

Vergaderjaar 2006–2007

**28 199**

## **Beleidsvernieuwing bodemsanering**

**Nr. 16**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2007

Door middel van deze brief wordt u geïnformeerd over de inhoud van het bijgaande rapport «Bodem in Zicht III» van de VROM-Inspectie<sup>1</sup>. De aanbevelingen uit dit rapport worden geplaatst in de context van de ontwikkeling die het toezicht op bodemsanering en grondstromen de afgelopen jaren heeft doorgemaakt.

#### **Achtergrond**

Het rapport «Bodem in Zicht III» is een vervolg op twee eerdere rapporten van de VROM-Inspectie over de kwaliteit van het toezicht op bodemsaneringen in eigen beheer door provincies en grote gemeenten (Bodem in Zicht van 2002-vrom020517 en Bodem in Zicht II van 2004-vrom28199, nr. 9). Deze onderzoeken waren kritisch over de kwaliteit van dit toezicht. Ook zijn gebreken in de kwaliteit van de uitvoering van bodemsaneringen door bodemintermediairs, zoals onder meer aannemers en onderzoeksbureaus, gesignaleerd. Een rapport van de Algemene Rekenkamer getiteld «Voortgang bodemsaneringen» uit 2005 bevestigde dit beeld.

De rapporten «Bodem in Zicht» en «Bodem in Zicht II» gaven aanleiding om een vergelijkbaar onderzoek uit te voeren bij de negentien gemeenten die in 2002 of 2003 de taken van de Wet bodembescherming van provincies hebben overgenomen in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Het is de eerste keer dat de VROM-Inspectie bij deze gemeenten dit onderzoek uitvoert. In «Bodem in Zicht III» wordt hierover gerapporteerd.

#### **Onderzoek**

Het onderzoek Bodem in Zicht III bestaat uit twee onderdelen:

- Het eerste deel, dat is uitgevoerd van maart tot en met oktober 2005, is een systeemonderzoek dat is gericht op het functioneren van de negentien gemeenten. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

specifiek daartoe ontwikkeld toetsingskader van de VROM-Inspectie. De effectiviteit van het toezicht is daarbij zowel beoordeeld aan de hand van de kwaliteit van de organisatie en de randvoorwaarden als de kwaliteit van het toezicht tijdens en na de sanering.

- Het tweede deel, uitgevoerd van augustus 2005 tot en met maart 2006 omvat een aantal veldmetingen bij twaalf saneringen. Deze zijn geselecteerd op basis van indicaties in dossiers voor mogelijke afwijkingen tussen het werkelijke resultaat van de sanering, te bepalen via de veldmetingen en het gerapporteerd saneringsresultaat. De resultaten van het milieukundig verificatieonderzoek van de VROM-Inspectie zijn vergeleken met het eerder vastgestelde saneringsresultaat en/of de saneringsdoelstelling.

In de loop van 2006 zijn de bevindingen geëvalueerd met de betrokken gemeenten. Met individuele gemeenten waar verbeterpunten zijn gesignaleerd heeft de VROM-Inspectie afspraken gemaakt. Ook is gebleken dat de toezichthouders van de gemeenten veel vragen hadden en behoefte hadden aan handvatten voor de uitvoering van bodemkundig verificatieonderzoek. In de bijlage van het rapport is daarin voorzien.

### **Bevindingen**

De onderzochte gemeenten hebben een goede start gemaakt met de organisatie en de uitvoering van het toezicht, maar een forse verbetering is nog nodig.

De belangrijkste bevindingen uit het systeemonderzoek:

1. de gemeenten oefenen op alle saneringen een vorm van toezicht uit. De kwaliteit van het toezicht van bijna een kwart van de onderzochte saneringen is niet voldoende. Het toezicht richt zich te weinig op de kritieke handhavingmomenten;
2. de gemeenten nemen vrijwel geen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhavingmaatregelen bij het constateren van wezenlijke overtredingen;
3. de in het kader van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer voorgeschreven functiescheiding tussen de verlener van beschikkingen en de toezichthouder is bij vijf gemeenten onvoldoende;
4. meestal ontbreekt beleid voor het omgaan met afwijkingen van het saneringsplan.

Gebleken is dat bij veel van de twaalf onderzochte saneringen het saneringsresultaat afwijkt van het aan het bevoegd gezag gerapporteerde saneringsresultaat. De afwijkingen leiden tot risico's die in een beperkt aantal gevallen nader onderzocht moeten worden, maar waarbij naar het oordeel van de VROM-Inspectie geen sprake is van een acute bedreiging van het milieu of de volksgezondheid. Enige terughoudendheid is geboden bij het trekken van algemene conclusies, omdat de twaalf saneringen die onderzocht zijn niet representatief zijn voor alle 277 saneringen uit 2004.

Veel van de afwijkingen zijn het gevolg van de wijze waarop bodemintermediairs de bodemsanering begeleiden en uitvoeren.

### **Aanbevelingen**

De onderzochte gemeenten moeten een verdere kwaliteitsslag maken bij het toezicht op bodemsaneringen. De instrumenten die daartoe zijn ontwikkeld door onder meer de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) vormen hiervoor geschikte handvatten.

Speciale aandacht is nodig voor:

1. het doorvoeren van een functiescheiding tenminste op persoonsniveau tussen de beschikker en de toezichthouder;

2. het vinden van oplossingen om kwetsbaarheid als gevolg van een structureel kleine omvang van het volume aan saneringen bij sommige gemeenten te beperken. Het aantal medewerkers voor deze taken is dan gering en het is moeilijk om de benodigde kennis op te bouwen en vast te houden. Wanneer deze kwetsbaarheid structurele vormen dreigt aan te nemen zijn maatregelen, zoals het vormen van samenwerkingsverbanden, nodig om dat te ondervangen;
3. het ervoor zorgen dat het vanzelfsprekend wordt dat de bodemintermediairs wezenlijke informatie, bijvoorbeeld over afwijkingen van saneringsplannen, met het bevoegde gezag uitwisselen én dat het bevoegde gezag hierop adequaat reageert. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen het waar dit nodig is strikt handhaven en anderzijds waar dit mogelijk is met flexibiliteit op afwijkingen reageren;
4. het aannemen van een kritische houding van het bevoegd gezag ten aanzien van door bodemintermediairs aangeleverde informatie. Daartoe moet het bevoegd gezag vaker zelf bodemonderzoek ter verificatie uitvoeren;
5. het selectiever en gericht organiseren van het toezicht. Kennis over bodemintermediairs die bij herhaling in gebreke blijven moet beter worden gebruikt. Hier staat tegenover dat de toezichtlast bij bodemintermediairs met een aantoonbaar goed naleefgedrag kan worden verminderd.

### **Ontwikkelingen ter verbetering van de uitvoeringskwaliteit**

Op het terrein bodemsanering zijn de afgelopen jaren zowel door overheids- als marktpartijen initiatieven genomen om tot kwaliteitsverbetering van de uitvoering en het toezicht te komen. Het ministerie van VROM heeft hierin een initiërende rol. Provincies en gemeenten worden zo beter ondersteund bij de invulling van hun toezicht- en handhavingstaak op het gebied van bodemsanering en grondstromen.

De volgende ontwikkelingen spelen hierbij een belangrijke rol:

1. via de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) geeft het ministerie van VROM een kwaliteitsimpuls aan het saneringsproces. SIKB ontwikkelt daartoe samen met marktpartijen diverse documenten waarmee de kwaliteitsborging van toezichtstaken wordt bevorderd. Hieronder vallen normbladen, handreikingen en een handhaving- en uitvoeringsmethode;
2. in 2006 heeft de toenmalige staatssecretaris de Stimuleringsregeling kwaliteitszorg ingesteld. Deze regeling kent een extra apparaatkostenvergoeding toe aan gemeenten en provincies die willen investeren in kwaliteitsborging bij de uitvoering van de Wet bodembescherming. Medio november 2006 maakten 31 van de 41 bevoegde gezagen gebruik van deze regeling;
3. in het kader van nieuwe bodemregelgeving, het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer (Bub) en het Besluit bodemkwaliteit (Bbk), krijgen de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat een aantal nieuwe taken. Dit betreft de rol als bevoegd gezag voor een belangrijk deel van de keten van bodemsanering en het toepassen van grond, bagger en bouwstoffen. Daarbij krijgen beide inspecties de taak om te adviseren over het verlenen van erkenningen die volgens het Bub verplicht zijn om bodemactiviteiten met voor milieu of volksgezondheid kritische aspecten te mogen uitvoeren. De beide inspecties zijn bevoegd om als sanctiemiddel deze erkenningen van bodemintermediairs zonodig te schorsen of in te trekken;
4. om de onder punt 3 beschreven taken uit te kunnen voeren, is het van belang dat signalen dat de regelgeving niet wordt nageleefd, landelijk worden verzameld. De Inspecties richten daarvoor een Toezichtloket Bodem op. Toezichthouders van bijvoorbeeld gemeenten en provin-

- cies, maar ook opdrachtgevers, bedrijven en particulieren kunnen hier terecht met een signaal. Vanuit het Toezichtloket Bodem wordt een benodigde handhavingactie uitgezet en worden dossiers gevormd van bodemintermediairs die stelselmatig de regelgeving overtreden;
5. het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) werkt aan de «Interventiestrategie ketenhandhaving landbodemsaneringen, grondverzet en daaraan gerelateerde grondstromen». Dit document is gepubliceerd op [www.lomsecretariaat.nl](http://www.lomsecretariaat.nl). De VROM-Inspectie trekt dit project. Deze Interventiestrategie biedt een grondslag voor de betrokken handhavingpartners om strategische, tactische en operationele keuzen te maken. De interventiestrategie legt de nadruk op het ontwikkelen van maatwerk om structurele overtreders krachtig aan te pakken. Met name voor de groep «free-riders» moet de pakkans verder worden vergroot. De gezamenlijke handhavingpartners gaan hiertoe ketentoezicht uitvoeren en interventieteams inzetten. Hiermee wordt bovendien concurrentievervalsing tegengegaan. Gedurende een jaar zal een pilotproject worden uitgevoerd om de uitvoering van deze methodiek in de praktijk te testen door de betrokken handhavingpartners (provincies, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Inspectie Verkeer en Waterstaat, waterkwaliteitbeheerders en VROM-Inspectie). Daarna zal een definitieve Interventiestrategie worden vastgesteld.

### **Tot slot**

Een recent onderzoek van de politie (april 2007) geeft aan dat bij de transporten met verontreinigde grond regelmatig overtredingen worden begaan. Over dit onderzoek zal de Tweede Kamer, naar aanleiding van de vragen die hierover zijn gesteld, separaat worden geïnformeerd. Het politieonderzoek toont aan dat goed toezicht op grondstromen hard nodig is en blijft. De VROM-Inspectie is van mening dat ketentoezicht zal leiden tot beter naleefgedrag bij bodemintermediairs. De Algemene Rekenkamer deelt die mening en schrijft in haar recente rapport «verheugd te zijn over de inzet van de VROM-Inspectie om vanaf 2007 te starten met ketenhandhaving» (rapport «Terugblik 2007 voortgang bodemsanering») (30 015, nr. 16).

Het rapport van de Algemene Rekenkamer geeft ook aan dat de VROM-Inspectie er nauwgezet op moet blijven toezien dat bevoegde gezagen en bodemintermediairs zich in praktijk aan de gestelde regels en voorschriften houden. Naast het invulling geven aan haar nieuwe taak als eerstelijns toezichthouder in het kader van het Besluit bodemkwaliteit, zal de VROM-Inspectie zich richten op het op een hoger plan brengen van achterblijvende bevoegde gezagen. Bevoegde gezagen die desondanks blijven presteren op het niveau van «achterblijver» en bodemintermediairs die structureel kernvoorschriften overtreden kunnen rekenen op een krachtige aanpak.

De bereidheid bij het merendeel van de bevoegde gezagen om verbeteringen in de uitvoeringskwaliteit na te streven geeft ondanks de uit dit onderzoek naar voren gekomen tekortkomingen reden om van een gematigd positief beeld te spreken.

Over de voortgang van de inspanningen wordt u in een later stadium opnieuw geïnformeerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer