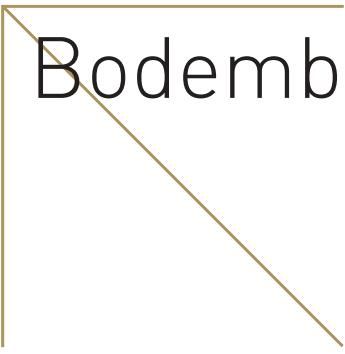
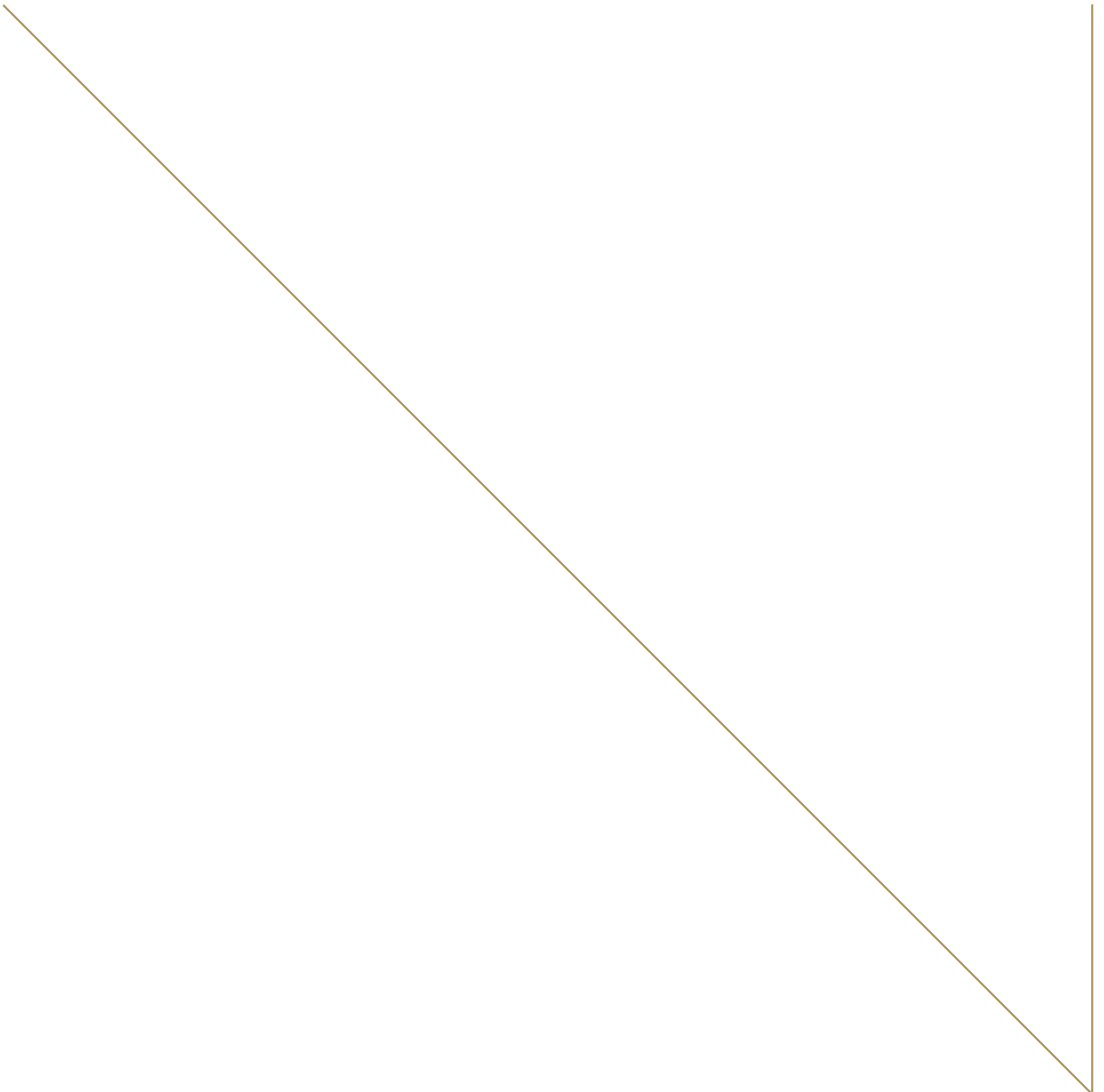


Bodembeheer op goede gronden





Bodembeheer op goede gronden





Inhoud

Samenvatting	03
1 Inleiding	07
2 Aanleiding en beleidsuitgangspunten	08
2.1 Aanleiding voor kwaliteitsverbetering	08
2.2 Beleidsuitgangspunten	10
3 Taakuitvoering door het bevoegd gezag	15
4 Taakuitvoering door intermediairs	17
4.1 Hoofdpijn van de regeling	17
4.2 Uitwerking naar het werkveld waterbodems	21
4.3 Reikwijdte van de regeling	22
5 Toezicht en handhaving	23
5.1 Relatie tussen certificatie-toezicht en publiek toezicht	23
5.2 Certificatie-toezicht op intermediairs en accreditatie-toezicht op certificerende instellingen	26
5.3 Publiek toezicht op intermediairs en certificerende instellingen	26
5.4 Publiek toezicht op het bevoegd gezag	28
6 Juridische aspecten	29
6.1 Juridische grondslag en vormgeving	29
6.2 Europees recht	30
7 Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	33
8 Bedrijfseconomische aspecten	35
Bijlagen	37
1. Begrippen	37
2. Leren van ervaringen	39
3. Overzicht van regelingen die onder de reikwijdte van KWALIBO vallen	41
4. Functiescheiding	45
5. Wijzigingen in de huidige situatie tgv de wettelijke regeling voor intermediairs	49
6. Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	51
7. Bedrijfseconomische aspecten	55
8. Overzicht van reacties en wijzigingen n.a.v. concept- beleidsnotitie	57

Samenvatting

Een goede uitvoering van werkzaamheden in het (water)bodembeheer (bodemsanering, bodembescherming en omgaan met verontreinigde grond en bagger) is niet vanzelfsprekend. Diverse onderzoeken van onder meer de Inspectie VROM hebben aangetoond dat de uitvoering van het bodembeheer gevoelig is voor fouten en fraude. Tussen voornemen en uitvoering blijken veelal grote verschillen te bestaan. Dat is deels een gevolg van de materie zelf: bodembeheer blijkt een moeilijke materie door de heterogeniteit van de bodem en de lange keten van actoren. Een bodemsanering bijvoorbeeld, kent vele schakels en dus kwetsbare overdrachtsmomenten waarbij vele partijen betrokken zijn, zoals de opdrachtgever, het onderzoeksbureau, de aannemer, de milieukundig begeleider, de transporteur, de grondreiniger, de hergebruiker en de stortplaatseigenaar. Verschillen tussen voornemen en uitvoering worden ook veroorzaakt door ondeskundigheid van de uitvoerders, de grote bedragen die zijn gemoeid met handelingen met verontreinigde grond en baggerspecie en gebrekkig toezicht. Omdat overheden hun besluiten grotendeels baseren op gegevens van intermediairs, is het noodzakelijk dat de uitvoering van het bodembeheer met meer waarborgen wordt omkleed. (kwaliteitsborging bodemintermediairs, KWALIBO)

Beleidskeuzes

Bezien is op welke wijze fouten en fraude beter kunnen worden voorkomen. Gekozen is voor een pakket van maatregelen die intermediairs maximale ruimte biedt voor zelfregulering binnen publiekrechtelijk vastgestelde grenzen. Dit maakt het mogelijk om overheidsregels te koppelen aan op de praktijk toegesneden uitvoeringsregels die in de private sector zijn ontwikkeld. Een deel van de bestaande uitvoeringsregels in het bodembeheer kunnen daarmee vervallen. Andere regels worden vanwege de harmonisatie eenvoudiger. Dit komt de kwaliteit van de uitvoeringsregels ten goede en draagt bij aan de herijking van de regelgeving.

Publiekrechtelijk vastgestelde grenzen zijn noodzakelijk omdat beleid dat uitsluitend is gebaseerd op vrijwillige afspraken onvoldoende vruchten afwerpt. Dit wordt door diverse onderzoeken bevestigd. De verleiding zich niet aan deze vrijwillige afspraken te houden blijkt in de praktijk vaak te groot. Dit heeft ook versturende invloeden op de markt. De wettelijke regeling dient mogelijkheden te bieden voor overheidsingrijpen, indien

marktpartijen zich niet aan de afspraken houden.

De gemaakte beleidskeuzes leiden tot lastenverzwaring omdat het bedrijfsleven meer aandacht zal moeten besteden aan het voorkomen van fouten. Aan de andere kant zullen de maatregelen ook leiden tot besparingen omdat de herstelkosten worden verminderd. Uit een verkennend onderzoek dat is uitgevoerd naar de bedrijfseconomische effecten blijkt dat de verlaging van de herstelkosten ruimschoots opweegt tegen de kosten van invoering van de maatregelen. Overigens hebben veel bedrijven al iets gedaan aan preventie of zijn daarmee bezig als onderdeel van hun normale bedrijfsvoering. De keuze voor regelgeving gekoppeld aan zelfregulering in de vorm van certificatie en accreditatie maakt het mogelijk de kosten voor het bedrijfsleven beperkt te houden.

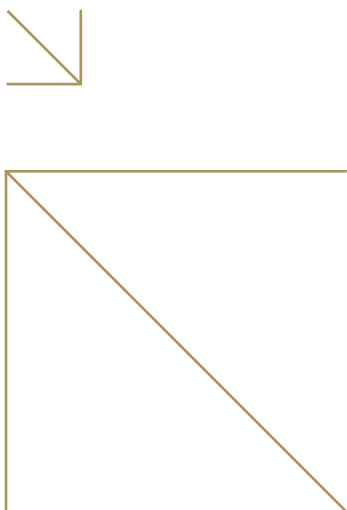
In het Kabinetsstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering (2002) is het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering bij intermediairs en overheden een belangrijk onderwerp.

De maatregelen zoals beschreven in deze beleidsnotitie concretiseren de beleidsuitspraken zoals gedaan in het Kabinetsstandpunt. In de beleidsnotitie komen diverse ontwikkelingen samen:

- De wens om de handhaving te intensiveren en te professionaliseren
- De in 1999 aan de Tweede Kamer toegezegde wettelijke regeling die de betrouwbaarheid van de taakuitvoering door intermediairs (laboratorium, adviesbureau, aannemer, transporteur, grondbank, reiniger van grond en baggerspecie) en certificerende instellingen in het bodembeheer moet vergroten.
- Daarnaast is voor een evenwichtige benadering ook aandacht voor de taakuitvoering door de overheid geboden.

Het initiatief voor de regeling is genomen door het ministerie van VROM in samenwerking met het ministerie van VenW. Uitgangspunt is een maximale ruimte voor zelfregulering, maar binnen publiekrechtelijk gestelde grenzen. De publieke grenzen worden ingegeven door de noodzaak om voor overheidsbeslissingen te beschikken over betrouwbare en kwalitatief goede informatie. Om de betrokken intermediairs maximale ruimte te geven om aan hun eigen verantwoordelijkheid invulling te geven, is gekozen voor het instrument van certificatie en accreditatie.

In de afgelopen jaren is gebleken dat een regeling uitsluitend



gebaseerd op vrijwillige afspraken onvoldoende vruchten afwerpt, met name vanwege partijen die zich aan deze afspraken onttrekken. Daarom is gekozen voor een wettelijke regeling die het nakomen van afspraken zal borgen en het publieke belang van juiste informatie dient.

Voornemens

Op grond van de gemaakte analyses zullen in de beleidsnotitie de volgende voorstellen nader zijn uitgewerkt.

a. Intermediairs worden erkend en aanspreekbaar

Intermediairs kunnen door de overheid zelfstandig worden aangesproken op de juistheid van hun werkzaamheden. Het doel hiervan is de handhaafbaarheid van bestaande regels te vergroten. Op dit moment zijn alleen de opdrachtgevers aanspreekbaar, hetgeen in de praktijk tot onbevredigende situaties leidt. Intermediairs worden direct aanspreekbaar door middel van een erkenningsregeling. De erkenning vindt plaats door de ministers van VROM en van VenW. Op grond van deze regeling kunnen intermediairs per activiteit erkend worden indien ze voldoen aan kwaliteits- en integriteitseisen. Zonder erkenning zal het verboden worden een aangewezen activiteit uit te voeren. Een uitkomst van de regeling zal zijn dat gegevens die aan het bevoegd gezag worden verstrekt uitsluitend afkomstig zijn van erkende intermediairs.

b. Tegengaan belangenverstrengeling

De integriteit van de uitvoerders moet beter worden gewaarborgd. Functiescheiding zal op enkele essentiële plaatsen verplicht worden, teneinde de (schijn van) belangenverstrengeling tegen te gaan en de gelegenheid tot fraude te beperken. Dit is met name aan de orde bij de milieukundige begeleiding van bodemsaneringen en keuring van partijen grond en bouwstoffen in het kader van het Bouwstoffenbesluit. Bij deze functies is de prikkel tot fraude het grootst.

c. Harmonisatie van uitvoeringsregels; herijking regelgeving

Op dit moment bestaan veel elkaar overlappende uitvoeringsregels van zowel private als overheidszijde. Daarnaast zijn er lacunes in de regelgeving, bijvoorbeeld voor de uitvoering van een bodemsanering. Eén van de beoogde maatregelen is dan ook het creëren van een overzichtelijke en geharmoniseerde set van kwaliteitsregels. De betrokken

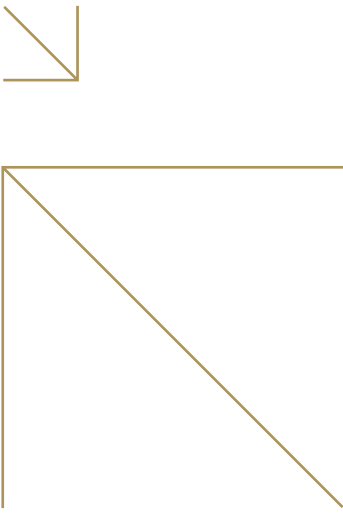
marktpartijen hebben onder andere via de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) de mogelijkheid om kwaliteitsregels te ontwikkelen. Deze worden door de verantwoordelijke ministeries beoordeeld en zullen als basis dienen voor de erkenning van intermediairs. Overigens dienen bij deze zelfregulering uitgangspunten als deregulering en eenvoud worden nagestreefd. In elk geval is dit één van de gezichtspunten waarmee de ontwikkelingen door het Rijk gevolgd worden. Voor de ontwikkeling en het beheer van kwaliteitsdocumenten is aan de SIKB een subsidie verstrekt. Zonodig zal de overheid zelf kwaliteitseisen stellen. Veel van de bestaande wettelijke uitvoeringsregels kunnen vervallen of worden vervangen door richtlijnen gebaseerd op certificatie of accreditatie. Hiermee wordt mede invulling gegeven aan de thans lopende herijking van de regelgeving.

d. Toezicht en handhaving door de overheid

De taakuitoefening door de overheid, met name toezicht en handhaving, moet verbeteren. Met de provincies, gemeenten en waterschappen zijn inmiddels afspraken gemaakt over de wijze waarop de professionalisering van de handhaving gestalte krijgt en over de datum waarop de kwaliteitsverbetering bij de overheid gerealiseerd moet zijn. Met de brief van 31 oktober 2002 (TK 2002 – 2003, 22 343, nr. 72) is de Tweede Kamer hierover reeds geïnformeerd.

e. Instrumenten

Tegen intermediairs die regels inzake kwaliteit of integriteit overtreden moeten maatregelen genomen kunnen worden. Van sanctiemogelijkheden gaat een zekere preventieve werking uit. Voorgesteld wordt dan ook om in de wettelijke regeling de mogelijkheid op te nemen om een afgegeven erkenning voor een activiteit te schorsen of in te trekken. De betreffende intermediair kan dan (tijdelijk) zijn werkzaamheden niet voortzetten. Op deze wijze kan de overheid de drijfveer voor onjuist handelen effectief tegengaan. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen private en publieke intermediairs. Ook de prestaties van overheidsadviesbureaus, -grondbanken en -laboratoria zullen dus onder de regels voor kwaliteit en integriteit vallen. Daarnaast is het gewenst greep te hebben op de taakuitoefening door certificerende instellingen. Ook voor hen is het gewenst een erkenningsregeling in te voeren. Hoe het toezicht op de



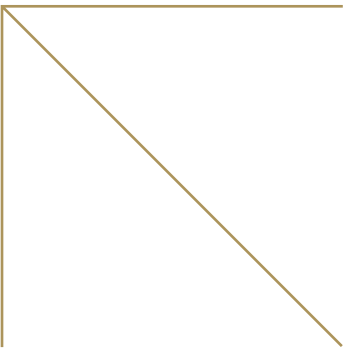
naleving van de instrumenten georganiseerd wordt en wat de eventuele gevolgen voor de handhaving capaciteit zijn, zal in het wetsvoorstel verder worden uitgewerkt.

Een wetsontwerp tot wijziging van de Wet milieubeheer wordt binnenkort naar de Raad van State gezonden en vervolgens bij de Tweede Kamer ingediend. Daarmee wordt de mogelijkheid gecreëerd om de hiervoor beschreven maatregelen wettelijk te regelen middels een uitvoeringsbesluit en -regeling. Rekening zal worden gehouden met de uitgangspunten voor de herijking van regelgeving, zoals weergegeven in de brief van 23 oktober 2002 van de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer (TK 2002 - 2003, 28600 XI, nr. 10) en de prioriteit die daarbij is gegeven aan het onderwerp beleidsvernieuwing bodemsanering. De werkzaamheden zijn er op gericht de regeling per 1 januari 2005 in werking te doen treden.

De regeling brengt zowel kosten als baten met zich mee. De kosten zijn berekend op naar schatting (ca.) € 10,5 miljoen per jaar. De (financiële en bestuurlijke) voordelen van een structurele regeling ter voorkoming van fouten en fraude wegen - blijkens een bedrijfseconomische studie - naar verwachting ruimschoots op tegen de kosten. KWALIBO levert immers niet alleen uitgaven, maar ook een vermindering van herstelkosten. De omvang van de herstelkosten is niet te ramen. Naar verwachting echter weegt de verlaging van de herstelkosten op tegen de kosten van invoering van de regeling. Voor de bouwsector blijken de herstelkosten 5-10 % van de omzet te bedragen. Voor de bodembeheersector liggen de herstelkosten naar verwachting minimaal in dezelfde range, hetgeen betekent € 30 - 60 miljoen per jaar. Dit wil zeggen dat de kwaliteitsinvestering bij een reductie tussen de 15 en 30% van de vermoedelijke herstelkosten al lonend is.

De beleidsnotitie is tot stand gekomen in overleg met een groot aantal betrokkenen. Een overzicht van de reacties op conceptversies en de wijze waarop deze zijn verwerkt, is opgenomen in bijlage 8.





1. Inleiding

In de keten van het bodembeheer (zowel landbodems en waterbodems) bestaan grote verschillen tussen algemeen aanvaarde (kwaliteits-)normen en de uitvoeringspraktijk. Dat geldt voor bodembeheer in het algemeen en bodemsanering en de behandeling van grond en baggerspecie in het bijzonder.

Het Kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing Bodemsanering (2002) constateert dat een bodemsanering vele schakels en dus kwetsbare overdrachtsmomenten kent. Er zijn vele partijen bij betrokken: opdrachtgever, onderzoeksbureau, laboratorium, aannemer, milieukundig begeleider, transporteur van grond, grondreiniger, gebruiker van grond en/of stortplaatseigenaar, en de bevoegde overheid die dient te waken over de kwaliteit van deze hele operatie.

Na een reeks rapportages en incidenten is de overtuiging gegroeid dat het wenselijk is om de kwaliteit van de uitvoering van het bodembeheer te verbeteren. Eerder al, in 1999 heeft de minister van VROM aan de Tweede Kamer toegezegd een wettelijke regeling te ontwikkelen die de betrouwbaarheid van de taakuitvoering door intermediairs (laboratorium, adviesbureau, aannemer, transporteur, grondbank, reiniger van grond en baggerspecie) in het bodembeheer moet vergroten. Het initiatief voor de regeling is genomen door het ministerie van VROM in samenwerking met het ministerie van VenW. Deze ministeries zijn de verantwoordelijke departementen voor de beoogde regeling.

Naast aandacht voor intermediairs is ook aandacht voor de rol van het bevoegd gezag voor landbodems en waterbodems gewenst. Het bevoegd gezag vervult immers een cruciale rol in de keten van het bodembeheer. Door het goedkeuren van initiatieven, het toezicht houden op de uitvoering en uiteindelijk het beoordelen van het bereikte resultaat is de werkwijze van het bevoegde gezag het bepalende referentiekader voor de andere actoren in de keten.

Deze notitie beschrijft de inhoud en de belangrijkste uitwerkingpunten van de voorgenomen wettelijke regeling voor intermediairs. Ook worden de ambities en voornemens ten aanzien van de verbetering van de taakuitoefening van het bevoegd gezag beschreven.

Door middel van deze beleidsnotitie informeren de bewindslieden van VROM en VenW andere overheden en marktpartijen over de gemaakte en te maken keuzes. Op basis van de beleidsnotitie en de besluitvorming daarover door de bewindslieden van VROM en van VenW wordt het ontwerp van de wettelijke regeling opgesteld. Voor de uitwerking is een projectgroep ingesteld (projectgroep KWALIBO).

Het concept van de beleidsnotitie is uitgebracht in september 2001. Het concept is met het verzoek om reactie verzonden aan vele betrokkenen en is in veel presentaties aan de orde geweest. Bij het opstellen van de definitieve versie van de beleidsnotitie heeft de projectgroep dankbaar gebruik gemaakt van de vele schriftelijke en mondelinge reacties op het concept. In bijlage 8 gaan we nader in op deze reacties en de daaraan verbonden conclusies.

KWALIBO is door het ministerie van Economische Zaken gekwalificeerd als voorbeeldproject in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW), onderdeel Normalisatie & Certificatie.

2. Aanleiding en beleidsuitgangspunten

2.1 Aanleiding voor kwaliteitsverbetering

2.1.1 Ontwikkelingen in het bodembeheer in Nederland

Goede uitvoering van het bodembeheer is niet vanzelfsprekend. In Nederland is de laatste 20 jaar veel kennis en ervaring opgedaan met het omgaan met verontreinigde grond en baggerspecie, het voorkomen van bodemverontreiniging, het beheer van verontreinigde locaties en de sanering daarvan. De ontwikkelingen hebben zowel plaatsgevonden in de praktijk (denk aan saneringstechnieken) als in het beleid (beleidsvernieuwing). Dat neemt niet weg dat er ook problemen zijn en dat de kwaliteit van de uitvoering van het bodembeheer om aandacht vraagt. De genoemde periode heeft ook duidelijk gemaakt, dat er veel samenhang is tussen activiteiten die benoemd worden als bodembescherming, -beheer en -sanering. Het blijkt namelijk dat de uitvoering van het bodembeheer gevoelig is voor fouten en voor fraude. In de eerste plaats denken we daarbij aan de uitvoering van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming. Maar ook de juiste uitvoering van het waterbodembeleid, het bodembeschermingbeleid en het bouwstoffenbeleid vraagt aandacht. In het onderstaande gaan

we in op de oorzaken en achtergronden van deze constatering.

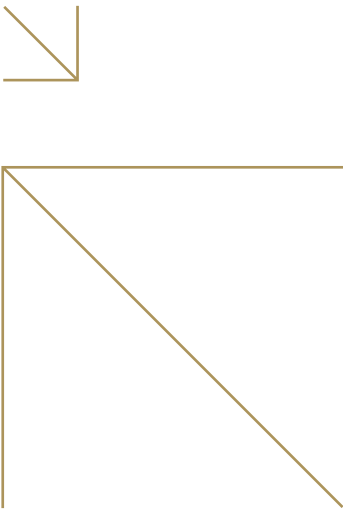
2.1.2 Bodemsanering en grondverzet

Er blijkt een verschil te bestaan tussen de planvorming en de uitvoeringspraktijk bij bodemsaneringen. Dit gebeurt zowel onbedoeld als met opzet. Onderzoek van de Inspectie van VROM¹ wijst uit dat meer dan 50 % van de saneringen anders wordt uitgevoerd dan volgens plan. Het beoogd resultaat wordt in ruim 50% van de gevallen niet gehaald, terwijl in 25 % van de saneringen niet duidelijk is waarom dat zo is. De verschillen worden veroorzaakt door onvolledigheden of fouten in het onderzoek of de uitvoering, maar ook doordat afspraken onvolledig of niet helder zijn. Niet iedere afwijking is uiteraard een probleem. De algemene indruk is zelfs, dat het merendeel van de afwijkingen – gegeven de concrete situatie tijdens het werk – zijn aan te merken als afwijkingen ten gunste van het te behalen resultaat. Het hoge percentage van de afwijkingen wijst echter wel op een gebrek aan efficiency en betrouwbaar-

1. Evaluatie uitvoering saneringsregeling Wet bodembescherming, VROM, januari 2000

Sanering voor woningbouw

Vlak na de bouw van woningen op een voormalig bedrijfsterrein in 1999 rezen er twijfels over de goede uitvoering van de sanering ter plaatse. Zo werd er direct onder een woning nog een cyanide-verontreiniging aangetroffen. In een daaropvolgend onderzoek van een accountantsbureau bleek dat er tijdens het hele saneringsproces en de voorbereiding daarvan zowel inhoudelijke als procedurele fouten zijn opgetreden. Ten eerste is de locatie niet volgens de voorgeschreven strategie onderzocht, waardoor de verontreinigings(situatie) niet goed in beeld is gebracht. Zo is een groot aantal boringen niet doorgezet tot de vereiste diepte. Voor andere boringen is een verkeerde boortechniek toegepast. Deze afwijkingen werden niet gemeld in het saneringsplan, dat de betreffende twee buurgemeenten indienden. De genoemde cyanide-verontreiniging onder een woning had kunnen worden voorzien door goed (voor)onderzoek. Daarnaast is gebleken dat voormalige opstallen tot onvoldoende diepte waren gesloopt, waardoor na de sanering relatief ondiep nog funderingen en puin werden aangetroffen. Ten tweede bevatte het ingediende saneringsplan tegenstrijdigheden. Tijdens de sanering is in strijd met het saneringsplan op twee deellocaties geen signaallag aangebracht tussen de ondergrond en de leeflaag. Ter plaatse van te bouwen villa's is zonder formele instemming van Gedeputeerde Staten een leeflaag van 1 meter toegepast in plaats van de afgesproken 2 meter. Met de wijziging is alleen op ambtelijk niveau, door één ambtenaar, ingestemd. Ten derde is geconstateerd, dat tijdens het maken van schroefpalen onvoldoende veiligheidsmaatregelen werden getroffen gezien de verontreiniging met creosoot, onder andere omdat onvoldoende kennis was genomen van de verontreinigingssituatie ter plaatse. De hergebruiksmogelijkheden van de opgeboorde grond zijn tegen de afspraken in op basis van zintuiglijke beoordeling bepaald. Afwijkingen van het saneringsplan werden tijdens de sanering niet formeel gemeld aan de provincie. Het toepassen van (toegestane) licht verontreinigde grond van buiten de locatie is niet volgens de regels gebeurd waardoor de grond niet meer is te traceren of separaat is te verwijderen. Het evaluatierapport van de sanering beschrijft niet alle afwijkingen van het saneringsplan. Het evaluatierapport maakt evenmin melding van een aanvullend nader onderzoek dat werd uitgevoerd toen het saneringsplan al was ingediend bij de provincie.



heid van de in de plannen vastgelegde informatie. De nog niet volledig geïmplementeerde beleidswijzigingen op het gebied van bodemsanering, de beperkte registratie van de verwerking van vervuilde grond en het gebrek aan toezicht en handhaving van de overheid maken bovendien dat er volop mogelijkheden zijn om aan al te stringente verplichtingen te ontkomen. Het niet goed uitvoeren van bodemonderzoek en bodemsaneringen leidt uiteindelijk tot (een te hoog risico op) schade van financiële, milieuhygiënische en bestuurlijke aard. Het is ook regelmatig aanleiding tot twijfel aan de integriteit van overheid en marktpartijen².

Ook bij grondverzet zonder sanering bestaan in de praktijk problemen. De regelgeving is voor betrokkenen niet altijd duidelijk. In de praktijk blijkt dat grondstromen vaak niet of onvoldoende geregistreerd worden. Soms worden partijen die niet geschikt zijn voor het beoogde gebruik toegepast, of toegepast zonder dat is voldaan aan de daarvoor afgesproken regels. Juist bij het verzet van grote hoeveelheden grond zijn grote financiële belangen gemoeid, zowel bij de markt als bij de overheid.

De twijfel aan de integriteit was ook het onderwerp in het OM-rapport 'Wie betaalt, bepaalt'. Dit rapport heeft in november 1999 in de Tweede Kamer geleid tot het stellen van vragen over o.a. de betrouwbaarheid van (de werkzaamheden van) intermediairs in de bodemsector. In antwoord daarop heeft de minister van VROM een wettelijke regeling toegezegd³.

In het Kabinetsstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering (2002)⁴ is het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering een belangrijk onderwerp. Op de concretisering daarvan gaan we in paragraaf 2.2 in.

2.1.3 Waterbodems en verwerking van baggerspecie

In het Tienjarensценario Waterbodems is het beleid geschetst voor de aanpak van verontreinigde waterbodems. Het Tienjarensценario legt de nadruk op de uitvoeringsaspecten van de saneringsoperatie.

In de Kabinetsreactie⁵ neemt de Regering onder meer tot beleidsuitgangspunt dat de ontwikkeling van de markt voor producten van baggerspecieverwerking moet worden bevorderd door:

- Het tot stand brengen van milieuhygiënische en bouwtechnische kwaliteitsborging, en vervolgens certificering van producten uit verwerkte baggerspecie.
- Het gebruik van grondbanken te bevorderen om de vraag naar en het aanbod van producten uit baggerspecie beter op elkaar af te stemmen.

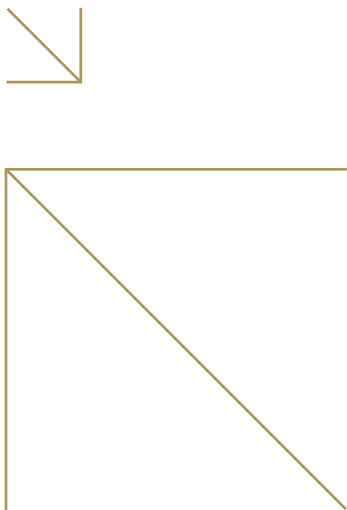
2.1.4 Bodembescherming

De toepassing van grond in werken, het actief bodembeheer en de monitoring van de bodemkwaliteit vormen essentiële onderdelen van het bodembeschermingsbeleid. Bij de organisatie van de kwaliteitsborging treden bij de uitvoering van bodembescherming gelijksoortige problemen op als bij bodemsaneringen. Er is daarom voor gekozen ook de uitvoering van het grootste deel van het bodembeschermingsbeleid onder de werking van de voorgenomen wettelijke regeling te brengen. Alleen de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming bedrijfsmatige activiteiten (NRB) behelst een min of meer omvattende regeling op kwaliteitsgebied. Voor de NRB zal worden verkend of het onder de regeling brengen ervan eveneens gewenst is.

2.1.5 Ontbreken van goede uitvoeringsafspraken

Het ontbreken van goede uitvoeringsafspraken vormt een hinderpaal voor (strafrechtelijke) handhaving. Het ontbreken van goede afspraken is niet alleen een bron van fouten of fraude. Het ontbreken van een helder referentiepunt bemoeilijkt het om onzorgvuldigheden of fraude aan te pakken. Vanuit juridische invalshoek, met name de strafrechtelijke handhaving, vormt het ontbreken van geaccepteerde afspraken over metingen en monsterneming een probleem. De uitslag van een meting wordt in de regel in een getal uitgedrukt. Dat betekent dat er gemeten moet worden. De meting is in zo'n geval ook het fundament onder de bewijsvoering. De meting moet dan ook correct en volgens vaste procedures gebeuren, zodat bij een hernieuwde meting een vergelijkbaar getal uit de bus (het potje) komt. Als er op dit punt vragen zijn, werkt dat

2. Nota De Grondstroom Doorgrond, VROM, september 1996; Zand Erover, VROM, 2001
 3. Vragen van de leden Poppe en Crone en antwoorden van de minister van VROM, Tweede Kamer, nr 2990001380 en 2990001400
 4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 199, nr 1
 5. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 401 nr 28



vrijwel altijd in het nadeel van de Officier van Justitie. Enige twijfel kan al snel ontstaan als de gehanteerde meetmethode of de juiste uitvoering daarvan wordt aangevochten. Helaas zijn er weinig voorschriften ten aanzien van analyse en monsterneming die de Officier van Justitie een goed juridisch houvast voor bewijsvoering bieden. Dit bemoeilijkt de handhaving⁶.

2.2 Beleidsuitgangspunten

2.2.1 Doel: verbetering kwaliteit van de uitvoering

In het bovenstaande is aangegeven dat een goede uitvoering van het bodembeheer niet vanzelfsprekend is en wat de oorzaken en achtergronden daarvan zijn.

Om te komen tot een structurele verbetering van de situatie is het noodzakelijk om zowel bij intermediairs als bij overheden:

- het voorkomen van fouten te verbeteren;
- de mogelijkheden tot fraude te beperken;
- het toezicht te verbeteren;
- de handhaafbaarheid te verbeteren;
- het kwaliteitsbesef in het denken en doen van de hele bodembeheerketen te integreren.

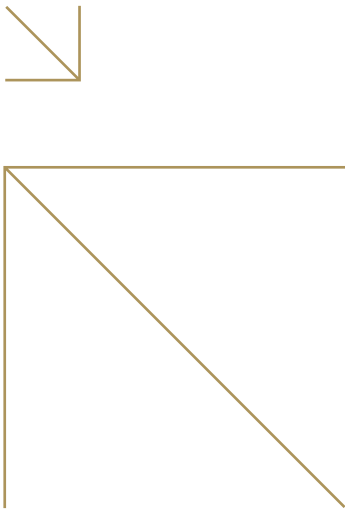
De wijze waarop de gewenste verbetering van de kwaliteit van de uitvoering kan worden bereikt is beschreven in de volgende hoofdstukken. Aan de uitwerking hebben de onderstaande uitgangspunten ten grondslag gelegen.

2.2.2 Uitgangspunt 1: verbetering taakuitvoering in de hele bodembeheerketen

Willen we het bovenbeschreven doel bereiken, dan heeft de taakuitvoering in de hele keten van het bodembeheer, dus zowel de taakuitvoering door intermediairs als de taakuitvoering door het bevoegd gezag, aandacht.

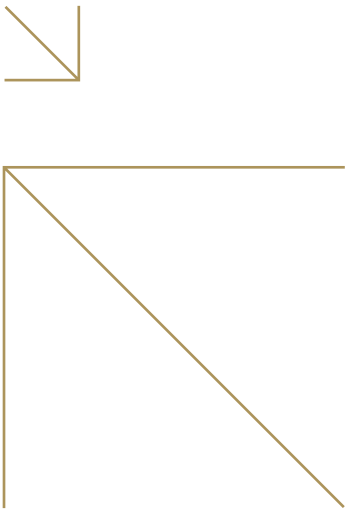
Het Kabinetsstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering (hoofdstuk 6 "Verbetering van de kwaliteit van de uitvoering"), de nota Met Recht Verantwoordelijk en de evaluatie van het Bouwstoffenbesluit noemen in dit verband onder meer de volgende maatregelen:

6. Zie De strafrechter en techniek; een twijfelachtige relatie, mr. A. de Lange, (officier van justitie te Breda, tevens landelijke coördinator milieu bij het openbaar ministerie) in Milieu en Recht, april 2001



Tabel 1. Maatregelen voor kwaliteitsverbetering in het bodembeheer

Intermediair / opdrachtgever	Bevoegd gezag
<p>Eisen aan kwaliteit en integriteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wettelijke regeling voor kwaliteitsborging van werkzaamheden door bodemintermediairs De regeling steunt op 3 pijlers: <ol style="list-style-type: none"> 1. Kwaliteitseisen aan werkzaamheden, functies en personen 2. Eisen aan organisatie (functiescheiding) 3. SIKB stelt certificatie-regelingen op en houdt deze actueel • Persoonscertificatie voor monsternemer ihkv Bouwstoffenbesluit en voor milieukundig begeleider wordt overwogen • Sancties (intrekken of schorsen erkenning) leiden ertoe dat intermediair functie niet meer mag uitoefenen 	<p>Eisen aan kwaliteit en integriteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bevoegde overheden stellen gezamenlijk kwaliteitseisen vast voor uitvoeren van Wbb-taken en zorgen er voor dat getoetst wordt of deze worden nageleefd Daarbij wordt aandacht geschonken aan scheiding van toezicht en handhaving enerzijds en taken die leiden tot een beschikking anderzijds • SIKB stelt certificatieregelingen op en houdt deze actueel • Verplichting om besluiten te baseren op adviezen en rapporten van erkende intermediairs met kwaliteitscertificaat
<p>Toezicht</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verplichte paragraaf in saneringsplan waarin de milieukundige begeleiding op cruciale punten in de sanering is beschreven 	<p>Toezicht en handhaving</p> <ul style="list-style-type: none"> • In het kader van het project "Professionalisering van de handhaving" worden kwaliteitscriteria voor de handhaving geformuleerd • Bevoegd gezag stelt toezichts- en handavingsplan op met aard en frequentie van overheidstoezicht • Verbetering wettelijke bepalingen Wbb en Bouwstoffenbesluit • Saneringsbeschikkingen worden aangepast met oog op handhaafbaarheid
<p>Evaluatierapport</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voorschriften voor inhoud en termijn van indienen van evaluatierapport • Milieukundige begeleider die evaluatierapport opstelt moet onafhankelijk zijn van opdrachtgever of bevoegde overheid, zodat geen vermenging van functies en dus belangen optreedt 	<p>Evaluatierapport</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wettelijke regeling inzake instemming met evaluatierapport
<p>Grondstromen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestemming afvoergrond en kwaliteit aanvulgrond + wijze waarop kwaliteit wordt vastgesteld, wordt vastgelegd in (sanerings-)plan • Opstellen en actueel houden certificatieregels gebeurt door / via de Stichting Bouwkwaliteit (inclusief certificerende instellingen en SIKB) 	<p>Grondstromen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vastlegging eisen aan grondstromen in modelverordening of beleidsplan • Opstellen handavingsuitvoeringsmethode (HUM)- grondstromen • Uitbreiding van de normadressaten in het Bouwstoffenbesluit (niet alleen de gebruiker van bouwstoffen, maar ook de onderaannemer, aannemer, directievoerder en leverancier kunnen aangesproken worden)



2.2.3 Uitgangspunt 2: vereenvoudiging en harmonisatie van regels voor de kwaliteit van de uitvoering

In de dagelijkse uitvoering van het bodembeheer wordt de ingewikkeldheid en de soms onduidelijke samenloop van de bodemregelgeving en het bodembeleid als een belangrijk knelpunt ervaren. Uit diverse enquêtes en onderzoeken komt naar voren dat men “door de bomen het bos niet meer ziet”.

In het verleden zijn met goede intenties door zowel overheden als marktpartijen kwaliteitsregels geformuleerd voor onderdelen van het bodembeheer om specifieke knelpunten weg te nemen of een verbeteringslag door te voeren. In de meeste gevallen worden de regels niet beheerd (dat wil zeggen: worden niet aangepast aan nieuwe ontwikkelingen), hebben ze alleen een regionale gelding (bijvoorbeeld een gemeente) en is het opstellen met een te sectoraal perspectief gebeurd. Het gevolg is een veelheid aan regels met op onderdelen lacunes en tegenstrijdigheden. Ook het feit dat certificerende instellingen als marktpartij gebaat zijn bij het opstellen van eigen beoordelingsrichtlijnen draagt hieraan bij. Ook op dit moment nog worden initiatieven voor het maken van protocollen en beoordelingsrichtlijnen ondernomen.

Het is gewenst dat er een overzichtelijke en onderling afgestemde set kwaliteitsregels voor de kritische functies en processen in het bodembeheer tot stand komt.

De kwaliteitsregels moeten bovendien zijn afgestemd op de daadwerkelijke gebruiker. Dit betekent:

- het opstellen van landelijk geldende regels voor de kwaliteit van de uitvoering;
- het doen intrekken van bestaande kwaliteitsregels die hier niet aan voldoen (bijvoorbeeld ten gevolge van een regionaal werkingsgebied, beperkte scope of ontbreken van draagvlak);
- het ontstaan van kwaliteitsregels buiten het streefbeeld om, te ontmoedigen.

Per saldo ontstaat hierdoor een éénduidiger set van regels van een aanzienlijk kleinere omvang dan de huidige set regels.

2.2.4 Uitgangspunt 3: zowel landbodems als waterbodems

De behoefte aan een structurele regeling van de kwaliteit of integriteit bestaat voor zowel landbodems als waterbodems. De ministeries van VROM en VenW treden daarom gezamenlijk

op als initiatiefnemer voor de regeling.

In deze notitie worden enkele aspecten van het borgen van de kwaliteit in het kader van het waterbodembeleid specifiek uitgewerkt. Dit betreft met name de reikwijdte van de regeling (zie paragraaf 4.2).

2.2.5 Uitgangspunt 4: wettelijke regeling voor intermediairs

VROM en VenW willen de structurele verbetering bij bodemintermediairs bereiken door het stellen van eisen via een wettelijke regeling. Een regeling volledig gebaseerd op vrijwilligheid blijkt onvoldoende vruchten af te werpen (zie bijlage 2).

Met name het zogenaamde free riders gedrag is zonder wettelijke regeling niet te bestrijden. De regeling bouwt deels voort op eerder geformuleerd beleid, te weten het Eindrapport BEVER / UPR⁷, de discussienota “Met recht verantwoordelijk”⁸, de Wet justitiële gegevens⁹ en op discussies die tussen de minister van VROM en de Tweede Kamer zijn gevoerd over de kwaliteit van het bodembeheer¹⁰.

Doel van de wettelijke regeling is het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de uitvoering van het bodembeheer door intermediairs. Dit betekent:

- zelfregulering gebaseerd op certificering, ondersteund door een wettelijke regeling (inclusief niet-ontvankelijkheid van gegevens van niet-erkende intermediairs).
In deze notitie wordt overigens gesproken van certificatie, echter er kan in plaats van certificatie ook gebruik worden gemaakt van accreditatie. Er wordt in deze notitie geen keuze gemaakt tussen deze opties. Dit zal waar nodig later worden gedaan;
- het stellen van kwaliteitseisen aan de werkzaamheden van intermediairs;
- het stellen van eisen aan personen, organisaties en producten;
- het invoeren van een erkenningsregeling gebaseerd op certificatie¹¹ en een integriteitsbeoordeling.

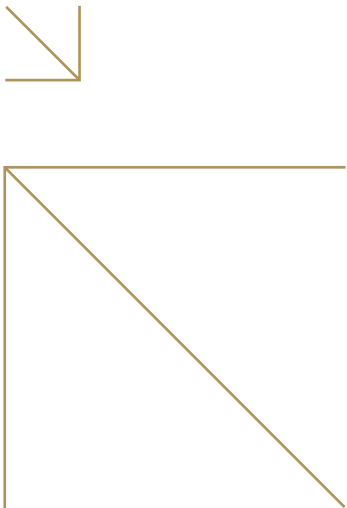
7 Eindrapport BEVER / UPR, hoofdstuk 11, VROM / Sdu, 2000

8 ministerie van VROM, maart 2001

9 Tweede Kamer, 24 797

10 Vragen van de leden Poppe en Crone en antwoorden van de minister van VROM, Tweede Kamer, nr 2990001380 en 2990001400

11 In deze notitie kan daarom in plaats van certificatie ook accreditatie worden gelezen



Sanering voormalig bedrijventerrein niet volledig

Op een voormalig bedrijventerrein in het westen van Nederland, waar verschillende bedrijven waren gevestigd, zijn woningen gebouwd. Voorafgaand aan de bouw van de woningen ter plaatse is een sanering uitgevoerd. Uit aanvullend bodemonderzoek dat is uitgevoerd na de sanering en de bouw van de woningen bleek dat de sanering onvolledig was uitgevoerd. Er waren nog restverontreinigingen aanwezig met cyanide, minerale olie, lood en PAK. Hierdoor waren aanvullende saneringsmaatregelen noodzakelijk. De aanvullende saneringskosten waren hoger dan wanneer de sanering meteen volledig was uitgevoerd.

2.2.6 Uitgangspunt 5: regeling voor bevoegd gezag

De bevoegde overheden zullen gezamenlijk kwaliteitseisen vaststellen voor het uitvoeren van hun Wbb-taken (Wet bodembescherming). Tevens toetsen zij of deze ook worden nageleefd. Daarbij schenken zij ook aandacht aan de scheiding van toezicht en handhaving enerzijds en de taken die leiden tot een saneringsbeschikking anderzijds.

De professionalisering van de handhaving verdient in dit verband bijzondere aandacht. De ministeries van VROM en Ven W, IPO, VNG en de Unie van Waterschappen zien het als noodzakelijk om de handhaving sterk te verbeteren (meer handhaving en kwalitatief betere handhaving) en op korte termijn aansprekende resultaten te bereiken. Het project "Professionalisering van de handhaving" dat wordt uitgevoerd in het kader van de nota "Met recht verantwoordelijk" biedt hiervoor goede aanknopingspunten.

2.2.7 Uitgangspunt 6: scheiding kwaliteitseisen en integriteitseisen

Nauw verwant met elkaar zijn de eisen met betrekking tot de kwaliteit van de uitvoering en integriteitseisen. Toch bestaan er

ook principiële verschillen. Kwaliteitseisen hebben betrekking op de goede uitvoering van werkzaamheden; de eisen zijn te verwoorden in certificatie-richtlijnen. Het toezicht kan privaat worden georganiseerd (certificatietoezicht) en – zo nodig – in de relatie opdrachtgever- opdrachtnemer civielrechtelijk worden gehandhaafd.

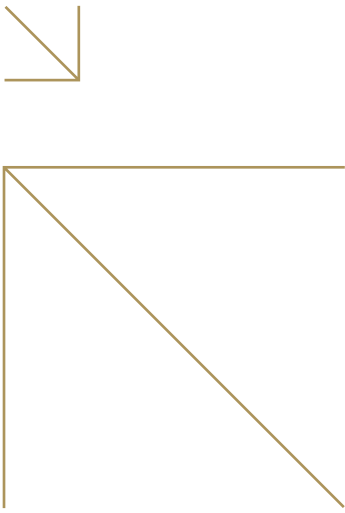
Eisen die betrekking hebben op de integriteit van de functieuitoefening (functiescheiding; geen ongewenste beïnvloeding van de weergave van het milieuhygiënisch resultaat) hebben vooral een publiek belang. Certificatie kan fraude niet in voldoende mate tegengaan. Toezicht op de integriteit zal dan ook publiek worden georganiseerd.

2.2.8 Uitgangspunt 7: certificatietoezicht naast publiek toezicht

Certificatietoezicht en publiek toezicht zijn niet uitwisselbaar. Certificatietoezicht is privaat georganiseerd toezicht. Het werkt aanvullend op het publieke toezicht (extra controles, diepgaander en specialistischer, structureler en op preventieve basis). Certificatie kan de uitoefening van publiek toezicht vergemakkelijken, omdat de gecertificeerde organisatie zijn bedrijfsprocessen transparanter heeft gemaakt. Publiek toezicht heeft echter een eigen verantwoordelijkheid: het is (mede) gericht op integriteitsaspecten en het werkt (mede) repressief. Certificatietoezicht werkt derhalve aanvullend op publiek toezicht, maar kan het publiek toezicht niet vervangen. Het laat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bevoegd gezag onverlet. Sterker nog: certificatie kan niet zonder publiek toezicht (de "stok achter de deur" van het publieke toezicht komt uitvoering van het certificatietoezicht ten goede). Dit uiteraard alleen voor zover het certificatie betreft waar publieke verantwoording een rol speelt. Dit is bij bodembeheer (inclusief bouwstoffen) het geval.

2.2.9 Uitgangspunt 8: gedifferentieerd sanctiesysteem

Er is behoefte aan een sanctiesysteem dat het de overheid mogelijk maakt om op onderdelen te sanctioneren. Een gedifferentieerd sanctiesysteem zal waarschijnlijk ook sneller toepasbaar zijn en daardoor veel effectiever. Er is mede om deze reden gekozen voor een gedifferentieerd erkenningensysteem, namelijk een erkenning per werkzaamheid en per vestigingsplaats. Sancties kunnen dan in proportionaliteit worden toegepast (naar activiteit, termijn en vestiging, door bijvoorbeeld de



erkenning voor een bepaalde activiteit in een bepaalde vestiging of meerdere vestingen gedurende 3 maanden te schorsen).

2.2.10 Uitgangspunt 9: garantie kwaliteit niet mogelijk

In het bovenstaande is uitgegaan van het formuleren van een kwaliteitsnorm voor het goed uitvoeren van de werkzaamheden. We noemen dat een procesnorm, leidend tot een procescertificaat. Een procescertificaat vermindert de kans op fouten tijdens de uitvoering van de werkzaamheden, door het nemen van preventieve maatregelen tegen het optreden van fouten. Een procescertificaat doet strikt genomen geen uitspraak over de kwaliteit van het product. Een producent die een productcertificaat voert, garandeert daarmee de kwaliteit van zijn product. Bij het bodembeheer betreft dat bijvoorbeeld de onderzochte, gesaneerde, of opgeleverde locatie.

Stel dat we er voor zouden willen kiezen om een kwaliteitsgarantie in te voeren, met andere woorden een garantie dat de locatie inderdaad in alle gevallen aan de opgegeven specificaties voldoet?¹² Daarbij kan gedacht worden aan een certificaat dat de kwaliteit van de bodem aangeeft en benodigd is bij elke transactie.

We moeten constateren dat met de huidige kennis en onderzoekstechnieken een grote spreiding van resultaten zeer vaak voorkomt. Het afgeven van een garantie heeft bij zo'n spreiding van resultaten meer het karakter van het stellen van een verzekering dan van inhoudelijke werkzaamheden gericht op borging.

De kosten van een dergelijk systeem blijken in vergelijking met andere kwaliteitsmaatregelen bovendien relatief hoog. Een rekenvoorbeeld kan inzicht geven.

Stel, dat voor de bouw of overdracht van een woning een certificaat (aangevend dat de locatie geschikt is) benodigd is. Iemand, bijvoorbeeld een verzekeraar of bodemaccountant, staat dan garant voor eventueel later blijkende onjuistheden. Er is dus sprake van een vorm van risico-overdracht¹³.

Stel ook dat een dergelijk certificaat een (verzekerings-)premie vereist van bijvoorbeeld € 900,- voor onverdachte terreinen met alleen een controle, tot € 4.500,- voor verdachte terreinen waar uitgebreidere verificatie door de bodemaccountant nodig is. Voor een gewogen gemiddelde nemen we € 1.800,- per overdracht aan.

Uiteraard zal de verzekeraar / bodemaccountant een hoogwaardig systeem van kwaliteitsborging van toeleveranciers eisen. Alleen dan wil hij immers garant staan voor later blijvende onjuistheden. De kosten van de (verzekerings-)premie komen dus bovenop de kosten van hoogwaardige kwaliteitsborging.

In 1998 werden 280.000 woningen verhandeld. Indien uitgegaan wordt van een gemiddelde van € 1.800,- per transactie bedragen de totale kosten € 510 miljoen/jaar. Deze kosten hebben alleen betrekking op (verzekerings-)premies.

Zij staan los van de relatief beperkte kosten voor daadwerkelijke inspanning voor kwaliteitsborging van circa € 10,5 miljoen per jaar (zie hoofdstuk 8 Bedrijfseconomische effecten van dit rapport). Gelet op deze kosten wordt afgezien van het invoeren van een verplicht systeem met een kwaliteitsgarantie voor locaties.

¹² Een dergelijk systeem wordt thans gehanteerd in Australië.

¹³ Een systeem waarbij de saneerder zelf de garantie geeft en het risico voor later blijvende onjuistheden draagt, is alleen geschikt voor zeer grote aanbidders. Alleen zij zijn immers door risicospreiding in staat om de grote onzekerheden te dragen. Een dergelijke maatregel zou een grote wijziging op markt van aanbidders tot gevolg hebben.

3. Taakuitvoering door het bevoegd gezag

In de bodembeheerketen is ook de overheid in de rol van bevoegd gezag voor landbodems en waterbodems een belangrijke actor. Conform de beleidsuitgangspunten als verwoord in hoofdstuk 2 loopt de kwaliteitsontwikkeling bij de overheid momenteel via verschillende sporen.

In het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) zullen tot en met 2005 de zogenoemde rechtstreekse gemeenten vrijwel allemaal bevoegd gezag in het kader van de saneringsparagraaf van de Wet bodembescherming worden. Aan deze bevoegd gezag-status zijn voorwaarden verbonden. De belangrijkste daarvan zijn: het beschikken over een toereikende administratieve organisatie, een adequaat toerustingniveau van de 'bodemorganisatie' en een heldere functiescheiding tussen de in het geding zijnde publieke en andere belangen van de gemeente. Alle betrokken gemeenten treffen maatregelen om aan deze criteria te voldoen.

Kwaliteitsafspraken voor de taakuitvoering door het bevoegd gezag zijn door de SIKB nader uitgewerkt in een normblad voor de sanering van landbodems door de provincies. In de loop van 2003 zal een vergelijkbaar normblad voor gemeentelijke bevoegde gezagen en waterkwaliteitsbeheerders worden opgesteld. Een normblad voor bodembeschermingstaken voor het bevoegd gezag wordt overwogen.

Een normblad betreft een concretisering en integratie van kwaliteitsafspraken vanuit verschillende beleidsdocumenten, het ISV en het toetsingskader van de ministeries van VROM en VenW. De provincies hebben in 2002 de intentie uitgesproken om hun taakuitvoering voor sanering van landbodems in te richten conform de kwaliteitseisen in het normblad.

Professionalisering van de handhaving

In het Eindrapport BEVER / UPR is aangegeven dat het publiek toezicht op de werkzaamheden van intermediairs zal worden geïntensiveerd en geoptimaliseerd.

Dit is begin 2002 door het Kabinet benadrukt in het Kabinetsstandpunt over de beleidsvernieuwing van de bodemsanering. Parallel hieraan is dezelfde prioriteit uitgesproken in de discussienota "Met recht verantwoordelijk".

Eén van de voorstellen in de discussienota is het uitwerken van mogelijkheden om de uitvoering van handhaving (verder) te professionaliseren. Bij uitwerking van dit voorstel is gebleken dat –

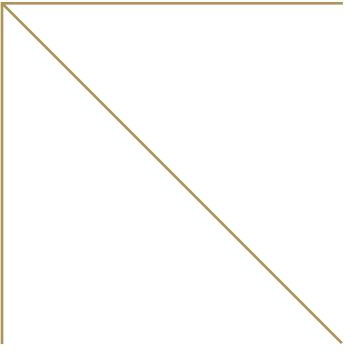
onafhankelijk van eventuele wijzigingen in de uitvoeringsstructuur – overeenstemming bestaat over de behoefte aan heldere, meetbare en door iedereen onderschreven criteria voor de kwaliteit van de handhaving en het handhavingproces.

Naar aanleiding van de discussienota "Met recht verantwoordelijk" hebben het rijk (VROM, V&W), de provincies (IPO), de gemeenten (VNG) en de regionale waterkwaliteitsbeheerders (UvW) begin 2002 besloten om gezamenlijk een project op te starten ter verbetering ("professionalisering") van de milieuhandhaving. Deze milieuhandhaving heeft niet alleen betrekking op (het inrichtingenregime van) de wet milieubeheer en de wet verontreiniging oppervlaktewater, maar ook op alle taken (inclusief het werkenregime) in het kader van bodembescherming en bodemsanering. De stappen in dit professionaliseringstraject zijn – kort samengevat – de volgende:

Gezamenlijk worden kwaliteitscriteria voor (goede) handhaving ontwikkeld, gebaseerd op het "adequate handhavingproces" van de Landelijke Coördinatie Commissie Milieuwethandhaving (LCCM). Deze criteria zijn per 1 november 2002 door de gezamenlijke partners vastgesteld en aan alle bevoegde instanties verspreid. De criteria zullen in een later stadium bij AMvB worden vastgelegd. Vanaf 1 november 2002 houden alle gemeenten, milieudiensten, waterschappen, provincies, VROM-inspectie en de regionale diensten van Rijkswaterstaat hun huidige uitvoeringskwaliteit tegen het licht door een zelfevaluatie. Dit doen zij aan de hand van een landelijke vragenlijst, die in november 2002 is ontwikkeld op basis van de set criteria. Begin 2003 vindt bij elke instantie een externe audit over die evaluatie plaats. Alle evaluaties samen leveren provinciaal en landelijk een nulmeting op.

Vanuit deze uitgangssituatie wordt bepaald wat nog moet gebeuren om de kwaliteit en professionaliteit per handhavingorganisatie op het gewenste niveau te krijgen. De provincie treedt hierbij op als regisseur. De bereikte resultaten zullen, onder de verantwoordelijkheid van de regisseurs en op nog af te spreken ijkmomenten getoetst worden.

Dit verdere traject is niet vrijblijvend. Provinciale regisseurs en in voorkomende gevallen de ministers zullen waar nodig interveniëren om de gemaakte afspraken na te komen en om per 1 januari 2005 het afgesproken kwaliteitsniveau te halen. Mocht dat niet lukken dan kunnen de ministers – conform het wetsontwerp Handhavingstructuur – dwingende maatregelen treffen om de uitvoeringsstructuur van de handhaving te verbeteren.



4. Taakuitvoering door intermediairs

4.1 Hoofdlijn van de regeling

4.1.1 Doel van de regeling

Doel van de wettelijke regeling is het vergroten van de betrouwbaarheid van de taakuitvoering door intermediairs (laboratorium, adviesbureau, aannemer, transporteur, grondbank, reiniger van grond en verwerker van baggerspecie). Dit gebeurt op zowel kwaliteitsaspecten als integriteitaspecten. Het doel wordt uitgewerkt langs de volgende lijnen:

- Zelfregulering, ondersteund door een wettelijke regeling
- Het stellen van kwaliteitseisen aan de werkzaamheden van intermediairs voor alle relevante activiteiten in het bodembeheer via procescertificatie (in enkele gevallen productcertificatie).
- Het stellen van eisen aan personen die actief zijn op die plaatsen waar de gevoeligheid voor fouten groot is.
- Tevens wordt gekozen voor het (verder) doorvoeren van functiescheiding in de organisatie van het werk op die plaatsen waar de gevoeligheid voor fouten en fraude groot is.
- Het stellen van eisen aan producten
- Het invoeren van een erkenningsregeling gebaseerd op certificatie en een integriteitsbeoordeling voor zowel intermediairs als certificerende instellingen.

Deze punten worden in het onderstaande toegelicht.

4.1.2 Zelfregulering ondersteund door wettelijke regeling.

De KWALIBO-regeling wil optimaal gebruik maken van kennis en ervaringen van overheid en marktpartijen. Dit betreft zowel het toezicht op als het ontwikkelen en actueel houden van de technische kwaliteitseisen. Belangrijk bij deze in te zetten lijn is bovendien dat alleen een regeling die kwaliteitsbesef, draagvlak voor normen en preventie via kwaliteitsborgingsystemen stimuleert tot een daadwerkelijke verbetering van het bodembeheer kan leiden.

In het verleden zijn, zowel door overheid als marktpartijen, diverse kwaliteitsinitiatieven ten aanzien van delen van het bodembeheer in Nederland ondernomen. Geconstateerd moet worden dat deze pogingen tot nu toe niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen (zie bijlage 2).

Een systeem dat alleen is gebaseerd op intensivering van controle en handhaving door de overheid zal gezien de ervaringen minder effectief zijn. Dat geldt ook voor een systeem dat alleen door de markt is geïnitieerd. Wanneer een certificatiesysteem niet wettelijk verplicht is zullen er naar verwachting te veel intermediairs overblijven die zich niet (geheel) aan de regels houden (de free riders). Een effectief systeem heeft een mix van beide, waarbij zelfregulering (met certificatietoezicht) en publiek toezicht aanvullend op elkaar werken.

In de discussienota "Met recht verantwoordelijk"¹⁴ zijn de randvoorwaarden geschetst voor het beter mogelijk maken van zelfregulering. Deze randvoorwaarden zijn uitgewerkt in de hoofdstukken 3, 4.1, en 5.

Ook bij de verdere uitwerking van de wettelijke regeling zal er voor gewaakt worden dat aan deze randvoorwaarden wordt voldaan.

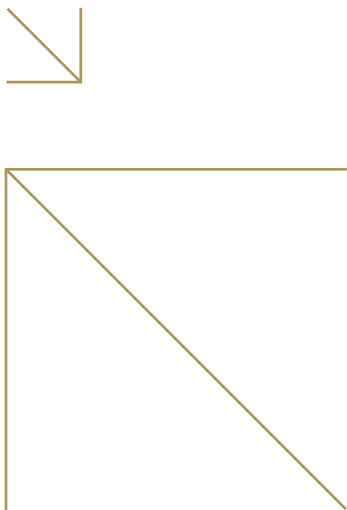
Dit voornemen zal er toe leiden dat het bevoegd gezag Wet milieubeheer, Wet bodembescherming, Wet verontreiniging oppervlaktewateren (voorzover in directe relatie met het Bsb), Woningwet en Wet op de openlucht recreatie gegevens van niet-erkende bodemintermediairs niet in behandeling neemt indien het voorstellen of initiatieven betreffen die gevolgen hebben voor het bodembeheer.

4.1.3 Kwaliteitseisen aan werkzaamheden

Er worden kwaliteitseisen gesteld aan de werkzaamheden van intermediairs voor alle relevante activiteiten in het bodembeheer. Dit betreft bodembescherming en bodemsanering; land- en waterbodems; grond, baggerspecie en andere bouwstoffen.

De kwaliteitseisen worden opgenomen in een certificatie-richtlijn. In zo een certificatie-richtlijn is omschreven hoe bepaalde werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Certificatie-richtlijnen zijn waar mogelijk mede gebaseerd op NEN-normen. Bovendien is in de richtlijn aangegeven op welke wijze de naleving daarvan wordt gecontroleerd.

¹⁴ Zie blz 31 van de nota "Met recht verantwoordelijk!", ministerie van VROM, maart 2001



De certificatie-richtlijnen worden opgesteld in samenspraak met de betrokken belanghebbenden en worden zonodig regelmatig aangepast op basis van praktijksituaties. Bij het opstellen van kwaliteitseisen is er uiteraard een spanningsveld tussen extra eisen en extra kosten. Bij het formuleren van de kwaliteitseisen zal dit spanningsveld steeds in het oog moeten worden gehouden.

De KWALIBO-regeling stelt het wettelijk kader. Dit houdt onder meer in:

- aanwijzen van de onderwerpen waarvoor certificatie-richtlijnen worden opgesteld
- voorwaarden waaronder (wijzigingen in) certificatie-richtlijnen door de ministeries van VROM en V&W worden aanvaard als basis voor erkenning van intermediairs
- integriteitseisen (o.a. functiescheiding)
- het verbod om zich tegelijk twee maal te certificeren voor hetzelfde onderwerp

Overwogen wordt kernvoorschriften in de certificatie-richtlijnen te benoemen die wettelijk verplicht gesteld kunnen worden.

Voor de volgende activiteiten worden certificatie-richtlijnen opgesteld (deels inmiddels gereed):

- partijkeuringen voor grond en andere bouwstoffen (Bouwstoffenbesluit);
- laboratoriumanalyses van (water-)bodem en bouwstoffen;
- milieuhygiënisch veldwerk bij (water-)bodemonderzoek;
- onderzoek en advies op het gebied van (water-)bodembeheer;
- milieukundige begeleiding en evaluatie van (water-)bodemsaneringen;
- uitvoering van (water-)bodemsaneringen;
- toepassing van grond en gerijpte baggerspecie in werken;
- reiniging van grond en be- en verwerking van baggerspecie;
- zorg na de uitvoering van de sanering;
- beschermende maatregelen (monitoringsvoorzieningen) na uitvoering van sanering.

Aan de certificatie-richtlijnen is een keurmerk met bijbehorend logo gekoppeld. Het keurmerk geniet wettelijke bescherming.

4.1.4 Eisen aan personen

Er worden bovendien eisen gesteld aan personen die actief zijn op die plaatsen waar de gevoeligheid voor fouten groot is. Hiermee beogen we zowel de vakkennis als de aanspreekbaarheid van individuen te vergroten.

Voor de volgende functies zullen vakbekwaamheidseisen gaan gelden:

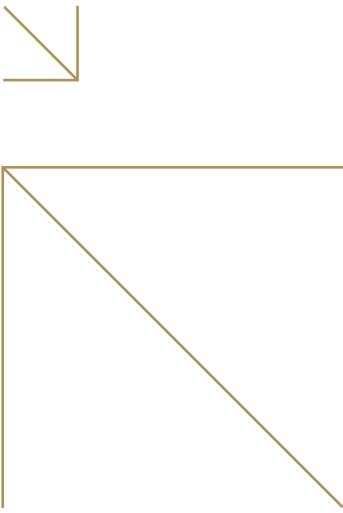
- milieukundig begeleiders van saneringen;
- monsternemers van partijkeuringen;
- veldwerkers bij (water-)bodemonderzoek;
- ter zake kundigen voor afdichting als bedoeld in het Stortbesluit Bodembescherming en de Uitvoeringsregeling Bouwstoffenbesluit;
- ter zake kundigen voor modelberekeningen als bedoeld in de ministeriële regeling Stortplaatsen baggerspecie op land;
- ter zake kundigen voor bemonstering als bedoeld in het Besluit tankstations Milieubeheer.

Velen hebben er voor gepleit ook vakbekwaamheidseisen voor de adviseur te formuleren. Omdat de functie adviseur moeilijk af te grenzen is, wordt dit nog bezien. In ieder geval dienen onderdelen van het adviseurswerk (met name specifiek te beschrijven onderzoeken zoals onderzoek volgens de NEN 5740 of het saneringsonderzoek/-plan) certificeerbaar gemaakt te worden en zullen de betreffende activiteiten - al dan niet door de adviseur uitgevoerd - aan deze certificatie-eisen moeten voldoen.

Voor milieukundig begeleiders en monsternemers bij partijkeuringen wordt bovendien persoonscertificatie ingevoerd. Het persoonscertificaat wordt verleend op grond van een periodieke toets aan vakbekwaamheidscriteria (kennis en ervaring). Intrekking of schorsing kan plaatsvinden als uit certificatie-toezicht of publiek toezicht blijkt dat er sprake is van strafbare handelingen die door de betreffende medewerker persoonlijk zijn uitgevoerd. Het gevolg hiervan is dat de betreffende medewerker (tijdelijk) niet meer actief mag zijn als milieukundig begeleider of monsternemer. Verwacht wordt dat hiervan een sterk preventieve werking zal uitgaan.

4.1.5 Eisen aan organisaties

Gezien de voortdurende stroom aan incidenten is gezocht naar preventieve maatregelen om de integriteit van de functie-uitoefening op cruciale punten te borgen. In "Wie betaalt, bepaalt" (1999) en "Zand erover" (2001) wordt immers geconcludeerd dat de bodemregelgeving "een gelegenheidsstructuur voor fraude" is. Dit wordt veroorzaakt door de mengeling van functies (dubbele petten) en het gebrek aan controle. Daarom stellen het Kabinetsstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering



(2002) en KWALIBO eisen aan de organisatie van de werkzaamheden: functiescheiding. Functiescheiding is bedoeld als preventieve maatregel en laat de noodzaak van (strafrechtelijke en bestuursrechtelijke) controle onverlet.

Functiescheiding in de relatie initiatiefnemer – intermediair betekent het volgende. In diverse situaties treedt de initiatiefnemer op als intermediair, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar met een eigen adviestak of een gemeente met een eigen adviesbureau. Ook kan het zijn dat een initiatiefnemer een deel van zijn verantwoordelijkheden doorschuift naar de intermediair via een prestatiecontract of een zogenaamde geïntegreerde samenwerkingsvorm (bijvoorbeeld turn key). Ook dat beschouwen we als een vorm van samenvloeien van initiatiefnemer en intermediair.

De combinatie van initiatiefnemer en intermediair (respectievelijk een geïntegreerde samenwerkingsvorm) heeft uiteraard grote voordelen, bijvoorbeeld optimale flexibiliteit, invulling van eigen wensen en benutten van specifieke kennis. Voor VenW geldt dit in bijzondere mate, waarbij het niet alleen gaat om het benutten, maar ook om het ontwikkelen van specialistische kennis en kunde. Ook is in een aantal situaties sprake van wettelijk geregelde taken voor specialistische diensten in hun rol van intermediair.

De KWALIBO-regeling onderkent deze voordelen en stelt hieraan slechts de randvoorwaarde dat de verificatie van het milieuhygiënische resultaat niet in de combinatie initiatiefnemer – intermediair (respectievelijk geïntegreerde samenwerkingsvorm) is opgenomen. Dit vereiste geldt ongeacht de rechtsvorm van zowel de initiatiefnemer als de opdrachtnemer.

Anders gezegd: er is geen bezwaar tegen het zijn van tegelijk initiatiefnemer en intermediair op hetzelfde werk, mits de controle van essentiële resultaten, die in directe relatie staan met het te realiseren milieuhygiënische doel daadwerkelijk onafhankelijk geschiedt. Immers: degene die een milieuhygiënisch resultaat verifieert, mag geen (financieel) belang hebben bij het weergeven van dat resultaat. Hij / zij stelt slechts vast wat het resultaat is van de werkzaamheden. Hierbij staat het publieke belang van het genereren van de juiste gegevens voorop. Het is de taak van het bevoegd gezag om op basis van juiste gegevens te beslissen.

In beginsel dient het te gaan om externe functiescheiding. Echter: voor de meeste functies¹⁵ kan ook interne functiescheiding worden toegestaan. Met de betrokken partijen zal worden overlegd over de vraag tot op welk niveau van bijvoorbeeld management, werkmaatschappijen, etc. de scheiding minimaal noodzakelijk wordt geacht. Voor de regionale directies van VenW is reeds afgesproken, dat zal worden ingezet op een functiescheiding op het niveau van afdelingen (zie bijlage 4). Als gekozen wordt voor interne functiescheiding dan rust op de betrokken organisatie een extra bewijslast ten aanzien van de onafhankelijkheid van de functie-uitoefening (vermijden ongewenste beïnvloeding van het weergeven van het milieuhygiënisch resultaat). Aan deze bewijslast worden eisen gesteld. Deze bewijslast heeft de vorm van een aantoonplicht van de intermediair tegenover het bevoegd gezag. Bij het indienen van stukken bij het bevoegd gezag dient de intermediair tegenover het bevoegd gezag aan te tonen dat sprake is van onafhankelijke functie-uitoefening.

Het betreft de uitoefening van de volgende functies:

- milieukundige begeleiding bij (water-)bodemsaneringen
- de monsternamen bij partijkeuringen in het kader van het Bouwstoffenbesluit
- het veldwerk bij milieuhygiënisch (water-)bodembodemonderzoek
- het laboratoriumonderzoek
- het certificeren door de certificerende instelling

Het evaluatieverslag zal voor de verantwoordelijkheid van de milieukundig begeleider komen. Uiteraard wordt de initiatiefnemer wel in de gelegenheid gesteld om zijn mening over het verslag kenbaar te maken.

In bijlage 4 wordt nader ingegaan op achtergronden en praktische consequenties van het doorvoeren van functiescheiding.

¹⁵ Bij certificerende instellingen is altijd externe functiescheiding vereist. Een organisatie gebaseerd op interne functiescheiding is niet toegestaan.

4.1.6 Eisen aan producten

Het stellen van eisen aan producten betreft de al bestaande regeling voor erkende kwaliteitsverklaringen aan grond, bagerspecie en andere bouwstoffen. Deze regeling bestaat in het kader van het Bouwstoffenbesluit. De KWALIBO-regeling beoogt geen essentiële wijzigingen in het productenbeleid aan te brengen.

Wel zal een voorstel worden ingebracht om het instrumentarium voor het publieke toezicht te verbeteren: zie hoofdstuk 5.4

4.1.7 Erkenningsregeling intermediairs

Er wordt een erkenningsregeling voor intermediairs ingevoerd die gebaseerd is op certificatie en een integriteitsbeoordeling. Erkenning moet door de intermediair voor iedere certificatierichtlijn apart worden aangevraagd. De erkenning kan zonodig worden geweigerd, ingetrokken en opgeschort. Erkenning (schorsing, intrekking) van een intermediair gebeurt door de ministers van VROM en van VenW (dan wel door een nog aan te wijzen andere instantie).

Voor erkenning is nodig dat:

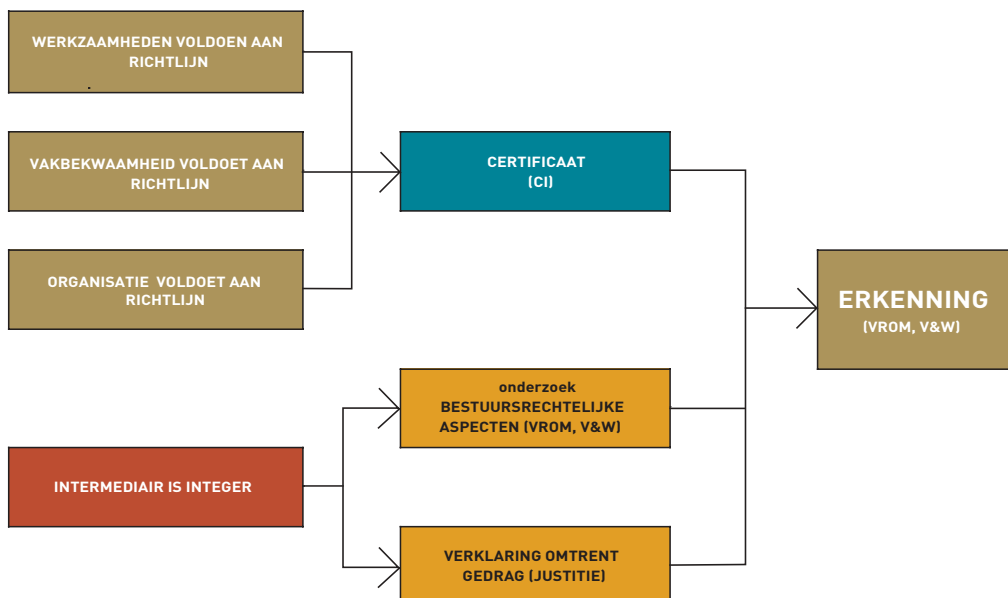
- de intermediair is gecertificeerd volgens de van toepassing zijnde certificatierichtlijn;
- een verklaring omtrent het gedrag is verkregen van het ministerie van Justitie op grond van de Wet justitiële gegevens¹⁶ (strafrechtelijke gegevens). De wettelijke regeling voor de verklaring omtrent het gedrag wordt herzien. Dit brengt o.a. mee dat een verklaring ook verlangd kan worden voor rechtspersonen en dat de afgifte wordt gecentraliseerd bij het ministerie van Justitie;
- uit onderzoek van het ministerie van VROM of VenW (bestuursrechtelijke gegevens) niet is gebleken van overtreding van relevante wettelijke voorschriften.

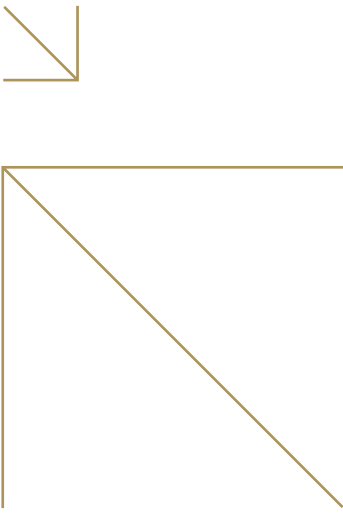
In de regeling worden de situaties die aanleiding geven tot weigering, schorsing, of intrekking opgenomen.

In figuur 1 zijn de voorwaarden voor erkenning in samenhang weergegeven.

¹⁶ Tweede Kamer, 24 797

Figuur 1. Voorwaarden voor erkenning





4.1.8 Erkenningsregeling Certificerende instellingen

De werkzaamheden van de certificerende instellingen zijn cruciaal in de kwaliteitsborging: zij verzorgen het certificatie-toezicht. Gelet op het publieke belang bij een adequate kwaliteitsborging is er, in lijn met het Asbestverwijderingsbesluit en het Bouwstoffenbesluit, voor gekozen om ook de certificerende instellingen aan te wijzen alvorens zij actief mogen zijn (blijven) in het bodembeheer.

Erkenning van een certificerende instelling geschiedt door de ministers van VROM en VenW (dan wel door een nog aan te wijzen andere instantie) op aanvraag van de certificerende instelling. Aanvraag en erkenning vinden voor iedere certificatie-richtlijn apart plaats. De erkenningscriteria zijn vergelijkbaar met die voor intermediairs: het verkrijgen van een accreditatie voor de betreffende certificatie-richtlijn, een verklaring omtrent het gedrag van het ministerie van Justitie en geen belemmeringen wegens overtreding van relevante wettelijke voorschriften, blijktend uit onderzoek van de ministeries van VROM en van VenW.

Een erkenning van een certificerende instelling kan (desge-
wenst per certificatie-richtlijn) worden geweigerd, ingetrokken of opgeschort. De regeling zal er in voorzien dat certificaten van intermediairs voor een overgangperiode in stand kunnen blijven als de erkenning van 'hun' certificerende instelling wordt geschorst of ingetrokken.

4.2 Uitwerking naar het werkveld waterbodems

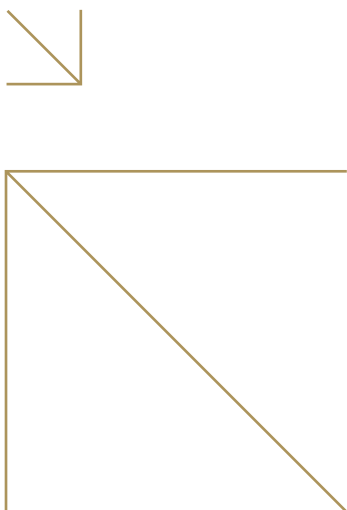
In deze beleidsnotitie wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen het beleidsveld waterbodems en het beleidsveld landbodems: de KWALIBO-regeling geldt voor beide. Toch is een nadere uitwerking van de doorwerking van de KWALIBO-regeling naar het beleidsveld waterbodems wel gewenst. Binnen het beleidsveld gelden voor meerdere aspecten andere eisen en randvoorwaarden.

Bij de verdere uitwerking is als hoofdlijn aangehouden, dat alle onderzoeksinspanningen (veld- en laboratoriumonderzoek) en advisering op het gebied van waterbodembeheer onder de KWALIBO-regeling zullen vallen, tenzij hiervoor expliciet uitzonderingen zijn gemaakt.

De KWALIBO-regeling zal concreet gelden voor de hieronder opgesomde situaties c.q. activiteiten:

- partijkeuringen in geval van het op of in de waterbodem gebruiken van bouwstoffen (Bouwstoffenbesluit);
- milieuhygiënisch veldwerk inzake het vaststellen van de aard en/of omvang van verontreinigingssituaties voor zover het de basis vormt voor (toekomstige) besluitvorming door het bevoegde gezag in het kader van de Wbb;
- laboratoriumonderzoek volgend op bovengenoemd veldwerk en monsterneming inzake het op of in de waterbodem gebruiken van bouwstoffen;
- onderzoek en advies op het gebied van (water-)bodembeheer bij verontreinigde situaties en onderhoudsbaggerwerkzaamheden tenzij het onderzoek en advies terzake betrekking heeft op klasse 0, 1 en 2 (onderhouds-)specie; uitvoering van (water-)bodemsaneringen;
- uitvoering van onderhoudsbaggerwerkzaamheden indien het gaat om klasse 3 en 4 specie, waarbij de te verwijderen specie verwerkt/gestort gaat worden;
- toepassing van grond en (gerijpte) baggerspecie in werken;
- be- en verwerking van baggerspecie;
- milieukundige begeleiding en evaluatie van (water-)bodemsaneringen;
- nazorg inclusief monitoringvoorzieningen na de uitvoering van de sanering (voor zover relevant voor waterbodems).

Ter toelichting hierop nog het volgende. De realisatie van onderhoudswerken valt niet onder de KWALIBO-regeling. Dit houdt in dat niet onder de regeling vallen de (onderhouds-)werken met het verspreiden van de vrijkomende specie volgens het geldende beleid op het land (op dit moment (nog) ingevuld als klasse 0, 1 en 2 specie), in oppervlaktewater en in zee en tevens het (direct) toepassen van 'schone' specie. Voor het toepassen van baggerspecie gelden de regels die voor het verwerken van alle verontreinigde grond gelden, bijvoorbeeld vanuit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, het Bouwstoffenbesluit en de ministeriële Vrijstellingsregeling Grondverzet. KWALIBO is gezien haar reikwijdte tot bodembeheer echter alleen van toepassing op het op of in oppervlaktewater (lees de waterbodem) toepassen van gerijpte specie in werken in het kader van het Bouwstoffenbesluit. Hiervoor zullen nadere kwaliteitsregels worden opgesteld.



4.3 Reikwijdte van de regeling

De KWALIBO-regeling betreft de kwaliteit van de uitvoering in het bodembeheer. Bodembeheer wordt hier gezien in brede zin, dat wil zeggen dienstverlening, besluitvorming en realisatie ten aanzien van preventieve en curatieve bodembeheeractiviteiten. Dit betreft bodembescherming en bodemsanering; land- en waterbodems; grond, baggerspecie en andere bouwstoffen. Ook de erkende kwaliteitsverklaringen in het kader van het Bouwstoffenbesluit vallen onder de regeling. Het betreft de uitvoering van diverse wetten met bepalingen op het gebied van bodem, namelijk de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet op de openlucht recreatie en de Woningwet. Bezien wordt of het gewenst is de NRB eveneens onder de regeling te laten vallen.

De betrokken intermediairs zijn laboratoria, adviesbureaus, aannemers, transporteurs, grondbanken en grondreinigers. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen intermediairs die worden geëxploiteerd door private partijen en door overheden.

De KWALIBO-regeling heeft geen invloed op de inhoud van bestaande wetgeving, AMvB's (algemene maatregelen van bestuur) of ministeriële regelingen, maar wel op de uitvoering daarvan (met name de kwaliteitsborging). In bijlage 3 geven wij een overzicht van de regelingen die onder de reikwijdte van KWALIBO vallen. In de vervolgfase zal worden uitgewerkt of en zo ja op welke punten de in het overzicht opgenomen regelingen op onderdelen moeten worden aangepast.

Voor de overige juridische aspecten van de regeling verwijzen wij naar hoofdstuk 6.

Opvullen grindgat met sterk verontreinigde grond

In opdracht van een projectbureau, dat als een tijdelijke ambtelijke organisatie ten behoeve van het project is opgezet, is een grindgat deels opgevuld met sterk verontreinigde grond. Volgens de vergunning moest de grond in beginsel schoon zijn. Door het projectbureau is als argument aangevoerd dat bekend was dat een deel van de grond verontreinigd kon zijn. Het bureau verwijst hierbij naar het grondstromenplan, waarin dit reeds was aangegeven. Doordat de vergunning en de informatie waarop die was gebaseerd onduidelijk waren, is er een onwenselijke situatie ontstaan. Betere informatie en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden had één en ander kunnen voorkomen.

5. Toezicht en handhaving

5.1 Relatie tussen certificatie-toezicht en publiek toezicht

Toezicht op de werkzaamheden vindt plaats door:

- de opdrachtgever (hier verder buiten beschouwing gelaten);
- de certificerende instelling (certificatietoezicht);
- het bevoegd gezag (publiek toezicht).

Onderscheid wordt gemaakt tussen toezicht op procescertificaten en toezicht op productcertificaten.

5.1.1 Relatie tussen publiek toezicht en procescertificaten

De waarde en beperkingen van een procescertificaat
Een procescertificaat vermindert de kans op fouten tijdens de uitvoering van de werkzaamheden, door het nemen van preventieve maatregelen tegen het optreden van fouten. Maar een procescertificaat doet geen uitspraak over de kwaliteit van het resultaat in een concreet geval. Wat is dan de waarde van een procescertificaat voor de opdrachtgever of het bevoegd gezag?

Hierbij een vergelijking die de waarde en beperkingen van procescertificatie verduidelijkt.

Om het steeds maar drukker wordende verkeer de baas te blijven hebben we verkeersregels ingevoerd. Automobilisten moeten een rijbewijs halen. Het rijbewijs is een bewijs van vaardigheid.

Toch hebben we hiermee niet de garantie verkregen dat de automobilist in de toekomst geen fouten zal maken. We hebben evenmin de garantie dat hij / zij zich in alle gevallen aan bijvoorbeeld de snelheidsbeperkingen zal willen houden. Toezicht en handhaving zijn nodig om naleving te bevorderen.

Heeft het rijbewijs dan geen waarde? Zeker wel, het halen van het rijbewijs geeft de basiskennis en basiservaring die nodig zijn om als automobilist op adequate en veilige wijze aan het verkeer deel te kunnen nemen. Het vormt daarmee een belangrijke bescherming van de andere deelnemers aan het verkeer. In een certificatieregeling kan ook het verbod op te hard rijden worden opgenomen. In dat geval ziet de certificerende instelling ook hier op toe (met verwachte en onverwachte controles).

Het certificaat voor bijvoorbeeld het uitvoeren van veldwerk

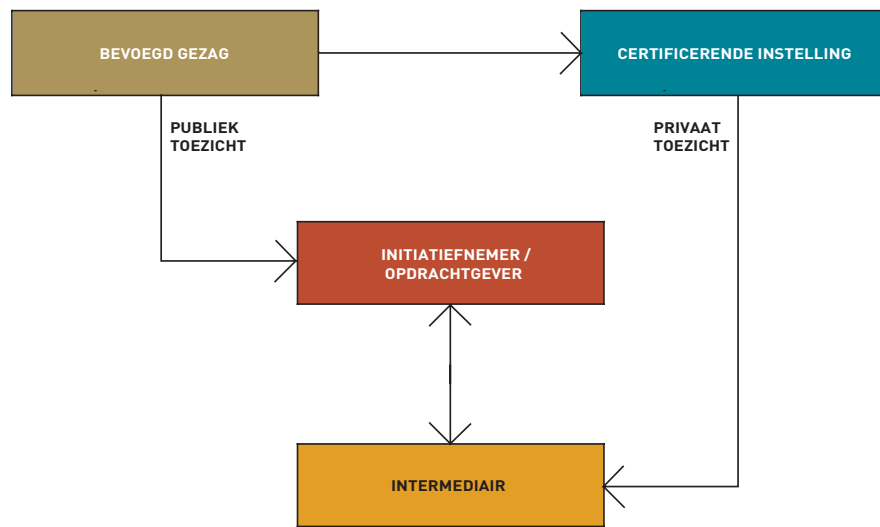
kan eveneens gezien worden als een soort ‘rijbewijs’: het geeft aan dat de certificaathouder beschikt over de basiskennis en basiservaring om veldwerk goed uit te kunnen voeren en is gezien deze basisvereisten ook aansprakelijk voor een goede uitvoering. Het certificaat vormt daarmee een belangrijke bescherming van andere deelnemers in de bodembeheerketen.

Het toezicht op de juiste uitvoering door een certificerende instelling (certificatietoezicht) staat naast de noodzaak van een adequaat publiekrechtelijk toezicht en handhaving. Om de bovengemaakte vergelijking door te zetten: een rijbewijs maakt snelheidscontroles niet overbodig. Certificatietoezicht is privaat georganiseerd toezicht. Het ziet toe op een correcte uitvoering van werkzaamheden, ook in de uitvoeringspraktijk, met als belangrijkste doel het voorkomen van fouten. Het werkt aanvullend op het publieke toezicht (extra controles, diepgaander en specialistischer, structureler en op preventieve basis).

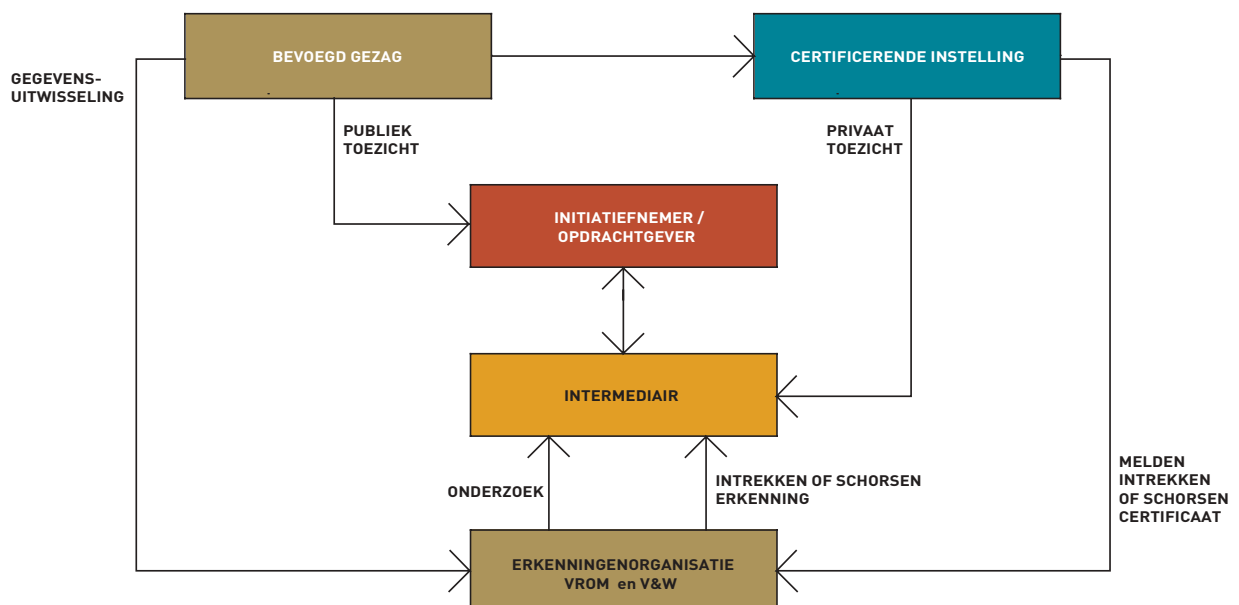
Certificatie kan de uitoefening van publiek toezicht vergemakkelijken, omdat de gecertificeerde organisatie zijn bedrijfsprocessen transparanter heeft gemaakt. Door de certificatie is er een waarborg dat de werkzaamheden volgens gemaakte afspraken verlopen. Het maakt ook duidelijk wat de kritische punten bij die werkzaamheden zijn. Het publieke toezicht kan (mede) op die kritische punten worden gericht, waardoor het toezicht efficiënter en effectiever kan zijn. Publiek toezicht heeft echter een eigen verantwoordelijkheid: het is (mede) gericht op integriteitsaspecten en het werkt (mede) repressief. Certificatietoezicht werkt derhalve aanvullend op publiek toezicht, maar is niet uitwisselbaar. Het laat de verantwoordelijken en bevoegdheden van het bevoegd gezag onverlet. Sterker nog: certificatie kan niet zonder publiek toezicht (de “stok achter de deur” van het publieke toezicht komt uitvoering van het certificatie-toezicht ten goede).

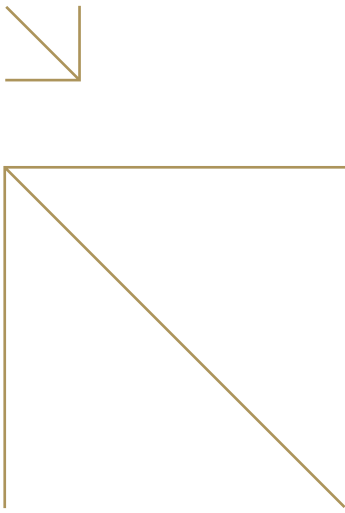
De samenhang tussen publiek en privaat toezicht in de nieuwe situatie is weergegeven in figuur 2.2. Voor de vergelijking is de huidige situatie in figuur 2.1 weergegeven.

Figuur 2.1. Publiek en privaat toezicht in de huidige situatie (procescertificatie)



Figuur 2.2. Samenhang tussen publiek en privaat toezicht in de nieuwe situatie (procescertificatie)





In tabel 2 is de relatie tussen certificatietoezicht en publiek toezicht in tabelvorm weergegeven.

Tabel 2. Relatie tussen certificatietoezicht en publiek toezicht

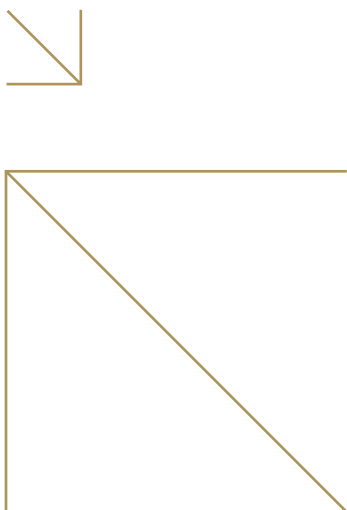
Type toezicht	Juridische grondslag voor het toezicht	Focus van het toezicht	Toezicht uitgeoefend door:
Certificatietoezicht	Certificatierichtlijn	Kwaliteit; preventief; structureel; specialistisch	Certificerende instelling
Publiek toezicht	Wet; saneringsbeschikking, vergunningvoorschrift	Integriteit en kwaliteit; repressief; incidenteel; generalistisch	Bevoegd gezag

5.1.2 Relatie tussen publiek toezicht en productcertificaten

Naast de hierboven besproken procescertificaten kennen we in het bodembeheer ook productcertificaten, met name in de vorm van erkende kwaliteitsverklaringen in het kader van het Bouwstoffenbesluit. Een gebruiker van een bouwstof (inclusief grond) is verplicht aan te tonen dat de bouwstof aan de kwaliteitseisen voor toepassing op of in de bodem voldoet. De wijzen waarop hij het vereiste bewijs kan leveren, zijn in het Bouwstoffenbesluit geregeld.

Het bewijs omtrent de kwaliteit van de bouwstof – voor wat betreft de immissie in relatie tot de wijze van gebruik – kan de gebruiker leveren door het overleggen van een op basis van certificering van het product afgegeven kwaliteitsverklaring die door de minister van VROM en de minister van VenW zijn erkend. Een dergelijke verklaring moet door het bevoegd gezag worden aanvaard als voldoende bewijs. Dit houdt in dat het bevoegd gezag bij de voorafgaande toetsing van het gebruik van de bouwstof op basis van de binnengekomen melding (dus in het kader van het preventief toezicht) er (vooralsnog) van

dient uit te gaan, dat aan de eisen van het besluit inzake samenstelling en immissie zal worden voldaan. Zodra de bouwstof wordt aangebracht, kan het bevoegd gezag echter, indien het een ernstig, gegrond vermoeden heeft dat bedoelde eisen toch niet worden nageleefd, handhavend optreden door onderzoek te (laten) verrichten aan de bouwstof en eventueel bestuursdwang uit te oefenen (repressief toezicht). De gebruiker kan ook langs andere wegen trachten aan te tonen dat de bouwstof de door hem beweerde kwaliteit heeft. Andere bewijsmiddelen behoeft het bevoegd gezag niet zonder meer als voldoende bewijs te accepteren; het bevoegd gezag heeft binnen de grenzen van de redelijkheid de vrijheid om van de gebruiker te eisen dat deze andere of meer bewijsstukken overlegt.



5.2 Certificatietoezicht op intermediairs en accreditatie toezicht op certificerende instellingen

Controle op de uitvoering van werkzaamheden door intermediairs vindt plaats door certificerende instellingen. Zij doen dat op basis van de betreffende certificatie-richtlijn. In deze certificatie-richtlijnen wordt de gewenste kwaliteit van werkzaamheden van bodemintermediairs omschreven. Bovendien wordt de gerealiseerde kwaliteit van de werkzaamheden (beter) controleerbaar en aantoonbaar gemaakt.

De sancties van de certificerende instellingen bestaan uit het schorsen of intrekken van het certificaat. Het Centraal College van Deskundigen Bodembeheer bepaalt voor onder het beheer van dit College staande certificatie-richtlijnen het controle- en sanctiebeleid van certificerende instellingen. Onderdeel van het controlebeleid vormen zowel aangekondigde als onaangekondigde controles.

De intensiteit en frequentie van de controle wordt geregeld in de BRL's op specifiek benoemde onderwerpen. Dit gebeurt met het oogmerk om papieren controle te vermijden. Bij het ontwikkelen van de BRL's is dit een belangrijk aandachtspunt voor de SIKB. Het opstellen en actueel houden van certificatieregels voor grondstromen en overige bouwstoffen gebeurt door / via de Stichting Bouwkwiteit (inclusief certificerende instellingen en SIKB). Voor een verdere beschrijving zie bijlage 6.

De ministers van VROM en van VenW zijn genoodzaakt een erkenning op te schorten of in te trekken wanneer de intermediair niet langer is gecertificeerd, bijvoorbeeld ten gevolge van sancties van de certificerende instelling of wanneer uit onderzoek van het ministerie van VROM blijkt dat er sprake is van overtreding van relevante voorschriften. Het gevolg hiervan zal zijn dat de intermediair (tijdelijk) zijn werkzaamheden niet meer kan uitoefenen.

Controle op de werkzaamheden van certificerende instellingen geschiedt door de Raad voor Accreditatie. De controle wordt uitgevoerd op basis van internationale kwaliteitsafspraken (EN 45000-serie en aanvullende eisen in certificatie-richtlijnen). Bij niet-adequate taakuitvoering kan de Raad de bevoegdheid (accreditatie) tot het certificeren intrekken of schorsen.

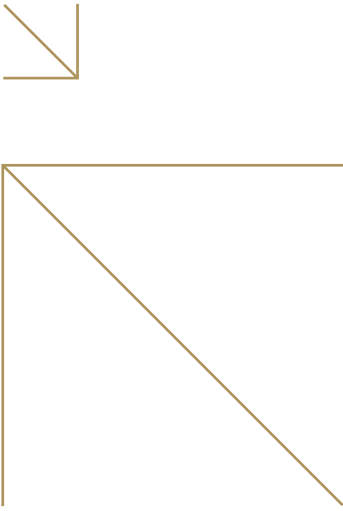
5.3 Publiek toezicht op intermediairs en certificerende instellingen

Publiek toezicht door provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders

Het verbeteren van de kwaliteit van het bodembeheer vraagt niet alleen om intensivering van de zelfregulering (gekoppeld aan certificatie-toezicht), maar ook om intensivering van het publiek toezicht in het kader van de bodemregelgeving. De werking van het systeem van certificatie is zeer gebaat bij intensieve overheidscontroles, omdat zij misbruik ontmoedigen. De intensivering en verbetering van het toezicht door het bevoegd gezag is besproken in hoofdstuk 3.

Storten van verontreinigde grond

In 1998 liet een gemeentelijke groundbank 900 ton verontreinigde grond in een te dempen dok storten. Bij controle van de milieudienst bleek dat de vergunningvoorschriften waren overtreden. Justitie heeft hiervoor met de gemeente een schikking van € 45.000,- (f 100.000,00) getroffen. Omdat het Openbaar Ministerie ervan uitgaat dat de storting onbedoeld heeft plaatsgevonden is de voorwaarde voor de schikking dat interne procedures en beslismomenten worden verbeterd.



Daarnaast heeft ook de verbetering van het instrumentarium gericht aandacht. In de huidige situatie zijn er nauwelijks mogelijkheden om met publieke middelen op te treden tegen intermediairs. Deze situatie zal sterk verbeteren doordat de KWALIBO-regeling de intermediairs zelf aanspreekbaar maakt (erkenningregeling, aantoonplicht functiescheiding).

De noodzaak om intermediairs zelfstandig aanspreekbaar te maken is ook een belangrijk uitgangspunt bij de voorgenomen wijziging van het Bouwstoffenbesluit. Kern van de voorgestelde wijzigingen is de verbetering van de handhaafbaarheid door de uitbreiding van de groep personen tot wie het Bouwstoffenbesluit zich richt (normadressanten). Na wijziging richt het besluit zich niet meer alleen op de gebruiker van bouwstoffen (i.c. verontreinigde grond / bagger), maar ook op de (onder-) aannemer van een werk, de directievoerder en de leverancier zodat zonodig handhavend kan worden opgetreden, in elk geval strafrechtelijk.

Publiek toezicht door ministeries van VROM en VenW

Het publiek toezicht op de feitelijke werking van het systeem van zelfregulering berust op het onderzoek van de ministeries van VROM en van VenW in het kader van de erkenningprocedure en op onderzoek naar aanleiding van de uitvoeringspraktijk.

Binnen het ministerie van VROM zal de Inspectie-VROM worden belast met het toezicht. Overwogen wordt om voor de erkenningen een agentschap in te richten. Organisatie en werkwijze hierbij zullen nog worden uitgewerkt.

Er kunnen verschillende redenen zijn voor het schorsen of intrekken van een erkenning van een intermediair:

- het vervallen van het certificaat
- het blijkt dat de intermediair niet handelt overeenkomstig de eisen tot functiescheiding (bijvoorbeeld blijkend uit berichten van het bevoegd gezag of uit thema-onderzoek van de Inspectie)
- er is sprake van een overtreding van een wettelijk voorschrift die in relatie staat met de werkzaamheid waarvoor de erkenning geldt.

Het intrekken of schorsen van een erkenning is een zware sanctie. Het brengt immers grote (bedrijfseconomische) gevolgen met zich mee. Als de sanctie gericht is op het bedrijf als geheel, bedreigt de sanctie zelfs mogelijk het voortbestaan van het bedrijf.

Foutief of frauduleus handelen van een van de vestigingsplaatsen van een groot bedrijf kan in de meeste gevallen echter niet leiden tot intrekking van de erkenning van het hele bedrijf. De sanctie-uitoefening moet immers in verhouding tot het vergrijp staan (proportionaliteitsbeginsel). Dit stelt ook erg zware eisen aan de bewijslast en motivering door de overheid.

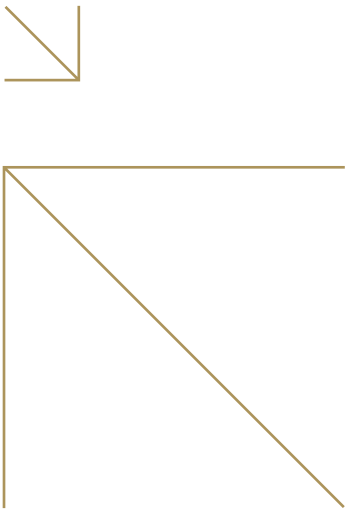
Er is mede om deze reden gekozen voor een fijnmazig erkenningensysteem, namelijk een erkenning per werkzaamheid en per vestigingsplaats. Dit maakt het mogelijk om gedifferentieerd te sanctioneren (activiteit, termijn en vestiging, door bijvoorbeeld de erkenning voor een bepaalde activiteit in een bepaalde vestiging of meerdere vestigingen gedurende 3 maanden te schorsen). Een gedifferentieerd sanctiesysteem zal waarschijnlijk ook sneller toepasbaar zijn en daardoor veel effectiever.

Gelet op het publieke belang bij een adequate kwaliteitsborging is er, in lijn met het Asbestverwijderingsbesluit en het Bouwstoffenbesluit, voor gekozen om ook voor de certificerende instellingen een erkenning in te voeren alvorens zij actief mogen zijn (blijven) in het bodembeheer. Dit onderwerp is eveneens behandeld in paragraaf 4.1.8.

Ketentoezicht

Overwogen wordt om de informatie-uitwisseling tussen privaat toezicht en publiek toezicht te verbeteren, bijvoorbeeld door het instellen van een landelijk meldpunt.

Daarnaast wordt gedacht aan een of meerdere toezichtteams voor bouwstoffen op nationaal niveau te formeren die zich met name richten op ketenhandhaving van het Bouwstoffenbesluit (al dan niet gecombineerd met afvalstoffenwetgeving). Een dergelijk team kan steekproefsgewijs toezicht uitoefenen op de werking van het certificeringproces en de taakuitvoering door certificerende instellingen.



5.4 Publiek toezicht op het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag wordt verplicht om voor zijn besluitvorming uitsluitend gebruik te maken van informatie van erkende intermediairs. Gegevens van niet erkende intermediairs worden niet in behandeling genomen.

Gezien de belangrijke plaats van het bevoegd gezag in de regeling moet de nodige aandacht uitgaan naar de implementatie van de uitvoering door het bevoegd gezag. Het succes van de KWALIBO-regeling hangt namelijk in belangrijke mate samen met de werkwijze van het bevoegd gezag. Als het bevoegd gezag niet naar uitvoering volgens de kwaliteitsafspraken vraagt, zal die kwaliteit bij een steeds toenemend deel van de werkzaamheden ook niet voldoen aan die afspraken.

De ervaring met de al bestaande erkenningsregeling in het kader van het Bouwstoffenbesluit wijst uit dat het bepaald niet vanzelfsprekend is dat het bevoegd gezag gegevens van niet-erkende intermediairs daadwerkelijk niet-ontvankelijk verklaart.

De invoering van de KWALIBO-regeling zal daarom ondersteund worden met een gericht voorlichtingstraject. De cruciale rol van het bevoegd gezag in de kwaliteit van de uitvoering van het bodembeheer zal hierbij worden benadrukt.

Naast de primaire controle door de Gemeenteraad of Provinciale Staten zal controle op de taakuitvoering door het bevoegd gezag ook door de inspecties van de ministeries van VROM en van VenW plaatsvinden; een in te voeren sanctiestelsel kan deel uitmaken van decentralisatieafspraken.

De uitgebrachte auditrapportages over de taakuitvoering van het bevoegd gezag zullen als een openbare rapportage aan de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten worden uitgebracht. Door middel van een openbaar debat kunnen burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten zich verantwoorden voor de gedane constatering. Overigens kan uiteraard iedere burger een verzoek tot handhaving in een concreet geval indienen.



6. Juridische aspecten

In dit hoofdstuk bespreken wij enkele juridische vraagstukken die zich aandienen bij de realisatie van de hierboven geschetste regeling. Allereerst zal aandacht worden besteed aan de juridische grondslag en de juridische vormgeving van de regeling. Daarnaast zullen de Europeesrechtelijke aspecten aan de orde komen en zal worden ingegaan op de verhouding met andere regelgeving. De reikwijdte van de regeling is beschreven in hoofdstuk 4.

6.1 Juridische grondslag en vormgeving

6.1.1 Regeling voor werkzaamheden van intermediairs

Wettelijke grondslag voor kwaliteitseisen en integriteitseisen.

In de Wet milieubeheer zal een artikel worden opgenomen dat de bevoegdheid creëert om regels te stellen ten aanzien van de borging van kwaliteit van werkzaamheden en integriteit van de daarbij betrokken partijen. Deze bevoegdheid richt zich op alle beleidsterreinen die vallen onder de Wet milieubeheer. Het artikel in de Wet milieubeheer c.a. vormt de wettelijke 'kapstok' voor Algemene Maatregelen van Bestuur die de regels concreet maken.

In de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet op de openluchtrecreatie en de Woningwet, alsmede de relevante uitvoeringsregelgeving ter uitwerking daarvan zijn bepalingen opgenomen welke direct betrekking hebben op het bodembeheer. In deze wetten worden verwijzingsartikelen opgenomen zodat regels voor kwaliteit en integriteit mede hun basis kunnen vinden in die wetten.

Algemene Maatregel van Bestuur voor werkzaamheden bodemintermediairs (AMvB KWALIBO)

Het KWALIBO-project beperkt zich tot het bodembeheer. In het kader van dit project wordt een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) opgesteld. In deze AMvB KWALIBO wordt het regime ten aanzien van de erkenning van bodemintermediairs geregeld. Het regime omvat de keuze voor certificering en accreditatie. Tevens bevat de AMvB de verplichting voor het bevoegd gezag om alleen gegevens van erkende intermediairs in behandeling te nemen en de plicht voor intermediairs om aan te tonen dat specifiek benoemde functies (mn milieukundige begeleiding) daadwerkelijk onafhankelijk functioneren (integriteit van de functie-uitoefening) en het verbod voor intermediairs om zich

tegelijk twee maal te certificeren voor hetzelfde onderwerp.

Ministeriële Regeling ter uitwerking van AMvB KWALIBO (MR KWALIBO)

De Ministeriële Regeling KWALIBO bepaalt voor welke werkzaamheden van bodemintermediairs certificatieregelingen nodig zijn. De MR vult dat bovendien concreet in door certificatie-richtlijnen aan te wijzen volgens welke intermediairs zich kunnen laten certificeren. De MR bevat daarnaast de voorwaarden waaronder (wijzigingen in) certificatie-richtlijnen door de ministeries van VROM en VenW worden aanvaard als basis voor erkenning van intermediairs.

Overwogen wordt kernvoorschriften in de certificatie-richtlijnen te benoemen die wettelijk verplicht gesteld kunnen worden.

Certificatierichtlijnen

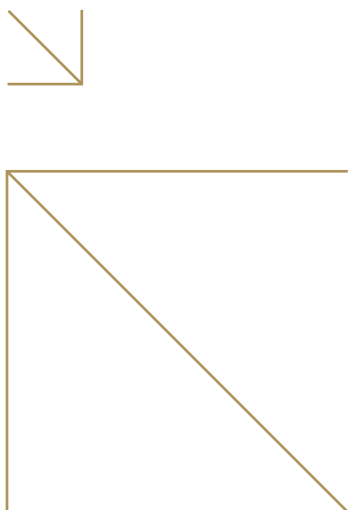
Voor iedere in de MR KWALIBO omschreven werkzaamheid of product wordt een certificatie-richtlijn opgesteld respectievelijk actueel gehouden. Daar waar mogelijk worden bestaande certificatie-richtlijnen geharmoniseerd om de samenhang te optimaliseren. Een certificatie-richtlijn is het geheel van een Beoordelingsrichtlijn (BRL) en de onderliggende protocollen en normen van het NEN waarnaar de Beoordelingsrichtlijn verwijst.

De certificatie-richtlijn concretiseert de inhoud van de gevraagde prestatie en de wijze waarop de naleving daarvan op adequate wijze wordt gecontroleerd.

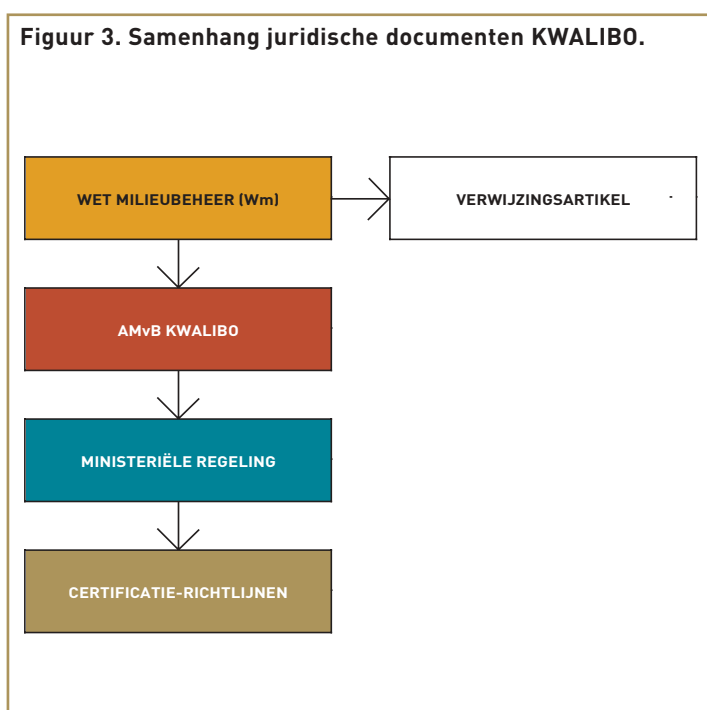
In figuur 3 zijn bovengenoemde juridische documenten in samenhang weergegeven.

6.1.2 Regeling voor werkzaamheden van het bevoegd gezag bodembeheer

Voorzover gekozen wordt voor wettelijke eisen zullen die eisen gebruik maken van dezelfde wettelijke grondslag als in het geval van bodemintermediairs (zie paragraaf 6.1.1.). Voor de professionalisering van de handhaving kan gebruik worden gemaakt van het wetsontwerp Handhavingsstructuur.



Figuur 3. Samenhang juridische documenten KWALIBO.



6.1.3 Regeling voor producten

In het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (NMP 3) is prioriteit gegeven aan de uitbreiding van de Wet milieubeheer met een hoofdstuk 9 voor stoffen en producten. Doel hiervan: integratie in de Wet milieubeheer van de voor het milieu relevante wetgeving voor stoffen en producten.

Het productenbeleid in het kader van het bodembeheer betreft met name de nu al bestaande regeling voor erkende kwaliteitsverklaringen aan grond, baggerspecie en andere bouwstoffen in het kader van het Bouwstoffenbesluit. De KWALIBO-regeling beoogt geen essentiële wijzigingen in het productenbeleid aan te brengen. Wel is het gewenst het productenbeleid voor het bodembeheer aansluiting te doen vinden bij het algemene productenbeleid, inclusief de Wet Ketenaansprakelijkheid.

Hiermee zal het belang van het genereren van juiste milieuhygiënische gegevens ook in de keten van producent – leverancier – afnemer worden benadrukt. Bij de juridische uitwerking zal zo mogelijk aansluiting worden gezocht bij het komende hoofdstuk 9 “Stoffen en producten” van de Wet milieubeheer. Tot inwerkingtreding daarvan zullen de erkende kwaliteitsverklaringen via het Bouwstoffenbesluit geregeld blijven.

Onderzoek milieu-inspectie naar de bodemsanering

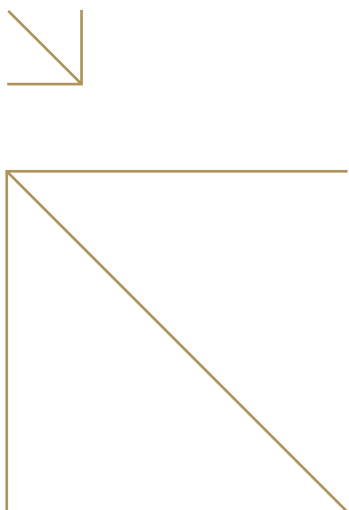
De Inspectie VROM heeft in 1999 en 2000 bestuurlijk onderzoek gedaan naar de voorbereiding en uitvoering van de sanering van een voormalige stort- en brandplaats. De Inspectie concludeerde op basis van het onderzoek dat bij de voorbereiding en uitvoering van de sanering afwijkingen en onzekerheden zijn opgetreden. Risico's kunnen daarom voor de langere termijn niet worden uitgesloten. De minister van VROM heeft het College van B&W gevraagd om een plan van aanpak te maken voor de benodigde vervolgacties. Het Openbaar Ministerie heeft een gerechtelijk vooronderzoek geopend tegen de gemeente en het aannemingsbedrijf. Het onderzoek is vooral gericht op de manier waarop afvalstoffen zijn toegepast op de locatie.

6.2 Europees recht

De mogelijkheden voor lidstaten van de Europese Unie om nieuwe nationale wetgeving vast te stellen, worden begrensd door het Europese recht. Niet alleen het primaire recht, het EG-verdrag, maar ook het secundaire recht, waaronder de richtlijnen en verordeningen vallen, bepalen de communautaire grenzen van het nationale recht.

Vooropgesteld wordt dat de onderhavige regeling niet in strijd is met het secundaire Europese recht, aangezien geen richtlijnen of verordeningen bestaan die raken aan het onderwerp van de regeling¹⁷. Of de regeling verenigbaar is met het primaire Europese recht, moet beoordeeld worden aan de hand van hoofdstuk 3 van het EG-verdrag aangaande het vrij verkeer van diensten. Dit hoofdstuk is van toepassing, omdat de werkzaam-

¹⁷ Er bestaat wel Europese regelgeving die nauw aan het onderwerp raakt, bijvoorbeeld de Sludge Directive en de Landfill Directive



heden van intermediairs te kwalificeren zijn als diensten.¹⁸ Artikel 49 van het EG-verdrag bepaalt dat beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap verboden zijn ten aanzien van onderdanen van een lidstaat die in een ander land van de Gemeenschap gevestigd zijn dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeven de dienst wordt verricht. Dit verbod betekent overigens niet, dat geen specifieke eisen zouden mogen worden gesteld aan de dienstverrichting.¹⁹ Wel dient de mogelijkheid een certificaat te bemachtigen en erkend te worden ook voor intermediairs uit andere lidstaten dan Nederland open te staan. Immers, indien deze buitenlandse intermediairs niet of moeilijk erkend kunnen worden, zal de regeling indirect het vrij verkeer van diensten beperken en dus in strijd zijn met het Europese recht. De Vlaamse VLAREBO-regeling, die de erkenning van bodemsaneringsdeskundigen regelt, bepaalt daarom expliciet dat ook deskundigen uit andere lidstaten kunnen worden erkend.

Een andere vraag die zich voordoet, is of het Europese recht vereist dat intermediairs die erkend zijn op grond van een buitenlandse erkenningsregeling, zoals de Vlaamse, daardoor ook als erkend intermediair in Nederland moeten worden beschouwd. Voor zover de erkenning wat betreft onderwerp en vereisten vergelijkbaar zijn, zal deze vraag vermoedelijk bevestigend moeten worden beantwoord. Indien de erkenningsregeling in een andere lidstaat echter aanmerkelijk coulanter is dan de Nederlandse, zal het niet accepteren van de buitenlandse erkenning niet in strijd zijn met het Europese recht. Voorkomen moet immers worden dat een Nederlandse intermediair, door erkend te worden in een andere lidstaat, de zwaardere Nederlandse erkenningsregeling zou kunnen omzeilen²⁰.

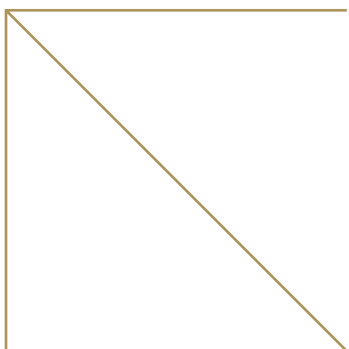
Gemeentelijke sanering

De Inspectie VROM heeft een onderzoek uitgevoerd naar het toezicht bij een bodemsanering. Dit onderzoek is vervolgens in een bredere context geplaatst. Het onderzoek betrof een gemeentelijke bodemsanering in eigen beheer. Na de sanering van de bodem, in 1997, die met minerale olie en vluchtige aromaten was verontreinigd, bleef een restverontreiniging achter. De betrokken projectontwikkelaar liet hiernaar in 2000 een onderzoek uitvoeren en een aanvullend saneringsplan opstellen. Hierbij bleek veel meer verontreiniging aanwezig te zijn dan eerder was verondersteld. Gedeputeerde Staten stemden vervolgens in met een deelsanering en isolerende maatregelen (in 1997 was een multifunctionele sanering afgesproken). Bij de uitvoering van de sanering werd de aanvulgrond van de sanering in 1997 zonder de benodigde vergunningen in depot gezet en gezien de kwaliteit van de grond vervolgens weer ten onrechte teruggezet. De aannemer voerde daarbij licht verontreinigde grond af naar een groeve die zijn eigendom was, zonder dat de vereiste monsters en analyses waren genomen. Sterk verontreinigde grond werd eveneens zonder vereiste verificatie afgevoerd naar een verwerker, in strijd met de provinciale milieuverordening.

18 Onder het begrip "dienst" moet, blijkens de jurisprudentie van het Hof van Justitie, worden begrepen elke economische activiteit die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt. Het verschil van het begrip "dienst" met het begrip "goed" is echter niet altijd goed te maken. Is een onderzoeksrapport bijvoorbeeld een dienst of wordt dit als een goed beschouwd? Ook de definitie van het begrip goed (waren op geld waardeerbaar, die als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen – Zaak 7/76, Kunstschatten I), geeft hier geen volledig uitsluit over. Niettemin wordt er hier vanuit gegaan dat intermediairs geen goederen verkopen, maar diensten verrichten. Overigens wordt het vrij verkeer van diensten afgebakend van het vrij verkeer van vestiging door het feit dat het bij diensten om tijdelijke dienstverlening gaat, terwijl vestiging betekent dat de economische activiteit permanent in een andere lidstaat wordt verricht.

19 Zaak 33/74, Van Binsbergen v. Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid.

20 Eveneens Zaak 33/74, Van Binsbergen v. Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid.



Uit de rapportage van de Inspectie blijkt dat in de loop van het proces meerdere zaken niet volgens de geldende regels zijn uitgevoerd, onder andere:

- het gezag stemde in met een multifunctionele sanering terwijl dit financieel en technisch niet mogelijk was. De verificatie van de beoordeling was dus onvoldoende;
- het bevoegd gezag heeft nagelaten een bevel te geven aan de projectontwikkelaar tot het op de juiste wijze afronden van de eerste sanering;
- het adviesbureau bepaalde op basis van reukwaarnemingen de bestemming van af te voeren grond;
- de milieukundig begeleider registreerde niet de afgevoerde partijen grond;
- het evaluatierapport bevatte onvoldoende gegevens om de kwaliteit van de uitgevoerde sanering achteraf te kunnen bepalen;
- er was onvoldoende scheiding van functies en taken: de betrokken aannemer was onderdeel van een moederbedrijf dat tevens het transport van de grond verzorgde en de genoemde groeve bezat. Waarschijnlijk had het moederbedrijf belang bij een zo groot mogelijke afvoer van licht verontreinigde grond naar de eigen verwerker. Een te grote afvoer van grond was overigens mogelijk door nalatigheid van de milieukundig begeleider;
- het toezicht door het bevoegd gezag op de sanering was onvoldoende, onregelmatigheden bij de sanering zijn niet gemeld.

Op basis van de casestudy is geconcludeerd dat kwaliteitsborging op een aantal punten dringend gewenst en noodzakelijk is.



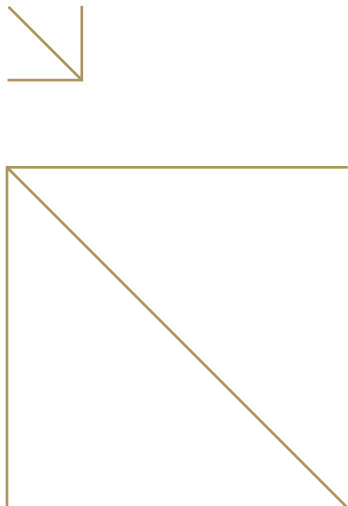
7. Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De KWALIBO-regeling bouwt voort op de bestaande rollen en de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Op een aantal punten leidt de regeling tot aanscherpingen of wijzigingen. De regeling maakt onder meer gebruik van bestaande private initiatieven.

De wijzigingen voor overheid en markt zijn samengevat in tabel 3. Een uitgebreidere beschrijving is opgenomen in bijlage 6.

Tabel 3. Wijzigingen in verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bij de KWALIBO-regeling betrokken actoren

Actor	Wijziging in verantwoordelijkheden en bevoegdheden door de KWALIBO-regeling
Ministers van VROM en van VenW	<ul style="list-style-type: none"> • Uitgifte, schorsing en intrekking beschikking tot erkenning van <ul style="list-style-type: none"> - Intermediairs (organisaties en milieukundig begeleiders en monsternemers Bouwstoffenbesluit) - Certificerende instellingen - Kwaliteitsverklaringen voor producten in het kader van het Bouwstoffenbesluit • Met betrekking tot certificatie-richtlijnen voor intermediairs: <ul style="list-style-type: none"> - Geven taakstellend programma aan SIKB voor opstellen van certificatie-richtlijnen + toezicht op realisatie van dat programma - Acceptatie certificatie-richtlijnen als basis voor erkenning • Met betrekking tot producten: erkenning van kwaliteitsverklaringen • Toezicht op de werking van het certificeringssysteem en accreditatiesysteem (de instelling van een toezichtteam wordt overwogen)
Minister van Justitie	<ul style="list-style-type: none"> • Afgeven van verklaring omtrent het gedrag voor intermediairs en certificerende instellingen (op basis van strafrechtelijke dossiers)
Bevoegd gezag Wm, Wbb, WW, WVO en Wet op de openluchtrecreatie	<ul style="list-style-type: none"> • Niet in behandeling nemen van rapportages van niet-erkende intermediairs • Informeren van ministers VROM en V&W over overtredingen van regels met betrekking tot integriteit • Implementeren kwaliteitsregels en integriteitsregels
Intermediairs	<ul style="list-style-type: none"> • Implementeren certificatie-richtlijnen • Erkenning (op basis van procescertificaat) aanvragen • Worden zelfstandig aanspreekbaar • Aantoonplicht onafhankelijk functioneren



Vervolg tabel 3. Wijzigingen in verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bij de KWALIBO-regeling betrokken actoren

Actor	Wijziging in verantwoordelijkheden en bevoegdheden door de KWALIBO-regeling
Milieukundig begeleiders van bodemsaneringen; monsternemers partijkeuringen Bouwstoffenbesluit	<ul style="list-style-type: none"> • Vakbekwaamheid periodiek laten toetsen • Erkenning (op basis van persoonscertificaat) aanvragen • Worden zelfstandig aanspreekbaar (Wbb en Bouwstoffenbesluit) • Aantoonplicht onafhankelijk functioneren
Private opdrachtgevers en overheids-opdrachtgevers	<ul style="list-style-type: none"> • Geen wijzigingen (zijn aanspreekbaar op basis van bestaande regelgeving)
Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) + CCvD Bodembeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelen en actueel houden certificatie-richtlijnen voor intermediairs volgens taakstellend programma van VROM en VenW • Jaarlijks rapporteren aan ministers van VROM en van VenW over certificatie-toezicht in de sector
Stichting Bouwkwiteit (SBK) + betreffende colleges van deskundigen	<ul style="list-style-type: none"> • beheer certificatie-richtlijnen voor erkende kwaliteitsverklaringen Bouwstoffenbesluit) • jaarlijks rapporteren aan ministers van VROM en van VenW over certificatie-toezicht in de sector
NEN + Normcommissie Bodemkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelen en actueel houden van NEN-normen • Inbreng Nederlands standpunt in internationale organisaties
Certificerende instellingen	<p><i>Intermediairs:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op uitvoering van werkzaamheden door intermediairs volgens certificatie-richtlijnen • Uitgeven, schorsen of intrekken certificaten van intermediairs • Uitbrengen jaarlijks verslag toezichtactiviteiten aan SIKB <p><i>Producten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op producten volgens certificatie-richtlijnen • Uitgeven, schorsen of intrekken van productcertificaten • Uitbrengen jaarlijks verslag toezichtactiviteiten aan SIKB (grondstromen) <p><i>Algemeen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aantoonplicht onafhankelijk functioneren (externe functiescheiding)
Raad voor de Accreditatie (RvA)	<p>Geen wijzigingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • toezicht op taakuitvoering certificerende instellingen, op Centraal College van Deskundigen Bodembeheer en andere Colleges van Deskundigen voor producten • accrediterende instelling in geval van accreditatie bij bijvoorbeeld laboratoria)

8. Bedrijfseconomische aspecten

Om al in dit stadium van beleidsvorming een beeld te hebben van de bedrijfseconomische effecten van verschillende opties is een verkennend onderzoek uitgevoerd waarvan de resultaten in dit hoofdstuk worden samengevat. Een verdere uitwerking is opgenomen in bijlage 7.

Afweging van kosten en baten

De (financiële en bestuurlijke) voordelen van een structurele regeling ter voorkoming van fouten en fraude wegen naar verwachting ruimschoots op tegen de kosten. Deze verwachting is gebaseerd op het volgende.

De totale kosten van de regeling bedragen volgens een globale per marktsegment opgestelde raming circa € 10,5 miljoen per jaar voor de gehele branche. De marktsegmenten (bijvoorbeeld laboratoria) die al werken met kwaliteitssystemen zullen overigens minder aanvullende kosten maken dan de marktsegmenten waar een grotere kwaliteitsimpuls benodigd is (bijvoorbeeld monsterneming waterbodems).

KWALIBO levert niet alleen uitgaven, maar ook een vermindering van herstelkosten. De omvang van de herstelkosten is niet te rammen. Naar verwachting echter weegt de verlaging van de herstelkosten ruimschoots op tegen de kosten van invoering van de regeling. Voor de bouwsector blijken de herstelkosten 5-10 % van de omzet te bedragen. Voor de bodembeheersector liggen de herstelkosten minimaal in dezelfde range, hetgeen betekent € 30 – 60 miljoen per jaar. Indien de implementatie van KWALIBO derhalve tot een reductie leidt van de herstelkosten tussen de 15 en 30%, is per saldo al sprake van een rendabele investering.

Markteffecten van de regeling

De kostenraming indiceert duidelijk dat schaalgrootte voor specifieke activiteiten een voordeel oplevert. Invoering van KWALIBO zal voor de middelgrote en grote toeleveranciers van diensten de concurrentiepositie nauwelijks wijzigen. Verwacht wordt dat uniforme invoering voor ieder ongeveer gelijke lasten oplevert.

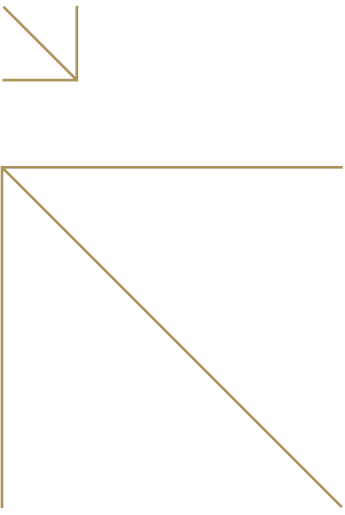
Kleinere bedrijven zullen relatief (per Euro omzet) meer kosten maken indien aan alle eisen voldaan dient te worden. Om dit te vermijden kunnen kleinere bedrijven zich heroriënteren op de markt. Er kunnen drie opties worden onderscheiden:

- doorgroeien tot volwaardige specialist met gelijktijdig behalen van certificaten
- samenwerking, consolidatie (fusie, overname) met andere partijen zodat de kosten beperkt kunnen worden en gezamenlijk alle gewenste diensten aangeboden kunnen worden
- contracteren van andere (grotere) bureaus voor diensten waarvoor geen certificering heeft plaatsgevonden.

Effecten invoering functiescheiding

De eisen betreffende functiescheiding brengen op zich geringe, vooral eenmalige, kosten met zich mee door het opnieuw verdelen van taken en zorgdragen dat overdrachtsmomenten geregeld zijn. Voor kleinere organisaties is functiescheiding vaak lastig omdat het gaat om een minimale schaalgrootte om enkele functies te kunnen onderscheiden. Bij bedrijven speelt de functiescheiding daarbij alleen indien tegengestelde belangen in een organisatieonderdeel gecombineerd zijn, bijvoorbeeld bij de kleine adviesstaf van een op uitvoering gericht bedrijf. Op de totale omvang van de markt zijn de kosten niet noemenswaardig.





Bijlage 1. Begrippen

Bodembeheer

Bodembeheer is het geheel aan activiteiten dat de bodem gebruikt en onderhoudt. In het kader van deze beleidsnotitie beperken we het bodembeheer met name tot sanering van landbodem en waterbodem, be- en verwerking van grond en baggerspecie, bouwstoffen en preventieve maatregelen ter bescherming van de bodem. Omwille van de leesbaarheid gebruiken we echter in deze notitie niet deze opsomming, maar spreken we kortheidshalve steeds over bodembeheer. Bodembeheer wordt hier gezien in brede zin, dat wil zeggen dienstverlening, besluitvorming en realisatie ten aanzien van preventieve en curatieve bodembeheeractiviteiten.

Intermediair

Onder intermediairs verstaan we in het kader van deze regeling die organisaties (niet de individuele medewerkers) die door een opdrachtgever normaal gesproken kunnen worden ingezet om tot een goede aanpak te komen. Het betreft derhalve laboratoria, adviesbureaus, saneringsaannemers, transportbedrijven, grondbanken en grondreinigers. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen intermediairs die worden geëxploiteerd door private partijen en door overheden.

Kwaliteit

Kwaliteit is de mate waarin voldaan wordt aan de behoeften van de klant en de maatschappij, waaronder worden verstaan derden en belanghebbenden. Kwaliteit is dus afhankelijk van die behoeften en daarmee per definitie subjectief, maar ook tijdsgebonden. Dat maakt het noodzakelijk om goed te definiëren wat we op dit moment en in deze situatie 'goed', 'juist' of 'fout' vinden. We leggen onze opvattingen daarover neer in beleidsnota's en daar waar het de techniek en de uitvoering betreft, in kwaliteitsdocumenten (bv een NEN of protocol). Wanneer we het kwaliteitsdocument bovendien van implementatie- en handhavingafspraken voorzien doen we dat vaak in de vorm van een certificatie-richtlijn. Omdat het gaat om plaats- en tijdsgebonden opvattingen en de techniek zich regelmatig vernieuwen moeten dergelijke richtlijnen periodiek (gemiddeld iedere 4 jaar) geactualiseerd worden.

De KWALIBO-regeling houdt zich bezig met de kwaliteit van de uitvoering van het bodembeheer (dus niet bestuurlijke kwaliteit, bijvoorbeeld de vraag of er voldoende inspraak mogelijk is).

In het kader van deze regeling betekent kwaliteit:

- Het krijgen van een betrouwbaar antwoord op de gestelde vraag (bijvoorbeeld is een locatie of een partij grond geschikt voor het beoogde doel);
- Dit antwoord is reproduceerbaar. Dat wil zeggen een ander komt in vergelijkbare omstandigheden tot een zelfde antwoord. In het algemeen kan dit worden bereikt door de werkzaamheden conform vastgestelde richtlijnen uit te voeren.

Kwaliteitssystemen en kwaliteitsborging

Een goed besluit, rapport of product kun je alleen leveren als je stelselmatig oplet dat je de juiste mensen op het goede moment bij het onderwerp betreft. Die mensen moeten de juiste kennis hebben en bovendien voldoende tijd om zich daadwerkelijk met hun taak bezig te houden. Tenslotte is het nodig dat het gemeenschappelijk doel helder is en dat een ieder zich bewust is van zijn taak en rol bij het totstandbrengen van het gemeenschappelijk doel. Dat is, in essentie, een kwaliteitssysteem.

Belangrijk is het systematische aspect. Daarom zorgen we ervoor dat het stelselmatig gebeurt door die zaken bovendien vast te leggen in een kwaliteitsborgingsysteem. Zo'n systeem kan bijvoorbeeld resulteren in een boekwerk met beschrijving van de administratieve organisatie, procedures, klachtafhandeling en dergelijke.

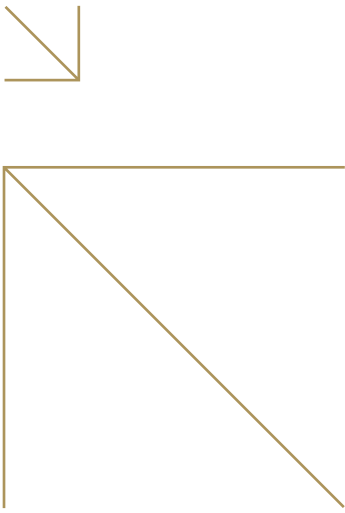
Kwaliteitsborging kan worden gedefinieerd als alle geplande en systematische activiteiten, geïmplementeerd binnen het kader van het kwaliteitssysteem en waar nodig aangetoond, om in voldoende mate vertrouwen te geven dat een product, proces of dienst aan kwaliteitseisen zal voldoen.

Door kwaliteitsborging kunnen risico's worden geminimaliseerd.

Gemaakte afspraken over een kwalitatief goede uitvoering van bodembeheer worden vastgelegd en kunnen vervolgens worden gecertificeerd.

Kwaliteit van proces, product en persoon (vakbekwaamheid)

Op het gebied van kwaliteitsborging voor de uitvoering van het bodembeheer zijn op dit moment nog niet veel pasklare producten en diensten beschikbaar. Een klant is in essentie alleen geïnteresseerd in een goed product (dienst, besluit, sanering, enzovoorts). Kwaliteitsnormen zouden dus, om aan die behoefte te voldoen, de kwaliteit van het product moeten beschrijven.



In beperkte mate gebeurt dat ook, met name via productcertificaten in het kader van het Bouwstoffenbesluit.

Voor verreweg de meeste situaties is onze kennis in de bodemsector nog niet ver genoeg gevorderd om een kwaliteitsnorm voor een product te bepalen. Er bestaat geen kwaliteitsnorm voor een goed advies, een goede Wbb-beschikking, een goede sanering, een goede bodemkwaliteitskaart, en dergelijke.

Wat we in veel situaties wel hebben is een kwaliteitsnorm voor het goed uitvoeren van de werkzaamheden. We noemen dat een procesnorm, leidend tot een procescertificaat. Wanneer we ISO-gecertificeerde bedrijven of overheden tegenkomen, gaat het dus steeds om een procescertificering. Een procescertificaat vermindert de kans op fouten tijdens de uitvoering van de werkzaamheden, maar doet strikt genomen geen uitspraak over de kwaliteit van het product. Verwachtingen van de klant, zoals bijvoorbeeld de burger, de gemeente of de initiatiefnemer, en mogelijkheden in kwaliteitsborging sporen dus op dit moment nog niet met elkaar.

Procescertificatie kan niet volledig voldoen aan de verwachtingen van de klant, terwijl productnormen voorlopig nog niet in voldoende mate beschikbaar zijn. Daarom ligt een ontwikkeling voor de hand waarbij procescertificatie en vakbekwaamheidseisen worden gecombineerd. Bijvoorbeeld: de regels voor het op juiste wijze nemen van monsters in het kader van het Bouwstoffenbesluit worden aangevuld met een eis om goed opgeleide monsternemers in te zetten.

Milieukundige begeleiding

Bij de milieukundige begeleiding van bodemsanering worden twee hoofdtaken onderscheiden:

- 1) de milieukundige processturing van de saneringsuitvoering
- 2) de milieukundige verificatie van het eindresultaat.

Aan de milieukundige begeleiding en de uitvoering worden op grond van de voorgenomen wettelijke regeling inzake kwaliteitsborging van bodembeheer eisen gesteld ten aanzien van de scheiding van functies. Het begrip functiescheiding houdt in dat degene die de milieukundige verificatie van het saneringsresultaat verricht, geen (financieel) belang heeft bij de uitvoering en het resultaat van de bodemsanering. De beide taken van de milieukundige begeleiding (processturing en verificatie) kunnen wel door één opdrachtnemer worden uitgevoerd.

Milieukundige processturing

De processturing is de deskundige aansturing van de bodemsanering in het veld bij het maken van afwegingen, zoals het aangeven van de verontreinigingsgrenzen, het aangeven van de bestemming van vrijkomende grond- en afvalstromen. Dit zijn taken die vallen onder de verantwoordelijkheid van de directie. Er zijn directe consequenties voor de opdrachtgever in termen van financiën, planning en het werken conform de voorschriften en bestekken (lozingsvergunningen etc).

Milieukundige verificatie

De taak van de milieukundige verificatie is het vaststellen van het eindresultaat van de sanering teneinde te kunnen beoordelen of de saneringsdoelstelling is bereikt zoals die is vastgelegd in de beschikking op het saneringsplan (Wbb), of de goedkeuringsverklaring op het saneringsplan (Wm).

Monsternemer voor partijkeuringen

De medewerker die wordt ingeschakeld om de milieuhygiënische kwaliteit van een partij grond of bouwstoffen te keuren in het kader van het Bouwstoffenbesluit.

Veldwerker voor bodemonderzoek

De medewerker die wordt ingeschakeld om in het veld data inzake de milieuhygiënische kwaliteit van de bodem (grondwater en waterbodem daaronder begrepen) te verzamelen. De daarbij gehanteerde methode voor het verzamelen van data (monsterneming of extensieve veldwerktechnieken als bijvoorbeeld radar) is daarbij irrelevant.

Bijlage 2. Leren van ervaringen

Ontwikkelingen binnen het bodembeheer in Nederland

In het verleden zijn, zowel door overheid als marktpartijen, diverse kwaliteitsinitiatieven ten aanzien van delen van het bodembeheer in Nederland ondernomen. Geconstateerd moet worden dat deze pogingen tot nu toe niet succesvol zijn gebleken. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen:

- Gebrek aan draagvlak voor kwaliteitseisen die alleen door de overheid zijn ontwikkeld
- Ontbreken van implementatieacties na het ontwikkelen van normen (onvoldoende relatie tussen normalisatie en certificatie en/of regelgeving)
- Onbekendheid met kwaliteitseisen door gebrek aan promotie
- Versnippering van initiatieven van de markt (bijvoorbeeld: meerdere initiatieven voor hetzelfde onderwerp zonder dat een van de initiatieven er in slaagt een duidelijk stempel op de uitvoering te drukken. Het effect is eerder verwarring dan toegevoegde waarde)
- Het probleem van een initiatief dat volledig bij de markt ligt en niet (wettelijk) wordt ondersteund door de overheid met controle en zonodig handhaving. Het is niet mogelijk om maatregelen te treffen tegen partijen die zich niet houden aan afspraken. Dit heeft een fnuikend effect op de continuïteit en vervolgens op de geloofwaardigheid van het marktinitiatief.

Eerder onderzoek¹ heeft geleid tot het beeld dat, teneinde de situatie te verbeteren, het noodzakelijk is om:

- Rollen te verduidelijken
- Afspraken te maken over het gebruiken van methoden en het handhaven daarvan
- De infrastructuur voor kwaliteitsborging te verbeteren

Onderzoek van m.n. de I-VRROM geeft aan dat diverse onderdelen van het bodembeheer erg gevoelig zijn voor fouten en fraude. Het betreft zowel evaluerend onderzoek (evaluatie uitvoering van de saneringsregeling Wet Bodembescherming, 2000) als case studies (De grondstroom doorgrond, 1996; Zand erover, 2001). Ook het rapport "Wie betaalt bepaalt" (Erasmus Universiteit, 1999) legt met name de vinger op mogelijkheden tot fraude.

Ervaring met erkenningsregelingen en certificatie in Nederland en het buitenland

Ook de (succesvolle en minder succesvolle aspecten van) kwaliteitsborging via certificatie in aanverwante sectoren zijn gezien. Aan het bodembeheer verwante sectoren zijn in de eerste plaats de afvalsector (m.n. de asbestverwijdering) en de bouwsector.

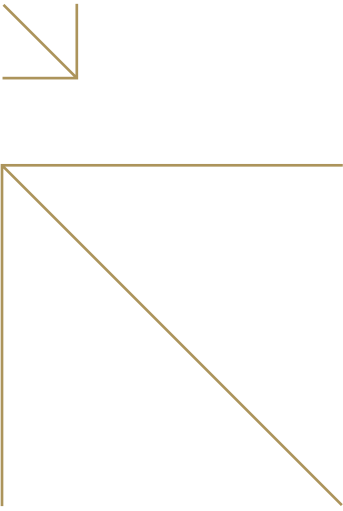
Mede gezien de discussie in de Tweede Kamer over de kwaliteitsborging in het bodembeheer (november 1999) is gezocht naar in het buitenland functionerende systemen in het bodembeheer met door de overheid erkende intermediairs (plaatsen op witte lijsten). In Vlaanderen, Australië (deelstaat Victoria) en Canada (British Columbia) is ervaring opgedaan met systemen voor bodembeheer waarbij sprake is van door de overheid erkende intermediairs. Het Vlaamse systeem is mede een voorbeeld voor de beoogde wettelijke regeling. De uitdaging in het Vlaamse voorbeeld is te voorkomen dat de criteria om erkend deskundige te worden te gemakkelijk zijn te omzeilen. In Victoria en British Columbia zijn de toelatingseisen zwaarder en ligt de nadruk meer dan in Vlaanderen op het borgen van de kwaliteit (kennis en kunde) van individuele personen. In Australië is daarbij sprake van overheveling van controlerende taken van de overheid naar een beperkt aantal adviseurs. Zij controleren andere adviseurs die bijvoorbeeld daadwerkelijk onderzoeken uitvoeren. Dit systeem lijkt niet toepasbaar in Nederland vanwege de relatief hoge kosten. Wel is het vertrouwen in het systeem daar groot. In British Columbia blijft de overheid verantwoordelijk en moeten de adviseurs voldoen aan vastgestelde eisen.

Dat systeem lijkt dan ook een goede tussenweg te zijn tussen het Vlaamse en het Australische systeem.

De erkenningsregeling voor laboratoria en monsternemers in het kader van het Bouwstoffenbesluit is een Nederlands voorbeeld van een erkenningsregeling in het bodembeheer. Ook in het kader van het Asbestverwijderingsbesluit is in Nederland ervaring opgedaan met een erkenningsregeling. Naar aanleiding daarvan wordt op dit moment gewerkt aan een vernieuwde erkenningsregeling. Waar mogelijk zal in de wettelijke regeling voor intermediairs in het bodembeheer op vergelijkbare wijze worden opgezet.

Een ander Nederlands voorbeeld is de erkenningsregeling voor monsternemers in het kader van de Meststoffenwet.

¹ Zie het rapport 'Kwaliteit van bodemonderzoek, Bouwstenen om de kwaliteit van bodemonderzoek te verbeteren', NOK, 1997



Infrastructuur: gebruik maken van de mogelijkheden van de SIKB

Met betrekking tot de infrastructuur is het een voor de hand liggende stap is om aan te sluiten bij de mogelijkheden die de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) biedt. In de SIKB zijn zowel de intermediairs (FeNeLab, ONRI, VKB, VIANED, NVPG en BOG), de opdrachtgevers van private zijde (VNO-NCW) en de meeste overheidspartijen die het bevoegd gezag voor het bodembeheer vormen (RWS, IPO en de VNG), vertegenwoordigd.



Bijlage 3. Overzicht van regelingen

Overzicht van regelingen die onder de reikwijdte van KWALIBO vallen

Nr.	Wettelijke regeling	Artikel/voorschrift	Beschikking bevoegd gezag (o.b.v. verstrekte gegevens)	Activiteit
1.	Wet milieubeheer	8.11, lid 3	geen (gegevensverstrekking)	- Bodemonderzoek e.d. op grond van vergunningvoorschriften
		8.49, lid 2 en 3	Instemming nazorgplan stortplaatsen	- Herstellen, onderhouden, verbeteren, vervangen en inspecteren van bodembeschermende voorzieningen. - Bodemonderzoek. - Opstellen van nazorgplan.
1.1	Besluit bouw- en houtbedrijven milieubeheer	6, lid 8	geen (melding oprichten)	- Onderzoek naar de nulsituatie van de bodem. - Resultaten daarvan rapporteren.
		v.s. 1.7.1, bijlage 1	geen (direct werkend voorschrift)	- Bodembeschermende voorziening voldoet aan NRB (bodemrisicocategorie A).
		v.s. 1.7.2, bijlage 1	geen (direct werkend voorschrift)	- Onderzoek naar de eindsituatie van de bodem. - Resultaten daarvan rapporteren.
		v.s. 3.2.8, bijlage 1	geen (direct werkend voorschrift)	- Vloeistofdichtheid van een vloer of voorziening beoordelen.
1.2	Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer	5 en v.s. 4.6.1, bijlage	geen (verplichting op grond van nadere eis)	- Nul- en eindsituatie onderzoek. - Resultaten daarvan rapporteren.
1.3	Besluit glastuinbouw	7, lid 4 en artikel 1, sub nn	geen (melding oprichten)	- Nul- en vooronderzoek. - Resultaten daarvan rapporteren.
		v.s. 1.8.1, bijlage 2	geen (direct werkend voorschrift)	- Bodembeschermende voorziening voldoet aan NRB (bodemrisicocategorie A).
		v.s. 1.8.2, bijlage 2	geen (melding buitenwerking)	- Eindsituatie onderzoek. - Resultaten daarvan rapporteren.
		v.s. 3.2.7, bijlage 2	geen (direct werkend voorschrift)	- Vloeistofdichtheid van een vloer of voorziening beoordelen.
1.4	Besluit horeca- sport- en recreatie-inrichtingen	5 en v.s. 4.7.1, bijlage	geen (verplichting op grond van nadere eis)	- Nul- en eindsituatie onderzoek. - Resultaten daarvan rapporteren. milieubeheer
1.5	Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer	6, lid 8	geen (melding oprichten)	- Nulsituatie bodemonderzoek
		v.s. 1.8.2, bijlage	geen (melding buitenwerking)	- Eindsituatie onderzoek
		v.s. 3.2.8, bijlage	geen (direct werkend voorschrift)	- Vloeistofdichtheid van een vloer of voorziening beoordelen.
1.6	Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer	v.s. 5.2, bijlage 1	geen (melding verontreiniging)	- Saneringsonderzoek
1.7	Besluit mestbassins milieubeheer	v.s. 6.2, bijlage 1	geen (melding verontreiniging)	- Saneringsonderzoek

Overzicht van regelingen die onder de reikwijdte van KWALIBO vallen (vervolg)

Nr.	Wettelijke regeling	Artikel/voorschrift	Beschikking bevoegd gezag (o.b.v. verstrekte gegevens)	Activiteit
1.8	Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998	4 en bijlage VII	geen (melding)	- Bodemonderzoek
		12	geen (kennisgeving ingebruikname)	- Verkennend onderzoek en lab analyse.
		13	geen (kennisgeving beëindiging)	- Verkennend onderzoek en lab analyse.
		v.s. 2.22, bijlage I	geen (direct werkend voorschrift)	- Verkennend onderzoek en lab analyse.
		v.s. 2.17, bijlage II	geen (direct werkend voorschrift)	- Verkennend onderzoek en lab analyse.
		v.s. 2 en 4, bijlage VI	geen (direct werkend voorschrift)	- Bodemonderzoek.
1.9	Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer	6, lid 8	geen (melding oprichten)	- Nulsituatieonderzoek
		v.s. 1.7.1, bijlage	geen (direct werkend voorschrift)	- Bodembeschermende voorziening voldoet aan NRB (bodemrisico-categorie A).
		v.s. 1.7.2, bijlage	geen (melding buitenwerking)	- Eindsituatie onderzoek. - Resultaten daarvan rapporteren.
		v.s. 3.2.8, bijlage	geen (direct werkend voorschrift)	- Vloeistofdichtheid van een vloer of voorziening beoordelen.
1.10	Besluit tankstations milieubeheer	4 en 5	geen (melding oprichten)	- Verkennend en evaluatie onderzoek.
		6	geen (melding beëindiging)	- Verkennend onderzoek.
		v.s. 1.2, bijlage 1	geen (direct werkend voorschrift)	- Vloeistofdichte verharding aanleggen.
		v.s. 1.6, bijlage 1	geen (direct werkend voorschrift)	- Controle vloeistofdichte verharding.
		v.s. 1.7, bijlage 1	geen (direct werkend voorschrift)	- Controle ondergronds folie-systeem.
		v.s. 1.8 t/m 1.10, bijlage 1	geen (direct werkend voorschrift)	- Aanleg en bemonstering van grondwaterpeilbuizen.
		v.s. 1.11, bijlage 1	geen (direct werkend voorschrift)	- Aanleg lekdetectiesysteem in grondwaterbeschermingsgebied.
		v.s. 10.1.2, bijlage I	geen (melding beëindiging)	- Bodemonderzoek.
		v.s. 10.2.1, bijlage I	geen (melding beëindiging)	- Bodemonderzoek.
v.s. 10.2.2, bijlage 1	geen (melding beëindiging)	- Overleggen gegevens onderzoek aan bevoegd gezag.		
1.11	Besluit textielreinigingsbedrijven milieubeheer	6, lid 4	geen (melding oprichten)	- Nulsituatieonderzoek
		v.s. 1.8.2, bijlage 1	geen (melding beëindiging)	- Eindsituatieonderzoek
		v.s. 3.2.6, bijlage 1	geen (direct werkend voorschrift)	- Vloeistofdichtheid van een vloer of voorziening beoordelen.

Overzicht van regelingen die onder de reikwijdte van KWALIBO vallen (vervolg)

Nr.	Wettelijke regeling	Artikel/voorschrift	Beschikking bevoegd gezag (o.b.v. verstrekte gegevens)	Activiteit
1.12	Besluit voorzieningen en installaties milieu-beheer	5 en v.s. 4.5.1, bijlage 2	geen (verplichting op grond van nadere eis)	- Nulsituatie- en eindsituatieonderzoek
		v.s. 1.6.1, bijlage 2	geen (direct werkend voorschrift)	- Bodembeschermende voorziening voldoet aan NRB (bodemerisicocategorie A).
1.13	Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer	5 en v.s. 4.7.1, bijlage	geen (verplichting op grond van nadere eis)	- Nulsituatie- en eindsituatieonderzoek.
1.14	Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer	5.5	Wm-vergunning	- Resultaten verstrekken van een onderzoek naar de kwaliteit van de bodem in verband met aanvraag vergunning.
1.15	Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land	5 en 6	Wm-vergunning	- Onderzoek in verband met aanvraag vergunning.
1.16	Regeling vaststelling klasse-indeling onderhoudsspecie	2	geen (vrijstelling storten specie)	- Onderzoek ter vaststelling van de klasse.
1.17	Regeling verbranden gevaarlijke afvalstoffen	7	geen (Instructiebepaling voor bevoegd gezag i.h.k.v. vergunningverlening)	- Uitvoeren verkennend bodemonderzoek.
2	Wet bodembescherming	27, lid 1	geen	- Melding bodemverontreiniging.
		28, lid 2	Beschikking ernst en urgentie	- Melding voornemen sanering.
		37, lid 3	geen	- Verslag uitvoering beveiligingsmaatregelen.
		38, lid 3 ¹ , sub a en c	Aanwijzing sanering o.g.v. 38, lid 4	- Gegevens/verslagen bij gefaseerde sanering.
		39, lid 1	Beschikking E&A en saneringsplan	- Nader en saneringsonderzoek en plan.
		39c, lid 1 ²	Instemming evaluatieverslag	- Evaluatieverslag bodemsanering.
		39d, leden 1 en 2 ³	Instemming met plan	- Plan beperkingen in gebruik of maatregelen.
		40	Goedkeuring ingediende stukken	- Nader en saneringsonderzoek en plan.
2.1	Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen	4, lid 1	Aanwijzingsbeschikking	- Vooronderzoek en verkennend onderzoek.

1. Dit is het nieuwe derde lid (oud: vierde lid) na inwerkingtreding van BEVER.

2. Dit is een nieuw wetsartikel na inwerkingtreding van BEVER.

3. Dit is een nieuw wetsartikel na inwerkingtreding van BEVER

Overzicht van regelingen die onder de reikwijdte van KWALIBO vallen (vervolg)

Nr.	Wettelijke regeling	Artikel/voorschrift	Beschikking bevoegd gezag (o.b.v. verstrekte gegevens)	Activiteit
2.2	Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbesch.	11, lid 7 en bijlage 3	geen (melding gebruik bouwstof)	- Bepalen samenstelling en immissie en isolatiemaatregelen.
		14, lid 2	geen (gegevensverstrekking)	- Bepalen grondwaterstand.
		21, lid 3	geen (melding gebruik bouwstof)	- Bepalen samenstelling en immissie en isolatiemaatregelen.
2.3	Regeling beoordeling reinigbaarheid grond bodemsanering	4 en bijlage 4	Advies SCG (ook van belang voor Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en de Wet belastingen op milieugrondslag)	- Verstrekking van partijgegevens.
2.4	Vrijstellingsregeling grondverzet	6	geen (melding gebruik grond)	- Gegevens kwaliteit bodem en grond.
3	Woningwet	8, lid 2, onderdeel c	Bouwvergunning	- Onderzoek en rapport over de aard en mate van bodemverontreiniging.
		8, lid 4	geen (melding voornemen bouwen)	- Onderzoek en rapport over de aard en mate van bodemverontreiniging.
4	Wet op de openluchtrecreatie	25	Verklaring van geen bezwaar	- Onderzoeksrapport bodemverontreiniging.
5	Wet verontreiniging oppervlaktewateren	2b, derde lid	geen (kader voor uitvoeringsregeling)	- Gegevens verstrekking.
5.1	Regeling meldingen Bouwstoffenbesluit oppervlaktewater	1 en bijlage	geen (direct werkend voorschrift)	- Verstrekken van gegevens van schone grond, cat. 1 grond of cat. 1 bouwstof die in oppervlaktewater wordt toegepast.

Bijlage 4. Functiescheiding in het bodembeheer

Achtergronden

- De regelgeving inzake de uitvoering van de bodemsanering brengt een hoog inherent risico ten aanzien van fouten, ontduiking van die regelgeving en misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen met zich mee.
- Bodembeheer (bodemsanering, grondstromen / bodembescherming) kent vele schakels en dus kwetsbare overdrachtsmomenten, waarbij vele partijen betrokken zijn: opdrachtgever, onderzoeksbureau, aannemer, milieukundig begeleider, transporteur van grond, grondreiniger, hergebruiker van grond en/of stortplaatseigenaar en de bevoegde overheid die dient te waken over de kwaliteit van deze hele operatie
- Onder meer in het Kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing Bodemsanering (jan 2002) wordt daarom aangekondigd dat er een wettelijke regeling voor de kwaliteitsborging van bodemintermediairs (KWALIBO) zal komen. Bovendien zal de overheid kwaliteitsregels formuleren voor het eigen handelen (geen wettelijke regeling gepland).
- Kwaliteit is in belangrijke mate een private zaak en kan met zelfregulering (certificering) geborgd worden. Behalve kwaliteit speelt tevens integriteit. Integriteit is een publiek belang en met publieke maatregelen dient deze getracht te worden borgen.
- Gezien de voortdurende stroom aan incidenten is gezocht naar preventieve maatregelen om de integriteit van functieuitoefening te borgen. In "Wie betaalt, bepaalt" (1999) en "Zand erover" (2001) wordt immers geconcludeerd dat de bodemregelgeving "een gelegenheidsstructuur voor fraude" is. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de mengeling van functies (dubbele petten) en het gebrek aan controle. Daarom stellen het Kabinetsstandpunt en KWALIBO eisen aan de organisatie van de werkzaamheden: functiescheiding. Functiescheiding is bedoeld als preventieve maatregel tegen het gebrek aan controle maar laat de noodzaak van (strafrechtelijke en bestuursrechtelijke) handhaving onverlet.
- Functiescheiding speelt zowel binnen het bevoegd gezag als in de relatie initiatiefnemer – intermediair. Behalve als bevoegd gezag kan de overheid ook handelen als initiatiefnemer/opdrachtgever of intermediair/opdrachtnemer. In die hoedanigheid zal de overheid aan dezelfde eisen en criteria moeten voldoen als niet overheidspartijen.

Scheiding van functies binnen het bevoegd gezag

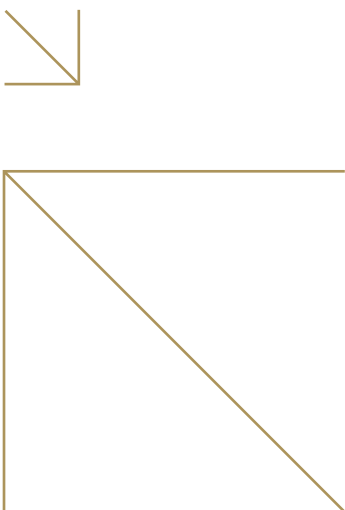
- Binnen het bevoegd gezag betekent het principe van functiescheiding het scheiden van de functies beoordelaar / beschikkingopsteller en toezichthouder. De bodemsector volgt daarmee een lijn die al enkele jaren geleden voor de reguliere vergunningverlening (bv Wet milieubeheer) is uitgezet.
- Er is geen bezwaar tegen het zijn van bevoegd gezag en initiatiefnemer op hetzelfde werk, mits de onafhankelijkheid van de functie-uitoefening is geborgd. Er is nog geen uitspraak gedaan over de vraag tot op welk niveau in de overheidsorganisatie de scheiding tussen de functies beschikkingverlener – toezichthouder – initiatiefnemer moet worden doorgezet. Het ligt voor de hand om IPO en VNG hier om een voorzet te vragen.
- De recente reorganisatie bij RWS en vorming van de Inspectie-VW is mede ingezet ten behoeve van de scheiding tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag. In geval van eigen werken ligt de formele verantwoordelijkheid voor het verlenen van vergunningen en de handhaving bij de IVW. Om redenen van doelmatigheid wordt een deel van de uitvoerende activiteiten (binnen door IVW gestelde kaders) door regionale directies uitgevoerd. De onafhankelijkheid van de functie-uitoefening is met de formeel vastgelegde verantwoordelijkheden en de daarbij gedefinieerde taken in voldoende mate gewaarborgd.

Scheiding van de functies initiatiefnemer – intermediair

Functiescheiding in de relatie initiatiefnemer – intermediair betekent het volgende. In diverse situaties treedt de initiatiefnemer op als intermediair, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar met een eigen adviesbureau, een gemeente met een eigen adviesbureau of een regionale directie van RWS in geval van eigen werken.

Ook kan het zijn dat een initiatiefnemer (bijvoorbeeld een gemeente) een deel van zijn verantwoordelijkheden doorschuift naar de intermediair via een prestatiecontract of een zgn. geïntegreerde samenwerkingsvorm (bijvoorbeeld turn key). Ook dat beschouwen we als een vorm van samenvloeiing van initiatiefnemer en intermediair.

De combinatie van initiatiefnemer en intermediair (respectievelijk een geïntegreerde samenwerkingsvorm) heeft uiteraard grote voordelen, bijvoorbeeld optimale flexibiliteit, invulling



van eigen wensen en benutten van (specialistische) kennis en kunde.

De KWALIBO-regeling onderkent deze voordelen en stelt hieraan slechts de randvoorwaarde dat de verificatie van het milieuhygiënische resultaat niet in de combinatie initiatiefnemer - intermediair (respectievelijk geïntegreerde samenwerkingsvorm) is opgenomen. Dit vereiste geldt ongeacht de rechtsvorm van zowel de initiatiefnemer als de opdrachtnemer.

Anders gezegd: er is geen bezwaar tegen het zijn van tegelijk initiatiefnemer en intermediair op hetzelfde werk, mits de controle van essentiële resultaten, die in directe relatie staan met het te realiseren milieuhygiënische doel daadwerkelijk onafhankelijk geschiedt. Immers: degene die een milieuhygiënisch resultaat verifieert, mag geen (financieel) belang hebben bij het weergeven van dat resultaat. Hij / zij stelt slechts vast wat het resultaat is van de werkzaamheden. Hierbij staat het publieke belang van het genereren van de juiste gegevens voorop. Het is de taak van het bevoegd gezag om op basis van juiste gegevens te beslissen.

In beginsel dient het te gaan om externe functiescheiding. Echter: voor de meeste¹ functies kan ook interne functiescheiding worden toegestaan. Met de betrokken partijen zal worden overlegd over de vraag tot op welk niveau van bijvoorbeeld management, werkmaatschappijen, etc. de scheiding minimaal noodzakelijk wordt geacht. Als gekozen wordt voor interne functiescheiding dan rust op de betrokken organisatie een extra bewijslast ten aanzien van de onafhankelijkheid van de functie-uitoefening (vermijden ongewenste beïnvloeding van het weergeven van het milieuhygiënische resultaat). Aan deze bewijslast worden eisen gesteld.

Deze bewijslast heeft de vorm van een aantoonplicht van de intermediair tegenover het bevoegd gezag. Bij het indienen van stukken bij het bevoegd gezag dient de intermediair tegenover het bevoegd gezag aan te tonen dat sprake is van onafhankelijke functie-uitoefening.

De initiatiefnemer moet, zoals al opgemerkt, essentiële resultaten door een onafhankelijke partij laten vaststellen. Hiermee wordt beoogd de integriteit van vijf met name genoemde onderwerpen te waarborgen en (de schijn van) belangenverstrengeling te vermijden. Het betreft de volgende onderwerpen:

- milieukundige begeleiding bij (water-)bodemsaneringen

- de monsternamen bij partijkeuringen in het kader van het Bouwstoffenbesluit
- het veldwerk bij milieuhygiënisch (water-)bodembodemonderzoek
- het laboratoriumonderzoek
- het certificeren door de certificerende instelling

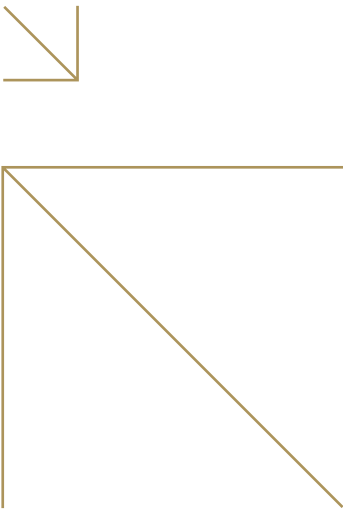
Bij VenW is in geval van eigen werken van de regionale directies de mogelijkheid van interne functiescheiding opengehouden. In deze situaties wordt uitgegaan van functiescheiding minimaal op het niveau van afdelingen. Elke afdeling is binnen een regionale directie financieel en organisatorisch onafhankelijk ten opzichte van elkaar. Zo gebeurt de feitelijke uitvoering van veldwerk bij milieuhygiënisch waterbodemonderzoek bij interne functiescheiding door de Meet- en Informatiedienst, die (als facilitaire dienst) onafhankelijk opereert van andere afdelingen. Deze dienst voert onafhankelijk metingen uit ten behoeve van de vaststelling van het milieuhygiënische resultaat van saneringen. In het kader van het vaststellen van het milieuhygiënische resultaat werkt de Meet- en Informatie-dienst in opdracht van de afdeling die belast is met het doen laten uitvoeren van een werk. Deze afdeling staat weer onafhankelijk van de afdeling die verantwoordelijk is voor het feitelijke initiatief.

Wat is ongewenst

De initiatiefnemer mag geen eigen personeel inschakelen voor de volgende verificatietaken:

- een kwaliteitscertificaat afgeven voor je eigen organisatie (certificerende instelling);
- analyseren van eigen producten, d.w.z. monsters die van de eigen (bagger-) locatie komen (laboratorium);
- uitvoeren van veldwerk en weergeven van veldwerkresultaten op eigen locatie (veldwerk);
- nemen van monsters ten behoeve van partijkeuringen in het kader van het Bouwstoffenbesluit voor partijen grond waar je zelf eigenaar van bent of op basis van het onderzoek zult worden (grondbank);
- vaststellen van het milieuhygiënische resultaat tijdens en na een bodemsanering op een locatie waar je zelf initiatiefnemer bent (verificatie van het eindresultaat door de milieukundig begeleider, incl. het opstellen van het evaluatieverslag).

¹ bij certificerende instellingen is altijd externe functiescheiding vereist. Een organisatie gebaseerd op interne functiescheiding is niet toegestaan.



Wat wordt niet gewijzigd

- bovengenoemde taken uitvoeren voor anderen
- bodemonderzoek uitvoeren op eigen locatie, sanering voorbereiden op eigen locatie (saneringsplan, werkschrijving/bestek)
- directie voeren op eigen locatie, milieukundige processturing (niet verificatie) op eigen locatie
- vergunningen aanvragen voor sanering op eigen locatie

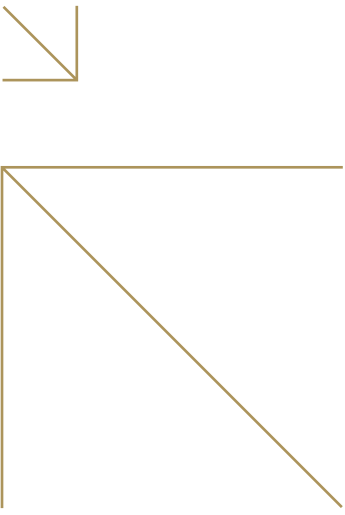
Relatie initiatiefnemer en milieukundig begeleider

Het evaluatieverslag met een beschrijving van het gerealiseerde saneringsresultaat zal voor de verantwoordelijkheid van de milieukundig begeleider komen. Uiteraard wordt de initiatiefnemer wel in de gelegenheid gesteld om zijn mening over het verslag kenbaar te maken.

Relatie grond en overige bouwstoffen

Voor de kwaliteit van bouwstoffen worden erkende kwaliteitsverklaringen afgegeven. Bij de totstandkoming van het Bouwstoffenbesluit is besloten de bemonstering van de partijen te doen plaatsvinden door de producenten van de betreffende bouwstof onder toezicht van certificerende instellingen. Gezien de wens om tot een minder fraudegevoelige regeling voor het bodembeheer te komen wordt grond van deze regeling uitgezonderd. Dit betekent dat de onderliggende gegevens (analyses, bemonstering) voor kwaliteitsverklaringen van grondbanken door onafhankelijke partijen dienen worden aangeleverd (functiescheiding als preventieve maatregel).





Bijlage 5.

Wijzigingen in de wettelijke regeling voor intermediairs

De wettelijke regeling voor intermediairs en certificerende instellingen zoals beschreven in hoofdstuk 4 van de beleidsnotitie impliceert diverse wijzigingen ten opzichte van de situatie anno 2002. Deze wijzigingen zijn in het onderstaande uitgewerkt.

1. Aandacht voor kwaliteit en kwaliteitsborging in voorbereiding en uitvoering van werkzaamheden

In de huidige situatie is er een groep intermediairs die zich adequate inspanningen getroost in de zorgvuldigheid van uitvoering van hun werkzaamheden. Voor andere geldt dat in veel mindere mate¹. De regeling zorgt er voor dat alle intermediairs in het bodembeheer de zorgvuldigheid bij hun werkzaamheden op een adequaat niveau brengen.

2. Formuleren en afdwingbaar maken van kwaliteitseisen

Op dit moment kennen we voor verreweg de meeste activiteiten in het bodembeheer geen omschrijving van de gevraagde kwaliteit.

Positieve uitzondering hierop vormen (een deel van) de werkzaamheden van de laboratoria en het milieuhygiënisch veldwerk. Ter uitvoering van de regeling zullen daarom certificatie-richtlijnen opgesteld worden voor alle relevante activiteiten in het bodembeheer. In de certificatie-richtlijnen wordt de gewenste kwaliteit van werkzaamheden van bodemintermediairs omschreven. Bovendien wordt de gerealiseerde kwaliteit van de werkzaamheden (beter) controleerbaar en aantoonbaar gemaakt.

De Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) formuleert daartoe certificatie-richtlijnen binnen door de ministers van VROM en van VenW op te stellen randvoorwaarden. De SIKB wordt ook verzocht om daar waar mogelijk te zorgen voor vereenvoudiging en harmonisatie van bestaande kwaliteitsregels. Indien dit een adequaat resultaat oplevert is het uitvaardigen van normen via een wettelijke regeling door de ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat niet nodig.

De SIKB faciliteert het Centraal College van Deskundigen Bodembeheer dat, onder toezicht van de Raad voor Accreditatie, de certificatieregels vaststelt. In het Centraal College zijn conform de Europese kwaliteitsregels zowel bevoegd gezag als intermediairs en opdrachtgevers van private zijde vertegenwoordigd.

3. Formuleren en afdwingbaar maken van integriteitseisen

Integriteit is uiteraard gebaseerd op normbesef. Toezicht en handhaving bevorderen het niveau van normconform gedrag. Preventieve maatregelen moeten de kans op fraude en ongewenste beïnvloeding helpen verminderen.

De belangrijkste middelen in dit kader zijn:

- functiescheiding (uitwerking zie bijlage 4);
- integriteitsbeoordeling door de ministeries van VROM en VenW;
- persoonscertificatie voor milieukundig begeleiders en monsternemers voor partijkeuringen.

Deze middelen bestaan al in het Bouwstoffenbesluit. Met de KWALIBO-regeling wordt dit uitgebreid tot het gehele bodembeheer. Tevens wordt de regeling uitgebreid met de verklaring over het gedrag volgens artikel 27 van de Wet justitiële gegevens. De intermediairs moeten bij het indienen van gegevens aan kunnen tonen dat specifiek benoemde functies (met name milieukundige begeleiding) daadwerkelijk onafhankelijk functioneren.

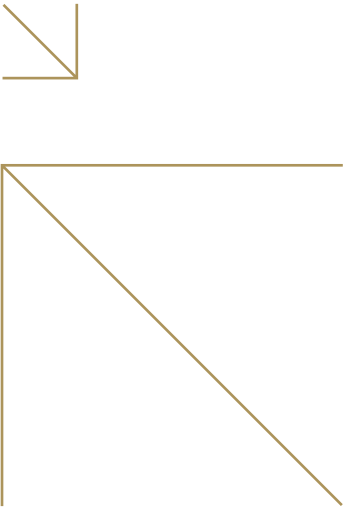
4. Formuleren en afdwingbaar maken van vakbekwaamheidseisen

Er zijn op dit moment slechts in beperkte mate eisen gesteld aan de kennis en ervaring van medewerkers. Voor een aantal functionarissen is het stellen van vakbekwaamheidseisen, gezien hun impact op het eindresultaat en de blijkens onderzoek veelvuldig voorkomende fouten, wel noodzakelijk. Het betreft de functies die zijn opgesomd in paragraaf 4.1.4 van de beleidsnotitie. Op grond van latere ervaringen kan deze lijst uiteraard worden beperkt of aangevuld.

5. Certificatietoezicht op hanteren kwaliteitsnormen

De introductie van kwaliteitsnormen in het gehele bodembeheer maakt het mogelijk om het certificatietoezicht op het hanteren van die kwaliteitsnormen systematisch op te zetten. In de richtlijnen, die alle relevante activiteiten in het bodembeheer zullen dekken, worden dwingende afspraken over het certificatietoezicht opgenomen.

¹ Een maat voor de aandacht is het percentage van de totale kosten dat gemoeid is met kwaliteitsborging. Binnen branches zijn grote verschillen te vinden; zie hoofdstuk 8 en het rapport Bedrijfseconomische effecten invoering KWALIBO, Ffact, september 2001 / augustus 2002



De implementatie van normen via certificering staat naast de noodzaak van adequaat publiekrechtelijk toezicht en handhaving. Certificatietoezicht (en sanctionering) en het publieke toezicht en handhaving werken aanvullend op elkaar, maar zijn niet uitwisselbaar (zie verder hoofdstuk 5).

6. Besluitvorming gebaseerd op gegevens van erkende intermediairs.

Bevoegd gezag wordt verplicht om zich bij besluitvorming uitsluitend te baseren op gegevens van erkende intermediairs. De al in het kader van het Bouwstoffenbesluit bestaande verplichting tot het niet-ontvankelijk verklaren van gegevens van niet-erkende intermediairs wordt uitgebreid naar het gehele bodembeheer.



Bijlage 6. Rollen, verantwoor- delijkheden en bevoegdheden

De in de beleidsnotitie (hoofdstuk 7) in tabelvorm opgenomen rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn onderstaand nader uitgewerkt.

1 Wijzigingen voor de overheid

1.1 Ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat

De minister van VROM is verantwoordelijk voor uitvoering van de Wet bodembescherming, de Woningwet en de Wet milieubeheer en medeverantwoordelijk voor uitvoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Voor uitvoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is eveneens verantwoordelijk de staatssecretaris van VenW.

De bewindspersonen bepalen welke normatieve documenten opgesteld moeten worden voor een goede taakuitvoering door intermediairs. De bewindspersonen verzoeken de SIKB om die normatieve documenten (in de vorm van certificatie-richtlijnen) op te stellen. De bewindspersonen geven daartoe een taakstellend programma op basis van randvoorwaarden voor onderwerpen, reikwijdte, planning en inhoud.

De bewindspersonen toetsen of de door de SIKB geformuleerde normen voldoen aan de gestelde randvoorwaarden. Dit geldt ook voor het actueel houden van de normen. Indien dit een adequaat resultaat oplevert, is het uitvaardigen van normen via een wettelijke regeling door de Minister niet nodig.

Daar waar het grond en overige bouwstoffen (kwaliteit van producten) betreft wordt gebruik gemaakt van de infrastructuur van de Stichting Bouwkwiteit en de bijbehorende certificerende instellingen. Hier wordt geen wijziging van het bestaande systeem beoogd.

De ministers van VROM en van VenW zijn tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van de erkenningenregeling, inclusief de integriteitsbeoordeling op bestuursrechtelijke gronden.

1.2 Minister van Justitie

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de afgifte van de verklaring omtrent het gedrag op grond van de Wet justitiële gegevens. Het onderzoek dat aan de afgifte voorafgaat, betreft vooral strafrechtelijke gegevens.

1.3 Bevoegd gezag

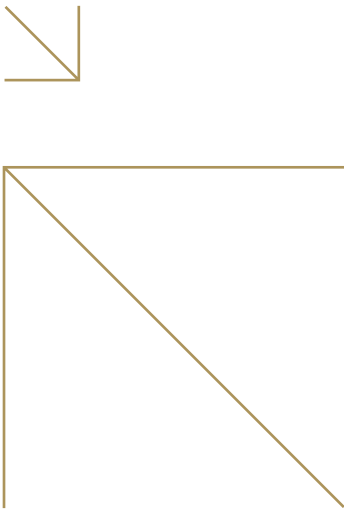
Het bevoegd gezag op basis van de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Woningwet en de Wet op de openluchtrecreatie neemt besluiten die betrekking hebben op de wijze van beschermen, onderzoeken en saneren van de bodem.

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de toets aan het beleid en beziet of de voorgestelde werkwijze zal leiden tot het gewenste resultaat.

Het bevoegd gezag heeft het publiekrechtelijk toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden volgens de beschikking of de algemeen geldende regeling en de bevoegdheid te handhaven indien de voorschriften uit de beschikking of regeling worden overtreden. Voor het bevoegd gezag leidt de KWALIBO-regeling tot de verplichting om zich bij het nemen van beslissingen te baseren op gegevens van erkende intermediairs (en het niet-ontvankelijk verklaren van gegevens van niet-erkende intermediairs).

Schikking na geconstateerde fraude

Het Openbaar Ministerie heeft in 2000 een schikking getroffen met een grondreinigingsbedrijf. Het bedrijf heeft voor 6 miljoen gulden een schikking getroffen na geconstateerde fraude met de verwerking van verontreinigde grond.



1.4 Bevoegd gezag Wvo

Het bevoegd gezag op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren verleent vergunningen voor, onder meer, het verspreiden van baggerspecie in oppervlaktewateren. De mate van verontreiniging van de baggerspecie (uitgedrukt in klassen) bepaalt of en onder welke voorwaarden deze verspreid mag worden. De KWALIBO-regeling verplicht het bevoegd gezag om alleen gegevens van erkende intermediairs in behandeling te nemen.

2 Wijzigingen voor markt

2.1 Intermediairs

Intermediairs worden als opdrachtnemer belast met het uitvoeren van werkzaamheden. Zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun eigen werk. Zij worden zelfstandig aanspreekbaar op de kwaliteit van de geleverde goederen of diensten. Niet langer is in alle gevallen de (ondeskundige) opdrachtgever als enige aanspreekbaar voor het bevoegde gezag. Er is geen plicht voor bedrijven tot certificeren. De regeling zal echter eisen dat het bevoegd gezag alle beslissingen baseert op gegevens die gegeneerd zijn door erkende intermediairs. Daarom zal vrijwel iedere intermediair in de praktijk kiezen voor het voldoen aan de kwaliteitseisen. Kwaliteitsborging wordt daarmee een veel zwaarder onderdeel van het bedrijfsbeleid.

Voor intermediairs die geëxploiteerd worden door de overheid gelden dezelfde eisen als voor intermediairs van marktzijde.

2.2 Milieukundig begeleiders en monsternemers Bouwstoffenbesluit

De vakbekwaamheid en onafhankelijkheid van de milieukundig begeleider en de monsternemer worden in de KWALIBO-regeling benadrukt. Deze medewerkers van intermediairs (meestal adviesbureaus) moeten beschikken over een persoonscertificaat. Zijn verantwoordelijkheid is het juist weergeven van milieuhygiënische gegevens en het bewaken van de overeengekomen werkwijze.

2.3 Private opdrachtgevers

Private opdrachtgevers (locatie-eigenaars, verzekeraars/banken) krijgen geen nieuwe verplichtingen in de wettelijke regeling. Zij hebben uiteraard baat bij duidelijke eisen aan kwaliteit en integriteit. Naar verwachting zullen zij veelal dezelfde kwa-

liteitsnormen gaan aanhouden als het bevoegd gezag. Met andere woorden, ook zij zullen vaak gebruik gaan maken van erkende intermediairs.

3 Kwaliteitsinstituten

3.1 SIKB en Centraal College van Deskundigen Bodembeheer

De SIKB is een samenwerkingsverband (stichting) van intermediairs, opdrachtgevers en bevoegd gezag met het doel om de kwaliteit van besluitvorming, dienstverlening en realisatie in het bodembeheer in Nederland voortdurend en stelselmatig te verhogen.

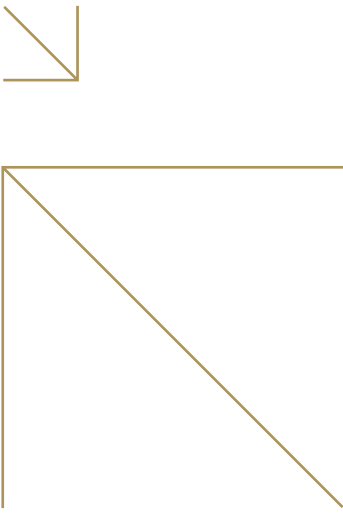
De SIKB faciliteert het Centraal College van Deskundigen Bodembeheer dat, onder toezicht van de Raad voor Accreditatie, de certificatie-richtlijnen beheert. In het Centraal College zijn - conform de Europese kwaliteitsregels - zowel het bevoegd gezag als intermediairs en opdrachtgevers van private zijde vertegenwoordigd. De SIKB treedt namens het Centraal College in rechte op¹.

Het Centraal College is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en actueel houden van certificatie-richtlijnen. In de richtlijnen, die alle relevante activiteiten in het bodembeheer (inclusief de persoonscertificaten) zullen dekken, worden dwingende afspraken opgenomen over het toezicht en de handhaving. Het Centraal College maakt jaarlijks een verslag van het toezicht en de handhaving in de sector en stelt dit aan de bewindspersonen ter beschikking.

3.2 Stichting Bouwkwaliteit (SBK)

De Stichting Bouwkwaliteit is als platform voor certificatie actief in de bouwsector. Voorzover het secundaire bouwstoffen (verontreinigde grond, baggerspecie en andere bouwstoffen) betreft maakt de SBK evenals de SIKB gebruik van het Centraal College van Deskundigen Bodembeheer. Op deze wijze is het beheer van certificatie-richtlijnen op het gebied van grondstromen en op het gebied van het overige bodembeheer in één Centraal College van Deskundigen verenigd, hetgeen de coördinatie van de inhoud ten goede komt.

¹ In het geval van erkende kwaliteitsverklaringen in het kader van het Bouwstoffenbesluit is dit de Stichting Bouwkwaliteit (SBK)



Daar waar het grond en overige bouwstoffen (kwaliteit van producten) betreft, wordt gebruik gemaakt van de infrastructuur van de Stichting Bouwkwiteit en de bijbehorende certificerende instellingen. Hier wordt geen wijziging van het bestaande systeem beoogd. Het opstellen en actueel houden van certificatierichtlijnen voor diensten van intermediairs zal verlopen via de SIKB. Het opstellen van certificatierichtlijnen voor grondstromen en overige bouwstoffen gebeurt door / via de Stichting Bouwkwiteit (inclusief certificerende instellingen en SIKB).

3.3 Certificerende instellingen

Het toezicht op de uitvoering van de certificatierichtlijnen door bodemintermediairs berust bij de certificerende instellingen. Het toezicht wordt uitgevoerd op basis van de regels die het Centraal College van Deskundigen Bodembeheer heeft vastgesteld. De certificerende instelling is de organisatie die vaststelt of een intermediair werkt volgens de SIKB-richtlijnen, certificaten uitgeeft en zonodig schorst of intrekt.

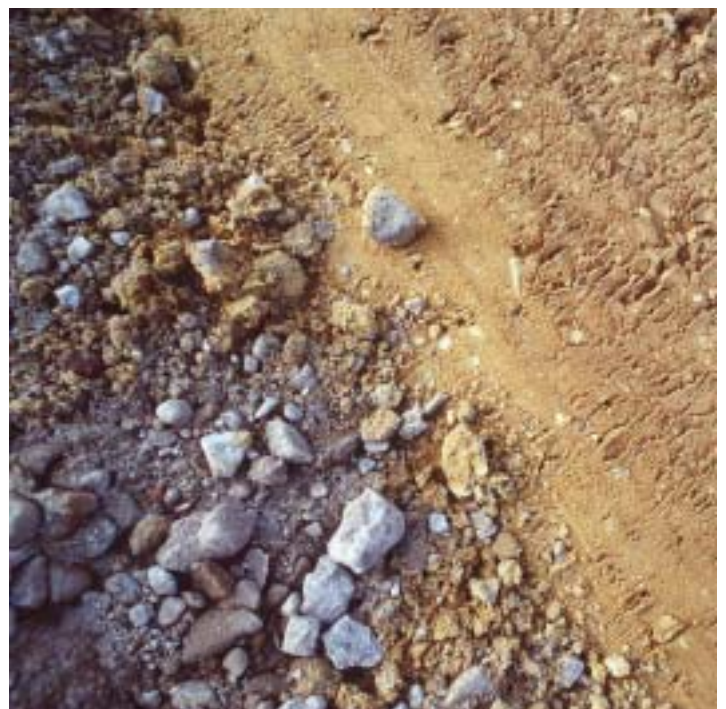
De rechten en verplichtingen van een certificerende instelling zijn vastgelegd in een overeenkomst met de SIKB (gebruik van de certificatierichtlijnen onder voorwaarden) en een overeenkomst met de Raad voor Accreditatie (adequaat functioneren). De certificerende instellingen doen jaarlijks verslag van hun activiteiten aan de SIKB.

3.4 NEN (Nederlands Normalisatie Instituut) en Normcommissie Bodemkwaliteit

Het NEN is verantwoordelijk voor het opstellen en actueel houden van NEN-normen (en aanverwante documenten). Certificatierichtlijnen zijn (mede) op NEN-normen gebaseerd. Tevens verzorgt het NEN de vertegenwoordiging van Nederland in internationale organisaties als ISO. Het onafhankelijk college dat de bodemdocumenten van het NEN beheert, is de Normcommissie Bodemkwaliteit. In de Normcommissie hebben vertegenwoordigers van het Rijk, het bevoegd gezag, intermediairs en opdrachtgevers zitting.

3.5 Raad voor Accreditatie

De Raad voor Accreditatie is belast met het toezicht op de taakuitvoering door de certificerende instellingen. De Raad voert zijn taak uit op basis van de internationale kwaliteitsafspraken en een tripartiete overeenkomst Raad - ministerie van Economische Zaken en ministerie van VROM.





Bijlage 7. Bedrijfseconomische aspecten

Om al in dit stadium van beleidsvorming een beeld te hebben van de bedrijfseconomische effecten van verschillende opties is een verkennend onderzoek uitgevoerd waarvan de resultaten in dit hoofdstuk worden samengevat. De voordelen van een structurele regeling ter voorkoming van fouten en fraude blijken ruimschoots op te wegen tegen de nadelen van vooral administratieve aard. In het onderstaande gaan wij in op de kosten van de regeling, de baten van de regeling, de markteffecten (optreden van verschillen in marktpositie van bedrijven) en de administratieve lasten.

Als basis voor de raming van effecten is de omvang van de markt in kaart gebracht. De totale marktomvang waarop KWALIBO van invloed is, omvat circa € 620 miljoen per jaar en is voor ongeveer de helft gerelateerd aan de uitvoering van saneringen. De cijfers zijn gebaseerd op de markt voor (licht) verontreinigde grond. Indien ook schoon materiaal in de beschouwingen wordt betrokken is de omvang van de markt aanzienlijk groter.

Kosten van de regeling

De kosten van invoering hangen voornamelijk samen met het introduceren van kwaliteitswaarborgen en het verder professionaliseren van de marktsegmenten. De totale kosten van de regeling bedragen volgens een globale, per marktsegment opgestelde raming, circa € 10,5 miljoen per jaar voor de gehele branche. De kosten zijn in hoofdzaak het gevolg van eisen op het gebied van borging van processen en organisatie. De marktsegmenten die al werken met kwaliteitszorgsystemen zullen minder aanvullende kosten maken dan de marktsegmenten waar een grotere kwaliteitsimpuls benodigd is. Wij ramen kostenstijgingen van circa 0,2 % van de omzet voor de laboratoria tot circa 3 % voor onderdelen van de uitvoering (waterbodemsaneringen en in situ bodemsaneringen). Indien ook de markt voor schone grond in de beschouwingen wordt betrokken, liggen deze percentages aanzienlijk lager. Er zijn twee functies waarvoor de kosten sterker stijgen, namelijk milieukundige begeleiding en de monsternamen bij waterbodems. We ramen de structurele kostenstijging op respectievelijk 20% en 10% van de huidige omzet. De verplichte persoonscertificatie brengt naar verwachting circa € 0,2 miljoen per jaar aan kosten met zich mee.

Baten van de regeling

KWALIBO levert een bijdrage om de herstelkosten te verminderen. De omvang van de herstelkosten is niet geraamd. Niettemin zijn de baten van de regeling, naar verwachting van alle geïnterviewde partijen, groot indien de betrouwbaarheid zodanig verhoogd wordt dat dubbel werk wordt voorkomen. Naar verwachting weegt de verlaging van de herstelkosten ruimschoots op tegen de kosten van invoering. Voor de bouwsector blijken de herstelkosten 5-10 % van de omzet te bedragen. Voor de bodembeheersector liggen de herstelkosten minimaal in dezelfde range, hetgeen betekent € 30 – 60 miljoen per jaar.

De kosten zullen in veel gevallen doorberekend kunnen worden aan de afnemers mits de certificaten ook door hen gewaardeerd worden.

Momenteel ondervindt de afzet van grond die conform de eisen in het Bouwstoffenbesluit gekeurd is, veel hinder van afnemers die geen eisen of lagere eisen stellen. Dergelijke ongekeurde of beperkt gekeurde grond is circa 20% goedkoper dan gekeurde grond.

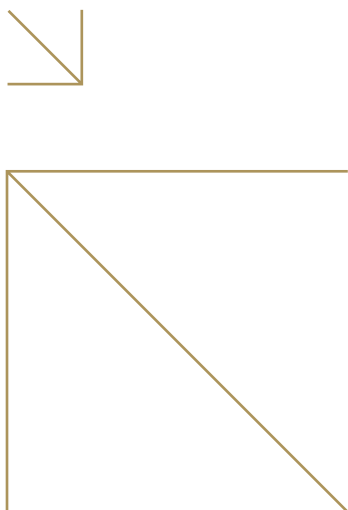
De voordelen van een wettelijke regeling zijn het grootst voor de overheid en voor ondeskundige kopers. Het risico van onvolledig herstel (dubbel werk en blijvende risico's voor milieu en gezondheid) weegt zwaarder dan de kosten van invoering en onderhoud van de kwaliteitsborging.

Een kostenverhoging van circa 2% van de omzet voor de verschillende marktsegmenten ten gevolge van de invoering lijkt acceptabel voor het grootste deel van de marktpartijen, zowel toeleveranciers als afnemers.

Markteffecten van de regeling

De kostenraming indiceert duidelijk dat schaalgrootte voor specifieke activiteiten een voordeel oplevert. Dit staat tegenover de innovatie en kwaliteitsimpuls die hiermee gegeven wordt. Hoewel de eisen op enkele punten van bodem- en waterbodembeheer strikt zijn bestaat er voldoende mogelijkheid tot differentiatie in het aanbieden van een product. Daarmee zal KWALIBO buiten de kwaliteitsimpuls naar verwachting geen overwegende marktverstoringen hebben.

Invoering van KWALIBO zal voor de middelgrote en grote toeleveranciers van diensten de concurrentiepositie nauwelijks



wijzigen. Verwacht wordt dat uniforme invoering voor ieder ongeveer gelijke lasten oplevert en dat deze lasten doorberekend kunnen worden aan de afnemers. De kostenverhoging verlaagt derhalve niet noodzakelijkerwijs de winstmarge. Daarbij is het effect van kwaliteitsborging nauwelijks te onderscheiden van de trend van professionalisering en de kosten die daarvoor vrijwillig gemaakt worden als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. Het benutten van schaalgrootte (economies of scale) kan daarbij de kosten beperken.

Kleinere bedrijven zullen relatief (per gulden omzet) meer kosten maken indien aan alle eisen voldaan dient te worden. Dit betekent dat de kleinere bedrijven zich zullen heroriënteren op de markt. Er kunnen drie opties worden onderscheiden:

- doorgroeien tot volwaardige specialist met gelijktijdig behalen van certificaten
- samenwerking met andere partijen zodat de kosten beperkt kunnen worden en gezamenlijk alle gewenste diensten aangeboden kunnen worden
- contracteren van andere (grotere) bureaus voor diensten waarvoor geen certificering heeft plaatsgevonden.

Effecten invoering functiescheiding

De eisen betreffende functiescheiding brengen op zich geringe, vooral eenmalige, kosten met zich mee door het opnieuw verdelen van taken en zorgdragen dat overdrachtsmomenten geregeld zijn. Voor kleinere organisaties is functiescheiding vaak lastig omdat het gaat om een minimale schaalgrootte om enkele functies te kunnen onderscheiden. Bij bedrijven speelt de functiescheiding daarbij alleen indien tegengestelde belangen in een organisatieonderdeel gecombineerd zijn, bijvoorbeeld bij de kleine adviesstaf van een op uitvoering gericht bedrijf. Op de totale omvang van de markt zijn de kosten niet materieel.

Administratieve lasten (Actal toets)

Invoering van nieuwe regelgeving vraagt volgens het Rijksbeleid een toets op de (toename van de) administratieve lasten (toets van het Adviescollege toetsing administratieve lasten, Actal-toets). De criteria van de toets op de huidige contouren van de regeling geven aan dat er verplichtingen ontstaan tot verzameling, bewerking en registratie van informatie. Actal ziet bij een wettelijke verplichting om te certificeren de bijbehorende kosten van meten, registreren en administreren

als administratieve last, ondanks het feit dat KWALIBO voor het grootste deel procescertificatie betreft en dit veel lijkt op de ISO-9000 normering.

De Actal-toets let ook op de besparingen die optreden, onder andere:

- hoger kwaliteitsniveau van de uitvoering van bodembeheer
- grotere betrouwbaarheid van de gegevens die gebruikt worden en daarmee voorkomen van risico's en dubbel werk
- bescherming van marktpartijen en eindconsumenten (denk aan burgers die een huis kopen)

De toets van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) is beoordeeld op basis op de huidige contouren van de regeling. Hieruit volgt dat alleen het systeem van persoonscertificatie als extra administratieve last kan worden gezien. De overige kosten zijn kosten die te maken hebben met verhoging van het kwaliteitsniveau in de zin van opleiding, organisatie en werkwijze. De geraamde kosten voor de persoonscertificatie blijven onder het omvangcriterium. Dit betekent dat formeel niet getoetst hoeft te worden.



Bijlage 8. Overzicht van reacties en wijzigingen n.a.v. concept-beleidsnotitie

In september 2001 is het concept verschenen van de beleidsnotitie "Bodembeheer op goede gronden". Na het verschijnen van de notitie is met veel verschillende overheden, belangenorganisaties en intermediairs overlegd over de inhoud van de beleidsnotitie. Daarnaast zijn ruim 20 schriftelijke reacties op de notitie ontvangen. In september en oktober 2002 is een aangepast concept beschikbaar gesteld, waarop vier schriftelijke reacties zijn ontvangen.

In deze bijlage geven wij in kort bestek een overzicht van de inhoud van de reacties en de wijzigingen die op grond van die reacties en op grond van gewijzigde inzichten zijn doorgevoerd. Daarbij richten wij ons in eerste instantie op de belangrijkste wijzigingen. Aansluitend gaan wij op diverse andere punten in.

Overzicht van de belangrijkste wijzigingen

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het concept (september 2001) betreffen:

1. De reikwijdte van de notitie en het wettelijk instrumentarium

- De visie op kwaliteitsborging en integriteit is in het bredere kader van de hele bodembeheerketen geplaatst waardoor ook de verrichtingen van de overheid in de visie zijn betrokken.
- De behoefte om de kwaliteit van de uitvoering te borgen speelt ook op andere beleidsterreinen. Daarom wordt de wettelijke grondslag voor kwaliteitseisen en integriteitseisen opgenomen in de Wet milieubeheer in plaats van de Wet bodembescherming. De verdere uitwerking in deze beleidsnotitie beperkt zich overigens tot het bodembeheer.
- Onderzocht wordt of het gewenst is om ook in de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming bedrijfsmatige activiteiten onder de KWALIBO-regeling te brengen.

2. De plaats van certificatie als onderdeel van het instrumentarium; ministeriële verantwoordelijkheid

In de beleidsnotitie is nadrukkelijk tot uitdrukking gebracht dat zowel publieke handhaving als certificatie onderdeel zijn van de mix aan instrumenten om het beoogde doel van een betere kwaliteit van de uitvoering te bereiken. Het belang van een goede en intensievere publieke handhaving is benadrukt en de verhouding tussen publiek toezicht en certificatietoezicht is

verder uitgewerkt.

Benadrukt is dat de waarde van kwaliteitsborging (en certificatie als middel om de inspanningen in kwaliteitsborging aantoonbaar te maken) vooral ligt in een systematisch werken aan het voorkomen van fouten. Kwaliteitsborging en certificatie geven geen garanties.

Gelet op het bovenstaande is ook meer aandacht gegeven aan het waarborgen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitvoering. Dit komt tot uiting door de mogelijkheden tot sturing van de bewindslieden van VROM en VenW meer expliciet te beschrijven.

3. Waterbodems

In de beleidsnotitie is de doorwerking van de KWALIBO-regeling naar het beleidsveld waterbodems verder uitgewerkt. Het beleidsveld heeft immers op diverse aspecten meer specifieke eisen en randvoorwaarden die in het concept onderbelicht bleven.

Overzicht van schriftelijke reacties

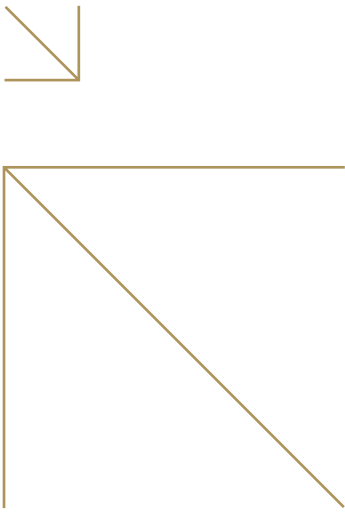
Van de volgende organisaties is een schriftelijke reactie op het concept van de beleidsnotitie ontvangen:

Koepelorganisaties

- | | |
|--|-------------------------------|
| - Beleidsgroep bodembeheer (BBB) | - IPO / BOOG |
| - Verenigde Infrastructuur Aannemers in Nederland (VIANED) | - VNG |
| - Beleidsgroep bodembeheer (BBB) | - VNO-NCW |
| - Federatie van Nederlandse Laboratoria (FeNeLab) | - ONRI |
| - Vereniging Kwaliteitsborging Bodemonderzoek (VKB) | - Vereniging Eigen Huis (VEH) |
| - Branche organisatie grondbanken (BOG) | |

Overige organisaties

- | | |
|---|--------------------------------|
| - St. Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) | - Raad voor Accreditatie (RvA) |
| - Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) | |
| - Vereniging Overleg Certificatie-instellingen (VOC) | |
| - St. Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem (SKB) | |



Bedrijven

- | | |
|---|------------------------------|
| - Adviesbureau voor milieutechniek Colsen | - De Straat Milieu-Adviseurs |
| - Grondbalans | |
| - Grontmij | |
| - Ingenieursbureau Kuipers | |
| - Lebouille Consultancy | |
| - Lexmond milieu-adviezen | - TAUW |
| - Wematech | |

Inhoud van de reacties

Brede steun voor streven naar betere kwaliteit van de uitvoering

In alle reacties wordt de doelstelling van KWALIBO, het verbeteren van de kwaliteit in bodembeheer, van harte ondersteund. Eén van de voordelen die men ziet, is verhoging van de betrouwbaarheid van de taakuitvoering in het bodembeheer. Een andere motivatie is dat KWALIBO bijdraagt aan de professionalisering van het werkveld en de daarin actieve intermediairs. Uiteraard roept de concept-notitie ook veel voorstellen tot aanpassing, verdere uitwerking, vragen en kritische opmerkingen op, die in het onderstaande worden besproken.

Regelgeving en normering

Lang niet alle reacties beperkten zich daarbij tot het onderwerp van de notitie; veel opmerkingen gingen ook over de organisatie en inhoud van het bodembeleid. Diverse reacties benadrukken dat een (belangrijk) deel van de uitvoeringsproblematiek is gelegen in de ingewikkeldheid van de regelgevingen, het hanteren van meerdere normensystemen. "Zorg voor praktische, realistische regels, ook voor het Bouwstoffenbesluit."

De mogelijkheid bestaat dat op onderdelen het bodembeleid en de bijbehorende regelgeving onvoldoende transparant is. VROM, V&W, IPO en VNG overleggen over de wenselijkheid en mogelijkheden om tot aanpassing te komen. Voor het Bouwstoffenbesluit is een separate evaluatie uitgevoerd. Binnenkort zal het Kabinet een concept-standpunt worden voorgelegd.

Voor wat betreft de regels voor de kwaliteit van de uitvoering het volgende. Wij zijn van mening dat de KWALIBO-regeling een bijdrage kan leveren aan een vereenvoudiging van de

regelgeving. Het is gewenst dat er een overzichtelijke en onderling afgestemde set kwaliteitsregels voor de kritische functies en processen in het bodembeheer tot stand komt. De kwaliteitsregels moeten bovendien zijn afgestemd op de daadwerkelijke gebruiker.

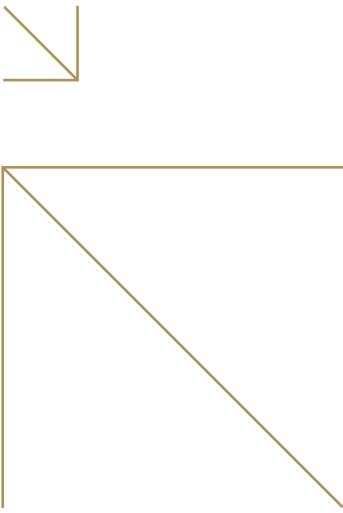
Dit betekent:

- het opstellen van landelijk geldende regels voor de kwaliteit van de uitvoering;
- het doen intrekken van bestaande kwaliteitsregels die hier niet aan voldoen (bijvoorbeeld ten gevolge van een regionaal werkingsgebied, beperkte scope of ontbreken van draagvlak)
- het ontmoedigen van het ontstaan van kwaliteitsregels buiten het streefbeeld om.

Kwaliteit van de overheid

In veel reacties van zowel bedrijfsleven als de overheid wordt de cruciale rol van de overheid benadrukt. Dit heeft twee invalshoeken. De overheid maakt deel uit van de bodembeheerketen en beïnvloedt dus mede het resultaat. De tweede invalshoek is: de overheid is alleen gerechtigd verbetering van de kwaliteit te eisen van de markt wanneer ze dat zelf ook doet. Voorwaarde voor invoering van de KWALIBO-regeling moet daarom zijn gelijktijdige kwaliteitsverbetering bij de overheid. Het toezicht en de handhaving moeten verbeteren, eventueel zelfs door het creëren van een aparte organisatie voor professioneel toezicht op bodembeheer. Ten onrechte echter wordt alleen aandacht gegeven aan de kwaliteit van de overheid als handhaver; ook andere rollen (beoordelaar van beschikkingen, opdrachtgever) moeten worden belicht. Verschillen in de taakuitvoering door de lagere overheid veroorzaken problemen alsmede rechtsongelijkheid. De aandacht die in de beleidsnotitie aan de kwaliteit van de overheid wordt gegeven is te vrijblijvend.

Wij onderschrijven met VNG en IPO de cruciale rol van het bevoegd gezag als onderdeel van de bodembeheerketen. In de bijgestelde beleidsnotitie is de rol van het bevoegd gezag beschreven, voortbouwend op het BEVER Eindrapport, het Kabinetsstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering en de discussienotitie "Met recht verantwoordelijk". Wij verwelkomen de recente, bestuurlijk gedragen, initiatieven van de zijde van het IPO en diverse gemeenten voor verhoogde aandacht voor kwaliteit en intensivering van de handhaving. De gewenste kwaliteitsverbetering bij de overheid richt zich niet alleen op de



toezichhoudende en handhavende functie, maar wij achten die op dit moment wel de prioritaire functie. De Regering heeft eerder gekozen voor decentralisatie van de taakuitvoering, hetgeen zekere verschillen in die taakuitvoering impliceert.

Reikwijdte van de regeling

Een aantal organisaties dringt erop aan om de reikwijdte van de regeling zo groot mogelijk te maken: bijvoorbeeld ook asbest, NRB, afvalstoffenbeleid zouden onder de reikwijdte moeten vallen.

Zie hierboven onder 1. De reikwijdte van de notitie en het wettelijk instrumentarium.

De positie van de opdrachtgever

VIANED bepleit dat de opdrachtgever en dan met name de overheidsopdrachtgever in de regeling wordt betrokken. Geld en met name kostenbeperving is de bepalende factor geweest voor activiteiten die beschreven zijn in het rapport "Wie betaalt, bepaalt". Alleen handhaving waakt tegen het opzoeken van de minimale kwaliteit.

Wij onderschrijven dat de opdrachtgever een belangrijke speler is in het bodembeheer. De opdrachtgever is echter niet in de nu voorliggende voorstellen voor een wettelijke regeling betrokken: die is immers in de huidige regelgeving al aanspreekbaar. De voorstellen beogen juist om daarnaast ook de intermediairs aanspreekbaar te maken. Voor de achtergronden daarvan verwijzen wij naar hoofdstuk 2.

Overheidsintermediairs

Is de regeling voor overheidsintermediairs van gelijke inhoud als voor private intermediairs?

De regeling maakt in erkenningensysteem, sanctiesysteem en toezicht geen onderscheid tussen private en overheidsintermediairs. Wij wijzen er overigens op dat werkzaamheden van ambtenaren alleen onder de regeling voor intermediairs vallen als de werkzaamheden het uitvoeren van specifiek benoemde activiteiten betreft (analyses, bodemonderzoek, bodemsanering, grondopslag, grondreiniging, realisatie sanering). Voor andere activiteiten, bijvoorbeeld ter voldoening aan een wettelijke adviesplicht in het kader van een Wm-vergunning, zullen naar verwachting geen specifiek benoemde kwaliteitseisen worden gesteld.

Vraagtekens bij en alternatieven voor certificering

Er bestaan veel te hoge verwachtingen van het effect van certificering. De eisen die gesteld worden zullen naar verwachting te ver doorschieten en onnodig kostenverhogend zijn.

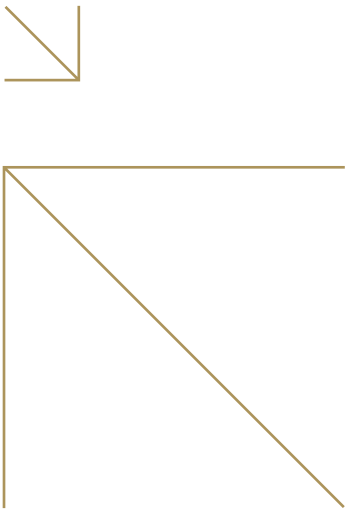
Wij onderschrijven dat certificering geen panacee is tegen alle kwalen. Certificering is slechts een onderdeel van de 'instrumentenmix', gericht op een verhoogde preventie van fouten. Andere instrumenten die ingezet worden zijn het integriteitsonderzoek, erkenningen gekoppeld aan een gedifferentieerd sanctiesysteem en een verbetering en intensivering van de handhaving door de overheid. De verhoogde preventie van fouten achten wij, gezien de vele incidenten en diepterapportages, noodzakelijk. Certificering is gericht op het aantoonbaar maken van de gepleegde inspanningen in preventie.

Enkele bedrijven geven aan dat naar hun mening certificering leidt tot papieren controle, er is juist behoefte aan controle in de praktijk

In de eerste plaats benadrukken wij dat het gaat om een aanvullend systeem, naast de publieke controles. Wij zijn van mening dat certificering de inspanningen voor systematische preventie van fouten door kwaliteitsborging aantoonbaar maakt. De controle geschiedt door certificerende instellingen met zowel aangekondigde als onaangekondigde bezoeken. De intensiteit en frequentie van de controle wordt geregeld in de BRL's op specifiek benoemde onderwerpen. Dit gebeurt met het oogmerk om papieren controle te vermijden. Een BRL leidt er toe dat normconform gedrag beter gedefinieerd is. De sanctieregeling in de BRL kan bovendien zeer gericht worden uitgewerkt. Daarnaast kan op basis van praktijkervaringen een BRL worden aangescherpt. Dit maakt ook dat de controle op basis van BRL's veel meer waarde heeft dan alleen een systeemcertificering op basis van ISO 9000. Als een BRL onvoldoende blijkt te zijn kan de rijksoverheid alsnog besluiten tot eigen regels.

Door de vergaande normering wordt de innovatie en creativiteit geremd, is de vrees die uit enkele reacties opklinkt. Stel daarom alleen het wettelijk kader vast en laat de normering over aan de markt.

De KWALIBO-regeling stelt het wettelijk kader. De normering wordt in SIKB-kader of NEN-kader of anderszins opgesteld, één en ander binnen bij de wettelijke regeling te omschrijven eisen. Eerder is al betoogd dat alleen zelfregulering niet effectief zal zijn.



Bij alle regelgeving - en ook bij normalisatie en certificatie - speelt het spanningsveld tussen het toestaan van afwijkingen omdat dat leidt tot een nog beter resultaat en afwijken omdat dat beter uitkomt wegens bijvoorbeeld kostenbesparingen of het manipuleren van het resultaat. Bij het formuleren van eisen zal dit spanningsveld (mede door SIKB, NEN en anderen) steeds in het oog moeten worden gehouden.

VNO-NCW ziet liever centraal toezicht door de RvA en de SIKB dan door CI's die te weinig kwaliteit leveren tegen te hoge kosten.

Centraal toezicht door de RvA impliceert de keuze voor accreditatie. Zie hiervoor ook de tekst onder 'alternatieven'.

De taak van SIKB is niet het uitvoeren van controles, maar het ontwikkelen en actueel houden van BRL's. Op basis van die BRL's voeren de certificerende instellingen hun controles uit. In de BRL's worden ook de eisen aan de certificerende instellingen geformuleerd. Dit gebeurt onderwerp-specifiek. De RvA en de SIKB zien er op toe dat de certificerende instelling inderdaad voldoet aan de eisen in de BRL.

Het bovenomschreven systeem is het normaal bestaande systeem in de bodemsector en diverse andere sectoren. Er is geen reden om een nieuw systeem te ontwerpen.

De tariefstelling van certificerende instellingen is onderhevig aan de reguliere marktwerking; er zijn voldoende aanbieders om serieuze concurrentie te garanderen. Bij de Raad voor de Accreditatie is dit overigens op dit moment nog niet het geval.

Opgelegde normering, betogen diverse bedrijven, verhoogt niet het kwaliteitsbesef.

De normering wordt in overleg met de marktpartijen ontwikkeld binnen het kader van de SIKB. Hiermee wordt voldoende garantie geboden voor draagvlak.

Juist deze wisselwerking tussen een wettelijke regeling en zelfregulering is een pijler onder het KWALIBO-systeem.

Kwaliteitsbesef moet overigens mede met andere (communicatieve) middelen bereikt worden.

Door een aantal partijen zijn alternatieven voor certificering aangedragen. De eerst voor de hand liggende is: "De overheid moet gewoon handhaven, dan is zelfregulering niet nodig"

Eerder is betoogd dat alleen handhaving minder effectief is dan een complementair systeem dat ook zelfregulering omvat. Een systeem alleen gebaseerd op zelfregulering is evenmin effec-

tief. Wij zijn van mening dat de gewenste verbetering van de kwaliteit van de uitvoering alleen bereikt wordt met een juiste mix van toezicht / handhaving door het bevoegd gezag en zelfregulering. In de bijgestelde notitie is die mix alsmede de verhouding tussen beide benadrukt en verder uitgewerkt.

Accreditatie is in plaats van certificatie de aangewezen methode van kwaliteitsborging voor de KWALIBO-regeling.

Dit betreft een variant van de wijze van borging. In de wettelijke regeling behoeft echter de keuze niet gemaakt te worden, in die zin dat steeds twee systemen toegestaan worden (certificatie dan wel accreditatie).

Productcertificering voor een onderzochte of gesaneerde locatie is (financieel) wel mogelijk. Bijvoorbeeld de overheid zou een geschiktheidsverklaring voor een locatie kunnen afgeven.

De financiële aspecten van een dergelijk productcertificaat hebben we besproken in de beleidsnotitie. Naar aanleiding van enkele vragen is de tekst verduidelijkt. Overigens merken we op dat het bevoegd gezag een beschikking geeft naar aanleiding van het evaluatierapport of naar aanleiding van het onderzoek vanuit publieke belangen.

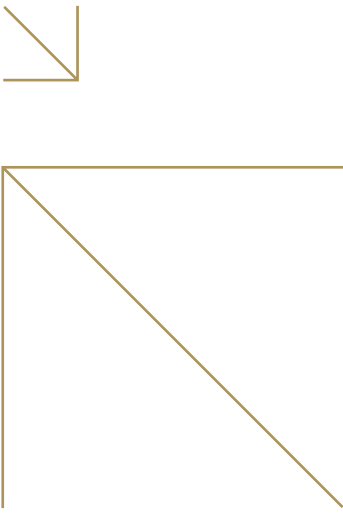
Een verdergaande geschiktheidsverklaring (bijvoorbeeld een certificaat) brengt naar onze mening het bevoegd gezag ten onrechte mogelijk in een aansprakelijkheidspositie bij later gebleken onjuistheden.

Ook voor advies en besluitvorming kan een productcertificaat worden afgegeven. Het is misschien moeilijk om een omschrijving van een adviseur te geven, maar er kunnen wel minimum-eisen aan de productverantwoordelijke gesteld worden waarbij met name is te denken aan verplichte nascholing, zo betoogt VNO-NCW.

Een productcertificaat voor advies of besluitvorming is thans niet goed voorstelbaar. Het stellen van eisen aan kennis en ervaring van de adviseur zal in de uitwerking worden betrokken.

Een beter alternatief voor persoonscertificatie is borging van kennis, kunde en integriteit via een kennismanagement-systeem.

Voor verreweg de meeste functies in het bodembeheer wordt uitgegaan van borging via managementsystemen (procescertificatie).



In de nota is echter voor een tweetal functies, milieukundige begeleider en monsternemer voor partijkeuringen, gekozen voor persoonscertificatie. Dit zijn de functies waar de kans op fouten en fraude het grootst is. Gegeven de impact van deze twee functies op het totaalresultaat is gekozen voor een extra waarborg namelijk door niet alleen de organisatie aan te spreken op borging, maar tevens de betrokken personen zelf. Dit maakt kwaliteitssanctionering gericht op de persoon zelf mogelijk, wat naar verwachting sterk preventief zal werken.

Er zijn, zo betoogt VIANED, vooral voor aannemers al voldoende goede regelingen die de kwaliteit van de werkzaamheden borgen (bv CROW en eisen van de Arbeidsinspectie). Het in het leven roepen van weer een betekent voor veel bedrijven een grote drempel en voor de betrouwbaarheid eigenlijk geen extra controle.

De nu bestaande regelingen op private basis zijn niet vervat in een certificeringsregeling en een erkenningensysteem. De controle is geregeld in de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer. Wij achten het van groot belang dat de opdrachtgever aandacht besteedt aan de kwaliteit van de aan hem geleverde prestatie. Een standaardregeling zoals de CROW heeft geïntroduceerd is daarin een belangrijk hulpmiddel.

De nu voorliggende regeling heeft echter betrekking op de wens om de overheid in zijn rol van bevoegd gezag van goede informatie te voorzien, teneinde goede beschikkingen te kunnen nemen. Het betreft dus een publiek belang. Het erkenningensysteem is gericht op het borgen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de juiste uitvoering van de bodemsaneringsoperatie.

Het vorenstaande laat uiteraard onverlet dat bestaande, goed functionerende regelingen een goede definitie van kwaliteitseisen kunnen bevatten. De certificatieregeling kan zich dan richten op het verwijzen naar de betreffende regeling als norm waarop gecontroleerd wordt.

De controle van de Arbeidsinspectie is een vorm van overheids-toezicht en –handhaving. Voor de verhouding tussen certificering en overheids-toezicht verwijzen wij naar hoofdstuk 5 van de beleidsnotitie.

Kwaliteitsverbetering bij intermediairs kan, zo stelt VNO-NCW, ook verbeterd worden door de sancties in verhouding te brengen met het vermeende financiële gewin.

Het gedifferentieerd schorsen en intrekken van erkenningen is

gebaseerd op de gedachte om sancties op te leggen die in verhouding staan tot het vermeende financiële gewin (de lengte en omvang van de schorsing kan in verhouding tot de ernst van de overtreding worden gezien). Zonodig zullen wij andere mogelijkheden op dit vlak verkennen.

Functiescheiding en integriteit

De in de regeling opgenomen functiescheiding heeft veel reacties opgeroepen. Vele gehoorde opmerking is dat ten gevolge van functiescheiding kennis en kunde, ketenbesef, betrokkenheid en integraliteit binnen een project verloren gaan.

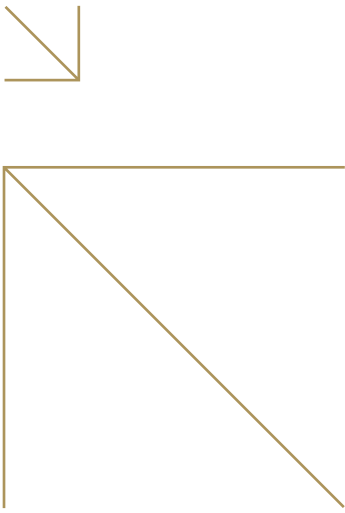
Wij realiseren ons dat er een spanningveld is tussen een optimale informatie-uitwisseling en 'korte lijnen' enerzijds en borging van integriteit door functiescheiding anderzijds. Wij achten dat echter aanvaardbaar gezien incidenten en rapportages die de integriteit van de functie-uitoefening bij marktpartijen en overheid in twijfel trekken (bodemregelgeving "een gelegenheidsstructuur voor fraude"). Dit wordt veroorzaakt door de mengeling van functies (dubbele petten) en het gebrek aan controle. De functiescheiding zal in de regelgeving worden opgenomen. Functiescheiding is bedoeld als preventieve maatregel en laat de noodzaak van (strafrechtelijke en bestuursrechtelijke) controle onverlet.

In de bijgestelde notitie (inclusief bijlage 4) zijn de praktische aspecten van functiescheiding verder uitgewerkt. Wij houden daarbij open dat, mits aan voldoende waarborgen onderhevig, de functiescheiding binnen de organisatie wordt ingevuld en dat niet in alle gevallen externe functiescheiding noodzakelijk is.

Milieukundig begeleider

Diverse opmerkingen betreffen de aangescherpte positie van de milieukundig begeleider van bodemsaneringen. VNO-NCW is van mening dat een rechtstreeks rapport van de milieukundig begeleider aan het bevoegd gezag ongewenst is (moet via de opdrachtgever). Andere opmerkingen zijn:

- Niet de man in het veld moet de verantwoordelijkheid krijgen voor de goedkeuring, maar de adviseur op kantoor
- Het zal moeilijk zijn om hoger gekwalificeerd personeel te krijgen voor de 'milieukundige begeleiding nieuwe stijl'. Het is nu al lastig om milieukundig begeleiders te krijgen. Daarmee zullen ook de kosten stijgen.
- Hoe wordt belangenverstrengeling voorkomen van de zelfstandige milieukundig begeleiders?



Wij zijn van mening dat de positie van de milieukundig begeleider versterking behoeft. De milieukundig begeleider is degene die niet alleen het 'werk op locatie' stuurt namens de opdrachtgever, maar hij is tevens degene die ten behoeve van het bevoegd gezag de kwaliteit op locatie aan het eind van de sanering verifieert (gegevens opgenomen in het evaluatierapport). Op basis van deze gegevens neemt het bevoegd gezag een besluit over de afronding van de sanering.

Dat betekent dat de onafhankelijkheid van de milieukundig begeleider boven iedere twijfel verheven moet zijn. Elementen van de aanscherping van de positie van de milieukundig begeleider zijn de rechtstreekse rapportage aan de opdrachtgever, de invoering van persoonscertificatie (waardoor hij als persoon beter aanspreekbaar wordt op het nakomen van zijn verantwoordelijkheden) en de eis tot functiescheiding. Wij onderschrijven de mening dat het gezien de persoonscertificatie en de functiescheiding niet strikt noodzakelijk is dat de rapportage door de milieukundige rechtstreeks aan het bevoegd gezag wordt geleverd; deze bepaling is derhalve geschrapt. De verdeling van de verantwoordelijkheid tussen 'veld' en 'kantoor' zal worden uitgewerkt in een certificatie-richtlijn. De eis tot functiescheiding wordt wettelijk vastgelegd. Wat betreft de beschikbaarheid van personeel merken wij op dat vooralsnog de markt flexibel is gebleken; een en ander schept ook kansen voor kleinere bedrijven. De prijsconsequenties zijn gezien in een uitbreiding van het bedrijfseconomisch onderzoek. Geconcludeerd wordt onder meer dat de kosten voor milieukundige begeleiding inderdaad zullen stijgen (met ca 20%). Wij achten dat echter gezien het grote belang van de functie aanvaardbaar. Overigens zal ook hier de marktwerking mogelijk een dempend effect hebben.

Wie verleent erkenningen

In de concept-beleidsnotitie is SIKB de partij die intermediairs en certificerende instellingen erkent. SIKB stelt dat een eventuele ZBO-status niet mag leiden tot aantasting van de oorspronkelijke doelstellingen van de SIKB. De VKB sluit zich daarbij aan. De RvA stelt dat er sprake kan zijn van een mogelijk belangenconflict: de SIKB dient certificerende instellingen te erkennen en sluit via het centraal college van deskundigen tegelijk contracten af met certificerende instellingen voor het gebruik van de beoordelingsrichtlijnen van SIKB. De VOC betoogt dat niet alleen SIKB en het bijbehorende Centraal

College van Deskundigen Bodembeheer, maar ook andere instellingen ressorterend onder de Stichting Bouwkwiteit certificatie-richtlijnen beheren. Dit betreft zelfs het overgrote deel van het aantal certificatie-richtlijnen.

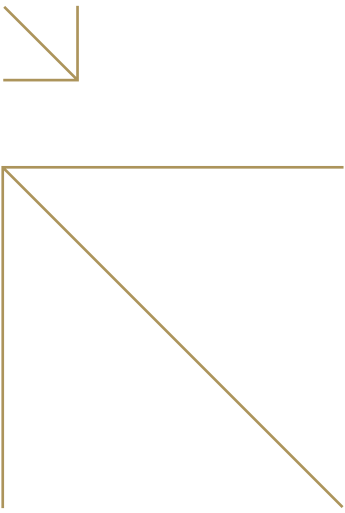
In de gewijzigde beleidsnotitie zijn de bewindslieden van VROM en V&W verantwoordelijk voor de erkenningen. Onderzocht zal worden welke mogelijkheden er zijn voor een uitvoeringsorganisatie (eventueel ZBO). Het opstellen en actueel houden van certificatie-richtlijnen voor diensten van intermediairs zal verlopen via de SIKB. Het opstellen van certificatie-richtlijnen voor grondstromen en overige bouwstoffen gebeurt door / via de Stichting Bouwkwiteit (inclusief certificerende instellingen en SIKB). Zie ook bijlage 6 voor een korte beschrijving van de rollen van verschillende partijen. De beleidsnotitie is in die zin aangepast.

Kosten van de wettelijke regeling

Door verschillende organisaties wordt gesteld dat de berekende kosten van het invoeren van de KWALIBO-regeling te laag zijn ingeschat om de volgende redenen:

- De kosten van milieukundige begeleiding zullen met 40 % stijgen omdat het een HBO-functie wordt
- Niet alle grondverzet is meegenomen in de schatting van de omvang van de bodemmarkt
- Een erkenningsregeling voor bodembeheer levert voor aannemers met een generalistisch werkpakket (vrijwel iedere aannemer) dubbele kosten ten opzichte van ISO-certificering. Een certificaat kost al gauw € 5.000 / jaar, exclusief de opleidingen.
- De kostenstijging is meer dan de geraamde € 10,5 mln. De kosten zullen bovendien niet dalen door het vermijden van faalkosten, maar juist stijgen door papieren rompslomp. Kostenstijging door kwaliteitsmaatregelen en faalkosten zijn onvergelykbare grootheden
- In de kostenraming is geen rekening gehouden met de kosten die zijn gerelateerd aan bagger / de waterbodempromblematiek
- De certificerende instellingen hebben nu al te weinig capaciteit. Onderhandelen over prijs is daarom niet mogelijk.

Een totale kostenstijging van 10-20% wordt als meer reëel beschouwd. Het gevolg daarvan kan vertraging en stagnatie van de bodemsaneringsoperatie zijn.



Om een goed beeld te hebben van de kosten van de regeling hebben wij een extern kostenonderzoek laten uitvoeren. De kostenstijging is berekend op een moment dat de inhoud van de regeling nog maar ten dele vaststond. Naar aanleiding van de reacties hebben wij een detaillering van het onderzoek doen uitvoeren. De conclusies van beide onderzoeken zijn weergegeven in de beleidsnotitie (zie het hoofdstuk bedrijfseconomische aspecten).

In de bijgestelde raming bedragen de kosten bedragen volgens een per marktsegment gespecificeerde raming circa € 10,5 miljoen per jaar voor de gehele branche.

Er zijn twee functies waarvoor de kosten naar verwachting sterker stijgen, namelijk milieukundige begeleiding en de monsternamen bij waterbodems. De structurele kostenstijging zou respectievelijk 20% en 10% van de huidige omzet kunnen bedragen. Tevens zal de verplichte persoonscertificatie naar verwachting circa € 0,2 miljoen per jaar aan kosten met zich meebrengen. Tegenover de kosten staan echter ook baten. KWALIBO levert een bijdrage om de faalkosten (kosten van herstel na gemaakte fout) te verminderen. Naar verwachting weegt de verlaging van de faalkosten ruimschoots op tegen de kosten van invoering. Voor de bouwsector blijken de faalkosten 5-10 % van de omzet te bedragen. Voor de bodembeheersector liggen de faalkosten minimaal in dezelfde range. Het betreft inderdaad grootheden die niet tot sommering kunnen leiden, maar ze geven wel een indicatie van de kosten en baten.

De voordelen van een wettelijke regeling zijn het grootst voor de overheid en voor ondeskundige opdrachtgevers of kopers. Het risico van onvolledig herstel (dubbel werk en blijvende risico's voor milieu en gezondheid) weegt zwaarder dan de kosten van invoering en onderhoud van de kwaliteitsborging.

Een kostenverhoging van 2% van de omzet voor de verschillende marktsegmenten ten gevolge van de invoering lijkt acceptabel voor het grootste deel van de marktpartijen, zowel toeleveranciers als afnemers.

Wij beschouwen ISO 9000 certificering alleen niet als afdoende fundament voor de gewenste kwaliteitsverbetering. Het is noodzakelijk meer op het specifieke vakgebied gerichte controle-elementen in te voeren.

Gevolgen voor kleine bureaus

De vrees bestaat dat de voorstellen onevenredig zwaar drukken op kleine ondernemingen: opleidingskosten en certificeringskosten drukken onevenredig zwaar.

De regeling is niet bedoeld om de marktverhoudingen te veranderen. Verbetering van de kwaliteit staat voorop. Er wordt niet getwijfeld aan de kwaliteit van kleinere bureaus, die vaak initiatiefrijk zijn en goed zijn ingevoerd in een bepaald marktsegment. Wanneer de bureaus de vereiste kwaliteit leveren zal het behalen van certificaten geen probleem zijn.

Het kan in de praktijk voor kleine bureaus wel moeilijker zijn om meerdere certificaten tegelijk te halen. Aangevoerd zal immers moeten worden dat men voor al die terreinen waarop men actief wil zijn de benodigde vak kennis bezit, onderhoudt en werkt aan het voorkomen van fouten. In een bedrijf dat bestaat uit bijvoorbeeld 5 personen is het ook in de huidige situatie praktisch niet mogelijk om bijvoorbeeld én veldwerk, én milieukundige begeleiding, én bemonstering van partijen, én advies over saneringsplannen en modelberekeningen voor zowel landbodems als waterbodems op een juiste en kwalitatief goede wijze uit te voeren.

Het maken van een keuze voor specialisatie ligt dan voor de hand. Een oplossing kan ook samenwerking tussen meerdere kleinere bedrijven met verschillende specialiteiten zijn, iets wat in de praktijk al geregeld plaatsvindt. Wij wijzen er bovendien op dat de voorstellen ook juist kansen bieden voor kleine bureaus, bijvoorbeeld door de invoering van persoonscertificatie en functiescheiding.



Colofon

Bestelgegevens

Deze beleidsnotitie is te bestellen en te downloaden via www.vrom.nl of via de Postbus 51 infolijn, telefoon 0800 – 8051 (gratis) onder vermelding van VROM3211.

Datum publicatie: oktober 2003



Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
→ Rijnstraat 8 → 2515 XP Den Haag → www.vrom.nl

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

Nederland is klein. Denk groot.

