste pagina | 107 |

Deel 2 Bijlage(n)

| | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| I | Literatuur |
| II | Beleidsreconstructie |
| III | Werking van sectoren in de bodemketen |
| IV | Resultaten Enquête |
| V | Kwaliteitsborging in buurlanden |
| VI | Kwaliteitsborging in vergelijking met andere publiek- private kwaliteitsborgingssystemen |
| VII | Verklarende woordenlijst |
| VIII | Deelnemers beleidsevaluatie |
| IX | Knelpuntentabel |
| X | Conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid |

0

MANAGEMENT SAMENVATTING

0.1 Inleiding

Op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is door het consortium ATOsborne en Witteveen+Bos een beleidsevaluatie uitgevoerd naar de werking en het doelbereik van het stelsel voor de Kwaliteitsborging in het bodembeheer, ook wel Kwalibo-stelsel genoemd.

Het stelsel heeft betrekking op een groot aantal activiteiten. In deze evaluatie is de volgende indeling voor de diverse betrokken sectoren gehanteerd:

- Bodemsanering;
- Reinigen en toepassen van grond en baggerspecie;
- Produceren en toepassen van bouwstoffen;
- Mechanisch boren, inclusief het aanleggen van energiesystemen; en,
- Aanbrengen van bodembeschermende voorzieningen.

Al deze sectoren dragen bij aan maatschappelijke opgaven zoals gezonde leefomgeving, energietransitie, circulaire economie, klimaatadaptatie, etc. en daardoor relevant.

Bij de uitgevoerde evaluatie is het stelsel vanuit verschillende invalshoeken beschouwd:

- De werking van (het stelsel van) de erkenningsregeling;
- Wettelijke verboden en verplichtingen;
- De werking van certificering en accreditatie (inhoud documenten);
- De werking van certificering en accreditatie en dan bezien vanuit Governance;
- De werking van handhaving, toezicht en controle;
- Specifieke punten die spelen binnen de diverse afzonderlijk sectoren;
- Opdrachtgeverschap.

De evaluatie heeft plaatsgevonden via een groot aantal activiteiten zoals literatuuronderzoek, enquête, interviews, workshops, themasessies, etc. Er heeft periodiek toetsing plaatsgevonden van de bevindingen via o.a. klankbordgroep bijeenkomsten. Bij de aanpak heeft sterk de nadruk gelegen op het achterhalen van knelpunten en het benoemen van mogelijke oplossingsrichtingen die daarbij horen. Dit heeft geleid tot een lijst van 32 knelpunt met één of meerdere oplossingsrichtingen per knelpunt. Door deze werkwijze en wijze van rapporteren kan de indruk ontstaan dat er weinig goed gaat in het Bodembeheer. Dat beeld willen wij niet neerzetten: het is een uniek en veelomvattend stelsel waarin veel zaken goed zijn geregeld en waarbij er ook zeer veel zaken gewoon goed gaan. Maar zoals voor ieder kwaliteitssysteem geldt; er is altijd onderhoud nodig, soms klein en soms groot. Wij zien deze evaluatie als een aanzet voor een dergelijk "onderhoudsprogramma"; in de rapportage zijn daarvoor een aantal specifieke aanbevelingen opgenomen.

Navolgend is in een aantal paragrafen de belangrijkste bevindingen en conclusies weergegeven.

0.2 Ernst en urgentie

Uit diverse rapporten blijken de zorgen over de overtredingen in het kader van Kwalibo en de negatieve gevolgen daarvan voor het milieu. Denk daarbij aan de diverse rapporten van RIVM en ILT. Veel van deze zorgen worden ook bevestigd door de omgevingsdiensten. De rapporten maken melding van overtredingen die plaatsvinden als het gaat om naleven van de noodzakelijke kwaliteitsborging en de grote risico's voor het milieu. Daarbij gaat het onder meer om de vervuiling van bodem en grondwater en in het verlengde daarvan op lange termijn de bedreiging van het drinkwater. Daarnaast speelt het toenemende risico van de ondermijning van een gelijk speelveld, wat leidt tot druk om werkzaamheden in strijd met de regels uit te voeren. In opdracht van het ministerie is een tweede onafhankelijk onderzoek uitgevoerd door bureau P2 om de feiten met betrekking tot het nalevingstekort bij de belangrijkste ongewenste gebeurtenissen zo *veel mogelijk* te kwantificeren. Daar ILT risicogericht toezicht houdt en omdat het om vele duizenden bodemwerkzaamheden per jaar gaat, is het per definitie niet mogelijk om een representatief kwantitatief nalevingsbeeld op te stellen. De centrale vraag is vervolgens of het voldoende aannemelijk is dat er sprake is van voldoende ernst en urgentie. Het P2-onderzoek heeft zich gericht op alle ILT-themaonderzoeken ten aanzien van de volgende activiteiten: monsterneming bij partijkeuring, aanleg van bodemenergie systemen, milieuhygiënisch (water)bodem- onderzoek, grond en bagger werkzaamheden, bodemsaneringen en controles door Certificerende Instellingen, in de periode 2011-2019. Hoewel de ILT-themaonderzoeken nog niet alle Kwalibo-sectoren hebben onderzocht, en de beschikbare cijfers best genuanceerd kunnen worden, kan inmiddels wel geconcludeerd worden dat de ernst en urgentie met betrekking tot het nalevingstekort van Kwalibo voor deze sectoren inmiddels voldoende aannemelijk is gemaakt.

0.3 Vertrouwen

Kernwaarde van elk kwaliteitsborgingsstelsel is vertrouwen. Het gaat om vertrouwen tussen de diverse betrokkenen binnen de private sector, vertrouwen tussen de private en de publieke sector en het beeld van buiten op de sector. Gebleken is dat bij een aanzienlijk aantal actoren het vertrouwen in de uitvoering van het Kwalibo-stelsel in de loop der jaren sterk is afgenomen. De geïnventariseerde knelpunten dienen daarom daadkrachtig en op korte termijn te worden opgepakt om ervoor te zorgen dat het stelsel weer voldoende draagvlak en vertrouwen terugwindt en toekomstbestendig wordt.

In deze rapportage worden diverse oplossingsrichtingen beschreven die in voldoende mate de gerezen knelpunten kunnen aanpakken. Herstel van vertrouwen is echter alleen mogelijk indien er bij *alle* partijen de ernst en urgentie van de knelpunten wordt onderkend en de noodzaak om een gezamenlijk verbetertraject in te gaan wordt ingezien. Indien het vertrouwen in het huidige publiek-private Kwalibo-stelsel voor de betrokken sectoren onvoldoende kan worden hersteld, dient te worden overwogen om voor deze sectoren over te gaan tot een publiek stelsel van kwaliteitsborging.

0.4 Governance

Governance is een containerbegrip dat duidt op de wijze van handelen en besturen, de gedragscode en het toezicht op organisaties. Tijdens deze evaluatie is onder "governance" ingezoomd op de wijze van het tot stand komen van normdocumenten en de samenwerking tussen partijen daarbij. Als prominent knelpunt wordt de beperkte betrokkenheid van de (rijks)overheid genoemd bij het tot stand komen van documenten. De beperkte aanwezigheid van de overheid in dit proces heeft niet alleen invloed op de kwaliteit van de normdocumenten, maar werkt op diverse fronten door, met name ten aanzien van vertrouwen en beeldvorming en handhaving en toezicht. Hieraan gerelateerd is de vraag in hoeverre het afwegings- en besluitvormingsproces het belang van de overheid voldoende dient.

0.5 Handhaving en toezicht

Voor handhaving en toezicht zijn er de nodige knelpunten genoemd, waaronder met name: capaciteit en kennis, uitvoeringspraktijk en onaangekondigd toezicht en het volgen van grondstromen. De beschikbare capaciteit voor handhaving en toezicht is beperkt, zowel op rijksniveau als bij de decentrale bevoegde gezagen. Mede door verdergaande decentralisatie en uitbreiding van takenpakketten treedt er verwatering van kennis op. De complexe en soms tegenstrijdige regels maken het lastig en vergen specifieke kennis.

Handhaving op doelvoorschriften vraagt om meer kennis dan handhaving op middelvoorschriften. Dit punt kan feitelijk alleen worden opgelost door capaciteit op het gebied van publieke handhaving en toezicht uit te breiden, specifiek voor Kwalibo. In de uitvoeringspraktijk worden vaak fouten gemaakt, dit blijkt ook uit de diverse inspectierapporten en meldingen door bodesignalen. Er kunnen ook fouten gemaakt worden vanwege het woud aan regels en de redenen dat dingen mis gaan zijn divers. Als er zaken echt mis gaan, dan heeft dat vaak direct grote gevolgen, in de vorm van milieuschade en maatschappelijke onrust. Zo goed mogelijk voorkomen dat er zaken niet goed gaan is de verantwoordelijkheid van de private partijen. Er zijn meerdere oplossingsrichtingen denkbaar om hier verbetering in aan te brengen, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar versterking van de rol van de CI, verbreding pakket aan sancties, verbetering meldingssystematiek en/of door meer mogelijkheden te bieden voor onaangekondigd toezicht (de zogenaamde whereabouts).

0.6 Volgen van grondstromen

Een belangrijk aandachtspunt bij Kwalibo is het volgen van grondstromen. Als partijen grond verkeerd worden toegepast, al dan niet na behandeling, dan 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 er voor zorgen dat de transparantie toeneemt en de bewustwording van overdracht met volledige ontsluiting van informatie gemeengoed wordt.

0.7 Multi-interpretabelheid normdocumenten

De inhoud op diverse terreinen van de normdocumenten is tijdens deze evaluatie vaak naar voren gekomen. De documenten worden door sommigen als te ingewikkeld en te detaillistisch ervaren, in een document kunnen tegenstrijdigheden op meerdere vlakken voorkomen of de afstemming met Europese normen verdient aandacht, enzovoorts. Ook worden soms tegenstrijdige aspecten ten aanzien van de normdocumenten benoemd: enerzijds een roep om de normdocumenten meer gericht op doelvoorschriften te maken, terwijl aan de andere kant wordt aangegeven dat doelvoorschriften juist leiden tot meer problemen als het gaat om handhaafbaarheid en dat het beter zou zijn dat meer gebruik wordt gemaakt van middelvoorschriften. Doelvoorschriften vragen om een doel dat alle partijen op dezelfde manier uitleggen. Dat is in het kader van bodembeheer vaak bewerkelijk en niet eenvoudig. Het opstellen van concrete middelvoorschriften blijkt in de praktijk al lastig genoeg en multi-interpretabel. Er zijn meerdere oplossingsrichtingen aangereikt om de inhoud of gebruik van de normdocumenten te verbeteren, zoals de mogelijkheid tot het opnemen van basismilieukwaliteitseisen in de Regeling bodemkwaliteit. Hoe dit vervolgens in nieuwe wet- en regelgeving moet worden ingepast, of ondergebracht zou kunnen worden in een (vernieuwd) spoor van de zogenaamde essentiële eisen is hierbij een nadrukkelijk aandachtspunt.

0.8 Opdrachtgeverschap

Veel Kwalibo werkzaamheden worden uitgevoerd onder het opdrachtgeverschap van (semi-)publieke partijen. Rijkswaterstaat is de grootste "grondverzetter" van Nederland. Daarnaast geven waterschappen opdrachten voor het uitvoeren van baggerwerkzaamheden en ook gemeenten en provincies geven opdracht voor een breed scala aan bodem gerelateerde werkzaamheden. Vele private partijen werken samen met lokale overheden aan projecten. De opdrachtgever blijft in beginsel verantwoordelijk voor de uitvoering. Daarbij is het niet wenselijk dat hij deze volledig bij de erkende partij neerlegt, zonder daar sturing op te geven. Dat kan op verschillende manieren, maar zeker de *publieke* opdrachtgever zou meer moeten doen om ervoor te zorgen dat het werk dat hij laat uitvoeren met de gewenste kwaliteit wordt uitgevoerd.

0.9 Zelfreinigend vermogen sector niet zichtbaar

De private partijen benoemen in Kwalibo discussies vaak dat het om vertrouwen gaat, bedoelende dat de publieke kant te weinig vertrouwen in hen heeft. Ten aanzien van verbetering is er bij de sector allereerst de reflex dat "de overheid" haar zaakjes (o.a. professioneel opdrachtgeverschap) eerst maar eens op orde moet hebben. Er is frustratie in de markt over de afnemende deskundigheid bij veel overheden. Evenwel, wat de markt in de ogen van de overheid zelden doet is om zelf met substantiële initiatieven te komen om zaken die niet goed gaan te verbeteren. In ieder geval is onvoldoende zichtbaar wat de markt doet aan kwaliteitsborging, integriteit en verbeteracties. Door intensievere samenwerking ontstaat begrip en worden rollen en taken ook duidelijker. Samen werken aan de in deze evaluatie geconstateerde knelpunten is een eerste stap om onderlinge betrokkenheid te vergroten. Voor het verbeteren van het begrip en uitleg van het Kwalibo-stelsel naar de buitenwereld kan een specifiek traject opgezet worden.

0.10 Kwalibo-stelsel versus kabinetstandpunt conformiteit

Hoofdstuk 10 bespreekt de vraag of het huidige publiek-private stelsel van kwaliteitsborging, zoals vormgegeven door de Kwalibo-regelgeving, voldoet aan de algemene criteria uit het kabinetsstandpunt van 2016, gelet op de bevindingen uit voorliggend rapport. In hoofdstuk 10 wordt geconcludeerd dat het huidige publiek-private stelsel van Kwalibo aan 3 van de 11 criteria niet voldoende wordt voldaan en dat het voor 2 criteria voorsnog onzeker is of daar voldoende aan wordt voldaan. Hieruit blijkt eveneens de noodzaak om op korte termijn tot verbeteracties over te gaan.

0.11 Stelseldiscussie publiek-privaat versus geheel publiek

Het is de vraag of de voordelen van het verlaten van het huidige publiek-private stelsel opwegen tegen de nadelen van een geheel publiek stelsel. Geconcludeerd wordt dat belangrijke geconstateerde knelpunten uit het rapport, zoals de lage pakkans en de beperkte handavings- en toezichtcapaciteit, in feite grotendeels *stelselonafhankelijke* knelpunten zijn. Met andere woorden: welk stelsel je ook kiest, er zal binnen Kwalibo altijd sprake zijn van een onbalans tussen de duizenden potentieel te controleren werkzaamheden en het (in verhouding) haast onoverbrugbaar tekort aan handavings- en toezichtcapaciteit. Oplossingen dienen eerder te worden gezocht in intensivering van de samenwerking in de keten, betere instrumenten voor handhaving en toezicht, zoals het invoeren van 'where-abouts' en het grondstromenpaspoort, en het eenduidiger formuleren van normdocumenten waar sprake is van onheldere of multi-interpretabele teksten. Daarnaast wordt aanbevolen dat het ministerie meer budget voor handavingscapaciteit vrijmaakt bij de ILT en de decentrale overheden. Geconcludeerd wordt dat, alhoewel er aanzienlijke knelpunten geconstateerd zijn, er geen reden is om het publiek-private stelsel *als geheel* ter discussie te stellen.

0.12 Europese normdocumenten

Cruciaal als het gaat om de inhoud van de normdocumenten is dat er meer betrokkenheid moet komen bij het opstellen van Europese normen en de aansturing daarvan. De noodzaak hiervoor is sectorafhankelijk. Een aantal werkzaamheden is nagenoeg niet afhankelijk van Europese regels. Het betreft voornamelijk normdocumenten met betrekking tot bouwproducten, grond en bagger. Deze betrokkenheid is tot nu toe laag/te beperkt. Voorkomen moet worden dat er Europese normen worden opgesteld die strijdig zijn met nationale normen en het milieubelang van Nederland onvoldoende dienen. Op dit moment is er te weinig sturing op de Europese normen en de betekenis voor Nederland.

0.13 Overige knel- en verbeterpunten

Tijdens deze evaluatie is, los van het voorgaande, een aantal punten naar voren gekomen die aandacht of verbetering behoeven. Ook komen punten naar voren die raken aan het Kwalibo-stelsel, maar niet tot het stelsel behoren. Het is een gemiste kans om hier niets mee te doen. Niet alleen om het betreffende punt aan te pakken, maar juist om gezamenlijk tussen publiek en privaat hier aandacht aan te besteden. De samenwerking aangaan op deze punten draagt bij aan het eerdergenoemde "beeldvorming en vertrouwen". Het oppakken van deze punten, in combinatie met de hiervoor geconstateerde knelpunten, kan bijvoorbeeld plaats vinden in een door het Ministerie geïnitieerd en gefaciliteerd gezamenlijk Uitvoeringsprogramma. In dit programma kunnen diverse initiatieven gebundeld worden die al gestart zijn, om enerzijds het bodembeheer te verbeteren en anderzijds het bodembeheer "Omgevingswet-proof" te maken. Dit laatste punt is ook een specifiek punt van aandacht: in deze beleidsevaluatie is uitgegaan van het huidige stelsel.

1

INLEIDING

Op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna IenW) is door het consortium ATOsborne en Witteveen+Bos een beleidsevaluatie uitgevoerd naar de werking en het doelbereik van het stelsel voor de Kwaliteitsborging in het bodembeheer, ook wel Kwalibo-stelsel genoemd.

In 2008 is het Besluit bodemkwaliteit geïmplementeerd als onderdeel van een kwaliteitsimpuls voor de sector in Nederland met als doel het bevorderen van duurzaam bodembeheer. Kwalibo is het onderdeel van het Besluit bodemkwaliteit dat de kwaliteit regelt van de *uitvoering* van bodembeheeractiviteiten. Dit door onder andere eisen te stellen aan certificerende instellingen, certificaathouders, producten en diensten.

Dit betekent dat bepaalde werkzaamheden alleen uitgevoerd mogen worden door gecertificeerde en/of geaccrediteerde personen en bedrijven die tevens erkend zijn. Daarnaast geldt dat het bevoegd gezag alleen aanvragen voor een beschikking of een melding in behandeling mag nemen wanneer de bodemgegevens afkomstig zijn van erkende bedrijven.

Het Kwalibo-stelsel heeft het afgelopen decennium geleid tot een grote kwaliteitsstap in het bodembeheer. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat zwakke schakels in de keten van ontgraven, reinigen, opslaan, verhandelen en toepassen van grond en baggerspecie worden verstevigd zodat dit op een duurzame en verantwoorde wijze plaatsvindt. In twee brieven aan de Tweede Kamer van 11 december 2018 is de Staatssecretaris van IenW ingegaan op haar visie op de hele keten van duurzaam hergebruik van grond.

Kwalibo stelt eisen aan een breed scala van producten en diensten, zoals het produceren van bouwstoffen, bodemonderzoeken, grondverzet, samenvoegen van partijen grond, bewerking van verontreinigde grond en baggerspecie, milieukundige begeleiding, veldwerk, monsternamen, laboratoriumanalyses, sanering, werkzaamheden rond bodemenergiesystemen, bodem beschermende voorzieningen, inspectie en keuringen. De Kwalibo-regeling steunt sterk op de principes van zelfregulering, privaat-publieke kwaliteitsborging, audits en toezicht. De sector dient zelf zorg te dragen voor duidelijke en breed gedragen normdocumenten.

De Kwalibo-regeling is erop gericht de genoemde publieke belangen op een voor de overheid en de markt efficiënte manier – dat wil zeggen zonder een omvangrijk beroep op overheids capaciteit – kunnen worden gediend. En dat maximaal gebruik wordt gemaakt van de uitvoeringskennis van het bedrijfsleven. Efficiëntie en aansluiting bij de praktijk zijn belangrijke redenen geweest om bij het ontwikkelen van de Kwalibo-regeling niet te kiezen voor het alternatief waarin de overheid zelf uitvoeringsvoorschriften voorbereidt, opstelt en vastlegt in regelgeving. Het financieel-economisch belang is groot. Door bureau FFact wordt geschat dat in Nederland circa 3.100 bedrijven in dit verband jaarlijks 5 miljard euro omzet genereren (Hopstaken, 2019).

Het maatschappelijke belang van duurzaam bodembeheer is vele malen groter. De rapportage 'ILT-brede risicoanalyse' van 12 juli 2017 gaat in op de risico's van schade aan mens en milieu als gevolg van onnodige belasting en verspreiding van schadelijke stoffen in bodem, grond- en oppervlaktewater. Het gaat onder meer om mogelijke aantasting van de kwaliteit van strategische grondwatervoorraden voor drinkwaterbereiding. Vast staat dat het Kwalibo-stelsel zorgt voor een grote positieve maatschappelijke

meerwaarde en tevens een randvoorwaarde is voor groeiende bijdrage van het bodemsysteem aan de circulaire economie.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1.1 een uitleg gegeven over de werking van kwaliteitsborgingssystemen. In paragraaf 1.2 wordt ingegaan op de aanleiding van de evaluatie. Paragraaf 1.3 gaat kort in op de aanleiding en het doel- en vraagstelling voor de beleidsevaluatie. Daarna presenteren wij de gehanteerde onderzoeks aanpak (paragraaf 1.4). Als houvast voor de lezer sluit dit inleidende hoofdstuk af met een leeswijzer voor de rest van het rapport.

1.1 Uitleg werking kwaliteitsborgingssystemen

Op 4 augustus 2016 is het rapport verschenen van de interdepartementale commissie conformiteitsbeoordeling en normalisatie (ICN): 'Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid'. Over dit rapport is een Kabinetsstandpunt uitgebracht op 19 september 2016 (deze brief is opgenomen in bijlage X).

In het Kabinetsstandpunt wordt in relatief eenvoudige termen uitgelegd hoe een kwaliteitsborgingsstelsel, zoals Kwalibo, functioneert. Om het begrip en de leesbaarheid van de complexe materie rond kwaliteitsborging te bevorderen hebben wij onderstaande letterlijke tekst uit het Kabinetsstandpunt hier weergegeven.

'Gebruik van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument kan een goede manier zijn om aan te sluiten bij het zelfregulerende vermogen van een sector en daarmee bepaalde publieke belangen dienen.

Met conformiteitsbeoordeling kan worden beoordeeld of een product, dienst, persoon, ontwerp of een systeem voldoet aan bepaalde vooraf gestelde eisen. Het is een privaat instrument en een vorm van zelfregulering. Conformiteitsbeoordeling wordt echter zowel Europees als nationaal ook veel ingezet om publieke belangen te dienen. Er zijn verschillende vormen van conformiteitsbeoordeling, zoals bijvoorbeeld certificeren, testen, keuren en inspecteren. Een bekend voorbeeld is het ISO 9001 certificaat, een internationale norm voor kwaliteitsmanagementsystemen.

De beoordeling wordt uitgevoerd door een onafhankelijke en deskundige instantie. Een dergelijke instantie wordt een conformiteitsbeoordelingsinstantie (CBI) genoemd. Dit zijn meestal bedrijven die conformiteitsbeoordeling als dienst aanbieden op de markt. In het Kwalibo-stelsel gaat dit onder meer om Certificerende instellingen (CI's). Certificatie is een van de vormen van conformiteitsbeoordeling naast o.a. testen, iken en inspecteren. De vooraf vastgestelde eisen kunnen een verschillende herkomst hebben. Meestal zijn het private normen van normalisatie-instellingen zoals nationale NEN-normen, Europese EN-normen, internationale ISO-normen of zogenoemde certificatieschema's van speciaal daarvoor opgerichte schemabeheerders.

Een bedrijf dat bijvoorbeeld wil laten zien dat het een goed kwaliteitsmanagementsysteem heeft kan ervoor kiezen om zich te laten certificeren op basis van de private norm ISO 9001. Het bedrijf geeft een CI naar keuze dan de opdracht om het kwaliteitsmanagementsysteem te beoordelen op basis van de eisen die zijn opgenomen in de ISO 9001. Als het kwaliteitsmanagementsysteem aan de eisen voldoet krijgt het bedrijf een certificaat van de CI. De CI zal vervolgens gedurende de looptijd van het certificaat controles (audits) uitvoeren om na te gaan of het kwaliteitsmanagementsysteem nog steeds aan de eisen voldoet. De CI kan, als dat niet het geval is, een certificaat schorsen of intrekken. Het bedrijf dat gecertificeerd wil worden betaald de CI voor het uitvoeren van de beoordelingen en verstrekken van het certificaat.

Voordat het beoordelingsinstrument wordt ingezet als instrument om beleidsdoelstellingen door middel van zelfregulering te verwezenlijken, wordt allereerst beoordeeld of het instrument voor die situatie geschikt is. Conformiteitsbeoordeling blijft een privaat instrument en het is niet per definitie geschikt voor inzet in het publieke domein. Het kan bijvoorbeeld niet worden ingezet om overtredingen van de regelgeving op te sporen of om naleving af te dwingen. In het bij het kabinetsstandpunt opgenomen achtergrondrapport

(ICN, 2016) zijn criteria opgenomen voor de afweging of conformiteitsbeoordeling voor een bepaalde situatie geschikt is. Als de conclusie is dat inzet van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument wenselijk is, wordt als tweede stap bepaald op welke manier het instrument wordt ingezet. Er zijn drie manieren waarop de overheid gebruik kan maken van conformiteitsbeoordeling (zie bijlage X). Afhankelijk van het beleidsdoel en het betrokken publieke belang zal moeten worden besloten welke van deze drie manieren het meest passend is. Als gebruik wordt gemaakt van conformiteitsbeoordeling dan is het als derde stap van belang dat dit beleid en eventuele regelgeving goed worden vormgegeven. Dat is nodig om te zorgen dat een stelsel naar tevredenheid van alle betrokken partijen zal functioneren en publieke belangen effectief worden geborgd. Het belangrijkste aspect bij die vormgeving is dat er duidelijkheid is over rollen en verantwoordelijkheden van betrokken publieke en private partijen. Daarnaast heeft het kabinet voor het uitgangspunt gekozen dat CI's die wettelijke conformiteitsbeoordelingen uitvoeren daarvoor moeten worden aangewezen op basis van accreditatie.

Het kabinet hecht eraan dat bij de inzet van conformiteitsbeoordeling als laatste stap wordt gemonitord of dit tot de gewenste uitkomsten leidt. Indien er tekortkomingen zijn moeten er in eerste instantie in samenwerking met betrokken partijen, maatregelen worden genomen om de werking van een stelsel te verbeteren. Indien een stelsel structureel tekortschiet, zou moeten worden heroverwogen of inzet van conformiteitsbeoordeling nog wel het meest geschikte beleidsinstrument is. Overigens is het hierbij van belang te beseffen dat geen enkel systeem een volledige garantie op het voorkomen van incidenten zal geven.

Hoe een bepaald stelsel van conformiteitsbeoordeling functioneert is voor een groot deel afhankelijk van de inzet van private betrokken partijen en of er bijvoorbeeld voldoende organisatiegraad aanwezig is. De kenmerken van de sector waar het instrument wordt ingezet zijn dus van belang bij de vraag of een passend beleidsinstrument nodig is. Ontwikkelingen in een sector zijn van invloed op de beantwoording van de vraag of het een passend instrument is en dat kan door de tijd heen dus veranderen.

Voor vertrouwen in het werk van een CI is het van belang dat die CI onafhankelijk en deskundig is. Om dat aan te tonen kan een CI zich laten accrediteren. Bij accreditatie wordt een CI door een nationale accreditatie instantie, in Nederland de Raad voor Accreditatie (RvA), beoordeeld aan de hand van bepaalde ISO-normen. Bij een geaccrediteerde CI mag je ervan uitgaan dat die CI z'n werk onafhankelijk en deskundig zal doen. Als de CI niet meer aan de eisen voldoet kan de RvA een accreditatie schorsen of intrekken.

Een CI kan een certificaat schorsen of intrekken, indien niet aan de voorwaarden van het certificaat wordt voldaan. Een CI heeft echter niet dezelfde bevoegdheden als een publieke toezichthouder en kan geen sancties opleggen zoals die bij wet aan een publieke toezichthouder is toegekend. De CI heeft daarnaast een klantrelatie met het bedrijf en is om die reden ook niet geschikt voor inzet van verdergaande bevoegdheden.

1.2 Aanleiding evaluatie

In de afgelopen jaren zijn er meerdere signalen afgegeven over de werking van Kwalibo. Een belangrijke reden voor deze evaluatie is het afgenomen vertrouwen van de publieke organisaties in de naleving van Kwalibo in bepaalde sectoren binnen Kwalibo. Dit is ontstaan door de lage normnaleving die een aantal publieke partijen constateerden en de te gedetailleerde handhaving door overheden die volgens de private partijen niet bijdraagt aan de gemeenschappelijke doelstelling: het beschermen van de bodem.

De wijze van toezicht en samenwerking van ILT die medio 2014 veranderde versterkte het wederzijds gevoel van wantrouwen. Partijen geven elkaar de schuld van het mislukken van (wederzijds) gewenste verbeteringen. Een heet hangijzer in de discussie tussen de private partijen en ILT waren de opvattingen over de essentiële eisen. Private partijen hadden hier een duidelijk ander beeld bij dan de ILT. Uiteindelijk heeft het ministerie eenzijdig een set van essentiële eisen vastgelegd¹. Ander belangrijk discussiepunt is het

¹ In bijlage C van het Rbk zijn essentiële eisen opgenomen voor enkele normdocumenten. Het ILT kan alleen deze eisen bestuursrechtelijk handhaven.

invoeren van de zogenaamde whereabouts en informatie-uitwisseling; ook hier leven verschillende beelden tussen partijen, zowel omtrent nut en noodzaak, alsook uitvoering en afspraken hierover. Private partijen geven overigens aan dat nu de ILT zich meer participatief opstelt er weer meer ruimte lijkt te zijn voor verbetering en het herstel van vertrouwen.

Al in 2011 zijn in het kader van de Evaluatie Besluit bodemkwaliteit (Agentschap NL, 2011) aanbevelingen ter verbetering van Kwalibo gedaan. Naar aanleiding van deze evaluatie is er in juni 2011 een brief gestuurd naar de Tweede Kamer (29 juni 2011: 30 015, nr. 44, Brief voortgang bodemsanering). Hierin wordt onder andere aandacht gevraagd voor het verbeteren van het opdrachtgeverschap door overheden (professioneel opdrachtgeverschap), het verbeteren van de uitvoering van kritische werkzaamheden (naleefgedrag certificaten) en verbetering van de handhaving (kwaliteit en beschikbare capaciteit bij decentrale overheden van zowel informatie-uitwisseling tussen ketenpartners als feitelijk inzetten van interventie-instrumentarium).

In 2014 gaven de drie rijksinspecties Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en Inspectie SZW (ISZW), gebaseerd op hun ervaringen, een kritisch signaal over één van de vormen van conformiteitsbeoordeling, namelijk certificatie (zie bijlage II). Daarop volgde een brief van de minister van EZK 14 jan 2015 (zie bijlage X Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid) met de aankondiging van een nieuwe versie van het kabinetsstandpunt.

Daarna volgde een Rapport "Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid" (ICN, 2016) en vervolgens het hiervoor aangehaalde Kabinetsstandpunt conformiteitsbeoordeling (Ministerie van Economische Zaken, 2016).

In dit Kabinetsstandpunt conformiteitsbeoordeling werd het volgende aangegeven [citaat]:

"Het gebruik van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument kent echter ook beperkingen. Drie rijksinspecties (Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en Inspectie SZW (ISZW)) gaven eind 2014, gebaseerd op hun ervaringen, een kritisch signaal over één van de vormen van conformiteitsbeoordeling, namelijk certificatie".

De inspectiediensten noemen in het signaal een aantal risico's bij certificatie die de mogelijkheden van het benutten van certificaten bij het toezicht regime beperken. Het kan voorkomen dat controles door de Certificerende Instellingen (CI's) niet (altijd) van voldoende kwaliteit zijn of niet voldoende inzichtelijk zijn voor de toezichthouders. Ook kunnen CI's soms terughoudend zijn in het nemen van maatregelen of sancties wanneer bedrijven de certificatie-eisen niet of onvoldoende naleven. Als mogelijke achtergrond hierbij wijzen de inspectiediensten erop dat CI's commerciële partijen zijn: een CI wordt door een certificaathouder betaald voor het toetsen op het implementeren en onderhouden van kwaliteitsborging. Daarnaast leiden ook economische omstandigheden ertoe dat er druk is op de CI's om zo goedkoop mogelijk te werken, waardoor de kwaliteit van controles onder druk kan komen te staan. Voorts wijzen de inspectiediensten erop dat de informatie-uitwisseling tussen Rijkstoezichthouders en CI's niet altijd voldoende is. Ook stellen zij dat certificatie niet geschikt is om fraude en andere malafide praktijken aan te pakken. Certificatie kan dus niet in de plaats van nalevingstoezicht en handhaving komen.

In 2016 is in opdracht van het ministerie van IenW, door MMG-Advies een onderzoek uitgevoerd naar het geconstateerde wantrouwen in de publiek-privaten samenwerking in het Kwalibo-stelsel (rapport: advies over de werking en strekking van het Besluit bodemkwaliteit (MMG-Advies, 2016)).

In aanvulling hierop, geven onder andere de toenemende kritische signalen vanuit toezicht en handhaving aan dat de omvang van overtredingen en daarmee de ernst en lange termijn risico's voor de bodem onduidelijk zijn. Dit heeft tot resultaat dat de zorgen bij staatssecretaris Van Veldhoven – Van der Meer zijn toegenomen.

Op 11 december 2018 heeft de staatssecretaris Van Veldhoven - van der Meer twee brieven naar de Tweede Kamer gestuurd (2018a) (2018b), aangaande haar visie op de hele keten van duurzaam hergebruik van grond en bouwstoffen en op een aantal negatieve incidenten in bodembeheer. Eén van de door de minister voorgestelde maatregelen is een 'lerende' evaluatie naar het Kwalibo-stelsel. Een belangrijk element hiervan is het identificeren van knelpunten in het bodembeheer en bedenken van oplossingsrichtingen ter aanscherping of mogelijke aanvulling van de huidige instrumentenmix en werkprocessen.

Los van bovengenoemde punten is een evaluatie ook wenselijk vanuit het oogpunt van continue verbetering; hetgeen een onlosmakelijk element is van het gebruik van conformiteitsbeoordelingen en accreditatie in het overheidsbeleid (Ministerie van Economische Zaken, 2016). Zeker ook omdat in de loop der tijd meer sectoren zijn toegevoegd aan het Kwalibo-stelsel. Voorts zien we een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals verdergaande decentralisatie van het bodembeheer door de komst van de Omgevingswet, vergrijzing en afname van personeel in de sector en toegenomen aandacht voor circulair gebruik van materiaalstromen; ontwikkelingen die bijdragen aan nut en noodzaak tot evaluatie. Dat er in het stelsel aanpassing noodzakelijk is wordt door de gehele bandbreedte van het werkveld gevoeld en breed gedragen.

1.3 Doel- en vraagstelling evaluatie

Het Kwalibo-stelsel is destijds opgezet om de uitvoeringskwaliteit in het bodembeheer in Nederland te verbeteren. In de Nota van Toelichting bij het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer (2006) staat [citaat]: "Diverse onderzoeken van de Justitie- en VROM-Inspectie tonen aan dat in het bodembeheer veel fouten worden gemaakt. De oorzaken daarvoor zijn divers. Degenen die werkzaamheden in het bodembeheer uitvoeren blijken niet altijd deskundig te zijn en een aantal van hen vertoont een gebrekkige integriteit. Ook het bevoegd gezag en de opdrachtgevers zijn niet altijd even deskundig op het gebied van het bodembeheer. Het toezicht en de handhaving door de overheid vertonen gebreken waardoor er een lage pakkans is voor regelovertreders. Daarnaast zijn de financiële voordelen bij regelovertreding groot. Tot slot blijkt de wet- en regelgeving niet altijd even duidelijk te zijn en soms zelfs tegenstrijdig. Uit deze veelheid aan oorzaken wordt duidelijk dat de oplossing voor de problematiek in het bodembeheer langs verschillende sporen moet worden gevonden. Het onderhavige besluit, dat onderdeel uitmaakt van deze maatregelen, richt zich vooral op de eerst genoemde oorzaak van de problemen: gebrekkige deskundigheid en integriteit bij degenen die werkzaamheden in het bodembeheer uitvoeren."

Het Kwalibo-stelsel is complex, veelomvattend en kent vele betrokken partijen. In hoofdstuk 2 wordt nader inzicht gegeven op de context. Deze evaluatie is er mede op gericht de belangrijkste knelpunten in beeld te brengen en hier oplossingsrichtingen voor aan te rijken. Er is een breed gedragen besef dat een goed bodembeheer een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van zowel publiek als private partijen.

Voorafgaand aan onderliggende evaluatie is door lenW een traject opgezet waarbij het stelsel onder de loep werd genomen. Tijdens dit traject is een aantal voorbereidende workshops gehouden. In de workshops kwam naar voren dat de stakeholders van mening zijn dat het stelsel een positief effect heeft gehad op de kwaliteit, duidelijkheid en verantwoordelijkheid in de sector maar dat er ook (grote) knelpunten zijn gesignaleerd. Een ingrijpende stelwijziging ligt niet voor de hand maar de knelpunten moeten zeker opgepakt worden.

De geconstateerde knelpunten zijn te groeperen naar zeven overkoepelende thema's:

- 1 Governance;
- 2 Publieke Handhaving en toezicht en private audits;
- 3 Procedures en doorlooptijden;
- 4 Inhoud en complexiteit van normdocumenten;
- 5 Imago en vertrouwen;
- 6 Kennis en kunde;
- 7 Versterken Opdrachtgeverschap.

In de aanloop naar deze evaluatie is er door lenW een indeling gemaakt naar sectoren waarop het Kwalibo-stelsel van toepassing is. Dit betreft de volgende sectoren:

- Bodemsanering;
- Reinigen en toepassen van grond en baggerspecie;
- Produceren en toepassen van bouwstoffen;
- Mechanisch boren, inclusief het aanleggen van energiesystemen; en,

- Aanbrengen van bodembeschermende voorzieningen.

Deze indeling is arbitrair, met name voor wat betreft het beschouwen van 'reinigen en toepassen van grond en baggerspecie' als één sector: het zijn immers gescheiden activiteiten. Desalniettemin is voor de eenduidigheid de bovenstaande sectorindeling in deze evaluatie gehandhaafd. Op basis van de voorgestelde indeling naar sectoren wordt het Kwalibo-stelsel in deze evaluatie vanuit verschillende invalshoeken beschouwd. De verschillende invalshoeken zijn:

- de werking van (het stelsel van) de erkenningsregeling;
- wettelijke verboden en verplichtingen;
- de werking van certificering en accreditatie (inhoud documenten);
- de werking van certificering en accreditatie en dan bezien vanuit Governance;
- de werking van handhaving, toezicht en controle;
- specifieke punten die spelen binnen de diverse afzonderlijk sectoren;
- opdrachtgeverschap.

1.4 Onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren

Wij hebben het onderzoek uitgevoerd in een aantal werkzaamheden, waarbij er telkens afstemming heeft plaatsgevonden met het ministerie van IenW en terugkoppeling plaats heeft gevonden door middel van klankbordgroep bijeenkomsten. Voor het ophalen van informatie, kennis en kunde hebben we gebruik gemaakt van werkgroepen, sector overleggen, een breed uitgezette enquête en specifieke interviews. Daarnaast hebben we ook bevindingen uit eerder gehouden workshops ten behoeve van de kwaliteit van het bodembeheer meegenomen. Bijlage VIII bevat een overzicht van alle uitgevoerde activiteiten en deelnemers aan de informatieverzameling. De werkzaamheden zijn ten dele parallel aan elkaar uitgevoerd, en laten zich als volgt beschrijven:

- gestart is met de voorbereiding die vooral de afstemming met het ministerie betrof en een kennismaking met de klankbordgroep;
- in stap 1 is een deskstudie uitgevoerd waarbij een groot aantal documenten, betrekking hebbende op de Kwalibo regelgeving, is bestudeerd (zie bijlage I: Literatuur) en is een aantal strategische interviews gehouden met stakeholders uit de sectoren. Op basis van de deskstudie en de interviews is een zogenaamde beleidsreconstructie opgesteld en de basis gelegd voor de volgende stap;
- in een vervolgstap is dieper ingezoomd op de werking van het Kwalibo-stelsel en de knelpunten waar tegenaan wordt gelopen door de diverse actoren. Dit is gedaan met behulp van een enquête (ca. 300 respondenten), verdiepende interviews en sessies met een 3-tal werkgroepen met de thema's governance, publiek toezicht en publiek opdrachtgeverschap. In deze werkgroepen waren vertegenwoordigers vanuit diverse actoren opgenomen;
- in stap 3 is het verzamelde materiaal geanalyseerd. Initieel was het de bedoeling om een beoordelingsmatrix gericht op de verschillende Kwalibo instrumenten op te stellen; hier is gaandeweg van afgeweken en is het accent meer komen te liggen op beschrijving van het functioneren van het systeem. Aan de hand van zogenaamde sectorgesprekken heeft in deze fase aanscherping plaatsgevonden van een aantal specifieke zorgpunten uit de sectoren grondreiniging en mechanisch boren/bodem energiesystemen;
- het opstellen van de rapportage heeft gaandeweg de uitvoering van het project plaatsgevonden. Dit in een stapsgewijs proces, waarbij steeds terugkoppeling heeft plaatsgevonden met een klankbordgroep.

1.5 Leeswijzer

De leeswijzer sluit aan bij de door ons gevolgde werkwijze; eerst een analyse vanuit verschillende invalshoeken (zie paragraaf 1.2) en vervolgens de synthese en conclusies en aanbevelingen. Dit komt dan neer op de volgende hoofdstukken:

- hoofdstuk 2: Overzicht Kwalibo-stelsel en context;
- hoofdstuk 3: Werking erkenningsregeling;
- hoofdstuk 4: Wettelijke voorschriften / verboden en verplichtingen;
- hoofdstuk 5: Werking certificering en accreditatie (inhoudelijk);

- hoofdstuk 6: Werking certificering en accreditatie (governance);
- hoofdstuk 7: Werking stelsel van handhaving, toezicht en controle;
- hoofdstuk 8: Kwalibo knelpunten binnen afzonderlijke sectoren;
- hoofdstuk 9: Opdrachtgeverschap en deskundigheid;
- hoofdstuk 10: Kabinetsstandpunt conformiteitsbeoordeling;
- hoofdstuk 11: Conclusies en aanbevelingen.

De hoofdtekst wordt ondersteund door bijlagen die in deel 2 zijn opgenomen:

- I Literatuur;
- II Beleidsreconstructie;
- III Kwalibo knelpunten binnen afzonderlijke sectoren;
- IV Resultaten Enquête;
- V Kwaliteitsborging in buurlanden;
- VI Kwaliteitsborging in vergelijking met andere publiek- private kwaliteitsborgingssystemen;
- VII Verklarende woordenlijst;
- VIII Deelnemers beleidsevaluatie;
- IX Knelpuntentabel;
- X Conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid.

2

OVERZICHT KWALIBO-STELSEL EN CONTEXT

2.1 Inleiding

Kwalibo staat voor kwaliteitsborging in het bodembeheer en was destijds bij de invoering één van de maatregelen om het bodembeheer in Nederland te verbeteren. Het Nederlandse bodembeleid bestaat uit drie sporen en maakt in principe onderscheid in:

- Bodembescherming: preventief/voorkomen;
- Bodemsanering: curatief/herstellen; en,
- Bodembeheer: verantwoord omgaan met de bodem.

In deze beleidsevaluatie bedoelen wij met kwaliteitsborging, de kwaliteitsborging in alle drie de sporen van het bodembeleid.

Kwalibo is sinds 2008 opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en de Regeling bodemkwaliteit (Rbk). Doel van het Bbk en de Rbk is om bodem, grond- en oppervlaktewater te beschermen. In het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling worden onder meer regels gesteld aan de kwaliteitsborging van producten en diensten in het bodemveld. Deze regels staan bekend als het Kwalibo-stelsel.

Kwalibo staat voor: bevordering van de uitvoeringskwaliteit door regels te stellen en integriteit in verband met de bescherming van het milieu (zie hoofdstuk, 11a.2 Wet Milieubeheer). Kwalibo ziet toe op werkzaamheden die mogelijk tot aantasting van de bodem kunnen leiden.

Er worden binnen Kwalibo vijf verschillende sectoren (vastgesteld door IenW) onderscheiden:

- Bodemsanering;
- Reinigen en toepassen van grond en baggerspecie;
- Produceren en toepassen van bouwstoffen;
- Mechanisch boren, inclusief aanbrengen van bodemenergiesystemen;
- Aanbrengen van bodem beschermende voorzieningen.

Binnen deze verschillende sectoren vindt, naast de uitvoering van de feitelijke werkzaamheden, ook een groot aantal werkzaamheden plaats die ondersteunend zijn zoals uitvoering van veldonderzoek, laboratoriumonderzoek en (milieukundige) begeleiding en inspectiewerk.

Het Kwalibo-stelsel betreft een publieke-private vorm van kwaliteitsborging via een stelsel van normalisatie, certificatie en accreditatie en de afgifte van een erkenning. Het stelsel omvat beoordelingsrichtlijnen, protocollen, normen en andere documenten (tezamen "normdocumenten") dat eisen stelt aan de producten en diensten die in de diverse sectoren worden geleverd. Het opstellen van de normdocumenten gebeurt privaat. Het inbouwen hiervan in wet- en regelgeving, alsook handhaving is een publieke aangelegenheid. Een dergelijk publiek-privaat stelsel moet voldoen aan de zogenaamde conformiteitsregels (zie hoofdstuk 10).

Financieel belang Kwalibo

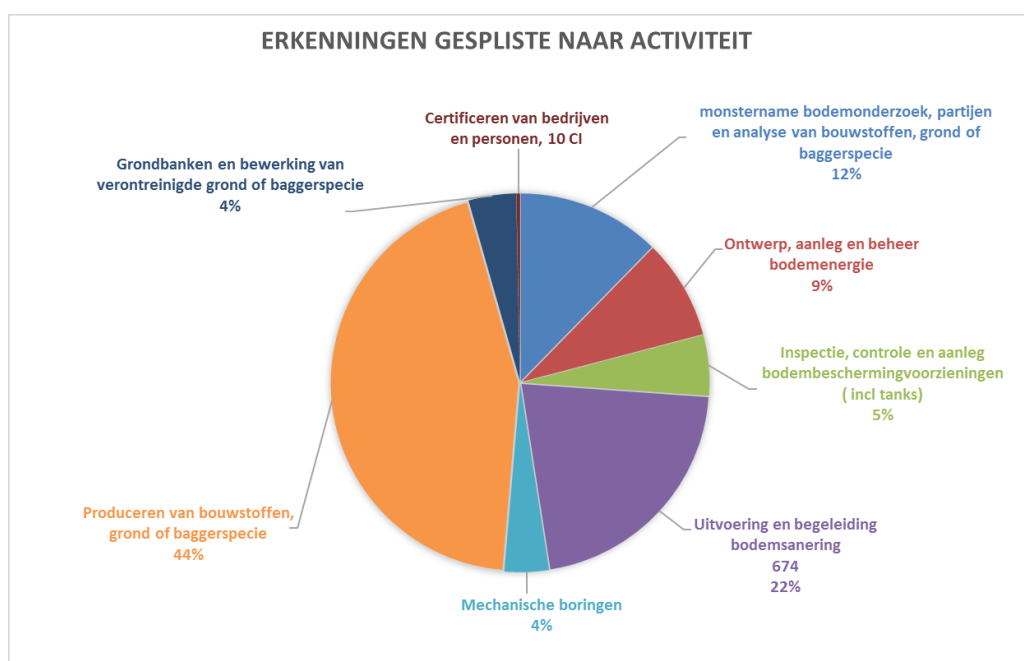
Een raming van de markt omzet gerelateerd aan het Kwalibo-stelsel is geschat op €5 miljard over 2017. Hier waren 24.700 banen bij betrokken. (Hopstaken, 2019). Hopstaken gaat uit van de hiervoor benoemde vijf sectoren. Daarnaast is de "support-sector" apart beoordeeld om meer transparantie te geven in de koppeling naar het type economische gegevens en bedrijfsactiviteiten. Deze supportsector beslaat de activiteiten die voor een belangrijk deel toeleveren aan de vijf andere sectoren, maar daar niet specifiek toe behoren. Dit zijn activiteiten zoals advies, certificering, laboratoria, controle en toezicht.

Feiten ten aanzien van Kwalibo (indicatief, bron: Bodem+ 2020)

187 normdocumenten: 72 beoordelingsrichtlijnen, 72 protocollen en 43 NEN normen/technische richtlijnen. Circa 9.350 pagina's (een stapel papier van bijna 1 meter) tekst met organisatorische, technische en procedure eisen en voorwaarden.



3100 erkende bedrijven en 1500 geregistreerd personen.



2300 aanvragen voor erkenningen per jaar: Waarvan 10 % voor een nieuwe erkenning, 40 % voor een wijziging (medewerker, meer/minder werkzaamheden, wijziging bestuurder, adreswijziging, intrekking) en 50 % voor een administratieve omzettingen. Van nieuwe en wijzigingsaanvragen heeft 70 % als reden: meer/minder geregistreerde personen. Het aantal aanvragen neemt jaarlijks iets af. De gemiddelde doorlooptijd voor het nemen van een beschikking op een aanvraag is 14 dagen. Er wordt daarmee ruim voldaan aan de wettelijke termijnen.

“Zoekmenu erkende bodemintermediairs” staat met 126.000 weergaven in de top 5 van meest bezochte sites van lenW. Met het zoekmenu kunnen bevoegde overheden, opdrachtgevers en brancheleden zien of een bedrijf erkend en een persoon geregistreerd is voor de uitvoering van haar werkzaamheden.

2.2 Historie en kader Kwalibo

De uiteindelijke totstandkoming van het huidige systeem vindt zijn grondslag in verschillende documenten, waaronder het Bouwstoffenbesluit van 23 november 1995 en het Besluit uitvoeringskwaliteit in bodembeheer van 14 juni 2006. Bijlage II presenteert een uitgebreide beleidsreconstructie van de totstandkoming van Kwalibo.

De basis voor Kwalibo is gelegen in het Bouwstoffenbesluit (1995). Onder het Bouwstoffenbesluit was de kwaliteitsborging en (milieu)certificering voor het toepassen van primaire en secundaire bouwstoffen geregeld. Destijds is ook begonnen met kwaliteitsborging van laboratoria en bemonstering, onder andere voor het milieuhygiënisch bodemonderzoek. De eerste private normatieve documenten zijn ontstaan in reactie op het gifschandaal in Lekkerkerk begin jaren '80. Zo werden NEN-normen opgesteld om de strategie voor het uitvoeren van verkennend bodemonderzoek te onderbouwen. Bij ingenieursbureaus ontstond de behoefte om op eenduidige wijze aan te kunnen tonen dat het uitgevoerde bodemonderzoek voldeed aan de laatste stand der techniek. De protocollen die deze groep ingenieursbureaus schreven en beheerden, werden in 1996 samengevoegd in de Vereniging Kwaliteitsborging Bodembeheer (VKB). Vervolgens is in 2000 vanuit onder meer het VKB en de overheid een aparte Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) opgericht om sector breed de protocollen te beheren en als schemabeheerder op te treden. Van origine was het de bedoeling dat NEN het operationele gedeelte beschreef en SIKB de kwaliteitsborging in BRL's. Deze grens is echter vervaagd door het naast elkaar bestaan van normatieve NEN normen en SIKB protocollen (naar Haverhals, 2019).

Als AMvB is nadien het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer (14 juni 2006) opgesteld waarin regels ten aanzien van de kwaliteit van werkzaamheden in het bodembeheer en de integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren zijn opgesteld. In dit Besluit zijn maatregelen als erkenning, functiescheiding en de mogelijkheid om erkenningen te schorsen en in te trekken opgenomen. Dit besluit is voorzien van een uitgebreide Nota van Toelichting.

Op 1 januari 2008 is de eerste fase van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) in werking getreden evenals (ter uitwerking daarvan) de Regeling bodemkwaliteit (de Regeling of Rbk). Met ingang van 1 juli 2008 is ook de tweede fase van het Bbk in werking getreden. De jaren daarna is de werkingssfeer van het Bbk en de Rbk uitgebreid naar meer sectoren en werkzaamheden. In de Nota van Toelichting bij het Bbk wordt voor het Kwalibo-stelsel overigens verwezen naar de eerdergenoemde Nota van Toelichting bij het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer¹. Naast het Kwalibo-stelsel, waarin de kwaliteit van de uitvoering wordt geregeld, geeft het Bbk ook regels voor het omgaan en toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie.

Kwalibo wordt specifiek beschreven in de Handreiking Besluit bodemkwaliteit en in het document Handhaving Uitvoeringsmethode Besluit bodemkwaliteit (HUM Bbk) (SenterNovem, 2010). Deze documenten zijn een hulpmiddel om met het Besluit Bodemkwaliteit aan de slag te gaan, maar hebben geen juridische status. Alleen het Besluit en de Regeling zelf zijn rechtsgeldig.

2.3 Kwalibo en conformiteitsbeoordeling

Het Kwalibo-stelsel betreft een regeling waarbij inspectie, certificering en accreditatie binnen een publiek-private samenwerking kernelementen zijn, gekoppeld aan beleid en regelgeving. Voor het beoordelen of een dergelijk stelsel toepasselijk is, is de zogenaamde conformiteitsbeoordeling van belang en de toets of het voldoende waarborg biedt om te voldoen aan overheidsdoelstellingen. Het kabinet heeft in 2016 het gebruik van conformiteitsbeoordelingen en accreditatie in het overheidsbeleid verduidelijkt en aangescherpt. Een uitgebreide beschrijving van het (huidige) conformiteitsbeleid en de bijbehorende criteria is voor zover relevant met betrekking tot Kwalibo opgenomen in hoofdstuk 10.

¹ Indien in deze evaluatie wordt gesproken over de Nota van Toelichting refereren wij naar de Nota van Toelichting bij het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer.

Kernvragen op basis van het Kabinetsstandpunt over conformiteitsbeoordeling en accreditatie zijn: of de sector voldoende georganiseerd, gestructureerd en draagkrachtig is om de conformiteitsbeoordelingsregeling vorm en inhoud te geven en dat er voldoende vertrouwen is in de kwaliteit van de conformiteitsbeoordelingsinfrastructuur. Daarnaast dient te worden beoordeeld of er paralleliteit van belangen is tussen sector en overheid.

Situatie bij totstandkoming Besluit bodemkwaliteit (Bbk)

Ten tijde van de inwerkingtreding van het Bbk beschikten private organisaties die actief waren in het bodembeheer al over diverse kwaliteitsdocumenten in de vorm van protocollen, beoordelingsrichtlijnen, aanbevelingen enzovoorts. Omdat de private sector al diverse kwaliteitsnormen had ontwikkeld is de conclusie getrokken dat het zelfregulerend vermogen van de bodemsector groot was. Daarmee werd destijds voldaan aan een belangrijke voorwaarde die het kabinet had gesteld voor het gebruik van de instrumenten certificatie en accreditatie. Een andere belangrijke voorwaarde was dat de publieke belangen die het Bbk beoogde te dienen paralleliteit vertoonde met de belangen van de branche. Bij het invoeren van de Kwalibo-regelgeving is ervan uitgegaan dat ook aan deze voorwaarde werd voldaan, doordat ook de branche zelf gebaat was bij kwaliteitsverbetering en verbetering van haar imago.

Het doel van de huidige Kwalibo-stelsel is dat de publieke belangen op een voor de overheid efficiënte manier kunnen worden gediend en dat maximaal gebruik wordt gemaakt van de uitvoeringskennis die bij het bedrijfsleven is georganiseerd. De kwaliteitseisen zijn vastgelegd in beoordelingsrichtlijnen, protocollen en andere documenten. Met een certificaat moeten gecertificeerde bedrijven (aannemers, milieukundige begeleiders e.d.) aantonen dat hun bedrijf aan de kwaliteitseisen voldoet. Efficiëntie en aansluiting bij de praktijk zijn belangrijke redenen geweest om bij de ontwikkeling van het Kwalibo-stelsel niet te kiezen voor het alternatief waarin de overheid zelf uitvoeringsvoorschriften voorbereidt, opstelt en vastlegt in regelgeving. Dit sluit aan bij de spelregels van het Integraal Afwegingskader, wat is beschreven in het Kabinetsstandpunt over Conformiteitsbeoordeling en Accreditatie (Ministerie van Economische Zaken, 2016), door waar mogelijk aan te sluiten bij het zelfregulerend vermogen van de markt.

In de gekozen variant van zelfregulering dienen de certificeringsinstellingen, laboratoria en inspectie instellingen volgens het kabinet te worden aangewezen (of erkend) door de minister, om te bewerkstelligen dat de minister bij disfunctioneren van deze instellingen kan ingrijpen. Het Bbk voorziet in de bevoegdheid voor de minister om instellingen te erkennen en is daarmee dus in overeenstemming met het kabinetsstandpunt over certificatie en accreditatie. In de hoofdstukken 5 en 6 wordt nader ingegaan op certificering en accreditatie.

2.4 Hoofddoelstellingen kwaliteitsborging bodem

In het Kwalibo-stelsel worden regels gesteld voor de uitvoering van werkzaamheden in de (water)bodemsector. Hierbij worden ook eisen gesteld aan de kwaliteit en integriteit van personen, bedrijven en overheden die handelingen verrichten in relatie tot de bodem (zie art. 11a.2 WM: integriteit + bescherming milieu). In hoofdstuk 2 en bijlage C van de Rbk zijn de bepalingen uit hoofdstuk 2 van het Bbk uitgewerkt.

In de Nota van Toelichting (NvT) van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer (2006) is toegelicht wat de aanleiding en het doel van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer en de bijbehorende maatregelen was. Op pagina 16 van de NvT wordt de aanleiding van de regelgeving als volgt toegelicht:

“Diverse onderzoeken van de Justitie- en VROM-Inspectie tonen aan dat in het bodembeheer veel fouten worden gemaakt. De oorzaken daarvoor zijn divers. Degenen die werkzaamheden in het bodembeheer uitvoeren blijken niet altijd deskundig te zijn en een aantal van hen vertoont een gebrekkige integriteit. Ook het bevoegd gezag en de opdrachtgevers zijn niet altijd even deskundig op het gebied van het bodembeheer. Het toezicht en de handhaving door de overheid vertonen gebreken waardoor er een lage pakkans is voor regelovertreders. Daarnaast zijn de financiële voordelen bij regelovertreding groot. Tot slot blijkt de wet- en regelgeving niet altijd even duidelijk te zijn en soms zelfs tegenstrijdig”.

In de inleiding van de Nota van Toelichting (NvT) is beschreven welke initiatieven zijn, of worden, genomen om het kwaliteits- en integriteitstekort in het bodembeheer weg te nemen. In de NvT is vervolgens beschreven dat de oplossing voor de problematiek in het bodembeheer langs verschillende sporen moet worden gevonden en dat daarom ingezet is op diverse maatregelen om uitvoering te geven aan drie speerpunten:

- 1 kwaliteitsverbetering bij de overheid;
- 2 versterking van het toezicht en de handhaving; en,
- 3 erkenningsregeling bodemintermediairs.

Voorts gaf de staatssecretaris toen (pagina 38 NvT) al aan dat: “niet het doel van het onderhavige besluit is om alle knelpunten in het bodembeheer op te lossen.”

Het meer specifieke doel van Kwalibo was om de kwaliteit van de uitvoering in het bodembeheer te verbeteren onder andere via de route van een erkenningsregeling en om het integriteitstekort weg te nemen. Onderdeel hiervan is een verplichting tot functiescheiding voor bepaalde cruciale werkzaamheden ter voorkoming van belangenverstrengeling (pag. 18-19 NvT).

Kwaliteitsverbetering via erkenningsregeling

De kwaliteitseisen zijn vastgelegd in beoordelingsrichtlijnen, protocollen en andere documenten. Met een certificaat en/of accreditatie moeten bodemintermediairs (aannemers, inspectie-instellingen, milieukundige begeleiders e.d.) aantonen dat hun bedrijf aan de kwaliteitseisen voldoet. Omdat uit onderzoek is gebleken dat een vrijwillig systeem van certificering en accreditatie onvoldoende stimuleert en dus onvoldoende werkt om kwaliteit te verbeteren en omdat de overheid niet kan ingrijpen als er sprake is van een systeem dat gebaseerd is op vrijwilligheid, is gekozen voor een verplichting tot certificatie en accreditatie, via een erkenningsregeling. Door de invoering van de erkenningsregeling en de verplichte certificatie en accreditatie kwam er ook een groep bedrijven die (bewust of onbewust) niet beschikte over een erkenning: de zogenaamde free riders. Door deze free riders te dwingen tot het aanvragen van een erkenning zal een verdere verbetering van de (uitvoerings-)kwaliteit worden gerealiseerd.

Verbeteren integriteit

Naast de gestelde kwaliteitseisen, maakt Kwalibo het mogelijk om de bodemintermediair aan te spreken op zijn integriteit. Een erkenning kan namelijk worden geweigerd, ingetrokken of geschorst als de erkende persoon of instelling een wettelijk voorschrift heeft overtreden dat verband houdt met het bodembeheer. Er wordt een verplichting ingevoerd voor intermediairs om bij het uitvoeren van bepaalde, in de regeling gespecificeerde, werkzaamheden te beschikken over een verklaring omtrent het gedrag (VOG). Deze eis geldt voor natuurlijke personen en voor rechtspersonen die bepaalde cruciale werkzaamheden in het bodembeheer uitvoeren. Daarnaast zijn er eisen gesteld aan de financiële gezondheid van de bodemintermediairs.

2.5 Actoren

Bij Kwalibo is een groot aantal actoren betrokken:

- (publieke en private) opdrachtgevers;
- (publieke en private) "stelselverantwoordelijken";
- opdrachtnemende partijen: de zogenaamde certificaathouders, uitvoerend of intermediair;
- bevoegde gezagen en toezichthoudende partijen (ILT, omgevingsdiensten, waterschappen, enzovoorts).

Soms heeft een actor verschillende rollen die strijdig met elkaar kunnen zijn. Een gemeente kan bijvoorbeeld zowel opdrachtgever zijn voor de uitvoering van een werk en een toezichthoudende taak hebben. De benoeming van de diverse actoren kan eveneens verwarrend zijn. In onderstaande tabel is een globaal overzicht gegeven van de diverse betrokken partijen en hun rol. In hoofdstuk 6 en 7 wordt nader ingegaan op het samenspel tussen de actoren.

Tabel 2.1 Globaal overzicht van partijen betrokken bij uitvoering Kwalibo-stelsel

| Actoren | Rol |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Centraal College van Deskundigen (CCvD) | Het Centraal College van Deskundigen is een SIKB orgaan. (CCvD beheert normatieve documenten op het gebied van bodem en water (bodemverontreiniging, grondstromen, bodemenergie, mechanische boringen, tijdelijke bemalingen). Het College stelt deze documenten vast en besluit over tijdige actualisatie. CCvD is daarnaast ook verantwoordelijk voor het certificatieschema. |
| Certificerende instellingen (privaat) | Certificerende instellingen (CI's) toetsen de conformiteit aan de hand van certificatieschema's. Daarmee beoordelen zij of de in de bodem werkzame bedrijven overeenkomstig het normdocument in staat zijn om de werkzaamheden uit te voeren. Een certificerende instelling is een onafhankelijke organisatie die een intermediair beoordeelt. Door audits uit te voeren wordt getoetst of de intermediair aan de gestelde eisen blijft voldoen. |
| Gemeenten, provincies, waterschappen (publiek) | In het Kwalibo-proces hebben deze actoren een dubbele rol, te weten als opdrachtgevende ketenpartij en/of als bevoegd gezag (vergunningverlening, controle, toezicht en handhaving) van wettelijke taken. |
| Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (publiek) | De ILT is bevoegd gezag voor het naleven van hoofdstuk 2 van het Besluit bodemkwaliteit en art 28 van het Bbk. ILT houdt binnen Kwalibo toezicht op gecertificeerde en geaccrediteerde bedrijven en certificerende instellingen. ILT ziet erop toe dat bedrijven niet zonder erkenning werken als dat vereist is en dat bedrijven handelen conform normdocumenten. ILT kan handhavend optreden als blijkt dat erkende bedrijven of personen bij de uitvoering niet conform de normdocumenten hebben gewerkt. |
| Intermediairs (publiek of privaat) | Bedrijven die uitvoerende werkzaamheden van het Kwalibo-stelsel verrichten. Denk aan bedrijven voor aanleg en inspectie van bodembeschermende voorzieningen, veldwerkbureaus, laboratoria, adviesbureaus en aannemers. Opgemerkt wordt dat dit een brede omschrijving is van het begrip intermediairs. In het werkveld worden de inspectiebureaus, adviesbureaus, laboratoria e.d. gewoonlijk "intermediairs" genoemd en partijen als aannemers, grondreinigers e.d. als uitvoerenden. |
| Ministerie Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (publiek) | Verantwoordelijk voor bereikbaarheid, en (water)veiligheid in een duurzame leefomgeving en daarmee voor de uitvoering van Wet bodembescherming, Woningwet en Wet milieubeheer, medeverantwoordelijk voor uitvoering van de Waterwet en het Besluit bodemkwaliteit. |

| Actoren | Rol |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Raad voor Accreditatie (privaat) | De Raad voor Accreditatie (RvA) is een private stichting met een publieke taak: zelfstandig bestuursorgaan en voert publieke taken uit. Als primaire taak heeft RvA het accrediteren en geaccrediteerd houden van conformiteit beoordelende organisaties, zoals certificerende instellingen. De RvA legt verantwoording af aan de minister van Economische Zaken en Klimaat. |
| Bodem+ onderdeel van Rijkswaterstaat (publiek) | Bodem+ ondersteunt overheden met kennis over bodemsanering, -bescherming, -beheer en -energie om het duurzaam gebruik van het bodem- en grondwatersysteem en de ondergrond vorm te geven. Het is de schakel tussen beleidsvorming door ministeries en de uitvoeringspraktijk van provincies, gemeenten en waterschappen, bijvoorbeeld door het vervullen van een vraagbaakfunctie en het uitvoeren van de registratie van de erkenningsregeling. In het kader van Kwalibo is Bodem+ belast met een wettelijke taak van het behandelen van de aanvragen tot erkenning en publicatie van de overzichten met erkende intermediairs. |
| Rijkswaterstaat (publiek) | RWS is ook een (de grootste) private opdrachtgever in Nederland van onder andere Infrastructurele werken. |
| Normcommissie (privaat) | De normcommissie Milieukwaliteit is samen met de onderliggende subcommissies, verantwoordelijk voor ontwikkeling en beheer van nationale, Europese en mondiale normatieve documenten op het gebied van bodemkwaliteit, milieuaspecten van bouw-, rest- en afvalstoffen, waterkwaliteit, -kwantiteit en milieuanalyses. De instelling van een normcommissie en de vaststelling van haar samenstelling en taken gebeurt door een Beleidscommissie. |
| Externe schemabeheerders (privaat) | Een externe schemabeheerder is een identificeerbare organisatie (zoals SIKB) die een schema heeft vastgesteld en verantwoordelijk is voor het ontwerp en beheer van het schema. De schemabeheerder voert zelf niet de conformiteitsbeoordelingen uit. Een schema geeft invulling aan hoe de achterliggende norm getoetst wordt bij een partij die gecertificeerd wil worden. De Schemabeheerder is verantwoordelijk voor de inhoud van het schema en behandelt problemen via zijn CCvD. Vooraf vastgestelde eisen voor conformiteitsbeoordelingen kunnen op verschillende plaatsen zijn vastgelegd, of rechtsreeks in regelgeving staan. |
| Stichting Bouwkwaliiteit (SBK) (publiek) | SBK heeft als doel de integrale kwaliteitszorg in de bouw te stimuleren en te bevorderen en de certificatie en attestering in de bouwsector te coördineren en te harmoniseren. Om dat doel te realiseren voert SBK de o.a. de volgende taak uit: Het adviseren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ten aanzien van de erkenning van kwaliteitsverklaringen en ten aanzien van de Verordening Bouwproducten. Met ingang van de omgevingswet wordt dit een formeel onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. |

Voor een uitgebreid overzicht van betrokken partijen, verwijzen wij naar bijlage II.3.

2.6 Reikwijdte en instrumenten Kwalibo

Kwalibo regelt de kwaliteit van de uitvoering van bodembeheeractiviteiten, met als doel de uitvoering van bodemwerkzaamheden te verbeteren. Dit door onder andere eisen te stellen aan de certificerende instellingen en de certificaathouders. In de praktijk betekent dit dat bepaalde werkzaamheden alleen uitgevoerd mogen worden door erkende personen en bedrijven. Het bevoegd gezag mag dan ook alleen aanvragen voor een beschikking/vergunning of een melding in behandeling nemen wanneer de bodemgegevens afkomstig zijn van erkende bedrijven.

Kwalibo maakt gebruik van de volgende instrumenten:

- 1 een erkenningsregeling waarin ook wordt getoetst op integriteit;
- 2 opstellen van normdocumenten voor de uitvoering van werkzaamheden: normalisatie, certificatie en accreditatie; en,
- 3 algemene regels in de vorm van verboden en verplichtingen ten aanzien van functiescheiding, werken in strijd met een normdocument, werken zonder erkenning, integriteitstoets en gelijkwaardigheid met Europese erkenningen en certificaten.

Deze instrumenten zijn alleen van toepassing op werkzaamheden in onder andere de bodem, waarvoor een wettelijke verplichting bestaat om volgens Kwalibo-eisen te werken. Voor bijvoorbeeld bodemonderzoeken die tussen twee private partijen worden uitgevoerd om een beeld te krijgen van de bodemsituatie is Kwalibo niet verplicht, dit wordt anders als er op basis van een dergelijk bodemonderzoek een vergunning wordt aangevraagd. Als bijvoorbeeld een uitvoerende partij bij een bodemsanering een aantal testen wil uitvoeren om het verloop van de sanering te monitoren hoeft in beginsel ook niet voldaan te worden aan de Kwalibo regels, dit wordt anders wanneer dergelijke testen in het saneringsevaluatierapport worden gebruikt om aan te tonen dat de saneringsdoelstelling is gehaald, want op een dergelijk rapport is goedkeuring van het bevoegd gezag vereist.

2.7 Verschillen en overeenkomsten met vergelijkbare systemen

Binnen de Europese Unie heeft een aantal landen specifiek beleid ten aanzien van de aanpak tegen bodemverontreiniging. Vanuit die landen schijnt men naar Nederland te kijken als gidsland en zijn delen van het Nederlandse beleid ingebouwd in de regelgeving. Een gemene deler in de verschillende aanpakken is het uitgaan van een risicobenadering. De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) stelt eisen aan de ecologische en chemische kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater, die ook worden beïnvloed door de kwaliteit van de (water)bodem. Het staat de lidstaten echter vrij om te bepalen hoe zij aan dit kader voldoen (Rijksoverheid, sd). In een quick-scan naar kwaliteitsborging in bodemwerkzaamheden in buurlanden is bekeken hoe andere landen hun beleid vormgeven.

Uit de interviews en deskstudie blijkt dat Nederland als enige, door het publiek- private Kwalibo-stelsel, een andere vorm heeft gegeven aan de kwaliteitsborging van bodembeheer. In andere landen is er sprake van publieke systemen die vaak nog versnipperd zijn over bijvoorbeeld verschillende deelstaten. Andere landen zijn soms wel al verder ontwikkeld ten aanzien van specifieke onderdelen van bodembeheer. Overeenkomst tussen de landen, ondanks verschillen in de aanpak ten aanzien van bodembeheer, is dat alle worstelen met de controle, toezicht en handhaving op de uitvoering van bodemwerkzaamheden. Bijlage V bevat een uitgebreide rapportage van de reacties en bevindingen in de vergelijking van kwaliteitsborging in Nederland met andere landen.

Daarnaast is kwaliteitsborging van bodembeheer niet het enige publiek-private kwaliteitsborgingsstelsel in Nederland. Bijlage VI beschrijft de kwaliteitsborging in de sectoren accountancy, luchtvaart en het toekomstige systeem voor kwaliteitsborging in de bouw. In de beschreven sectoren en kwaliteitssystemen is een overeenkomst dat het systeem is ingesteld om de positie van de burger en de markt te verbeteren. Uit de diverse evaluaties blijkt dat een publiek-privaat systeem enigszins bijdraagt aan draagvlak en vertrouwen in de kwaliteit binnen de sectoren; evenwel de mate waarin is onduidelijk. Het vergelijk tussen de werking van deze stelsels in vergelijking met het Kwalibo-stelsel is lastig. Daarnaast is een overeenkomst te zien in de mate waarin de complexiteit en hoeveelheid van normdocumenten en de capaciteit en kennis van toezicht en handhaving als knelpunten wordt ervaren.

2.8 Aandachtspunten voor de evaluatie

In de aanloop naar deze evaluatie is reeds door het ministerie een traject opgezet waarbij het stelsel onder de loep werd genomen. Tijdens dit traject is een aantal workshops gehouden, waaruit naar voren is gekomen dat stakeholders van mening zijn dat het stelsel duidelijk een positief effect heeft gehad op de kwaliteit, duidelijkheid en verantwoordelijkheid in de sector. Een ingrijpende stelselwijziging ligt dan ook niet voor de hand voor die sectoren die voldoende functioneren. Maar, er zijn ook (grote) knelpunten gesignaleerd.

Deze knelpunten zijn te groeperen naar zes overkoepelende thema's:

- 1 Governance;
- 2 Handhaving, toezicht en audits;
- 3 Procedures en doorlooptijden;
- 4 Inhoud en complexiteit van normdocumenten;
- 5 Imago en vertrouwen; en,
- 6 Kennis en kunde.

Ook is tijdens de uitvoering van deze beleidsevaluatie van het kwaliteitsborgingssysteem bodembeheer, in een kort en intensief onderzoekstraject van eind augustus tot en met december 2019, een onderzoek uitgevoerd door het bureau P2, naar het kwantificeren van de door ILT geconstateerde ongewenste gebeurtenissen (P2, rapportage medio 2020). Dit rapport onderbouwt de signalering van de ILT, vanuit haar rol als toezichthouder en handhaver, dat de naleving van regels van het stelsel voor kwaliteitsborging van producten en diensten onvoldoende is. De nalevingscijfers leiden volgens P2 tot de conclusie dat in vrijwel alle tot nu toe *getoetste* sectoren binnen het Kwalibo-stelsel aanzienlijke risico's bestaan voor milieu en leefomgeving. Nb. er wordt door de sector zelf verschillend gedacht over de interpretatie van het begrip "naleeftekort", evenwel feit blijft dat er frequent niet conform eigen kwaliteitsdocumenten wordt gehandeld.

In de volgende hoofdstukken wordt specifiek ingegaan op een aantal aspecten van het Kwalibo-stelsel en worden voor die aspecten aandachts- en knelpunten benoemd. Bij de invoering van het Bbk is gekozen voor een publiek-privaat stelsel dat voldeed aan de gestelde eisen. Inmiddels is het kabinetsstandpunt inzake conformiteitsbeoordeling en accreditatie geactualiseerd. Het is de vraag in hoeverre Kwalibo volgens de huidige criteria nog voldoet aan dit standpunt. Hier wordt in hoofdstuk 10 nader op ingegaan.

3

WERKING ERKENNINGSREGELING

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het instrument van de erkenning, welke is geregeld in hoofdstuk 2 van het Besluit bodemkwaliteit (artikel 9 tot en met 24 Bbk) en nader uitgewerkt in hoofdstuk 2 van de Regeling bodemkwaliteit (artikel 2.1. tot en met 2.7. Rbk). Aan de orde komen het verlenen van een erkenning op aanvraag, het wijzigen van een erkenning en het intrekken van een erkenning.

Eén van de hoofddoelstellingen van Kwalibo is het verbeteren van de integriteit. Het erkenninginstrument heeft tot doel de integriteit van personen en instellingen die aangewezen werkzaamheden mogen uitvoeren te toetsen, voordat deze personen en/of instellingen tot de markt toetreden.

Pagina 16 van de Nota van Toelichting van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer (2006)

Degenen die werkzaamheden in het bodembeheer uitvoeren blijken niet altijd deskundig te zijn en een aantal van hen vertoont een gebrekkige integriteit

Het instrument van de erkenning hangt samen met de verplichting tot certificatie en accreditatie die in het Bbk is ingevoerd (zie verder hoofdstuk 5 van dit rapport). Voor inwerkingtreding van het Bbk was sprake van een vrijwillig systeem van kwaliteitsborging door certificatie en accreditatie. Geconstateerd is dat dit onvoldoende intermediairs stimuleerde om tot kwaliteitsverbetering te komen. Via de erkenningsregeling is de verplichting tot certificatie en accreditatie in het Bbk verankerd. Daarmee dient dit instrument ook het doel van de kwaliteitsverbetering. Hierna wordt dit instrument en de werking daarvan beschreven en geanalyseerd. Daarna worden oplossingsrichtingen beschreven voor de in de analyse gesignaleerde knelpunten.

3.2 Beschrijving

In artikel 2.1 lid 1 van de Rbk zijn de werkzaamheden opgesomd waarvoor een door de minister van IenW (in de praktijk en via mandaat Bodem+) verleende erkenning verplicht is. In het tweede lid van artikel 2.1 is bepaald dat de verplichting om te beschikken over een erkenning voor een aantal werkzaamheden alleen geldt indien deze werkzaamheden worden verricht om bepaalde beschikkingen (bijvoorbeeld Wbb, ernst en spoed) te krijgen of om te voldoen aan bepaalde verplichtingen.

In een erkenning wordt vastgesteld dat een persoon of een instelling, voor de uitvoering van bepaalde werkzaamheden, voldoet aan de in het Bbk en de Rbk gestelde voorwaarden. Dit zijn het hebben van een certificaat/accreditatie voor de werkzaamheden en voldoen aan de integriteiteisen. In de erkenning worden de werkzaamhe(i)d(en) en de vestigingsplaats(en) waarvoor deze geldt vermeld. Indien de erkenning betrekking heeft op bepaalde in de Rbk aangewezen werkzaamheden, vermeldt de erkenning tevens bepaalde natuurlijke perso(o)n(en) die werkzaam is (zijn) voor de bepaalde erkenning (monstername, veldwerk en milieukundige begeleiding).

De erkenning wordt op aanvraag verleend (zie artikel 10 en 11 Bbk) indien:

- een intermediair niet in staat van faillissement of surseance van betaling verkeert;
- een intermediair/natuurlijke persoon dient voor bepaalde aangewezen werkzaamheden te beschikken over een verklaring omtrent het gedrag (VOG); De verklaring omtrent het gedrag heeft betrekking op de integriteit van de natuurlijke persoon die de in de Rbk aangewezen werkzaamheden uitvoert en daarvoor op de erkenning moet staan vermeld;
- een intermediair over een certificaat of een accreditatie voor de uit te voeren werkzaamhe(i)d(en) beschikt.

De aanvraag tot erkenning kan op grond van art 11 lid 4 Bbk geweigerd worden, indien de natuurlijke persoon of instelling of een bestuurder van deze persoon of instelling, in de drie jaren voorafgaande aan de aanvraag een wettelijk voorschrift heeft overtreden dat is gesteld bij of krachtens het Bbk, bij of krachtens één van de in artikel 21 of 22 genoemde wetten (dat zijn bepalingen uit de Wet Bodembescherming, Wet milieubeheer, Waterwet, WABO) of artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte), voor zover de overtreding verband houdt met een werkzaamheid). Daarvoor is van belang dat beschikt kan worden over voldoende informatie.

Artikel 11 lid 5 Bbk (Bibob toets) is later ingevoegd in het Bbk. De Wet Bibob heet voluit 'Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur'. Met de Wet Bibob kan de overheid voorkomen dat een bepaalde vergunning of toestemming die zij afgeeft wordt misbruikt voor criminele activiteiten. Met behulp van de Wet Bibob kan het bestuursorgaan (in dit geval de minister (Bodem+)) dat een beschikking afgeeft (bijvoorbeeld op basis van de wet Bodembescherming) of toestemming verleent onderzoeken of de persoon 'met wie zij zaken doet' betrouwbaar en integer is. Daarvoor kan advies gevraagd worden aan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Als uit onderzoek blijkt dat de aanvrager van een beschikking of toestemming verdacht wordt van betrokkenheid bij criminele activiteiten, kan de overheid de gevraagde beschikking of toestemming weigeren of een al verleende vergunning of toestemming intrekken. Met dit artikel is deze mogelijkheid ook ingevoerd voor de erkenning. Op grond hiervan kan een erkenning worden geweigerd of worden ingetrokken, als een Bibob-onderzoek daar aanleiding toe geeft. Op verzoek van de erkende persoon of instelling kan de erkenning gewijzigd worden. Op de toetsing van wijzigingsverzoeken zijn de voorwaarden uit art. 10 en 11 Bbk van overeenkomstige toepassing.

Bodem+ werkt bij de uitvoering van de integriteitstoets samen met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De inspectie levert op verzoek van Bodem+ informatie over de integriteit van het bedrijf, bestuurders en werknemers. Op basis van deze informatie besluit Bodem+ vervolgens om een erkenning te weigeren of te verlenen. Op de website van Bodem+ worden op grond van art. 9 Bbk lijsten gepubliceerd van erkende personen en instellingen. Om ook achteraf te kunnen beoordelen of werkzaamheden door erkende personen of instellingen zijn uitgevoerd, worden ook historische lijsten gepubliceerd¹.

Een verleende erkenning kan onder andere op grond van artikel 23 Bbk ingetrokken worden, indien het bewijs van certificatie of accreditatie voor de desbetreffende werkzaamheid is ingetrokken of niet meer geldig is, indien sprake is van faillissement of surseance van betaling, of indien sprake is van overtreding van in de Bbk en de Rbk gestelde voorschriften. De erkenningsregeling is van toepassing voor personen/bedrijven die werkzaamheden uitvoeren die in de Regeling bodemkwaliteit zijn aangewezen als erkenning plichtige werkzaamheid.

¹ Deze lijsten zijn te benaderen via het zoekmenu erkende instellingen:
<https://www.bodemplus.nl/aanvragen/erkenningen/zoekmenu/>

3.3 Bevindingen

De vraag is of de hierboven beschreven doelen (integriteit en kwaliteit) die met de invoering van de erkenningsregeling zijn beoogd ook worden behaald. Om deze vraag te beantwoorden is in de enquêtes en interviews onderzocht hoe de integriteitstoets wordt uitgevoerd en hoe de afweging over het verlenen of intrekken van een erkenning plaatsvindt. Hierbij lag nadruk op de reden van weigering van erkenningen en of de toetsing van erkenning bijdraagt aan het verbeteren van de integriteit en kwaliteit en juist het tegengaan van free-rider gedrag.

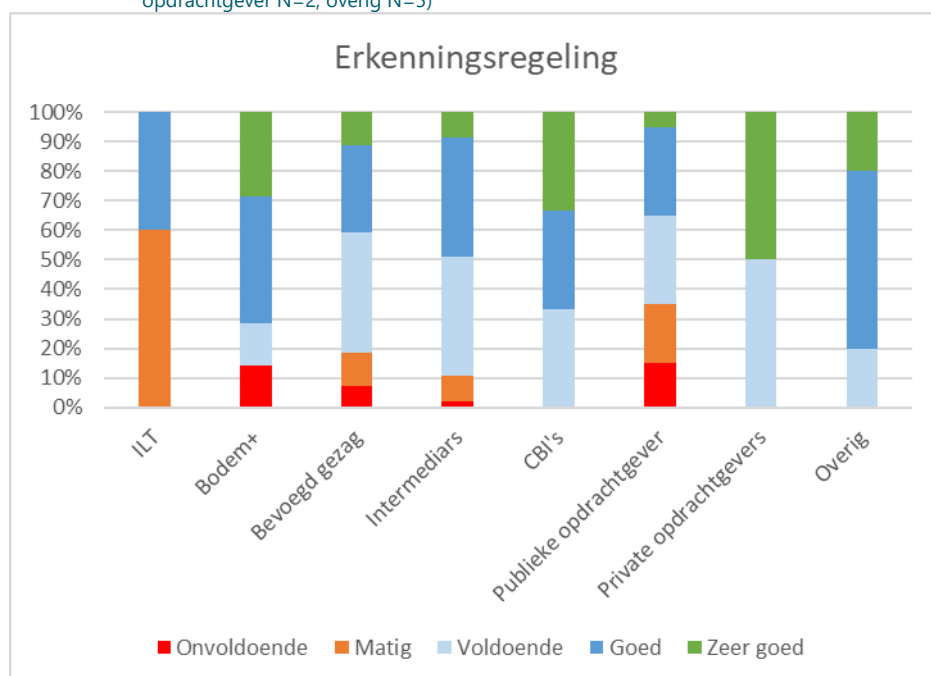
Bevindingen op basis van enquête

In de enquête is gevraagd naar het doelbereik van de erkenningsregeling, het doelbereik waarborgen integriteit en het doelbereik uitsluiten van free-rider gedrag. In de afbeeldingen 3.1, 3.2. en 3.3 worden de resultaten van de enquête getoond. Uit bevindingen van onder andere ILT, Bodem+ en de private opdrachtgevers blijkt dat werkzaamheden in het bodembeheer niet altijd op een juiste/integere wijze worden uitgevoerd (zie afbeelding 3.2 voor enquêteresultaat op doelbereik waarborgen van integriteit). Uit de enquête blijkt dat voornamelijk ILT, Bodem+ en intermediairs/certificaathouders ook kritisch zijn ten aanzien van het doelbereik van Kwalibo op het tegengaan van free-rider gedrag, zoals afbeelding 3.3 toont.

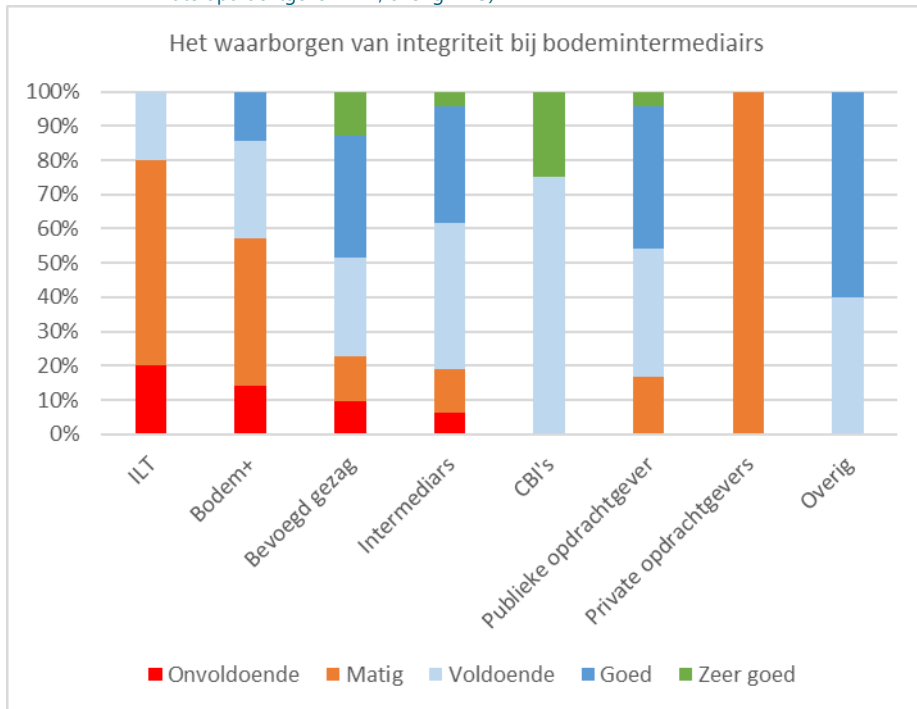
ILT, Bodem+, het bevoegd gezag en publieke opdrachtgevers zijn kritisch over het doelbereik van de erkenningsregeling. De CI's en de private opdrachtgevers zijn juist positief over de werking van de erkenningsregeling. Dit verschil zou verklaard kunnen worden door een verschillend verwachtingspatroon van publieke en private partijen, zoals genoemd in verschillende interviews en werkgroepen. Private partijen vertrouwen erop dat de erkenningsregeling zorgt voor een gelijk speelveld, terwijl publieke partijen er op vertrouwen dat er geen fouten worden gemaakt en gehandeld wordt volgens de normdocumenten. Overigens heeft 3/4 van degenen die deze enquêtevraag hebben beantwoord aangegeven, dat het hebben van een erkenning hem/haar niet voldoende vertrouwen geeft, dat de milieukwaliteit is geborgd.

Afbeelding 3.1 Doelbereik erkenningsregeling/ per doelgroep

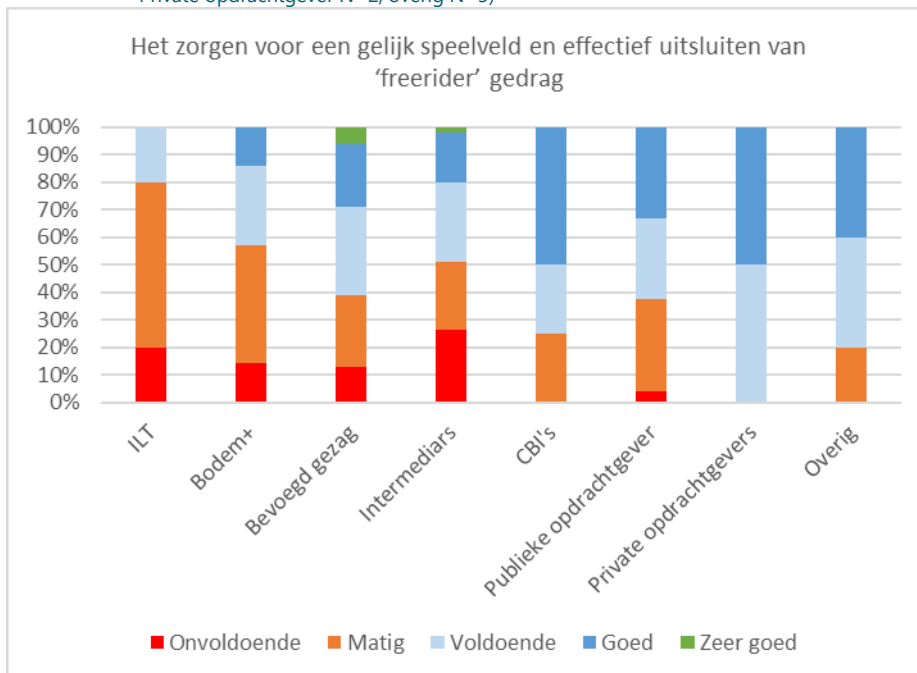
(ILT N=5, Bodem+ N=7, Bevoegd gezag N=27, Intermediairs N=47, CBI's N=3, Publieke opdrachtgever N=20, Private opdrachtgever N=2, overig N=5)



Afbeelding 3.2 Doelbereik waarborgen integriteit/ per doelgroep
 (ILT N=5, Bodem+ N=7, Bevoegd gezag N=31, Intermediairs N=47, CI's N=4, Publieke opdrachtgever N=24, Private opdrachtgever N=2, overig N=5)



Afbeelding 3.3 Doelbereik uitsluiten van free-rider gedrag/ per doelgroep
 (ILT N=5, Bodem+ N=7, Bevoegd gezag N=31, Intermediairs N=49, CI's N=4, Publieke opdrachtgever N=24, Private opdrachtgever N=2, overig N=5)



Bevindingen op basis van informatie van Bodem+

Uit cijfermatige informatie die is verkregen van Bodem+ volgt dat in de periode 2008-2019 circa 25.000 erkenningen zijn aangevraagd. Slechts in één geval is de erkenning geweigerd. Per jaar worden circa 2.200 (wijzigingen op) erkenningen aangevraagd, waarvan ongeveer 800 daarvan zijn gerelateerd aan personen. Indien onder andere nieuwe bedrijven een erkenning aanvragen, of erkende bedrijven een nieuwe vestiging openen of het bestuur wijzigt, dan vraagt Bodem+ aan ILT/IOD om een integriteitstoets uit te voeren. Bodem+ heeft aangegeven dat per jaar bij 10 tot 15 gevallen bij de aanvraag om erkenning of wijziging van de erkenning mogelijk aanleiding is voor integriteitsrisico's. In dat geval vindt nader onderzoek plaats. Bij de aanvragen om erkenning of wijziging van de erkenning die geen aanleiding geven voor nader onderzoek vindt een toetsing bij de Kamer van Koophandel plaats naar faillissement of surseance van betaling, wordt een VOG gevraagd bij natuurlijke persoon voor bepaalde aangewezen werkzaamheden en wordt gecontroleerd of een certificaat of accreditatie beschikbaar is. Als daaruit geen belemmeringen volgen om de erkenning af te geven of te wijzigen, wordt de erkenning verleend of gewijzigd.

In de praktijk wordt deze beoordeling bij natuurlijke personen alleen gebaseerd op de VOG. Bij een VOG gaat het om strafrechtelijke gegevens gebaseerd op veroordelingen. Of een natuurlijke persoon betrokken is geweest in een bestuursrechtelijk handhavingstraject blijkt daar niet uit. Dat geeft dus geen volledige informatie over de integriteit van een persoon. Ook bij de beoordeling van bedrijven is geen volledige informatie beschikbaar, omdat het door ILT gebruikte inspectiesysteem alleen informatie bevat over bestuursrechtelijke handhavingstrajecten, inclusief waarschuwingen bij ILT. Informatie over bestuursrechtelijke handhaving door gemeentes, provincies en omgevingsdiensten is via dit systeem niet beschikbaar. Politiegegevens, uit anderen hoofde wel beschikbaar bij ILT, mogen niet voor deze toets gebruikt worden, want deze informatie valt onder de Wet politie informatie. De bestuursrechtelijke handhavinginformatie is dus niet volledig. Strafrechtelijke informatie/ politiegegevens mogen voor deze toets niet door ILT gebruikt worden. Daarmee is de informatiepositie van ILT (en in het verlengde daarvan van Bodem+ die afhankelijk is van ILT voor informatie) beperkt.

Bodem+ heeft de werkwijze rondom afgifte van erkenningen gestandaardiseerd en beschreven in het processchema (VSM): "Werkproces aanvraag erkenning (nieuw en wijziging), kwaliteitsborging bodem". Voor specifieke onderdelen is dit proces uitgewerkt in werkinstructies. Er is een werkinstructie die de wijze beschrijft waarop de integriteitstoets zoals beschreven in artikel 11 lid 4 van het Besluit Bodemkwaliteit plaatsvindt. Deze bepaling geeft de bevoegdheid om een erkenning geheel of gedeeltelijk te weigeren: het is een zogenaamde "kan" bepaling. Op grond van onder andere de Algemene wet bestuursrecht moet een belangenafweging plaatsvinden of en zo ja onder welke omstandigheden gebruik gemaakt wordt van deze bevoegdheid. Er moet een zorgvuldige afweging plaatsvinden die gebaseerd is op kennis over relevante feiten en omstandigheden. In de praktijk wreekt hier de beperkte informatiepositie van Bodem+ (en ILT). Het weigeren van een erkenning is bovendien een zwaar middel, gezien de consequentie dat een bedrijf zijn werkzaamheden niet (meer) mag uitvoeren.

Besluiten kunnen op beleidsregels worden gebaseerd, indien dat beleid openbaar gemaakt is. Op dit moment is geen nader beleid geformuleerd over de toepassing van de bevoegdheden om een erkenning te weigeren of in te trekken, waardoor bij een weigering per geval een aparte afweging moet worden gemaakt. Dat is lastig, enerzijds omdat beleid ontbreekt en de informatiepositie beperkt is, anderzijds omdat weigering een zwaar middel is dat juist een gedegen afweging vergt (proportionaliteit). In de praktijk wordt daarom nauwelijks tot geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. Aan het sluitstuk van de Bibob-toets komt Bodem+, gelet op het voorgaande, in de praktijk (ook) niet toe. Er is nog nooit een Bibob-advies gevraagd.

Bij Bodem+ leeft de vraag welk instrumentarium het beste ingezet kan worden, gelet op doelbereik van Kwalibo en het vereiste van proportionaliteit (algemeen beginsel van behoorlijk bestuur). Een toets aan de voorkant bij het al dan niet verlenen van een erkenning, waarmee toetreding tot de markt kan worden voorkomen, is een zwaar middel. Daarnaast is geen duidelijke lijn wanneer een weigering proportioneel is en op basis van welke informatie een weigering gemaakt kan worden. Ook mogelijkheden voor het weigeren van een erkenning in het geval er (nog) geen onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling of bestuursrechtelijk handhavingbesluit is, maar er wel signalen zijn dat een certificaathouder zich niet houdt aan wet- en regelgeving en sprake is van slecht nalevingsgedrag lijkt niet mogelijk. Een andere mogelijkheid

zou zijn om handhavend op te treden, eventueel gevolgd door schorsen of intrekken van erkenning, als sprake is van een normovertreding.

Op basis van het mandaatbesluit van Rijkswaterstaat is ILT bevoegd een erkenning bij normovertreding in te trekken. Bodem+ is bevoegd tot intrekking van een erkenning, als de accreditatie of een certificaat is ingetrokken en/of sprake is van faillissement of surseance van betaling. Het aantal intrekkingen is overigens heel laag en er is slechts één geval bekend van intrekking vanwege fraude. Hierbij bleek het ook nog eens moeilijk voor Bodem+ om het certificaat in te trekken; dit werd uiteindelijk gedaan door de CI.

Door Bodem+ is aandacht gevraagd voor buitenlandse bedrijven die in Nederland aangewezen werkzaamheden uitvoeren en Nederlandse bedrijven die zich in het buitenland vestigen en in Nederland werkzaamheden uitvoeren. Het gaat om bedrijven die gevestigd zijn in het buitenland en die een buitenlands of een Nederlands certificaat hebben en in Nederland een erkenning op basis van dat certificaat aanvragen. Op grond van art 13 Bbk, de gelijkstellingsbepaling, wordt een buitenlands certificaat of accreditatie of erkenning als daar sprake van is gelijkgesteld met een Nederlands certificaat. Er is in Nederland echter geen informatie beschikbaar over de integriteit van in andere lidstaten van de EU gevestigde bedrijven want de buitenlandse (informatie)systemen zijn niet beschikbaar voor Bodem+ en ILT. Aan in het buitenland gevestigde bedrijven worden om die reden erkenningen verleend zonder dat de integriteit (op voorhand) is getoetst.

3.4 Conclusie: knelpunten en oplossingsrichtingen

Op basis van de bevindingen kan worden vastgesteld dat de erkenningsregeling een bijdrage heeft geleverd aan het bevorderen van de integriteit en de kwaliteit. Met het instrument wordt echter niet altijd voorkomen dat niet integere partijen de markt betreden en wordt ook niet zeker gesteld dat in hoofdzaak conform de normen wordt gewerkt. Momenteel geeft de toets enige schijnzekerheid, met name vanwege de gebrekkige informatiepositie van Bodem+, ILT en de andere overheden alsmede door het ontbreken van beleidsregels en/of heldere kaders in de wet- en regelgeving (Bbk) die aangeven wanneer een weigering en/of schorsing of intrekking van een erkenning passend en proportioneel is. Het erkenninginstrument wordt in de praktijk overvraagd. Daarbij dient in ogenschouw genomen te worden dat van de verplichting tot erkenning (inclusief integriteitstoets en verplichte certificering/accreditatie) ook preventieve werking kan uitgaan. Het kan zijn dat personen en/of bedrijven die verwachten niet door de integriteits- en/of kwaliteitstoets te komen geen erkenning aanvragen en daardoor niet toetreden tot de markt. Dat eventuele effect is niet onderzocht.

Hierna worden de belangrijkste knelpunten en oplossingsrichtingen beschreven.

Knelpunt 3.1 Beperkte informatiepositie van Bodem+ en ILT

De informatiepositie van Bodem+ en ILT is te beperkt. Oorzaak hiervan is het ontbreken van de (juridische) mogelijkheid om de informatiesystemen van politie en justitie te raadplegen en om informatiesystemen van andere overheden (inclusief handhavingsinformatie) in te zien. Het is daarom niet mogelijk om een volledig beeld te krijgen van de integriteit van een bedrijf.

Oplossingsrichting 3.1 Verbeteren van de informatiepositie

Onderzocht kan worden hoe de informatie-uitwisseling tussen de verschillende overheden technisch en organisatorisch verbeterd kan worden, waardoor informatie over bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten (LOD, bestuurlijke boetes en OM afdoeningen) van lagere overheden (gemeente, provincie, waterschappen) beschikbaar is voor ILT en Bodem+.

De voorgenomen wijziging van de Wet Bibob kan bijdragen aan de oplossing van het gesignaleerde knelpunt. Naar aanleiding van een evaluatie is op 4 maart 2019 een voorstel voor wijziging van de Wet Bibob bij de Tweede Kamer ingediend. In een kamerbrief van 3 juli 2019 hebben de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming aangekondigd dat zij inmiddels ook een tweede tranche met wijzigingen van de Wet Bibob in voorbereiding hebben, waarmee de informatiepositie en onderzoeksmogelijkheden van bestuursorganen verder zullen worden verbeterd opdat zij meer risicogericht

te werk kunnen gaan. Deze tweede tranche wijzigingen voorziet er onder meer in dat informatie uit een door een bestuursorgaan zelf uitgevoerd Bibob-onderzoek, die heeft geleid tot de conclusie dat sprake is van een ernstig gevaar, tussen bestuursorganen kan worden gedeeld. Een andere mogelijkheid om informatie te delen tussen bestuursorganen is een uitbreiding van de tipfunctie voor bestuursorganen.

Strafrechtelijke informatie/ politiegegevens mogen op basis van de Wet Politie informatie niet door ILT gebruikt worden voor de integriteitstoets. Voor verbetering van de werking van dit instrument is het nodig dat nader onderzocht wordt welke (juridisch houdbare) mogelijkheden er zijn om deze informatie of een deel daarvan, bijvoorbeeld OM-afdoeningen en rechterlijke uitspraken, wel beschikbaar te maken voor de ILT.

Knelpunt 3.2 Aandachtspunten voor erkenningsregeling

- het ontbreken van beleid over de toepassing van artikel 11 lid 4 en 5 bemoeilijkt het nemen van afgewogen besluiten (proportionaliteit);
- als bedrijven er anderszins financieel slecht voorstaan (maar nog niet failliet zijn) is daar geen informatie over beschikbaar;
- bij bedrijven die in buitenland gevestigd zijn en daar een certificaat hebben en in Nederland een erkenning aanvragen om aangewezen werkzaamheden uit te voeren, kan integriteit niet getoetst worden gelet op gelijkstellingsbepaling (art. 13. Bbk);
- capaciteit bij Bodem+ en ILT is beperkt, waardoor - in samenhang met knelpunt H.4.1 - niet bij alle aanvragen ook de integriteitstoets op grond van art. 11 lid 4 en 5 kan worden uitgevoerd.

Het erkenninginstrument kan niet voorkomen dat niet integere partijen tot de markt toetreden. Daarvoor is toezicht en handhaving nodig als sluitstuk. Wij zien wel mogelijkheden om de werking van het erkenninginstrument (toetreding tot de markt) te verbeteren en de knel- en aandachtspunten op te lossen.

Oplossingsrichting 3.2.a Verplichting van VOG uitbreiden

Op dit moment is alleen een VOG voor bepaalde werkzaamheden van natuurlijke personen verplicht. Een VOG geeft informatie over het gedrag van de natuurlijke persoon, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de verklaring wordt gevraagd. Indien na onderzoek en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die natuurlijke persoon wordt de VOG verleend.

In artikel 10 Bbk of in de Rbk kan ook voor bedrijven/instellingen de verplichting worden opgelegd om een VOG over te leggen bij de aanvraag om erkenning of de wijziging van een erkenning. Daardoor is bij de afgifte of wijziging van de erkenning meer informatie beschikbaar om de integriteit van bedrijven/instellingen te toetsen. Dat zou kunnen bijdragen aan het verbeteren van het doelbereik van de erkenningsregeling. Onderzocht kan ook worden of een VOG voor meer werkzaamheden (voor bedrijven en natuurlijke personen) verplicht moet worden gesteld. Bij dat onderzoek zal betrokken moeten worden voor welke werkzaamheden extra informatie gewenst is, welke informatie gewenst is en welke informatie een VOG kan opleveren.

Bijkomend voordeel is dat het verplicht stellen van een VOG voor bedrijven bij de aanvraag om erkenning (dan) ook geldt voor in het buitenland gevestigde bedrijven die in Nederland werkzaamheden uitvoeren en een erkenning aanvragen. Op grond van de gelijkstellingsbepaling (art. 13 lid 1 Bbk) kunnen deze bedrijven in eigen land een VOG aanvragen, die gelijkgesteld wordt aan een Nederlandse VOG. Dat maakt dat bij afgifte van de erkenning wel een onderzoek naar de integriteit kan plaats vinden. Nader onderzoek is nodig of dan voldoende informatie beschikbaar is/komt over de integriteit van buitenlandse bedrijven en hoe/of een dergelijke verplichting zich verdraagt tot het Uniebeginsel van vrijheid van diensten. Er zal een afweging gemaakt moeten worden tussen het effect dat beoogd wordt met uitbreiding van de verplichting tot het aanleveren van een VOG en de lastenverzwaring die daardoor optreedt.

Oplossingsrichting 3.2.b Beleidsregels opstellen

Voorgesteld wordt om beleidsregels op te stellen over de “kan” bepaling in artikel 11 lid 4 Bbk, hoe en in welke gevallen gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheid, inclusief een afweging over de proportionaliteit van het besluit/de maatregel. Er is een werkinstructie die de wijze beschrijft waarop de integriteitstoets zoals beschreven in artikel 11 lid 4 van het Besluit Bodemkwaliteit plaatsvindt. Deze instructie kan hiermee aangevuld worden. De beleidsregels dienen op de voorgeschreven wijze bekend gemaakt te worden, zodat deze kunnen dienen als motivering van een besluit om de erkenning te weigeren, of een (handhavings)besluit om de erkenning te schorsen of in te trekken. Daardoor kan de besluitvorming over de verlening en schorsing/intrekking van een erkenning vereenvoudigd worden.

Oplossingsrichting 3.2.c Werken met voorlopige erkenning

Door Bodem+ is de mogelijkheid genoemd om te werken met een voorlopige erkenning of het afgeven van een erkenning onder voorwaarden. De erkenning wordt definitief als de certificaathouder een aantal jaar heeft gewerkt zonder normovertreding. De erkenning wordt ingetrokken, als sprake is van een normovertreding, bijvoorbeeld ook een aantal waarschuwingen of werken met een sanctieladder. Dit vergt nader onderzoek of dit juridisch mogelijk is, hoe daar invulling aan kan worden gegeven en of dat bijdraagt aan verbeteren van het doelbereik van integriteit en kwaliteit.

4

WETTELIJKE VOORSCHRIFTEN / VERBODEN EN VERPLICHTINGEN

4.1 Inleiding

Naast de erkenningsregeling (hoofdstuk 3) en certificatie/accreditatie (hoofdstukken 5 en 6) geldt binnen Kwalibo een aantal wettelijke voorschriften, verboden en verplichtingen.

In de afdelingen 1 en 2 van het Bbk zijn in de artikelen 7, 15-22 de volgende verboden en verplichtingen opgenomen:

- zorgplicht voor degene die bouwstoffen, grond of baggerspecie toepast om nadelige gevolgen voor een oppervlaktewaterlichaam te voorkomen of te beperken (artikel 7);
- het is verboden een werkzaamheid uit te voeren zonder daartoe verleende erkenning (artikel 15);
- resultaten van werkzaamheden: Het is een persoon of instelling verboden een resultaat van een werkzaamheid te gebruiken of aan een ander ter beschikking te stellen indien hij weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat dit resultaat, gelet op het doel waarvoor dit wordt gebruikt, geen betrouwbaar beeld verschaft van de eigenschappen, aard, hoedanigheid of samenstelling van de bodem, grond, baggerspecie of bouwstof (artikel 16);
- functiescheiding: Een bij regeling van Onze Ministers aangewezen instelling of persoon verricht niet een bij ministeriële regeling aangewezen handeling met betrekking tot bodem, grond, baggerspecie of bouwstof, waarop deze instelling of persoon een persoonlijk of zakelijk recht heeft (artikel 17);
- het is verboden een werkzaamheid uit te voeren in strijd met het daarvoor geldende normdocument (artikel 18);
- meldingsverplichtingen van faillissement of surseance van betaling (artikel 19);
- meldingsverplichtingen van intrekken of schorsen van een certificaat of accreditatie (artikel 20);
- een bestuursorgaan neemt een aanvraag om een beschikking, die bij of krachtens wettelijke voorschriften wordt gegeven, niet in behandeling indien daarbij gegevens zijn gevoegd die afkomstig zijn van een persoon of instelling die voor het verkrijgen van deze gegevens in strijd heeft gehandeld met artikel 15 (artikel 21); en,
- het is eenieder verboden om, ter voldoening aan bij of krachtens wettelijke voorschriften, gegevens te verstrekken aan een bestuursorgaan, indien hij weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat deze gegevens afkomstig zijn van een persoon of instelling die voor het verkrijgen van deze gegevens in strijd heeft gehandeld met artikel 15 (artikel 22).

In dit hoofdstuk is de werking van het verbod om (vermoedelijk) onjuiste resultaten van werkzaamheden te gebruiken, functiescheiding en de meldingsverplichtingen onderzocht. Ook de werking van zorgplicht (artikel 7 Bbk) wordt in dit hoofdstuk geëvalueerd. De werking van, meer in het bijzonder de naleving van de artikelen 15 en 18 (handelen met erkenning en conform normdocumenten), wordt in hoofdstuk 7 besproken.

4.2 Beschrijving

Resultaten van werkzaamheden

Artikel 16 in het Bbk is een belangrijke bepaling die als doel heeft ervoor te zorgen dat resultaten van onderzoeken alleen gebruikt worden voor het doel waarvoor ze zijn opgesteld, alsmede dat bij twijfel over de juiste uitvoering van de werkzaamheden de resultaten niet of niet zonder nader (verificatie)onderzoek worden gebruikt.

Artikel 16 Bbk

“Het is verboden een resultaat van een werkzaamheid te gebruiken of aan een ander ter beschikking te stellen indien hij weet (of redelijkerwijs had kunnen vermoeden) dat dit resultaat, gelet op het doel waarvoor dit wordt gebruikt, geen betrouwbaar beeld verschaft van de eigenschappen, aard, hoedanigheid of samenstelling van de bodem, grond, baggerspecie of bouwstof.”

Bij betrouwbaar gaat het er blijkens de NvT (pag. 44) om dat men zich op de resultaten kan verlaten.

“Er moet sprake zijn van een objectief gerechtvaardigd vertrouwen in de resultaten. De mate van betrouwbaarheid vloeit enerzijds voort uit de wijze waarop een werkzaamheid is uitgevoerd en anderzijds uit de wijze waarop de resultaten worden gebruikt. Indien bij de uitvoering van de werkzaamheid de nodige zorgvuldigheid is betracht, bijvoorbeeld door te handelen conform vastgestelde protocollen, dan zullen de resultaten een betrouwbaar beeld verschaffen. Geen betrouwbaar beeld wordt echter verschaft indien deze resultaten worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze oorspronkelijk waren bedoeld. Dat is bijvoorbeeld aan de orde indien resultaten van een partijkeuring worden gebruikt voor het bewijs dat een andere dan de onderzochte partij voldoet aan de wettelijke eisen.”

Er zijn situaties denkbaar dat personen en instellingen die conform kwaliteitsafspraken neergelegd in normdocumenten werken toch niet zorgvuldig te werk gaan. De NvT noemt als voorbeeld een laboratorium dat een monster krijgt aangeboden terwijl hij weet, of gezien de gang van zaken zou kunnen vermoeden, dat dit monster niet afkomstig is van de locatie waarop het onderzoek betrekking heeft. Dit laboratorium handelt niet zorgvuldig conform het normdocument indien hij toch overgaat tot analyse en het opstellen van een analysestaat.

Funciescheiding

Het doel van functiescheiding is het voorkomen van belangenverstremming, waarmee een belangrijke gelegenheidsstructuur voor regelovertreding wordt weggenomen (pag. 18-19 NvT). Een vermenging van functies en belangen (dubbele petten) vormt een gelegenheidsstructuur voor regelovertredingen, zo is bij het opstellen van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer op basis van onder andere de publicatie van M.J. J. van den Anker, “Wie betaalt, bepaalt” (van den Anker, 1999) overwogen. Daarom is in artikel 17 van het Bbk een verplichting tot functiescheiding opgenomen.

Het waarborgen van een onafhankelijke functie-uitoefening door middel van verplichte functiescheiding is toegespitst op de relatie tussen opdrachtgever/eigenaar/uitvoerder en het gecertificeerde bedrijf. Het uitgangspunt van de verplichting is externe functiescheiding. Dat wil zeggen dat de aangewezen werkzaamheden alleen mogen worden uitgevoerd door personen en instellingen die behoren tot een andere organisatie dan de organisatie van de opdrachtgever/eigenaar. Onder strikte voorwaarden wordt interne functiescheiding ook toelaatbaar geacht.

In de Rbk zijn de personen, instellingen en werkzaamheden aangewezen waarvoor de verplichte functiescheiding geldt. De functiescheidingseisen zien specifiek op:

- de relatie tussen de persoonlijk of zakelijk rechthebbende van de bodem, de grond of de baggerspecie en de persoon of instelling die daarop of daarmee werkzaamheden verricht. Het belangrijkste zakelijke recht is het eigendomsrecht. De eigenaar van een terrein mag geen aangewezen werkzaamheid op dat terrein verrichten;
- de relatie tussen een CI en het onderwerp van de conformiteitsbeoordeling. Dat betekent bijvoorbeeld dat een certificeringsinstelling geen eigen personeel mag certificeren of dat een type A geaccrediteerde inspectie-instelling niet betrokken mag zijn bij ontwerp, advies, aanleg van een vloeistofdichte voorzieningen, maar deze voorzieningen alleen mag inspecteren.
- voor CI's geldt altijd de eis van externe functiescheiding. Dat wil zeggen dat er tussen beoordelaar en beoordeelde sprake moet zijn van een scheiding in organisaties. Voor de andere werkzaamheden is echter ook interne functiescheiding mogelijk. De rechtspersoon die daarvoor kiest, dient wel zorg te dragen voor een controleerbare en aantoonbare functiescheiding zodat voldaan wordt aan de voorwaarden die in de onderdelen a, b en c van het derde lid zijn genoemd. Bij interne functiescheiding berust de bewijslast bij de rechtspersoon die daarvoor heeft gekozen;
- het kan zijn dat private partijen over de interne functiescheiding afspraken hebben gemaakt die ze hebben neergelegd in een schema. Indien personen conform dergelijke documenten zijn erkend door de ministers is er in voldoende mate sprake van borging. Het vierde lid bepaalt dan ook dat personen die volgens deze normdocumenten zijn erkend, voldoen aan de eis van interne functiescheiding. In deze gevallen kan er geen discussie zijn over het bewijs dat aan de functiescheidingseis wordt voldaan.

Meldingsverplichtingen

Indien een erkende persoon of instelling in staat van faillissement of surseance van betaling komt te verkeren dient op grond van artikel 19 Bbk de daartoe door de ministers aangewezen instantie, in dit geval Bodem+, daarvan zo snel mogelijk op de hoogte te worden gesteld. Een andere meldingsverplichting geldt voor certificeringinstellingen en de Raad voor Accreditatie die een schorsing of intrekking van een certificaat of een bewijs van accreditatie moeten melden aan de ministers.

Verplichting voor bestuursorganen en degenen die gegevens verstrekken

Het bestuursorgaan mag een aanvraag niet in behandeling nemen, indien de benodigde gegevens afkomstig zijn van een persoon of instelling die niet is erkend of deze gegevens geen betrouwbaar beeld geven. Uit de verstrekte gegevens kan het bestuursorgaan afleiden welke persoon of instelling deze heeft gegenereerd. Spiegelbeeldig is degene die gegevens verstrekt verplicht om deze afkomstig te laten zijn van erkende personen of instellingen. Zo niet dan neemt het bestuursorgaan, waar de aanvraag wordt ingediend, geen besluit. Opdrachtgevers zullen dus moeten controleren of ze opdracht verstrekken aan erkende personen of instellingen. Ook zij kunnen hiervoor te rade gaan bij de lijsten die worden gepubliceerd.

4.3 Bevindingen

Ten aanzien van meldingsverplichtingen en verplichtingen voor bestuursorganen die gegevens verstrekken zijn er tijdens dit onderzoek geen noemenswaardige punten opgehaald. Hier lijkt geen specifiek aandachtspunt te liggen. Op de website van Bodem+ worden lijsten gepubliceerd van erkende personen en instellingen. Om ook achteraf te kunnen beoordelen of werkzaamheden door erkende personen of instellingen zijn uitgevoerd, worden ook historische lijsten gepubliceerd. Die informatie is voor eenieder goed en eenvoudig toegankelijk. Indirect lijkt uit de enquête en de interviews te kunnen worden afgeleid¹ dat de werkzaamheden in hoofdzaak worden uitgevoerd door partijen die over een erkenning beschikken (art. 15 Bbk), alhoewel dat niet meetbaar is omdat niet bekend is hoeveel partijen zonder erkenning werkzaamheden uitvoeren. Meer dan 80% van de ondervraagden heeft bij het bereiken van het doelbereik van het speerpunt Erkenningsregeling bodemintermediairs een score van voldoende tot zeer goed gegeven.

¹ Hier is niet letterlijk naar gevraagd, maar daar is geen probleem gemeld.

De verplichting voor bestuursorganen om een aanvraag niet in behandeling te nemen indien de benodigde gegevens afkomstig zijn van een persoon of instelling die niet is erkend of deze gegevens geen betrouwbaar beeld geven, is helder geformuleerd en daar is goede invulling aan te geven via de website van Bodem+. Datzelfde geldt voor de spiegelbeeldige situatie/verplichting voor degene die gegevens aan een bestuursorgaan verstrekt. Deze verplichting wordt redelijk tot goed nageleefd.

Uit informatie van Bodem+ is gebleken dat door certificaathouders zelden gevolg wordt gegeven aan de verplichting om melding te doen van faillissement of surseance van betaling (art.19 Bbk). CI's melden dit wel: zij trekken in dat geval het certificaat in en berichten Bodem+. Daardoor is de informatie op de website van Bodem+ op dit onderdeel niet altijd actueel. Het kan zijn dat niet gemeld wordt vanwege onwetendheid bij bedrijven en/of hun curatoren of bewindvoerders in een faillissementssituatie of surseance. In een dergelijke situatie mag de bedrijfsvoering alleen worden voortgezet met toestemming van de curator/bewindvoerder en de rechter-commissaris¹.

In de enquête heeft het overgrote deel van de partijen aangegeven bekend te zijn met de zorgplicht en de reikwijdte daarvan. Ook is gevraagd naar de mate waarin partijen actief invulling geven aan de zorgplicht. In onderstaande tabel is de beantwoording van die vraag weergegeven.

Tabel 4.1 Invulling van zorgplicht - enquête resultaat (opdrachtgevers N=97, certificaathouders N=97, CI's N=97)

| | Structureel | Steekproefsgewijs | Op basis van meldingen | Niet |
|--------------------------|-------------|-------------------|------------------------|------|
| Opdrachtgevers (publiek) | 12 | 16 | 33 | 36 |
| Certificaathouders | 20 | 22 | 30 | 25 |
| CI's | 7 | 26 | 35 | 29 |

Toezicht en handhaving op de zorgplicht vergt maatwerk. De zorgplicht is het sluitstuk in handhaving. ILT heeft aangegeven in de huidige regelgeving en de praktijk nauwelijks tot geen mogelijkheden te zien om op te treden tegen opdrachtgevers op grond van de algemene zorgplichtbepaling en artikel 16 Bbk. De bewijslast bij dit laatste artikel is zowel door de certificaathouder als door de toezichthouder moeilijk te geven en de uitvoering/nakoming van dit artikel leidt dan tot veel discussie.

Over het functioneren van Kwalibo als het gaat om de eis van functiescheiding wordt tijdens de interviews en enquêtes kritisch gereageerd. Dit wordt (zie tabel 4.2.) in alle sectoren als een knelpunt genoemd. Functiescheiding tussen grondreinigers en grondbanken is een aantal keer als voorbeeld genoemd in de enquête, evenals functiescheiding bij publieke partijen. Wij merken op dat met functiescheiding / belangenverstrengeling, zo blijkt uit de enquête, dus in de praktijk ook regelmatig bedoeld wordt op functiescheiding bij de overheid. In het stelsel heeft dezelfde overheid (bijvoorbeeld een gemeente), vaak verschillende rollen zoals opdrachtgever, eigenaar, uitvoerder, vergunningverlener, toezichthouder en/of handhaver. Zoals in paragraaf 4.2 is beschreven ziet de functiescheiding in artikel 17 Bbk niet toe op de functiescheiding van deze rollen binnen de overheid.

In de werkgroep Toezicht en Handhaving is aangegeven dat de mogelijkheid tot interne functiescheiding, die in lid 3 van artikel 17 Bbk is opgenomen, de werking van functiescheiding en het tegengaan van belangenverstrengeling zoals beoogd bij de invoering verzwakt. Bodem+ geeft aan dat uit meerdere handhavingsszaken blijkt dat het bij grote multidisciplinaire bedrijven die gelijksoortige werkzaamheden, als bodemsanering, grondreiniging en samenvoegen/splitsen van partijen grond uitvoeren, lastig is om de administratieve en uitvoeringstechnische werkzaamheden adequaat te scheiden. Deze bedrijven hebben meerdere erkenningen die afzonderlijk voor elke werkzaamheid goede voorschriften stellen maar voor het totaal van werkzaamheden mogelijk ontoereikend zijn. Gevolg kan zijn dat een verkeerde partij grond wordt toegepast op de verkeerde bestemming. Aanbevolen wordt om dit knelpunt nader te onderzoeken.

¹ Deze informatie over bedrijven is voor een ieder beschikbaar op <https://insolventies.rechtspraak.nl/>.

Bodem+ toetst bij de afgifte van erkenningen niet op de functiescheiding. De CI's controleren op functiescheiding bij het verstrekken van een certificaat en tijdens de uit te voeren audits. Dit is een certificaatvereiste. Functiescheiding in het Bbk is vastgelegd als publieke eis. De ILT heeft (opvallend genoeg, gelet op de bevindingen uit tabel 4.2) geen overtredingen geconstateerd op functiescheiding. Voor enkele werkzaamheden zoals bodemsanering, toetst de publieke toezichthouder achteraf of voldaan is aan de eisen voor functiescheiding.

De achterliggende vraag die beantwoord moet worden is welk niveau van belangenverstremgeling / functiescheiding men wil behalen. Met andere woorden: voldoet de in art. 17 opgenomen functiescheiding om het doel integriteit te bereiken of is daarvoor een aanscherping of uitbreiding van de verplichting tot functiescheiding nodig? In BRL/schema's SIKB 6000 en SIKB 7000 is bijvoorbeeld een nadere invulling gegeven aan de verplichting tot functiescheiding.

Tabel 4.2 "Wat zijn volgens u belangrijke knelpunten en risico's voor milieukwaliteit als bedoeld in het Bbk die het huidige stelsel niet ondervangt, gespecificeerd naar de vijf sectoren?" - enquête resultaat

| | Antwoord |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bodemsanering | <p>Functiescheiding/belangenverstremgeling</p> <p>Mate van (deskundigheid van) controle en toezicht</p> <p>Kwaliteit, volledigheid en deskundigheid van uitvoering</p> <p>Eisen aan sanering in protocol/ normdocument</p> |
| Reinigen en toepassen van grond en baggerspecie | <p>Mate van (deskundigheid van) controle en toezicht</p> <p>Functiescheiding/belangenverstremgeling</p> <p>Kwaliteit, volledigheid en deskundigheid van uitvoering</p> <p>Grondkwaliteit/ ondoorzichtigheid van grondstromen</p> <p>Ontbreken van normen</p> |
| Produceren en toepassen van bouwstoffen | <p>Grondkwaliteit/ ondoorzichtigheid van grondstromen / onduidelijkheid over bouwstoffen onder BRL</p> <p>Mate van (deskundigheid van) controle en toezicht</p> <p>Functiescheiding/belangenverstremgeling</p> <p>Free-riders</p> <p>Vervallen KOMO-keur leidt tot verschil in gebruik producten</p> <p>Communicatie tussen SBK en bevoegd gezag</p> |
| Mechanische boringen, inclusief bodemenergiesystemen | <p>Mate van (deskundigheid van) controle en toezicht</p> <p>Afdichting van scheidende lagen/ doorboren van ondoordringbare lagen</p> <p>Kwaliteit, volledigheid en deskundigheid van uitvoering</p> <p>Beheer van bodemenergiesystemen niet geregeld door opdrachtgevers. Dit leidt tot slecht functionerende systemen</p> <p>Belangenverstremgeling ten aanzien van BRL SIKB 2100 en BRL SIKB 11000</p> |
| Bodembeschermende voorzieningen, inclusief aanleg en inspectie | <p>Mate van (deskundigheid van) controle en toezicht</p> <p>Functiescheiding/belangenverstremgeling</p> <p>Aanpassing protocollen/ normdocumenten: beoordeling van rioolstelsel valt nu buiten scope / inspectie van oude IBC toepassingen</p> |

4.4 Conclusie: knelpunten en oplossingsrichtingen

Knelpunt 4.1 (Schijn van) belangenverstrengeling

Als het gaat om het voldoen aan de wettelijke vereisten dan speelt daarbij vooral het vaststellen van de normen en er wordt herhaaldelijk aangegeven dat functiescheiding een knel-/aandachtspunt is. Hierbij wordt overigens niet duidelijk gemaakt wat precies de aandachtspunten zijn. De rol van overheden die zowel opdrachtgever als bevoegd/gezag zijn voor een bepaald werk, is diverse malen aangegeven als moeilijk verenigbaar. Ook functiescheiding tussen grondreinigers en grondbanken is een aantal keer genoemd.

In Normblad SIKB 8001/8002 (onverplicht normblad) is de volgende bepaling over functiescheiding opgenomen.

“De organisatie belast met de uitvoering van de bevoegd gezag taken moet een duidelijke scheiding, ten minste op persoonsniveau, aanbrengen tussen haar taken die betrekking hebben op de voorbereiding van de beschikking (instemming met BUS melding) op het saneringsplan (exclusief het evaluatieverslag en exclusief de maatregelen in het kader van nazorg of de opgelegde gebruiksbepalingen) en het nazorgplan en haar taken die betrekking hebben op toezicht en handhaving.”

Deze functiescheiding ziet op de functiescheiding tussen bevoegd gezag taken. De Normbladen 8001 en 8002 zijn gericht op gebruik door overheden als bevoegd gezag. Bijna elk bevoegd gezag Wbb werkt volgens het Normblad. Dit wordt jaarlijks beoordeeld volgens ‘peer review’ (visitatie¹), waarover aan SIKB wordt gerapporteerd. Van de overheden, die bevoegd zijn op grond van het Bbk, werkt de minderheid volgens dit normblad.

Bij saneringswerkzaamheden is sprake van twee soorten milieukundig toezicht vanuit de private partijen: procesbegeleiding en verificatie. De uitvoerende aannemer kan zelf de procesbegeleiding voor haar rekening nemen, dit wordt bij overheidsaanbestedingen ook vaak gevraagd. Het zogenaamde verificatie-toezicht moet onafhankelijk worden uitgevoerd. Met name bij overheidsaanbestedingen leidt dit er toe dat er twee soorten van milieukundig toezicht zijn (met verschillende partijen die het uitvoeren) die beiden direct dan wel indirect door de overheid worden betaald, maar wel vanuit verschillende belangen opereren.

Na invoering van het Bbk is de werkingssfeer van Kwalibo aanzienlijk uitgebreid doordat andere werkzaamheden aan het stelsel zijn toegevoegd. Uit handhavingsinformatie van ILT volgt dat sprake is van een verhoogd risico op handelen in strijd met normdocumenten, indien een combinatie van aangewezen werkzaamheden plaatsvindt (door meerdere bedrijven die al dan niet met elkaar verbonden zijn of in één project), bijvoorbeeld in de keten van grondstromen. De verplichte functiescheiding voorkomt dat niet.

Oplossingsrichting 4.1 (Schijn van) belangenverstrengeling

- a bij het opstellen van het Bbk is de verplichte functiescheiding toegespitst op de relatie opdrachtgever/eigenaar-bodemintermediair. In combinatie met de andere eisen die het Bbk stelt aan de uitvoering en kwaliteit van de werkzaamheden en de integriteit van bodemintermediairs is ervan uitgegaan dat sprake zou zijn van voldoende waarborgen voor een onafhankelijke functie-uitoefening (pag. 25 NvT). De instrumenten moeten in combinatie werken en zo voor doelbereik zorgen. Er is een nadere analyse nodig naar de werking van de instrumenten in samenhang en per sector, uitgaande van de werkzaamheden die anno 2019 onder het bereik van Kwalibo vallen. Daarna kan een afweging gemaakt worden om in het Bbk of in normdocumenten de verplichte functiescheiding uit te breiden naar andere werkzaamheden/relaties. Daarbij is van belang dat toezicht en handhaving op meldingen op grond van het Bbk (in het algemeen of in ieder geval wanneer een gemeente tevens opdrachtgever of grondbank is) daadwerkelijk bij een Omgevingsdienst in plaats van bij een gemeente wordt belegd. Dit is weliswaar al een basistaak voor Omgevingsdiensten, maar een groot aantal gemeenten voert die taak (nog steeds) zelf uit. De beoordeling van functiescheiding ligt nu voornamelijk bij de CI. De vraag is

¹ Vanaf 2021 komt de centrale financiering voor het onderhoud van deze normbladen en voor het faciliteren en organiseren van de visitaties te vervallen.

- of dit gewenst is. Onderzocht zou kunnen worden of het wenselijk is dat het ministerie ook aanvullende toetsen uitvoert om te garanderen of er sprake is van functie scheiding;
- b als oplossingsrichting voor functiescheiding/tegengaan van belangenverstrengeling bij overheden wordt tot slot genoemd het verplicht stellen om te werken volgens Normblad 8001/8002 of het opstellen van een gedragscode voor overheden die zowel opdrachtgever, eigenaar en/of uitvoerder (privaat) als toezichthouder en handhaver (publiek) zijn.

Knelpunt 4.2 Werking van de zorgplicht

Het overgrote deel van de in Kwalibo werkzame partijen is bekend met de zorgplicht en de reikwijdte daarvan. Opdrachtgevers geven beperkt actief invulling aan de zorgplicht. Door de actoren die belast zijn met toezicht en handhaving wordt een handvat hoe invulling moet worden gegeven aan deze zorgplicht gemist. Het gaat hierbij om zaken die niet in de normdocumenten zijn vastgelegd. Handhaving van deze bepaling wordt gezien als een sluitstuk en een moeilijke discussie. Handhaving (het gebrek daaraan) is dus in dit geval ook geen stimulans voor opdrachtgevers. De zorgplicht heeft daarmee maar een beperkte werking.

Oplossingsrichting 4.2 Werking van de zorgplicht

Een brede evaluatie van de zorgplicht en artikel 16 Bbk (doelbereik en werking in de praktijk) wordt aanbevolen. De evaluatie dient zich te richten op verbetering van de werking van de bewuste bepalingen met nadruk op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en rechtszekerheid (wat valt wel en wat niet onder de bewuste bepalingen). Hiervoor kan inspiratie geput worden uit de in de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL) opgenomen algemene en bijzondere zorgplicht.

Aandachtspunt A4.1 Meldingsplicht faillissement en surseance

Een geconstateerd mineur aandachtspunt is dat partijen faillissement of surseance van betaling niet melden. Deze informatie is openbaar toegankelijk via de Kamer van Koophandel en de website van de rechtspraak waar faillissementen en surseances gepubliceerd worden. De informatie is daardoor beschikbaar voor de bij Kwalibo betrokken actoren, maar dat vergt zonder melding wel eigen initiatief/ een proactieve houding.

- a de werking kan verbeterd worden door gerichte informatie te verstrekken aan certificaathouders (en hen te wijzen op hun verplichting tot melding en het belang daarvan) en aan rechtbanken die curatoren en bewindvoerders benoemen; bijvoorbeeld via toevoegen van vraag aan aanmeldformulier dat eens per x jaar er een nieuwe aanvraag moet worden ingestuurd;
- b ook kan onderzocht worden of een (technische) koppeling kan worden aangebracht tussen de ICT-systemen van de Kamer van Koophandel en Bodem+. Wellicht niet voor Kwalibo alleen maar wel als dit ook wordt meegenomen in aanbestedingen.

5

WERKING CERTIFICERING EN ACCREDITATIE (INHOUDELIJK)

5.1 Inleiding

Het laatste instrument van Kwalibo dat in het kader van deze beleidsevaluatie is onderzocht, is certificatie en accreditatie. Dit zijn instrumenten van zelfregulering die ertoe dienen de kwaliteit van de werkzaamheden te waarborgen. In het kader van het Bbk betekent "kwaliteit" het krijgen van een betrouwbaar antwoord op de gestelde vraag. Dat betekent bijvoorbeeld dat het antwoord op de vraag of een locatie of een partij grond geschikt is voor het beoogde doel, reproduceerbaar is. Dat wil zeggen: een ander komt in vergelijkbare omstandigheden tot eenzelfde antwoord, binnen de mogelijkheden van de techniek. Een certificaat, of een accreditatie, vermindert daarmee de kans op fouten tijdens de uitvoering van de werkzaamheden.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inhoudelijke aspecten van de normdocumenten en de procedures. Het governance systeem van Kwalibo en de partijen die onder het systeem werken en werkzaamheden uitvoeren wordt behandeld in hoofdstuk 6, waarin ook nader ingegaan wordt op de werkwijze rondom het vaststellen en wijzigen van de normdocumenten.

Opgemerkt wordt dat de rol en positie van de NEN in het stelsel verschilt ten opzichte van schemabeheerders. NEN is een normalisatie instituut en dat is op punten anders dan de rol die de schemabeheerders hebben, hoewel hier ook overlap zit. In deze studie hebben wij in de verschillende bijeenkomsten en bij het verwerken van opmerkingen op de (concept) rapportages ervaren dat deze verschillen en overlap soms leidt tot onduidelijkheden ten aanzien van gebruikte terminologie, reikwijdte van documenten, etc. Het is wenselijk om in een beoogd verbetertraject (zie hoofdstuk 12: aanbevelingen) hier aandacht voor te hebben.

5.2 Beschrijving

Het Kwalibo-stelsel kent twee typen normdocumenten die door hun aanwijzing binnen de Rbk in bijlage C en D als verplichte documenten voor uitvoering van bodemwerkzaamheden gelden:

- normatief document: het proces om te komen tot nationale en internationale normen (NEN, EN, ISO) worden begeleidt door normalisatie instellingen. De normen beschrijven de werkzaamheden, bepalingmethoden voor een afgebakend werkveld. Normen kunnen worden opgenomen in wettelijke regels, maar (nationale) wettelijke eisen zijn niet opgenomen in de normen;
- certificatieschema: een schema dat beschrijft hoe de norm getoetst moet worden. Dit schema bestaat uit een beoordelingsrichtlijn met de technische eisen daarin of in de daarbij behorende protocollen.

In hoofdstuk 6 wordt het proces rondom het vaststellen van certificatieschema's nader beschreven. Belangrijke punten hierbij zijn in het kort: conformiteitsbeoordelingsschema's worden vastgesteld door een Centraal College van deskundigen (CCvD) of College van Deskundigen (CvD) en zijn in beheer bij de zogenaamde schemabeheerders (zie hoofdstuk 6). Nadat schema's zijn vastgesteld moeten deze nog beleidsmatig worden getoetst en voert ILT de Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uit. Daarna worden de normdocumenten in de bijlagen van de Rbk opgenomen. De opname in de Rbk vindt 1 keer per jaar plaats. Het uitvoeren van een HUF-toets kost 4 tot 6 weken. Indien de HUF-toets op formele punten negatief is, moet het betreffende normdocument worden

aangepast en kan dit document vaak pas weer bij een volgende cyclus worden beoordeeld. De behandeling in de CCvD inclusief voorbereidend traject, gevolgd door de beleidstoets en de HUF-toets, duurt grofweg 1,5 tot 2 jaar. Om tijd te winnen wordt er de laatste jaren een zogenaamde pre-HUF-toets uitgevoerd, waarbij eventuele bezwaren op de normdocumenten in een vroegtijdig stadium worden gesignaleerd.

Onderstaand zijn de belangrijkste begrippen kort toegelicht.

Tabel 5.1 Begrippen certificering en accreditatie

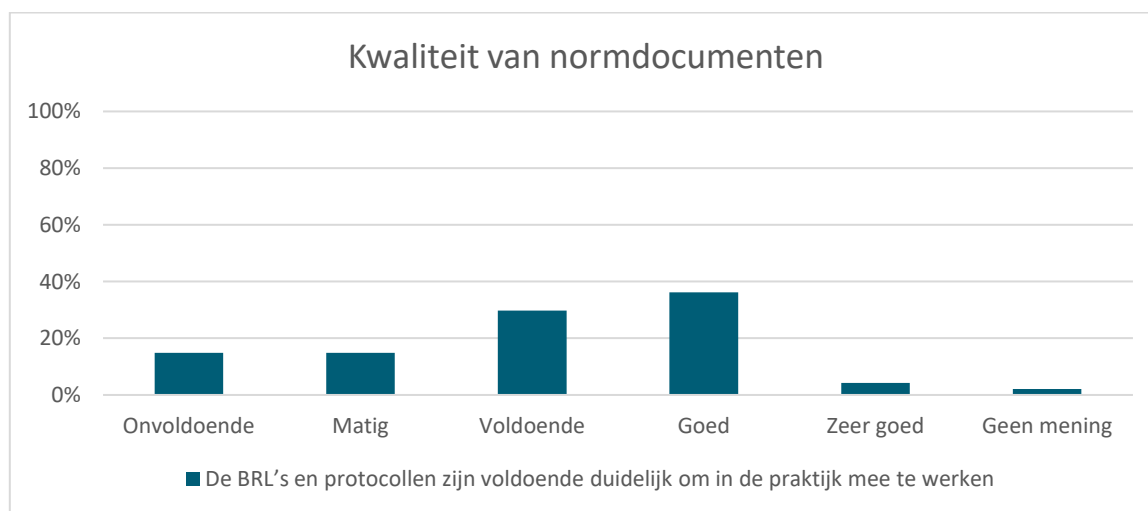
| Begrip | Omschrijving |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Accreditatie | Een formele verklaring van een nationale accreditatie-instantie (in Nederland de Raad voor Accreditatie) dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie voldoet aan de eisen die zijn bepaald door geharmoniseerde normen (ISO/IEC 17025, ISO/IEC 17020, ISO/IEC 17065, etc) die gebruikt worden voor accreditatie en de betreffende instelling de werkzaamheden uitvoert in overeenstemming met het betreffende normdocument dat voor deze werkzaamheden van toepassing is. |
| Accreditatie schema | Bevat de methode die een conformiteit beoordelende instantie hanteert, de eisen aan het object van de beoordeling, aan de instantie en de wijze waarop zij de activiteiten uitvoert. Een schema kan zijn opgesteld door een CI zelf, of door een externe schemabeheerder. Een externe schemabeheerder voert zelf geen conformiteitsbeoordeling uit, zij brengt belanghebbende partijen bij elkaar voor bij het opstellen en onderhouden van de inhoud van het schema. Dergelijke schema's zijn vooral bedoeld om op een geharmoniseerde wijze te voldoen aan de behoeften van de Nederlandse samenleving en soms ook daarbuiten. De versies van schema's van een externe schemabeheerder die een positieve evaluatie door de RvA hebben ondergaan, zijn opgenomen in de lijst met schema's waarvoor de RvA accreditatie kan verlenen (BR010-lijst). |
| Beoordelingsrichtlijnen | Beschrijven de manier waarop certificatie-instellingen toetsen of een organisatie voldoet aan de technische eisen voor het behalen of behouden van een certificaat. In de BRL (beoordelingsrichtlijn) wordt beschreven aan welke technische en organisatorische eisen een organisatie/ product moet voldoen om in aanmerking te komen voor een certificaat maar ook eisen waaraan de technische uitvoering of het resultaat moet voldoen (protocol). Voor dit laatste kan de BRL ook naar een of meerdere protocollen verwijzen. Normen zijn op zich zelf staande documenten die ook los gebruikt kunnen worden. BRL's toetsen alleen en bevatten zelf geen eisen. |
| Certificatie instelling | Een certificerende instelling (CI) stelt vast of er sprake is van conformiteit (overeenstemming) met betrekking tot het certificatieschema. Bij certificatie wordt getoetst of voldaan wordt en blijvend voldaan kan worden aan de eisen van een beoordelingsrichtlijn (BRL). |
| Certificatie schema | Certificatieschema beschrijft hoe de norm getoetst moet worden door eisen te stellen aan certificatie-instelling, kennis en kunde auditor/toetsers, toetsingsmethode, beoordeling resultaten en weging, monitoringsregime. Een schema bestaat uit een beoordelingsrichtlijn met de technische eisen daarin of, in de daarbij behorende normen, protocollen of een andersoortig normatief document. Een schema beschrijft de wijze waarop een inspectie, onderzoek, proces of product tot stand moet komen. Kwalibo kent product- en processchema's. Een productschema stelt eisen aan het product, eventueel aangevuld met eisen aan een ondersteunend kwaliteitssysteem. Via beoordelingen, waaronder testen van het product, wordt vastgesteld of producten aan de eisen voldoen. Dit is van toepassing op de verschillende soorten bouwstoffen in de Rbk. Processchema's beschrijven de eisen waaraan een proces moet voldoen. Een voorbeeld is het uitvoeren van de milieukundige begeleiding van een bodemsanering. |
| Inspectie | Bij inspectie wordt de kwaliteit van een handeling of product (waaronder bodembeschermende voorzieningen) vastgesteld. Dit gebeurt door een inspectie-instelling. Een inspectie-instelling is dus een conformiteit beoordelende instelling. |
| NEN (NEN-normen) | Een norm is een afspraak tussen belanghebbende partijen over een product, dienst of proces en heeft een normatief (analysemethoden, specificaties en termen & definities) of informatief karakter (aanbevelingen en toelichtingen). |
| Normatief document | Normatieve documenten stellen eisen aan een product, dienst, systeem of persoon. Het proces om tot formele nationale en internationale normen (NEN, NEN-EN, ISO) te komen wordt in Nederland begeleidt door NEN. De normen beschrijven de werkzaamheden, bepalingsmethoden voor een afgebakend werkveld. Normen kunnen worden opgenomen in wettelijke regels. |

| Begrip | Omschrijving |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Normblad | Beschrijft de eisen aan de essentiële processen bij het bevoegd gezag Bodem en ondergrond (Wbb, Bbk, Bodemenergie), inclusief een nadere precisering en uitwerking van algemene kwaliteitsprincipes, specifiek toegespitst op omgevingsdiensten, gemeenten en provincies. SIKB kent 1 normblad, het normblad 8001/8002. Werkdocumenten bij een normblad zijn de Besluitvorming Uitvoering Methode (BUM) en de Handhaving Uitvoering Methode (HUM). |
| Protocollen | Een uitwerking van een beoordelingsrichtlijn (BRL) of van een accreditatieschema (AS). Een protocol bevat de beschrijving van de technische eisen waaraan activiteiten moeten voldoen. |

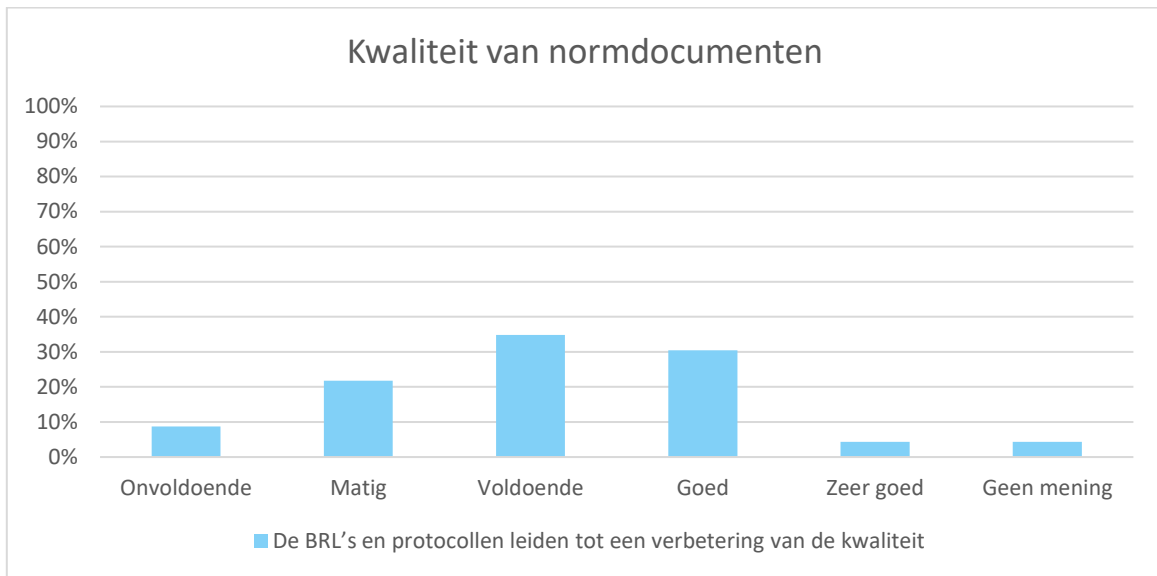
5.3 Bevindingen

Uit de enquêteresultaten (zie afbeelding 5.1, afbeelding 5.2 en afbeelding 5.3) blijkt dat een groot deel van de respondenten over het algemeen van mening is dat de beschikbare BRL's en protocollen van voldoende tot goede kwaliteit zijn. Deze vraag is alleen gesteld aan degenen die zelf moeten werken met de documenten: de bodemintermediairs. Dat de beschikbaarheid van normdocumenten ook heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de uitvoering en verbetering van de bodemkwaliteit wordt wel onderkend, maar de reacties vanuit de bodemintermediairs zijn niet overwegend positief (zie tabel 5.2).

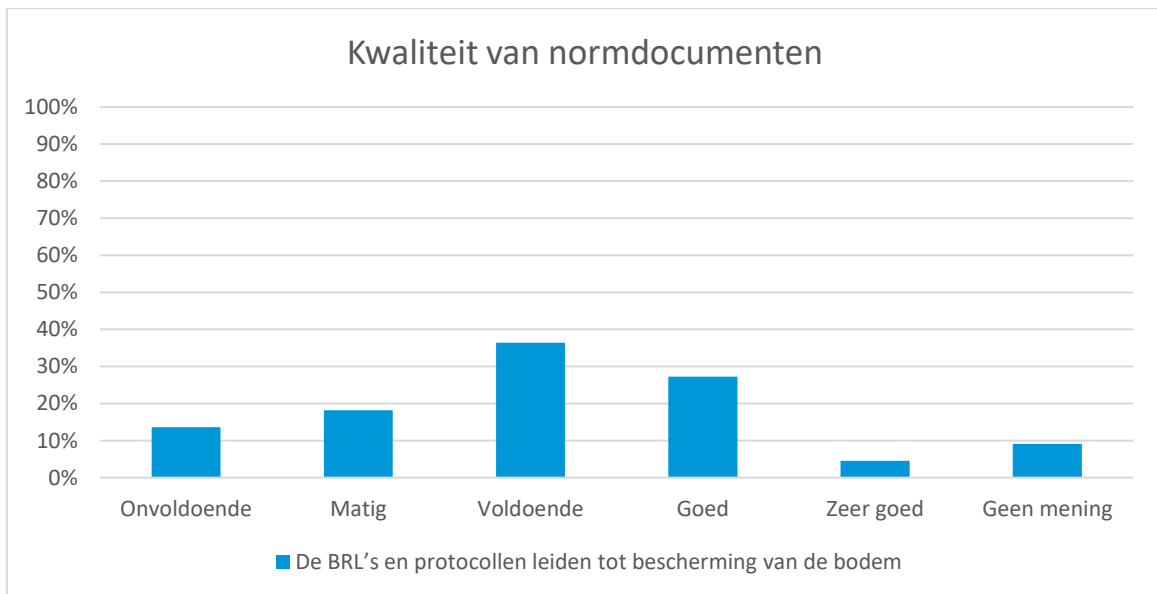
Afbeelding 5.1 Beoordeling van kwaliteit en doelbereik van normdocumenten / werkbaarheid in praktijk - bodemintermediairs (N=47)



Afbeelding 5.2 Beoordeling van kwaliteit en doelbereik van normdocumenten / verbetering van kwaliteit - bodemintermediairs(N=46)



Afbeelding 5.3 Beoordeling van kwaliteit en doelbereik van normdocumenten / bescherming van de bodem - bodemintermediairs (N=44)



De meest genoemde knelpunten ten aanzien van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, opgehaald uit de interviews, enquêtes, sectorgesprekken en werkgroepen, staan samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 5.2 grootste knelpunten met betrekking tot normdocumenten

| | Knelpunten |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Controleerbaarheid | Tegenstrijdigheden en onduidelijkheden in normdocumenten Veel punten zijn niet concreet /SMART Betrokkenheid/ aanwezigheid ILT bij opstellen en aanpassen BRL-en Omgaan met uitzonderingen / specifiek uitvoeringsvraagstukken |
| Uitvoerbaarheid | Wordt gecontroleerd op de juiste aspecten De documenten beschrijven de werkzaamheden en eisen en zijn niet opgesteld als juridische teksten Vaststellen van de competenties van gekwalificeerde personeel en omgaan met tijdelijke medewerkers Onderscheid tussen hoofd- en bijzaken (detailniveau) |
| Handhaafbaarheid/ Fraudebestendigheid | Capaciteit van handhaving, beperkte pakkans bij overtredingen Teksten zijn niet eenduidig Niets is fraudebestendig, interventies bij overtredingen moeten hun werking hebben |

Uit de enquêteresultaten en gevoerde gesprekken komen voorts nog de volgende observaties naar voren:

- alhoewel er veel verschillende meningen zijn geldt in z'n algemeenheid dat men vindt dat de normdocumenten veel informatie bevatten met een zeer hoge mate van detail. Dit detailniveau wordt wisselend beleefd. Voor kritische werkzaamheden zoals partijkeuringen heeft het wel bijgedragen aan de reproduceerbaarheid. Bepaalde schema's zoals de AP04 en de AS3000 worden bijzonder gewaardeerd;
- veel documenten betreffen middelenvoorschriften, terwijl er vaak juist meer behoefte zou zijn aan doelvoorschriften. Dit laatste is met name een wens vanuit de adviesbranche;
- in de interviews is aangegeven dat een eenvoudigere mogelijkheid om met alternatieve werkwijzen te werken wordt gemist. Dit werk belemmerend voor innovaties; het is sneller om met een erkende methode te werken. Voor een aantal werkzaamheden is het werken met alternatieve werkwijzen overigens wel mogelijk, hiervoor zijn voorwaarden in de desbetreffende beoordelingsrichtlijnen opgenomen. Eén van de andere voorwaarden is dat een alternatieve werkwijze moet zijn beoordeeld door SIKB. De toegestane alternatieve werkwijzen worden in een register bijgehouden en mogen door de aanvrager worden toegepast in projecten waarin de omstandigheden gelijk zijn aan die in het bij de aanvraag gebruikte project. Een alternatieve werkwijze moet dus met dezelfde zorg worden geborgd als een beschreven erkende werkwijze. Door SIKB is een evaluatie uitgevoerd naar het gebruik van deze alternatieve werkwijze. Het blijkt dat er nauwelijks gebruik wordt gemaakt van deze alternatieve werkwijze. Indien er gebruik is gemaakt van de alternatieve werkwijze werd de motivatie voornamelijk ingegeven door kostenbesparing in plaats van het invoeren van innovaties;
- het wijzigen van normdocumenten kost veel tijd (zie ook hoofdstuk 6).

Vanuit NEN is ten aanzien van de wisselwerking tussen NEN en SIKB protocollen voorts nog aangedragen dat er een discrepantie is of kan ontstaan tussen SIKB protocollen en andere informele normatieve documenten en Europese formele normen als er onvoldoende afstemming is tussen de diverse partijen die betrokken zijn bij NEN en SIKB. Dit is ongewenst omdat dit ertoe kan leiden dat er twee verschillende juridische werkelijkheden kunnen ontstaan. NEN is aangewezen als formeel normalisatie-instituut voor Nederland en vertegenwoordigd Nederland in het Europese en internationale normalisatiewerk (CEN/ISO). In de Europese Verordening 1025: 2012, dat de Nederlandse regering heeft getekend, staat dat Europese normen nationaal overgenomen worden en dat er nationaal geen conflicterende NEN normdocumenten mogen bestaan. Dit geldt niet voor documenten van andere instellingen, wat leidt tot een situatie waarin de RBK verwijst naar conflicterende SIKB-documenten, omdat deze buiten de verordening vallen. Een ander door NEN signaleerd punt is dat er sprake kan zijn van ondermijning van NEN-normen als er in

bovenliggende protocollen wordt toegestaan dat er kan worden afgeweken van de NEN-normen. Hiervan is doorgaans alleen sprake als de voorschriften in een NEN-norm ruimte laat voor dergelijke afwijkingen.

5.4 Conclusies: knelpunten en oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk is met betrekking tot de werking van certificering en accreditatie specifiek gekeken naar de inhoud van de BRL's en protocollen.

De hoofdbevindingen zijn daarbij:

- de BRL's en protocollen zijn vaak (te) ingewikkeld en gedetailleerd;
- het is een complex web geworden van regels die ook strijdig kunnen zijn, waaronder het risico op tegenstrijdigheden tussen enerzijds NEN NEN-EN en anderzijds verschillende BRL's en protocollen van SIKB;
- mede vanwege de complexiteit en gedetailleerdheid zijn de BRL's en protocollen in een aantal gevallen ook multi-interpretabel;
- het risico van multi-interpretabele BRL's en protocollen is dat zij niet alleen moeilijk uitvoerbaar, maar ook juridisch niet goed handhaafbaar zijn. Bij de handhaafbaarheid speelt een belangrijke rol dat de BRL's en protocollen per definitie niet geschreven zijn door de wetgever, maar door private organisaties met een technisch uitvoeringsoogmerk;
- bij het opstellen van BRL's en protocollen wordt niet alle beschikbare of gewenste input opgehaald;
- de procedures voor indienen en wijzigen zijn (te) lang waardoor gewenste inhoudelijke verbeteringen lang duren.

Onderstaand worden deze gesignaleerde knelpunten nader toegelicht en worden mogelijke oplossingsrichtingen per knelpunt benoemd. Overigens wordt opgemerkt dat deze knelpunten niet los van elkaar te zien zijn en ook nadrukkelijk samenhangen met de governance van het stelsel (zie hoofdstuk 6). Het knelpunt van "tegenstrijdigheid in BRL's en protocollen" wordt specifiek in hoofdstuk 6 benoemd.

Knelpunt 5.1 Normdocumenten ingewikkeld en gedetailleerd

In de Kwalibo-regelgeving zijn veel eisen/voorschriften opgenomen. Eisen en voorschriften die zijn vastgelegd in een schema of normdocumenten. Dit zijn uitgebreide, vaak gedetailleerde documenten met ook vaak weer verwijzingen naar andere (NEN-)protocollen, normen en andere documenten. Aangezien het systeem onder wettelijk regime valt, is overtreding van een van de eisen/voorschriften per definitie een overtreding. Bij handhaving en toezicht zal er dan ook corrigerend moeten worden opgetreden.

Deze mate van gedetailleerdheid brengt risico's met zich mee:

- de strakke voorschriften worden door professionals in de sector in bepaalde situaties als een keurslijf ervaren, er zijn veel middelenvoorschriften en weinig doelvoorschriften, terwijl hier wel behoefte aan is;
- handhaving en uitvoering komen (onnodig) tegenover elkaar te staan;
- het systeem remt innovatie;
- opdrachtgevers hebben geen begrip voor bepaalde handelwijzen;
- BRL's en protocollen zijn vaak multi-interpretabel en daardoor in de praktijk soms lastig uitvoerbaar en handhaafbaar.

Oplossingsrichting 5.1 Opnemen Basismilieukwaliteitseisen in de regeling Bkk

Als mogelijke oplossingsrichting voor de multi-interpretabelheid en de daarmee samenhangende door ILT en andere toezichthouders aangegeven beperkte handhaafbaarheid van bepaalde BRL's en protocollen, is in de interviews genoemd: het opnemen van de zogenoemde basismilieukwaliteitseisen in de Regeling bodemkwaliteit.

Normdocumenten bevatten een groot scala van eisen. Een groot deel van de technische eisen hebben geen (direct) effect op het milieu, maar gaan vooral in op hoe iets technisch/praktisch het beste uitgevoerd kan worden. Handhaving vanuit milieuregelgeving is op deze eisen in beginsel niet noodzakelijk, dat is vooral het terrein van de private sector (onder de controle van certificerende instellingen). In de praktijk heeft dit onderscheid tot veel verwarring en onduidelijkheid gezorgd ten aanzien van de rol van publieke en private toezichthouders (zie o.a. het MMG-rapport).

In de afgelopen jaren is al eens een poging gedaan om dit knelpunt in het kader van de rolverdeling tussen publieke handhaving en toezicht en private audits op te lossen via de zogenoemde essentiële eisen. Hierbij heeft men de belangrijkste *milieuhygiënische* eisen uit de normdocumenten geïsoleerd en in een apart document geplaatst. In de praktijk bleek dit niet te werken, onder meer vanwege het feit dat de multi-interpretabele teksten zelf niet wijzigden. Daarom wordt de volgende optie in interviews en de gehouden bijeenkomsten – met name door overheidspartijen – genoemd als mogelijke oplossingsrichting: ‘het multi-interpretabele tekstonderdeel uit het normdocument wordt buiten toepassing gelaten en vervangen door een basismilieukwaliteitseis in de Rbk.’

Een oplossingsrichting is dus het opnemen van een basismilieukwaliteitseis in de Regeling bodemkwaliteit ter vervanging van een onduidelijke en/of multi-interpretabele tekst in een normdocument. Daarbij wordt tegelijkertijd in de Regeling bodemkwaliteit aangegeven dat de betreffende tekst in het normdocument buiten toepassing is gesteld. Deze oplossingsrichting is vooral bedoeld voor (tekstonderdelen uit) normdocumenten die vanuit handavingsoogpunt aanpassing behoeven en voor het achteraf kunnen corrigeren van teksten in normdocumenten, in geval dat vanuit milieuhygiënisch oogpunt gewenst is. Met andere woorden, indien geconstateerd wordt dat sprake is van een multi-interpretabele tekst met negatieve consequenties voor het milieu, dan kan ervoor gekozen worden om in de Regeling bodemkwaliteit bepaalde tekstonderdelen uit een normdocument aan te wijzen die buiten toepassing worden gelaten. Deze tekstonderdelen worden vervolgens vervangen door een basismilieukwaliteitseis (bmk) die wordt opgenomen in de Regeling bodemkwaliteit.

Het voordeel hiervan is dat de tekst van de bmk mede wordt opgesteld door een wetgevingsjurist van het ministerie, die er voor zorg draagt dat de tekst juridisch goed (handhaafbaar) is. Een ander voordeel is dat een dergelijke noodzakelijke wijziging dan niet afhankelijk is van (alleen) een privaat ontwikkelproces, waarvan de doorlooptijd onvoorspelbaar is.

Een nadeel is dat een dergelijke aanpassing veel tijd en capaciteit vergt van alle betrokken partijen en met name het ministerie. Een ander belangrijk nadeel is dat het draagvlak van het stelsel vanuit de private partijen kan afkalven. Aanbevolen wordt om deze oplossingsrichting nader te onderzoeken en uit te werken in overleg met de gehele keten. Als derde nadeel wordt genoemd dat er op deze manier twee sets met eisen ontstaan: een private set eisen en een set eisen in de Rbk. Als dit niet volledig congruente eisen zijn leidt dit tot verwarring.

Knelpunt 5.2 Draagvlak bij opstellen normdocumenten niet volledig

Het opstellen/vrijgeven van de normdocumenten komt veelal tot stand via commissies. De leden hiervan vertegenwoordigen vaak een specifiek gremium. Lidmaatschappen zijn niet betaald en het is veelal lastig om commissies te vullen. Als specifieke partijen niet hebben deelgenomen in een commissie kan dit effect hebben op de kwaliteit van het normdocument. Een specifiek aandachtspunt hierbij is het ontbreken van betrokkenheid van het ministerie of ILT en de decentrale overheden bij het opstellen van de normdocumenten (zie ook hoofdstuk 6). Gebruikers en handhavers moeten zich kunnen herkennen in de documenten wil men ernaar handelen. Niet altijd hebben de Cl's stemrecht binnen de CCvD's, terwijl zij wel een belangrijke schakel zijn in het Kwalibo-stelsel, met name waar het gaat om het verrichten van controles en audits. Daarnaast voelen maatschappelijke partijen zoals milieuorganisaties zich niet geroepen om mee te werken bij het opstellen van normdocumenten die substantiële effecten kunnen hebben op de bescherming van de bodem. Door sommigen wordt aangegeven dat binnen de CCvD's onvoldoende 'countervailing powers' aanwezig zijn. De vraag is wat de lange termijn effecten zijn op de kwaliteit van normdocumenten en het draagvlak als commissies lastig zijn te vullen en het draagvlak onvolledig is. Een te kort aan draagvlak voor normdocumenten is per definitie ondermijnend voor het systeem. Bij publieke partijen vermindert dit de kennis en betrokkenheid bij de uitvoering en bij de private partijen kan het leiden tot ongewenste

prikkels om bij het opstellen van de normdocumenten te veel te kijken naar eigen belang in plaats van het publiek belang.

Oplossingsrichting 5.2 Verbreding aantal betrokken partijen bij opstellen normdocumenten

Het meer betrekken van partijen, zoals maatschappelijke partijen en de (rijks)overheid, bij het tot stand komen van de normdocumenten wordt als een belangrijke oplossing gezien om de geconstateerde onbalans weg te nemen. Dit kan op diverse wijzen plaatsvinden, hier wordt ook in hoofdstuk 6 nader op ingegaan. Daarnaast zou gekeken moeten worden in hoeverre de samenstelling van de diverse betrokken commissies optimaal is, bijvoorbeeld door uit te gaan van "gewenste vertegenwoordiging". Dit kan de draagkracht voor het stelsel binnen bepaalde sectoren versterken. Aanbevolen wordt om samen met de schemabeheerders en normalisatie-instellingen en andere stakeholders te onderzoeken hoe de verbreding van het aantal betrokken partijen bij het opstellen van normdocumenten in CCvD's kan worden bevorderd.

Knelpunt 5.3 Procedures voor indienen en wijzigen zijn (te) lang

Het proces om te komen tot nieuwe en of gewijzigde certificatieschema's en onderliggende documenten, is onevenredig lang. De looptijd om te wijzigen loopt op tot meer dan 1 jaar. Met een dermate gedetailleerd stelsel leidt een dergelijke lange procedure tot een aantal ongewenste effecten die van invloed zijn op de kwaliteit van de normdocumenten:

- kleine door iedereen gewenste veranderingen laten lang op zich wachten;
- het indienen van voorstellen voor nieuwe (betere) normdocumenten wordt gefrustreerd;
- partijen (en deskundigheid) haken gaandeweg de procedure af, waardoor besluitvorming weer verder wordt vertraagd;
- innovatie wordt niet gestimuleerd. Hierbij wordt opgemerkt dat het stelsel wel mogelijkheden biedt om alternatieve werkwijzen (innovaties) toe te passen, maar dat dit vaak niet wordt benut.

Oplossingsrichting 5.3 Procedures voor indienen en wijzigen vereenvoudigen en inkorten

- a ten aanzien van dit punt kan het opnemen van basismilieukwaliteitseisen (zie hiervoor bij 5.1) op termijn wellicht een oplossing bieden;
- b ook het beter betrekken van de overheid (ILT, pre-HUF-toets) bij het tot stand komen van de normdocumenten kan versnellend werken (pre-HUF-toets). Een goede vertegenwoordiging en werkafspraken binnen de (C)CvD's zijn hierbij ook van belang, met name kleine wijzigingen zouden sneller behandeld moeten worden;
- c een andere mogelijke oplossing is het mogelijk maken om de Rbk weer 2x per jaar aan te kunnen passen. Dit was eerder altijd wel het geval, maar is enige tijd geleden weer teruggedraaid. Deze mogelijkheid zou verder onderzocht kunnen worden. Waarbij opgemerkt dat een te hoge frequentie van aanpassing van normdocumenten ook ongewenst is vanuit het oogpunt van regeldruk en consistentie van beleid.

6

WERKING CERTIFICERING EN ACCREDITATIE (GOVERNANCE)

6.1 Inleiding

Governance is een containerbegrip wat duidt op de wijze van handelen en besturen, de gedragscode en het toezicht op organisaties. De governance van het Kwalibo-stelsel is complex: er zijn veel publieke en private partijen betrokken met elk een eigen governance-systeem. Naast private elementen, bevat het stelsel ook publieke elementen waar (internationale) wet- en regelgeving op rust. Een complete en gedetailleerde beschrijving van de governance van Kwalibo, met name van de achterliggende partijen, valt echter buiten de scope van deze evaluatie.

In dit hoofdstuk wordt op basis van eerder uitgevoerde voorbereidende workshops (vanuit I&W), de bevindingen van de verschillende interviews, werkgroepen, sectorgesprekken en de enquête specifiek ingegaan op het proces van het tot stand komen van de normdocumenten binnen Kwalibo. In het voorgaande hoofdstuk is de inhoud van de normdocumenten aan bod gekomen. Om dit hoofdstuk los van het voorgaande hoofdstuk te kunnen lezen, is er enige overlap met het vorige hoofdstuk. Op een ander belangrijk aspect van governance, namelijk de werking van het stelsel met betrekking tot handhaving, toezicht en controle, wordt in het hiernavolgende hoofdstuk ingegaan.

Het Kwalibo-stelsel wordt aangestuurd door normdocumenten die worden vastgelegd in de Regeling bodemkwaliteit (Rbk). De normdocumenten bevatten de eisen voor het bedrijfsleven met betrekking tot de uitvoering van werkzaamheden in de sector, en schema's regelen de controlewerkzaamheden door de certificerende instellingen (CI's) en de wijze waarop de Raad voor Accreditatie de CI's (RvA) controleert. Voor de overheid bestaat er een normblad welke een voorgeschreven werkwijze beschrijft, maar deze werkwijze is niet verplicht. In discussies komt herhaaldelijk het proces van het tot stand komen en de aanpassing van normdocumenten terug.

Hier komt de vraag naar voren of het proces wel optimaal faciliteert dat de belangen van de private sector en de overheid in elkaars verlengde liggen en of er voldoende zelfregulerend vermogen is bij de private sector in situaties waar zich grote knelpunten voordoen. Daarbij wordt er door delen in de private sector vanuit gaan dat de overheid degene is die primair het belang van een goede bodemkwaliteit behartigt. Voor een goede kwaliteitsborging in een privaat-publiek stelsel hoort de verantwoordelijkheid bij beide partijen te liggen. Vanuit IenW wordt het ervaren dat de markt zelden zelf met substantiële initiatieven komt om zaken die structureel niet goed gaan te verbeteren of dat deze initiatieven niet zichtbaar zijn en onvoldoende effect sorteren. Bij grote delen van de private sector is het (oprechte) geloof dat het stelsel goed werkt en dat incidenten terug zijn te voeren tot individuele gevallen van deels onkunde, onvoorzien en incidenteel om malversaties. Ten aanzien van verbetering is er bij de sector vaak de reflex dat "de overheid" eerst aan zet is als het gaat om zaken als professioneel opdrachtgeverschap, en borging van deskundigheid. Dit spanningsveld is voor het functioneren van een privaat-publiek stelsel niet goed.

De wijze waarop normdocumenten tot stand komen en de partijen die daarbij een rol spelen hebben invloed op de kwaliteit van het stelsel. De ILT, vanuit haar controlerende rol, maar ook decentrale toezichthouders van bevoegde gezagen zijn met name ontevreden over de handhaafbaarheid van bepaalde normdocumenten. Belangrijk bezwaarpunt is dat er bepaalde normdocumenten zijn die veel interpretatieruimte bieden, en daardoor niet of lastig handhaafbaar zijn (zie ook hoofdstuk 5). Dit geldt met name voor een aantal proces BRL-en. SIKB en andere partijen geven aan dat door de toepassing van de zogenaamde HUF-toets (toets op uitvoerbaarheid van handhaving) nieuwere normdocumenten wél goed handhaafbaar zijn.

Een ander voorbeeld waarbij governance een rol speelt is de relatie tussen de werkzaamheden van SIKB en NEN. Nederlandse belanghebbenden kunnen alleen via NEN-input en sturing geven aan Europese (EN) normen en Internationale (ISO) normen. Europese normen ten aanzien van de kwaliteit van bodem en bouwstoffen, zijn per definitie ook nationaal geldend. Er kunnen voor hetzelfde werkingsgebied dus in beginsel twee (wellicht conflicterende) normdocumenten naast elkaar ontstaan als er niet goed wordt afgestemd: een SIKB-protocol en een Europese EN norm, welke per definitie nationaal wordt aangenomen als NEN-EN-norm.

In paragraaf 6.2 wordt allereerst de wijze waarop normdocumenten tot stand komen beschreven. Vervolgens worden in paragraaf 6.3 de belangrijkste bevindingen met betrekking tot dit onderwerp gepresenteerd. Er wordt afgesloten met een concluderende paragraaf (6.4) met daarin een opsomming van de geconstateerde knelpunten en daarbij mogelijke oplossingsrichtingen.

6.2 Beschrijving

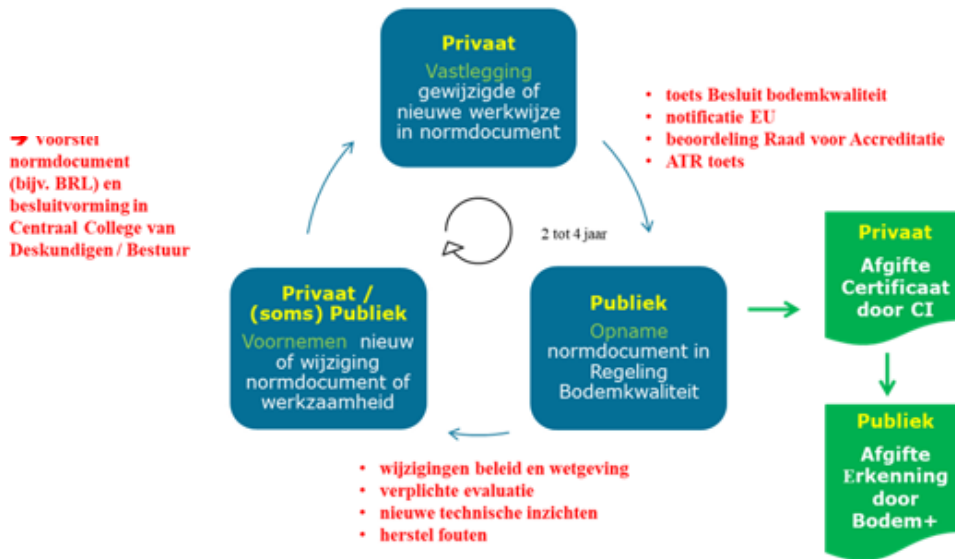
Het Kwalibo-stelsel wordt mede vormgegeven door normdocumenten die worden vastgelegd in de Rbk. Wil men een normdocument of een aanpassing daarop in de Rbk laten opnemen, dan geldt onder andere dat het normdocument moet zijn vastgesteld door organen waarin alle betrokken partijen zich konden laten vertegenwoordigen, dat het document zowel qua inhoud als qua strekking voldoende duidelijk is en dat het document voldoende draagvlak heeft bij de betrokken partijen (art. 25 Bbk).

Tot stand komen normdocumenten bij schemabeheerders

Het Kwalibo-stelsel is een publieke-private vorm van kwaliteitsborging via een stelsel van normalisatie, certificatie en accreditatie in combinatie met een publieke erkenningsverplichting. De hiervoor noodzakelijke normdocumenten worden opgesteld onder verantwoordelijkheid van NEN normcommissies, van meerdere schemabeheerders met CvD's (College van Deskundigen). Sommige schemabeheerders werken met een Centrale College van Deskundigen (CCvD's).

De gebruikte terminologie en genoemde processtappen voor het opstellen van normdocumenten binnen het private domein wijken af tussen NEN, schemabeheerder en (C)CvD. Evenwel, het totale proces voor het privaat opstellen en publiek vaststellen van normdocumenten is op hoofdlijnen gelijk. Afbeelding 6.1 toont in grote lijnen de procedure voor het opstellen en vaststellen van normdocumenten.

Afbeelding 6.1 Tot stand komen en vaststellen normdocumenten



Nb. Naast de ATR-toets vindt ook de HUF-toets plaats voorafgaand aan de opname in de Rbk.

De totstandkoming van deze normdocumenten vindt plaats in (C)CvD's van schemabeheerders. In de navolgende tabel is een actueel overzicht opgenomen van de diverse schemabeheerders met bijbehorende (C)CvD's. In de tabel is de indeling volgens de verschillende Kwalibo sectoren aangehouden. Voor een gedetailleerde beschrijving van alle normdocumenten wordt verwezen naar bijlage C van de Rbk. In de tabel zijn ook de CI's opgenomen. Het overzicht geeft een goed beeld van het grote aantal betrokken partijen, achter iedere schemabeheerder en CCvD zit immers weer een wereld van betrokken en belanghebbende partijen.

Er is een aantal schemabeheerders die tevens certificerende instelling zijn. Onderzocht kan worden of de onafhankelijkheid van de schemabeheerders die tevens CI werkzaamheden verrichten voldoende is geborgd en welke maatregelen eventueel kunnen worden genomen om de onafhankelijkheid verder te versterken.

Tabel 6.1 Normdocumenten, schemabeheerders en certificerende instellingen per sector

| Sectoren | Schemabeheerder | Certificerende Instelling |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bodemsanering | - SIKB; CCvD Bodembeheer - Kiwa; CvD Tanks, Tankinstallaties en Appendages - SIKB; CCvD Tankinstallaties | - Kiwa Nederland B.V. - Normec certification B.V. - SGS INTRON Certificatie - TUV Nederland QA B.V. - Alfa bureau voor certificering - Nederland certificatie kantoor B.V. |
| Reinigen en toepassen van grond en baggerspecie | - SIKB; CCvD Bodembeheer - SIKB; CCvD Bodembeheer | - Kiwa Nederland B.V. - Normec certification B.V. - SGS INTRON Certificatie |
| Produceren en toepassen van bouwstoffen | - Kiwa; CvD Constructief Beton - Kiwa; CvD Betonmortel en Mortels - CCvD BRL2506 - Kiwa; CvD Korrelvormige Materialen - CvD SKG-IKOB - Kiwa; CCvD Grondstoffen en Milieu - Kiwa; CvD Toeslagmaterialen en Vulstoffen | - Kiwa Nederland B.V. - Normec certification B.V. - SGS INTRON Certificatie - SKG-IKOB B.V. |

| Sectoren | Schemabeheerder | Certificerende Instelling |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mechanische boringen, inclusief bodemenergiesystemen | <ul style="list-style-type: none"> - INstalQ¹; CCvD KBI - SIKB; CCvD Bodembeheer - SIKB; CCvD Bodembeheer | <ul style="list-style-type: none"> - Kiwa Nederland B.V. - Normec certification B.V. - SGS INTRON Certificatie - Alfa bureau voor certificering - Bureau Veritas certification - DEKRA certification - Nederland certificatie kantoor B.V. |
| Bodembeschermende voorzieningen, inclusief aanleg | <ul style="list-style-type: none"> - SIKB; AC/CCvD Bodembescherming | <ul style="list-style-type: none"> - Kiwa Nederland B.V. - SGS INTRON Certificatie |
| Support sector/ sector overstijgende werkzaamheden | <ul style="list-style-type: none"> - SIKB; CCvD Bodembeheer | <ul style="list-style-type: none"> - Kiwa Nederland B.V. - Normec certification B.V. - SGS INTRON Certificatie |

Tot stand komen NEN-documenten

Voor meerdere protocollen en BRL's opgesteld binnen het Kwalibo-stelsel, geldt dat deze verwijzen naar NEN-normdocumenten. Ook zijn er protocollen die in belangrijke mate zijn afgeleid van NEN-normen. In de diverse normatieve documenten van het Kwalibo-stelsel wordt verwezen naar NEN, NEN-EN, ISO, NEN-EN-ISO of NEN-ISO -normen. Het opstellen van NEN-normen gebeurt bij NEN onder verantwoordelijkheid van onder andere de normcommissie Milieukwaliteit en onderliggende subcommissies.

Een norm is een vrijwillige afspraak tussen belanghebbende partijen over een product, dienst of proces en heeft een normatief (analysemethoden, specificaties en termen & definities) of informatief karakter (aanbevelingen en toelichtingen).

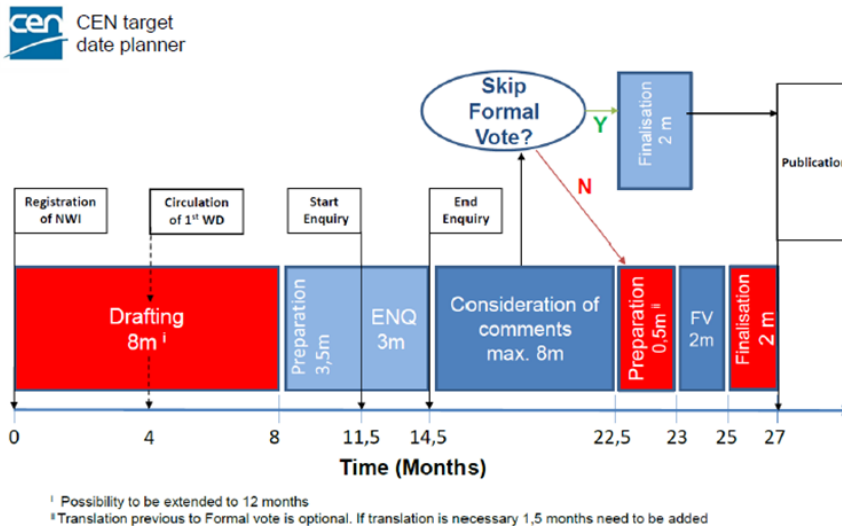
Een normatief document (NEN, EN, ISO normen en SIKB protocollen): stelt de eisen met betrekking tot product, dienst, systeem of persoon.

Een certificatieschema (SIKB BRL) beschrijft hoe de norm getoetst moet worden door eisen te stellen aan certificatie-instelling, kennis en kunde auditor/toetser, toetsingsmethode, beoordeling resultaten en weging, monitoringsregime.

Het volgende schema toont - ter illustratie - grofweg de wijze van totstandkoming van NEN(-EN-ISO) documenten; betreft dus de Europese normen. De NEN kent overigens verschillende soorten normen met andere processen, bijvoorbeeld de NTA (Nederlands Technische Afspraak).

¹ INstalQ is de opvolger van KvINL

Afbeelding 6.2 Indicatie van de totstandkoming van NEN(-EN-ISO) documenten



Toetsing op de werkwijze van de schemabeheerders en daaronder vallende CCvD's

De RvA evalueert met ingang van 1 januari 2017 alleen of schema's onder accreditatie kunnen worden toegepast en niet langer de organisatie van schemabeheerders en de uitvoering van het schemabeheer. Het is de RvA op basis van Europese wet- en regelgeving niet langer toegestaan om schemabeheerders als organisatie te beoordelen, omdat dit buiten de door de RvA toegepaste internationale normen voor accreditatie valt. Tot 1 januari 2017 beoordeelde de RvA de schemabeheerders op basis van een eigen reglement (RvA-R013).

Van de schemabeheerders die actief zijn binnen het Kwalibo-stelsel zijn de Stichting beheer BRL 2506 en SIKB lid van de Vereniging van Schemabeheerders. Die Vereniging heeft het gebruikt van de NTA 8813:2017 voor haar leden verplicht gesteld, maar deze norm wordt nog niet gehandhaafd. De organisatie van elke schemabeheerder die lid is van de VvS wordt wel ten minste eenmaal per twee jaar door een onafhankelijke beoordeelaar beoordeeld op basis van de NTA 8813. Stichting BRL 2506 is positief geëvalueerd als schemabeheerder op basis van NTA 8813.

Vertegenwoordigde partijen binnen CCvD's

In de CCvD's van SIKB zijn de marktpartijen qua stemrecht, ten opzichte van de overheden, in de meerderheid. Zo zijn in de CCvD Bodembeheer momenteel onder de 16 stemgerechtigde leden, 4 overheidspartijen. Dit zijn medewerkers van individuele overheidspartijen (omgevingsdiensten/gemeentes, waterschappen en provincies) die in beginsel de overheidskoepels VNG, UvW en IPO vertegenwoordigen. Ook is Rijkswaterstaat vertegenwoordigd als private opdrachtgevende overheid vertegenwoordigd in de CCvD's en het bestuur van SIKB. De verhouding van stemrecht en balans in het CCvD werd door de RvA getoetst op de verhouding leveranciers, afnemers en derden zoals vastgelegd in internationale accreditatienormen. Nu vindt deze toetsing plaats op basis van NTA 8813. Daarbij is tot nu toe elke keer geconstateerd dat deze verhouding voldoet aan de daaraan door internationale normen gestelde eisen.

Namens IenW is Bodem+ adviserend lid van de meeste CCvD's van SIKB (Bodembescherming en Bodembeheer). Zij hebben daarbij geen stemrecht. Bodem+ kan wel voorstellen voor wijziging van normdocumenten, of voor het opstellen van nieuwe normdocumenten doen. Ook heeft Bodem+ op basis van de status en hiërarchie van de beleidskern die de beleidstoets uitvoert, invloed op het goedkeuringsproces van normdocumenten. De ILT is geen lid van CCvD's, maar kan door middel van de HUF-toets invloed uitoefenen op de inhoud van normdocumenten. De CI's zijn wel lid van de CCvD's van SIKB, maar hebben eveneens geen stemrecht. De vraag is of het ontbreken van stemrecht wenselijk is, omdat de CI wel de uitvoering moet doen van de controle van de werkzaamheden uit het normdocument en daar kosten voor moet maken terwijl de CI geen invloed heeft op de kostenberekening van de werkzaamheden,

anders dan het in rekening brengen van kosten die tot stand zijn gekomen bij de commerciële overeenkomst. Deze worden namelijk bepaald door andere partijen.

Voor CCvD's die niet onder schemabeheerder SIKB vallen, afgezien van NEN normcommissies, geldt dat Bodem+ noch het ministerie hier in vertegenwoordigd is. Wel is Rijkswaterstaat in zijn private opdrachtgeversrol lid van diverse CCvD's. Deze CCvD's houden zich bezig met normdocumenten die betrekking hebben op bouwproducten¹. Deze normdocumenten worden getoetst aan de wet volgens de richtlijn SBK door de Toetsingscommissie Besluitbodemkwaliteit. Deze commissie is door het ministerie ingesteld om zorg te dragen dat de private BRL-en in overeenstemming zijn met de wettelijke eisen van de Bbk.

Borging werkwijze

De werkwijze en procedures van CCvD's verschillen onderling en worden met enige regelmaat geüpdatet. Dat geldt bijvoorbeeld voor de CCvD's binnen schemabeheerder SIKB. Sommige CI's zijn tevens schemabeheerder, zij stellen eigen certificatieschema's op. Op verzoek van de schemabeheerder worden de schema's door de RvA geëvalueerd of beoordeeld. Dit gebeurt dan onder de voorwaarden van de BR012, wat een beleidsregel is van RvA. Overigens staat het de markt vrij om een CI zelf de accreditatie en eigen beoordeling te laten aanvragen zonder externe schemabeheerder.

Artikel 25 Bbk bepaalt onder meer dat normdocumenten voordat ze kunnen worden opgenomen in bijlage C van de ministeriele regeling, moeten zijn vastgesteld door organen waarin alle betrokken partijen zich konden laten vertegenwoordigen, dat ze zowel qua inhoud als qua strekking voldoende duidelijk zijn en voldoende draagvlak hebben bij de betrokken partijen (art. 25 Bbk). Via dit artikel kan de overheid, naast een inhoudelijke toetsing van de documenten, toetsen of partijen de mogelijkheid hebben gehad om te participeren. Op deze manier biedt dit ook de mogelijkheid de invloed van overheden zelf te evalueren.

Daarnaast stelt de - door RvA getoetste - BR012 eisen met betrekking tot de competenties bij schemaontwikkeling. Binnen Kwalibo zijn NEN, SIKB en Stichting beheer BRL 2506 via hun vrijwillige lidmaatschap van de Vereniging van Schemabeheerders gebonden aan de NTA 8813. Zoals hiervoor is aangegeven, is een schemabeheerder niet verplicht om schema's te laten evalueren door de RvA. Als een schemabeheerder een schema niet door de RvA laat evalueren, voert de RvA de evaluatie van het schema uit bij elk van de bij dat schema betrokken CI's. Het is mogelijk om bij een accreditatie-beoordeling op aanvullende (wettelijke) eisen te toetsen, zoals artikel 25 van het Bbk. Daar moeten dan afspraken tussen de RvA en het ministerie over gemaakt worden.

6.3 Bevindingen

Over governance komen uit de interviews, enquête, workshops en gesprekken met betrokken partijen een paar terugkerende thema's naar voren. Een belangrijk thema is de besluitvorming en samenwerking binnen de CCvD's. Vanwege het accent op de sectoren 'reinigen en toepassen grond' en 'bodemenergiesystemen' is in dit verband de CCvD Bodembeheer het meest aan de orde geweest in de diverse gesprekken. Een ander belangrijk thema is de scheidslijn tussen normen ontwikkeld bij NEN ten opzichte van de protocollen bij SIKB. Hierbij is een belangrijk aandachtspunt de (toekomstige) impact van binnen Europa opgestelde normen. Een laatste vaak terugkerend thema heeft te maken met beeldvorming over en weer.

Besluitvorming en samenwerking binnen de CCvD's van SIKB

De overheidspartijen zijn binnen CCvD's van het SIKB in de minderheid. De rijksoverheid is via Bodem+ in twee CCvD's vertegenwoordigd. De centrale overheid heeft daarin geen stemrecht, de decentrale overheid wel. Dit is destijds zo afgesproken in verband met de toen geldende modus binnen de overheid om terughoudend te zijn in het participeren in diverse organen. Bodem+ kan wel invloed uitoefenen via de door de beleidskern uit te voeren Beleidstoets (artikel 25). Via de beleidstoets kunnen ontwikkelingen die door de Rijksoverheid (Bodem+) als ongewenst worden gezien, worden tegengehouden. Op deze manier worden er

¹ Toetsingscommissie besluit bodemkwaliteit: toetst concept Beoordelingsrichtlijnen op juistheid van de opgenomen eisen ten aanzien van de relevante eisen van het besluit bodemkwaliteit en op de afstemming op de Verordening Bouwproducten.

(in theorie) geen besluiten genomen die tegen de wensen van de Rijksoverheid (Bodem+) ingaan en kan Bodem+ voorkomen dat normdocumenten vanuit milieuoogpunt minder "streng" worden. Een belangrijk punt is hier dat Bodem+ in staat moet zijn om in de vele CCvD's deskundigheid te leveren die gelijkwaardig is aan de deskundigheid van de private sector over de zeer complexe technische en milieuhygiënische materie in normdocumenten op zeer uiteenlopende terreinen. Dit vergt grote structurele borging van capaciteit voor kennis en ervaring bij Bodem+ over honderden normdocumenten vevat in duizenden pagina's. De vraag is of Bodem+ beschikt over voldoende capaciteit om deze rol voldoende in te vullen. Doordat het opnemen van normdocumenten in de Rbk (sinds enige tijd) slechts op één moment per jaar mogelijk is, leidt een negatieve beleidstoets tot vertraging. Dit vraagt een zeer zorgvuldige afweging.

Door het SIKB is aangegeven dat er in de CCvD's met het oog op draagvlak altijd wordt gestreefd naar besluitvorming in consensus. Bij uitzondering kan er gekozen worden voor een meerderheidsstandpunt. Dit streven naar consensus leidt er wel toe dat discussies over normdocumenten soms lang en bij herhaling gevoerd worden. Dit kan er ook toe leiden dat bepaalde zaken niet of nauwelijks worden geagendeerd en/of opgelost. We constateren ook dat betrokken partijen over en weer elkaar zaken verwijten. Zo geven SIKB en Kiwa aan dat zij de overheid – op meerdere niveaus - al jaren om een actievere opstelling in de CCvD's vragen. Tegelijkertijd geeft de VNG aan niet (meer) te participeren in de CCvD's omdat men deze in feite als "inhoudelijk gedreven private organisaties" beschouwd. De VNG is (met stemrecht) wel vertegenwoordigd in het CCvD Bodembeheer.

Overige CCvD's

Alhoewel de uitnodiging van de sector er ligt om te komen tot een stevigere inzet van de overheid, lijkt het bij de overheid momenteel te ontbreken aan de personele inzet om beleidsmatige en politieke wensen met voldoende kracht in de CCvD's naar voren brengen. ILT heeft belangen met betrekking tot de handhaafbaarheid van normdocumenten, maar ILT participeert mede vanwege capaciteitstekort niet in de CCvD's. Deelname in CCvD's door decentrale overheden is ook vanwege capaciteitstekort moeilijk om te realiseren.

Door de beperkte invloed van de overheid bij het opstellen van normdocumenten is het aanpassen van normdocumenten op verzoek van IenW lastig. Omdat de Rijksoverheid via Bodem+ niet participeert in andere dan de SIKB-CCvD's¹, hebben Bodem+ en de beleidskern een beperkt inzicht in de processen en informatiestromen, rond het opstellen van die normdocumenten. Hieruit kan worden afgeleid dat de informatiepositie van de overheid rond het opstellen van de normdocumenten bij de bepaalde CCvD's binnen Kwalibo beperkt is. Met als risico dat het voorkomen van en de tijdige bijsturing door het ministerie van ongewenste gebeurtenissen ook beperkt is.

Afstemming tussen normdocumenten

De eerste NEN-normen ten aanzien van bodembeheer stammen uit begin jaren '80. Waar de SIKB-protocollen vooral in gingen op een gedetailleerde werkwijze voor bodemonderzoek, focusten NEN-normen op de strategie voor het uitvoeren van verkennend bodemonderzoek. Nu, bijna 35 jaar later, is het aantal (nationale, Europese en mondiale) normatieve documenten binnen deze sector enorm gestegen en de 'scheidslijn' tussen beide niet altijd helder. Bij BRL's van SIKB bevat een BRL overkoepelende eisen waarop getoetst kan worden voor productcertificering en/of procescertificering. Een BRL kan in deze gezien worden als een checklist waaraan voldaan moet worden om aan te tonen dat de normdocumenten gevolgd worden. Ook NEN-normen kunnen eisen bevatten waarop eenduidig getoetst kan worden maar bevatten over het algemeen geen eisen aan de wijze waarop naleving moet worden getoetst.

NEN en SIKB stellen beiden documenten met eisen op over de manier waarop werkzaamheden binnen het bodembeheer uitgevoerd en gedocumenteerd moeten worden. Hierbij ontstaat soms overlap en in een enkel geval tegenstrijdigheid; hetgeen ongewenst is. Naast de normdocumenten onder schemabeheerders NEN en SIKB voor bodembeheer, valt specifiek voor bodembescherming een aantal proces- en product BRL-en onder schemabeheer van Kiwa. Al deze normdocumenten komen tot stand volgens eigen procedures, op verschillende niveaus, en met verschillende stakeholders. De verbintenis tussen de normdocumenten is niet eenduidig geborgd, waardoor de kans ontstaat dat er langs elkaar heen wordt gewerkt, wat ten koste gaat

¹ In sommige CCvD's participeert Rijkswaterstaat nog wel als opdrachtgever

van de éénduidigheid, efficiëntie, duidelijkheid en de kwaliteit waar het Kwalibo-stelsel voor staat. Er kunnen hierdoor in principe ook knelpunten ontstaan tussen nationale regelgeving en toekomstige Europese regelgeving. Voor thema's als bodemenergiesystemen en bouwproducten is dit een reële situatie. Een vergelijkbaar probleem bestaat bijvoorbeeld ook op nationaal niveau rondom asbest: binnen de SIKB is een protocol ontwikkeld voor partijkeuring voor grond, inclusief asbest, terwijl hiervoor ook een NEN-norm (een hoofdstuk in de NEN 5707) is. Op grond van de Rbk bijlage C voor het veldwerk is erkenning op basis van BRL SIKB protocol 2018 verplicht, wat betekent dat het wettelijk niet is toegestaan zonder deze erkenning de NEN-norm voor asbestonderzoek uit te voeren. Het SIKB stelt dat inmiddels structureel afstemming gezocht wordt tussen SIKB en NEN of normatieve documenten.

Beeldvorming

Uit de enquête komt een sterk wisselend beeld naar voren hoe er tegen de diverse betrokken partijen en hun rollen aan wordt gekeken. Bij vragen met betrekking tot de schemabeheerders (bijlage IV.1 Algemene vragen 18 t/m 23), de RvA, rollen van de CI, inspectie instellingen en de publieke toetsers (bijlage IV.1 Algemene vragen 30 t/m 33) wordt doorgaans op de bevroegde aspecten een voldoende tot goed gescoord. Opvallend is wel dat niet één partij er echt uitspringt als het gaat om deskundigheid. Mede ook op basis van de gevoerde gesprekken zien we dat er, tussen de private partijen enerzijds en overheidspartijen anderzijds, vaak sprake is van wederzijds ongemak.

Voor een deel is dit terug te voeren op onjuiste beeldvorming over de scheiding tussen publieke en private documenten of scheiding tussen publieke en private rollen. Een belangrijk deel van de documenten zijn opgesteld met als doel om eenduidigheid in de uitvoering te krijgen. De opname hiervan in het Kwalibo-stelsel heeft ertoe geleid dat de status is veranderd en dat in oorsprong private normdocumenten nu handhaafbaar moeten zijn. Met documenten als BUM's, HUM's en essentiële eisen voor ILT-toezicht is weliswaar getracht om dit beter te richten en zodoende ook vanuit de branche zelf een kwaliteitsimpuls te geven aan de uitvoering. Echter in de ogen van de toezichthoudende partijen – ondersteund door statistiek over overtredingen (P2, rapportage medio 2020) – is dit nog onvoldoende gelukt en hebben de private partijen nog steeds onvoldoende oog voor de status van de normdocumenten.

Zoals ook in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven is er bij de (rijks)overheid het sterke gevoel aanwezig dat de private partijen zich onvoldoende inzetten om foute handelswijzen te voorkomen en dat de markt steeds met dezelfde reflex reageert op kritiek.

6.4 Conclusies: knelpunten en oplossingsrichtingen

Op basis van de bevindingen worden ten aanzien het aspect de governance binnen certificering en accreditatie de volgende knelpunten als meest belangrijk gezien:

- beperkte betrokkenheid van de decentrale overheid bij het opstellen van normdocumenten;
- twijfels over de representativiteit (werkwijze/samenstelling) van de CCvD's en over het mandaat dat publieke partijen en handhavende partijen kunnen inbrengen bij de besluitvorming in een CCvD;
- het spanningsveld tussen normatieve documenten opgesteld door enerzijds SIKB en anderzijds NEN;
- de beeldvorming tussen publieke en private partijen over elkaars rollen en werkwijzen;
- door de grote aandacht voor bepaalde delen van het werkveld (mede ingegeven door een aantal incidenten) kunnen er "blinde vlekken" ontstaan als het gaat om andere delen van het werkveld, ook richten we ons erg op de Nederlandse situatie terwijl op het gebied van vaststellen van normen de EU steeds bepalender wordt.

Bovenstaande knelpunten worden navolgend nader toegelicht en per knelpunt worden oplossingsrichtingen aangereikt.

Knelpunt 6.1 Beperkte betrokkenheid van de overheid bij het opstellen van normdocumenten

De betrokkenheid/invloed van de (rijks)overheid bij het tot stand komen van normdocumenten wordt als een knelpunt ervaren. Dit lijkt te gelden, zowel aan de voorkant van het proces (vóór het vaststellen van het normdocument in de CCvD) als aan de achterkant van het proces.

De overheid heeft met de beleids- en HUF-toets, en voor productcertificaten toetsing door de Stichting Bouwkwaliiteit (SBK) een controlemogelijkheid of de private documenten strijdig zijn met deze wetgeving. Ook is geconstateerd dat de informatiepositie van de overheid bij het opstellen van de normdocumenten bij de veelal niet-SIKB CCvD's binnen Kwalibo sowieso beperkt is. Bij dit knelpunt moet overigens onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de kennis en de toepassing van die kennis door de overheid bij het opstellen van normdocumenten, en anderzijds de daadwerkelijke wil en mogelijkheden (capaciteit) van de overheid om betrokken te zijn bij het opstellen van normdocumenten. Dit geldt voor zowel de centrale als decentrale overheden.

Oplossingsrichting 6.1 Beperkte betrokkenheid van de overheid bij het opstellen van normdocumenten

Om tot een grotere betrokkenheid aan de voorkant van het proces te komen is tijdens deze evaluatie een groot aantal opties de revue gepasseerd, genoemd zijn:

- publieke partijen (decentrale overheden als gemeenten en omgevingsdiensten) stimuleren en organiseren tot actieve deelname in de CCvD's en normcommissies en werkgroepen en (mede) bewaken van het publieke belang (kwaliteit);
- Bodem+ gaat in alle CCvD's participeren;
- er komt een deelname van uit de beleidskern van lenW in alle CCvD's;
- de ILT participeert in alle CCvD's door middel van adviesrecht;
- de stemverhouding tussen publieke partijen en private partijen in de CCvD's van SIKB wordt meer in balans gebracht;
- de Pre-HUF-toets wordt geformaliseerd zodat een normdocument pas door kan worden gestuurd naar de RvA na een positieve HUF-toets. Hiervoor is een goede afbakening van deze toets wenselijk;
- nader onderzoek is nodig.

Wat betreft het versterken van de rol van de overheid aan de achterkant van het proces is ook een aantal mogelijkheden genoemd die bij voorkeur in samenhang kunnen worden ingevoerd:

- een pre-HUF-toets (vóór vaststellen CCvD) invoeren en verplichting opnemen om aanbevelingen daaruit over te nemen;
- het opstellen van concept HUF-toets en deze aan de CCvD toezenden met de mogelijkheid om zienswijze te geven (art. 4:8 Awb) en/of om normdocument aan te passen hangende de procedure en niet terug naar af met het oog op flexibiliteit en snelheid;
- daarnaast is er de optie om de rol van de overheid te versterken door in art. 25 Bbk, het bewaken van het milieubelang expliciet toe te voegen en de mogelijkheid voor de Minister toe te voegen om zelf normdocumenten op te stellen of te wijzigen, als het milieubelang dat ten eerste vergt en uiteraard alleen in bijzondere gevallen en met een beperkte bevoegdheid.

Op hoofdlijnen zijn de voordelen van een grotere rol van de overheid als volgt:

- op basis van de aanname dat de publieke partijen (met name Bodem+ en decentrale overheden) het algemeen belang, in casu het milieubelang bewaken, zou het doelbereik moeten verbeteren. Doordat ook de beleidskern en de decentrale overheden zijn vertegenwoordigd is er een directere inbreng vanuit het decentrale bestuur en de beleidslijn van lenW;
- vanuit handhaving en toezicht, met name ILT, neemt de betrokkenheid bij het opstellen van de normdocumenten toe waardoor de handhaafbaarheid ervan zal verbeteren. ILT krijgt rechtstreeks vanuit CCvD en private partijen input over de bedoeling en het doelbereik van de documenten. Dat geeft duidelijkheid en heeft als voordeel dat de kennis bij ILT -over doel en strekking van de normdocumenten- toe zal nemen;
- de proceduretijd wordt wellicht korter als er in een vroegtijdig stadium in overleg tot overeenstemming wordt gekomen. De flexibiliteit en snelheid in de procedure, door betere sturing vanuit pre- of concept HUF-toets, neemt dan toe.

Mogelijke nadelen zijn:

- het draagvlak en de betrokkenheid bij de een deel van de private partijen kan wellicht afnemen omdat de verhoudingen in het stelsel wijzigen als de balans naar de publieke partijen verschuift of als bijvoorbeeld overheden zelf komen met eigen normdocumenten. De kans hierop wordt overigens klein geacht;
- in meerdere CvD's (NEN, Kiwa, stichting Beheer 2506, INstalQ) worden ook andere private normdocumenten onderhouden die geen relatie hebben met Kwalibo. Dit zou tot onduidelijkheid kunnen leiden;
- dat er meer personele inzet nodig is vanuit het rijk om de bemensing van onder meer de CCvD's op een juist niveau mogelijk te maken. Het participeren van zowel de beleidskern van het Ministerie, Bodem+ en ILT in alle (C)CvD's wordt overigens niet haalbaar geacht. Een oplossing zou hiervoor kunnen zijn dat bijvoorbeeld Bodem+ als gemandateerde partij optreedt namens alle betrokken onderdelen van IenW.

Aanbevolen wordt om nader te onderzoeken wat de meest doelmatige (combinatie van) maatregelen is om de betrokkenheid van de overheid bij het opstellen van normdocumenten te vergroten. De voor- en nadelen van de verschillende opties zullen daarbij nader bekeken en afgewogen moeten worden.

Knelpunt 6.2 Besluitvorming binnen de CCvD's

Dit punt haakt in op het voornoemde knelpunt, maar zoomt wat specifieker in op het besluitvormingsproces. Besluiten over relevante onderwerpen kunnen soms lang op zich laten wachten of komen niet goed op de agenda. Het is niet duidelijk hoe en of via de beleidsregel BR012/ T033, en indirect via de NTA 8813, kan worden bereikt dat een evenwichtig en effectief besluitvormingsproces ontstaat. Het lijkt erop dat deze (BR012/NTA8813) documenten nu te veel interpretatieruimte hiervoor geven. Duidelijk is wel dat in deze normdocumenten is vastgelegd dat het niet mogelijk is dat één partij binnen een CCvD een beslissing mag nemen. Onderdeel van de beoordeling van de schemabeheerder door de RvA (tot eind 2017) was een toets op een zodanige samenstelling van de CCvD's dat geen van de 3 groepen (leveranciers, afnemers en derden) zonder steun van ten minste een van de andere groepen een besluit kan forceren. Dit uitgangspunt wordt nog steeds gebezigd.

Oplossingsrichting 6.2 Besluitvorming binnen de CCvD's

Aanpassing van het besluitvormingsproces binnen CCvD's zodat de evenwichtigheid en effectiviteit kan worden vergroot. Aanbevolen wordt om nader onderzoek te plegen naar de werking van de BR012 en NTA8813. Onderzoeksvragen daarbij kunnen zijn of en hoe deze normen afdoende voorkomen dat er een scheve verhouding ontstaat tussen betrokken partijen, hoe de representativiteit van betrokken partijen afdoende kan worden geborgd en hoe wordt geborgd dat relevante onderwerpen daadwerkelijk op de agenda komen en worden afgewikkeld. Ook kan worden onderzocht of in artikel 25 nadere eisen kunnen worden gesteld aan de wijze van toetsing door de RvA op basis van BR012 en/of in hoeverre nadere eisen kunnen worden gesteld aan de governance los van de toetsing door de RvA

Knelpunt 6.3 Spanningsveld tussen normatieve documenten opgesteld door enerzijds SIKB en anderzijds NEN

Momenteel zijn er twee entiteiten, NEN en SIKB die naast elkaar bestaan en die deels overlappende of incidenteel tegenstrijdige eisen stellende documenten opstellen aan de manier waarop activiteiten ten aanzien van bodembeheer uitgevoerd en gedocumenteerd moeten worden. Nb. spanningsvelden tussen verschillende betrokken entiteiten kunnen overigens breder voorkomen, maar tijdens deze evaluatie is vooral de overlap NEN en SIKB naar voren gebracht. Overigens moet dit punt ook niet uitvergroten worden; er gebeurt ook veel afzonderlijk en er is in toenemende mate al afstemming.

Oplossingsrichting 6.3 Spanningsveld tussen normatieve documenten opgesteld door enerzijds SIKB en anderzijds NEN

Er is wederzijds erkenning dat er hier sprake is van een spanningsveld dat opgelost moet worden. Er is hiervoor een aantal oplossingsrichtingen genoemd:

- a over en weer bredere betrokkenheid van belanghebbenden nastreven;
- b formele afspraken maken met betrekking tot de proceskant;
- c striktere scheiding van normdocumenten door het onderbrengen van de normatieve documenten bij de NEN (NEN-normen en SIKB protocollen) en de certificatie- en inspectieschema's bij SIKB;
- d verdergaande integratie tussen NEN en SIKB;
- e alle wet- en regelgeving onderbrengen bij de overheid (volledig publiek stelsel).

Het is de vraag in hoeverre deze oplossingsrichtingen realistisch of haalbaar zijn. Een CI wordt bijvoorbeeld altijd geaccrediteerd voor een combinatie van schema met één of meerdere protocollen of normen. Sommige aanpassingen zullen een aanzienlijke inspanning vragen en ook draagvlak binnen de achterban. Wel is evident dat er vanuit de private en publieke kant stappen gezet moeten worden om hier tot een oplossing te komen.

Aanbevolen wordt om als een eerste stap een overeenkomst op te stellen tussen SIKB, NEN en het Ministerie (beleidskern) waarin gekomen wordt tot duidelijke afspraken over rollen, werkwijzen ten aanzien van het tot stand komen van normdocumenten en het voorkomen van ongewenste dubbelingen en tegenstrijdigheden in procesafspraken. In dit traject moet in kaart worden gebracht bij welke protocollen en NEN-normen dubbelingen optreden en deze dubbelingen en tegenstrijdigheden moeten vervolgens verwijderd worden.

Knelpunt 6.4 Tegenstrijdigheid in normdocumenten

Tegenstrijdigheid in normdocumenten kan voorkomen als parallel aan elkaar er bijvoorbeeld Europese en nationale (niet formele) normdocumenten zijn. Dit speelt tussen SIKB en NEN. NEN is in dit opzicht de aangewezen partij als het gaat om de nationale toegangspoort voor de inbreng vanuit Nederland op de internationale normen. SIKB richt zich primair op het nationale veld. Als in de Nederlandse praktijk, informele normdocumenten gehanteerd worden die niet op Europese normen afgestemd zijn, kunnen er twee "waarheden" naast elkaar ontstaan. Verschillen tussen SIKB-protocollen en NEN-normen zijn derhalve ongewenst. Alhoewel er op papier inhoudelijke afstemming is tussen SIKB en NEN in de vorm van wederzijdse deelname in commissies wordt er toch ook langs elkaar heen gewerkt.

Oplossingsrichting 6.4 Borging afstemming schemabeheerders en NEN

Een deel van de oplossingsrichting voor dit geconstateerde knelpunt is een betere borging van de afstemming tussen SIKB en NEN. Een concrete eerste stap om dit punt aan te pakken is het afsluiten van een overeenkomst tussen overheid, NEN en SIKB om hier met elkaar nadere afspraken over te maken.

Knelpunt 6.5 Beeldvorming spanningsveld publiek-privaat

Een knelpunt is het spanningsveld van wat partijen (publiek versus privaat) van elkaar verwachten. Dit is deels terug te voeren op de historie met betrekking het tot stand komen van de normdocumenten; immers, de documenten zijn ooit bedoeld geweest om eenduidig vanuit de branches "codes van goede praktijk" vast te leggen. Thans zijn zij onderdeel geworden van wetgeving; de implicaties daarvan zijn door de branche (private partijen) (mogelijk) onderschat en vooral ook moeilijk over te dragen aan degenen die veelal in het veld de werkzaamheden uitvoeren. De vraag die hier speelt is of het spanningsveld publiek-privaat ook feitelijk en juridisch terecht is, en zo nee, hoe door middel van de juiste communicatie hierover met het veld de gewenste helderheid kan worden gegeven.

SIKB en Kiwa stellen dat zij het nodige doen aan verbetering van het stelsel; andere schemabeheerders zijn beperkt zichtbaar. Andere private partijen laten zich hier minder over uit. Vanuit met name de hoek van de overheid komt het signaal dat het zelf herstellend vermogen van de private partijen als het gaat om het aanpakken van grote knelpunten/misstanden te kort schiet.

Voorts speelt dat er vraagtekens worden gezet bij de vertegenwoordiging van partijen binnen diverse de gremia waarin de normdocumenten worden opgesteld of geacordeerd. Ook is het duidelijk dat het stelsel door de complexiteit van het hele stelsel, de vele betrokken partijen en de gebruikte terminologie het

overzicht vaak ontbreekt en partijen soms net even een ander beeld hebben van wat ze van andere partijen in het stelsel kunnen en mogen verwachten.

Aanbevolen wordt dat de private sector zelf meer initiatieven neemt om nalevingstekorten terug te dringen. Dit door in de certificatieschema's meer ruimte en flexibiliteit in te bouwen voor (onaangekondigde en maatwerk) audits door de CI's, maar ook om transparanter te zijn als het gaat om de bevindingen van CI's, verbeteracties voortvloeiend uit de controles van de CI's, etc.

Oplossingsrichting 6.5 Gezamenlijk verbeterprogramma en communicatieplan

Om dit (subjectieve) knelpunt op te lossen is het in ieder geval nodig dat de knelpunten die in deze evaluatie gevonden zijn in gezamenlijkheid tussen publieke en private partijen worden opgepakt. Bij voorkeur in een gezamenlijk goed gestructureerd verbeterprogramma. Hiervoor wordt een oproep gedaan aan partijen om te kijken naar eigen agenda's, de kwaliteit van eigen commissies, etc. Daarbij is het verstandig om verbetermaatregelen onder te verdelen in korte- en middellang termijn maatregelen. Urgente maatregelen en 'no-regret' maatregelen kunnen uiteraard los van het verbeterplan direct worden uitgewerkt.

De beoogde invoering van de Omgevingswet biedt in dit verband kansen, omdat zij gaat over bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving en hoe deze hierin met de markt omgaat, bijvoorbeeld door het (gezamenlijk) herzien van BUM's en HUM's en promotie hiervan. Tijdens de introductie van Kwalibo is er destijds veel gedaan aan voorlichting over het stelsel. Inmiddels zijn we een generatie verder en is het stelsel alleen maar complexer geworden en begrijpen steeds minder mensen het stelsel. Een nieuwe "voorlichtingscampagne", inclusief het updaten van voorlichtingsmateriaal kan bijdragen aan een verbeterde beeldvorming. Dit kan worden bereikt door het opstellen van een gezamenlijk communicatieplan.

Aanbevolen wordt om gezamenlijk met het veld een gestructureerd verbeterprogramma op te stellen voor de knelpunten die in deze evaluatie naar voren zijn gekomen. Aanbevolen om een gezamenlijk communicatieplan op te stellen om de voorlichting over de werking van Kwalibo te verbeteren.

Knelpunt 6.6 Blinde vlekken functioneren overige BRL-en

Door de aandacht voor met name de werkerreinen van de bodemsanering, het reinigen en toepassen van grond en (recentelijk) bodemenergiesystemen is er de kans dat potentieel bodembedreigende werkzaamheden zoals het (onjuist) toepassen van bouwstoffen, het (onjuist) aanbrengen van bodembeschermende voorzieningen aan de aandacht ontsnapt.

Oplossingsrichting 6.6 Uitvoeren themaonderzoeken overige beoordelingsrichtlijnen

Uit het P2 rapport (P2, rapportage medio 2020) blijkt dat het nalevingstekort van alle themaonderzoeken hoog is. Feitelijk is nog steeds onduidelijk of deze overige betrokken BRL's in de praktijk voldoende functioneren. De ILT kan voor deze activiteiten die tot op heden minder in de belangstelling staan op korte termijn specifieke themaonderzoeken uitvoeren. Op basis van de uitkomsten daarvan kan vervolgens nader bekeken worden of hier specifiek aandacht voor nodig is.

Aanbevolen wordt om op korte termijn extra budget beschikbaar komt bij de ILT voor het uitvoeren van themaonderzoeken naar het nalevingsgedrag van de beoordelingsrichtlijnen die tot nu toe nog niet zijn onderzocht bij de ILT.

Knelpunt 6.7 Blinde vlekken Europese normen

Een risico is ook dat we in de toekomst geconfronteerd worden met Europese normen die we niet of niet afdoende zagen aankomen en waarin werkwijzen/activiteiten zijn opgenomen die wij vanuit bodembeschermingsoogpunt niet wenselijk achten.

Oplossingsrichting 6.7 Grote inzet overheid op vertegenwoordiging in Europese normcommissies

Voor wat betreft het "onder de radar" blijven van Europese ontwikkelingen is het nodig dat er meer Nederlandse vertegenwoordiging komt in Europese normcommissies. Aanbevolen wordt daarom dat er meer capaciteit wordt ingezet door IenW op de Nederlandse vertegenwoordiging in Europese normcommissies.

Knelpunt 6.8 Zelfreinigend vermogen private sector

Uit interviews blijkt dat door overheden (ILT, omgevingsdiensten, IenW) een groot knelpunt wordt ervaren in het feit dat de markt zelden *zelf* met substantiële initiatieven komt om zaken die structureel niet goed gaan te verbeteren. De private partijen in de sector benoemen in discussies ten aanzien van Kwalibo vaak dat het ten aanzien van het zelfreinigend vermogen van de sector om vertrouwen gaat, waarmee zij doelen op het ontbreken van vertrouwen van de publieke kant. Bij grote delen van de private sector heerst het geloof dat het stelsel goed werkt en dat incidenten terug zijn te voeren tot individuele gevallen. Ten aanzien van verbetering is er bij de sector allereerst de reflex dat 'de overheid' haar zaken ten aanzien van opdrachtgeverschap eerst op orde moet hebben. Dat is voor het functioneren van een privaat-publiek stelsel niet goed. Het zelfreinigend vermogen van de sector wordt door de overheid als (te) beperkt ervaren.

Oplossingsrichting 6.8 Zelfreinigend vermogen private sector

Optie 6.8a Meer ruimte CI's voor audits certificatieschema's

Onderzocht kan worden hoe de private sector zelf initiatieven kan nemen om het door de ILT en de omgevingsdiensten geconstateerde hoge nalevingstekort terug te dringen, bijvoorbeeld door in de normdocumenten meer budget/tijd beschikbaar te stellen voor CI's zodat meer (onaangekondigde) audits kunnen worden uitgevoerd. In overleg tussen CI's en certificaathouders kan wellicht ook worden gezien of de efficiëntie van de audits en inzet van de CI's kan worden verbeterd door bijvoorbeeld meer thematische audits uit te voeren of audits te laten samenvallen met toezicht en handhavingsacties.

Optie 6.8b Normdocument voor Certificerende Instellingen

Een andere oplossing is het opstellen van een normdocument specifiek voor de Certificerende Instellingen. In dit normdocument worden dan de eisen opgenomen ten aanzien van certificering van een bedrijf of instelling. Deze eisen hebben betrekking op de toelating van een bedrijf, de uitvoering van de audits (o.a. tijdsbesteding), het opleggen van maatregelen en intrekken en schorsen van een certificaat. Doordat dit normdocument door onafhankelijk schemabeheerders voor de CI's wordt opgesteld kan een meer onafhankelijke positie van de CI worden bevorderd. Aan de ontwikkeling van het normdocument nemen naast de schemabeheerders onder andere ook de CI's en het ministerie deel. Nader onderzoek naar de mogelijkheden en de voor- en nadelen wordt aanbevolen.

7

WERKING STELSEL HANDHAVING, TOEZICHT EN CONTROLE

7.1 Inleiding

De werking van het Kwalibo-stelsel is in belangrijke mate afhankelijk van handhaving, toezicht en controle. Aangezien er duidelijk zorgpunten zijn omtrent het bodembeheer (zie o.a. ILT-signalen en het rapport van P2 uit januari 2020), is juist het functioneren van toezicht en handhaving van eminent belang. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen toezicht door private partijen en toezicht door publieke partijen. Wanneer in dit hoofdstuk wordt gesproken over handhaving en toezicht dan wordt bedoeld op publieke handhaving en toezicht; als het gaat om het private domein dan wordt gesproken over private controle (of audit) en sancties.

In paragraaf 7.2 volgt eerst een beschrijving van de situatie met aandacht voor de verschillende betrokken partijen en hun rollen in het stelsel van toezicht, handhaving en controle. In deze paragraaf worden ook de verschillende begrippen die van toepassing zijn toegelicht. In paragraaf 7.3 worden de bevindingen zoals opgehaald uit de interviews, werkgroepen en enquête samengevat; specifiek wordt in deze paragraaf ook ingegaan op een signaal van de ILT die vraagtekens plaats bij de onafhankelijkheid van de Certificerende Instellingen. Tot slot worden in paragraaf 7.4 opgehaalde knelpunten op een rij gezet en worden hiervoor oplossingsrichtingen aangedragen.

7.2 Beschrijving

7.2.1 Partijen en interacties

Bij de controle en toezicht op de werkzaamheden in de bodemketen zijn verschillende partijen betrokken. In het overzichtsschema van hoofdstuk 2 zijn de diverse partijen genoemd, met onderscheid tussen publiek en privaat. Het kan verwarrend zijn dat partijen meerdere rollen kunnen vervullen, of dat er verschillende soorten verbanden tussen de partijen bestaan. Bijvoorbeeld: tussen een schemabeheerder en een Certificerende Instelling (CI) is weliswaar sprake van een duidelijke relatie, maar dat is geen toezichtrelatie. Tussen de CI en de RvA bestaat er juist wel een toezichtsrelatie. Een ander verwarrend punt in veel gesprekken over handhaving en toezicht, is gelegen in de termen "controle" en "toezicht". Het begrip toezicht wordt vaak voor twee verschillende taken en rollen gebruikt en dat onderscheid is vaak niet voor iedereen duidelijk, terwijl er juist in een publiek-privaat stelsel, zoals Kwalibo, een duidelijk onderscheid is tussen controle door private partijen en toezicht door publieke partijen.

Controle (privaat)

Het private deel van het stelsel is ingericht op controle door middel van het uitvoeren van audits. In dit private deel worden bedrijven (de certificaathouders) door een derde partij (de Certificerende Instelling of de Raad voor Accreditatie) gecontroleerd op hun claims ten aanzien van hun mogelijkheden om volgens de regels (normdocumenten) te werken. De beoordeling door een CI of de RvA heeft een status in de wetgeving.

Toezicht (publiek)

Publiek toezicht toetst of een bedrijf daadwerkelijk de regels naleeft.

normdocumenten (waaronder accreditatieschema documenten) zoals opgesteld door CCvD Bodembeheer na opname in Rbk¹. De RvA controleert op basis van een audit, waarna een review en uiteindelijk een besluit volgt. De RvA kijkt hierbij naar inhoudelijke aspecten en via een certificatie- en accreditatietoezicht wordt gecontroleerd of erkende personen en instellingen bij de uitvoering van de werkzaamheden voldoen aan de aangewezen normdocumenten. Bovendien toetst de RvA de onafhankelijkheid en deskundigheid van de CI's en de geaccrediteerde instellingen.

7.2.2 Verschillende soorten handhaving en toezicht - begrippen

Publiek toezicht en handhaving

Met toezicht en handhaving worden de activiteiten bedoeld van de overheid (het bevoegd gezag) om naleving van wettelijke voorschriften te bewerkstelligen. Onder toezicht en handhaving wordt verstaan:

- het toezien op de naleving van wettelijke voorschriften;
- bestuursrechtelijke handhaving door het toepassen van dwangmiddelen of het opleggen van sancties; en
- strafrechtelijke handhaving door middel van opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Publiek toezicht en handhaving is gespreid over (lokaal) bevoegd gezag en ILT. De ILT is namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag voor toezicht en handhaving op de uitvoering en naleving van Kwalibo. Dit betekent dat de ILT toezicht uitoefent op certificaathouders dat conform normdocumenten wordt gewerkt en op certificerende instellingen. Indien nodig treedt de ILT bestuurlijk handhavend op als de vereiste erkenning ontbreekt. De ILT is ook bevoegd om partijen te schorsen of erkenningen in te trekken als zij een overtreding constateren. De handhaving van de ILT berust veelal op binnengekomen bodemsignalen. Echter, van de duizenden bodemwerkzaamheden per jaar, kan de ILT maar een fractie controleren. Daarnaast voert de ILT jaarlijks één of meer themaonderzoeken uit in het kader van handhaving van Kwalibo (P2, rapportage medio 2020).

De Interventieladder (ILT, sd) is opgesteld om inspecteurs te ondersteunen in het nemen van beslissingen ten aanzien van interventies bij de constatering van een overtreding. De sanctiestrategie dient als richtlijn voor het optreden na constatering van overtredingen van verplichtingen die op grond van Kwalibo gesteld zijn en om uniformiteit en eenduidigheid bij het handhaven te bevorderen. De wijze waarop gereageerd wordt op een regelovertreding is hierin afgestemd op de aard en ernst van de overtreding. Daarnaast zijn bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving complementair, met als doel overtredingen ongedaan te maken, strijdige situaties op te heffen of de overtreder te straffen (VROM-inspectie, 2010).

Om het lokaal bevoegd gezag te ondersteunen bij haar handhavingstaken is in 2010 door de bevoegde gezagen onder regie van Bodem+ en SIKB de Handavings Uitvoerings Methode Besluit bodemkwaliteit (HUM Bbk) ontwikkeld. De HUM Bbk is één van de instrumenten die moest bijdragen aan een betere beheersing en handhaving van de verschillende stromen grond, baggerspecie en bouwstoffen en de toepassing daarvan. Daarnaast moest de HUM Bbk een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het bodembeheer. Afhankelijk van de omstandigheden waaronder een overtreding plaatsvindt, het gedrag van de overtreder en het wettelijk voorschrift dat is overtreden, wordt een interventiemiddel toegepast. De eerdergenoemde Interventieladder Bodem beschrijft de verschillende interventiemiddelen en de juridische aspecten die daarmee samenhangen. Naast de HUM Bbk wordt door de lokale overheden ook gebruik gemaakt van de in 2014 opgestelde Landelijke Handhaving Strategie (LHS) waarin landelijke uniforme gebruiksregels zijn opgesteld voor handhaving (Rijkswaterstaat, 2019).

¹ De RvA geeft aan dat lenW zelf strengere normen kan opleggen. Zo kan ook bijvoorbeeld de frequentie van handhaving door de RvA worden verhoogd of kan worden voorgeschreven dat onaangekondigde controles plaatsvinden. De kosten voor de geaccrediteerde instelling stijgen dan wel. RvA stelt de sanctie voor geaccrediteerde instellingen (schorsing of verlies accreditatie) zwaar is (en dit dus een effectieve strategie kan zijn).

Bestuursrechtelijke handhaving

Nadat een overtreding van een wettelijke verplichting is geconstateerd kan handhavend worden opgetreden. Daarvoor heeft het bevoegd gezag verschillende instrumenten, te weten het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Deze instrumenten zijn erop gericht de overtreding te beëindigen of ongedaan te maken (herstellen). Aan deze instrumenten is in het Bbk de bevoegdheid voor de ministers tot schorsen of intrekken van een erkenning toegevoegd. Ook is het mogelijk een waarschuwingsbrief te versturen naar de overtreder (VROM-inspectie, 2010).

Strafrechtelijke handhaving

Naast toepassing van bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen kan bij geconstateerde overtredingen van wettelijke bepalingen ook strafrechtelijk worden opgetreden. Overtredingen van de verplichtingen die bij of krachtens het Bbk gelden, zijn strafbaar gesteld in artikel 1a sub 1 en 2 van de Wet op de economische delicten (VROM-inspectie, 2010). Daarnaast wordt ook tegen de commune delicten (valsheid in geschrifte, oplichting) opgetreden.

Privaatrechtelijke controle en sancties

Naast bestuursrechtelijke handhaving vindt bij toepassing van de instrumenten certificatie en accreditatie een vorm van private controle plaats. Certificatie- en accreditatierichtlijnen (beoordelingsrichtlijnen, protocollen, aanbevelingen etc.) omschrijven de gewenste kwaliteit van werkzaamheden van bodemintermediairs (certificaathouders). Certificeringsinstellingen en de Raad voor Accreditatie zien erop toe dat deze richtlijnen door de certificatiehouders en accreditatiehouders, zoals Inspectie instellingen, worden nageleefd. Een (centraal) college van deskundigen (bijvoorbeeld het Centraal College van Deskundigen Bodembeheer) bepaalt, voor onder het beheer van dit college staande certificatie-richtlijnen, het controle- en sanctiebeleid van certificerende instellingen. De intensiteit en frequentie van de controle wordt geregeld in de beoordelingsrichtlijnen op specifiek benoemde onderwerpen. In de beoordelingsrichtlijnen is ook aangegeven of controles al dan niet onaangekondigd plaats moeten vinden. Hetzelfde geldt voor een accreditatie door de RvA. Certificatie- en accreditatietoezicht kunnen uitmonden in daadwerkelijke (privaatrechtelijke) sancties in de vorm van het schorsen of intrekken van het certificaat of de accreditatie.

Controles in het kader van certificatie en accreditatie richten zich op de processen, zoals het voldoen aan de in richtlijnen opgenomen processen behorende bijvoorbeeld bij een bodemsanering: "is de milieukundig begeleider gecertificeerd, en wordt het monster op een goede wijze genomen"?

Toezicht betreft de werkzaamheden die door het bevoegd gezag worden verricht om na te gaan of wettelijke voorschriften worden nageleefd, waarbij de focus ligt op de correcte uitvoering en of het beoogde resultaat wordt bereikt. Het toezicht vanuit ILT richt zeer op het totale stelsel.

Bevoegdheden Awb

Bij de uitvoering van hun toezichtstaken kunnen publieke toezichthouders gebruik maken van de bevoegdheden die staan vermeld in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent onder meer dat ze plaatsen zoals bedrijfsterreinen kunnen betreden, inzage kunnen vorderen van bedrijfsadministraties, deze administraties in beslag kunnen nemen, monsters kunnen nemen en deze laten analyseren en vervoermiddelen kunnen onderzoeken. Degene die gecontroleerd wordt is verplicht hier medewerking aan te verlenen.

Publiek toezicht wordt uitgeoefend op de in de Rbk aangewezen werkzaamheden. Daarbij wordt tevens gecontroleerd of deze worden uitgevoerd door personen en instellingen die over een erkenning beschikken. Ten aanzien van daartoe aangewezen werkzaamheden moet gecontroleerd worden of de natuurlijke personen die deze verrichten staan geregistreerd op de erkenning. Daarnaast dient het bevoegd gezag tijdens de controles erop toe te zien dat een aantal erkende personen en instellingen voldoen aan de onafhankelijkheidseisen zoals de verplichte functiescheiding.

7.3 Bevindingen

Ten aanzien van het thema handhaving, toezicht en controle zijn de bevindingen uit de interviews en de uitgevoerde enquête genomen als startpunt. Via de werkgroep "handhaving" zijn deze nader geduid en geanalyseerd.

Slecht naleefgedrag

Uit diverse onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd komt het beeld naar voren dat in verschillende Kwalibo-sectoren sprake is van slecht naleefgedrag. Bedrijven nemen onaanvaardbare risico's bij aanleg van gesloten bodemenergiesystemen blijkt uit onderzoek van ILT in 2018 (ILT, 2018). In de ILT brede risicoanalyse (IBRA) van 2019 (ILT, 2019) wordt bodem als één van de hoogste prioriteiten benoemd. Wij wijzen voorts op het RIVM-rapport van 2019 (Swartjes, Kok, Vercrujssse, & Dekker, 2019) over Risico gestuurd toezicht en handhaving: Ranking ongewenste gebeurtenissen in de bodemketen. Volgens Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, 2018) kan op basis van ILT-kennis en -ervaring in het algemeen gesteld worden dat sprake is van 25 % niet naleven van de bodemregelgeving. Door P2 is op basis van de onderzoeken van de ILT een nadere analyse uitgevoerd naar het nalevingstekort; de algemene conclusie hierbij is dat er bij alle onderzoeken - met nuances per sector - sprake is van evidente naleeftekorten. Voor de feitelijke conclusies wordt verwezen naar de rapportage van P2 (P2, eindrapportage medio 2020). Alhoewel er de nodige kanttekeningen zijn te maken bij de definitie van het begrip nalevingstekort is hier sprake van een evident zorgpunt.

Complexiteit bemoeilijkt

In zowel de enquête, alsook bij een aantal van de interviews wordt regelmatig de opmerking gemaakt dat Kwalibo een complex stelsel is, waardoor ook toezicht en handhaving op heel veel punten moet plaatsvinden (zie ook hoofdstuk 7). Het stelsel omvat punten die door iedereen worden erkend als belangrijk, maar ook punten die als minder belangrijk worden gezien. Het wordt – in ieder geval door certificaathouders – vaak als lastig ervaren dat ook op minder voor het publieke belang belangrijke zaken wordt gehandhaafd. In dit verband wordt ook vaker genoemd dat de normdocumenten, of een deel daarvan, in beginsel niet voor controle, toezicht en handhaving zijn gemaakt, maar gericht zijn op technische uitwerking van handelingen met als doel te komen tot een blijvende goede kwaliteit.

Bevindingen van, met name lokale, controles en toezicht bij gecertificeerde organisaties zijn onder te verdelen in volgende groepen:

- afwijking van normen;
- te laat of niet melden van activiteiten;
- administratieve onjuistheden;
- veiligheid.

In de interviews en in de enquête wordt aangegeven dat controle, toezicht, handhaving veelal plaatsvindt op slechts één onderdeel van de keten, bijvoorbeeld de ontgraving, maar dat meestal niet de hele keten wordt beschouwd. Partijen grond die ergens worden afgekeurd om toegepast te mogen worden, kunnen elders weer gewoon worden aangeboden (en gebruikt) met goedkeuring, want uitwisseling van informatie in de keten vindt niet of slechts beperkt plaats (zie bijlage IV.1 vraag 35). Dit is zeer ongewenst.

Groot verschil in perceptie

Uit de diverse gevoerde gesprekken, de interviews en enquête blijkt een aanzienlijke kloof in bepaalde sectoren ten aanzien van stelselverantwoordelijkheid van enerzijds de overheden (beleid, handhaving en toezicht) als anderzijds de private sector. Opdrachtgevende overheden nemen hier een tussenpositie in. Het is de ervaring van de (advies)branche dat bij bijvoorbeeld bij grote rijks-infrastructurele werken of spoorse werken, maar ook bijvoorbeeld veel binnenstedelijke infrastructuurprojecten de Kwalibo regelgeving als lastig en kostenverhogend ervaren door de publieke opdrachtgevers. De vraag die speelt, en die ook door de Bree (2015) is gesteld, is als volgt: in welke mate kan vertrouwen worden ontleend aan het borgen van regelgeving door bedrijven op basis van certificaten?

Een kritische houding ten aanzien van certificatie bij publiek toezicht wordt onderschreven door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2013), dat stelt dat “certificatie instellingen doorgaans niet toetsen aan bredere publieke belangen”. Daarnaast is het de vraag of certificatie voldoende onderscheid maakt tussen goed en slecht werkende systemen en lijkt er een kans op inconsistentie tussen administratie en uitwerking in de praktijk. Een gebrek aan vertrouwen volgt ook uit het verschil in intrinsieke motivatie om integer te werken en de transparante beoordeling van werkzaamheden van certificerende instellingen in het kader van accreditatie. Het vertrouwen tussen de ILT en de bodemintermediairs/ CI’s is sinds 2013 afgenomen, door een interpretatieverschil ten aanzien van de normdocumenten. Private partijen lijken certificatie te zien als een vorm van coaching van de bedrijven, terwijl de publieke toezichthouder ervanuit gaat dat de regels moeten worden nageleefd (de Bree, 2015).

Alleen al door de kloof tussen ILT en CI’s verliest het stelsel aan doelmatigheid. Erkenning voor elkaars positie en stellingname (“agree to disagree”) kan ertoe bijdragen deze kloof te dichten.

“In het bodemdomein is de belangrijkste conclusie dat er op dit moment ten aanzien van het gebruik van certificatie door de ILT sprake is van een impasse. De ILT ziet in incidentele overtredingen bij gecertificeerde bedrijven een bewijs voor hun gebrek aan vertrouwen. Certificerende instellingen wijzen er op dat incidentele overtredingen geen bewijs vormen dat het certificatiestelsel niet goed functioneert. De directe interactie tussen publieke toezichthouders en private partijen die bij certificatie betrokken zijn, is op dit moment minimaal en nauwelijks constructief (de Bree, 2015).”

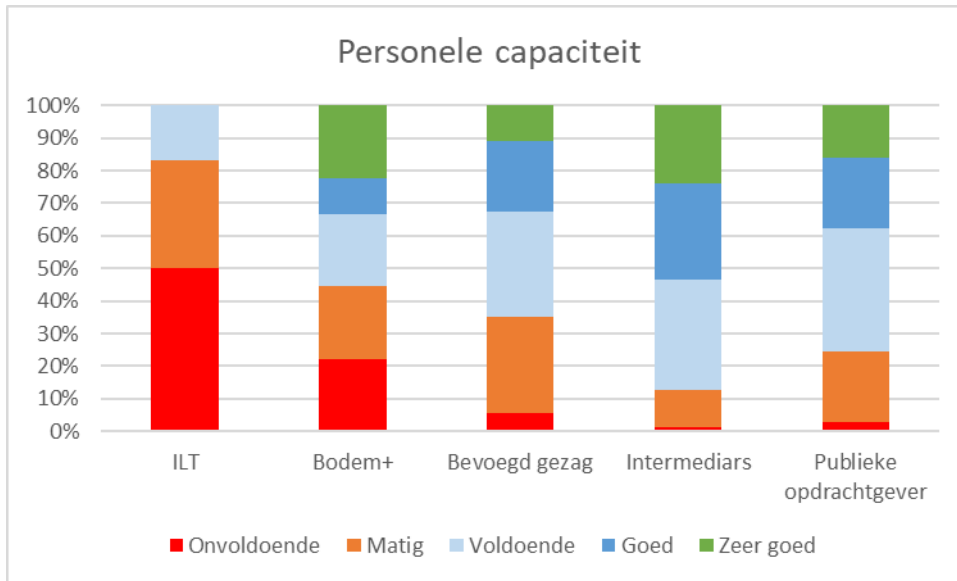
Capaciteit en deskundigheid

De volgende knelpunten en risico’s zijn op hoofdlijnen geconstateerd op basis van de enquête. Voor details wordt verwezen naar de bijlage IV. 18 % van de respondenten geeft aan dat hun organisatie onvoldoende tot matig geëquipeerd is in capaciteit voor uitvoering van Kwalibo-taken. Opvallend is dat de deelnemers aan de enquête vanuit de ILT met name kritisch zijn op de personele capaciteit en financiële middelen van hun organisatie, terwijl de deelnemers van Bodem+ zowel de personele capaciteit als het kennisniveau en competenties als onvoldoende beoordelen.

Het knelpunt in het kader van handhaving en toezicht bij de ILT wordt onderbouwd in het rapport van P2 (rapportage medio 2020), dat stelt dat vanwege het zeer omvangrijke aantal (duizenden) bodemwerkzaamheden die jaarlijks plaatsvinden het per definitie vrijwel ondoenlijk is voor de ILT om *representatieve* kwantitatieve cijfers op te leveren over de naleving van de private sector. Dit maakt het voor de ILT moeilijk om voldoende capaciteit in te zetten om voortdurend alle Kwalibo-werkzaamheden in het land in voldoende mate te kunnen toetsen.

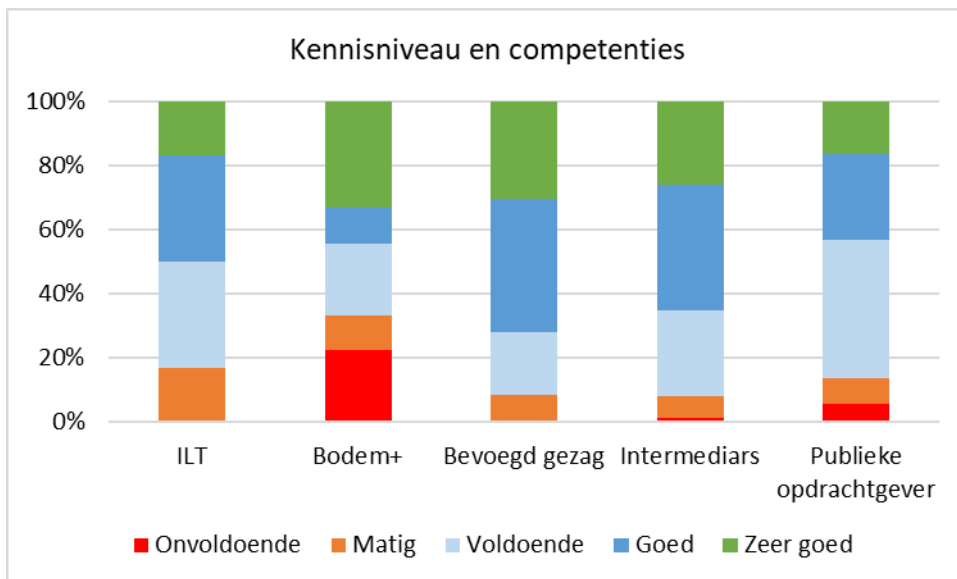
Afbeelding 7.2 Mate voldoende geëquipeerd/ personele capaciteit per doelgroep

(ILT N=6, Bodem+ N=9, Bevoegd gezag N=37, Intermediairs N=88, Publieke opdrachtgever N=37)

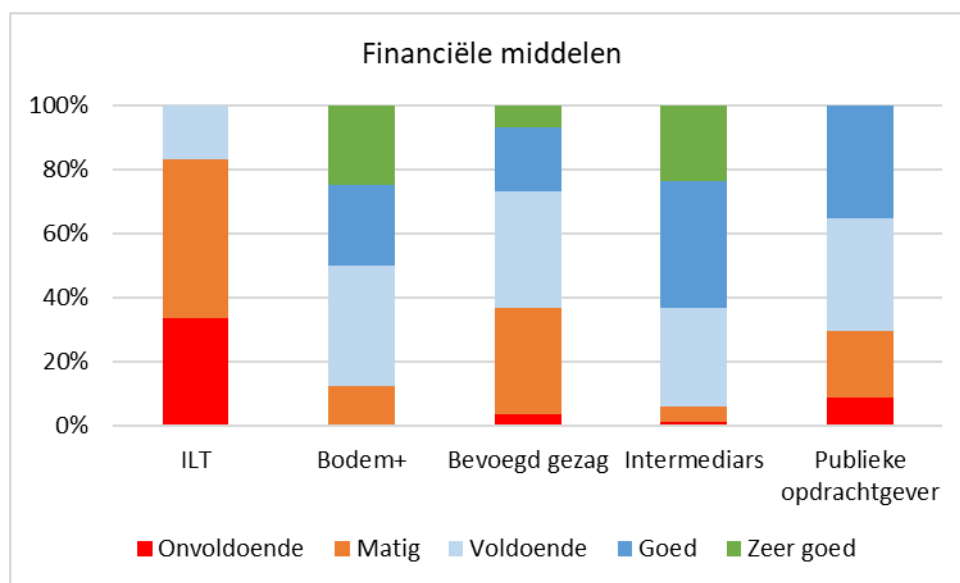


Afbeelding 7.3 Mate voldoende geëquipeerd/ kennisniveau en competenties per doelgroep

(ILT N=6, Bodem+ N=9, Bevoegd gezag N=36, Intermediairs N=89, Publieke opdrachtgever N=37)



Afbeelding 7.4 Mate voldoende geëquipeerd/ financiële middelen per doelgroep
(ILT N=6, Bodem+ N=8, Bevoegd gezag N=30, Intermediairs N=84, Publieke opdrachtgever N=34)



De lokaal aanwezige deskundigheid van toezicht en handhaving over de inhoud van het stelsel wordt door ongeveer 50 % van de respondenten als onvoldoende tot matig beoordeeld (vraag 32). Het eenduidig en consequent handelen door het bevoegd gezag bij toezicht en handhaving wordt in 66 % van de antwoorden als onvoldoende tot matig beoordeeld (bijlage IV: Resultaten Enquête - afbeelding 12.16).

De deskundigheid van ILT bij toezicht en handhaving wordt door 60 % - 70 % als voldoende tot zeer goed beoordeeld. Het aspect 'oplossingsgerichtheid' scoort hierbij minder hoog (bijlage IV: Resultaten Enquête, Algemene Vragen, vraag 33), waarbij wordt aangenomen dat hier 'oplossingsgerichtheid' in de zin van 'meedenken' wordt bedoeld. Overigens wordt opgemerkt dat de ILT op het gebied van interventies ook een ontwikkeling heeft doorgemaakt. Momenteel kent men de volgende vier interventies in aflopende zwaarte: invordering, last onder dwangsom, waarschuwing en voorlichting. Aan met name deze laatste categorie wordt de laatste tijd meer aandacht geschonken.

Uit de gesprekken met private partijen en uit de enquête over toezicht en handhaving komt frequent naar voren dat het lokale toezicht en handhaving als onvoldoende wordt ervaren. Zowel in kwantiteit, dat wil zeggen de intensiteit, als ook kwaliteit van het toezicht en handhaving. Controles door CI's kunnen geen vervanging zijn van het publieke toezicht. Door private partijen is ook genoemd dat geen sprake is van een level playing field, omdat de kwaliteit (kennisniveau) van toezicht en handhaving verschilt per regio en per toezichthouder.

Door publieke en private toezichthouders is aandacht gevraagd voor de beperkte aanwas van nieuwe medewerkers in de bodembranche. De bodembranche vergrijsst en het is lastig om nieuw deskundig personeel te vinden.

Door een aantal CI's is aandacht gevraagd voor het volgende; in de certificatieschema's is vastgelegd hoeveel uren CI's (minimaal) aan een controle mogen besteden. Dit uren aantal is te beperkt om een uitgebreide controle te kunnen doen. Die CI's hebben de ervaring dat het in de normdocumenten genoemde minimumaantal uren - door marktwerking - het maximale aantal is geworden. Dat wordt overigens niet over de volle breedte door de CI's gedragen.

Met de Invoeringswet worden de regels over kwaliteitsborging en samenwerking bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) uit de huidige Wabo naar de Omgevingswet overgezet. Wat toezicht en handhaving in de visie van de decentrale organen en de ILT verder bemoeilijkt is dat er geen

heldere afspraken op landelijk en lokaal niveau zijn over de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichthoudende partijen. Er ontbreekt een samenwerkingsstructuur wat tot inefficiëntie leidt en medeoorzaak is van toezichts- en handhavingstekorten. Gemeenten houden toezicht en handhaving nog regelmatig aan zichzelf, terwijl dit een basistaak is die op grond van de wet VTH bij de omgevingsdiensten zou moeten worden belegd. Er vindt onvoldoende (structurele) uitwisseling van kennis en informatie tussen de verschillende overheden onderling en tussen overheden en de CI's plaats. Hierbij speelt ook een rol dat (onaangekondigd) toezicht moeilijk te organiseren is, omdat veel werkzaamheden plaats vinden op locaties die per dag of dagdeel verschillen. De informatie is voor CI's veelal wel beschikbaar, maar voor overheden niet.

Evenredige controles

Wat betreft het signaleren van misstanden in het bodembeheer kunnen er meldingen worden gedaan. Als een organisatie van plan is om bouwstoffen, grond of baggerspecie toe te passen, is zij verplicht een melding te maken in het Meldpunt Bodemkwaliteit. Via dit centrale meldpunt van Rijkswaterstaat wordt de gemelde toepassing naar het lokaal bevoegd gezag doorgespeeld, die controleert of de gemelde toepassing in overeenstemming is met het lokale beleid en of de aangeleverde informatie van voldoende kwaliteit is. Op basis van deze informatie kan een bevoegd gezag toezicht uitoefenen op werkzaamheden.

Meldingen van misstanden kunnen gemaakt worden door een Bodemsignaal. Deze melding komt binnen bij het Toezichtloket Bodem, waarbij lokale toezichthouders, bedrijven en burgers signalen indienen over mogelijke overtredingen van het Besluit bodemkwaliteit waarvoor de ILT verantwoordelijk is voor het toezicht.

Er is in de markt onvoldoende duidelijkheid als het gaat om het doen / aanmaken van meldingen, en dan met name de anonimiteit ervan. Uit de enquête komt in ieder geval naar voren dat de veel van de meldingen niet worden opgepakt door lokale bevoegde gezagen en dat selectief wordt gecontroleerd (bijlage IV.2 vraag 6, bijlage IV vraag 10 en bijlage IV.6 vraag 9). Meldingen die bij ILT binnen komen door een Bodemsignaal worden in beginsel anoniem behandeld, maar kunnen via eventuele WOB verzoeken wel openbaar worden.

Uit de enquête blijkt dat een groot deel van de bevoegde gezagen de richtlijnen uit de 8000-serie (SIKB) niet kent (bijlage IV.5, vraag 1). De status van deze protocollen is ook bij veel partijen niet duidelijk.

In de beleving van gecertificeerde partijen vindt toezicht voornamelijk alleen plaats op gecertificeerde organisaties, omdat lokaal bevoegd gezag van deze organisaties een melding heeft gekregen en daarmee de tijd en locatie van werkzaamheden inzichtelijk heeft. Zij stellen dat juist de free-riders, doordat zij geen melding maken van werkzaamheden, (te) weinig onder toezicht staan. Door ILT wordt overigens aangegeven dat dit feitelijk onjuist is en dat er, jaarlijks tientallen bedrijven worden aangeschreven dat zij niet zijn erkend en de werkzaamheden niet mogen uitvoeren. Naast toezicht op art. 18 (verbod op uitvoeren van werkzaamheden in strijd met het daarvoor geldende normdocument) houdt ILT op basis van signalen en zogenoemde themaonderzoeken, ook toezicht op art. 15 (verbod op werkzaamheden uit voeren zonder daartoe verleende erkenning).

Onafhankelijkheid van CI's

Wat betreft de controle binnen de private sector, stelt de ILT vraagtekens bij het onafhankelijk functioneren van de CI's (zie ook bijlage IV.1, vraag 28). Het beeld bestaat dat de controles door de CI's op de werkzaamheden van de certificaathouders tekortschieten. Dit beeld komt vooral voort uit eigen waarnemingen van de ILT en een aantal incidenten. Ook wordt aangegeven door ILT dat CI's zich soms als adviseurs van de certificaathouders opstellen: in het kader van verbeteringsprocessen adviseren CI's certificaathouders. Het aantal afwijkingen dat de RvA constateert in de metarapportage 2016, laat dit een licht dalende trend zien bij CI's door de jaren heen terwijl in 2016 een lichte stijging te zien was. De RvA geeft aan dat het beeld in de jaren daarna niet is gewijzigd.

Ook het feit dat controles door CI's op certificaathouders op grond van de normdocumenten in de regel niet onaangekondigd plaatsvinden, helpt niet bij de beeldvorming. Het feit dat de CI's voor de bekostiging van hun werkzaamheden afhankelijk zijn van de certificaathouders, wordt daarnaast door meerdere partijen als

een knelpunt in het stelsel gevoeld. Meerdere CI's geven echter onder meer via de enquête aan dat de financiële afhankelijkheid van hun opdrachtgevers geen rol speelt in hun oordeelsvorming, en dat de klantrelatie tussen certificaathouder en CI geen invloed heeft op het onafhankelijk functioneren door CI's.

Meerdere partijen bepleiten dat CI's op een andere wijze worden bekostigd, zodanig dat zij niet langer een directe financiële relatie met de certificaathouders hebben. Bijvoorbeeld via een andere organisatie of via de overheid. Ook wordt gepleit voor het verplicht wisselen van CI na een bepaalde periode (vergelijkbaar met o.a. de accountancy) of het verplicht wisselen van auditor binnen een CI, gelijk ook bij de RvA gebeurt.

7.4 Conclusies: knelpunten en oplossingsrichtingen

Er zijn duidelijk zorgen over overtredingen in het kader van Kwalibo. Het functioneren van 'handhaving, toezicht en controle' speelt daarbij een cruciale rol. Op basis van de enquête, interviews, werkgroepen en sectorbijeekkomsten, zijn er wat dat thema betreft met name de volgende knelpunten naar voren gekomen:

- hoog naleeftekort gecombineerd met beperkte capaciteit bij toezicht en handhaving;
- onaangekondigd toezicht is moeilijk te realiseren;
- opvattingen over de rol en onafhankelijkheid van CI's;
- misstanden melden en opvolgen;
- gebrek aan vertrouwen handhaving en toezicht op overheidsorganisaties.

Deze knelpunten zijn in het onderstaande verder uitgewerkt en per knelpunt zijn oplossingsrichtingen aangedragen.

Knelpunt 7.1 Hoog naleeftekort en beperkte capaciteit en kwaliteit bij toezicht en handhaving

Het recent uitgevoerde onderzoek door P2 naar het kwantificeren van de door ILT geconstateerde ongewenste gebeurtenissen (P2, rapportage medio 2020) is voor het Ministerie de onderbouwing van de stelling dat aannemelijk kan worden gemaakt dat de naleving van regels van het stelsel voor kwaliteitsborging van producten en diensten ruim onvoldoende is; in ieder geval voor wat betreft de gecontroleerde activiteiten. De nalevingscijfers tonen (zie ook afbeelding 2.1) dat het nalevingstekort van normdocumenten hoog (>40 %) tot zeer hoog (>80 %) is. Toezichthouders (doorgaans lagere overheden) en ILT zien zich geconfronteerd met de nodige overtredingen, zoals ook blijkt uit de - met name door overheden - afgegeven "Bodemsignalen".

De capaciteit voor toezicht en handhaving is echter structureel beperkt, omdat het aantal inspecteurs van de ILT niet voldoende is om het grote aantal handelingen binnen Kwalibo te kunnen controleren. Door omgevingsdiensten is aangegeven dat gemeenten beperkte budgetten beschikbaar stellen aan de omgevingsdiensten voor het uitvoeren van deze taken. Het belang wordt onvoldoende erkend en het wordt gezien als mogelijkheid om te bezuinigen. Het toekomstbeeld over toezicht op het bodembeheer (en dus ook bodemsanering en bodembescherming) is wat dat betreft ook niet positief: er zijn andere prioriteiten (bv. externe veiligheid), toegenomen complexiteit/integraliteit van projecten en de lokale kennis wordt minder door de komst van Omgevingsdiensten. Ook de komst van de Omgevingswet zal effect hebben op het bodembeheer. Door de decentralisatie wordt kennis en kwaliteit verder versnipperd. Door voornoemde ontwikkelingen bestaat de kans op een verdergaande neerwaartse spiraal: bij afnemend toezicht wordt de kans op overtredingen/fouten groter.

Vanuit de private kant is er controle in de vorm van audits door CI's. De wijze waarop deze controles plaatsvinden en de frequentie waarmee liggen vast in de normdocumenten. Er is vanuit een deel van de private markt weinig incentive om hier een impuls aan te geven.

Oplossingsrichting 7.1 Hoog naleeftekort en beperkte capaciteit en kwaliteit bij toezicht en handhaving

Capaciteit en kwaliteit van toezicht en handhaving wordt in alle verschillende sessies genoemd als knelpunt in de Kwalibo. Een oplossingsrichting ten aanzien van zowel de capaciteit als de kwaliteit ligt deels in het opleiden van auditoren (private controle) en toezichthouders (publiek toezicht).

Door méér auditoren en toezichthouders op te leiden, wordt er meer capaciteit gecreëerd. Ook de (regionale) capaciteit in de vorm van lokale toezichthouders met kennis van bodembeheer moet worden vergroot. Dit kan wellicht door betere interregionale samenwerking worden vormgegeven. De verdergaande decentralisatie als gevolg van de Omgevingswet is in deze wel een risico.

De kwaliteit van het toezicht kan toenemen door de manieren van opleiden aan te passen. Hierbij moeten er in de opleiding van auditoren en toezichthouders bereikt worden dat iedereen dezelfde taal spreekt, dus dat men eenduidig de normdocumenten interpreteert en op basis van controles of toezicht tot eenzelfde bevinden komt.

Om de druk op de beperkte capaciteit van toezicht en handhaving te verminderen, en focus aan te brengen op voor het publieke belang essentiële zaken, kan een onderscheid gemaakt worden tussen voor het publieke belang minimaal te stellen eisen en richtlijnen van goede praktijk. De beschikbare capaciteit kan dan ingezet worden op de toezicht en handhaving op de naleving van deze minimale eisen. Dit zal de acceptatie van geconstateerde overtredingen waarschijnlijk ook positief beïnvloeden.

Een ander belangrijk punt betreft dat meldingen van activiteiten niet altijd door lokale bevoegde gezagen worden doorgezet naar degenen die handhaving en toezicht verzorgen. Hierdoor wordt toezicht de kans ontnomen om haar controlerende taak uit te voeren. Dit punt lijkt eenvoudig te ondervangen door meldingen altijd door te zetten naar het betreffende bevoegd gezag.

Toezichtscapaciteit zou overigens ook versterkt kunnen worden door het toepassen van innovatieve technieken. Een belangrijk aandachtspunt (zie ook hoofdstuk 8) bij Kwalibo is het grondverzet en het weer toepassen van (gereinigde) grond. Toezicht hierop zou verbeterd kunnen worden door toepassing van nieuw te ontwikkelen en/of te verbeteren (milieu hygiënische verklaring; MHV) instrumentarium, zoals een grondstoffenpaspoort. Voorts zou onderzocht kunnen worden in hoeverre er een impuls gegeven kan worden aan het eigen toezicht (controle) vanuit de markt.

Door de Landelijke Werkgroep Ketentoezicht Bodem, Bagger en Bouwstoffen en de omgevingsdiensten is als oplossingsrichting naar voren gebracht dat landelijk afspraken gemaakt moeten worden over de samenwerkingsstructuur tussen de verschillende bevoegde gezagen, zeker in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet: hoe worden/ zijn de bevoegdheden belegd, en onderzoeken in hoeverre de bodemtoezichtstaken verplicht centraal bij de omgevingsdiensten kunnen worden belegd of kunnen de bevoegdheden anderszins bij minder partijen worden belegd. Dit kan een oplossing vormen voor de complexiteit van het stelsel, het capaciteitstekort (efficiëntieslag) en het aandachtspunt rondom de kwaliteit. Hierbij kunnen ook de CI's worden betrokken.

Daarbij is het belangrijk om geld vanuit rijk voor toezicht en handhaving specifiek te benoemen, te begroten en toe te kennen. Het verdient daarom de aanbeveling de versterking van capaciteit en kwaliteit toezicht en handhaving opnemen in een gezamenlijk verbeterprogramma (zie aanbeveling 7.5).

Knelpunt 7.2 Onaangekondigd toezicht moeilijk te realiseren

Veel Kwalibo-werkzaamheden vinden plaats op locaties die per dag dan wel dagdeel verschillen. Voor toezichthoudende instanties die niet lokaal aanwezig zijn zoals CI (maar ook de ILT) is het onaangekondigd uitvoeren van audits hierdoor lastig te organiseren, omdat niet duidelijk is waar op welk moment van de dag bepaalde werkzaamheden exact plaatsvinden. Nu werken veel certificaathouders met een web portal om hun werkplanning met de CI te delen, want het is in verschillende BRL-en vastgelegd dat een CI een minimaal aantal beoordelingen op een uitvoeringslocatie onaangekondigd uit moet voeren. Melding maken van de plaats en tijd van werkzaamheden is niet verplicht, wat het vrijwel onmogelijk maakt voor instanties om onaangekondigd toezicht uit te kunnen voeren. Daarnaast is dit systeem eenzijdig, aangezien het alleen toeziet op werkzaamheden die gemeld zijn. Bewuste overtreders zullen de plaats en tijd van hun werkzaamheden niet melden en daarmee ook onaangekondigde audits ontwijken.

Oplossingsrichting 7.2 Ontwikkelen “Whereabouts”-systeem

Onaangekondigd toezicht wordt gezien als een belangrijk incentive om conform normen en protocollen te werken. In de realisatie van onaangekondigde controles worden echter knelpunten ervaren omdat niet altijd duidelijk is waar en wanneer werkzaamheden plaatsvinden. Het is echter wel wenselijk om meer grip te krijgen op dergelijke zogenaamde “whereabouts”. Een oplossing hiervoor is een systeem dat het mogelijk maakt dat de locatie, datum en tijd van werkzaamheden bekend is, zodat een onaangekondigde audit van CI en/of ILT uitgevoerd kan worden, voor alle werkzaamheden die niet op een vaste locatie uitgevoerd worden. Voorbeelden hiervan zijn werkzaamheden zoals saneringen, machinale boringen, puinbreken of toepassingen van grond, baggerspecie of bouwstoffen.

In de klankbordgroep is door CI's bij deze oplossingsrichting de kanttekening gemaakt dat het van belang is na te gaan waar de risico's in de keten en/of sectoren zitten en goed na te gaan wat je met het systeem van whereabouts wilt bereiken (doelmatigheid/welk probleem los je op?). Binnen of gekoppeld aan een dergelijk systeem zou bijvoorbeeld per specifieke werkzaamheid een nummer toegekend kunnen worden gerelateerd aan de melding. Bij rapportage van de werkzaamheden zou dit nummer moeten worden vermeld. Dit is wenselijk voor de uitvoering van analyses en de uitvoering van periodieke inspecties, om te controleren of de analyses en afgifte van certificaten kloppen met de werkelijkheid, etc. Impliciet dient eenieder dus te melden anders is het resultaat niet bruikbaar. Voor partijkeuringen geldt dat gebruik gemaakt kan worden van codes afgegeven door het Meldpunt bodemkwaliteit, met registratie van hoeveelheden.

In eerdergenoemde ‘Quick scan’ van de VROM-inspectie (VROM-inspectie, 2010) is al aangegeven:

‘Grote winst in efficiency en slagkracht van de handhaving van het Besluit is te behalen door op een aantal punten gerichte centrale gegevensregistratie en uniformering van rapportages tot stand te brengen.’

Als voorbeelden zijn voorts genoemd:

- volume criteria toevoegen aan het meldpunt Bbk;
- een grondvolgsysteem te introduceren;
- rapporten te voorzien van een uniek nummer;
- afgekeurde partijen of rapporten te registreren (om het shopgedrag te verminderen);
- het registratiesysteem integraal toegankelijk te maken voor alle toezichthouders, waardoor ketenhandhaving beter mogelijk wordt;
- interne audits van de onder toezicht staande intermediairs openbaar te maken zodat toezicht gericht kan worden op de dingen die ertoe doen;
- zorgen voor een betere ontsluiting van overige informatiebronnen als KLIC, MOR, BUS-meldingen, en nadenken over één centraal meldsysteem voor werkzaamheden die in of op de bodem plaatsvinden.

Ten aanzien van onaangekondigde audit, door zowel CI's als publieke toezichthouders, dient de kanttekening gemaakt te worden dat onaangekondigde audits een nuttig instrument zijn om calculerend gedrag te voorkomen, maar dat dit een 100% werkend systeem om een overzicht te krijgen van alle werkzaamheden vergt. Ook wordt opgemerkt dat het opzetten van een dergelijk systeem, alsook het bijhouden ervan tijd en energie zal kosten, waarbij de CI's - die elk beschikken over een dergelijk systeem - wellicht hierbij een faciliterende rol zouden kunnen spelen.

Het anders inzetten van CI's ligt overigens wel gevoelig bij zowel CI's als marktpartijen. Sentimenten als vertrouwelijkheid, contractuele afspraken en dergelijke liggen snel op de loer. Je zou overigens dit kunnen aftasten door te starten met een pilot.

Aanbevolen wordt om in een verkennend onderzoek een gedetailleerde (SWOT-)analyse te laten uitvoeren naar mogelijke invoering van een “where-about”-systeem. Hierbij dienen tevens de milieu hygiënische, juridische, financiële en economische gevolgen in kaart worden gebracht. Voor een pilot ten aanzien van een where-about systeem is het goed de ervaringen (en het al werkende systeem) van de RDW met steekproeven op gekeurde auto's mee te nemen. Dit is een systeem met weinig administratieve lasten en is vergelijkbaar want hierbij is ook sprake van erkende bedrijven en erkende medewerkers.

Knelpunt 7.3 Opvattingen over de rol en onafhankelijkheid van CI's

Zoals in paragraaf 7.3 aangegeven zet de ILT vraagtekens bij de onafhankelijkheid van de CI's. Deze bewering van de ILT berust onder meer op (grote) verschillen die zij zien in de resultaten van controles. Los van het antwoord op de vraag of dit al dan niet juist is, is dit een knelpunt omdat dit het vertrouwen in het stelsel ondermijnt.

De oorzaak van de verschillen in uitkomsten van toezicht door ILT en RvA ligt mogelijk aan een verschil in wijze van toezicht. De wijze van controleren door de CI's is vastgelegd in normdocumenten. Momenteel wordt er door CI's feitelijk niet volledig onaangekondigd bij certificaathouders gecontroleerd. Uit de interviews blijkt dat op basis van een meldingsplicht de planning van de certificaathouders bekend is. De CI's kunnen controlebezoeken op basis van de planning van de gecertificeerde instellingen inplannen: Voor 5 BRL-en geldt dat erin is opgenomen dat 1/3 van de controles onaangekondigd moet plaatsvinden. Bij 1/3 van het onaangekondigd controleren, mag er volgens de BRL 2 uur tevoren worden gebeld met de partij waarop controle plaatsvindt. De facto is er dus geen verplichting om onaangekondigd, of onopgemerkt te controleren.

Een ander punt waarbij door ILT vraagtekens ten aanzien van onafhankelijkheid worden gezet, is de financiële relatie tussen de CI's en de certificaathouders. Door deze financiële afhankelijkheid kunnen de CI's beïnvloed worden. De RvA beoordeelt overigens onder meer of geaccrediteerde organisaties reële ramingen hanteren voor de uit te voeren werkzaamheden. Dit is volgens de RvA het geval en geeft een bepaalde mate van zekerheid dat de CI voldoende opbrengsten genereert om de voorgeschreven werkzaamheden te kunnen uitvoeren. CI's geven aan slechts een klein deel van hun totale omzet te halen uit de bijdragen van de certificaathouders binnen Kwalibo. Verder geven de CI's aan dat er weinig concurrentie is binnen de Kwalibo-markt waardoor zij relatief onafhankelijk van de certificaathouders kunnen opereren. De meeste contracten met de CI's kennen geen einddatum en de overstapfrequentie van certificaathouders is laag. Voor certificaathouders geldt over het algemeen dat de kosten van CI's en schemabeheer, relatief gering zijn ten opzichte van de omzet. Het lijkt erop dat certificaathouders daarom geen grote financiële prikkel hebben om van certificaathouders te wisselen.

Tenslotte lijkt het overstappen naar een andere CI complex te zijn, onder meer omdat certificaten met verschillende looptijden moeten worden omgezet. Het feit dat het voor certificaathouders complex is om over te stappen naar een andere CI vermindert de afhankelijkheid van de CI van de certificaathouders. Het beeld van de RvA is dat er over het algemeen langdurige relaties bestaan tussen CI's en gecertificeerde instellingen en dat vervanging van CI's vanwege prijsconcurrentie niet aan de orde is.

Het beeld dat de financiële relatie tussen de CI's en de certificaathouder aanleiding geeft om de onafhankelijkheid van de CI in twijfel te trekken, wordt dus niet bevestigd. Het feit dat er langdurige relaties bestaan tussen CI's en certificaathouders kan mogelijk wel leiden tot een minder onafhankelijke blik, alhoewel dat niet direct uit het onderzoek blijkt.

Oplossingsrichting 7.3 Opvattingen over de rol en onafhankelijkheid van CI's

Als mogelijke oplossingsrichting voor versterking van de onafhankelijke rol van de CI's zijn de volgende oplossingsrichtingen denkbaar:

- de CI's vaker onaangekondigd en/of onopgemerkt controles laten uitvoeren. Dit moet dan ook worden opgenomen in de normdocumenten waarop de RVA toezicht houdt;
- daarbij is het belangrijk om door CCvD' s in normdocumenten meer uren beschikbaar te stellen voor het laten uitvoeren door CI' s van extra (al dan niet) onaangekondigde audits. Hierdoor kan op relatief korte termijn en op relatief eenvoudige wijze wat gedaan worden aan het herstellen van het vertrouwen in het Kwalibo-stelsel;
- onderzocht kan worden of het wenselijk is maatregelen te nemen die leiden tot meer wisselen door certificaathouders van CI's. Het meenemen van andere bekostigingswijzen van de CI's kan hier onderdeel van uitmaken;
- meer transparantie en communicatie vanuit de private partijen als het gaat om door de CI's geconstateerde bevindingen en opvolging daarvan door certificaathouders.

Aanbevolen wordt om nader te onderzoeken op welke wijze de onafhankelijkheid van CI's verder kunnen worden versterkt.

Knelpunt 7.4 Misstanden melden en opvolgen

Een ander knelpunt bevindt zich in het afgeven van signalen omtrent misstanden, in de volksmond aangeduid met het Bodemsignaal. De mogelijkheden om een Bodemsignaal af te geven zijn niet bij iedereen in de keten bekend, of er is onduidelijkheid over het feitelijke Bodemsignaal zoals bedoeld door ILT. Met name de opdrachtgevende overheden zijn zich niet bewust van de functie van dit instrument. Daarnaast zit het vertrouwen in het Bodemsignaal voornamelijk bij bevoegde gezagen/ toezichthoudende overheden. Het bedrijfsleven meldt meestal niet; men wil niet als "verklikker" te boek staan, dit weegt zwaarder dan het leveren van een bijdrage aan het systeem. Het is voorts voor de private partijen onduidelijk wat er met de meldingen bij ILT gebeurt. Het niet of niet-herkenbaar opvolgen van dergelijke meldingen leidt ertoe dat partijen het gevoel krijgen dat er geen of weinig toezicht en dus controle/handhaving is. Daarnaast staat de verplichte melding van uit te voeren werkzaamheden bij het decentrale bevoegde gezag Bbk. Uit de enquête blijkt dat in geval van lokale meldingen (Bbk meldingen) er tot 50 % geen opvolging in de zin van handhaving of toezicht is. Hierdoor neemt de kans dat eventuele misstanden worden opgemerkt af.

Oplossingsrichting 7.4 Misstanden melden en opvolgen

Ten aanzien van dit punt zijn er enkele verbeterpunten te benoemen. Allereerst zou de mogelijkheid om te melden (al dan niet anoniem) beter voorgelicht moeten worden en wellicht moet het meldsysteem toegankelijker worden gemaakt. Onderdeel daarvan kan ook zijn dat (voor de buitenwacht) duidelijk wordt gemaakt, bijvoorbeeld via de website van Bodem+, onder welke CI een certificaathouder valt, zodat ook daar gemeld kan worden of een klacht kan worden ingediend. Als niet integer handelen door partijen meer onder de aandacht komt, dan zal dit een "reinigend" effect hebben. Vervolgens moet een goede afhandeling van meldingen plaatsvinden. Punten hierbij zijn dat er altijd een beoordeling (rubricering) is en met betrekking tot meldingen altijd opvolging is. Opvolging kan ook betekenen dat wordt aangegeven dat er geen verdere actie plaats vindt. Het uitgangspunt van melden van misstanden, moet zijn dat er risico gestuurd gehandeld wordt. Een verbeterpunt is dat degene waarover de melding gemaakt wordt, op de hoogte wordt gebracht van de melding.

Als oplossingsrichting is genoemd dat de meldingen (en niet alleen de klachten) die door publieke toezichthouders bij CI's worden ingediend, worden geregistreerd en dat daar door CI's in de audits aandacht aan wordt besteed en de RvA controleert hoe de CI's met deze meldingen omgaan.

Overigens, de diverse brancheorganisaties van specifieke certificaathouders (bv. onderzoekbureaus, installateurs bodembeschermende voorzieningen, energiesystemen, saneerders, etc.) zouden in dit verband ook zelf de handschoenen kunnen oppakken. Vanuit de bodembeschermingshoek (inspecties door geaccrediteerde inspectie instellingen) wordt bijvoorbeeld als een knelpunt genoemd dat de informatie over afwijkingen in de bodembeschermende voorzieningen door de CI wordt gemeld aan de opdrachtgever, maar dat er geen verplichting is voor de opdrachtgever of een private partij, zoals een CI, om aan het bevoegd gezag te melden als sprake is van afwijkingen. Als die verplichting er wel zou zijn, is die informatie sneller beschikbaar voor het bevoegd gezag.

Daarom wordt aanbevolen een verbetering van het systeem melding misstanden op te nemen in een gezamenlijk verbeterprogramma (zie aanbeveling 7.5).

Knelpunt 7.5 Gebrek aan vertrouwen handhaving en toezicht op overheidspartijen

Het al vaker genoemde gebrek aan vertrouwen is wederzijds. Vanuit private partijen is sprake van gebrek aan vertrouwen in de overheid als het gaat om toezicht en handhaving. Bij marktpartijen leeft de indruk dat bij handhaving, toezicht en controle met twee maten gemeten wordt. Gesignaleerd wordt dat toezicht en handhaving plaatsvindt op met name private initiatieven en projecten en de indruk bestaat dat 'eigen' initiatieven (projecten van overheden) niet of minder worden gecontroleerd. Vanuit de ILT wordt dit overigens niet herkend en ook overheden geven aan dat zij handhavend optreden tegen (eigen) overheidsdiensten. De aanwezigheid van goede statistische informatie zou helpen om feit en fictie te scheiden. Ook noemt de branche dat toezicht en handhaving zich vooral richt op het controleren van gecertificeerde bedrijven en niet op bedrijven die onder de radar zitten (free-riders).

Oplossingsrichting 7.5 Onderzoek mogelijkheden versterking handhaving en toezicht op overheidspartijen

Om het (gevoel van) meten met twee maten door toezichthouders te reduceren kan gedacht worden aan een aantal zaken die (deels) samenhangen met hetgeen hiervoor aangegeven:

- a toezicht meer toespitsen op gezamenlijk vastgestelde minimale eisen zodat het werkingsgebied waarop toezicht wordt gehouden eenduidiger wordt. Dit impliceert ook een aanpassing van de diverse normdocumenten. Hierbij hoort tevens het streven naar meer samenwerking tussen actoren bij het tot stand komen van de (aangepaste) normen;
- b overheden stimuleren, of zelfs verplichten, om te werken volgens de Normblad SIKB 8000 richtlijnen, of daar in ieder geval in eerste instantie meer voorlichting over geven¹;
- c voorts zouden de statistieken ten aanzien van handhavingsrapportages breder gedeeld kunnen worden, alsook het geven van meer voorlichting door ILT;
- d werken met convenanten/afspraken tussen diverse partijen, creëer hierbij bijvoorbeeld ook experimenteerruimte.

Aanbevolen wordt om nader te onderzoeken of versterking van handhaving en toezicht op overheden noodzakelijk is en zo ja hoe dat feitelijk kan worden gerealiseerd.

¹ RWS merkt op dat na 1-1-2021 de financiering stopt voor het onderhouden en het organiseren van visitaties voor dit normblad.



KWALIBO KNELPUNTEN BINNEN AFZONDERLIJKE SECTOREN

8.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven hebben we bij deze evaluatie ook nader ingezoomd op specifieke knel- en aandachtspunten van de 5 afzonderlijke sectoren:

- 1 Bodemsanering;
- 2 Reinigen en toepassen van grond en baggerspecie;
- 3 Produceren en toepassen van bouwstoffen;
- 4 Mechanische boringen, inclusief aanleg bodemenergiesystemen; en,
- 5 Bodembeschermende voorzieningen, inclusief aanleg en inspectie.

De organisatorische opzet van deze sectoren verschilt, evenals de normdocumenten die van toepassing zijn op de schemabeheerders van deze normdocumenten. De analyse van de sectoren is separaat opgenomen in bijlage III. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste knelpunten en oplossingsrichtingen die uit deze analyse komen kort samengevat weergegeven; voor de nadere achtergrond en duiding hiervan wordt verwezen naar bijlage III.

Een groot aantal van de genoemde knelpunten bij de sectoren heeft betrekking op onderwerpen die in de voorgaande hoofdstukken zijn uitgewerkt. Denk hierbij aan complexiteit van het systeem, kennis van de actoren, governance, toezicht en handhaving. In betreffende hoofdstukken zijn ook oplossingsrichtingen beschreven. Dergelijke algemene knelpunten worden niet (nogmaals) of slechts zeer beperkt in onderstaand hoofdstuk uitgewerkt.

8.2 Sector Bodemsanering

De sector Bodemsanering betreft werkzaamheden ten aanzien van uitvoering van bodemsaneringen (inclusief onderzoek) en tanksaneringen- en reinigingen. Op basis van de geconstateerde bevindingen worden de volgende knelpunten als meest belangrijk gezien en verdienen deze voor de sector bodemsanering aandacht en verbetering:

- niet naleven van eisen ;
- ontbreken/naleving van eisen aan vooronderzoek.

Knelpunt 8.1.1 Niet naleven van eisen

Een groot deel van de bevonden knelpunten zijn gerelateerd aan niet (juist) naleven van eisen die zijn vastgelegd in regelgeving, in normdocumenten of in procesafspraken. Uit het onderzoek blijkt niet dat dit op één specifiek moment of bij één duidelijke schakel in de keten speelt.

Opgemerkt wordt dat in de enquête wordt aangegeven dat het vertrouwen in de sector Bodemsanering redelijk tot goed is, als het gaat om het feitelijke proces van bodemsanering. Mogelijk dat dit vertrouwen mede is ingegeven door de hoge controlegraad binnen deze sector.

Oplossingsrichting 8.1.1 Niet naleven van eisen

De volgende oplossingsrichtingen zijn aangedragen voor dit knelpunt:

- a multi-interpretabelheid en complexiteit van normdocumenten verminderen zodat uitvoering wordt vereenvoudigd (minder kans op fouten) en de effectiviteit van de handhaving wordt vergroot;
- b rationaliseringsslag van de normdocumenten om de complexiteit te verlagen, transparantie te vergroten en effectiviteit van toezicht en handhaving te vergroten;
- c in normdocumenten meer ruimte bieden om benodigde maatwerk mogelijk te maken. Hierbij wordt opgemerkt dat het stelsel volgens de schemabeheerders al de nodige ruimte geeft voor maatwerk, echter dit wordt vaak onvoldoende gezien;
- d inzet van whereabouts, gericht op risico's in de keten (niet alleen focus op veldwerkzaamheden);
- e verhogen aantal en systeem van onaangekondigde audits door CI's (onaangekondigd moet ook echt onaangekondigd zijn);
- f bodemsignaal beter inzetten en benutten, zowel door private als publieke partijen (bv door anoniem melden);
- g pakkans vergroten, impact verzwaren door mogelijkheden om corrigerend en schorsend op te treden te vergroten (effect handhaving vergroten).

Knelpunt 8.1.2 Ontbreken eisen/naleving aan vooronderzoek

Een goede voorbereiding draagt bij aan een goede uitvoering. De kwaliteit van een bodemsanering staat of valt vaak bij de kwaliteit van het voortraject. Alhoewel er in de Rbk eisen zijn gesteld aan de uitvoering van vooronderzoek (vastgelegd in de NEN5725) wordt bij de uitvoering dit vaak minimaal uitgevoerd. Gesteld wordt het niet goed kunnen borgen van eisen aan het vooronderzoek, een knelpunt dat doorwerkt in de kwaliteit van het uiteindelijke resultaat. Kanttekening die hierbij wordt geplaatst is dat de informatievoorziening door opdrachtgevers of van decentrale overheden (raadpleegfunctie) soms niet toereikend is om een goed vooronderzoek te kunnen uitvoeren, dan wel dat er onvoldoende tijd beschikbaar wordt gesteld voor het uitvoeren van het vooronderzoek.

Oplossingsrichting 8.1.2 Ontbreken eisen/naleving aan vooronderzoek

De volgende oplossingsrichtingen zijn aangedragen voor dit knelpunt:

- a leg eisen voor het vooronderzoek vast en koppel deze aan het gebruik van het vooronderzoek in het vervolg van de keten (onderzoek, saneringsplan, grondafvoer, etc.);
- b vergroot beschikbaarheid, betrouwbaarheid en toegankelijkheid van reeds aanwezige informatie. Denk aan een uniform systeem dat digitaal te raadplegen is (voorbeelden zijn DINOLOket, BRO en Bodemloket);
- c vergroot de impact als een vooronderzoek niet voldoet aan de eisen, door bijvoorbeeld vergunningaanvragen of beschikkingen niet-ontvankelijk te verklaren.

8.3 Sector Reinigen en toepassen van grond en baggerspecie

De sector reinigen en toepassen van grond en baggerspecie sluit nauw aan op de sector bodemsanering. Onderscheid wordt hier echter gemaakt tussen de werkzaamheden van het bodemonderzoek en het saneren, en de daadwerkelijke reiniging en toepassing van gronden. Voor deze sector zijn met name de volgende knelpunten en oplossingsrichtingen geformuleerd als meest onderscheidend:

- geen volledig zicht op grondstromen;
- niet naleven van eisen.

Knelpunt 8.2.1 Geen volledig zicht op grondstromen

- grond wordt opgeslagen of samengevoegd door grondbanken die werken zonder erkenning of vergunning;
- Kwalibo is geen transparant systeem voor wat er gebeurt met grondstromen in de keten van herkomst, transport, opslag of eventuele reiniging en de toepassing;
- bij grondreiniging kan in negatieve zin gestuurd worden op het bodemtype en de kwaliteitskenmerken van het oorspronkelijke materiaal, de reinigingsmethode en de milieuhygiënische samenstelling van het eindproduct.

Oplossingsrichting 8.2.1 Grondstromenpaspoort

- a momenten van overdracht van grondstromen vastleggen ('grondstromen paspoort'), met als doel om transparantie te krijgen over de overdrachtmomenten (oorsprong/herkomst, tussenopslag, bewerking, verwerkingslocatie) van grondstromen. Het systeem dient transparantie te creëren door bij elke overdracht, de beschikbare milieuhygiënische informatie over de herkomst of eigenschappen van grond, te bundelen en over te dragen (ketenregistratie). Het advies is om eerst - samen met de sector - het draagvlak en de opzet/vorm van een dergelijk systeem te verkennen; wellicht hierbij aan te sluiten bij bestaande systemen (zoals de milieu hygiënische verklaring);
- b het vergroten van het toezicht en de handhaving op het handelen van groundbanken die opereren zonder certificaat of vergunning of op partijen grond < 50 m³;
- c samenwerking in de keten van decentrale overheden in de regio verbeteren. Deze samenwerking vergroot ook de kennis en het bewustzijn van de Kwalibo-eisen in de driehoek (opdrachtgever, uitvoerder, bevoegd gezag).

Knelpunt 8.2.2 Niet naleven van eisen

- het voeren van een onvolledige administratie van grondstromen waardoor het niet mogelijk is een relatie te leggen tussen de herkomst van grond/baggerspecie, het eventueel reinigen en de toepassing;
- het niet gescheiden opslaan of het samenvoegen van partijen grond of baggerspecie.

Oplossingsrichting 8.2.2 Verbeterprogramma

- a samen met de brancheorganisaties en ketenpartners een verbeterprogramma uitwerken met als doel het vertrouwen in de kwaliteit van geleverde producten te vergroten;
- b verscherpen van toezicht en de handhaving op kritische momenten in de keten (risico-gestuurd);
- c bodemsignaal anoniem maken en kans op het beter benutten vergroten, zodat misstanden ook gemeld worden;
- d pakkans vergroten, impact verzwaren door de mogelijkheden om corrigerend en schorsend op te treden te vergroten (effect handhaving vergroten).

8.4 Sector Produceren en toepassen van bouwstoffen

De sector produceren en toepassen van bouwstoffen is de grootste sector in de bodemketen. Een deel van de sector heeft overlap/ is identiek met de sector reinigen en toepassen van grond baggerspecie. Deze paragraaf is gericht op het maken en toepassen van primaire en secundaire bouwstoffen - niet zijnde grond en baggerspecie. Voor deze sector zijn met name de volgende knelpunten en oplossingsrichtingen geformuleerd als meest onderscheidend:

- harmonisatie van eisen;
- registratie van toepassing van specifieke bouwstoffen.

Knelpunt 8.3.1 Harmonisatie van eisen

- Kwalibo richt zich op bodembescherming en vandaar dat in de normdocumenten eisen worden gesteld aan de milieuhygiënische kwaliteit van bouwstoffen en niet/beperkt aan de civieltechnische eigenschappen van bouwstoffen (m.u.v. CPR regelgeving);
- vervallen van keurmerken zoals het KOMO-keurmerk;
- de impact van (aankomende) Europese wetgeving op huidig stelsel;
- zorg om nieuwe stoffen of opkomende (zeer zorgwekkende) stoffen bij de productie en het toepassen van secundaire bouwstoffen.

Oplossingsrichting 8.3.1 Harmonisatie van eisen

Dit knelpunt is herkenbaar echter zonder op korte termijn een eenduidige oplossing voor handen te hebben. Harmonisatie van eisen is een langdurig traject waarbij alle actoren in het werkveld betrokken dienen te worden. Afstemming tussen schemabeheerders en beheerders van normen is nodig. Voorts spelen Nederlandse ontwikkelingen (Omgevingswet) de en Europese ontwikkelingen ten aanzien van certificering van eisen aan producten, een rol.

Knelpunt 8.3.2 Registratie van toepassing van specifieke bouwstoffen

- er is beperkte meldplicht voor toepassing van bouwstoffen, waardoor beperkte mogelijkheid op controle, toezicht of handhaving;
- de registratie van specifieke groepen bouwstoffen (onder andere IBC bouwstoffen) vindt niet of niet correct plaats waardoor periodieke controle, toezicht en handhaving niet goed uitgevoerd worden;
- toezicht en handhaving vindt niet/beperkt plaats doordat toepassing in objecten of in infrastructurele projecten niet bekend zijn of kennis ontbreekt.

Opmerking: het niet goed in beeld hebben van IBC-werken is gelegen in de meldplicht hiervan in de regelgeving van voor het Bbk (voor 2008). In de periode voor 2008 moesten IBC-werken gemeld worden aan het lokaal bevoegd gezag, evenwel veel van deze bevoegde gezagen kunnen hier vaak niets meer van terugvinden. Of het toentertijd niet goed gemeld is of dat de registratie onvoldoende was is niet duidelijk. Maar de IBC-werken na 2008 zijn in beginsel wel goed in beeld. Voorts is het beoogde toekomstig beleid onder de Omgevingswet dat er geen nieuwe IBC-werken meer zullen worden opgericht.

Oplossingsrichting 8.3.2 Registratie van toepassing van specifieke bouwstoffen

- a betere vastlegging van informatie over de toepassing van bouwstoffen en de hieraan gestelde eisen. Denk hierbij aan één systeem voor het melden van de toepassing van (specifieke) bouwstoffen en alle Kwalibo-erkenningen en milieuhygiënische verklaringen (zowel voor bedrijven, als persoonserkenningen, als bouwproducten, etc.) waardoor ketentoezicht uitgevoerd kan worden;
- b materialenpaspoort opzetten (zoals ook voorgesteld voor grondstromen, zie paragraaf 8.3) waardoor transparantie in de keten wordt geborgd.

Bij het eventueel verder uitwerken van deze oplossingsrichtingen is het voorts aan te bevelen om beoogde nieuwe regelgeving zoals benoemd in de Omgevingswet mee te nemen, hierbij specifiek te kijken naar het Aanvullingsbesluit bodem.

8.5 Sector Mechanische boringen, inclusief bodemenergiesystemen

De sector van mechanische boringen bevat activiteiten met betrekking tot werkzaamheden in het kader van het realiseren van bodemenergiesystemen bovengronds, bodemenergiesystemen ondergronds en het verrichten van overige mechanisch boringen in de bodem. Voor deze sector zijn met name de volgende knelpunten en oplossingsrichtingen geformuleerd als meest onderscheidend:

- niet afdichten van scheidende lagen;
- onduidelijkheid over verantwoordelijkheden in de keten.

Knelpunt 8.4.1 Niet afdichten van scheidende lagen

Het doorboren van ondoordringbare lagen, zonder deze op een correcte wijze af te dichten.

Oplossingsrichting 8.4.1 Aanpassing normdocumenten, melding en invoeren “where-abouts”

- a normdocumenten aanpassen bijvoorbeeld met technische oplossingen voor het vooraf vaststellen van ondoordringbare lagen en achteraf vastleggen van aanbrengen afdichting en/of het meer laten uitvoeren van controles door CI's;
- b melden van booractiviteiten in 'gevoelige' gebieden waardoor lokaal/ regionaal beter of meer toezicht en handhaving kan plaatsvinden (vergroten naleefgedrag door grotere pakkans);
- c inzet van where-abouts, gericht op risico's in de keten (focus op veldwerkzaamheden).

Knelpunt 8.4.2 Niet duidelijk wie verantwoordelijk is in deze keten

In dit werkveld worden erkende werkzaamheden veelal in onderaanneming verricht door een bodemintermediair. Voor andere actoren in de keten is onvoldoende duidelijk wie verantwoordelijk is taken, processen en de kwaliteit voor de werkzaamheden.

Oplossingsrichting 8.4.2 Niet duidelijk wie verantwoordelijke is in deze keten

- a bezien in hoeverre in de normdocumenten aanpassingen gedaan kunnen worden waardoor de keten meer betrokken wordt bij de borging van processen (vooraf, tijdens en achteraf);
- b specifieke voorlichting gericht op de verschillende partijen in de keten zoals projectontwikkelaars, aannemers, installateurs, etc. Met name richting opdracht gevende partijen is hier aandacht voor nodig.

8.6 Sector Bodembeschermende voorzieningen, inclusief aanleg en inspectie

Bodembeschermende voorzieningen zijn constructies met als doel het doordringen van bodembedreigende stoffen naar de bodem tegen te gaan. Deze voorzieningen moeten altijd in combinatie met de daarbij behorende maatregelen worden toegepast. Onder bodembeschermende voorzieningen worden onder andere vloeistofdichte vloeren en verhardingen, vloeistofkerende vloeren, lekbakken en opvangbassins gerekend. De inspectie van vloeistofdichte vloeren en verhardingen mag alleen worden uitgevoerd door een op grond van het Bbk erkende persoon of instantie. Dit geldt ook voor de aanleg van bodembeschermende voorzieningen bij tankplaatsen.

Gebaseerd op het voorgaande zijn voor deze sector met name de volgende knelpunten en oplossingsrichtingen geformuleerd als meest onderscheidend:

- de verwijzing tussen wetten matcht niet;
- signalen van activiteiten door free riders.

Knelpunt 8.5.1 Verwijzingen tussen wetten matcht niet

Maatregelen ter bescherming van de bodem zijn zowel in Kwalibo als in andere wet- en regelgeving geborgd, die naar Kwalibo verwijst, maar niet verplicht stelt. Een voorbeeld hiervan is het Activiteitenbesluit art. 1.8 in relatie tot het Bbk art. 15. In het betreffende artikel 1.8 is vastgelegd dat een erkende werkzaamheid ook zonder erkenning mag worden uitgevoerd als het bevoegd gezag deze als gelijkwaardig beoordeeld. Volgens het Bbk art. 15 is het echter verboden om werkzaamheden uit te voeren zonder gevraagde erkenning.

Oplossingsrichting 8.5.1 Verwijzingen tussen wetten matcht niet

Synchronisatie of harmonisatie van regelgeving

Knelpunt 8.5.2 Signalen van activiteiten door free-riders

Meldingen vanuit het werkveld dat werkzaamheden door niet erkende bedrijven worden verricht. Betreffende meldingen zijn echter niet concreet genoeg om handhavend te kunnen optreden.

Oplossingsrichting 8.5.2 Signalen van activiteiten door free-riders

- a bodemsignaal (meldsysteem) anoniem maken zodat handhaving beter uitgevoerd kan worden;
- b controle, toezicht en handhaving bij aanleg van bodembeschermende voorzieningen vergroten;
- c inzet van whereabouts, gericht op risico's in de keten.

Als specifiek aandachtspunt is nog genoemd de zorg omtrent inspecties van bijvoorbeeld rioolstelsels en oude IBC voorzieningen.

9

OPDRACHTGEVERSCHAP EN DESKUNDIGHEID

9.1 Inleiding

Eerdere evaluaties van Kwalibo hebben verschillende aanbevelingen opgesteld, ook ten aanzien van publiek opdrachtgeverschap. Als eerste werd, door onder andere Agentschap NL (2011), aanbevolen om stevig in te zetten op het bevorderen van professioneel opdrachtgeverschap van bodemwerkzaamheden door overheden: "opdrachten moeten voldoen aan de eisen van het Besluit en de opdrachtgever voert feitelijk ook directie over de uitvoering van zijn opdracht. Daarbij horen zowel stimulerende maatregelen, zoals voorlichting of training, maar ook sancties zoals optreden tegen opdrachtgevers die in strijd met de regels handelen". Aanbevolen wordt daarnaast om de inspanning van de implementatie na deze evaluatie te verschuiven van de lokale beleidsvorming naar de lokale uitvoering, waarbij onder andere de professionaliteit van de opdrachtgevende overheid versterkt moet worden (Agentschap NL, 2011, p. 20). Als laatste moet er geïnvesteerd worden in goed naleefgedrag bij de uitvoering van eigen werken en professioneel opdrachtgeverschap. Dat draagt in belangrijke mate bij aan vergroting van het naleefgedrag in het algemeen, door een voorbeeldfunctie van de overheid (Agentschap NL, 2011, p. 33).

In 2016 is in het door MMG opgestelde advies (MMG-Advies, 2016) naar de strekking, uitwerking en ontwikkelingen van het Besluit en de Regeling Bodemkwaliteit waaronder het onderdeel Kwalibo, over het publiek opdrachtgeverschap het volgende geconcludeerd: "Bovendien zouden opdrachtgevers vooral sturen op kostenbeheersing en zouden aannemers en adviesbureaus daar over het algemeen te gemakkelijk in mee gaan om hen tevreden te houden en vervolgoopdrachten niet in gevaar brengen (MMG-Advies, 2016, p. 6)". Dit wordt onderbouwd door de genoemde knelpunten in de antwoorden van deelnemers (ook publieke opdrachtgevers) aan de enquête. Zij geven aan dat hoge kosten en de benodigde tijd voor extra onderzoeken gericht op zorgwekkende stoffen in combinatie met een missende capaciteit - met name in de analyse van bouwstoffen, grond of baggerspecie en in de analyse voor milieu hygiënisch bodemonderzoek en laboratoria - een knelpunt is (zie bijlage IV.1, vraag 5).

In de jaren voorafgaand aan deze inventarisatie van MMG is door het toenmalig ministerie Infrastructuur en Milieu invulling gegeven aan de eerder al geconstateerde kwetsbaarheden van het Kwalibo-stelsel. In de periode 2011-2014 is hiertoe naar aanleiding van de evaluatie van het Besluit bodemkwaliteit (2011) een verbetertraject Besluit bodemkwaliteit in gang gezet met een viertal taskforces, waaronder de 'Taskforce professioneel opdrachtgeverschap'. De resultaten van deze taskforce hebben niet geleid tot aanpassing van het Besluit bodemkwaliteit (MMG-Advies, 2016, p. 23).

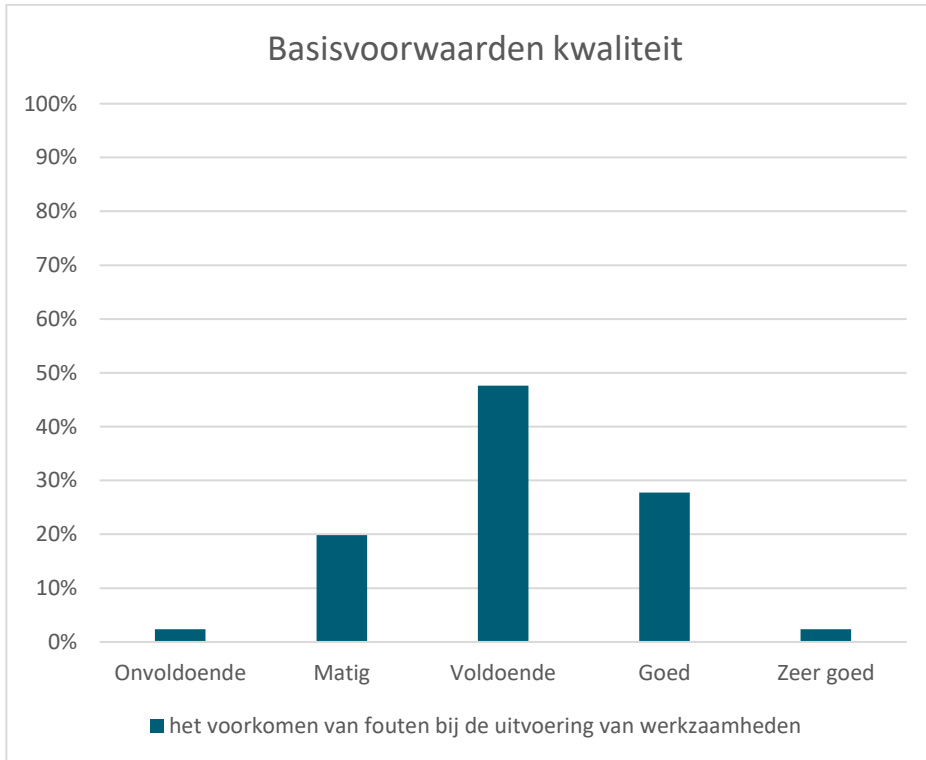
9.2 Deskundigheid in de sectoren

Naast bovengenoemde knelpunten per sector, is in de enquête en interviews vaak ook gerefereerd aan deskundigheid. In deze paragraaf staan we nader stil bij deskundigheid in relatie tot de 'kwaliteit van uitvoering' en deskundigheid in relatie tot 'controle, toezicht en handhaving'.

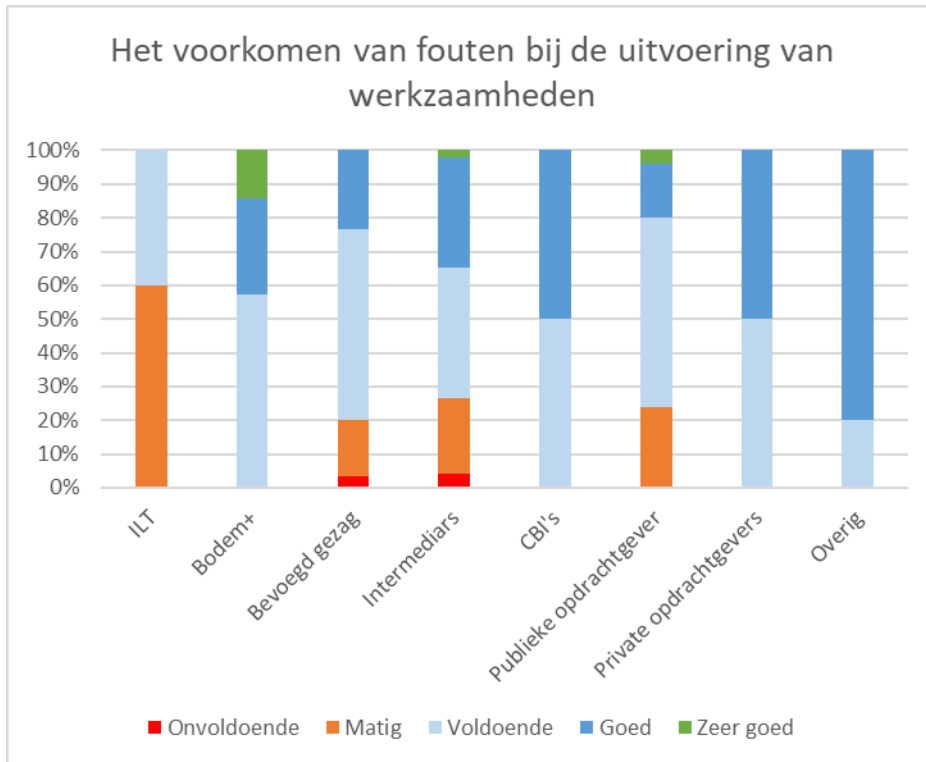
Deskundigheid van de uitvoering

Afbeelding 9.1 toont dat meer dan 20 % de mening heeft dat de uitvoeringskwaliteit niet voldoende is ten aanzien van het voorkomen van fouten bij de uitvoering van werkzaamheden, het beperken van fraude en het integreren van kwaliteitsbesef in het denken en doen van de hele bodembeheerketen. Met name de ILT is kritisch op de mate waarin Kwalibo bijdraagt aan het voorkomen van fouten in de uitvoering van werkzaamheden.

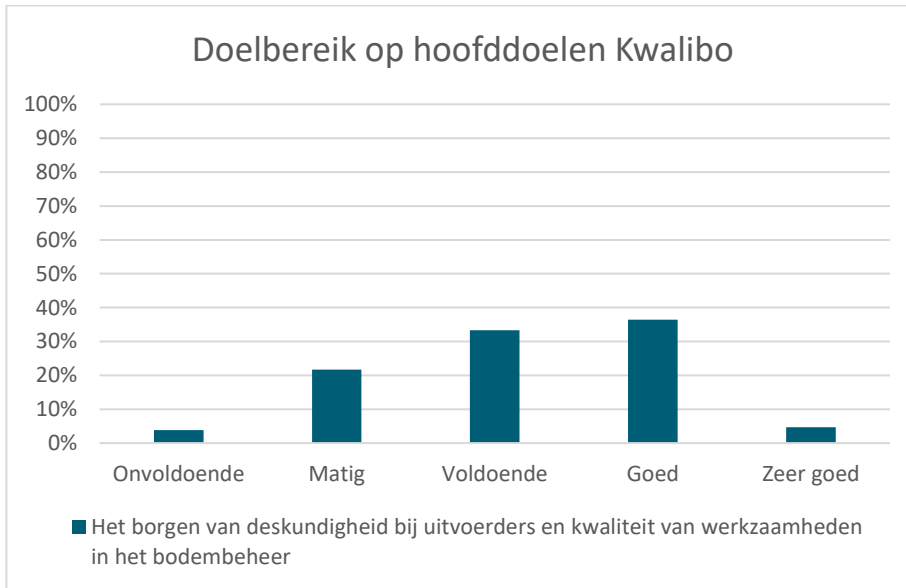
Afbeelding 9.1 Doelbereik basisvoorwaarden uitvoeringskwaliteit - alle doelgroepen (N=126)



Afbeelding 9.2 Voorkomen van fouten bij de uitvoering - doelstelling uitvoeringskwaliteit/ per doelgroep
 (ILT N=5, Bodem+ N=7, Bevoegd gezag N=30, Intermediars N=49, CBI's N= 4, Publieke opdrachtgever N=25,
 Private opdrachtgever N=2, Overig N=5)

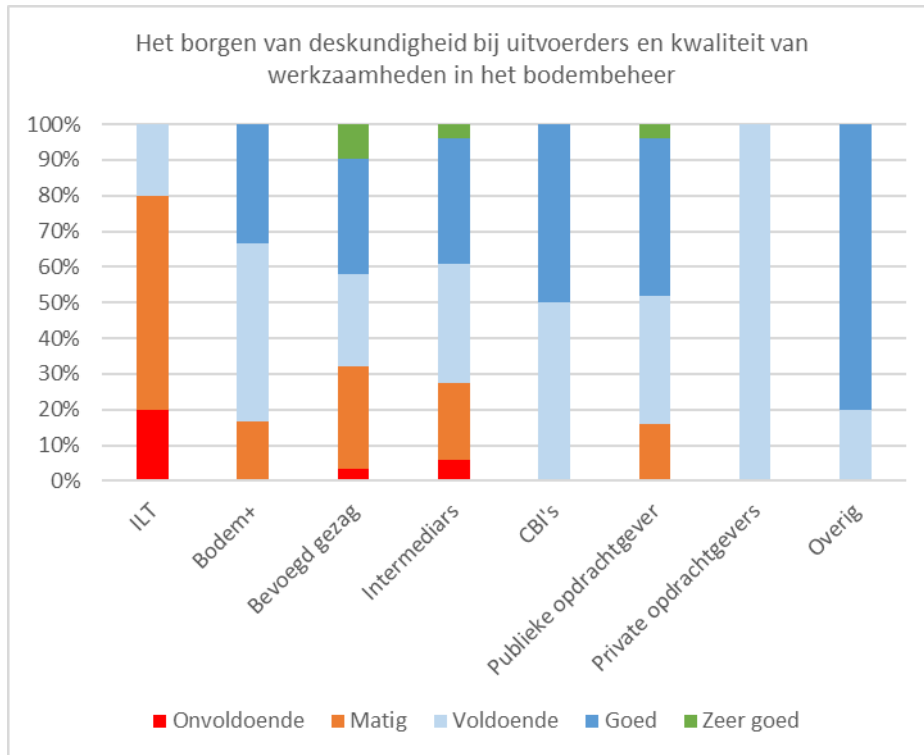


Afbeelding 9.3 Doelbereik hoofddoelen Kwalibo - alle doelgroepen (N=123)



Afbeelding 9.4 Doelbereik borgen van deskundigheid/ per doelgroep

(ILT N=5, Bodem+ N=6, Bevoegd gezag N=31, Intermediairs N=51, CBI's N=4, Publieke opdrachtgever N=25, Private opdrachtgever N=2, Overig N=5)

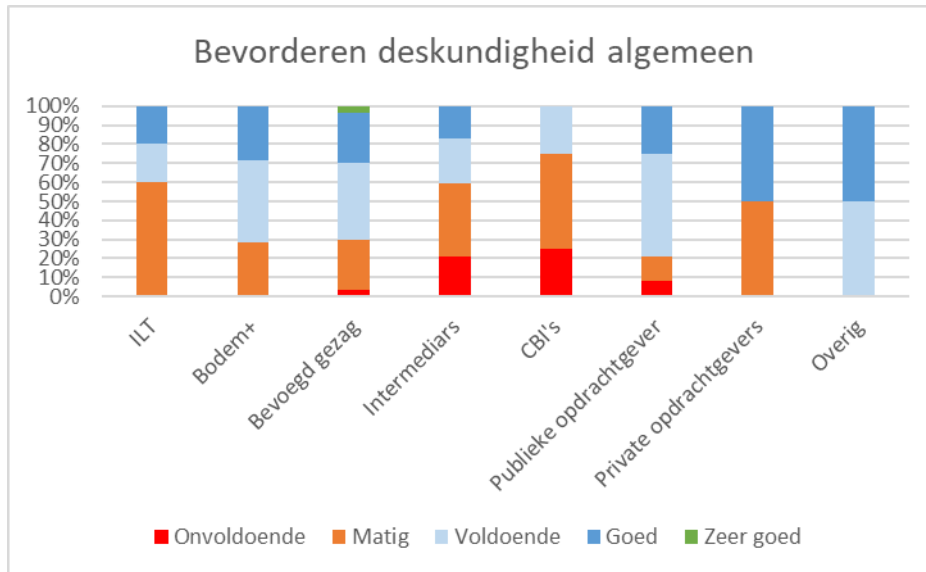


Deskundigheid in relatie tot keuze van controle en toezicht

Door versnippering van toezicht is het uitvoeren van toezicht en handhaving moeilijk. De gemeente heeft de mogelijkheid om van tevoren kwaliteitseisen op te leggen aan de uitvoering, maar de gemeente treedt veelal pas op als vanuit de omgeving vragen gesteld worden.

Daarnaast bestaat een disbalans in de eisen aan deskundigheid van intermediairs enerzijds, en de eisen aan deskundigheid van toezicht en handhaving anderzijds. Met name de ILT is kritisch op het borgen van deskundigheid bij uitvoerders en kwaliteit van werkzaamheden in het bodembeheer (zie afbeelding 9.5). De uitkomsten laten zien dat de groep 'Intermediairs en uitvoerders' moeten voldoen aan deskundigheid, maar dat men vindt dat de deskundigheid van overheden en CI's te kort schiet. Bij gemeenten wordt vaak een tekort aan deskundigheid ervaren. Daarnaast wordt bij gemeenten het belang van toezicht niet altijd gezien. Als laatste wordt de discrepantie in output van controle genoemd als gevolg van de mate van controle en toezicht en de deskundigheid en keuze van controle en toezicht.

Afbeelding 9.5 doelbereik deskundigheid van het bevoegd gezag bij uitvoering ban bodemtaken algemeen/ per doelgroep
(ILT N=5, Bodem+ N=7, Bevoegd gezag N=27, Intermediairs N=47, CBI's N=4, Publieke opdrachtgever N=24, Private opdrachtgever N=2, Overig N=4)



9.3 Bevindingen

Voor de analyse van bevindingen is onderscheid gemaakt in een 3-tal categorieën opdrachtgevers:

- 1 publieke opdrachtgevers die vanuit een professionele publieke organisatie, regelmatig werkzaamheden laten uitvoeren die horen tot de Kwalibo-regelgeving (onder andere gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat, ProRail, etc.);
- 2 private opdrachtgevers die op professionele basis regelmatig werkzaamheden laten uitvoeren die horen tot de Kwalibo-regelgeving;
- 3 private opdrachtgevers die zeer incidenteel of eenmalig werkzaamheden laten uitvoeren die horen tot de Kwalibo-regelgeving.

Een aantal opdrachtgevers die veel projecten doen waarin Kwalibo een rol speelt, zijn een zogenaamd 'zelfstandig bestuursorgaan' of een 'agentschap', zoals Rijkswaterstaat en ProRail. Dit type organisaties is in deze studie als 'publieke opdrachtgever' beschouwd.

Grote private opdrachtgevers borgen competenties en eisen in hun processen. Dit wordt gedaan vanwege de relatie die Kwalibo heeft met risico's ten aanzien van compliance, bedrijfsvoering, financiën en imago. Het beheersen van deze risico's heeft een bredere achtergrond en is dus niet (enkel) ingegeven door, of beperkt tot, het doelbereik van Kwalibo. Wel is het naleven van de Kwalibo-regelgeving belangrijk voor de continuïteit van het primaire bedrijfsproces. Dit proces wordt beheerst door vooraf eisen te stellen aan producten en leveranciers en door deze eisen te borgen door (interne) controle en toezicht. De invulling en exacte uitwerking van dergelijke controles en toezicht wordt door deze groep opdrachtgevers verschillend ingevuld. Dit kan zijn door middel van een administratieve toets bij aanbesteding (eisencontrole vooraf) of het (continue) toetsen van de verplichtingen, zo nodig door onafhankelijk derden die als 'gedelegeerde opdrachtgever' opereren.

Het borgen van processen en eisen vindt veelal minder gestructureerd plaats door (semi)publieke opdrachtgevers. Dit leidt bij deze groep opdrachtgevers tot knelpunten ten aanzien van een uniforme en reproduceerbare werkwijze. Tevens leidt dit tot de indruk dat er sturing plaatsvindt in marktwerking en de indruk dat er sturing plaatsvindt op basis van de eigen belangen (tijd, proces, financieel) van deze opdrachtgevers.

De opdrachtgevers die zeer incidenteel of eenmalig Kwalibo-werkzaamheden laten uitvoeren, hebben doorgaans geen of onvoldoende kennis van de eisen die het stelsel stelt aan deze werkzaamheden. Het systeem is hiervoor te lastig en complex. Voor diverse Kwalibo-eisen is dit ondervangen in praktische oplossingen, bijvoorbeeld het gemeentelijke beleid voor particulieren om grond uit de tuin af te voeren ('aanhangersregeling'). Voor andere Kwalibo-eisen, bijvoorbeeld bij de aanleg van bodemenergiesystemen, kan het niet bekend zijn met deze eisen leiden tot milieuschade.

Bij het aanreiken van informatie over Kwalibo en het uitwerken ervan in lokale regelgeving/beleid is het van belang om risicogericht te denken. Het gaat hierbij om de balans tussen de kans dat een gebeurtenis optreedt en het effect dat een ongewenste gebeurtenis teweeg kan brengen. Bijvoorbeeld de aanleg van een bodemenergiesysteem door een kleine private opdrachtgever kan zeer grote gevolgen hebben indien dit verkeerd gebeurt. Terwijl het toepassen van verkeerd gekeurde grond in een groot civiel werk veel minder gevolgen kan hebben.

Werkwijze van publieke opdrachtgevers

In de interviews wordt aangegeven dat publieke opdrachtgevers relatief weinig weet en waardering hebben van de exacte werking van het Kwalibo-stelsel: het wordt als onbegrijpelijk en lastig ervaren. Ook wordt aangegeven dat het Kwalibo-stelsel niet altijd bijdraagt aan een sober en doelmatige uitvoering van bodemwerkzaamheden, vanwege benodigde tijd en geld. Daarnaast wordt de nut en noodzaak van het stellen van eisen ter discussie gesteld. Dit heeft de mogelijk de volgende punten tot gevolg:

- a dit gedrag kan de markt uitnodigen om af te wijken van eisen;
- b bij aanbestedingen het makkelijk wordt toegestaan om te kiezen voor goedkopere alternatieven door te bezuinigen op kwaliteitsborging (algemeen) of door te kiezen voor een sobere of alternatieve aanpak. Bodemonderzoek/ bodemkwaliteitszorg worden bij veel integrale aanbestedingen als sluitpost gezien;
- c opdrachtgevers geen tot weinig controles (laten) doen op de uitvoering van de werkzaamheden of de geleverde resultaten. Dit geldt over met name voor de publieke opdrachtgevers, de private opdrachtgevers hebben hier meer aandacht voor;
- d publieke opdrachtgevers zijn doorgaans weinig alert op eisen aan functiescheiding, zowel in de eigen organisatie als in relatie tot eisen aan opdrachtnemers.

De interne (kwaliteit-)systemen van opdrachtgevers zijn niet gericht op het kunnen borgen van eisen van Kwalibo, waardoor de borging van kwaliteit van advies bij bodemonderzoeken of bodemsaneringen nauwelijks is geregeld. Bovendien is het aspect 'bodemkwaliteit' bij een groot deel van de bouw- en infrastructuur gerelateerde projecten vaak een bijzaak: het gaat immers om het realiseren van een werk. In de bijbehorende bestekken/aanbestedingsdocumenten van dergelijke projecten wordt de paragraaf die gaat over het onderwerp Bodemkwaliteitszorg vaak afgedaan met een korte, algemene verwijzing dat er moet worden voldaan aan een aantal normen/protocollen. Veel opdrachtgevers hebben weinig vakinhoudelijke kennis over dit onderwerp en kunnen daardoor niet goed inschatten wat de kwaliteit, conclusies en adviezen in de rapporten precies inhouden voor hun project. Opdrachtgevers vinden dit ook de taak van de opdrachtnemer vanuit de gedachte dat de opdrachtnemer ook dient te zorgen voor de controle op de juiste uitvoering van een werk. Dit proces en deze denkwijze veroorzaakt ongewenste situaties. De opdrachtgever is niet voldoende deskundig of betrokken om de juiste uitvoering van werkzaamheden te kunnen borgen. Er zijn voorbeelden gegeven waarbij dit leidt tot een de volgende situaties (illustratief, niet limitatief):

- a onjuiste onderzoeksstrategie vanwege gebrek aan kennis en/of besparing van kosten waardoor onderzoeken onvolledige of incorrect zijn. Dit leidt tot een verkeerde kwalificatie van grond en hergebruiksmogelijkheden;
 - b het bewust afwijken van wettelijke eisen omwille van besparen op tijd en geld onder de noemer van 'efficiënt, sober en doelmatig werken';
 - c certificaten die niet kloppen met het geleverde product dat wel is toegepast.
- Opgemerkt wordt dat juist dit soort voorvallen leiden tot het ontbreken van vertrouwen van de (publieke) opdrachtgevers in het stelsel.

Vanuit de actoren zijn de volgende knelpunten aangedragen.

Negatieve invloed van marktwerking

De markt kent veel aanbieders, waardoor het sturen van een opdrachtgever op prijs, in plaats van op projectrisico's of kwaliteit, kan leiden tot beknipteling. Dit uit zich onder andere in bijvoorbeeld een niet volledig uitgevoerd vooronderzoek of een afwijkende onderzoeksopzet. Daarbij komt dat in veel gevallen bodemonderzoek en bodemsanering onderdeel is van een integrale aanbesteding van een werk, waardoor bodemaspecten onder de prijsdruk vallen.

Een negatief effect van deze invloeden is dat de maatschappelijke kosten uiteindelijk hoog zijn. Immers door dit effect wordt een gro(o)t(er) risico gecreëerd op meer kosten. Dit ontstaat al aan het begin van de keten. Een niet juist of onvolledig uitgevoerd vooronderzoek of verkennend bodemonderzoek leidt uiteindelijk tot het niet reëel inschatten van de exacte omvang van bodemverontreiniging. In de uitvoering leidt dit tot hoge(re) bodemsaneringskosten als gevolg van onvoorziene omstandigheden.

Belangenverstrengeling

Er bestaan tegenstrijdige belangen tussen het bevoegd gezag (publiek domein), de (publieke) opdrachtgever en de (publieke) grondbank of afdeling projectontwikkeling. Gemeenten hebben vaak een opdrachtgevende rol in het grondverzet en zijn eveneens beheerder van grondbanken. Daarnaast hebben zij een direct belang, want negatieve impact op het milieu heeft directe lokale impact.

Beperkte capaciteit in de publieke keten

De capaciteit van de overheid op het toezicht is beperkt. Dit heeft een negatief effect op het controleren van de markt en creëert hierdoor een ongelijk speelveld in de uitvoering van werkzaamheden. Gevolg is dat het ogenschijnlijk kan lonen om af te wijken van de eisen, met een lage pakkans. De lage pakkans is mede gerelateerd aan de matige informatiepositie van de overheid waardoor het risico gestuurde toezicht onvoldoende gericht kan worden ingezet. De consequentie hiervan is dat de kwaliteit van de uitvoering van publiekelijk opgedragen kritische werkzaamheden in de bodem geregeld tekort schiet of niet herleidbaar is. Dit is voor publieke opdrachtgevende overheden een politiek/bestuurlijk risico, want bij incidenten wordt de minister of wethouder/gedeputeerde aangesproken. De mogelijkheid voor de markt om af te wijken wordt in stand gehouden door de tekort schietende rol van de overheid als publieke opdrachtgever, als aanwijzer van werkvoorschriften en als toezichthouder op de uitvoering.

Kwaliteit kost geld en vraagt om commitment. Meer capaciteit en overheidsbemoeienis bij de uitvoering vanuit de rol als opdrachtgever, toezichthouder en voor duidelijke handhaafbaar werkvoorschriften is noodzakelijk om de tekorten in de uitvoering aan te pakken en onze maatschappelijke opgaven gerealiseerd te krijgen.

9.4 Conclusie: knelpunten en oplossingsrichtingen

Knelpunt 9.1 Rol aanbestedende dienst en opdrachtgevers

De rol van (publieke) opdrachtgevers wordt in de enquête niet genoemd in de top drie van grootste knelpunten ten aanzien van Kwalibo (zie bijlage IV.1 vraag 5). Wanneer de deelnemers gevraagd wordt naar het grootste aandachtspunt ten aanzien van de milieukwaliteit als bedoeld in Bbk, wordt publiek opdrachtgeverschap wél genoemd.

Bijlage IV.6 toont de enquêteresultaten van de doelgroep opdrachtgevende overheid. Ongeveer een kwart van de respondenten geeft aan bij het uitzetten van contracten en opdrachten niet specifiek naar de Kwalibo-regelgeving te verwijzen.

De borging van functiescheiding in dit punt als aandachtspunt genoemd, gezien een publieke opdrachtgever een dubbele rol kan hebben, als opdrachtgever en handhaver. Respondenten uit de doelgroep opdrachtgevende overheid geven aan dat de scheiding van rollen tussen opdracht en uitvoering in principe gescheiden zijn, maar het is maar een kwart van de respondenten die met zekerheid aangeeft dat de functiescheiding daadwerkelijk aanwezig is. Drie kwart van de respondenten geeft aan dit niet te weten (zie bijlage IV.6 vraag 12 en vraag 13).

Oplossingsrichting 9.1 Rol aanbestedende dienst en publieke opdrachtgevers

Een oplossing ten aanzien van de rol van aanbestedende dienst en publieke opdrachtgevers, is het vergroten van de opdrachtgeversverantwoordelijkheid door bijvoorbeeld meer directievoering op werk of gunning op kwaliteit. Ook kan meer verantwoordelijkheid belegd worden bij een kundige opdrachtgever door certificeren van opdrachtgeverschap bodem of door een opdrachtgever verantwoordelijk maken voor een deel van de rapportage.

Dit bekent ook het aanbrengen van balans, in het belang van kwaliteit in de bodemketen van opdrachtgever tot bevoegd gezag tot uitvoerder van werkzaamheden. Het accent ligt nu vooral bij certificering en erkenning van de uitvoering van werkzaamheden, terwijl de opdrachtgever en het bevoegde gezag onvoldoende verplichtingen kennen in deze keten. De inbreng van publieke opdrachtgevers en toezichthouders bij het opstellen van normdocumenten is essentieel om te kunnen bijdragen aan het herstel van de balans in het systeem.

Verantwoord opdrachtgeverschap betekend ook dat een opdrachtgever zelf kritisch moet zijn of zij "krijgen wat ze bestellen" en of de verdeling van risico's tussen opdrachtgever en gecertificeerde instelling correct is. Een nadere invulling van eisen aan verantwoord opdrachtgeverschap, in relatie tot de eisen die wettelijk door Kwalibo zijn neergelegd bij de opdrachtgever, gaat helpen om het opdrachtgeverschap te professionaliseren. Deze uitwerking kan ondersteund worden als brancheorganisaties leren van elkaars kennis en ervaringen en komen tot gelijkheid in de wijze waarop de Kwalibo-eisen worden gevraagd en beoordeeld bij de aanbesteding van werkzaamheden. Afspraken voor dit proces kunnen vastgelegd worden middels een bestuursakkoord.

Decentralisatie van taken heeft met name voor kleinere publieke opdrachtgevers grote invloed gehad op de capaciteit die bodemmedewerkers hebben om hun kennis en kunde te kunnen onderhouden. Gelet op de complexiteit van de Kwalibo-regelgeving is het advies om de kennis en kunde te clusteren. Omgevingsdiensten kunnen hierin een rol spelen als kenniscentra voor bodemspecialismen, waaronder de Kwalibo-regelgeving.

10

KABINETSSTANDPUNT CONFORMITEITSBEOORDELING

Op 4 augustus 2016 is het rapport verschenen van de interdepartementale commissie conformiteitsbeoordeling en normalisatie (ICN): 'Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid'. Over dit rapport is een Kabinetsstandpunt uitgebracht op 19 september 2016 (deze brief is opgenomen in bijlage X).

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de vraag hoe het huidige *publiek-private* stelsel van kwaliteitsborging, zoals vormgegeven door de Kwalibo-regelgeving, zich verhoudt tot de algemene criteria uit het kabinetsstandpunt van 2016, gelet op de bevindingen uit voorliggend rapport.

Het Kabinetsstandpunt geldt voor meerdere kwaliteitsborgingsstelsels (waaronder het Kwalibo-stelsel). In het rapport en het Kabinetsstandpunt wordt een groot aantal criteria beschreven waar rekening mee moet worden gehouden bij het opzetten en evalueren van een kwaliteitsborgingsstelsels.

Opgemerkt wordt dat elk kwaliteitsborgingsstelsel zo zijn eigen kenmerken, merites en relevante criteria kent, waardoor vergelijking van de werking en het doelbereik tussen verschillende stelsels niet altijd goed mogelijk is. Daarnaast zijn niet alle criteria op alle stelsels in gelijke mate van invloed.

Vanwege het feit dat niet alle criteria uit het Kabinetsstandpunt even relevant zijn in het kader van Kwalibo en vanwege de wens om de leesbaarheid te bevorderen en de omvang van de rapportage enigszins te beperken, is ervoor gekozen om in dit hoofdstuk vooral te focussen op de criteria waar Kwalibo in ieder geval aan dient te voldoen of over criteria waar discussie over mogelijk is. Daarbij is niet gestreefd naar een volledige toetsing, gelet op de scope van deze evaluatie: een evaluatie op stelselniveau.

Indien geconcludeerd moet worden dat het stelsel slechts gedeeltelijk aan de criteria voldoet, wordt vervolgens de vraag gesteld of het publiek-private stelsel van Kwalibo in zijn geheel dient te worden vervangen door een publiek stelsel of dat alleen voor bepaalde sectoren of normdocumenten een publiek stelsel dient te gelden.

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in het Kabinetsstandpunt conformiteitsbeoordeling. Daarin wordt allereerst in paragraaf 10.1 ingegaan op de voorgeschiedenis. Daarna wordt ingegaan op de voordelen van het huidige publiek-private stelsel van Kwalibo (10.2). Vervolgens wordt ingegaan op de nalevingsbereidheid van de normdocumenten van Kwalibo (10.3). Daarna wordt ingegaan op een aantal criteria die door het kabinet gesteld worden aan het gebruik van kwaliteitsborgingsystemen (paragraaf 10.4). In paragraaf 10.5 wordt onderzocht of het Kwalibo-stelsel op dit moment in voldoende mate tegemoet komt aan deze criteria aan de hand van de in deze evaluatie opgetekende knelpunten. Daarna wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen van het overgaan naar een geheel *publiek* stelsel van kwaliteitsborging (10.6). Tenslotte volgt in 10.7 een paragraaf met conclusies.

10.1 Voorgeschiedenis

Vast staat dat de legitimiteit van een Kwaliteitsborgingsstelsel staat of valt met het vertrouwen van de maatschappij in de werking en het doelbereik van het stelsel.

De vraag die door handhavers en toezichthouders vaak gesteld wordt is of het huidige publiek-private stelsel van Kwalibo wel voldoende functioneert en of het niet beter kan worden vervangen door een geheel publiek stelsel.

In deze discussie wordt soms voorbijgegaan aan de voorgeschiedenis en de aanleiding van Kwalibo. Voorafgaande aan de invoering van Kwalibo was er sprake van een privaat stelsel gebaseerd op vrijwilligheid. In de periode voor 2006 was het in feite 'wild west'. Toen was publieke handhaving en toezicht van kwaliteitsborging op bodemwerkzaamheden vrijwel onmogelijk. Zie ook paragraaf 10.6 (gevolgen overschakelen naar publiek stelsel).

Diverse onderzoeken in de periode 2002 tot 2006 toonden aan dat in het bodembeheer veel fouten werden gemaakt. De oorzaken daarvoor waren divers. Degenen die werkzaamheden in het bodembeheer uitvoeren bleken niet altijd deskundig te zijn en een aantal van hen vertoonde een gebrekkige integriteit. Ook het bevoegd gezag en de opdrachtgevers waren niet altijd even deskundig op het gebied van het bodembeheer. Het toezicht en de handhaving door de overheid vertoonde gebreken waardoor er (toen al) een lage pakkans was voor regelovertreders. Daarnaast waren (ook toen al) de financiële voordelen bij regelovertreding groot.

Kwalibo (specifiek hoofdstuk 2 van het Besluit en de Regeling bodemkwaliteit) richt zich vooral op de eerst genoemde oorzaak van de problemen: gebrekkige deskundigheid en integriteit bij degenen die werkzaamheden in het bodembeheer uitvoeren¹.

10.2 Voordelen publiek-privaat stelsel voor Kwaliteitsborging

Het huidige publiek-private stelsel van Kwalibo geeft instrumenten om publieke handhaving en toezicht mogelijk te maken. Door de verankering van normdocumenten in de regelgeving is de branche gehouden aan een eenduidige uitvoering van werkzaamheden.

Eenduidigheid en gevalideerde analyseresultaten

Voorafgaand aan Kwalibo was SCG de centrale aanbesteder van te reinigen grond namens de overheid. Met reinigingsbedrijven werden door SCG contracten afgesloten waarin de bedrijven verplicht werden tot het reinigen van de grond tot een gespecificeerde reinigingseis per stof. Na reiniging controleert SCG of aan de contracteis was voldaan. Dat gaf oneindige discussie als de eis niet was gehaald. De reiniger kwam dan met eigen metingen die wel goed waren en wie had gelijk? Door de afspraken over monsternamen, monstervoorbehandeling en analyse te harmoniseren en verbindend voor te schrijven zijn dergelijke discussies er niet meer over de uitkomst van metingen. Dat bespaart niet alleen ontzettend veel overleg, het vestigt ook vertrouwen in de uitslag van keuringen en daarmee in de waarde van toepasbare grond en baggerspecie voor het economisch verkeer. Betrouwbare data zijn een 'precondition for a healthy market'.

Resultaten en producteigenschappen in het huidige Kwalibo is daardoor minder prijs gestuurd en in beginsel gericht op een duurzame bescherming van de bodemkwaliteit. De zogenaamde "race to the bottom" wordt hiermee aanzienlijk tegengegaan.

¹ Voor de volledigheid wordt nog gewezen op het huidige Integraal Afwegingskader (IAK), zie volgende link: https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/accrediatie?ip_login_no_cache=06535e2196a6c7324c49edfbed81754a.

Een eenduidige uitvoering van werkzaamheden vraagt in beginsel minder kennis en tijd van toezichthouders, opdrachtgevers en het bedrijfsleven in een publiek-privaat stelsel. Waar anders door het bevoegd gezag *per situatie* beoordeeld moest worden of wordt voldaan aan de wet- en regelgeving, kan nu op basis van de eisen uit het normdocument en de erkenning een relatief eenvoudiger check worden uitgevoerd.

Kwalibo tracht ook een tweedeling in de markt te voorkomen: opdrachtgevers die voor kwaliteit kiezen en betalen en opdrachtgevers die op de laagste prijs selecteren zonder minimum. Het vertrouwen zal enorm afnemen als er geen eenduidige uitvoering van werkzaamheden meer is en elk bevoegd gezag haar eigen eisen stelt, zoals in een puur *privaat* stelsel.

De positieve waarden van een publiek-privaat stelsel als Kwalibo voor de stakeholders zijn: Handhaving en toezicht (publiek)

- meer eenduidigheid en gevalideerde resultaten;
- vereenvoudiging en uniform toezicht, beperkte inzet van capaciteit en deskundigheid door standaardisatie in plaats van controle op verschillende uitvoeringswijze;
- bedrijven die zich niet houden aan de regels (free riders) kunnen relatief eenvoudig aangepakt worden;
- meer zicht op kwaliteit van werkzaamheden o.a. grondstromen en bouwproducten.

Opdrachtgevers (publieke en private)

- level playing field;
- vereenvoudiging en uniformering van opdrachtverlening, niet deskundig opdrachtgevers worden geholpen;
- meer eenduidigheid en gevalideerde resultaten.

Uitvoerende bedrijven (certificaathouders, certificerende instellingen)

- level playing field: de technische uitvoerbaarheid wordt gezamenlijk bepaald en bewaakt;
- meer eenduidigheid en gevalideerde resultaten;
- bedrijven die zich niet houden aan de regels (free-riders) kunnen relatief eenvoudig aangepakt worden.

Van belang voor een gezonde marktwerking is dat er vertrouwen in de maatschappij bestaat over producten die op de markt zijn. Het gezamenlijke belang van partijen is dat er een gezonde markt is met eerlijke concurrentie en betrouwbare informatie over de kwaliteit van producten en diensten. Kwalibo draagt daar aan bij doordat afspraken zijn vastgelegd over de kwaliteit van werkzaamheden en personen die deze werkzaamheden mogen uitvoeren.

De afgelopen 15 jaar is door de marktpartijen, mede op initiatief van de rijksoverheid, enorm geïnvesteerd in de ontwikkeling van normdocumenten en de borging hiervan met conformiteits-beoordeling. Nederland voldoet hierbij aan de Europese verplichting, sterker nog heeft een vooraanstaande positie (gidsland). Kwalibo biedt tevens mogelijkheden om de circulaire economie mede vorm te geven.

10.3 Nalevingsbereidheid normdocumenten Kwalibo

In de afgelopen 10 jaar zijn vanuit de publieke handhavings- en toezicht organisaties (zoals de ILT en de Omgevingsdiensten) regelmatig grote vraagtekens gezet bij het doelbereik van het publiek-private stelsel van Kwalibo vanwege het naleeftekort (zie de eerder beschreven rapporten van MMG, de Themaonderzoeken van de ILT, het RIVM en P2). Een publiek-privaat stelsel kan snel wantrouwen bij publieke partijen veroorzaken wanneer een structurele lage normnaleving door die publieke partijen wordt geconstateerd. Bovendien veroorzaakt het stelsel aversie bij het bedrijfsleven tegen het publiek "detail" toezicht en is er sprake van wederzijds gepercipieerde rolonduidelijkheid. Over de mate waarin sprake is van naleeftekort was tot voor kort ook veel onduidelijkheid.

P2-onderzoek

In opdracht van het ministerie is een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd door bureau P2 om het geconstateerde nalevingstekort bij de belangrijkste ongewenste gebeurtenissen zo veel mogelijk te kwantificeren. Het onderzoek heeft zich gericht op de ILT-themaonderzoeken in de periode 2011-2019. Deze themaonderzoeken betroffen de volgende zes beoordelingsrichtlijnen: Monsterneming bij partijkeuring, Bodemenergie, Milieuhygiënisch (water)bodem- onderzoek, Grond en Bagger, Bodemsaneringen en Certificerende Instellingen. Het hierbij geconstateerde nalevingstekort is een punt van zorg (zie ook paragrafen 2.1. en 11.3).

Opgemerkt wordt dat Kwalibo momenteel 72 beoordelingsrichtlijnen kent. De ILT heeft tot nu toe slechts circa 10 % van de beoordelingsrichtlijnen kunnen onderzoeken. Anderzijds wordt geconcludeerd dat iedere keer dat een themaonderzoek werd uitgevoerd steeds weer een hoog tot zeer hoog naleeftekort werd geconstateerd. In voorliggend rapport wordt aanbevolen om ook voor de overige beoordelingsrichtlijnen binnen het Kwalibo-stelsel een ILT-themaonderzoek te laten verrichten.

10.4 Langs de meetlat van de conformiteit

In deze paragraaf wordt onderzocht of het huidige publiek-private stelsel van Kwalibo in voldoende mate tegemoet komt aan de criteria die voor een dergelijk stelsel gelden, zoals verwoord in het Kabinetstandpunt conformiteitsbeoordeling uit 2016.

In het Kabinetstandpunt zijn tientallen criteria en voorwaarden opgenomen. Daar niet alle criteria even relevant zijn voor de beoordeling van het Kwalibo-stelsel en om de tekst niet al te lang te maken, is besloten te focussen op de belangrijkste criteria waar het Kwalibo-stelsel in ieder geval aan dient te voldoen of over criteria waar discussie over mogelijk is. Daarbij is niet gestreefd naar een volledige toetsing, gelet op de scope van deze evaluatie: een evaluatie op stelselniveau.

Algemeen geldt dat conformiteitsbeoordeling niet bedoeld is om overtredingen op te sporen of naleving af te dwingen. Met name bij conformiteitsverklaringen over personen of (bedrijfs-)processen geldt dat het vertrouwen dat men vooraf in een persoon of organisatie uitspreekt, op zichzelf geen garantie biedt dat de betreffende persoon of die organisatie zich vervolgens ook altijd daadwerkelijk aan de regels houdt. Dit doet echter niets af aan het feit dat gebruik van conformiteitsbeoordeling in regelgeving een goede manier kan zijn voor het borgen van publieke belangen. Er zit tenslotte een aantal voordelen aan het gebruik van conformiteitsbeoordeling in regelgeving ten opzichte van andere vormen van regulering.

Ondanks deze voordelen moet altijd per geval worden afgewogen of conformiteitsbeoordeling in een bepaalde situatie en voor een bepaald doel geschikt is om op te nemen in de regelgeving.

Een dergelijke afweging wordt gemaakt aan de hand van onder meer de volgende voorwaarden:

- a de keuze om in regelgeving gebruik te maken van conformiteitsbeoordeling mag niet uitsluitend ingegeven worden vanuit de wens om te besparen op de kosten van het overheidstoezicht;
- b bij de betrokken sector is sprake van voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht om de conformiteitsbeoordelingsregeling vorm en inhoud te geven en er bestaat bij de sector en overheid voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de conformiteitsbeoordelingsinfrastructuur;
- c de belangen van de overheid en de belangen van de sector zelf liggen in elkaars verlengde;
- d de concrete doelstellingen van de overheid sluiten goed aan bij de doelstellingen en eisen uit het private conformiteitsbeoordelingssysteem;
- e de publieke toezichthouder heeft de regelgeving kunnen toetsen op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid en de gevolgen voor het eigen werkprogramma;
- f het overheidsdoel is (deels) te bereiken door objectieve eisen te stellen aan de kenmerken van een product, dienst, systeem, proces of de vakbekwaamheid van een persoon;
- g de vorm van conformiteitsbeoordeling past goed bij het te bereiken overheidsdoel en bij de verwachtingen van de overheid;

- h het zich houden aan de eisen uit een normatief document voor conformiteitsbeoordeling leidt niet tot een direct en aanzienlijk financieel verlies voor de partij die conformiteitsbeoordeling aanvraagt;
- i in geval van certificatie moet het correctiemechanisme (schorsen of intrekken van het certificaat) van de certificatieregeling effectief zijn;
- j het verkrijgen van de conformiteitsbeoordeling leidt niet tot onnodige (administratieve) lasten- of regeldruk bij bedrijven;
- k de toezichtsbevoegdheid van de minister dient niet te leiden tot onnodig dubbel toezicht op een CBI (zoals een certificerende instelling).

Gebaseerd op de bevindingen van deze evaluatie wordt in het onderstaande het stelsel beoordeeld op deze criteria.

a) Niet uitsluitend besparen op de kosten van het overheidstoezicht

Kwalibo is destijds opgenomen in de wetgeving omdat de uitvoeringskwaliteit duidelijk onvoldoende was. Voor die tijd waren de mogelijkheden voor publiek toezicht gering, omdat er sowieso vrijwel geen kwaliteitseisen waren voor de uitvoering. Daar heeft Kwalibo vervolgens voor gezorgd. De invoering van Kwalibo was destijds een grote stap voorwaarts. Destijds is bewust gekozen om *private* documenten op te nemen in de regelgeving (Bbk en Rbk) in plaats van door de publieke sector laten opstellen van technische eisen in wetgeving.

Het Kwalibo-stelsel is destijds door de sector en de overheid in het leven geroepen om meer transparantie en eenduidigheid te krijgen in werkzaamheden gerelateerd aan bodembeheer en om zorg te dragen dat werkzaamheden op een goede wijze worden uitgevoerd. Deze punten zijn nog steeds leidend. Er is overigens wel de roep om meer handhaving en toezicht. Zie hiervoor knelpunt 7.1 Hoog naleeftekort in de uitvoering van Kwalibo en beperkte capaciteit en kwaliteit bij toezicht en handhaving. Criterium a) is onder meer gesteld om te voorkomen dat toezicht op kwaliteitsborging door de overheid te makkelijk wordt afgewenteld op de private sector. In het geval van Kwalibo wordt in deze evaluatie geconstateerd dat de pakkans bij overheidstoezicht zeer laag is vanwege het potentieel zeer grote aantal te controleren bodemwerkzaamheden, mede in relatie tot de (in relatief opzicht) beperkt beschikbare capaciteit bij de ILT en de Omgevingsdiensten voor handhaving en toezicht van Kwalibo.

Daarnaast blijkt dat bij bepaalde sectoren sprake is van een hoog naleeftekort (monsterneming bij partijkeuring, Bodemenergie, Milieuhygiënisch (water)bodem- onderzoek, Grond en bagger, Bodemsaneringen en Certificerende Instellingen) (zie P2 onderzoek, paragraaf 10.3). Van de overige sectoren is veel minder bekend over het naleefgedrag.

In deze evaluatie wordt aanbevolen om vanwege het hoge naleeftekort bij deze sectoren de capaciteit voor het publieke toezicht en handhaving en voor de private audits/controles te versterken.

Geconcludeerd wordt dat aannemelijk is dat aan deze voorwaarde vooralsnog onvoldoende wordt voldaan ten aanzien van de sectoren: monsterneming bij partijkeuring, Bodemenergie, Milieuhygiënisch (water)bodem- onderzoek, Grond en bagger, Bodemsaneringen en Certificerende Instellingen. Ten aanzien van de overige sectoren zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om daarover een uitspraak te doen.

b) Bij de betrokken sector is sprake van voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht om de conformiteitsbeoordelingsregeling vorm en inhoud te geven en er bestaat bij de sector en overheid voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de conformiteitsbeoordelingsinfrastructuur.

De sector kent een groot aantal actoren die al dan niet in samenhang met elkaar werken. Een groot deel van de betrokken (sleutel-)actoren zoals schemabeheerders, CCvD's, certificerende instellingen en RvA hebben vaak een lange historie en er is een herkenbare vertegenwoordiging in de diverse achterliggende werkgroepen van achterbannen.

Het rapport Conformiteitsbeoordeling geeft het volgende aan:

‘Naast de inhoudelijk kant van het normatieve document is het ook van belang dat het document goed tot stand is gekomen en daarna goed wordt beheerd. Alleen als daar sprake van is, kan de overheid in de regelgeving naar een privaat normatief document verwijzen. Het proces van ontwikkeling moet een transparant, open, onpartijdig en consensus-gericht proces moeten zijn. Daarbij geldt dat alle relevante belanghebbenden betrokken moeten zijn bij het proces.’

Het stelsel is veelomvattend en complex wat maakt dat de aansluiting tussen partijen soms moeizaam is.

In deze evaluatie worden in dit verband de volgende knelpunten als meest belangrijk gezien:

- beperkte betrokkenheid van de overheid bij het opstellen van normdocumenten;
- twijfels over de representativiteit (werkwijze/samenstelling) van de CCvD's;
- het spanningsveld tussen normatieve documenten opgesteld door SIKB en NEN;
- de beeldvorming tussen publieke en private partijen over elkaars rollen en werkwijzen;
- de kritiek vanuit de private sector over de rolinvulling door de publieke sector van toezicht en handhaving;
- de multi-interpretabelheid van sommige normdocumenten;
- het gebrek aan zelf herstellend vermogen bij de private sector indien sprake is van structurele nalevingstekorten bij bepaalde normdocumenten.

In de afgelopen jaren zijn diverse rapporten verschenen die melding maken van overtredingen in het kader van Kwalibo. Ook de recente rapportage van P2 en van de omgevingsdiensten geven aan dat er ten aanzien van bepaalde beoordelingsrichtlijnen/sectoren sprake is van een hoog nalevingstekort. Hierdoor is in de loop van tijd een toenemend gebrek aan vertrouwen ontstaan tussen overheden en *bepaalde* private sectoren. In de visie van deze overheden is het zelfreinigend vermogen van bepaalde private sectoren om gerezen structurele knelpunten aan te pakken daarnaast beperkt gebleken.

Geconcludeerd wordt dat op dit moment onvoldoende vertrouwen bestaat bij de overheid in de kwaliteit van de conformiteitsbeoordelingsinfrastructuur ten aanzien van een aantal activiteiten die zich uitstrekken over meerdere sectoren. Dit betreft met name de volgende activiteiten: monsterneming bij partijkeuring, aanleg van bodemenergie systemen, milieuhygiënisch (water)bodem- onderzoek, grond en baggerspecie werkzaamheden, bodemsaneringen en controles door Certificerende Instellingen). Ten aanzien van de overige activiteiten zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om daarover een uitspraak te doen.

c) De belangen van de overheid en de belangen van de sector zelf liggen in elkaars verlengde

Zowel de overheid als de sector hebben belang bij goed bodembeheer, waar wordt gewerkt volgens zorgvuldig tot stand gekomen normdocumenten die ook worden voorgeschreven en toegepast. Het hebben van een “level playing field” wordt breed gedragen.

Het is in het belang van de overheid dat er duidelijke normdocumenten zijn die een zo breed mogelijk draagvlak hebben en op een efficiënte wijze tot betrouwbare uitvoering van de werkzaamheden leiden. Daarbij moeten zij regelmatig worden geactualiseerd aan de stand der techniek. Het gaat dus om kwaliteitsborging die er voor zorgt dat de kwaliteit van de uitvoering continu een punt van aandacht is en wordt verbeterd.

Het is in het belang van de private sector dat er heldere en uitvoerbare spelregels zijn waar men ook zelf invloed op heeft. Dat geeft draagvlak bij bedrijven en hun medewerkers. Kwaliteitsborging die aansluit bij de wijze waarop het bedrijf werkt en wordt gemanaged. Continuïteit door vertrouwen bij afnemers en consumenten in het algemeen. Het is tevens in het belang van de private sector dat het imago van de sector hoog te houden of zelfs te verbeteren.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de belangen in beginsel in elkaars verlengde liggen. Dit staat los van het feit dat er, zoals blijkt uit inspectierapportages, ook zaken niet goed gaan, zoals op het niveau van individuele projecten waar vaak overtredingen worden geconstateerd. De oorzaak varieert van onkunde tot willens en wetens afwijken. Tijdens deze evaluatie zijn in dit verband de nodige knelpunten benoemd. De afweging valt vaak anders uit in situaties waarin de financiële voordelen bij regelovertreding groot zijn.

Geconcludeerd wordt dat aan deze voorwaarde in beginsel voldaan wordt.

d) De concrete doelstellingen van de overheid sluiten goed aan bij de doelstellingen en eisen uit het private conformiteitsbeoordelingssysteem

De doelstelling van de overheid is dat activiteiten rondom het bodembeheer op een goede wijze worden uitgevoerd. Dit om ongewenste schade aan het milieu te voorkomen. Het private conformiteitsbeoordelingssysteem is er eveneens op gericht om de werkzaamheden in het bodembeheer op een goede en verantwoorde wijze uit te voeren. Dit doelstelling van de overheid en eisen van private systeem is in beginsel geborgd in gezamenlijk (publiek-privaat) vastgestelde normdocumenten. Dit betekent echter niet dat er in de uitvoering geen zaken mis gaan.

Geconcludeerd wordt dat aan deze voorwaarde voldaan wordt.

e) De publieke toezichthouder kan de regelgeving toetsen op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid en de gevolgen voor het eigen werkprogramma

In beginsel voorziet het stelsel hierin en de publieke toezichthouders hebben de mogelijkheid om invloed uit te oefenen bij de ontwikkeling en vaststelling van normdocumenten via onder meer de HUF-toets.

In de evaluaties is een aantal knelpunten op dit vlak naar voren zijn gekomen. De sector heeft de ILT uitgenodigd om deel te nemen aan de CCvD's, maar de ILT heeft daar tot nu toe geen gebruik van gemaakt. Dit heeft onder meer te maken met de beperkte capaciteit bij de ILT ten behoeve van het tot stand komen en vaststellen van de normdocumenten. De ILT heeft dus in beginsel de mogelijkheid om de regelgeving in voldoende mate te toetsen indien voldoende capaciteit hiervoor wordt vrijgemaakt.

Geconcludeerd wordt dat aan deze voorwaarde in beginsel kan worden voldaan.

f) Het overheidsdoel is (deels) te bereiken door objectieve eisen te stellen aan de kenmerken van een product, dienst, systeem, proces of de vakbekwaamheid van een persoon;

Het Kwalibo-stelsel is gebaseerd op het zo objectief mogelijk stellen van eisen aan producten, diensten, processen en vakbekwaamheid. Dat er in sommige gevallen discussie is over de exacte invulling van gebruikte normdocumenten doet hier niet aan af. Het stelsel is in principe toereikend om deze doelen te bereiken.

In dit verband wordt in hoofdstuk 5 een aantal knelpunten aangegeven:

- de normdocumenten zijn vaak (te) ingewikkeld en gedetailleerd;
- mede vanwege de complexiteit en gedetailleerdheid zijn de normdocumenten in een aantal gevallen ook multi-interpretabel;
- het risico van multi-interpretabele normdocumenten is dat zij niet alleen moeilijk uitvoerbaar, maar ook juridisch niet goed handhaafbaar zijn;
- bij het opstellen van normdocumenten wordt niet alle beschikbare of gewenste input opgehaald;
- er is een risico op tegenstrijdigheden tussen normdocumenten; hetgeen ook juridisch ongewenst is.

Geconcludeerd wordt dat op dit moment onvoldoende vertrouwen bestaat bij de overheid in de kwaliteit van de conformiteitsbeoordelingsinfrastructuur ten aanzien van een aantal activiteiten die zich uitstrekken over meerdere sectoren. Dit betreft met name de volgende activiteiten: monsterneming bij partijkeuring, aanleg van bodemenergie systemen, milieuhygiënisch (water)bodem- onderzoek, grond en baggerspecie werkzaamheden, bodemsaneringen en controles door Certificerende Instellingen). Ten aanzien van de overige activiteiten zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om daarover een uitspraak te doen.

g) De vorm van conformiteitsbeoordeling past goed bij het te bereiken overheidsdoel en bij de verwachtingen van de overheid

Het doel van de overheid is goed bodembeheer en bescherming van de bodemkwaliteit in brede zin. Er zijn veel activiteiten die hierop betrekking hebben, waar vervolgens veel publieke en private partijen bij betrokken zijn. Een stelsel van certificering, inspectie en keuren is hierbij passend. Zie ook de argumentatie bij criteria c en d.

Geconcludeerd wordt dat aan deze voorwaarde in beginsel voldaan wordt.

h) Het zich houden aan de eisen uit een normatief document voor conformiteitsbeoordeling leidt niet tot een direct en aanzienlijk financieel verlies voor de partij die conformiteitsbeoordeling aanvraagt

Dit is in principe het geval. Bonafide partijen hebben baat bij het stelsel en kunnen de kosten voor de uitvoering van werkzaamheden conform, inclusief afdracht aan CI's, verrekenen. Aandachtspunt is hierbij wel dat opdrachtgevende partijen, waaronder ook overheden, blijven eisen dat er volgens de normen wordt gewerkt. Het bewust ontduiken van eisen kan een aanzienlijk financieel gewin opleveren en wordt gezien als fraude.

Geconcludeerd wordt dat aan deze voorwaarde voldaan wordt.

i) In geval van certificatie moet het correctiemechanisme (schorsen of intrekken van het certificaat) van de certificatieregeling effectief zijn

Onduidelijk is of het correctiemechanisme in de praktijk voldoende effectief is. Het intrekken van certificaten gebeurt – behoudens vrijwillig – namelijk niet of nauwelijks. Indien het zou gebeuren, dan zou dit een effectief middel kunnen zijn. Immers, er kunnen dan geen werkzaamheden meer onder certificaat worden uitgevoerd. Door opdrachtgevende partijen wordt hier doorgaans wel afdoende op gelet dat werken zonder certificaat niet plaatsvindt (tenzij uit onwetendheid). Nader onderzoek is nodig om dit beter in kaart te brengen. De effectiviteit hangt sterk af per sector en normdocument. Dit zal nader moeten worden onderzocht.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de straf van schorsing of intrekken dermate zwaar is dat die terughoudend wordt gehanteerd waardoor de bedoelde afschrikkende werking vaak onvoldoende tot zijn recht komt. Het intrekken van een erkenning is een zwaar middel en daarmee meestal niet proportioneel. Alleen bij zeer ernstige overtredingen, als valsheid in geschrifte of vervalsing van resultaten, is intrekken proportioneel. De sanctie is dan echter vaak niet effectief in verband met de mogelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheden. ILT heeft haar eigen sanctiebeleid. Het intrekken van een erkenning vindt echter zelden plaats.

Geconcludeerd wordt dat het onzeker is of het correctiemechanisme van schorsen en intrekken van een certificaat voldoende effectief is in alle betrokken sectoren binnen Kwalibo.

j) Het verkrijgen van de conformiteitsbeoordeling leidt niet tot onnodige (administratieve) lasten- of regeldruk bij bedrijven

Tijdens deze evaluatie zijn geen signalen opgevangen dat hier sprake van is. Wel is geconstateerd dat de kennis van de regels bij veel partijen een aandachtspunt is evenals de aanpak van free-riders.

Geconcludeerd wordt dat aan deze voorwaarde voldaan wordt.

k) De toezichtsbevoegdheid van de minister dient niet te leiden tot onnodig dubbel toezicht op een CBI (bijvoorbeeld een certificerende instelling)

Een CI staat onder toezicht van de RvA (privaat) en de ILT (publiek). Een certificaathouder staat onder toezicht van de CI (privaat) en de ILT. De private toezichthouder heeft een andere rol en taak dan de publieke toezichthouder. Een heldere taakbeschrijving voorkomt het gevoel van onnodig dubbel toezicht. Opgemerkt wordt dat er in de praktijk geen sprake lijkt te zijn van onnodig dubbel toezicht op CI's.

Door artikel 18 Bbk is er de facto sprake van dubbeltoezicht aangezien alle in de Rbk opgenomen normdocumenten ook wettelijk voorschrift worden met artikel 18 Bbk. Voor deze constructie is destijds gekozen toen VROM-inspectie nog een opdrachtnemers relatie had met het Ministerie VROM en er nog overleg was over de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd. Dat was een sturingsinstrument waarmee onnodig dubbel toezicht kon worden beperkt. In de huidige situatie is dat mogelijk niet het geval en wordt aanbevolen te onderzoeken of dit anders dient te worden ingericht.

Geconcludeerd wordt dat aan dit criterium mogelijk niet wordt voldaan.

10.5 Gevolgen overschakelen naar publiek stelsel

Door onder meer handhavers en toezichthouders wordt vaak de vraag gesteld of het huidige publiek-private stelsel wel voldoende functioneert en of het niet beter kan worden vervangen door een geheel publiek stelsel. De vraag die tevens beantwoord moet worden is wat de gevolgen zijn als wordt overgegaan van een publiek-privaat stelsel naar een puur publiek stelsel. Om inzicht te krijgen wat de gevolgen zijn van het overschakelen naar een geheel publiek stelsel is het behulpzaam om terug te gaan naar de aanleiding van het huidige Kwaliteitsborgingstelsel, zoals verwoord in het oorspronkelijke Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer uit 2006.

In de Nota van Toelichting van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer (2006) staat: "Het besluit sluit aan op de bestaande praktijk van certificering en accreditatie in het bodembeheer maar voegt daar tevens iets wezenlijks aan toe. Tot op heden is kwaliteitsborging in het bodembeheer door middel van certificering en accreditatie vrijwillig. Het staat bedrijven met andere woorden vrij om wel of niet iets te doen aan kwaliteitsborging. Uit het huidige (vrijwillige) systeem gaan derhalve te weinig prikkels uit voor opdrachtnemers (de bodemintermediairs) om iets aan kwaliteitsborging te doen. Slechts een deel van de intermediairs laat zich certificeren of accrediteren. Onderzocht is op welke wijze intermediairs kunnen worden gestimuleerd om tot kwaliteitsverbetering te komen. Uit dit onderzoek is gebleken dat een vrijwillig systeem onvoldoende werkt omdat men op vrijwillige basis veelal niet kiest voor kwaliteit omdat dit duurder is. Ook de overheid ontbeert in een dergelijk systeem de instrumenten om in te grijpen. Besloten is dan ook met het onderhavige besluit een verplichting tot certificatie en accreditatie – via een erkenningsregeling – in het leven te roepen omdat een systeem dat gebaseerd is op vrijwilligheid geen mogelijkheid biedt voor de overheid om in te grijpen als het mis gaat. Bovendien kunnen de intermediairs die zich niet houden aan de gemaakte kwaliteitsafspraken, de zogenoemde «free riders» worden aangepakt. Een systeem met verplichtingen schept derhalve een klimaat waarin de «goeden» worden beloond en de «slechten» worden aangepakt. Ervaringen met het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming leren dat dergelijke verplichtingen een positieve uitwerking hebben op de uitvoeringskwaliteit."

Ergo, er was een privaat systeem, maar dat had geen impact op de uitvoeringskwaliteit omdat opdrachtgevers niet bereid waren voor de kwaliteitsborging te betalen. Er is geen reden om aan te nemen dat in dit uitgangspunt sinds die tijd iets veranderd is. Dit betekent dat van het overgaan naar een puur privaat stelsel geen feitelijke winst te verwachten valt. Het private stelsel heeft geen bestaansrecht meer: het zal in de onderlinge concurrentie als te duur verdwijnen en dan blijft alleen het publieke toezicht over om op te treden tegen free-riders, bodemintermediairs met onvoldoende kennis en kunde en niet integere bedrijven. Op zijn best zal met dezelfde capaciteit gedweild moeten worden bij een kraan die nog wijder opstaat dan voorheen.

Gevolgen overschakelen naar een geheel publiek stelsel zijn kort samengevat:

Voordelen:

- geen afhankelijkheid meer van CI's en alleen handhaving door ILT;
- duidelijk handhaafbare eisen.

Nadelen:

- geen privaat systeem meer dat normdocumenten opstelt en beheert;
- meer toezicht houden met minder ogen;
- wettelijke eisen in wetgeving opnemen;
- er is geen private kwaliteitsborging meer;
- vergt meer inspanning bij publieke partijen ;
- betrokkenheid private sector verdwijnt.

10.6 Samenvattende conclusies

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal of het huidige publiek-private stelsel van kwaliteitsborging, zoals vormgegeven door de Kwalibo-regelgeving, voldoet aan de algemene criteria uit het kabinetsstandpunt van 2016, gelet op de bevindingen uit voorliggend rapport. Indien geconcludeerd zou moeten worden dat het stelsel slechts gedeeltelijk aan de criteria voldoet, zou vervolgens de vraag gesteld moeten worden of het publiek-private stelsel van Kwalibo dient te worden vervangen door een publiek stelsel of dat alleen voor bepaalde sectoren of normdocumenten een publiek stelsel dient te gelden.

Op basis van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat het huidige publiek-private stelsel van Kwalibo aan 6 van de 11 bovenstaande criteria voldoet (c, d, e, g, h en j). Aan 3 criteria wordt niet of slechts beperkt voldaan (a, b en f) en voor 2 criteria is voorsnog onzeker of daar aan wordt voldaan (i en k).

Het is zeer de vraag of de voordelen van het verlaten van het huidige publiek-private stelsel opwegen tegen de nadelen van een geheel publiek stelsel. Geconcludeerd wordt dat belangrijke geconstateerde knelpunten uit het rapport, zoals de lage pakkans en de beperkte handavings- en toezichtcapaciteit, in feite **stelselonafhankelijke** knelpunten zijn. Welk stelsel je ook kiest, er zal binnen Kwalibo altijd sprake zijn van een onbalans tussen de duizenden potentieel te controleren werkzaamheden en daardoor een (in verhouding) haast onoverbrugbaar tekort aan handavings- en toezichtcapaciteit. Oplossingen dienen eerder te worden gezocht in betere instrumenten voor handhaving en toezicht, zoals het invoeren van 'whereabouts' en het grondstromenpaspoort, en het eenduidiger formuleren van normdocumenten waar sprake is van onheldere of multi-interpretabele teksten. Daarnaast wordt aanbevolen dat het ministerie meer budget voor handavingscapaciteit vrijmaakt bij de ILT en de decentrale overheden.

Op basis van deze beschouwing wordt geconcludeerd dat, alhoewel er aanzienlijke knelpunten geconstateerd zijn, er geen reden is om het publiek-private stelsel **als geheel** ter discussie te stellen. In deze rapportage worden diverse oplossingsrichtingen beschreven waarmee deze knelpunten kunnen worden aangepakt.

Ten aanzien van **bepaalde** activiteiten kan worden geconcludeerd dat de ernst en urgentie om geconstateerde knelpunten met betrekking tot het nalevingstekort op korte termijn aan te pakken inmiddels voldoende aannemelijk is gemaakt. Dit betreft met name de volgende activiteiten: monsterneming bij partijkeuring, aanleg van bodemenergie systemen, milieuhygiënisch (water)bodem- onderzoek, grond en baggerspecie werkzaamheden, bodemsaneringen en controles door Certificerende Instellingen. Ten aanzien van de overige activiteiten zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om daarover een uitspraak te doen. Deze knelpunten dienen daadkrachtig en op korte termijn te worden opgepakt om er voor te zorgen dat het stelsel weer voldoende draagvlak en vertrouwen terugwindt en toekomstbestendig wordt. In deze rapportage worden diverse oplossingsrichtingen beschreven die in voldoende mate de gerezen knelpunten kunnen aanpakken. Indien het vertrouwen in Kwalibo ten aanzien van deze activiteiten onvoldoende kan worden hersteld, dient te worden overwogen om wel over te gaan tot een publiek-stelsel van kwaliteitsborging

11

BESCHOUWING KNELPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN

11.1 Inleiding

Dit rapport betreft de evaluatie die is uitgevoerd naar de werking en het doelbereik van het Kwalibo-stelsel: Kwaliteitsborging in het bodembeheer. Bij het opzetten van het stelsel werden destijds de volgende speerpunten benoemd:

- 1 Bevorderen van de deskundigheid bij het bevoegd gezag;
- 2 Het verbeteren van toezicht en handhaving;
- 3 Het wegnemen van financiële voordelen, en
- 4 Verbetering van de regelgeving.

Bij deze evaluatie is vanuit verschillende invalshoeken het functioneren van het Kwalibo-stelsel onderzocht. Hierbij hebben wij ons niet beperkt tot de bovenstaande speerpunten, maar is gekeken naar het functioneren van het totale stelsel. Hierbij geldt als kanttekening dat we vooral de focus hebben gelegd op die onderdelen van het stelsel waar zorgen over zijn c.q. waar knelpunten naar voren zijn gebracht. Dit kan een vertekend beeld geven: het stelsel regelt voor een belangrijk deel de uitvoering van het bodembeheer in Nederland, dit is complex en veelomvattend. Er gaat hierbij ook veel goed, en vervult een belangrijke functie als het gaat om de rol die bodembeheer vervult ten dienste van maatschappelijke opgaven.

Als tweede kanttekening wordt opgemerkt dat het beeld per sector verschilt; dit heeft mede te maken met de ontwikkeling die de verschillende sectoren reeds hebben doorgemaakt. In sectoren met een langere historie van regelgeving, overlegstructuren, commissies, etc. (bv. bouwstoffen, bodembescherming) wordt het stelsel doorgaans beter beoordeeld dan in relatief kortere historie.

In deze beleidsevaluatie is een grote hoeveelheid informatie verzameld over de werking van het Kwalibo-stelsel, variërend van feitelijke beschrijvingen tot meningen en interpretaties van betrokken actoren. In totaliteit zijn er 32 knel- en aandachtspunten benoemd, die soms overlap vertonen. Per knelpunt zijn met behulp van de betrokken actoren oplossingsrichtingen voor deze knelpunten benoemd. Voor de beschrijving van de afzonderlijke knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen wordt verwezen naar de voorgaande hoofdstukken en voor een totaaloverzicht van de knelpunten en de bijbehorende oplossingsrichtingen naar deel 2 (bijlagen rapport), bijlage IX knelpuntentabel.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: allereerst geven we in paragraaf 11.2. een nadere beschouwing op deze genoemde knelpunten en gaan we in op de aangereikte oplossingsrichtingen en gaan we kort in op andere opgehaalde punten tijdens deze evaluatie en geven we aan hoe hiermee omgegaan kan worden. In paragraaf 11.3 beschouwen we kort het stelsel vanuit het oogpunt van conformiteit en de vanuit ervaringen met andere stelsel. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie van concluderende aard (paragraaf 11.4).

11.2 Algemene beschouwing knelpunten en oplossingsrichtingen

De in de afzonderlijke hoofdstukken benoemde knelpunten en oplossingsrichtingen vertonen soms een duidelijke overlap. Daarnaast is er sprake van verschillen in abstracties en gewicht: sommige knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen worden breed (h)erkend, bij anderen is er meer discussie. Sommige punten zijn strategisch-tactisch van aard, terwijl andere punten vooral operationeel zijn. De genoemde knelpunten en oplossingsrichtingen zijn nader gegroepeerd zodat een samenhangende set ontstaat (de nummering verwijst naar het betreffende knelpunt). Deze set vertoont in grote mate gelijkenis met de in paragraaf 11.1 benoemde thema's.

In dit hoofdstuk worden de oplossingsrichtingen op hoofdlijnen benoemd. De details zijn te vinden in de desbetreffende hoofdstukken. De aangereikte oplossingsrichtingen zijn afkomstig vanuit diverse bronnen en geledingen. Over de haalbaarheid en effectiviteit van bepaalde oplossingen wordt soms door partijen verschillend gedacht. Het verder onderzoeken van de haalbaarheid van aangereikte oplossingsrichtingen valt buiten de scope van deze evaluatie en zal plaats moeten vinden in een vervolgotraject. Het verdient aanbeveling om dit in samenhang en met de gehele keten te doen.

Gegroepeerd zijn de geconstateerde knelpunten op de volgende thema's:

- 1 Ernst en urgentie;
- 2 Governance;
- 3 Normdocumenten;
- 4 Handhaving & toezicht;
- 5 Opdrachtgeverschap; en,
- 6 Beeldvorming en vertrouwen.

Ernst en urgentie

Uit diverse rapporten blijken de zorgen over de overtredingen in het kader van Kwalibo en de negatieve gevolgen daarvoor voor het milieu. Denk daarbij aan de diverse reeds eerder aangehaalde rapporten van RIVM en ILT. Deze signalen worden ook bevestigd door de omgevingsdiensten. De rapporten maken melding van overtredingen die plaatsvinden als het gaat om naleven van de noodzakelijke kwaliteitsborging en de grote risico's voor het milieu. Daarbij gaat het onder meer om de vervuiling van bodem en grondwater en in het verlengde daarvan op lange termijn de bedreiging van het drinkwater. Daarnaast speelt het toenemende risico van de ondermijning van een gelijk speelveld, wat leidt tot druk om werkzaamheden in strijd met de regels uit te voeren. Naar aanleiding van deze kritische signalen heeft de Minister haar zorgen geuit in een visiebrief van 11 december 2018 (2018b), waarin ze tevens de noodzaak voor deze evaluatie aankondigde.

In de afgelopen jaren is steeds gesteld dat onduidelijk was wat nu precies de omvang van het niet naleven van de kwaliteitsborging van bodemwerkzaamheden en bouwstoffen was. Daarbij werd vanuit enkele sectoren vaak naar voren gebracht dat het wellicht alleen uitzonderingen zijn waar het gaat om niet naleven. Toezichthouders (doorgaans decentrale overheden) en ILT zien zich echter geconfronteerd met een toenemend aantal overtredingen, zoals ook blijkt uit de ontvangen bodemsignalen en de jaarlijks uitgevoerde themaonderzoeken door de ILT.

Daar de ILT risicogericht toezicht houdt en omdat het om vele duizenden bodemwerkzaamheden per jaar gaat, is het per definitie niet mogelijk om een *representatief* kwantitatief nalevingsbeeld op te stellen. De centrale vraag is vervolgens of (ondanks het feit dat de omvang niet representatief is vast te stellen) het wel voldoende *aannemelijk* is dat er sprake is van voldoende ernst en urgentie.

In opdracht van het ministerie is een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd door bureau P2 om de feiten met betrekking tot het nalevingstekort bij de belangrijkste ongewenste gebeurtenissen *zo veel mogelijk* te kwantificeren. Het onderzoek heeft zich gericht op alle ILT-themaonderzoeken ten aanzien van de volgende activiteiten: monsterneming bij partijkeuring, aanleg van bodemenergie systemen, milieuhygiënisch (water)bodem- onderzoek, grond en baggerspecie werkzaamheden, bodemsaneringen en controles door Certificerende Instellingen, in de periode 2011-2019. Het onderzoek uitgevoerd door P2 naar het kwantificeren van de door ILT geconstateerde ongewenste gebeurtenissen (P2, rapportage medio 2020) onderbouwt de stelling dat voldoende *aannemelijk* kan worden gemaakt dat de naleving van regels van het stelsel voor kwaliteitsborging van producten en diensten onvoldoende is.

Hoewel de ILT-themaonderzoeken nog niet alle Kwalibo-sectoren hebben onderzocht, kan wel geconcludeerd worden dat de ernst en urgentie met betrekking tot het nalevingstekort van Kwalibo voldoende aannemelijk is gemaakt, gelet op alle tot nu toe uitgebrachte rapporten. Indien het vertrouwen in Kwalibo voor deze sectoren onvoldoende kan worden hersteld dient te worden overwogen om voor deze sectoren wel over te gaan tot een publiek stelsel van kwaliteitsborging.

Governance

Governance is een containerbegrip dat duidt op de wijze van handelen en besturen, de gedragscode en het toezicht op organisaties. Tijdens deze evaluatie is onder "governance" ingezoomd op de wijze van het tot stand komen van normdocumenten en de samenwerking tussen partijen daarbij. Als prominent knelpunt wordt de beperkte betrokkenheid van de (rijks)overheid genoemd bij het tot stand komen van documenten (6.1). De betrokkenheid is per schema verschillend. Voor de SIKB-schema's is de betrokkenheid redelijk tot ruim. Voor de andere schema's (bijvoorbeeld bouwproducten) is de betrokkenheid minimaal. Er is bij de besluitvorming over betrokkenheid door I&W niet of weinig risicogericht gedacht. Dit is historisch zo gegroeid, door bewuste keuze enerzijds en capaciteitsproblemen anderzijds. De beperkte aanwezigheid van de overheid in dit proces heeft niet alleen invloed op de kwaliteit van de normdocumenten, maar werkt op diverse fronten door, met name ten aanzien van vertrouwen en beeldvorming en handhaving en toezicht. Hieraan gerelateerd is de vraag in hoeverre het afwegings- en besluitvormingsproces het belang van de overheid voldoende dient. Tevens is het goed om te onderkennen dat mochten bedrijven bij het opstellen van normdocumenten werkwijzen voorstaan waardoor kwaliteit en milieubelang ondergeschikt worden gemaakt aan bedrijfsbelangen dat dan de positie van de overheid in de normcommissies steviger moet worden verankerd. Er is een aantal oplossingsrichtingen aangereikt waarmee de betrokkenheid van de overheid wordt vergroot.

Een knelpunt dat door de Rijksoverheid wordt ervaren, is dat de markt zelden zelf met substantiële initiatieven komt om zaken die structureel niet goed gaan te verbeteren. Dat is voor een privaat-publiek stelsel niet goed. Het vermogen van de sector om gerezen structurele knelpunten zelf aan te pakken, wordt als te beperkt ervaren en heeft in ieder geval niet geleid tot zichtbare resultaten als het gaat om terugdringen van tekortkomingen. Een observatie hierbij is ook het verschil in de samenwerking van de verschillende partijen in de keten (Raad voor Accreditatie, Schemabeheerders, Centrale Colleges van Deskundigen, NEN) bij de diverse sectoren waarop Kwalibo van toepassing is. In de ene sector verlopen de processen om te komen tot normdocumenten soepeler dan in andere, en worden verbeteracties beter onderkent. Dit heeft te maken met cultuur, historie en werkingsgebieden. Het eenduidig gebruik van terminologie en herijken van afspraken omtrent procedures en afbakening van taken en verantwoordelijkheden kan bijdragen aan een soepeler proces om te komen tot gedragen normdocumenten en verbeteracties.

Normdocumenten

De inhoud op diverse terreinen van de normdocumenten is tijdens deze evaluatie vaak naar voren gekomen, in onder andere de knelpunten 6.1, 6.3, 6.4, 7.5, 8.1, 8.3 en 8.4). De documenten worden door sommigen als te ingewikkeld en te detaillistisch ervaren, in een document kunnen tegenstrijdigheden op meerdere vlakken voorkomen of de afstemming met Europese normen verdient aandacht, enzovoorts. Ook worden soms tegenstrijdige aspecten ten aanzien van de normdocumenten benoemd: enerzijds een roep om de normdocumenten meer gericht op doelvoorschriften te maken, terwijl aan de andere kant wordt aangegeven dat doelvoorschriften juist leiden tot meer problemen als het gaat om handhaafbaarheid en dat het beter zou zijn dat meer gebruik wordt gemaakt van middelvoorschriften. Doelvoorschriften vragen om

een doel dat alle partijen op dezelfde manier uitleggen. Dat is in het kader van bodembeheer vaak niet eenvoudig en bewerkelijk; bovendien is het de vraag in hoeverre dit certificeerbaar is. Het opstellen van concrete middelvoorschriften blijkt in de praktijk al lastig genoeg en multi-interpretabel.

Er zijn meerdere oplossingsrichtingen aangereikt om de inhoud of gebruik van de normdocumenten te verbeteren. Om een aantal specifieke knelpunten (zoals tegenstrijdige voorschriften) uit het systeem te halen moet een afstemmingsoverleg tussen de meest betrokken partijen ingezet worden. Daarnaast zijn nadere haalbaarheidsonderzoeken nodig zoals de mogelijkheid voor het opnemen van basismilieukwaliteitseisen in de Regeling bodemkwaliteit (zie oplossingsrichting 5.1). Hoe dit vervolgens in nieuwe wet- en regelgeving moet worden ingepast, of ondergebracht zou kunnen worden in een (vernieuwd) spoor van de zogenaamde essentiële eisen is hierbij een nadrukkelijk aandachtspunt.

Cruciaal als het gaat om de inhoud van de normdocumenten is dat er meer betrokkenheid moet komen bij het opstellen van Europese normen en de aansturing daarvan (knelpunt 6.7). De noodzaak hiervoor is sectorafhankelijk. Een aantal werkzaamheden is nagenoeg niet afhankelijk van Europese regels. Het betreft voornamelijk normdocumenten met betrekking tot bouwproducten en grond en baggerspecie. Deze betrokkenheid is tot nu toe laag/te beperkt. Voorkomen moet worden dat er Europese normen worden opgesteld die strijdig zijn met nationale normen en het milieubelang van Nederland onvoldoende dienen. Dit is nu actueel voor de Construction Products Regulation (CPR, de Europese Bouwproductenrichtlijn). Deze richtlijn harmoniseert de wijze waarop de kwaliteit van een bouwproduct wordt vastgesteld en verklaard op Europees niveau. De Europese normen voor het bepalen van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen uit bouwproducten en de Europese normen voor de bepaling van het gehalte aan gevaarlijke stoffen in bouwproducten zijn in ontwikkeling. Zodra die zijn vastgesteld en opgenomen in de geharmoniseerde productnormen (waarvan de referentie gepubliceerd is in de Official Journal van de Europese Unie (OJEU)) moeten de milieueigenschappen worden vermeld in de prestatieverklaring (DoP) en de bijbehorende CE-markering. Hiermee vervalt de mogelijkheid om op een andere wijze over deze milieueigenschappen te communiceren, ofwel vervalt de grondslag voor alle BRL-en voor deze bouwstoffen. Daar is in de Omgevingswetstructuur rekening mee gehouden, maar inhoudelijk betekent dit dat over de meetmethoden en prestatieverklaring in Europees verband goede afspraken moeten worden gemaakt om het niveau van kwaliteitsborging, zoals Nederland die kent, voor de bouwproducten overeind te houden. Op dit moment is er te weinig sturing op de Europese normen en de betekenis voor Nederland.

Handhaving en toezicht

Voor handhaving en toezicht zijn er de nodige knelpunten genoemd (onder andere. 4.1, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 8.1, 8.2, 8.3). De benoemde knelpunten spitsen zich toe op een aantal punten:

- 1 capaciteit en kennis;
- 2 uitvoeringspraktijk en onaangekondigd toezicht;
- 3 volgen van grondstromen.

De beschikbare capaciteit voor handhaving en toezicht is beperkt, zowel op rijksniveau als bij de decentrale bevoegde gezagen. Mede door verdergaande decentralisatie en uitbreiding van takenpakketten treedt er verwatering van kennis op. De complexe en soms tegenstrijdige regels maken het lastig en vergen specifieke kennis. Handhaving op doelvoorschriften vraagt om meer kennis dan handhaving op middelvoorschriften. Dit punt kan feitelijk alleen worden opgelost door capaciteit op het gebied van publieke handhaving en toezicht uit te breiden, specifiek voor Kwalibo.

In de uitvoeringspraktijk worden vaak fouten gemaakt, dit blijkt ook uit de diverse inspectierapporten en meldingen door bodemsignalen. Er kunnen ook veel fouten gemaakt worden vanwege het woud aan regels en de redenen waarom er dingen mis gaan zijn divers. Als er zaken mis gaan, dan heeft dat vaak direct grote gevolgen, in de vorm van milieuschade en maatschappelijke onrust. Zo goed mogelijk voorkomen dat er zaken niet goed gaan, is de verantwoordelijkheid van de private partijen. Er zijn meerdere oplossingsrichtingen denkbaar om hier verbetering in aan te brengen, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar versterking van de rol van de CI, verbreding pakket aan sancties, verbetering meldingssystematiek en/of door meer mogelijkheden te bieden voor onaangekondigd toezicht (de zogenaamde where-abouts).

Een belangrijk aandachtspunt bij Kwalibo is het volgen van grondstromen. Als partijen grond verkeerd worden toegepast, al dan niet na behandeling, dan 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 er voor zorgen dat de transparantie toeneemt en de bewustwording van overdracht met volledige ontsluiting van informatie gemeengoed wordt.

Opdrachtgeverschap

Veel Kwalibo werkzaamheden worden uitgevoerd onder het opdrachtgeverschap van (semi-)publieke partijen. Rijkswaterstaat is de grootste "grondverzetter" van Nederland. Daarnaast geven waterschappen opdrachten voor het uitvoeren van baggerspeciewerkzaamheden en ook gemeenten en provincies geven opdracht voor een breed scala aan bodem gerelateerde werkzaamhedenwerken. Vele private partijen werken samen met lokale overheden aan projecten.

De opdrachtgever blijft in beginsel verantwoordelijk voor de uitvoering. Daarbij is het niet wenselijk dat hij deze volledig bij de erkende partij neerlegt, zonder daar sturing op te geven. Dat kan op verschillende manieren, maar zeker de *publieke* opdrachtgever zou meer moeten doen om ervoor te zorgen dat het werk dat hij laat uitvoeren met de gewenste kwaliteit wordt uitgevoerd.

Er bestaat echter een haast onoverbrugbaar tekort aan handavings- en toezichtcapaciteit. Oplossingen dienen daarom ook te worden gezocht in betere instrumenten voor handhaving en toezicht, zoals het invoeren van 'where abouts' en het grondstromenpaspoort, en het eenduidiger formuleren van normdocumenten waar sprake is van onheldere of multi-interpretabele teksten.

Het is van cruciaal belang dat er bij de overheid - op alle niveaus - kennis en kunde beschikbaar blijft en er adequaat wordt ingespeeld op ontwikkelingen; voorbeeld: de aanleg van bodemenergiesystemen neemt toe, maar de kennis over het toepassen van Kwalibo bij uitragen neemt af (9.1). Dit kan leiden tot ongewenst afwijken van de normen, accepteren van alternatieve aanbiedingen, onvoldoende belang hechten aan gedegen vooronderzoek en een weinig kritische houding richting uitvoerende partijen. Om deze ongewenste ontwikkeling een halt toe te roepen zijn verbeteracties noodzakelijk. Dit kan op meerdere manieren, bijvoorbeeld door voorlichting, verplichting tot uitvoering vooronderzoeken conform de norm (en handhaving daarop) of aanstellen van een "Kwalibo-coördinator" bij grote projecten. Ook speelt bij dit punt dat overheden bodeminformatie niet altijd goed op orde hebben en de informatie niet eenvoudig is te ontsluiten. Dat maakt het voor onderzoekers ingewikkeld om het noodzakelijke vooronderzoek snel en goed uit te voeren. Investeren in een goede ontsluiting van bodeminformatie is noodzakelijk.

Beeldvorming en vertrouwen

Dit abstracte punt komt op meerdere plekken terug in deze evaluatie (7.5 en 8.1), maar is ook nadrukkelijk naar voren gekomen in het voortraject. Dit punt heeft twee dimensies: enerzijds gaat het om beeldvorming en vertrouwen tussen de diverse betrokkenen in de sector, vertrouwen van privaat in publiek en visa versa, anderzijds gaat het om het beeld van buiten op de sector.

De private partijen benoemen in Kwalibo discussies vaak dat het om vertrouwen gaat, bedoelende dat de publieke kant te weinig vertrouwen in hen heeft. Ten aanzien van verbetering is er bij de sector allereerst het reflex dat "de overheid" haar zaakjes (o.a. professioneel opdrachtgeverschap) eerst maar eens op orde moet hebben. Er is frustratie in de markt over de afnemende deskundigheid bij veel overheden. Evenwel, wat de markt - in ieder geval volgens de overheid - zelden doet is om zelf met substantiële initiatieven te komen om zaken die niet goed gaan te verbeteren; in ieder geval is onvoldoende zichtbaar wat de markt doet aan kwaliteitsborging, integriteit en verbeteracties. Door intensievere samenwerking ontstaat begrip en worden rollen en taken ook duidelijker. Samenwerken aan de in deze evaluatie geconstateerde knelpunten is een eerste stap om onderlinge betrokkenheid te vergroten. Voor het verbeteren van het begrip en uitleg van het Kwalibo-stelsel naar de buitenwereld zou een specifiek traject opgezet kunnen worden.

Een groot knelpunt dat door de Rijksoverheid wordt ervaren is dat de markt zelden zelf met substantiële initiatieven komt om zaken die structureel niet goed gaan te verbeteren. Het zelfreinigend vermogen van de sector om gerezen structurele knelpunten aan te pakken is beperkt gebleken.

Overige knel- en verbeterpunten

Tijdens deze evaluatie is, los van het voorgaande, een aantal punten naar voren gekomen die aandacht of verbetering behoeven. Vaak betreft het specifieke elementen behorende bij een bepaald werkveld of onderdeel, bijvoorbeeld A4.1 "meldingsplicht in geval van faillissement" of 8.4.1 "het niet afdichten van scheidende lagen". Ook komen punten naar voren die raken aan het Kwalibo-stelsel, maar niet tot het stelsel behoren. Het is een gemiste kans om hier niets mee te doen. Niet alleen om het betreffende punt aan te pakken, maar juist om gezamenlijk tussen publiek en privaat hier aandacht aan te besteden. De samenwerking aangaan op deze punten draagt bij aan het eerdergenoemde "beeldvorming en vertrouwen".

Het oppakken van deze punten, in combinatie met de hiervoor geconstateerde knelpunten, kan bijvoorbeeld plaats vinden in een door het Ministerie geïnitieerd en gefaciliteerd gezamenlijk Uitvoeringsprogramma. In dit programma kunnen diverse initiatieven gebundeld worden die al gestart zijn, om enerzijds het bodembeheer te verbeteren en anderzijds het bodembeheer "Omgevingswet-proof" te maken. Dit laatste punt is ook een specifiek punt van aandacht: in deze beleidsevaluatie is uitgegaan van het huidige stelsel. De komst van de Omgevingswet brengt een andere realiteit met zich mee, een realiteit waarbij decentrale overheden meer ruimte krijgen voor eigen invulling van lokaal beleid en uitvoeringspraktijk. Er zijn nu al signalen vanuit de markt dat dit mogelijk kan gaan knellen met de Kwalibo regelgeving.

11.3 Het stelsel volgens kabinetsstandpunt conformiteit en vergelijk andere stelsels

Kwalibo-stelsel versus kabinetstandpunt conformiteit

In hoofdstuk 10 stond de vraag centraal of het huidige publiek-private stelsel van kwaliteitsborging, zoals vormgegeven door de Kwalibo-regelgeving, voldoet aan de algemene criteria uit het kabinetsstandpunt van 2016, gelet op de bevindingen uit voorliggend rapport. In hoofdstuk 10 wordt geconcludeerd dat het huidige publiek-private stelsel van Kwalibo aan 3 van de 11 criteria niet voldoende wordt voldaan en dat het voor 2 criteria is vooralsnog onzeker of daar voldoende aan wordt voldaan. Hieruit blijkt de noodzaak om op korte termijn tot verbeteracties over te gaan.

Stelseldiscussie publiek-privaat versus geheel publiek

Het is de vraag of de voordelen van het verlaten van het huidige publiek-private stelsel opwegen tegen de nadelen van een geheel publiek stelsel. Geconcludeerd wordt dat belangrijke geconstateerde knelpunten uit het rapport, zoals de lage pakkans en de beperkte handhavings- en toezichtcapaciteit, in feite grotendeels *stelselonafhankelijke* knelpunten zijn. Met andere woorden: welk stelsel je ook kiest, er zal binnen Kwalibo altijd sprake zijn van een onbalans tussen de duizenden potentieel te controleren werkzaamheden en het (in verhouding) haast onoverbrugbaar tekort aan handhavings- en toezichtcapaciteit. Oplossingen dienen eerder te worden gezocht in intensivering van samenwerking in de keten, betere instrumenten voor handhaving en toezicht, zoals het invoeren van 'whereabouts' en het grondstromenpaspoort, en het eenduidiger formuleren van normdocumenten waar sprake is van onheldere of multi-interpretabele teksten. Daarnaast wordt aanbevolen dat het ministerie meer budget voor handhavingcapaciteit vrijmaakt bij de ILT en de decentrale overheden. Geconcludeerd wordt dat, alhoewel er aanzienlijke knelpunten geconstateerd zijn, er geen reden is om het publiek-private stelsel *als geheel* ter discussie te stellen.

11.4 Afsluitend: de reflectie

Alhoewel het Kwalibo-stelsel breed wordt gedragen en het een systeem is waar Nederland wellicht in internationaal opzicht ook mee voorop loopt (zie bijlage V), zijn er ook kritische kanttekeningen te plaatsen die aandacht en actie vragen op korte termijn. Kernpunt hierbij is dat in de verhouding tussen publiek en privaat deze te veel is doorgeschoten naar de private zijde, waardoor publieke belangen onvoldoende worden geborgd. Dit speelt vooral op de volgende vier niveaus:

- 1 bij publieke aanbesteding van kritische werkzaamheden in het bodemwerkveld worden de verantwoordelijkheid en risico's vaak voor een groot deel bij markt gelegd. Daardoor ontstaat onvoldoende betrokkenheid bij wijze van uitvoering en is de vraag of de kennis bij de publieke aanbesteder van voldoende kwaliteit is;
- 2 governance: De overheidsbetrokkenheid rond het opstellen en beheer van normdocumenten is teruggelopen, met name vanuit de bevoegde overheden die dagelijks toezien op de uitvoering langs die normdocumenten. Hierdoor ontstaat onvoldoende aandacht voor het borgen van de publieke belangen in de vastgelegde werkafspraken voor de uitvoering;
- 3 draagvlak: Het opstellen/vrijgeven van de normdocumenten komt veelal tot stand via commissies. De leden hiervan vertegenwoordigen vaak een specifiek gremium. Lidmaatschappen zijn niet betaald en het is veelal lastig om commissies te vullen. Als specifieke partijen niet deelnemen heeft dit effect op de kwaliteit van het normdocument. Feit is dat bijvoorbeeld de Cl's geen stemrecht hebben binnen de CCvD's, terwijl zij wel een belangrijke schakel zijn in het Kwalibo-stelsel, met name waar het gaat om het verrichten van controles en audits. Daarnaast worden maatschappelijke partijen (zoals milieuorganisaties) niet betrokken bij het opstellen van normdocumenten die substantiële effecten kunnen hebben op de bescherming van de bodem. Door sommigen wordt aangegeven dat hierdoor binnen de CCvD's onvoldoende 'countervailing powers' aanwezig zijn;
- 4 de bezuiniging van de overheid op haar toezichtscapaciteit en daarmee haar rol als "marktmeester", leidt tot ongezonde prikkels, namelijk ongewenst afwijken van normen met het oog op financieel voordeel. In de uitvoering kan dit leiden tot een ongelijk speelveld tussen aanbieders van diensten. Het loont om af te wijken, en afwijken heeft een lage pakkans. Dit heeft mede te maken met de matige informatiepositie van de overheid waardoor het risico gestuurde toezicht onvoldoende gericht kan worden ingezet. Gevolg is een neerwaartse spiraal als het gaat om de kwaliteit van de uitvoering.

Deze gevonden knelpunten benadrukken dat de kwaliteit van de uitvoering van opgedragen kritische werkzaamheden in de bodem geregeld tekort schiet of niet goed herleidbaar zijn. Dit moet in gezamenlijke verantwoordelijkheid van publiek en private kant worden opgepakt.

Overheden formuleren op grote schaal ambitieuze doelen voor maatschappelijke opgaven op het terrein van onder andere energie, klimaatadaptatie, woningbouw, circulaire economie en vitaal platteland. Voor de realisatie van die doelen speelt de bodem en ondergrond een belangrijke rol. Vaak moet er de grond ingegaan worden, en komt er grond vrij bij publieke opdrachten in het kader van de maatschappelijke opgaven, denk bijvoorbeeld aan de aanleg van een warmtenet. Kwaliteit van uitvoering van bodemwerk is noodzakelijk voor een ordentelijk verloop van het werk en voor het vaak broze draagvlak voor de werkzaamheden die nodig zijn voor de realisatie van alle duurzame ambities. Kwaliteit kost geld en vraagt om commitment. Meer capaciteit en overheidsbemoediging is noodzakelijk om de tekorten in de uitvoering aan te pakken en onze maatschappelijke opgaven op juiste wijze gerealiseerd te krijgen.

SAMENVATTENDE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

12.1 Conclusie stelselkeuze

In het Kabinetsstandpunt uit 2016 over het onderwerp Kwaliteitsborgingsstelsels in Nederland wordt grofweg onderscheid gemaakt tussen een *privaat* stelsel, een *publiek-privaat* stelsel en een *publiek* stelsel. Een van de hoofdvragen in de evaluatie gaat over vraag of de huidige keuze voor een *publiek-privaat* stelsel voor Kwalibo terecht is en of het wellicht beter is om te kiezen voor een geheel *publiek* stelsel.

Voor de beantwoording van deze vraag is het ook belangrijk goed zicht te hebben op de enorme omvang van Kwalibo. Belangrijke feiten (indicatief, bron: Bodem+ 2020): 187 normdocumenten, waaronder 72 beoordelingsrichtlijnen. Circa 9.350 pagina's (een stapel papier van bijna 1 meter) tekst met organisatorische, technische en procedure eisen en voorwaarden. 3100 erkende bedrijven en 1500 geregistreerd personen. De marktomzet gerelateerd aan het Kwalibo-stelsel is geschat op EUR 5 miljard over 2017; hier waren 24.700 banen bij betrokken. (Hopstaken, 2019).



In dit rapport wordt een groot aantal knelpunten genoemd waardoor gemakkelijk het beeld zou kunnen ontstaan dat het huidige stelsel totaal niet voldoet. Daarbij is belangrijk om aan te geven dat veel van de geconstateerde problemen in het kader van naleving betrekking hebben op een beperkt aantal sectoren. De geconstateerde nalevingstekorten betreffen slechts circa 8 van de 72 beoordelingsrichtlijnen. Van de overige beoordelingsrichtlijnen is over het nalevingsgedrag onvoldoende bekend om daar een conclusie aan te verbinden. Er gaat ook heel veel wel goed en daar hoor je begrijpelijkerwijs bij een dergelijke evaluatie - gericht op het ophalen van knelpunten - veel minder over.

Voor een goed begrip over de achtergronden van het huidige publiek-private stelsel is verder van belang om kort de voorgeschiedenis erbij te nemen. Voorafgaande aan de invoering van Kwalibo was er sprake van een geheel *privaat* stelsel gebaseerd op vrijwilligheid, waarbij overigens het Bouwstoffenbesluit met verplichte certificering van bouwstoffen, analyses, inspecties en certificering al wel een wettelijke verankering had. Evenwel, in de periode voor 2006 was het op veel terreinen in feite 'wild west'. Toen was publieke handhaving en toezicht van kwaliteitsborging op veel werkzaamheden vrijwel onmogelijk. Diverse onderzoeken in de periode 2002 tot 2006 (waarin nog sprake was van een geheel *privaat* stelsel) toonden aan dat in het bodembeheer veel fouten werden gemaakt. De oorzaken daarvoor waren divers. Degenen die werkzaamheden in het bodembeheer uitvoeren bleken niet altijd deskundig te zijn en een aantal van hen vertoonde een gebrekkige integriteit.

Een belangrijk nadeel van een *privaat* stelsel is dat door het bevoegd gezag per situatie beoordeeld moet worden of wordt voldaan aan wet- en regelgeving. In een *publiek-privaat* stelsel kan op basis van de eisen uit het normdocument en de erkenning een relatief eenvoudiger check worden uitgevoerd, hetgeen naast kostenbesparingen voor zowel de publieke als private sector ook leidt tot een kwaliteitsimpuls voor de uitvoering van de werkzaamheden. Bovendien, zal het vertrouwen enorm afnemen als er geen eenduidige uitvoering van werkzaamheden meer is en elk bevoegd gezag haar eigen eisen stelt.

De Nota van Toelichting bij het Besluit uit 2006 geeft aan dat: "Uit onderzoek is gebleken dat een vrijwillig systeem onvoldoende werkt omdat men op vrijwillige basis veelal niet kiest voor kwaliteit omdat dit duurder is. Ook de overheid ontbeert in een dergelijk systeem de instrumenten om in te grijpen. Besloten is dan ook een verplichting tot certificatie en accreditatie – via een erkenningsregeling – in het leven te roepen omdat een systeem dat gebaseerd is op vrijwilligheid geen mogelijkheid biedt voor de overheid om in te grijpen als het mis gaat. Bovendien kunnen de intermediairs die zich niet houden aan de gemaakte kwaliteitsafspraken, de zogenoemde «free riders» in een publiek-privaat stelsel wel worden aangepakt."

Er is geen reden om aan te nemen dat in dit uitgangspunt sinds die tijd iets veranderd is. Dit betekent dat van het overgaan naar een puur publiek stelsel geen feitelijke winst te verwachten valt. Het private stelsel heeft dan geen bestaansrecht meer en zal naar verwachting in de onderlinge concurrentie als te duur worden gezien en verdwijnen. Dan blijft alleen het publieke toezicht over om op te treden tegen free-riders, bodemintermediairs met onvoldoende kennis en kunde en niet integere bedrijven. Op zijn best zal met dezelfde capaciteit gedweild moeten worden bij een kraan die nog wijder opstaat dan voorheen.

Het is dus zeer de vraag of de voordelen van het verlaten van het huidige publiek-private stelsel opwegen tegen de nadelen van een geheel publiek stelsel.

Geconcludeerd wordt dat belangrijke geconstateerde knelpunten uit het rapport, zoals de lage pakkans en de beperkte handavings- en toezichtcapaciteit, in feite *stelselonafhankelijke* knelpunten zijn. Met andere woorden, welk stelsel je ook kiest, er zal binnen Kwalibo altijd sprake zijn van een onbalans tussen de duizenden potentieel te controleren werkzaamheden en daardoor een (in verhouding) haast onoverbrugbaar tekort aan handavings- en toezichtcapaciteit.

Oplossingen dienen eerder te worden gezocht in betere instrumenten voor handhaving en toezicht, zoals het invoeren van 'where-about's' en het grondstromenpaspoort, en het eenduidiger formuleren van normdocumenten waar sprake is van onheldere of multi-interpretabele teksten. Dit impliceert ook een grotere betrokkenheid van de diverse overheidslagen bij het tot stand komen van de normdocumenten. Daarnaast wordt aanbevolen dat het ministerie meer budget voor handavingscapaciteit vrijmaakt bij de ILT en de decentrale overheden.

Conclusie stelselkeuze

Uit de evaluatie komt naar voren dat er geen reden is om het Kwalibo-stelsel *als geheel* ter discussie te stellen. Het stelsel kan rekenen op een breed draagvlak in grote delen van de private sector, maar het draagvlak en het vertrouwen bij overheden is laag. Indien het vertrouwen en het draagvlak in Kwalibo voor bepaalde sectoren onvoldoende kan worden hersteld dient te worden overwogen om voor deze sectoren wel over te gaan tot een publiek stelsel van kwaliteitsborging. In deze rapportage worden diverse oplossingsrichtingen beschreven waarmee geconstateerde knelpunten kunnen worden aangepakt. Dit betekent echter wel een aanzienlijke inspanning op korte termijn voor zowel de private als de publieke sector.

12.2 Samenvatting overige conclusies

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste overige conclusies van het onderzoek:

1 Conformiteit aan Kabinetsstandpunt

Gebleken is dat het huidige Kwalibo-stelsel niet voldoende voldoet aan een aantal belangrijke criteria uit het kabinetsstandpunt aangaande conformiteitsbeoordeling uit 2016. Dit heeft bij overheden gezorgd voor substantieel verlies aan vertrouwen in het doelbereik van het Kwalibo-stelsel.

2 Knelpunten handhaving stelselonafhankelijk

Geconcludeerd wordt dat belangrijke geconstateerde knelpunten uit het rapport, zoals de lage pakkans en de beperkte handavings- en toezichtcapaciteit, in feite grotendeels stelselonafhankelijke knelpunten zijn. Welk stelsel ook gekozen wordt er zal binnen Kwalibo altijd sprake zijn van een onbalans tussen de duizenden potentieel te controleren werkzaamheden en daardoor een handavingscapaciteit vrijmaakt bij de ILT en de decentrale overheden.

3 Maatregelen

Geconcludeerd wordt echter dat er voldoende maatregelen te treffen zijn waardoor het draagvlak en vertrouwen in Kwalibo kan worden hersteld. Hiervoor is echter wel substantiële inspanning van overheden en private partijen nodig om het draagvlak en vertrouwen terug te winnen. Het stelsel heeft ook significant bijgedragen aan een aantal van de (destijds in 2011) gewenste verbeteringen in het bodembeheer. Evenwel, het stelsel is veelomvattend en er gaan in de uitvoering van werkzaamheden nog steeds veel zaken mis. De mate waarin zaken mis gaan verschilt overigens per sector.

4 Nalevingstekort

Ten aanzien van bepaalde sectoren kan worden geconcludeerd dat de ernst en urgentie om geconstateerde knelpunten met betrekking tot het nalevingstekort op korte termijn aan te pakken inmiddels voldoende aanmerkelijk is gemaakt. Dit betreft met name de volgende activiteiten: monsterneming bij partijkeuring, aanleg van bodemenergie systemen, milieuhygiënisch (water)bodem- onderzoek, grond en baggerspecie werkzaamheden, bodemsaneringen en controles door Certificerende Instellingen. Ten aanzien van de overige activiteiten zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om daarover een uitspraak te doen.

5 Draagvlak

Het meer betrekken van partijen, zoals maatschappelijke partijen en de (rijks)overheid, bij het tot stand komen van de normdocumenten wordt als een belangrijke oplossing gezien om de geconstateerde onbalans in CCvD's weg te nemen. Aanbevolen wordt om samen met de schemabeheerders en andere stakeholders te onderzoeken hoe de verbreding van het aantal betrokken partijen bij opstellen normdocumenten in CCvD's kan worden bevorderd.

6 Governance

De wijze waarop normdocumenten tot stand komen en de betrokkenheid van met name overheidspartijen daarbij verdient nadrukkelijk de aandacht. Door het ontbreken van betrokkenheid ontstaat onvoldoende aandacht voor het borgen van de publieke belangen in de vastgelegde werkafspraken voor de uitvoering.

7 Normdocumenten

Private partijen geven aan dat normdocumenten doorgaans tot stand komen in een zorgvuldig traject. Desondanks is er de nodige onvrede en ongerustheid over de documenten. Belangrijk punt hierbij is de handhaafbaarheid, tegenstrijdigheden en multi-interpretabelheid van normdocumenten. Er is voorts te weinig aandacht voor de ontwikkeling van normdocumenten op Europees niveau.

8 Doorlooptijd actualiseren Regeling bodemkwaliteit

Private partijen vinden de doorlooptijd voor het updaten van normdocumenten en het opnemen van nieuwe normdocumenten in de Regeling te lang. Zij zien graag dat op vaste data (bijvoorbeeld per 1/1 en 1/7) aanpassing van het Rbk plaatsvindt.

9 Publieke handhaving en toezicht

Hier is sprake van een (dreigend) capaciteitstekort aan de zijde van de overheid. Dit leidt tot ongewenste effecten in de markt (het kan lonen om af te wijken).

10 Private controles

De private controles door Cl's op de uitvoering van werkzaamheden en bijbehorende verbeteracties zijn te beperkt of onvoldoende zichtbaar; in de normdocumenten dient meer (budgettaire) ruimte te worden geschapen voor meer controles en meer onaangekondigde controles.

11 Publiek opdrachtgeverschap

Bij publieke opdrachtgevers is er niet voldoende aandacht voor Kwalibo. Bij publieke aanbesteding van kritische werkzaamheden in het bodemwerkveld worden de verantwoordelijkheid en risico's vaak bij de markt gelegd. Daardoor ontstaat onvoldoende betrokkenheid bij wijze van uitvoering mede omdat kennis van die uitvoering bij de publieke aanbesteder tanende is.

12 Beeldvorming en vertrouwen

De verschillende betrokken partijen hebben vaak geen helder beeld van de taken, positie en verantwoordelijkheden van de andere partijen. Het beeld is dat er langs elkaar heen wordt gewerkt in plaats van met elkaar. Het beeld van de sector naar buiten toe is vaak negatief: de verdiensten (een zorgvuldig bodembeheer) worden niet of nauwelijks (h)erkend. Een groot knelpunt hierbij dat door de Rijksoverheid wordt ervaren is dat de markt zelden zelf met substantiële initiatieven komt om zaken die structureel niet goed gaan te verbeteren: het vermogen van (bepaalde delen van) de sector om gerezen structurele knelpunten aan te pakken wordt als te beperkt ervaren.

12.3 Aanbevelingen

Tijdens het onderzoek zijn 32 knel- en aandachtspunten naar voren gekomen. Per knelpunt is een aantal oplossingsrichtingen opgetekend. Het niveau van aangedragen oplossingen verschilt. Een aantal genoemde oplossingsrichtingen voor knelpunten kan evenwel ook direct worden opgepakt en nader worden verkend, andere punten vragen om meer onderzoek en analyse. Aanbevolen wordt om in samenwerking met de sector (gehele keten) in eerste instantie een nadere analyse van deze knelpunten en oplossingsrichtingen uit te voeren en op basis daarvan een gedragen Uitvoeringsprogramma op te starten. Dit komt ook de samenwerking in de sector ten goede en kan de basis zijn voor herstel van vertrouwen. Geef een dergelijk programma een aansprekend en toekomstgericht adagium mee, bv. "Kwaliteitsborging Bodembeheer 2025". Kijk hierbij ook naar de effecten van de komst van de Omgevingswet. Sluit bij een dergelijk programma ook aan bij reeds lopende trajecten en initiatieven. In dit verband is bijvoorbeeld gewezen op een lopend traject van de commissie Aartsen rondom beter milieutoezicht en het nationaal milieubeleidskader waarin nadrukkelijk wordt gewezen op versterking van de regierol van het rijk.

Een aantal meer concrete aanbevelingen hebben wij hieronder weergegeven, waarbij wij een eerste ordening hebben aangebracht:

Aanbevelingen gericht op impulsen voor het stelsel

- 1 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;
- 2 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;
- 3 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.

Aanbevelingen gericht op verbeteringen/versterkingen van de publieke handhaving:

- 1 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;
- 2 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-abouts (locatiegegevens waar Kwalibowerkzaamheden plaatsvinden); het opzetten/implementeren van een grondstromenpaspoort.

Aanbevelingen gericht op verbetering rondom kwaliteitsdocumenten

- 1 het gezamenlijk versterken van de governance structuur en draagvlak voor het opstellen van normdocumenten bij schemabeheerders en CCvD's;
- 2 het oplossen/verbeteren van onduidelijke en multi-interpretabele normdocumenten door invoering van basismilieukwaliteitseisen in de Regeling bodemkwaliteit;
- 3 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;
- 4 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.