

Vergaderjaar 2020–2021

34 864

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet)

L

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 januari 2021

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving¹ en voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² hebben kennisgenomen van de brief³ van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 21 september 2020, waarbij zij een op 18 september 2020 aan de Tweede Kamer gezonden brief aanbiedt over het stelsel van kwaliteitsborging bodem inclusief een aantal rapporten.

Naar aanleiding hiervan hebben zij de Staatssecretaris op 28 oktober 2020 een brief gestuurd.

De Staatssecretaris heeft bij brieven van 13 november 2020 en 5 januari 2021 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
De Boer

¹ Samenstelling **Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving**:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Nooren (PvdA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van Pareren (Fractie-Van Pareren)

² Samenstelling **Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**:

Koffeman (PvdD), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA) (*voorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Gerbrandy (OSF), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), van der Linden (Fractie-Van Pareren) (*ondervoorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Van Pareren)

³ *Kamerstukken I 2020/21, 34 864, K.*

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING EN VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 28 oktober 2020

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief⁴ van 21 september 2020, waarbij u de Tweede Kamerbrief aanbiedt van 18 september 2020 over het stelsel van kwaliteitsborging bodem inclusief een aantal rapporten, waaronder het rapport «Kleine korrels, grote discussie» van de heer Kuijken over granuliet en het Besluit bodemkwaliteit.⁵ Zij bedanken u voor deze brief met uitgebreide informatie over de gang van zaken rondom het granulietdossier en hebben deze besproken in hun commissievergaderingen van 29 september en 6 oktober 2020. Zij hebben daarbij besloten de behandeling in de Tweede Kamer af te wachten alvorens vragen te stellen over granuliet. De heer Kuijken doet echter een aantal aanbevelingen en legt de vinger op een aantal zaken die in het stelsel als geheel verbeterd zouden kunnen worden. Deze aspecten roepen bij de leden een aantal vragen op, met name over die aspecten die het stelsel van de Omgevingswet raken. Deze vragen leggen zij derhalve reeds aan u voor. Tot slot hebben zij nog een verzoek aan u met betrekking tot het toezenden van een aantal documenten inzake granuliet.

Kunt u aangeven bij welke onderdelen van het stelsel van de Omgevingswet sprake is van publiek-private samenwerkingen bij normstellingen en/of het (handhavend) bevoegd gezag, zoals bij bodem het geval is? Denk hierbij bijvoorbeeld aan de kwaliteitsborging in de bouw, maar de voornoemde leden vermoeden dat er meer gebieden zijn waar dit zou kunnen spelen.

Kunt u aangeven of in deze gevallen sprake is van (in de praktijk) gedelegeerde verantwoordelijkheden, waarmee het risico kan ontstaan dat de overheid in de uitvoering minder regie (zowel ten dienste van benutten als beschermen) kan voeren? Zo ja, kunt u per geval aangeven waaruit dat risico precies kan bestaan?

Kunt u aangeven of, en zo ja welke, waarborgen zijn ingesteld (of met de Omgevingswet in werking treden) om risico's die zich in de praktijk bij bodem hebben voorgedaan, te mitigeren? Kunt u bij de beantwoording van deze vraag in ieder geval op de drie aspecten «kennis», «capaciteit» en «regievoering» ingaan?

Kunt u schematisch aangeven welke van de aanbevelingen van het rapport van de heer Kuijken relevant (kunnen) zijn op andere onderdelen of werkingsgebieden van de Omgevingswet, zoals in de vraag over publiek-private samenwerking is bedoeld? Ziet u in de aanbevelingen van de heer Kuijken aanleiding om op andere werkvelden dan bodem (onderdelen van) de algemene aanbevelingen over regie, rolverdeling tussen overheden en publiek/private partners, en kwaliteit van de handhaving tegen het licht te houden van de uitvoeringspraktijk, dan wel ziet u reden om de aanbevelingen (aangepast) over te nemen?

⁴ Kamerstukken I 2020/21, 34 864, K.

⁵ Zie ook toezegging T02885.

Ten slotte vragen de leden u of u bereid bent de in uw brief genoemde externe review naar de milieuhygiënische eigenschappen van granuliet en de uitkomsten van de botsproef inzake het verondiepen van diepe plassen de Kamer te doen toekomen wanneer deze beschikbaar zijn.⁶

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien de vragen graag beantwoord vóór de behandeling van het koninklijk besluit betreffende de inwerkingtreding van de Omgevingswet, daar de besproken materie van invloed kan zijn op de uitvoeringskwaliteit in het nieuwe stelsel. Indien van een spoedige voorhang van het koninklijk besluit nog geen sprake is, zien zij uw reactie uiterlijk 20 november 2020 met belangstelling tegemoet.

Een afschrift van deze brief wordt verzonden naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving
H.J. Meijer

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
N.J.J. van Kesteren

⁶ *Kamerstukken I 2020/21, 34 864, K, p. 4.*

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2020

Op 28 oktober jongstleden ontving ik van de voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en de voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/ Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit vragen over granuliet in relatie tot het Omgevingswetstelsel. Vanwege de benodigde in- en externe afstemming is er geen gelegenheid de beantwoording voor 20 november 2020 te realiseren. Ik zal u zo spoedig mogelijk – doch uiterlijk 1 december 2020 – de antwoorden op de vragen doen toekomen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-Van der Meer

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 januari 2021

Op 28 oktober jongstleden ontving ik van de voorzitters van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en Economische Zaken en Klimaat/ Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit het verzoek om naar aanleiding van onder meer het rapport «Kleine korrels, grote discussie» van de heer Kuijken een aantal vragen te beantwoorden die samenhangen met het stelsel van de Omgevingswet. Daarnaast kreeg ik het verzoek om een aantal documenten toe te sturen over granuliet. In deze brief ga ik in op dit verzoek en beantwoord ik de gestelde vragen.

Vraag 1

Kunt u aangeven bij welke onderdelen van het stelsel van de Omgevingswet sprake is van publiek-private samenwerkingen bij normstellingen en/of het (handhavend) bevoegd gezag, zoals bij bodem het geval is? Denk hierbij bijvoorbeeld aan de kwaliteitsborging in de bouw, maar de voornoemde leden vermoeden dat er meer gebieden zijn waar dit zou kunnen spelen.

Antwoord 1

De heer Kuijken heeft het functioneren van de Kwalibo-regels onderzocht. Bij Kwalibo is gebruik gemaakt van conformiteitsbeoordeling. Dat is een publiek-privaat systeem en wordt omschreven als het proces om aan te tonen of is voldaan aan de vastgestelde eisen voor een product, proces, dienst, systeem, persoon of instantie. Kenmerk daarbij is dat de normdocumenten waartegen de beoordelingen worden verricht, worden opgesteld en actueel gehouden door private partijen, de zogenaamde schemabeheerders. Naast certificering zijn ijken, testen, keuren en inspecteren van installaties en voorzieningen voorbeelden van conformiteitsbeoordeling. Publiek-private systemen komen in verschillende vormen voor in het huidige recht voor, zoals naast bodem bij luchtemissies, drinkwater en de bouw.

De invulling van publiek-private systemen moet worden gezien in het licht van het kabinetsstandpunt over het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in overheidsbeleid dat de Minister van EZK op 19 september 2016 heeft toegezonden aan de Tweede Kamer⁷. De Omgevingswet brengt hierin geen wijzigingen aan. Dus de vragen van uw Kamer beschouw ik in het kader van dit kabinetstandpunt. Ik licht dat in de onderstaande beantwoording van uw vragen graag nader toe.

De regels in het stelsel van de Omgevingswet hebben over het algemeen een andere invalshoek dan de Kwalibo-regels. Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) stellen bijvoorbeeld regels voor degenen die milieubelastende activiteiten respectievelijk bouwactiviteiten verrichten. Die regels richten zich tot degene die de activiteit verricht. Daarmee wordt bedoeld degene die zeggenschap heeft over de activiteit. Het gaat dan vaak om de eigenaar of huurder van een locatie waarop een milieubelastende activiteit wordt verricht of waarop zich een bouwwerk bevindt. Denk aan de exploitant van een tankstation die aan verschillende milieu en bouwregels moet voldoen.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6.

De Kwalibo-regels, die buiten het stelsel van de Omgevingswet blijven, richten zich tot de feitelijke uitvoerders in het bodembeheer. Dat kunnen ingenieursbureau's zijn, die in opdracht van de eigenaar van een locatie een bodemsanering verrichten of laboratoria die de bodemmonsters analyseren. Het kan ook gaan om een certificatie-instantie die een bouwstof certificeert, het onderwerp van het onderzoek van de heer Kuijken.

Het publiek-private systeem dat het onderwerp was in het onderzoek van de heer Kuijken verschilt dan ook fundamenteel van de regels in het stelsel van de Omgevingswet. Dat wil niet zeggen dat in het stelsel van de Omgevingswet geen gebruik wordt gemaakt van publiek-private systemen. In het Bal en Bbl zijn onder andere verplichtingen opgenomen die erop neer komen dat voor het verrichten van bepaalde werkzaamheden een gecertificeerd of erkend bedrijf moet worden ingeschakeld. De exploitant van een tankstation is bijvoorbeeld verplicht om op de tankzuilen voor benzine een dampretourinstallatie te hebben die is gecertificeerd. En de aanwezige vloeistofdichte bodemvoorziening bij de tankplaatsen moet regelmatig worden geïnspecteerd door een bedrijf dat daarvoor is erkend volgens de Kwalibo-regels. De regels over de certificering en erkenning zijn elders belegd, dus buiten het stelsel van de Omgevingswet.

In het stelsel van de Omgevingswet wordt op de volgende gebieden gebruik gemaakt van conformiteitsbeoordeling:

- certificering van personen, installaties, producten en voorzieningen (bijvoorbeeld certificeren van windturbines en dampretoursystemen);
- keuring van installaties en voorzieningen (bijvoorbeeld keuring van sprinklerinstallaties);
- verrichten van laboratoriumanalyses (bijvoorbeeld analyse van watermonsters bij zwembaden);
- verrichten van metingen (bijvoorbeeld metingen van luchtmissies).

Vraag 2

Kunt u aangeven of in deze gevallen sprake is van (in de praktijk) gedelegeerde verantwoordelijkheden, waarmee het risico kan ontstaan dat de overheid in de uitvoering minder regie (zowel ten dienste van benutten als beschermen) kan voeren? Zo ja, kunt u per geval aangeven waaruit dat risico precies kan bestaan?

Antwoord 2

Waar in de regelgeving gebruik wordt gemaakt van publiek-private systemen, zoals conformiteitsbeoordelingen, stellen private partijen doorgaans de normdocumenten op waartegen de beoordelingen worden verricht. Ook de beoordelingen zelf, zoals keuring of certificering, worden verricht door private partijen. In die zin is bij de in vraag 1 genoemde onderwerpen sprake van een gedelegeerde verantwoordelijkheid.

De risico's die door de heer Kuijken zijn gesignaleerd bij de Kwalibo-regels, zijn onvoldoende regie, capaciteit en deskundigheid, dominantie van private belangen in de besluitvorming over normdocumenten en de controle op de naleving. Die risico's kunnen volgens het rapport leiden tot interpretatieverschillen en onduidelijkheden in de handhaving en tot een gebrek aan regie van de overheid. De wijze waarop een publiek-privaat systeem voor andere onderwerpen dan Kwalibo is vormgegeven en toegepast, bepaalt mede of de overheid meer of minder invloed heeft op het vormgeven van de private normdocumenten en de toepassing daarvan bij de conformiteitsbeoordeling. Of en in welke mate deze risico's zich in de praktijk bij andere publiek-private systemen zich voordoen, kan

niet op basis van het rapport van de heer Kuijken worden geconcludeerd. Daarvoor verschillen de publiek-private systemen te veel van elkaar.

De vormen van conformiteitsbeoordeling die in de regelgeving voorkomen, zijn uitgewerkt overeenkomstig het kabinetsstandpunt over het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in overheidsbeleid dat de Minister van EZK op 19 september 2016 heeft toegezonden aan de Tweede Kamer⁸. Dit kabinetsstandpunt komt overeen met de verscheidenheid aan vormen van publiek-private samenwerking die in veel EU-regelgeving voorkomt. Ook verandert daaraan niets door de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Vraag 3

Kunt u aangeven of, en zo ja welke, waarborgen zijn ingesteld (of met de Omgevingswet in werking treden) om risico's die zich in de praktijk bij bodem hebben voorgedaan, te mitigeren? Kunt u bij de beantwoording van deze vraag in ieder geval op de drie aspecten «kennis», «capaciteit» en «regievoering» ingaan?

Antwoord 3

De Omgevingswet verwijst voor bepaalde onderwerpen naar conformiteitbeoordelingsstelsels, maar wijzigt niet de inhoud, noch de publiek-private balans binnen deze stelsels. De wijze waarop deze systemen zijn vormgegeven en worden toegepast, bepaalt mede de invloed die de overheid heeft op de inhoud van de normdocumenten en de toepassing daarvan. De waarborgen voor het mitigeren van de risico's zijn onder andere vermeld in het hiervoor genoemde kabinetsstandpunt over het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in overheidsbeleid. Die waarborgen, waarin de aspecten kennis, capaciteit en regievoering terugkomen, houden onder andere in dat:

- er sprake moet zijn van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling;
- er voldoende kennis moet zijn van de inhoud van de regels bij het verantwoordelijke ministerie;
- een instantie die een beoordeling verricht, geaccrediteerd is door de Raad voor Accreditatie; met accreditatie wordt aangetoond dat een bepaalde conformiteitsbeoordelingsactiviteit deskundig, onpartijdig en onafhankelijk wordt uitgevoerd;
- de instellingen die de beoordeling verrichten moeten zijn aangewezen of erkend door de Minister; de Minister houdt toezicht op die instellingen en kan zo nodig de aanwijzing of erkenning schorsen of intrekken;
- sprake is van voldoende overheidstoezicht; conformiteitsbeoordeling, zoals certificering, is namelijk geen vervanging van overheidstoezicht, er blijft dus altijd overzichtstoezicht nodig en er kan dus geen sprake zijn van het overdragen van toezichthoudende taken.

Deze waarborgen moeten in acht worden genomen bij de vormgeving van regels waarmee gebruik wordt gemaakt van conformiteitsbeoordeling. De Omgevingswet brengt hierin geen wijzigingen.

Zoals ik in mijn brief van 18 september 2020⁹ aan de Tweede Kamer heb bericht, zal ik naar aanleiding van het onderzoek van de heer Kuijken «Kleine korrels, grote discussie» en «de beleidsevaluatie Kwaliteitsborging Bodem» de waarborgen voor het bodemstelsel verder verbeteren en de noodzakelijke structurele aanpassingen doorvoeren. Het gaat hierbij onder meer om een versterkte inrichting van de stelselverantwoordelijkheid, een eenduidige en voortvarende aanpak van de rollen en verantwoordelijkheden, een verbetering van de interne communicatie en

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 30 015, nr.80

besluitvorming binnen het Ministerie van IenW, het verder verbeteren van het toezicht en de handhaving en het versterken van kennis. Hiervoor moet het stelsel worden doorontwikkeld. Voor het doorvoeren van de verbetermaatregelen heb ik inmiddels een taskforce ingesteld om te komen tot een plan van aanpak voor het verbeteren van het Kwalibostelsel.

Over de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen merk ik op dat uw kamer inmiddels van de Minister van Binnenlandse Zaken de beantwoording van uw schriftelijke vragen¹⁰ naar aanleiding van de voorhang van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging heeft ontvangen. Daarin is ook nader ingegaan op de verdeling van verantwoordelijkheden en taken bij partijen.

Vraag 4

Kunt u schematisch aangeven welke van de aanbevelingen van het rapport van de heer Kuijken relevant (kunnen) zijn op andere onderdelen of werkingsgebieden van de Omgevingswet, zoals in de vraag over publiek-private samenwerking is bedoeld? Ziet u in de aanbevelingen van de heer Kuijken aanleiding om op andere werkvelden dan bodem (onderdelen van) de algemene aanbevelingen over regie, rolverdeling tussen overheden en publiek/private partners, en kwaliteit van de handhaving tegen het licht te houden?

Antwoord 4

De aanbevelingen uit het rapport van de heer Kuijken sluiten aan bij de waarborgen die zijn beschreven in het antwoord op vraag 3. In algemene zin zouden deze aanbevelingen dan ook voor andere onderwerpen van belang kunnen zijn. De wijze waarop een publiek-privaat systeem voor een bepaald onderwerp is ingericht en in de praktijk functioneert, is medebepalend voor de vraag of risico's in de praktijk optreden en kunnen worden beheerst. Er is daarbij een grote variëteit aan de wijze van inrichting die onder andere afhankelijk is van het onderwerp en de feitelijke omstandigheden. Het beoordelen van de zwemwaterkwaliteit is iets anders dan het keuren van een vloeistofdichte bodemvoorziening of een bouwstof. Er zijn dan ook grote verschillen in de wijze waarop invulling is gegeven aan de systemen van conformiteitsbeoordeling. Vanwege de verschillen is in zijn algemeenheid niet aan te geven welke van de aanbevelingen in het rapport van de heer Kuijken over de Kwalibo-regels ook relevant kunnen zijn voor andere onderwerpen. Dat betreft zowel onderwerpen die straks in de Omgevingswet zijn geregeld als onderwerpen die niet in de Omgevingswet worden opgenomen. Zoals ook in het antwoord op vraag 3 is aangegeven moet de invulling van publiek-private systemen worden gezien in het licht van het kabinetsstandpunt over het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in overheidsbeleid en brengt de Omgevingswet hierin geen wijzigingen.

Zoals in het kabinetsstandpunt over het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in overheidsbeleid is aangegeven, is een beleidsevaluatie op een onderwerp het moment om staand beleid te toetsen aan dat standpunt. Het rapport van Kuijken en de beleidsevaluatie laten goed zien welke kwetsbaarheden er in het kwalibo-stelsel zitten. Daarmee laten deze onderzoeken zien dat een tijdige evaluatie van een systeem belangrijk is voor de beantwoording van de vraag of met de inzet van het instrument «conformiteitsbeoordeling» de beoogde beleidsdoelen worden bereikt. Het is aan de verantwoordelijke departementen om hierin het noodzakelijke inzicht te verkrijgen voor de andere onderdelen van de Omgevingswet waar dit potentieel speelt.

¹⁰ Kamerstukken I 2020/21, 34 453, Q

Zoals in uw brief ook verzocht, zal ik u de externe review naar de milieuhygiënische eigenschappen van het granuliet en de resultaten van de botsproef – zodra deze gereed zijn – doen toekomen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-Van der Meer