



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

# BELEIDSEVALUATIE KWALITEITSBORGING BODEM

## BEVINDINGEN, AANBEVELINGEN EN PLANNING

Platform Toezicht Bodem  
12 november 2020

Willem Kattenberg  
Directoraat-Generaal Water en Bodem  
Directie Waterkwaliteit, Ondergrond en Marien



# Onderwerpen

1. enkele feiten
2. governance stelsel: complexiteit
3. stelselkeuze: argumentatie
4. naleefgedrag: signalen en dilemma's
5. P2-rapport: inventarisatie naleeftekorten n.a.v. ILT themaonderzoeken
6. rapport beleidsevaluatie
7. rapport Kijken: granuliet en Kwalibo
8. planning

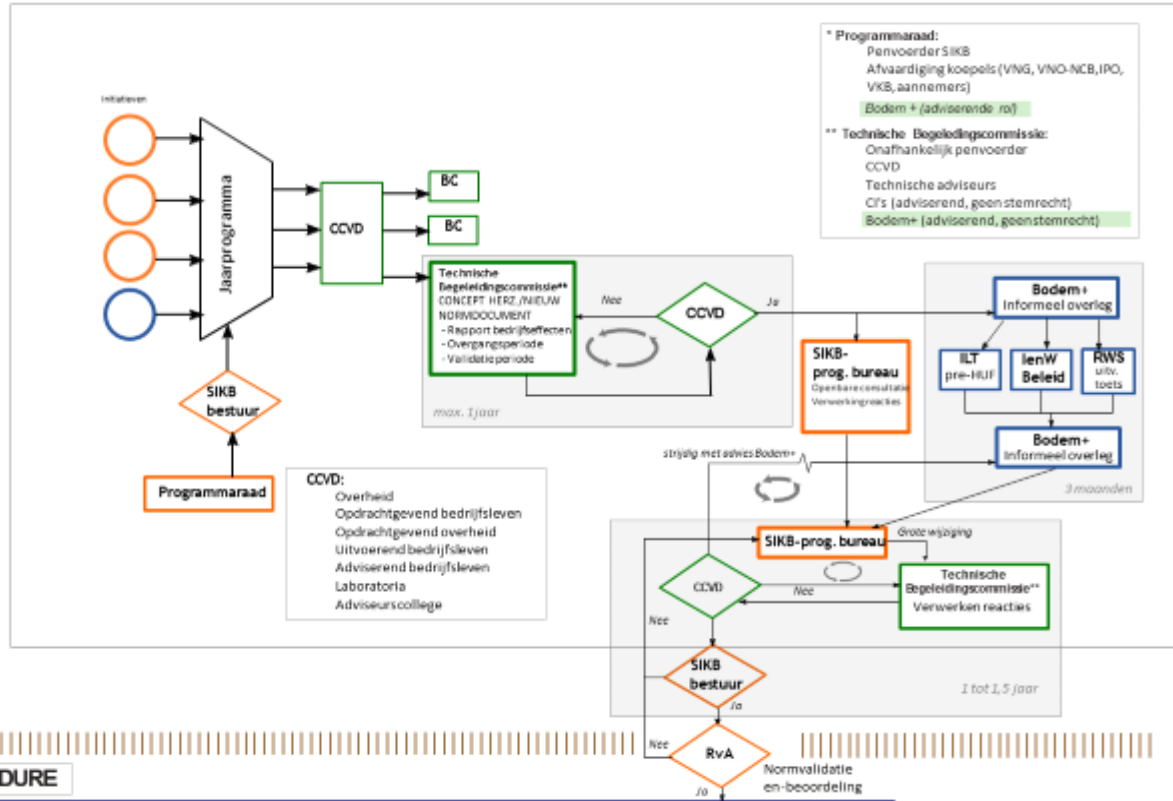
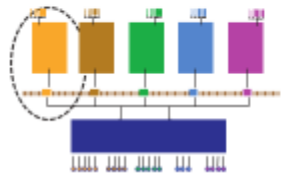


## Enkele feiten

- **132** normdocumenten:
  - beoordelingsrichtlijnen
  - protocollen
  - normen en publicatiebladen
- **7600 pagina's**
- **1 meter** normdocumenten
- **2.400** vragen helpdesk Bodem+, waarvan **40%** over Kwalibo
- **37.600** raadplegingen zoekmenu welke bedrijven erkenning hebben
- daarmee in **top 5** van meest bezochte sites van het I&W
- **3.700** erkenningen, **4.400** persoonserkenningen veldmedewerkers
- **3.100** bedrijven
- **7** Certificerende instellingen
- **5 miljard euro** gerelateerde jaaromzet
- **25.000** werkzame personen (banen).

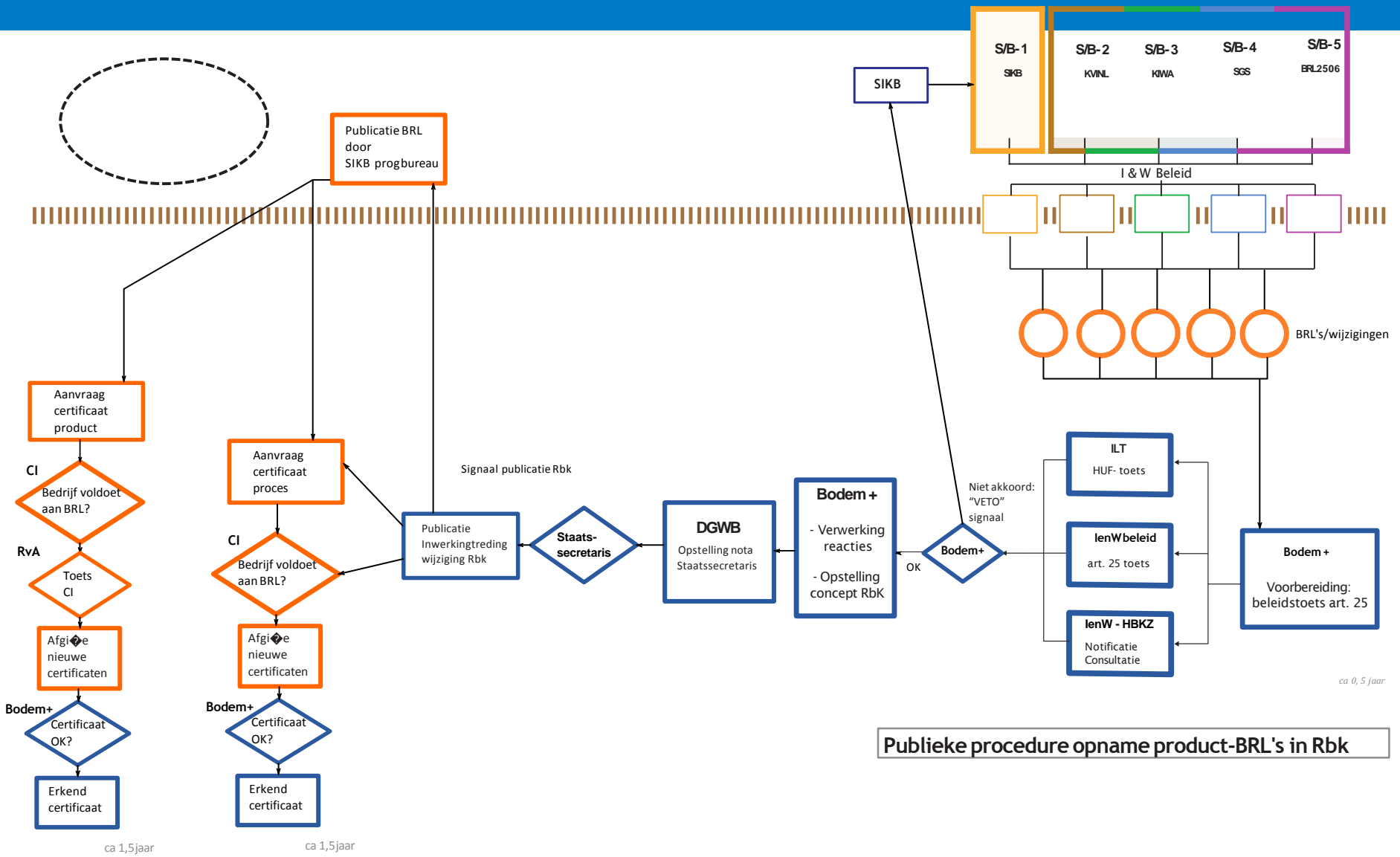


### SCHEMABEHEERDERPROCEDURE: SIKB



### FORMELE PUBLIEKE PROCEDURE





ca 0,5 jaar

**Publieke procedure opname product-BRL's in Rbk**

ca 1,5jaar

ca 1,5jaar



# Argumentatie keuze **privaat-publiek stelsel**

- **Voor 2006** grotendeels **privaat stelsel**.
- **efficiency en aansluiting bij de praktijk** zijn belangrijke redenen geweest om in **2006 te kiezen** voor gemengd **publiek-privaat stelsel**.
- bij dit stelsel wordt maximaal gebruik gemaakt van de **uitvoeringskennis** die bij het **bedrijfsleven** is georganiseerd.
- burgers, bedrijfsleven en overheden kunnen bij de uitvoering **eenvoudig verwijzen** naar de inhoud van **uniforme documenten**.
- de spelregels worden **vastgelegd in private normdocumenten** die uiteindelijk worden **opgenomen** in de **Regeling bodemkwaliteit**



## **Signalen over naleefgedrag en invulling rollen**

- **Rapportage Evaluatie Besluit bodemkwaliteit** 29 april 2011
- **Rapport en Kabinetsstandpunt Conformiteitsbeoord.** 4 augustus 2016
- **MMG-rapport** 30 november 2016
- **Rapport - ILT-brede risicoanalyse** 12 juli 2017
- **Themaonderzoeken ILT naar naleefgedrag BRL's** 2011 - 2019
- **Brief aan Tweede Kamer** 11 december 2018.



## Dilemma: representativiteit naleeftekort

- Uit de rapportages blijkt een toenemend aantal signalen van een **structureel naleeftekort** bij bepaalde Kwalibo-sectoren.
- Uit de rapporten blijkt: partijen in het stelsel hebben vaak een onjuist of **onvolledig beeld over de rollen** in het kader van handhaving en toezicht (publiek) en audits CI's (privaat).
- Een **aantal private partijen** geeft aan dat het met de **naleving**, uitzonderingen daargelaten, wel **meevalt**.
- **Dilemma:** gelet op het **grote aantal** potentieel te handhaven **bodemwerkzaamheden** (duizenden per jaar) en het *relatief* **geringe aantal bodeminspecteurs** bij de ILT (circa 10) is het per definitie vrijwel **onmogelijk** om een **voldoende representatief** beeld te presenteren van het werkelijke naleeftekort.





# Overzicht onderzoeken

1. dec 2018                      brief aan Kamer met aankondiging Beleidsevaluatie
2. jun 19 – aug 20              onderzoek W+B en AT O: Beleidsevaluatie
3. aug 19 – aug 20              onderzoek P2: inventarisatie bevindingen ILT
4. sep 2019                      rapport Ffact: markanalyse Kwalibo
5. sep 2019                      rapport RIVM: ongewenste gebeurtenissen bodemketen
6. sep 2020                      rapport Kijken: granuliet, later ook Kwalibo
7. 2020-voorjaar 21              bestuurlijke commissie VTH in het milieudomein onder leiding van Van Aartsen betrekken, afronding voorjaar 21



# RIVM: ongewenste gebeurtenissen bodem

- De experts in het **expertpanel** hebben classificaties toegekend aan circa 250 ongewenste gebeurtenissen in het bodem werkveld
- Onderzocht is de **frequentie** van voorkomen, **ernst** van het effect en de **mogelijkheid** om de gevolgen **ongedaan** te maken
- Gerelateerd aan negatieve invloed **gezondheid, milieu, economie en beleving**
- **Driekwart** van **Top20** zijn gerelateerd aan partijen grond
- Tenminste **één derde** in de **Top20** komt voort uit **bewuste** handelingen in strijd met de regels (fraude).



# Rapport RIVM: ongewenste gebeurtenissen bodem – Top 20

Positie	Ongewenste gebeurtenis	Schakel
1	Onvoldoende detecteren en afdichten scheidende lagen ondergrond in geval van mechanisch boren en/of toepassen bodemenergiesystemen (BRL 2100/11000/6000-21)	Bodemonderzoek
2	Grond opslaan en opmengen buiten legale grondbanken	Storten/ immobiliseren
3	Storten van illegale partijen door derden	Toepassen
4	Samenvoegen grond vindt niet conform protocol BRL 9335-I plaats	Toepassen
5	Grond opslaan en opmengen buiten legale grondbanken	Toepassen
6	De identiteit van een partij is onduidelijk (geen of onjuist certificaat of keuring) (Bsb art. 8, 22 Valsheid in geschrift: Sr 225)	Toepassen
7	Slechte uitvoering toezicht op het Bbk door gemeenten / gemeenten als bevoegd gezag geven de toezichtstaken voor het Bbk geen prioriteit	Toepassen
8	Gebrekkig of niet controleren of al de bodemonderzoeken die nodig zijn voldoen aan de eisen om een vergunning of beschikking te kunnen verlenen door de milieudeskundige van gemeente of provincie	Bodemonderzoek
9	Geen representatieve bemonstering uitvoeren	Partijkeuring
10	Omkatten van partijen grond (valsheid in geschrift) (Indien in een werk aangebracht, of op het punt te worden aangebracht: Bsb art. 8, 22 Valsheid in geschrift: Sr 225)	Toepassen
11	Foutief labelen van een categorie grond	Toepassen
12	Verkeerd of geen gebruik maken van steekbus	Bodemonderzoek
13	De verantwoordelijke ambtenaar weet niet precies welke eisen gelden betreffende behandelen en wat van hem wordt verwacht	Behandelen
14	Als schoon gelabelde partij is niet schoon door omkatten	Vrij grondverzet
15	Voeren van een slechte administratie, zodat de relatie tussen ingaande partijen verontreinigde grond/baggerspecie, opgeslagen partijen en definitief bestemde partijen grond onduidelijk is	Toepassen
16	Samenvoegen van verschillende kwaliteiten in één partij grond (BRL 1000)	Partijkeuring
17	(Bewust) foutief nemen van monsters, zodat de kwaliteit van grond te positief wordt ingeschaald	Partijkeuring
18	Slecht naleefgedrag bij (tijdelijke) grondopslag, vaak bewust	Toepassen
19	Het onterecht classificeren en uitkeuren van thermisch gereinigde grond + TAG (bouwstof) grond en andersom	Behandelen
20	Sterk verontreinigde grond toepassen als niet-verontreinigde grond	Toepassen



## P2-rapport: bevindingen inventarisering nalevingstekort

- 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.
- **Onderzoeksvraag:** in hoeverre is de ernst en urgentie van het nalevingstekort voldoende *aannemelijk* voor de BRL's waarnaar ILT-themaonderzoeken heeft uitgevoerd. Relatie gelegd met RIVM-rapportage *ongewenste gebeurtenissen*.
- **10 ILT-themaonderzoeken in zes sectoren in de periode 2011-2019:** Monsterneming bij partijkeuring, Bodemenergie, Milieuhygiënisch (water)bodem onderzoek, Grond en bagger, Bodemsaneringen, CI's.
- Uit het rapport blijkt duidelijk de hoge mate van *aannemelijkheid* dat sprake is van een *hoog nalevingstekort* (40 – 80% met 1 of meer afwijkingen).
- ILT-themaonderzoek 2015: 40% van de *gemeentelijke opslagplaatsen* was in *overtreding: niet gecertificeerd of erkend* voor samenvoegen en opslaan van grond en bagger.



# Rapport beleidsevaluatie: bevindingen

- **naleving:** hoog naleeftekort bij ILT onderzochte beoordelingsrichtlijnen
- **regie Rijk:** beperkte invloed en regie Rijk bij ontwikkelen normdocumenten
- **handhaving:** beperkte effectiviteit vanwege zeer lage pakkans
- **handhaafbaarheid:** beperkt vanwege multi-interpretabele normdocumenten
- **publiek toezicht:** beperkt door ontbreken systeem where abouts
- **privaat controles:** beperkt qua aantal en (vrijwel) alleen aangekondigde audits
- **verdienmodel CI's:** werkt mogelijk bij sommige sectoren onvoldoende
- **kennis, deskundigheid en capaciteit (mede) overheden:** beperkt
- **juridische inzetbaarheid instrument schorsen/intrekken erkenningen:** beperkt
- **Conclusie stelsel:** wijziging naar *geheel publiek* stelsel is niet de oplossing.



# Rapport Kijken: bevindingen

- stelsel/systeem verantwoordelijkheid IenW in de regelgeving verankeren.
- veel afstand tussen organisaties tot elkaar en daarmee te weinig verbinding.
- besluitvorming vindt plaats binnen de regels, maar er is interpretatieruimte.
- versterking capaciteit en kennis organisaties is nodig.
- huidige handhavingstekort moet worden opgelost.
- publieke betrokkenheid bij de private besluitvorming moet worden vergroot.
- diepe plassen beleid te veel gericht op economische verdienmodel, ecologie moet evenwaardig worden en overleg met omwonenden beter organiseren.
- publiek opdrachtgeverschap vraagt meer aandacht.
- **Conclusie:** geen reden publiek-private stelsel als geheel ter discussie te stellen.



# Rapport beleidsevaluatie: aanbevelingen (1)

## 1. Versterking publiek toezicht en handhaving

- invoeren instrumentarium m.b.t. *whereabouts* (locatiegegevens)
- invoering grondstromenpaspoort (zie hierna)
- uitbreiding ILT thema-onderzoeken naar overige BRL's
- versterking info-uitwisseling handhaving
- vergroten capaciteit toezicht en handhaving.

## 2. Versterking private audits

- vergroten onafhankelijkheid certificerende instelling
- eerder schorsen en intrekken
- versterken intensiteit audits in normdocumenten
- meer onaangekondigde audits



# Grondstromenpaspoort

- Belangrijk aandachtspunt is het **volgen van grondstromen**.
- Toezicht en handhaving hierop is moeilijk, omdat **inzicht in de herleidbaarheid van grondstromen voor een deel ontbreekt**.
- Het gaat om het **vastleggen van momenten van overdracht van**:
  - oorsprong
  - herkomst
  - tussenopslag
  - bewerking
  - verwerkingslocatie.
- Het systeem dient **transparantie** te versterken door bij elke overdracht de beschikbare milieuhygiënische informatie over grond te bundelen en over te dragen (**ketenregistratie**).





# Rapport beleidsevaluatie: aanbevelingen (2)

## 3. Verbetering handhaafbaarheid normdocumenten

Invoeren mogelijkheid om in Regeling bodemkwaliteit multi-interpretabele teksten aan te passen: basismilieukwaliteitseisen.

## 4. Versterking governance

Uitwerking maatregelen versterking publieke en private governance.

## 5. Versterking publiek opdrachtgeverschap

Verkenning en uitwerking mogelijkheden versterking Kwaliteitsborging via **privaat opdrachtgeverschap** grote overheidsorganisaties, zoals **RWS**.



## Planning (concept)

1. 18 sep 2020 brief TK: rapporten met beleidsreactie op hoofdlijnen
2. okt taskforce ingesteld door de Secretaris Generaal IenW
3. 27/10, 12/11 debat Tweede Kamer: granuliet en beleidsevaluatie
4. 1<sup>e</sup> kw 2021 consultatie bedrijfsleven en medeoverheden
5. 1<sup>e</sup> kw concept Plan van Aanpak
6. 2<sup>e</sup> kw brief aan TK, met uitgebreide beleidsreactie
7. 3<sup>e</sup> kw start verbeteringen (enkele al eerder).



**DANK VOOR JULLIE AANDACHT**

**VRAGEN?**