

EEN BODEM MET KWALITEIT

Kerndocument: aandachtsgebieden voor het opstellen van het eerste meerjarenprogramma SIKB

Dit document vormt samen met het hoofd rapport de rapportage van SIKB project 9, getiteld 'Analyse van kritische processen en rollen bij bodembeheer, fase a: sanering van verontreinigde land- en waterbodems en grondstromen'.

Datum	Beschrijving: versie 2.0	Autorisatie
17-10-2000	Versie ten behoeve van workshop SIKB op 31 oktober 2000	
Kenmerk : PRJ9-S-00.045 / SIKB 0182		

1 Drijfveren voor bodembeheer

De term bodembeheer omvat binnen SIKB zowel sanering als beheersing van bodemverontreinigingen, alsmede bodembescherming.

Bodembeheer is in relatief korte tijd uitgegroeid tot een omvangrijke sector. Kennelijk zijn we een schone bodem zo belangrijk gaan vinden dat we er het nodige voor over hebben. Bij nadere beschouwing eigenlijk ook niet zo vreemd. Het is zo'n twintig jaar geleden immers begonnen met in het oog lopende schandalen. Die zaken moesten direct grootschalig worden aangepakt ter **bescherming van de volksgezondheid**. Naast de fysieke volksgezondheid gaat het hierbij ook om de geestelijke gezondheid, in de vorm van emotionele stress bij diegenen wier huis gebouwd bleek op een vuilnisbelt. Voor de bezitters van deze huizen was de aanpak van de verontreiniging ook belangrijk met het oog op het tegengaan van waardevermindering van hun bezit. Toen het beeld van de bodemverontreiniging later duidelijker werd bleek deze **bescherming van economische waarden** een aanzienlijke drijfveer te zijn.

Naarmate we meer te weten kwamen over de aard van het onderwerp bodemverontreiniging konden we het rijtje drijfveren om het aan te pakken ook verder uitbreiden. Het **beschermen van ecologische waarden** ging meespelen, maar ook bleek de potentiële economische schade een stuk verder te kunnen gaan dan de waarde van woonhuizen. Complete ruimtelijke inrichtingsplannen dreigden te sneuvelen onder de dreiging van tot honderden miljoenen gulden kostende bodemsaneringen. Dit betekende dat besluiten inzake bodemverontreiniging ook een grotere economische betekenis kregen: ze gaan vaak over heel veel geld. Waarmee de aandacht vanuit besturen toenam. Goed besluiten inzake bodembeheer is nu vaak ook van belang voor de **bescherming van het bestuurlijk systeem**.

De bodem zo schoon mogelijk maken, dan wel houden, is dus de moeite waard. Hierbij zorgvuldig te werk gaan betekent een grotere kans dat de gestelde doelen worden gehaald. Kwaliteitszorg kan en moet hieraan een significante bijdrage leveren. In deze fase A van het project 'Een bodem met kwaliteit' bekijken we van het bodembeheer de onderdelen bodemsanering en grondstromen. In de latere fasen B en C verbreden we de focus naar bescherming en beheersing. In het verlengde hiervan is het te verwachten dat in het eerste ontwerp van het eerste meerjarenprogramma van SIKB het accent nog zal liggen op bodemsanering. Met de resultaten van de fasen B en C kan ook in het meerjarenprogramma de focus worden verbreed.

2 De route naar eindkwaliteit

Eindkwaliteit is een kwalitatief goed eindresultaat.

Bij activiteiten inzake bodemsanering en grondstromen zijn altijd meerdere deelnemers betrokken. Voor een goed eindresultaat is het nodig dat elke deelnemer bijdragen levert met kwaliteit. Kwaliteit die verder gaat dan de bijdrage zelf, zodat de bijdrage ook bruikbaar is voor de volgende die ermee aan de gang gaat. In jargon: naast aandacht voor de kwaliteit van het product en het proces is ook aandacht voor de kwaliteit van de keten nodig. Voor het leveren van ketenkwaliteit moet je als deelnemer wel weten wat er verderop in de keten gaat gebeuren met je bijdrage. Je hebt dus inzicht in de keten nodig.

En dat is in de wereld van bodemsanering niet altijd even eenvoudig. Het speelveld ziet er bij de aanpak van elk afzonderlijk geval weer heel anders uit. De groep deelnemers aan de aanpak van een sterk verontreinigd gasfabrieksterrein in een woonwijk kent een andere samenstelling dan de groep die zich buigt over de verontreiniging van een deel van een afgelegen haventerrein. Elke deelnemer brengt in de keten zijn eigen belangen in en die kunnen bij deelname aan een andere keten ook weer anders zijn, of in de tijd binnen één en dezelfde keten zelfs nog veranderen. Ditzelfde geldt voor de weging van de in de keten spelende belangen. Iedere deelnemer zal dat weer anders doen en waar nodig zijn weging in de tijd ook aanpassen. Dit is van belang omdat iedere deelnemer daardoor ook op een andere manier tegen kwaliteit aankijkt. Iedereen hanteert dus weer een andere definitie van kwaliteit.

Mensen van buitenaf zien de bodemsector nogal eens als sterk in zichzelf gekeerd. Daardoor mist de sector aansluiting met andere sectoren en kansen om frisse ideeën van elders te implementeren. In dit beeld wordt ook vaak genoemd dat mensen in de sector hard werken, maar dan wel vaak aan de invulling van de eigen rol binnen de toch ingewikkelde deelprocessen. Mede hierdoor hebben de meeste deelnemers geen overzicht op de rest van de keten. Dit overzicht is echter wel de eerste voorwaarde op de route naar eindkwaliteit. In schema 1 is deze route in beeld gebracht, waarbij we de verschillende stappen kernbegrippen hebben genoemd. Voor elk kernbegrip is kort de stand van zaken vermeld en de beoogde inbreng van dit project.

Schema 1 De route naar eindkwaliteit

kernbegrip	stand van zaken	beoogde inbreng dit project
overzicht van de keten	beperkt aanwezig	eerste totaaloverzicht
↓		
inzicht in de keten	nauwelijks aanwezig	aanzet op basis van het totaaloverzicht
↓		
besef van kwaliteit	bij een aantal actoren aanwezig	verbreden naar andere actoren
↓		
draagvlak voor kwaliteitszorg	bij een aantal actoren aanwezig	verbreden naar andere actoren
↓		
toepassing van kwaliteitsborging	bij een aantal actoren aanwezig	verbreden naar andere actoren

Op dit moment zetten we de eerste stappen op de route naar eindkwaliteit. We geven een overzicht van de ketens van land- en waterbodemsanering en die van grondstromen. Dit is een aanzet tot meer inzicht in deze ketens met het doel de rest van de route naar eindkwaliteit voor de sector toegankelijk te maken. We komen daarbij uit op oplossingsrichtingen, gepresenteerd in de vorm van aandachtsgebieden voor SIKB.

3 Nog veel activiteiten zonder basis voor kwaliteitsborging

Voor een behoorlijk deel van de activiteiten in de bodemsaneringsketen bestaan inmiddels instrumenten die een kwalitatief goede uitvoering moeten waarborgen. Hierbij valt onder meer te denken aan de NEN-normen voor bodemonderzoek, de VKB-protocollen voor veldwerk en AP-04 voor monsterneming en analyses in het kader van het Bouwstoffenbesluit. Voor het merendeel van de activiteiten bestaan echter nog geen instrumenten. Voorbeelden hiervan zijn de uitvoering van bodemsanering, het opstellen van een advies op basis van bodemonderzoek en vrijwel alle voor de aanpak van waterbodemonverontreiniging benodigde activiteiten. In het hoofdrapport is een overzicht opgenomen.

Eerste aandachtsgebied voor SIKB:

Het stimuleren van het gebruik van prestatiedefinities, met name bij de kritische processen in de keten. Hiervoor is nodig:

- het ontwikkelen van prestatiedefinities
- het regelen van de implementatie ervan
- het faciliteren van het gebruik ervan
- het faciliteren van het toezicht op het gebruik ervan

4 Processen, functies of producten: wat SIKB gaat doen

Voor een goed inzicht in de keten is naast overzicht ook een idee nodig over de fundamentele werking ervan. Een keten bestaat uit een reeks van activiteiten (ofwel **processen**) die worden verricht met het oogmerk een bepaald einddoel te bereiken. Deze processen worden uitgevoerd door de deelnemers aan de keten, uit hoofde van de functie die zij als **persoon** of **organisatie** in de keten vervullen. Uitvoering van een proces door deelnemers levert een bijdrage aan het eindresultaat op, een **product**.

Op het gebied van kwaliteitsborging voor de uitvoering van bodemsanering 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 goede PAK-analyse, een goed advies, een goede Wbb-beschikking, een goede sanering 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.

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. Hetzelfde geldt voor accreditatie, 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.

Tweede aandachtsgebied voor SIKB:

De ontwikkeling van vakbekwaamheid en een systeem van persoonscertificatie.

5 Bestaande instrumenten worden niet voldoende gebruikt

In paragraaf 3 hebben we laten zien dat er al aardig wat instrumenten voorhanden zijn. Toch schieten ook de activiteiten waarop deze instrumenten van toepassing zijn nog te vaak kwalitatief tekort, waardoor de eindkwaliteit in gevaar komt. Dit duidt erop dat misschien de instrumenten kwalitatief tekort schieten. Maar het geeft ook aan dat we de bestaande instrumenten kennelijk niet, niet voldoende of niet op een goede manier gebruiken. De vraag is dan waarom niet. Uit de voor dit project gevoerde interviews, alsmede in eerder in andere kaders gevoerde gesprekken binnen de bodemsaneringssector, komen een aantal factoren naar voren.

Een belangrijke factor is het **gebrek aan eenheid tussen instrumenten**. Door deze versnippering bestaat op bepaalde punten bij de deelnemers aan de bodemsaneringsketen onduidelijkheid over de werking en het toepassingsgebied van de bestaande instrumenten. Het gebrek aan samenhang leidt ook tot gebrek aan overzicht. Harmonisatie van de bestaande instrumenten vergroot het inzicht in de werking ervan, zoals blijkt uit paragraaf 3 een belangrijke stap op weg naar draagvlak en daadwerkelijke toepassing.

Uit het schema in paragraaf 3 blijkt ook dat besef van kwaliteit en draagvlak voor kwaliteitszorg slechts bij een deel van de deelnemers bestaat. Een deel hiervan heeft kwaliteitszorg ook daadwerkelijk in zijn werkwijze ingebouwd. Maar juist die actieve deelnemers ondervinden motivatieproblemen, omdat ze merken dat **onvoldoende toezicht, controle en handhaving** van de bestaande instrumenten plaatsvindt. Daardoor krijgen concurrenten die minder in kwaliteitszorg investeren een 'voorsprong'. Een 'voorsprong' die de sector, vanuit het oogpunt van kwaliteit en risico's als ongewenst beschouwt.

De meeste bestaande instrumenten zijn sterk gericht op de technische kant van het werken aan bodemsanering, ook wel 'het bouten en moereniveau' genoemd. Hierdoor zijn er mogelijkheden om de uitvoering van een aantal van de afzonderlijke werkzaamheden, inclusief het omgaan met materiaal en materieel, goed te regelen. Daarnaast bestaan voor interne procedures mogelijkheden via procescertificering. Wat echter voor veel activiteiten in de keten nog ontbreekt is borging van de voor een goede uitvoering benodigde **vakbekwaamheid** van het in te zetten personeel.

De instrumenten gericht op processen besteden ook aandacht aan de wijze waarop een proces zou moeten verlopen. Ze zijn daarbij veelal echter gebaseerd op een logisch procesverloop: uit de ene stap volgt automatisch bijvoorbeeld een andere stap, een (tussen)product of een keuze. Wat vaak nog te weinig aandacht krijgt, ook in die instrumenten, is het menselijke aspect in de processen: waarom gaat het nu mis tussen twee vakjes in een stroomschema, terwijl die stap er

toch zo logisch uit ziet? De bestaande instrumenten zijn daarom niet goed toegesneden op wat er speelt bij de **overdracht van informatie** en andere **aspecten van organisatie**.

Naast de hierboven vermelde factoren geldt voor de deelnemers aan de aanpak van waterbodemonverontreiniging nog een extra factor: de bestaande instrumenten zijn nog altijd sterk gericht op de (sanering van) landbodems en is daarmee niet goed toegespitst op alle elementen van de waterbodemsanering. Hierdoor **herkent de waterbodemereld zich niet** in de bestaande instrumenten. De motivatie om er dan mee aan de slag te gaan is daardoor in de waterbodemereld niet groot.

Met deze globale weergave van oorzaken begint het natuurlijk nog maar pas. Het project 'Een bodem met kwaliteit' vormt een geschikt platform om de eerste stap in de richting van oplossingen te zetten.

Derde aandachtsgebied:

Het stimuleren van het gebruik van bestaande instrumenten, ofwel bijdragen aan het oplossen van die factoren die dit belemmeren. Concreet betekent dit aandacht voor:

- de eenheid tussen instrumenten
- toezicht, controle en handhaving
- vakbekwaamheid
- overdracht van informatie en andere aspecten van organisatie
- de waterbodem

6 De goede dingen goed doen

In de voorgaande paragrafen hebben we het gehad over de zaken die verband houden met het bodembeheer onder controle van een kwaliteitszorgstructuur. Daarvoor zijn thans globaal gezien twee soorten systemen in zwang, certificatie en accreditatie. Bij het opzetten van een nieuwe structuur moeten we ons steeds realiseren dat dit niet van de ene op de andere dag is opgezet. Daarnaast moeten we voorkomen dat de nieuwe structuur de reputatie krijgt van een wassen neus. Daarom moeten we het SIKB-systeem uitwerken met een open oog voor drie randvoorwaarden:

1. de motivatie van te certificeren en te accrediteren organisaties is cruciaal voor het draagvlak voor, en daarmee ook voor het slagen van, de nieuwe structuur. Zonder dit draagvlak slaagt de structuur niet, hoe mooi, systematisch en degelijk deze ook is uitgewerkt. Dit betekent dat de gevraagde inspanningen van de beoogde doelgroep in verhouding moeten staan tot de voordelen die zij van de structuur kunnen hebben. We moeten daarom enerzijds de noodzaak van kwaliteitsborging over het voetlicht kunnen brengen. Wellicht nog belangrijker is dat dit vraagt om een degelijke afweging tussen het gewenste kwaliteitsniveau en de inspanningen die organisaties moeten doen om gecertificeerd en/of geaccrediteerd te raken.
2. een goed systeem heeft structuurondersteunende elementen en uitvoeringsdocumenten nodig. Voorbeelden hiervan zijn een certificatiereglement, een communicatiebeleid en een goed handavingsbeleid (tegen frauduleus handelen).
3. kwaliteitsborging is geen doel op zich, het is een middel om een betere eindkwaliteit in bodembeheerprocessen te bereiken. Het oog moet dan ook altijd gericht zijn op dat doel van een betere eindkwaliteit. Daartoe moet de kwaliteitsborging ook de voor een goede invulling noodzakelijke elementen bevatten. Belangrijk is hierin een vaste plaats voor het leren van geconstateerde fouten, voor evaluatie. Procesketens moeten daarom altijd terugkoppelmomenten bevatten.

4. certificatie en accreditatie kennen hun beperkingen. Zo richten beiden zich (slechts) op onderdelen van het bodembeheerproces. Daarnaast kunnen commerciële belangen en verschil in inzicht tussen certificatie-instellingen meespelen bij het gerealiseerde kwaliteitsniveau van het certificeringstraject. En niemand is perfect: binnen het auditproces is de kwaliteit van de auditor wel degelijk kritisch.

Vierde aandachtsgebied:

Het uitwerken van het systeem met een open oog voor de randvoorwaarden:

- goed afwegen van het gewenste kwaliteitsniveau tegen de belangen van de te certificeren en te accrediteren organisaties
- aandacht voor structuurondersteunende elementen en uitvoeringsdocumenten
- inbouwen van terugkoppelingsmomenten in de ketens
- onderkennen van de beperkingen van certificatie en accreditatie.