



Agentschap NL

Evaluatie Besluit bodemkwaliteit

Versie 5

Datum 29 april 2011
Status Definitief

*>> Als het gaat om duurzaamheid,
innovatie en internationaal*

Colofon

Projectnaam	Uitvoering monitoring en evaluatie Besluit bodemkwaliteit
Projectnummer	4027928-0010
Versienummer	Versie 5
Publicatienummer	
Locatie	Croeselaan 15, Utrecht
Projectleiders	Michiel Gadella
Contactpersoon	Michiel Gadella

Aantal bijlagen	
Auteurs	Michiel Gadella

Dit rapport is tot stand gekomen in samenwerking met:	Implementatieteam Besluit bodemkwaliteit Marc Pruijn (I&M, voorzitter) Michiel Gadella (Bodem+, secretaris) Peter Leenders (SGUG) Michiel Nieuwenhuys (Platform bodemkwaliteit) Mieke de Jong (VNG) Marcel de Lange (VNG) Klaas van der Veen (IPO) Reinier Romijn (UvW) Wim Munters (VROM-Inspectie) René Overduijn (Inspectie V&W) Ruud Teunissen (I&M) Koen van Olst (RWS) Johan de Jong (EL&I)
---	--

Hoewel dit rapport met de grootst mogelijke zorg is samengesteld kan Agentschap NL geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele fouten.

Inhoud

COLOFON	2
INLEIDING EN DOELSTELLING	5
1 SAMENVATTING	7
2 DE IMPLEMENTATIE VAN HET BESLUIT BODEMKWALITEIT	9
3 VERANTWOORD HERGEBRUIK VAN BOUWSTOFFEN, MINDER PRIMAIR MATERIAAL.....	11
4 MEER EN VERANTWOORD HERGEBRUIK VAN GROND EN BAGGERSPECIE, MINDER PRIMAIR MATERIAAL GEBRUIKEN.....	12
5 BESCHERMEN VAN DE BODEM EN HET OPPERVLAKTEWATER	16
6 VERBETEREN KWALITEIT UITVOERING	18
7 OPHEFFEN STAGNATIES.....	21
8 VEREENVOUDIGING REGELGEVING	23
9 VERMINDEREN ADMINISTRATIEVE LASTEN	24
10 VERBETEREN HANDHAAFBAARHEID	26
11 BETERE AANSLUITING ANDERE BELEIDSTHEMA'S/EUROPA...30	
12 CONCLUSIE/DOORKIJK NAAR DE TOEKOMST	32

Inleiding en doelstelling

Het Besluit bodemkwaliteit is op 1 juli 2008 volledig in werking getreden en bevat de milieuhygiënische regels voor het toepassen van bouwstoffen, schone en licht verontreinigde grond en baggerspecie. Ook zijn er kwaliteitseisen voor de uitvoering van kritische werkzaamheden (zoals bodemonderzoek en milieukundige begeleiding van saneringen) in het bodembeheer in het Besluit opgenomen. Bij het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie gelden naast de regels uit het Besluit bodemkwaliteit ook regels vanuit het omgevingsrecht (met name ruimtelijke ordening en natuurbescherming) en de uitvoeringspraktijk (private civieltechnische eisen).

Het uitgangspunt van het Besluit bodemkwaliteit is een duurzaam gebruik en beheer van de Nederlandse bodem en oppervlaktewater. Bij duurzaam beheer gaat het om een goede balans tussen hergebruik van bruikbare grond, baggerspecie en bouwstoffen en bescherming van de kwaliteit van de bodem en het oppervlaktewater. Bouwstoffen, grond en baggerspecie willen we zoveel mogelijk hergebruiken, zodat minder nieuwe grondstoffen worden gewonnen. Het toepassen van deze materialen mag niet leiden tot aantasting van de bodemkwaliteit en vermindering van de gebruiksmogelijkheden van de bodem. Ook mag het niet leiden tot een onacceptabele aantasting van de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater.

Die juiste balans tussen bodembescherming en het toepassen van grond en baggerspecie moet deels lokaal worden aangebracht via implementatie van het gebiedsgerichte beleid bij gemeenten en water-kwaliteitsbeheerders.

De doelen van het Besluit bodemkwaliteit zijn:

1. Verantwoord hergebruik bouwstoffen, verminderen gebruik primaire materialen.
2. Meer en verantwoord hergebruik grond en bagger; verminderen gebruik primaire materialen.
3. Beschermen van de bodem en het oppervlaktewater.
4. Verbeteren kwaliteit uitvoering;
5. Opheffen stagnaties;
6. Vereenvoudigen regelgeving;
7. Verminderen administratieve lasten;
8. Verbeteren handhaafbaarheid;
9. Beter aansluiten bij andere beleidsthema's en Europa

Conform artikel 82 van het Besluit bodemkwaliteit wordt de Tweede Kamer met dit rapport 3 jaar na inwerkingtreding geïnformeerd over de doeltreffendheid van het Besluit bodemkwaliteit en de effecten in de praktijk, afgezet tegen de doeltreffendheid van het eerdere Bouwstoffenbesluit. De evaluatie richt zich in essentie op de volgende zaken:

1. Zicht krijgen op het doelbereik van het Besluit, antwoord geven op de vraag voor welke doelstellingen we goed op koers liggen en voor welke doelstellingen extra aandacht nodig is. Het benoemen van de successen en aandachtspunten.

2. Een advies op hoofdlijnen voor verbetering van het beleid op dit gebied. Dit kan de implementatie betreffen maar ook verbetering van de regelgeving zelf.

De monitoring van het Besluit bodemkwaliteit is gedurende 3 jaar uitgevoerd onder regie van het implementatieteam Besluit bodemkwaliteit en met een belangrijke bijdrage van de drie daaronder vallende werkgroepen. Er zijn over de jaren 2008, 2009 en 2010 afzonderlijke monitoringsverslagen uitgebracht, die de stand van zaken van de implementatie van het Bbk weergeven. De evaluatie is gebaseerd op deze monitoringsverslagen. In de monitoringsverslagen is detailinformatie opgenomen, dit evaluatierapport gaat in op de hoofdzaken.

Deze rapportage gaat aan de hand van de 9 geformuleerde doelstellingen van het Besluit bodemkwaliteit telkens in op de mate van doelbereik. Daarbij worden per doelstelling aanbevelingen gedaan voor verbetering van de implementatie of het Besluit.

In hoofdstuk 12 staan conclusies en een doorkijk naar de toekomst, waarbij de aanbevelingen het vertrekpunt vormen.

Dit evaluatierapport is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van het implementatieteam Besluit bodemkwaliteit waarin alle overheden alsmede het bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd. De evaluatie is besproken in een workshop met diverse betrokkenen die niet vertegenwoordigd zijn in het implementatieteam. Daarnaast is dit evaluatierapport besproken in de overleggen van de verschillende koepels (IPO, VNG, UvW, Platform Bodemkwaliteit en SGUG).

1 Samenvatting

Dit rapport bevat de eerste evaluatie van de doeltreffendheid van het Besluit bodemkwaliteit en de effecten in de praktijk, gericht op de tussenstand nadat het Besluit 3 jaar in werking is. Het rapport is gebaseerd op de driejarige monitoring van de implementatie van het Besluit bodemkwaliteit over de jaren 2008, 2009 en 2010. De evaluatie gaat in essentie over de vraag voor welke doelstellingen van het Besluit bodemkwaliteit we goed op koers liggen en voor welke doelstellingen extra aandacht nodig is.

Sinds de inwerkingtreding in 2008 is de implementatie van het Besluit intensief begeleid. Gemeenten en waterschappen zijn ondersteund bij het opstellen van lokaal beleid door getrainde adviseurs. Met deze "Impuls Lokaal Bodembeheer" is er meer regionale samenwerking, een versnelling van de implementatie en een kwaliteitsverbetering voor het maken van lokaal beleid. Door kennisoverdracht via bijeenkomsten en de website van Bodem+ zijn beleidsmakers en uitvoerders in het bodembeheer op de hoogte gebracht van de wijzigingen die het Besluit met zich meebrengt. Voor vragen over het Besluit is de helpdesk Bodem beschikbaar. Gesignaleerde vraagstukken zijn met betrokken partijen behandeld en waar mogelijk direct opgelost in daarvoor ingestelde werkgroepen. Concreet is de Regeling bodemkwaliteit elk half jaar aangepast, om gesignaleerde uitvoeringsknelpunten zo snel mogelijk op te lossen. Deze 'guided implementation' is zeer gewaardeerd door betrokken overheden en het bedrijfsleven en draagt bij aan het bereiken van de doelstellingen van- en draagvlak voor- het Besluit bodemkwaliteit.

Het Besluit bodemkwaliteit is in de plaats gekomen van het Bouwstoffenbesluit en diverse andere wetgeving over het toepassen van grond en baggerspecie. Directe aanleiding voor de overgang naar het Besluit bodemkwaliteit is de beleidsbrief Bodem uit 2003. De overgang van het Bouwstoffenbesluit naar het Besluit bodemkwaliteit is geregeld via overgangsrecht dat nog doorloopt tot 1 juli 2013. Het gaat daarbij om overgangsrecht met betrekking tot het lokale beleid voor het toepassen van grond en baggerspecie op basis van de vrijstellingsregeling grondverzet. Eind 2010 maakt 60 % van de gemeenten nog gebruik van het overgangsrecht. Van deze gemeenten met overgangsrecht verwacht 70 % in 2011 lokaal bodembeleid vast te stellen en 23 % in 2012. Dat betekent dat op dit moment het Besluit bodemkwaliteit nog niet volledig is geïmplementeerd, maar er is wel een nauwkeurig beeld van het lokale beleid zoals dat op dit moment bij veel gemeenten wordt opgesteld. Op basis daarvan is een voorlopig beeld te geven van het doelbereik van het Besluit bodemkwaliteit.

Gegeven de korte tijd dat het Besluit in werking is, liggen we met betrekking tot het behalen van de doelstellingen van het Besluit bodemkwaliteit voor een aantal onderdelen op koers en een aantal onderdelen loopt achter bij de doelstellingen. Voor doelstellingen die extra inspanning en wellicht bijstelling van de koers behoeven zijn in deze evaluatie aanbevelingen gedaan om het doelbereik te verbeteren. Doelstellingen waarvoor we op koers zijn, betreffen het bevorderen van het hergebruik van bouwstoffen, het beschermen van de bodemkwaliteit, het opheffen van stagnaties en het aansluiten bij andere beleidsontwikkelingen. Doelstellingen die extra inspanning en wellicht bijstelling van de koers behoeven zijn het verbeteren van de kwaliteit van de handhaving en de handhaafbaarheid, het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering, de vereenvoudiging van de

regelgeving, het verminderen van de administratieve lasten en het hergebruik van grond en baggerspecie voorzover het de complexiteit van het kader voor grond en baggerspecie betreft. Er wordt veel grond en baggerspecie hergebruikt in Nederland, vooral de mogelijkheden van hergebruik van baggerspecie zijn vergroot door het Besluit bodemkwaliteit. Er zijn geen directe aanwijzingen dat als gevolg van het feit dat deze doelstellingen extra inspanning behoeven er op dit moment onaanvaardbare milieuhygiënische risico's worden gelopen.

Het meest in het oog springende resultaat van het Besluit bodemkwaliteit is dat gemeenten, provincies en waterbeheerders in de regio met elkaar samenwerken aan de ontwikkeling en implementatie van duurzaam bodembeheer. Grondstromen vinden daarbij aansluiting bij ontwikkelingen in het gebied, bij de bestemming van de locatie waar wordt toegepast en bij de bodemkwaliteit in het gebied. Door die samenwerking worden hergebruiksmogelijkheden van grond en baggerspecie regionaal vergroot met behoud van de bodemkwaliteit en met reductie van kosten. De omslag wordt dus gemaakt, maar het kader voor grond en baggerspecie is complex. Voor het hanteerbaar maken van die complexiteit is het nodig dat lokale overheden hun beleid vaststellen en dat verbeteringen in de uitvoering, opdrachtverlening en het toezicht worden doorgevoerd. Daarnaast moet in 2011 onderzocht worden welke mogelijkheden voor vereenvoudiging van het kader voor grond en baggerspecie er zijn zonder de oorspronkelijke doelstellingen geweld aan te doen.

Op het gebied van verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering en toezicht en handhaving zijn met het Besluit bodemkwaliteit stappen voorwaarts gezet ten opzichte van het Bouwstoffenbesluit. Er zijn op deze aspecten nog wel verdere verbeteringen nodig. Het meest in het oog springt het achterblijven van de kwaliteit van de uitvoering op specifieke onderdelen en onvoldoende (als gevolg van beperkte capaciteit en prioriteit bij met name kleinere gemeenten) gerichte inzet (via een handhavingstrategie) van toezicht en handhaving om die kwaliteit te bevorderen. Een meer gerichte inspanning van zowel de uitvoerders als de toezichthouders op het naleven van kritische onderdelen van het werk is nodig. Op onderdelen van het bodembeheer is er daarom een ongelijk speelveld. Kenmerken daarvan zijn verminderd vertrouwen in de kwaliteit van producten van erkende intermediairs bij toezichthouders, waardoor toezichthouders relatief veel accent leggen op controle van (werkwijze en bewijsmiddelen van) erkende intermediairs en onvoldoende toekomen aan het optreden tegen niet erkende intermediairs en uitvoerende overheden. Dat ongelijke speelveld zet de kwaliteit van- en het draagvlak voor- duurzaam bodembeheer onder druk.

De implementatie is dus nog niet klaar. Voortzetting is nodig waarbij een verschuiving van de aandacht van het maken van lokaal beleid naar goed uitvoeren, professioneel opdrachtgeverschap en gericht toezicht en handhaving nodig is. Het verdient aanbeveling om de organisatiestructuur (implementatieteam en werkgroepen) die tot op heden de regie voert over de implementatie van het Bbk (wellicht met een lagere intensiteit) voort te zetten, ook na oplevering van deze evaluatie. De belangrijkste aanbevelingen in deze rapportage zijn gericht op het versterken van de kwaliteit van de uitvoering, professioneel opdrachtgeverschap en toezicht en handhaving. Afgesproken is de aanbevelingen in een actieplan op te nemen dat binnen de bestaande organisatiestructuur voor de implementatie wordt opgepakt. Uitvoering van het actieplan is gericht op de genoemde verschuiving in de aanpak van de implementatie en op het in 2011 onderzoeken van de mogelijkheden tot vereenvoudiging van het kader voor grond en baggerspecie zonder de oorspronkelijke doelstellingen geweld aan te doen.

2 De implementatie van het Besluit bodemkwaliteit

De implementatie van het Besluit bodemkwaliteit is in opdracht van het ministerie van I&M door Bodem+ (AgentschapNL) stevig opgezet omdat het Besluit bodemkwaliteit een ingrijpende wijziging van de regels met zich meebracht met veel verantwoordelijkheden voor gemeenten, waterkwaliteitsbeheerders en uitvoerende bedrijven en overheden. Bovendien is er sprake van de mogelijkheid tot lokaal maatwerk waarbij een goede balans tussen hergebruik en bodembescherming moet worden gevonden. Daarbij moet rekening worden gehouden met bodemgebruik, bodemkwaliteit en blootstellingsroutes. De regelgeving is hierdoor op dat specifieke punt complex.

Implementatieteam

Er is een implementatieteam opgericht waarin alle betrokken overheden en het bedrijfsleven vertegenwoordigd zijn. Het implementatieteam stemt alle zaken rondom de implementatie van het Besluit af, adviseert daarover aan het Rijk en voert de regie over de implementatie van het Besluit bodemkwaliteit. Onder het implementatieteam functioneren 3 werkgroepen die adviseren over uitvoeringsvraagstukken en die de monitoring van de implementatie verzorgen.

Voorlichting

Bij de introductie van het Besluit bodemkwaliteit zijn door het hele land tientallen voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd, veelal samen met regionale platforms. Op die wijze en via de website van Bodem+, handreikingen, artikelen etc. is de bodemsector geïnformeerd over de achtergronden en doelstellingen en gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van het Besluit bodemkwaliteit.

Uitvoeringsvraagstukken

Binnen de structuur van het implementatieteam zijn alle uitvoeringsvraagstukken (270 stuks) over het Besluit bodemkwaliteit gekanaliseerd. Via de website van Bodem+ is de sector geïnformeerd over deze vraagstukken. Gesignaleerde belemmering of knelpunten in de regelgeving zijn in de werkgroepen en het implementatieteam afgestemd en op advies van het implementatieteam is de Regeling bodemkwaliteit halfjaarlijks aangepast en verbeterd om knelpunten zo adequaat mogelijk op te lossen. Door deze regie zijn vrijwel al deze vraagstukken opgelost in de geest van de doelstellingen van het Besluit bodemkwaliteit.

Helpdesk

Bij Bodem+ is een helpdesk Bodem ondergebracht waar overheden en bedrijfsleven worden geholpen bij het begrijpen en interpreteren van het Besluit. Er worden zo'n 6.000 vragen per jaar gesteld. De helpdesk en het behandelen van uitvoeringsvraagstukken zorgen voor een vertaling van de regelgeving naar de uitvoeringspraktijk en geven input voor de monitoring en evaluatie van het Besluit.

Impuls Lokaal Bodembeheer

Via een stimuleringsregeling uit de Toekomst Agenda Milieu (Impuls Lokaal Bodembeheer) zijn vrijwel alle gemeenten en waterschappen ondersteund door ervaren adviseurs. Deze zijn centraal geworven, betaald en getraind door Bodem+ om gemeenten en waterschappen te begeleiden met de implementatie van het Besluit bodemkwaliteit. Mede hierdoor is op het gebied van het toepassen van grond en baggerspecie in de regio afstemming en samenwerking tussen

gemeenten, provincies en waterschappen tot stand gekomen. Er heeft kennisoverdracht en kennisopbouw bij decentrale overheden plaats gevonden en het Besluit bodemkwaliteit wordt uitgewerkt in lokaal duurzaam bodembeleid.

Deze 'guided implementation' heeft er zorg voor gedragen dat de vertaling van de doelstellingen van het Besluit bodemkwaliteit naar de uitvoeringspraktijk voor alle betrokkenen steeds helder is geweest. De uitdaging is vervolgens dat alle actoren (uitvoerders, opdrachtgevers en toezichthouders) hun rol goed oppakken.

Aanbevelingen:

- (1) Aanbevolen wordt om de organisatiestructuur (implementatieteam en werkgroepen) die tot op heden de regie voert over de implementatie van het Bbk (wellicht met een lagere intensiteit) voort te zetten, ook na oplevering van deze evaluatie.

3 Verantwoord hergebruik van Bouwstoffen, minder primair materiaal

Uit de monitoringsverslagen blijkt dat het toepassen van bouwstoffen met de introductie van het Besluit aanzienlijk is vereenvoudigd. Onder het regime van het Bouwstoffenbesluit was het noodzakelijk om de milieubelasting van de bouwstof te berekenen aan de hand van de wijze waarop de bouwstof werd toegepast in de praktijk. Onder het Besluit bodemkwaliteit kan de gemeten milieubelasting van een bouwstof altijd direct worden gemeten en getoetst aan de normstelling van het Besluit bodemkwaliteit. Uit de monitoring blijkt dat er behalve een beperkt aantal uitzonderingen geen problemen zijn met het hergebruik van bouwstoffen.

Uitzondering hierop is de toepassing van IBC- bouwstoffen. Bij de toepassing van IBC-bouwstoffen (met name AVI-bodemmas) zijn er knelpunten gesignaleerd bij het ontwerp en de uitvoering van IBC-constructies. Daarbij gaat het om onvoldoende deskundigheid bij opdrachtgevers, aannemers en bevoegde overheden, met als gevolg risico's voor de beheerder van met name (Rijks)wegen en bedrijfsterreinen. Op grond hiervan is in opdracht van Bodemplus een onderzoek uitgevoerd. Dat onderzoek is gericht op een verkenning van de marktsituatie voor IBC-bouwstoffen, de mogelijke alternatieven en de haalbaarheid op korte termijn daarvan. Er zijn toekomstscenario's opgesteld gericht op het oplossen van de gesignaleerde knelpunten op zowel de korte als de langere termijn.

Er worden vrijwel geen steenachtige bouwstoffen gestort en de administratieve lasten zijn gedaald. Wel zijn er signalen van misbruik met betrekking tot de vrijstelling van de onderzoeksplicht bij hergebruik van bouwstoffen zonder eigendomsoverdracht.

De sector heeft de implementatie van het hoofdstuk bouwstoffen goed opgepakt, de implementatie verloopt met uitzondering van de toepassing van IBC-bouwstoffen zonder noemenswaardige problemen.

Doelbereik

De doelstelling van verantwoord hergebruik van bouwstoffen (en daarmee besparing op primaire materialen) wordt in het algemeen goed bereikt. De toepassing van IBC-bouwstoffen brengt nog wel zorgen met zich mee.

Aanbevelingen

- (2) Aanbevolen wordt om de kaders voor toepassen van bouwstoffen in stand te houden.
- (3) Draagvlak voor de normen voor de toepassing van bouwstoffen en grond en baggerspecie is belangrijk. Aanbevolen wordt om aandacht te hebben voor de inhoudelijke onderbouwing van de milieuhygiënische eisen en daarover transparantie te betrachten. Dit is nodig gebleken bijvoorbeeld bij het vraagstuk voor de diepe plassen en de toepassing van staalslakken in de Oosterschelde.
- (4) Aanbevolen wordt om in 2011 de toekomstscenario's voor IBC-bouwstoffen met de betrokken branches verder te bespreken en daarin beleidsmatige keuzes te maken.

4 Meer en verantwoord hergebruik van grond en baggerspecie, minder primair materiaal gebruiken

Het kader voor de toepassing van grond en baggerspecie is met de introductie van het Besluit bodemkwaliteit ingrijpend gewijzigd ten opzichte van de voorganger, het Bouwstoffenbesluit. Met de introductie van de nieuwe toepassingskaders is de verantwoordelijkheid voor het aanbrengen van een evenwichtige balans tussen de mogelijkheden voor hergebruik en bescherming van de (water)bodem en waterkwaliteit (grondwater en oppervlaktewater) gelegd bij gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders. Er is een robuust generiek kader neergelegd waarbij bodemkwaliteit en bodemfunctie leidend zijn bij het toepassen van grond en baggerspecie. De bodemkwaliteit mag daarbij niet verslechteren (stand-still) en de kwaliteit moet geschikt zijn voor het bodemgebruik (fit for use). Via het gebiedspecifieke beleid kunnen gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders het bodembeheer in hun eigen beheergebied als dat gewenst is optimaliseren. In het gebiedspecifieke kader is het mogelijk om een verslechtering van de bodemkwaliteit in het gebied te compenseren met een verbetering elders in het gebied (stand-still op gebiedsniveau). Er is nog sprake van overgangsrecht tot juli 2013, waarvan begin 2011 60 % van de gemeenten nog gebruik maakt. Veel gemeenten stellen in 2011 nieuw beleid vast. De ervaringen met het nieuwe beleid zijn in veel gemeenten dus nog beperkt.

Uit de monitoring blijkt dat:

- Het nieuwe kader voor het toepassen van grond en baggerspecie als complex wordt ervaren. De complexiteit neemt toe met het vaststellen van gebiedspecifiek beleid en met wijzigingen als gevolg van het oplossen van uitvoeringsknelpunten. De complexiteit werkt door in de protocollen en beoordelingsrichtlijnen.
- De complexiteit onder andere een gevolg is van de wens tot gebiedspecifiek maatwerk. Dat maatwerk wordt veelal door gemeenten en waterbeheerders in samenwerking in de regio opgesteld en veelal wordt daarbij gebruik gemaakt van de generieke normen. Hierdoor vermindert de complexiteit.
- De complexiteit deels wordt veroorzaakt doordat veel gemeenten nog via overgangsrecht oud beleid hanteren en sommige al nieuw beleid of een combinatie van oud en nieuw beleid hanteren. Of er bij een volledige overstap naar het Besluit bodemkwaliteit met de regels goed te werken is, zal na afloop van het overgangsrecht in 2013 blijken.
- Voor het toepassen van grond en baggerspecie in diepe plassen het beleid verder is uitgewerkt en is eind 2010 in een circulaire vastgesteld. Het milieuhygiënisch toetsingskader uit die circulaire wordt opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit
- Uit de voorlopige onderzoeksresultaten van Alterra naar de effecten van het verspreiden van baggerspecie op de naastliggende percelen volgt dat er in het verleden bij de verspreiding van baggerspecie geen noemenswaardige effecten op de bodemkwaliteit zijn opgetreden. Uit het onderzoek volgt verder dat de kwaliteit van de baggerspecie veel samenhang heeft met de gebiedskwaliteit. Dat gegeven sluit goed aan bij het kader voor verspreiden van baggerspecie op aangrenzende percelen. De definitieve resultaten worden eind 2011 verwacht.
- De toepassingskaders niet eenvoudig zijn te hanteren voor de bodemsector. De ondersteuning die via de helpdesk bodem en de Impuls Lokaal Bodembeheer wordt gegeven is noodzakelijk. Voorts is er behoefte aan

mogelijkheden om gestandaardiseerd de kwaliteit van grond en baggerspecie te toetsen aan de normstelling (toetsingssysteem) en om makkelijk toegang te krijgen tot lokaal vastgesteld beleid (ontsluiten lokaal beleid). Dergelijke verbeteringen leveren naar verwachting een besparing op de administratieve lasten.

- Op het punt van het ontsluiten van lokaal beleid is een centraal systeem operationeel (Biells). Op het moment van vaststellen van lokaal beleid kunnen gemeenten dat beleid via het centrale systeem ontsluiten. Het centrale systeem verwijst door naar de plaats waar het lokale beleid beschikbaar is (meestal de website van de gemeente). Op dit moment is het systeem onvoldoende actueel, niet compleet en voor de uitvoeringspraktijk niet bruikbaar. Het centrale systeem voor de ontsluiting van lokaal beleid moet verder compleet en actueel worden gemaakt. Regie op het invoeren van vastgesteld lokaal beleid in het systeem is noodzakelijk. Een goed functionerend systeem voor de ontsluiting van lokaal beleid reduceert administratieve lasten.
- Bij de opdrachtgevende en uitvoerende diensten van gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders de kennis die bij de beleidsmakers aanwezig is nog verder moet worden overgebracht en geborgd. Dat zal zorgen voor beter voorbeeldgedrag van de overheden en zal resulteren in een beter naleefgedrag.
- Reductie van administratieve lasten mogelijk is door slimmer om te gaan met meldverplichtingen (dubbele meldingen voorkomen, schriftelijk melden afschaffen en alleen elektronisch laten melden, voorzien in de mogelijkheid van paraplumeldingen).
- De hergebruiksmogelijkheden van baggerspecie door de nieuwe toepassingskaders voor de waterbodembodem en het nieuwe verspreidingsbeleid zijn toegenomen. Dat betekent een reductie op de kosten voor het waterbeheer. Door de werkzaamheden in het kader van de rivierverruiming, is er de komende jaren extra veel baggerverzet.
- Mede door de Impuls Lokaal Bodembeheer vrijwel alle gemeenten (91%) en waterschappen (73%) in regionale samenwerking met buurgemeenten, de provincie en waterschappen overgaan tot het vaststellen van lokaal en regionaal bodembeleid. In dat beleid vindt het grondstromenbeleid aansluiting bij de ruimtelijk economische ontwikkelingen in het gebied, waarbij bodemgebruik en bodemkwaliteit leidend zijn voor de mogelijkheden van het toepassen van grond en baggerspecie. Regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten en waterschappen beheren de grondstromen in hun regioverband via een visie op de ontwikkelingen in het gebied op een duurzame wijze. Koplopers (30 %) zijn al zo ver, de grootste groep gemeenten zal in 2011 lokaal en regionaal beleid vaststellen en implementeren. Die regionale samenwerking is essentieel, veel gemeenten zijn te klein om zelfstandig een efficiënt grondstromenbeheer te voeren, via samenwerking wordt vraag en aanbod afgestemd en worden kosten en transportafstanden beperkt.
- De Impuls Lokaal Bodembeheer een sterke bijdrage heeft geleverd aan de samenwerking tussen gemeenten en waterbeheerders op het gebied van bodembeheer, de ILB heeft voor versnelde implementatie van het Besluit gezorgd en de ILB heeft gezorgd voor een verbetering van de kwaliteit van het lokale beleid. De ILB is daarmee een belangrijke schakel in de implementatie van het Besluit. Na afronding van de ILB (2011) moet de bevordering van de regionale samenwerking en de inbreng van kennis worden overgenomen door de samenwerkingsverbanden zelf. Daarin is vertrouwen, omdat het lokale beleid dan in uitvoering is en dus dagelijks gehanteerd wordt in de praktijk.

Doelbereik

Het kader voor grond en baggerspecie is complex. Gegeven het hoge percentage overgangsrecht begin 2011 is de voorlopige conclusie dat de doelstelling meer en verantwoord hergebruik van grond en baggerspecie (en daarmee besparing op primaire materialen) haalbaar kan zijn, maar dat daarvoor verbetering in de uitvoering, opdrachtverlening en het toezicht nodig zijn en lokaal beleid vastgesteld moet worden.

Er vindt een omslag plaats van een afvalstoffenmarkt naar duurzaam bodembeheer. Decentrale overheden pakken de regie over de grondstromen binnen de regio door gebiedsgericht beheer in te stellen. De koplopers (30 %) zijn al zo ver, de grootste groep gemeenten zal naar verwachting in 2011 volgen. Na instelling van gebiedspecifiek beleid zullen de hergebruiksmogelijkheden naar verwachting verder toenemen.

Voor baggerspecie geven de nieuwe hergebruiksnormen voor toepassing op de waterbodem en het verspreidingsbeleid generiek zoveel ruimte voor toepassen van baggerspecie dat de doelstelling goed wordt bereikt. Er wordt hierbij zelfs nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot gebiedspecifiek beleid. De circulaire diepe plassen zorgt ten opzichte van het Besluit bodemkwaliteit voor een beperking in de mogelijkheden voor de generieke toepassing van grond met kwaliteitsklasse industrie en baggerspecie met kwaliteitsklasse B. Tot deze beperkingen in het generieke kader van het hergebruik van grond en baggerspecie in diepe plassen is in overleg met alle betrokken partijen besloten. Nader onderzoek loopt om na te gaan of het generieke kader kan worden uitgebreid met voldoende bescherming voor bodem, water en grondwater. De resultaten van dit onderzoek komen vanaf 2012 beschikbaar.

Aanbevelingen

- (5) Aanbevolen wordt om in 2011 onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor terugdringing van de complexiteit van de regelgeving voor grond en baggerspecie zonder de doelstellingen geweld aan te doen. Vereenvoudigingen moeten vervolgens worden doorgevoerd in de implementatie en de regelgeving. Zorg er daarbij voor dat de complexiteit aansluit bij wat van de bevoegde gezagen gevraagd kan worden.
- (6) Aanbevolen wordt om voor het hanteerbaar maken van de complexiteit van de regelgeving voor grond en baggerspecie ruim voor het einde van het overgangsrecht verbeteringen door te voeren in de kwaliteit van de uitvoering, professioneel opdrachtgeverschap en gericht toezicht (zie ook hoofdstuk 6 en 10)
- (7) Borg de in regionale samenwerkingsverbanden opgedane kennis van bodembeheer. Zorg voor voortzetting en versterking van die regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van bodembeheer, ook na vaststelling van lokaal beleid en verleg de aandacht naar de uitvoering, opdrachtgeverschap en toezicht. Meer specifiek:
 - a). Aanbevolen wordt de in het kader van de impuls lokaal bodembeheer (via geleverde ondersteuning door de adviessector) opgebouwde kennis te behouden/borgen.
 - b). De decentrale overheden wordt aanbevolen hier initiatief in te nemen, al dan niet in relatie tot verdere versterking of uitbouw van samenwerking tussen de decentrale overheden.
 - c). Aanbevolen wordt goede voorbeelden te ontsluiten, zoals de ervaringen met een grondstromen coördinator. Naast de afstemming van vraag en aanbod heeft een dergelijke functionaris ook vaak een rol als

kennismakelaar in het gebied. Initiatieven in die richting moeten worden bevorderd in afstemming met de mogelijkheden die de markt daarvoor biedt.

- d.) Aanbevolen wordt om de Impuls Lokaal Bodembeheer te continueren met focus op de onderwerpen goed opdrachtgeverschap en gericht toezicht en handhaving. Voor deze continuering is het nodig te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om dit te financieren.
- (8) Bij gemeenten en waterschappen waar de uitvoeringskwaliteit op orde is moet deze worden behouden en geborgd. Bij overheden waar de uitvoeringskwaliteit tekort schiet moet deze verbeteren.
 - (9) Zorg ervoor dat overheden investeren in goed naleefgedrag bij de uitvoering van eigen werken en professioneel opdrachtgeverschap. Dat draagt in belangrijke mate bij aan vergroting van het naleefgedrag in het algemeen (voorbeeldfunctie van de overheid).
 - (10) Aanbevolen wordt te investeren in een erkend standaard toetsingsprogramma, waarmee resultaten van bodemonderzoeken en partijkeuringen kunnen worden getoetst aan de geldende bodemnormen, inclusief lokale gebiedsgerichte normering.
 - (11) Aanbevolen wordt aansturing te geven op het volledig centraal ontsluiten van het lokale beleid, inclusief de functiekaarten, zodat dat per 01-01-2013 op orde is
 - (12) Aanbevolen wordt om te onderzoeken of het haalbaar is om de vereiste motivering voor de keuze voor Lokale Maximale Waarden die afwijken van de generieke normen in het gebiedspecifieke beleid te verzwaren..

5 Beschermen van de bodem en het oppervlaktewater

De kwaliteit van de bodem en het oppervlaktewater wordt beschermd door de normstelling die wordt gehanteerd voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie. In de gemonitoorde periode zijn er slechts enkele kleinere incidenten met de bodemkwaliteit of oppervlaktewaterkwaliteit aan het licht gekomen. Wel was er veel discussie over het toepassen van grond en baggerspecie in diepe plassen en het toepassen van staalslakken in de Oosterschelde. Via de circulaire voor het herinrichten van diepe plassen is een verantwoord nieuw toetsingskader voor toepassen in diepe plassen geïntroduceerd. Er zijn zorgen over de ondeskundige toepassing van IBC-bouwstoffen. Daarnaast geven toezichthouders en vergunningverleners van waterschappen aan dat ze – mede door het ontbreken van normering voor nutriënten - behoefte hebben aan nadere invulling van de zorgplicht om de kwaliteit van het oppervlaktewater te beschermen. Dit wordt in een aantal gevallen middels beleidsregels en interne richtlijnen vormgegeven.

Uit de monitoring blijkt dat gemeenten een zorgvuldige afweging maken bij het vaststellen van lokale normen voor toepassen van grond en baggerspecie. De mogelijkheden om grond van de kwaliteit industrie toe te passen worden meestal beperkt tot plaatsen met een bedrijfs of infrastructurele bestemming. Op plaatsen waar een lokale of regionale probleemstof aanwezig is worden oplossingen gezocht binnen het gebied en worden de risico's van hergebruik voor mens, ecologie en landbouw telkens afgewogen. De risicotoolbox bodem van het RIVM is daarvoor een goed en toegankelijk instrument gebleken.

Het daadwerkelijk meten van de ontwikkeling van de kwaliteit van de bodem is mogelijk doordat gemeenten de bodemkwaliteit periodiek (meestal eens per 5 jaar) vastleggen in bodemkwaliteitskaarten. Ook kan na afloop van het overgangsrecht op basis van de vastgestelde bodembeheernota's worden onderzocht hoe de balans tussen hergebruik en bodembescherming lokaal is aangebracht. Voor beide zaken is nog geen onderzoek opgestart. Naar de invloed op de bodemkwaliteit van het standaard onderzoeken van enkele nieuwe stoffen is een eerste verkenning uitgevoerd, welke nog moet worden besproken in het implementatieteam.

Een aantal normen bleek te leiden tot problemen voor de afzet van grond en baggerspecie in de praktijk, zonder dat daarvoor een milieuhygiënische noodzaak voor was. Via wijziging van de Regeling bodemkwaliteit is de toetsing aan die normen aangepast, het RIVM rond onderzoek naar normstelling van de betreffende stoffen opgestart naar verwachting in 2011 af. Op het gebied van de normstelling zijn er ontwikkelingen op het gebied van de beoordeling van risico's via mengseltoxiciteit, de bodemtypecorrectie en verdere wetenschappelijke inzichten voor specifieke stoffen. Implementatie van die nieuwe inzichten in de regelgeving is niet eerder dan in 2015 voorzien. Daarbij moeten de effecten van wijzigingen voor de uitvoeringspraktijk goed worden gewogen.

Doelbereik

Het doel beschermen van bodem en oppervlaktewater lijkt goed te worden bereikt. Het gehanteerde normenbouwhuis is bruikbaar, met uitzondering van enkele stoffen waarvoor nader onderzoek is opgestart door het RIVM. Voor de toepassing in diepe plassen wordt dit doel met de introductie van een aanvullende circulaire

verder ingevuld. De circulaire is echter nog maar kort van kracht (eind 2010), de werking en de gevolgen van de circulaire zijn dan ook nog niet meegenomen in deze evaluatie. Voor IBC bouwstoffen is het nodig de deskundige toepassing te bevorderen, daarvoor zijn aanbevelingen gedaan in hoofdstuk 3.

Aanbevelingen

- (13) Aanbevolen wordt het normenbouwhuis in stand te houden en wijzigingen in het normenbouwhuis pas door te voeren als er zicht is op de inspanning die nodig is voor de implementatie van de wijziging en het effect van en wijziging op de uitvoeringspraktijk.
- (14) Aanbevolen wordt om de initiatieven tot nadere duiding van de zorgplicht voor de oppervlaktewaterkwaliteit landelijk te coördineren/uniformeren en daarbij te onderzoeken of normering van nutriënten op centraal (regeling bodemkwaliteit) of decentraal niveau plaats moet vinden.
- (15) Op het gebied van de ontwikkeling van de bodemkwaliteit wordt aanbevolen om:
 - a). de ontwikkeling van de kwaliteit van de bodem in gebieden waar grondverzet onder het regime van het besluit bodemkwaliteit en/of de vrijstellingsregeling grondverzet heeft plaatsgevonden te onderzoeken.
 - b). na afloop van het overgangsrecht te onderzoeken hoe de balans tussen hergebruik en bodembescherming lokaal is aangebracht.
 - c.) de resultaten van het onderzoek naar de invloed van het standaard onderzoeken van enkele nieuwe stoffen op de bodemkwaliteit te agenderen in het implementatieteam mede in relatie tot de formulering van onderzoeksvoorstellen voor aanbevelingen a). en b).

6 Verbeteren kwaliteit uitvoering

De introductie van Kwalibo beoogt de kwaliteit in de bodemsector te verbeteren en fraude te bestrijden en een gelijk speelveld mogelijk te maken. Door kritische werkzaamheden in de bodemsector (zoals bijvoorbeeld monsternamen) alleen door erkende instanties te laten uitvoeren die werken volgens voorgeschreven protocollen en beoordelingsrichtlijnen wordt de kwaliteit van die werkzaamheden in principe geborgd. Door het systeem van erkenningen wordt via een integriteitstoets tevens fraude in de sector bestreden. Veel opdrachtgevers zijn vaak niet in staat om de kwaliteit van het werk dat wordt aangeboden te beoordelen, Kwalibo beoogt via de verplichte erkenning te voorzien in een afdoende kwaliteitsniveau en gelijke eisen aan alle betrokkenen.

Uit de monitoring blijkt dat:

- Voor veel kritische werkzaamheden de plicht om erkend te zijn als uitvoerder (van die werkzaamheid) inmiddels goed wordt nageleefd. Uitzondering hierop wordt gevormd door de werkzaamheid 'samenvoegen van grond'. Het gaat daarbij om samenvoegingen door gemeenten en bedrijven die op relatief beperkte schaal aan grondverzet doen (gemeentelijke depots, hoveniers, loonwerkers) van meestal een relatief schone kwaliteit. Het milieuhygiënisch risico van het niet naleven van de erkenningplicht wordt door betrokkenen als beperkt ervaren. Oorzaak van het slechte naleefgedrag bij deze werkzaamheid is gelegen in een combinatie van (1) een ongelijk speelveld (ondernemers die willen investeren in kwaliteit ondervinden valse concurrentie van ondernemers die dat niet doen) en (2) de kosten van erkenning (veel bedrijven hebben een beperkte omzet in grond, waardoor de kosten voor erkennen zwaar meetellen in de kostprijs per ton). Samengevoegde partijen worden veelal niet gemeld en ook bij de melding wordt vaak niet gesignaleerd dat een partij zonder erkenning is samengevoegd. Veel samengevoegde partijen onttrekken zich dus aan zowel het private als het publieke toezicht.
- Bij erkende intermediairs zowel door certificerende instellingen (private spoor) als door de Rijksinspecties en decentrale bevoegde overheden (publieke spoor) nog veel afwijkingen/ overtredingen van de protocollen en beoordelingsrichtlijnen worden vastgesteld.
- onvoldoende onderscheid wordt gemaakt in overtredingen van kernbepalingen die van kritieke invloed zijn op de kwaliteit van de uitvoering en overige overtredingen die veelal van administratieve aard zijn en minder direct van invloed zijn op de kwaliteit van de uitvoering. Dit draagt bij aan een beeld van doorgeschoten regelgeving waarbij het doel (verbeteren van kwaliteit) en het middel (toezien op uitvoering van zowel kernbepalingen als detailvoorschriften) in onbalans zijn. Tevens zijn er signalen dat de jaarlijkse auditing en driejaarlijkse hercertificering van personen als een zwaar middel wordt gezien om de kwaliteit te borgen.
- uitvoerders onvoldoende op hun erkenning kunnen worden aangesproken bij het hanteren van een verkeerde onderzoeksstrategie en/of een verkeerde interpretatie/rapportage van het onderzoek. De rapportage kan door het bevoegd gezag worden afgewezen, maar door het ontbreken van een BRL Advies is het niet mogelijk om op erkenningniveau deze fouten te bestrijden.
- Kwalibo een goed instrument blijkt om fraude te bestrijden nadat het is geconstateerd, met als sanctie het schorsen of intrekken van de erkenning. De inspecties hebben in een aantal gevallen de erkenning van een frauderende uitvoerder ingetrokken of geschorst.

- Op het grensvlak van fraude en calculerend gedrag er signalen zijn dat partijen grond meerdere malen worden gekeurd en er van de meest gunstige uitslag gebruik wordt gemaakt.
- Over het functioneren van de CI's bestaat nog geen duidelijk en compleet beeld. Vanuit lokale toezichthouders worden wel signalen over CI's ingediend bij de inspecties. Naar aanleiding van zo'n signaal is een diepgaand onderzoek ingesteld bij een CI welke heeft geleid tot een dwangsom.
- Er zich geen knelpunten hebben voorgedaan bij de individuele erkenningen voor de producenten van bouwstoffen, waardoor vereenvoudiging tot een stelselerkenning het overwegen waard is.

Voor een goede kwaliteit van de uitvoering is een goed gedrag van uitvoerende partijen (erkend zijn en werken overeenkomstig de protocollen en beoordelingsrichtlijnen) en private controle daarop (certificerende instellingen) slechts één van de drie pijlers. Ook opdrachtgevers moeten via directievoering toezien op een goede uitvoering, net als toezicht en handhaving door de Rijksinspecties en decentrale bevoegde gezagen. Op dit moment ligt de nadruk nog teveel bij de uitvoerende partijen, opdrachtgevers voeren vaak beperkt directie over hun opdrachten en er is vanuit toezichthouders nog onvoldoende vertrouwen in de producten/diensten. Bij controle van bewijsmiddelen blijkt dat er regelmatig fouten worden geconstateerd met name op het gebied van het vooronderzoek, dat leidt weer tot een toenemende behoefte om te controleren. Gevolg hiervan is dat toezicht relatief veel accent legt op controle van (werkwijze en bewijsmiddelen van) erkende intermediairs en onvoldoende toekomt aan het optreden tegen niet erkende intermediairs en uitvoerende overheden.

Doelbereik

Kwalibo levert een goede bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van kritische bodemwerkzaamheden. Er is – met uitzondering van het samenvoegen van partijen grond – een hoog naleefgedrag op het werken onder erkenning. Er worden echter in de uitvoering nog veel afwijkingen/ overtredingen geconstateerd waardoor het vertrouwen van toezichthouders in de werkwijze en de producten van erkende intermediairs nog niet vanzelfsprekend is. Een meer gerichte inspanning van zowel uitvoerders, certificerende instellingen als publieke toezichthouders op het naleven van kritische onderdelen van het werk is nodig. Ook ontbreekt het aan een mogelijkheid om erkende uitvoerders aan te spreken op hun erkenning bij fouten in het vooronderzoek en de advisering/rapportage op basis van het onderzoek.

Aanbevelingen

- (16) Aanbevolen wordt initiatieven te nemen om marktpartijen verdere stappen te laten zetten in het werken overeenkomstig de protocollen en beoordelingsrichtlijnen. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor de CI's, die moeten steviger inzetten op het naleefgedrag op kritische onderdelen van het werk. Welwillende uitvoerders die het goed doen krijgen dan een verminderde publieke toezichtdruk, meer aandacht kan gelegd worden bij uitvoerders die niet erkend zijn en/of de regels slecht of niet naleven.
- (17) Onderzoek of de eenduidigheid en handhaafbaarheid van het kwalibo-stelsel verbeterd kan worden door opname van kernvoorschriften uit BRL'en en protocollen in de Regeling bodemkwaliteit danwel door die kernvoorschriften in BRL'en en protocollen te benoemen. Betrek bij dat onderzoek ook de zorg voor betere handhaafbaarheid van BRL'en,

protocollen en andere normdocumenten. Het werken met kernvoorschriften zal er ook toe bijdragen dat de certificatie-instellingen bij het toetsen meer de nadruk leggen op het toetsen van de kritische onderdelen van het werk.

- (18) Aanbevolen wordt om het mogelijk te maken dat erkende uitvoerders kunnen worden aangesproken op hun erkenning indien sprake is van het niet of verkeerd uitvoeren van vooronderzoek.
- (19) Aanbevolen wordt om stevig in te zetten op het bevorderen van professioneel opdrachtgeverschap (opdrachten moeten voldoen aan de eisen van het Besluit en de opdrachtgever voert feitelijk ook directie over de uitvoering van zijn opdracht). Daarbij horen zowel stimulerende (voorlichting/training) maatregelen als sancties (optreden tegen opdrachtgevers die in strijd met de regels handelen). Aanbevolen wordt om de inspanning van de implementatie na deze evaluatie te verschuiven van de lokale beleidsvorming naar de lokale uitvoering, waarbij onder andere de professionaliteit van de opdrachtgevende overheid versterkt moet worden.
- (20) Aanbevolen wordt toezicht en handhaving op een effectievere manier te organiseren door verdergaande samenwerking in de regio.
- (21) Aanbevolen wordt een richtlijn op te stellen hoe met de beoordeling van de verschillende onderzoeksrapporten moet worden omgegaan in gevallen waarbij een partij meerdere keren is gekeurd.
- (22) Aanbevolen wordt decentrale overheden meer toezicht te laten houden bij locaties waar grond wordt samengevoegd en waar samengevoegde partijen worden toegepast. Aanbevolen wordt lokale toezichthouders te wijzen op de kritieke punten bij locaties waar grond wordt samengevoegd. Voor een betere signalering van het niet erkend samenvoegen is een nauwere samenwerking tussen lokale toezichthouders (inrichtingen en toepassingen Bbk) en de VROM-inspectie en IVW (kwalibo) nodig. Verwacht wordt dat door een verhoging van het naleefgedrag het ongelijke speelveld wordt weggenomen.
- (23) Aanbevolen wordt om samen met het Platform bodemkwaliteit te onderzoeken of een door de sector gewenste stelselerkenning haalbaar is.

7 Opheffen stagnaties

Het Besluit bodemkwaliteit heeft via het gebiedspecifieke kader aan gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders de mogelijkheid gegeven om een op het eigen beheergebied toegesneden balans aan te brengen tussen bodembescherming aan de ene kant en het mogelijk maken van maatschappelijke ontwikkelingen (met grondverzet als gevolg) anderzijds. Binnen dat gebiedspecifieke kader kunnen optredende stagnaties worden aangepakt. Het gaat daarbij om stagnaties die kunnen optreden als gevolg van diffuse binnenstedelijke verontreinigingen, de baggeropgave en lokaal verhoogde concentraties van specifieke stoffen.

Vrijwel alle gemeenten en waterschappen zijn in samenwerkingsverbanden bezig om lokaal beleid op het niveau van de regio te ontwikkelen. Binnen die samenwerkingsverbanden worden stagnaties voorkomen doordat met het nieuwe beleid het grondverzet aansluit op de ontwikkelingen in het gebied inclusief de realisatie van grote infrastructurele projecten (vergroting van de schaal van het bodembeheer van de gemeente naar de regio).

In enkele gebieden waar weinig grootschalige bodemtoepassingen zijn wordt melding gemaakt van verminderde afzetmogelijkheden voor industriegrond. In het verleden werden diverse ophogingen uitgevoerd met industriegrond (de oude benaming categorie-1 omvatte de kwaliteitsklassen wonen en industrie) als 'werk' in het kader van het bouwstoffenbesluit. In een onbekend aantal gevallen betekende die ophoging een achteruitgang in de bodemkwaliteit ter plekke van de ophoging. Onder het Besluit bodemkwaliteit zijn diezelfde toepassingen alleen mogelijk via het instellen van gebiedspecifiek beleid.

Het bedrijfsleven heeft aangegeven dat de afzet van industriegrond lastig is omdat veel partijen een negatieve associatie hebben bij de term, terwijl het materiaal prima bruikbaar is op plaatsen met een ongevoelig gebruik.

De circulaire diepe plassen zorgt ten opzichte van het Besluit bodemkwaliteit voor een beperking in de generieke mogelijkheden voor toepassing van kwaliteit industrie grond en klasse B bagger. Tot deze beperkingen in het generieke kader van hergebruik van grond en baggerspecie in diepe plassen is in overleg met alle betrokken partijen besloten. Nader onderzoek loopt om na te gaan of het generieke kader kan worden uitgebreid met voldoende bescherming voor bodem, water en grondwater. De resultaten van dit onderzoek komen vanaf 2012 beschikbaar.

Als gevolg van wisselend lokaal draagvlak voor verondieping van diepe plassen speelt bij enkele bestaande initiatieven enige stagnatie. Die stagnatie leidt niet tot afzetproblemen voor baggerspecie aangezien er voldoende – weliswaar minder kosteneffectieve – alternatieve locaties zijn. Nieuwe initiatieven kunnen naar verwachting voortgang vinden via de recent gepubliceerde (eind 2010) circulaire diepe plassen.

Doelbereik

Het doel opheffen van stagnaties wordt goed bereikt. Tijdens het overgangsrecht kan lokaal de afzetbaarheid van grond met de klasse industrie stagneren.

Aanbevelingen

- (24) Aanbevolen wordt om te onderzoeken of het wenselijk is de naam industriegrond te vervangen door een term waaruit blijkt dat het gaat om een kwaliteit grond die toelaatbare risico's voor gebruikers oplevert.

8 Vereenvoudiging regelgeving

De regels voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie zijn bij elkaar gebracht in één Besluit, dat maakt de regels toegankelijker. Op het gebied van bouwstoffen zijn de regels vereenvoudigd. De regels voor het toepassen van grond en baggerspecie zijn niet vereenvoudigd. Deze regels maken gebiedsgericht duurzaam bodembeheer mogelijk, maar dat vraagt wel om een zorgvuldige en integrale afweging, waarbij de bodemkwaliteit, het bodemgebruik, maatschappelijke ontwikkelingen, humane, ecologische en landbouwkundige risico's in kaart moeten worden gebracht. Naast de regels uit het Besluit bodemkwaliteit gelden er regels vanuit het omgevingsrecht (met name ruimtelijke ordening en natuurbescherming) en de uitvoeringspraktijk (private civieltechnische eisen) bij het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie. Daarnaast is afstemming zowel binnen de eigen organisatie met opdrachtgevende en uitvoerende diensten nodig, maar ook buiten de organisatie met overheden in de regio en uitvoerende bedrijven.

Veel gemeenten kiezen ervoor om voornamelijk gebruik te maken van generieke normen, waardoor er niet veel differentiatie in normen voor de toepassing van grond en baggerspecie ontstaat. Daarnaast hebben veel gemeenten en waterschappen in samenwerkingsverbanden met elkaar regionaal bodembeleid opgesteld, waardoor de differentiatie in beleid en beleidsuitgangspunten tussen gemeenten af is genomen. Voor het toepassen op de waterbodem wordt nauwelijks gebruik gemaakt van het gebiedspecifieke kader.

Voor toepassers is het door de verschillende toepassingskaders en de doorgevoerde decentralisatie lastig om de kwaliteit van grond en baggerspecie te toetsen en de toepassingseisen op de locatie van toepassing te ontsluiten.

Doelbereik

De regels zijn deels eenvoudiger (bouwstoffen) geworden en deels (grond en baggerspecie) complexer geworden. De doelstelling vereenvoudiging van regels is voor bouwstoffen gehaald. De toepassing van grond en bagger is mede als gevolg van het lokale maatwerk voor toepassen op de landbodem, de vele toetsingskaders en de doorwerking in BRL'en en protocollen complex zodat daarvoor geen vereenvoudiging wordt gehaald.

Aanbevelingen

- (5) Aanbevolen wordt om in 2011 onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor terugdringing van de complexiteit van de regelgeving voor grond en baggerspecie zonder de doelstellingen geweld aan te doen. Vereenvoudigingen moeten vervolgens worden doorgevoerd in de implementatie en de regelgeving. Zorg er daarbij voor dat de complexiteit aansluit bij wat van de bevoegde gezagen gevraagd kan worden.
- (25) Aanbevolen wordt verder te investeren in de kennis van de regelgeving en de uitwerking daarvan bij de betrokken overheden en het uitvoerend bedrijfsleven. Dat kan in de eerste plaats door de gevormde samenwerking in de regio verder uit te bouwen en ook de kennispositie van opdrachtgevende, uitvoerende en handhavende diensten te vergroten. De eerder in dit rapport opgenomen aanbeveling voor een standaard toetsingsprogramma voor grond en baggerspecie en het ontsluiten van bodembeheernota's zou daar goed bij kunnen helpen.

9 Verminderen administratieve lasten

Als gevolg van de doorgevoerde vereenvoudiging op het gebied van bouwstoffen zijn de administratieve lasten bij het toepassen van bouwstoffen gedaald. Op het gebied van toepassen van grond en baggerspecie zijn de administratieve lasten toegenomen. Toename van de administratieve lasten is een gevolg van de extra tijd die bedrijven investeren in het verrichten van meldingen en de erkenningsverplichtingen van het Besluit. De extra tijd die moet worden geïnvesteerd in meldingen kan worden gereduceerd door wijzigingen aan te brengen in de meldverplichtingen en door het verder implementeren van elektronisch melden (vooral relevant voor veelvuldige melders). De toename van de administratieve lasten als gevolg van de erkenningsverplichtingen is een investering in kwaliteit die ook weer ten goede van de marktpartijen werkt (beperken van kostbare fouten). Het vergroot het vertrouwen in de producten en diensten van deze marktpartijen. Verder wordt een deel van de beoogde lastenreductie op het gebied van het afschaffen van de vergunningplicht weer teniet gedaan door regelgeving op het gebied van de Ruimtelijk Ordening.

Doelbereik

De doelstelling verminderen van administratieve lasten wordt deels gehaald (bouwstoffen) en deels niet gehaald (grond en baggerspecie)

Aanbevelingen

- (10) Aanbevolen wordt te investeren in een erkend standaard toetsingsprogramma, waarmee resultaten van bodemonderzoeken en partijkeuringen kunnen worden getoetst aan de geldende bodemnormen, inclusief lokale gebiedsgerichte normering.
- (11) Aanbevolen wordt aansturing te geven op het volledig centraal ontsluiten van het lokale beleid, inclusief de functiekaarten, zodat dat per 01-01-2013 op orde is.
- (26) Onderzoek of en hoe de inspanning van vergroting van de centrale gegevensregistratie (zie hoofdstuk 10) opweegt tegen de verwachte verbetering en efficiëntie van de handhaving en extra administratieve lasten.
- (27) Voor schone grond die als delfstof wordt gewonnen is de toezegging gedaan dat de noodzaak tot melden van de toepassing van die grond onder voorwaarden zal worden geschrapt. Aanbevolen wordt om in 2011 te onderzoeken aan welke voorwaarden voldaan zal moeten worden.
- (28) Voor toepassingen waarin niet-schone grond en baggerspecie of zowel schone als niet-schone grond en baggerspecie wordt toegepast geldt een meldverplichting voor elke partij grond of baggerspecie die wordt toegepast. Voorgesteld wordt om deze meldingsverplichting overeind te houden. Wel wordt geadviseerd om het mogelijk te maken voor grotere toepassingen te kunnen werken met een paraplu-melding vooraf, bijvoorbeeld in de vorm van een grondstromenplan. In die melding kan dan worden opgenomen wat de omvang van de toepassing is, wanneer de grondstromen worden aangevoerd, op welke plaats de toezichthouder de administratie van de toepassingen kan inzien en welke acceptatievoorwaarden gelden voor de toe te passen grond en baggerspecie. Onderzocht moet worden of en zo ja onder welke randvoorwaarden paraplu-meldingen vorm kunnen krijgen.

- (29) Aanbevolen wordt de afgiftemelding van Wm-inrichtingen te koppelen aan de toepassingsmeldingen.
- (30) Aanbevolen wordt de transportbegeleidingsformulieren voor transport naar toepassingen waar grond en baggerspecie wordt toegepast te baseren op de meldingen in het kader van het Besluit bodemkwaliteit. Voor deze en de vorige aanbeveling wordt in twee administratieve handelingen gebruik gemaakt van exact dezelfde gegevens. Samenvoeging van deze meldingen vermindert het aantal administratieve handelingen.
- (31) Aanbevolen wordt het schriftelijk melden af te schaffen. Particulieren zijn vrijgesteld van meldverplichtingen en iedereen die bedrijfsmatig actief is, heeft tegenwoordig toegang tot internet en kan dus elektronisch melden.

10 Verbeteren handhaafbaarheid

Bij het verbeteren van de handhaafbaarheid gaat het zowel om de handhaafbaarheid van de regels uit het Besluit bodemkwaliteit, als om de handhavingstructuur en het handhaven zelf.

Handhavingstructuur

Met de komst van het Besluit bodemkwaliteit zijn investeringen gedaan in een goede handhavingstructuur. Te noemen zijn de Handhaving Uitvoering Methode (HUM-Bbk), het adequate niveau Besluit bodemkwaliteit, de regiodagen voor kennis- en netwerkbouw voor lokale toezichthouders, het toezichtloket bodem, de kennis en informatie-uitwisseling met certificerende instellingen en de interventieteams. Ook zijn regionaal initiatieven genomen om de samenwerking en uitwisseling tussen toezichthouders te bevorderen.

Toezicht en handhaving

Ondanks die structuur blijft het houden van toezicht en handhaving de achilleshiel van het Besluit bodemkwaliteit. Er is nog geen significante toename van het toezicht in het veld. Het beeld met betrekking tot toezicht en handhaving op decentraal niveau dat onder andere uit enquêtes onder bevoegde gezagen naar voren komt laat zich als volgt samenvatten:

- Gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders zijn steeds beter op de hoogte van de strekking van het Besluit bodemkwaliteit, het uitvoeringsinstrumentarium is minder goed bekend. We zien een duidelijke toename in de bekendheid met de regelgeving;
- Veel gemeenten en waterschappen zijn bezig met het maken van lokaal beleid voor het toepassen van grond en baggerspecie. Met die organisatorische aandacht voor het Besluit bodemkwaliteit zijn er kansen om het beleid en de werkwijze op het gebied van bevoegd gezag, toezicht en handhaving vast te leggen en te versterken. Versterking op dit punt is in een groot aantal organisaties zeker ook nodig, bestuurlijk draagvlak moet daarvoor worden vergroot;
- Toezicht op papier in de vorm van controle op meldingen is wordt redelijk goed uitgevoerd hoewel daarmee nog niet alle mogelijkheden van administratief toezicht worden benut;
- Toezicht in het veld en optreden tegen overtredingen schiet tekort vanwege een beperkte capaciteit en/of onjuiste prioriteitsstelling. Er is daarbij wel een verschil tussen de koplopers met een handhavingstrategie waarbij structureel vorm wordt gegeven aan toezicht en handhaving en (veelal de kleinere) gemeenten waar toezicht en handhaving reactief plaatsvindt. Het optreden tegen overtredingen bestaat hoofdzakelijk uit waarschuwingen en soms stillegging van werkzaamheden. Geconstateerde fouten worden dan veelal gecorrigeerd.
- Er zijn in de praktijk verschillen in interpretatie door bevoegde gezagen van kernvoorwaarden met betrekking tot het tijdelijk opslaan van grond (kader voor tijdelijke opslag) en van baggerspecie (weilanddepots).
- In de praktijk blijken geregeld discussies tussen initiatiefnemers en het bevoegd gezag te zijn over nut en noodzaak van een toepassing. Voorbeelden hiervan zijn onder andere toepassingen als zichtwallen, recreatieve toepassingen en het verondiepen van havens die voor het huidige gebruik een te grote diepte hebben.
- Enige verbetering is waarneembaar, het gaat daarbij echter niet snel. Met name de grotere organisaties en gemeenten die het toezicht en

handhaving hebben ondergebracht bij milieudiensten scoren beter dan kleine gemeenten die toezicht en handhaving zelfstandig hebben vorm gegeven. Verwacht wordt dat het niveau van toezicht en handhaving, gegeven de beschikbare capaciteit en zonder aanvullende maatregelen, op de korte termijn niet bij alle bevoegde overheden zal voldoen aan het adequaat niveau.

Op basis van bovenstaande moeten we constateren dat het niveau van toezicht en handhaving onvoldoende is. Door het beperkte toezicht en de handhaving en het ontbreken van focus op de kritische onderdelen (werken zonder erkenning, niet melden, onprofessioneel (overheids)opdrachtgeverschap wordt een ongelijk speelveld gefaciliteerd. Verder voortbestaan van dit ongelijke speelveld zet het kwaliteitsniveau in het bodembeheer ernstig onder druk en belemmert verdergaande implementatie van het Besluit bodemkwaliteit. Een risico van onvoldoende toezicht in het veld bij gebiedsgericht bodembeleid is dat er niet volgens de voorschriften van de bodembeheernota wordt gewerkt, waardoor het draagvlak voor het duurzame beheer onderuit kan worden gehaald. Daarnaast laat de invulling van de voorbeeldrol van bevoegde gezagen bij opdrachtverlening nog vaak te wensen over. Op beide vlakken ligt de sleutel in handen van de bevoegde overheden.

Het belang van het opstellen en implementeren van een handhavingstrategie is (in het kader van het actieplan verbeteren toezicht en handhaving) onder de aandacht van de bevoegde gezagen gebracht door de ILB adviseurs middels een handreiking die speciaal daarvoor is ontwikkeld. Het onderwerp toezicht en handhaving staat bij alle bevoegde gezagen inmiddels ambtelijk goed op het netvlies. Er is ambtelijk draagvlak voor het stellen van prioriteiten middels een handhavingstrategie die is afgestemd op het bodembeleid dat wordt ontwikkeld. Deze toegenomen aandacht voor toezicht en handhaving vertaalt zich niet makkelijk naar meer toezicht en handhaving in de uitvoeringspraktijk. Uit een steekproef van de VROM-inspectie bij 10 kleinere gemeenten blijken de belangrijkste belemmeringen voor adequaat toezicht en handhaving een versnippering van- en gebrek aan- kennis en capaciteit, een beperkte mate van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen overheden en het veelal ontbreken van een handhavingstrategie, prioriteit en bestuurlijk draagvlak.

Het schaalniveau van veel gemeenten is te klein om op een structurele en professionele wijze invulling te geven aan toezicht en handhaving. In het Besluit bodemkwaliteit is in de nota van toelichting aangegeven dat dan gestreefd moet worden naar bundeling/opschaling. Samenwerking en informatieuitwisseling tussen overheden op de schaal van de regio is daarom noodzakelijk. Bundeling van kennis en capaciteit is een vereiste om te komen tot een adequaat niveau.

Handhaafbaarheid sec

Uit het rapport 'Quick scan handhavingservaringen met het Besluit bodemkwaliteit' blijkt dat de handhaafbaarheid van de regels voor bouwstoffen is verbeterd ten opzichte van het Bouwstoffenbesluit. De regels voor toepassing van grond en bagger zijn complex.

De complexiteit van het besluit gevoegd bij de beperkte capaciteit die in veel gemeenten en waterschappen beschikbaar is voor de handhaving van het besluit maakt de handhaving van het besluit erg kwetsbaar. De beperkte capaciteit dient daarom effectief en efficiënt te worden ingezet. Dit kan onder andere worden bereikt door duidelijkere goed handhaafbare regels en normen te stellen, informatie centraal toegankelijk te maken voor de toezichthouders in het veld en na te gaan waar vereenvoudigingen mogelijk zijn.

In de quick scan is de aanbeveling opgenomen om de handhaafbaarheid van BRL'en en protocollen te verbeteren door bij het opstellen expliciet aandacht te besteden aan de handhaafbaarheid en bij de vaststelling van deze documenten expliciet te toetsen of dit adequaat heeft plaats gevonden. Geadviseerd wordt een onafhankelijke handhaafbaarheidstoets in te voeren als verplicht onderdeel van de vaststellingsprocedure.

In de quick scan is de aanbeveling opgenomen om grote winst in efficiency en slagkracht van de handhaving van het Besluit te behalen door op een aantal punten gerichte centrale gegevensregistratie en uniformering van rapportages tot stand te brengen. Dit bespaart de handhavers veel tijd en geeft hen meer inzicht in de beschikbare gegevens.

Het gaat daarbij om de volgende aanvullingen:

- Centrale registratie van onderzoeksrapporten ook bij toepassing van schone grond
- Bij de registratie het doel van de toepassing laten melden
- Melding van de daadwerkelijke start van werkzaamheden
- Centrale registratie van alle partijkeuringen
- Centrale registratie van veldwerk waarbij per dag inzichtelijk is waar veldwerk wordt uitgevoerd
- Koppeling locatie van toepassing en locatie van herkomst
- Koppeling met Amice, het registratiesysteem van het LMA
- Maak het registratiesysteem integraal toegankelijk voor alle toezichthouders.

Doelbereik

De doelstelling verbetering van de handhaafbaarheid is op het gebied van de handhavingstructuur gehaald. Op het gebied van toezicht en handhaving door met name kleinere gemeenten in het veld blijft er een tekort bestaan, waardoor er een ongelijk speelveld is en het Besluit onvoldoende gehandhaafd kan worden. Op het gebied op de handhaafbaarheid van de regels worden de doelstellingen voor het hoofdstuk bouwstoffen gehaald, voor het onderdeel grond en bagger zijn verbeteringen nodig. Het doel verbetering van de handhaafbaarheid wordt dan ook voor grond en baggerspecie niet gehaald.

Aanbevelingen

- (5) Aanbevolen wordt om in 2011 onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor terugdringing van de complexiteit van de regelgeving voor grond en baggerspecie zonder de doelstellingen geweld aan te doen. Vereenvoudigingen moeten vervolgens worden doorgevoerd in de implementatie en de regelgeving. Zorg er daarbij voor dat de complexiteit aansluit bij wat van de bevoegde gezagen gevraagd kan worden.
- (10) Aanbevolen wordt te investeren in een erkend standaard toetsingsprogramma, waarmee resultaten van bodemonderzoeken en partijkeuringen kunnen worden getoetst aan de geldende bodemnormen, inclusief lokale gebiedsgerichte normering.
- (11) Aanbevolen wordt aansturing te geven op het volledig centraal ontsluiten van het lokale beleid, inclusief de functiekaarten, zodat dat per 01-01-2013 op orde is.
- (17) Onderzoek of de eenduidigheid en handhaafbaarheid van het kwalibestelsel verbeterd kan worden door opname van kernvoorschriften uit BRL'en en protocollen in de Regeling bodemkwaliteit danwel door die

- kernvoorschriften in BRL'en en protocollen te benoemen. Betrek bij dat onderzoek ook de zorg voor betere handhaafbaarheid van BRL'en, protocollen en andere normdocumenten.
- (18) Aanbevolen wordt om het mogelijk te maken dat erkende uitvoerders kunnen worden aangesproken op hun erkenning indien sprake is van het niet of verkeerd uitvoeren van vooronderzoek.
- (21) Aanbevolen wordt een richtlijn op te stellen hoe met de beoordeling van de verschillende onderzoeksrapporten moet worden omgegaan in gevallen waarbij een partij meerdere keren is gekeurd.
- (26) Onderzoek of en hoe de inspanning van vergroting van de centrale gegevensregistratie opweegt tegen de verwachte verbetering en efficiëntie van de handhaving en extra administratieve lasten.
- (32) Aanbevolen wordt om de samenwerkingsverbanden die op het gebied van bodembeheer zijn gevormd (veelal milieudienstregio's) ook te benutten voor de samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving van het Besluit bodemkwaliteit. Deze aanbeveling is in lijn met de nota van toelichting van het Besluit waarin opschaling van de uitvoering van toezicht als oplossing wordt gegeven voor situaties waar het niveau van toezicht onvoldoende is. De gebundelde toezicht en handhaving capaciteit moet gericht worden ingezet, het is nodig dat de samenwerkende overheden daarvoor een handhavingstrategie ontwikkelen en implementeren. Onderdeel van die handhavingstrategie is dat gericht aandacht wordt geschonken aan de kernvoorwaarden die in het Besluit zijn gesteld voor tijdelijke opslag van grond, weilanddepots voor baggerspecie en het samenvoegen van partijen grond.
- (33) Aanbevolen wordt om in geval er sprake is van meerdere bevoegde gezagen bij een toepassing (bijvoorbeeld de aanleg van een weg door meerdere gemeenten) voorbeelden te ontsluiten hoe het aanwijzen van een coördinerend bevoegd gezag in de praktijk kan worden ingevuld.
- (34) Er is landelijke regie nodig op de informatie-uitwisseling over afgekeurde partijen, niet-erkende bedrijven en ondeskundige opdrachtgevers
- (35) Aanbevolen wordt om de handhaafbaarheid van het Bbk op onderstaande punten te verbeteren.
- Verscherp de eisen voor functiescheiding en stel ook functiescheiding in voor de MKB'er in relatie tot het saneringsbedrijf.
 - Verhelder het begrip "samenvoegen"
 - Verbied het uitvoeren van kritische saneringswerkzaamheden als de MKB'er afwezig is.
 - Kader het begrip nuttige toepassing beter in.
 - Vergroot de uniformering van rapportages
 - Stel strengere eisen aan de rapportages van grond (inclusief opslag). Neem daarin de huidige stand der techniek als basis: onder andere goede inmeting met GPS, goede hoeveelheidsbepaling, vastlegging middels foto's.
 - Zorg voor duidelijkheid over degene die verantwoordelijk is voor het doen van de melding zodat helder is wie kan worden aangesproken indien melden wordt nagelaten.

11 Betere aansluiting andere beleidsthema's/europa

Door de omslag die er op het terrein van toepassen van grond- en baggerspecie heeft plaatsgevonden, van een afvalstoffenmarkt naar duurzaam bodembeheer, volgt het grondverzet nu de gebiedskwaliteit, de bestemming en de gebiedsontwikkelingen. Er is nu dus in potentie een integrale structuur van lokaal en regionaal, gebiedsgericht bodembeheer ontstaan. Die structuur leent zich uitstekend voor de aansluiting op andere beleidsthema's. Daar wordt op dit moment nog weinig gebruik van gemaakt. Er zijn wel al enkele voorbeelden waarbij in de nota bodembeheer bodemdaling, archeologie en niet-gesprongen explosieven een plek hebben gekregen. Het opnemen van beleid voor relevante verbredingsthema's zoals duurzaam bodem- en ondergrondbeheer binnen een bepaald gebied, kan tot meer duidelijkheid voor toepassers leiden. Zij weten dan eerder met welke aspecten rekening moet worden gehouden bij grondverzet.

Hoewel het Besluit bodemkwaliteit niet over bodemsanering gaat, zijn er op een aantal onderdelen duidelijke raakvlakken tussen het Besluit en de saneringsregelgeving. Naast de erkenningverplichting voor de uitvoering en milieukundige begeleiding van bodemsanering, is het Besluit ook van toepassing de aanvulgrond bij een bodemsanering. Met de invoering van het Besluit en de gewijzigde circulaire bodemsanering is de aansluiting tussen beheren en saneren verbeterd. Er is wel sprake van een dubbele meldingsplicht en twee instanties zijn bevoegd gezag (Bbk en Wbb), wat soms tot afstemmingsproblemen leidt. Daarnaast hebben instrumenten uit het Bbk, zoals functiekaarten, bodemkwaliteitskaarten en bodembeheerplannen indirect een rol gekregen bij het vaststellen van de terugsaneerwaarde, dat is nog niet overal goed geïmplementeerd. In de in voorbereiding zijnde wijziging van de circulaire bodemsanering wordt de afstemming tussen het Bbk, de genoemde instrumenten en de regelgeving aangaande saneringen verduidelijkt.

Met de afspraken uit het convenant bodem (juli 2009) wordt een transitie ingezet in het bodembeleid. De hoofdlijnen van het convenant hebben betrekking op 1) verdere decentralisering van de uitvoering; 2) verbreding van het beleid naar beleid met de ondergrond, waarin duurzame benutting van de ondergrond en het optimaal afwegen via de ruimtelijke ordening van functies met betrekking tot klimaat, water, bodem en energiebeleid centraal staan; 3) het introduceren van een gebiedsgerichte beheer aanpak en 4) het versneld aanpakken van de spoedlocaties. Als deze doelstellingen worden gerealiseerd dan kan het bodembeleid per 2015 regulier onderdeel worden van duurzame ruimtelijke ontwikkeling en daarmee onderdeel van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Dat impliceert de overstap van sectoraal naar integraal beleid en zal leiden tot ingrijpende aanpassingen van wet en regelgeving en uitvoeringspraktijk. Voor dit traject wordt een wetsvoorstel voorbereid en wordt druk overleg gepleegd met het bevoegd gezag Wbb en de waterschappen, als ook de bevoegde overheden in het kader van de Waterwet. Ingezet wordt op het opbouwen van een gemeenschappelijke visie en het daarop baseren van een wetsvoorstel, dat dan halverwege 2013 ter behandeling aan de Tweede Kamer zou kunnen worden aangeboden. De ingrijpende herziening van Wet- en regelgeving heeft betekenis voor de Wbb en het Besluit bodemkwaliteit dat onderdeel is van de Wbb en dus ook in de nieuw te vormen wettelijke structuur moet worden ingepast.

EU

In het kader van de CPR (Construction Products Regulation) wordt gewerkt aan harmonisatie en uniformering van de wijze waarop de kwaliteit van bouwproducten moet worden vastgesteld. De CPR krijgt vanaf juli 2013 zijn

doorwerking in de nationale regelgeving en zal dan de wijze van kwaliteitsbepaling zoals nu opgenomen in de regeling bodemkwaliteit en richtlijnen en protocollen vervangen. Het is van groot belang om het Nederlandse gedachtegoed bij die harmonisatie onder de aandacht te brengen.

Afstemming Kader Richtlijn Water/Grond Water Richtlijn en Waterwet

Uitgezocht moet worden of met de introductie van de Waterwet, waarbij de kwaliteit van het watersysteem integraal gewogen en beoordeeld wordt, het huidige normenbouwhuis nog in voldoende mate aansluit bij die integrale benadering. Naar de afstemming met de KRW/GWR is bij het maken van de circulaire diepe plassen gekeken voor wat betreft het hergebruik van grond en baggerspecie in diepe plassen. Daar is geconcludeerd dat het Besluit bodemkwaliteit in lijn is met de KRW/GWR. Ook heeft de afstemming tussen bodembeleid/regelgeving en KRW/GWR aandacht in het kader van het uitvoeringsprogramma van het bodemconvenant.

Doelbereik

De nota bodembeheer is een prima instrument om ook aandacht te besteden aan relevante andere beleidsthema's. Dat gebeurt nog weinig, maar er zijn al wel goede voorbeelden. De aansluiting tussen beheren en saneren is met de komst van het Besluit bodemkwaliteit verbeterd, er zijn nog verder verbeteringen mogelijk die mede in het licht van de transitie van het bodembeleid moeten worden beschouwd.

Aanbevelingen

- (36) Aanbevolen wordt om de regionale samenwerkingsstructuren die met de ILB zijn geschapen in stand te houden om ook andere beleidsthema's via deze gebiedgerichte route een plek te geven. In de volgende generatie bodembeheernota's kan dan meer dan nu aandacht zijn voor andere thema's zoals duurzaam bodem en ondergrondbeheer, aardkundige waarden, ecosysteemdiensten, archeologie, etc.
- (37) Het verdient aanbeveling om bij aanpassing van het Bbk en circulaire bodemsanering de afstemming te verbeteren / verduidelijken en dubbelingen in meldingsplicht en bevoegdheden weg te nemen. Tevens verdient het aanbeveling bij de aanpassing van het Besluit bodemkwaliteit de afstemming met de Wm en het activiteitenbesluit te verbeteren / verduidelijken. Bij de lange termijn herziening van het bodem(sanering)beleid na 2015 door I&M is een goede en logische aansluiting op het Bbk van groot belang.
- (38) Aanbevolen wordt om Nederlandse inbreng te leveren op het speelveld van de Europese regelgeving. Op het gebied van bouwstoffen (CPD) moet daar gebruik worden gemaakt van bestaande structuren en de kennis van het bedrijfsleven. Aanbevolen wordt het afstemmen van de Nederlandse inbreng plaats te laten vinden in de structuur rondom de implementatie van het Besluit bodemkwaliteit (werkgroep Bouwstoffen).
- (39) Aanbevolen wordt om te onderzoeken of het huidige normenbouwhuis voor toepassingen in het watersysteem in voldoende mate aansluit bij de waterwet en de daarbij behorende integrale watersysteembenadering.

Het Besluit bodemkwaliteit is een duidelijke verbetering ten opzichte van haar voorloper, het Bouwstoffenbesluit. Private en publieke partijen staan in principe positief tegenover de werking van het Besluit bodemkwaliteit. Wel zien alle betrokken partijen dat er de nodige verbeterpunten en kansen voor efficiëntere regelgeving zijn. De verbeterpunten en de aanpassing van de regelgeving worden door alle betrokkenen gezamenlijk opgepakt. Hoe dit traject verder vorm gegeven gaat worden staat beschreven in een verbeterplan, dat hieronder wordt toegelicht.

In 2008 is het Besluit bodemkwaliteit van kracht geworden. Op de meeste punten zien we verbeteringen als we kijken naar de doelstellingen van het Besluit bodemkwaliteit. Gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders hebben nog tot uiterlijk 2013 de tijd om hun bodembeheer af te stemmen op het Besluit bodemkwaliteit. Eind 2010 maakt nog 60% van de gemeenten gebruik van overgangsrecht. Naar verwachting wordt in 2011 en 2012 bij veel gemeenten (regionaal) lokaal beleid voor het toepassen van grond en baggerspecie vastgesteld. De omslag naar duurzaam bodembeheer wordt hiermee gemaakt.

De implementatie van het Besluit bodemkwaliteit is nog niet afgerond. Het kader voor grond en baggerspecie is complex. Voor het hanteerbaar maken van die complexiteit is het nodig dat lokale overheden hun beleid tijdig vaststellen en dat verbeteringen in de uitvoering, opdrachtverlening en het toezicht ruim voor het einde van het overgangsrecht (2013) worden doorgevoerd. Bovendien moet in 2011 onderzocht worden welke mogelijkheden voor vereenvoudiging van het kader voor grond en baggerspecie doorgevoerd kunnen worden zonder de doelstellingen van het Besluit bodemkwaliteit geweld aan te doen.

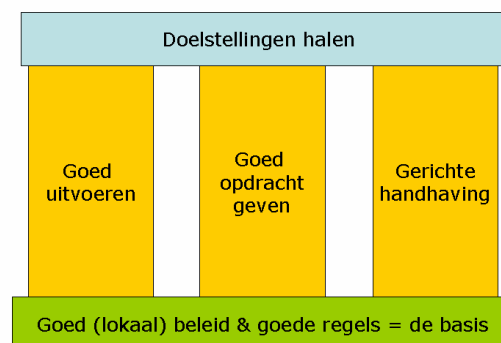
De implementatie moet met onverminderde inspanning worden voortgezet, waarbij de aandacht zal verschuiven van de lokale beleidsvorming naar het bevorderen:

1. van de kwaliteit van de uitvoering,
2. van professioneel opdrachtgeverschap bij met name overheden
3. van een meer gerichte inzet van toezicht en handhaving.

Dat past bij de fase (richting einde overgangsrecht) waarin de implementatie is.

Verbeterplan

De aanbevelingen uit deze evaluatie vormen het vertrekpunt voor een verbeterplan. Dat verbeterplan is gericht op het model hiernaast waarbij het uiteindelijk gaat om een goede implementatie van beleid en regelgeving in de praktijk, zodat de doelstelling van het Besluit gehaald kunnen worden. In het verbeterplan wordt een verbetering van de basis, namelijk goed beleid en goede regels en de drie peilers, namelijk "goed uitvoeren", "goed opdracht geven" en "gericht handhaven" beoogd. Dit vereist een grotere inspanning van alle betrokkenen (zowel privaat als publiek) om hun verantwoording verder op te pakken. De belangrijkste aanbevelingen uit het evaluatierapport voor zowel de basis als voor de drie genoemde peilers zijn hieronder weergegeven.



Beleid en regelgeving

Belangrijkste aanbevelingen om (lokaal) beleid en regelgeving te versterken zijn:

1. Borg de in regionale samenwerkingsverbanden opgedane kennis van bodembeheer. Zorg voor voortzetting en versterking van die regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van bodembeheer, ook na vaststelling van lokaal beleid en verleg de aandacht naar de uitvoering, opdrachtgeverschap en toezicht.
2. Onderzoek in 2011 de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de regelgeving voor grond en baggerspecie zonder de doelstellingen van het Besluit bodemkwaliteit geweld aan te doen.
3. Bespreek in 2011 de toekomstscenario's voor IBC-bouwstoffen verder met de betrokken branches en maak daarin beleidsmatige keuzes.
4. Onderzoek of het huidige normenbouwhuis voor toepassing in watersystemen in voldoende mate aansluit bij de waterwet en de daarbij behorende integrale watersysteembenadering

Goed uitvoeren

Belangrijkste aanbevelingen om de uitvoering te versterken zijn:

1. Versterk de zelfregulering door bestaande uitvoerders zodat zij nog meer werken in overeenstemming met de protocollen en beoordelingsrichtlijnen. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor Certificerende Instellingen, die steviger in moeten zetten op het naleefgedrag van kritische onderdelen van het werk.
2. Onderzoek of de eenduidigheid en handhaafbaarheid van het kwalibestelsel verbeterd kan worden door het opnemen van kernvoorschriften uit BRL'en en protocollen in de Regeling bodemkwaliteit, of door die kernvoorschriften in BRL'en en protocollen te benoemen. Betrek bij dat onderzoek ook de zorg voor betere handhaafbaarheid van BRL'en, protocollen en andere normdocumenten.
3. Versterk de kennis van (lokaal) beleid door te investeren in een erkend standaard toetsingsprogramma voor grond en baggerspecie. Er is aansturing nodig om er voor te zorgen dat de digitale ontsluiting van het lokale beleid, inclusief functiekaarten, per 1-1-2013 op orde is.

Goed opdracht geven

Belangrijkste aanbevelingen om professioneel opdrachtgeverschap te bevorderen zijn:

1. Zet stevig in op het bevorderen van professioneel opdrachtgeverschap van overheden. Daarbij horen zowel stimulerende maatregelen (trainingen, voorlichting, hulpmiddelen (bijvoorbeeld standaard aanvragen werkzaamheden of contracten)) als sancties (optreden tegen opdrachtgevers die in strijd met de regels handelen).
2. Zorg ervoor dat overheden investeren in goed naleefgedrag bij de uitvoering van eigen werken en professioneel opdrachtgeverschap. Dat draagt in belangrijke mate bij aan vergroting van het naleefgedrag in het algemeen (voorbeeldfunctie van de overheid).

Gericht toezicht

Belangrijkste aanbeveling om gericht toezicht te versterken zijn:

1. Organiseer toezicht en handhaving op een effectiever manier door verregaande samenwerking van verschillende bevoegde gezagen in de regio. De gebundelde toezicht- en handhavingcapaciteit moet gericht worden ingezet. Het is nodig dat de samenwerkende overheden

daarvoor een handhavingstrategie ontwikkelen en implementeren. De handhavingstrategie moet leiden tot vergroting van het naleefgedrag waarbij onder andere een verschuiving van de inspanningen naar niet-erkende bedrijven noodzakelijk is.

2. Onderzoek of en hoe de inspanning van vergroting van de centrale gegevensregistratie opweegt tegen de verwachte verbetering en efficiëntie van de handhaving en extra administratieve lasten.
3. Verbeter de handhaafbaarheid van het Besluit door BRL'en en protocollen in goed handhaafbare termen te beschrijven.