

LOM-Interventiestrategie ketenhandhaving landbodemsaneringen, grondverzet en daaraan gerelateerde grondstromen

“Vaste grond voor ketenhandhaving”

Status; Werkdocument t.b.v. evaluatie pilotproject mei 2007 / mei 2008

Inhoud

Inhoud	2
Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Doel en realisatie	1
1.3 Context en afbakening	2
1.4 Werkwijze	3
1.5 Leeswijzer	4
2 De keten rondom landbodemsaneringen en grondwerken.....	5
2.1 Algemeen beeld	5
2.2 Wettelijke kaders	8
2.3 Actoren.....	9
2.4 Toetsing en handhaving	12
2.5 Zelfregulering	13
3 Analyse van de keten	15
3.1 Kritische processen in de keten	15
3.2 Motieven en mechanismen voor niet naleving	19
3.3 Risico's van niet naleving.....	22
3.4 Samenvatting en conclusies voor toezicht en opsporing	23
4 Interventies om het naleefgedrag te bevorderen	25
4.1 Probleemomschrijving	25
4.2 Interventies.....	25
4.3 Conclusie	28
5 Interventiestrategie ketenhandhaving.....	30
5.1 Informatie en analyse.....	30
5.2 Interventiemomenten	30
5.3 Verhouding strafrechtelijk- en bestuursrechtelijk optreden.....	33
6 Implementatie interventiestrategie ketenhandhaving	34
6.1 Ketenhandhaving op basis van signalen	34
6.2 Ketenhandhaving op basis van strategie	34
6.3 Uitvoering pilotproject interventiestrategie ketenhandhaving.....	38
39	
Bijlagen	1
1. Samenstelling Klankbordgroep	1
2. Tabel kritische processen en risico-inschatting	1
3. Plan van aanpak uitvoering pilotproject ketenhandhaving	1
4. Bronnen en achtergronddocumentatie	1
Bijlage 1 Samenstelling Klankbordgroep	1
Bijlage 2 Tabel kritische processen en risico-inschatting.....	3
Bijlage 3 Plan van aanpak uitvoering pilotproject	11
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding.....	1

3.2	Doelstelling.....	1
3.3	Uitgangspunten en randvoorwaarden	2
4	De aanpak bij de uitvoering.....	3
2.1	Stap 1: Communicatie.....	3
2.2	Stap 2: Selectiefase; geobjectiveerd benoemen mogelijke structurele overtreders	3
2.3	Stap 3: Verdiepingsfase; inzet interventieteams	4
2.4	Stap 4: Rapportage.....	6
2.5	Stap 5: Evaluatie	6
3	De organisatie van de uitvoering	7
3.1	Betrokken partijen en rolverdeling	7
3.2	Inzet mensen en middelen.....	8
3.3	Communicatie	9
3.4	Planning	10
	Bijlage 4 Bronnen en achtergrondinformatie	12

Managementsamenvatting

Doel interventiestrategie

Een LOM-interventiestrategie biedt de betrokken handhavingspartners een strategisch kader om vanuit een probleemgerichte oriëntatie, samen meer te grip krijgen op de gehele keten. Dit kan door de zwakke schakels in de keten te onderkennen en daar gepast toezicht tegenover te zetten. Gevolg hiervan is dat de pakkans en de sanctiekans bij overtredingen groot genoeg wordt. Overtreders lopen eerder tegen de lamp en anderen krijgen een prikkel om zich aan de regels te houden. Kortom de interventiestrategie is een instrument om op strategisch niveau keuzen te maken die bijdragen aan de verbetering van het naleefgedrag. Bovendien worden in dit document handvatten aangereikt voor de tactische en operationele uitvoering.

Waarom een interventiestrategie voor landbodemsanering, grondverzet en grondstromen?

Verschillende rapporten van onder andere de Rekenkamer en de VROM-Inspectie schetsen een beeld dat de naleving van de wet- & regelgeving rondom de uitvoering van bodemsaneringen en grondwerken onvoldoende is. Slechte naleving heeft grote maatschappelijke gevolgen. Het kan leiden tot het bouwen van woningen op verontreinigde grond of de aantasting van grondwater voor de drinkwatervoorziening. De praktijk wijst uit dat waar de burger rechtstreeks wordt geconfronteerd met bodemverontreiniging dit vaak leidt tot maatschappelijk onrust.

Er is inmiddels een breed scala aan maatregelen genomen om het naleefgedrag te verbeteren:

- Vereenvoudiging en verbetering van de wetgeving.
- Kwaliteitsborging bij marktpartijen en de overheid.
- Zelfregulering bij marktpartijen door certificering gekoppeld aan een wettelijke erkenning.
- Voorlichting.
- Versterking van het toezicht en de handhaving door scholing en informatie-uitwisseling.

Naast deze maatregelen is het nodig om de pakkans en de sanctiekans van bodemintermediairs (adviesbureaus, aannemers en laboratoria) te vergroten.

Het Landelijk Overleg Milieuhandhaving heeft besloten om de ontwikkeling van ketenhandhaving bij bodemsanering als een prioriteit op te nemen in het Landelijke HandhavingsProgramma 2007.

De volgende handhavingspartners zijn bij deze taak betrokken; provincies, gemeenten, waterkwaliteitbeheerders, de Inspectie Verkeer & Waterstaat (I-V&W), de VROM-Inspectie (VI), politie en het Openbaar Ministerie (OM).

Deze Interventiestrategie biedt een grondslag voor de betrokken handhavingspartners om strategische keuzen te maken ten behoeve van de verbetering van het naleefgedrag ten aanzien van bodemsanering en grondstromen.

De keten

De keten bestaat uit verschillende processtappen die elkaar in de tijd opvolgen maar soms ook in samenloop met elkaar plaatsvinden. Belangrijke processtappen zijn de uitvoering van bodemonderzoek, het ontwerp en de voorbereiding, de uitvoering van landbodemsaneringen (grond en grondwater), de uitvoering van grondverzet, het transport van grond, de opslag van (verontreinigde grond), het reinigen van verontreinigde grond, het storten van verontreinigde grond en het hergebruik van gereinigde of verontreinigde grond. De uitvoering van landbodemsaneringen en grondverzet is vaak gerelateerd aan nieuwbouwprojecten en de aanleg van infrastructuur (wegen, dijken e.d.). In de keten zijn circa 500 bedrijven actief. Het gaat hierbij om kleine lokaal opererende bedrijven tot grote bedrijven die op landelijk en soms internationale schaal actief zijn.

Provincies en gemeenten hebben toetsen en beschikken over de resultaten van bodemonderzoeken, saneringsplannen of plannen van aanpak en het resultaat van de sanering. Het toezicht is vooral objectgebonden en richt zich vooral op de uitvoeringsfase van bodemsaneringen en grondverzet, het transport van (verontreinigde grond), op de inrichtingen voor opslag en reiniging van verontreinigde grond en op stortplaatsen.

Analyse van de keten

Uit de analyse van de keten blijkt dat de uitvoering van bodemsaneringen en grondwerken, de opslag, het transport en de reiniging van verontreinigde grond zeer kritische processen zijn in de keten. Actoren die hierbij een bepalende rol spelen zijn de adviesbureaus, de aannemers en de laboratoria. Dit is de groep van bodemintermediairs. Het naleefgedrag van de bodemintermediairs vertoont duidelijke gebreken. Motieven voor deze actoren om de regelgeving niet na te leven zijn: direct geldelijk gewin, tijdsdruk, behoud van relatie met de opdrachtgever en prijsconcurrentie. Daarnaast is de kans op belangenverstrengeling tussen actoren groot en is er soms sprake van een 'dubbele petten' problematiek. Niet naleving leidt tot maatschappelijke onrust en kan een sterk negatief effect hebben op de volksgezondheid, het milieu en het vertrouwen in de overheid en leidt bovendien tot concurrentievervalsing in de markt.

Bij de processen in de keten zijn een groot aantal activiteiten waarbij de risico's groot zijn. Het gaat bijvoorbeeld om de bemonstering en analyse van partijen grond, het gescheiden ontgraven en gescheiden houden van partijen grond, en het toepassen van grond met de juiste kwaliteit. Zelfregulering is binnen de keten sterk ontwikkeld en is gericht op de kritische processen en de risicovolle activiteiten en de bodemintermediairs die daarbij betrokken zijn. Dit neemt niet weg dat er nog steeds sprake is van overtredingen. Onderscheid moet worden gemaakt in structurele en incidentele overtredingen.

Totstandkoming definitieve Interventiestrategie; eerst werkdocument

Het beleidsveld bodem is complex, bovendien zijn er veel nieuwe ontwikkelingen zoals het van kracht worden van het Besluit bodemkwaliteit. Om de praktische uitvoerbaarheid te toetsen is door het ALOM besloten om gedurende een jaar in een pilot een praktijktest uit te voeren. Door de betrokken handhavingpartners (provincies, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Inspectie Verkeer en Waterstaat, VROM-Inspectie en wanneer hiertoe aanleiding bestaat de waterkwaliteitbeheerders) zal in een aantal regio's de ketenprojecten worden opgezet. Hierbij wordt uitgegaan van dit werkdocument. Op basis van de opgedane ervaringen zal een evaluatie worden uitgevoerd. Daarna zal een definitieve Interventiestrategie worden vastgesteld.

De samenloop tussen de keten van landbodemsaneringen en de keten van waterbodemsaneringen is op basis van de huidige inzichten beperkt. Daarom zal de interventiestrategie voor het ketentoezicht bij landbodemsaneringen en waterbodemsaneringen gescheiden van elkaar maar wel in onderlinge samenhang worden ontwikkelen. Dit werkdocument geeft het resultaat voor het ketentoezicht dat gericht is op landbodemsaneringen.

Interventiemix

In dit werkdocument is vooralsnog voor de volgende mix van interventies gekozen.

1. Het vanuit de handhavingpraktijk geven van feed-back aan de VROM-beleidsdirectie over de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de nieuwe bodemregelgeving.
2. Samenwerking tussen branche en overheden bij het tegengaan van concurrentievervalsing door intermediairs en opdrachtgevers die regelgeving op structurele basis onvoldoende naleven.
3. Verdere professionalisering van het bodemtoezicht onder meer door het stimuleren van kennisbevordering- en uitwisseling bij bevoegde gezagen.

4. Interbestuurlijk toezicht richten op het “op een hoger plan brengen” van achterblijvende bevoegde gezagen.
5. Het op landelijk niveau koppelen en analyseren van nalevingsinformatie die lokaal c.q. regionaal vaak versnipperd aanwezig is. Hiermee kan het toezicht en de handhaving gerichter en selectiever worden uitgevoerd.
6. Door middel van ketentoezicht door de gezamenlijke handhavingspartners, ontwikkelen van maatwerk om structurele overtreders krachtig aan te pakken. Voor de groep free-riders moet de pakkans verder worden vergroot.

De interventiestrategie voor het ketentoezicht richt zich primair op de bodemintermediairs en risicovolle activiteiten binnen de onderscheiden kritische processen. Naar verwachting zal dit leiden tot een verhoogde pakkans en sanctiekans van bodemintermediairs die zich onttrekken aan de zelfregulering. Dit zal naar verwachting een positief effect hebben op het naleefgedrag van de bodemintermediairs en de concurrentievervalsing verminderen.

Het bevoegd gezag zal het toezicht beter en intensiever kunnen richten op structurele overtreders. Aan de andere kant vergroot dit de mogelijkheid om de toezichtslast bij bodemintermediairs die de regelgeving aantoonbaar naleven, te verminderen.

Implementatie van de interventiestrategie; pilotproject

Eerste stap bij de implementatie van de interventiestrategie is de uitvoering van een pilotproject. De uitvoering van het pilotproject zal in mei 2007 starten en eindigen in mei 2008. De pilot loopt in verschillende geografische gebieden. Het pilotproject start met de verzameling van informatie over het naleefgedrag van bodemintermediairs. Hierbij worden met name gemeenten, provincies, waterkwaliteitbeheerders, VROM-Inspectie, Inspectie Verkeer en Waterstaat, politie, OM en de brancheorganisaties betrokken. Van belang is dat geobjectiveerd komt vast te staan dat er aanwijzingen bestaan voor het mogelijk structureel begaan van overtredingen door de desbetreffende bodemintermediair. De op basis van een risicoanalyse in deze Interventiestrategie benoemde interventiemomenten gelden hiervoor als selectiecriteria. Een projectgroep met vertegenwoordigers van de verschillende LOM-partners analyseert en beoordeelt de informatie over het naleefgedrag. Op basis hiervan wordt bepaald of er voldoende aanwijzingen liggen om een interventieteam nader onderzoek uit te laten voeren of dat er nog dusdanig veel informatie nodig is dat het beeld ten aanzien van specifieke punten gedurende (geïntensiveerd) regulier toezicht moet worden geconcretiseerd. Ook wordt gezien of onderzoek op regionale dan wel landelijke schaal nodig is.

De uitwisseling van informatie, de analyse van de informatie, de samenwerking tussen de LOM-partners en de samenhang tussen het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke optreden zijn hierbij aspecten die veel aandacht vragen. Gebruik zal worden gemaakt van het Toezichtloket Bodem. Dit is momenteel in oprichting. Voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving kan aangesloten worden bij onder meer de HUM-grondstromen en de HUM-Wbb landbodemverontreiniging.

Er wordt naar gestreefd om bij drie tot zes casussen een interventieteam in te zetten. Dit biedt de mogelijkheid om de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van de ontwikkelde interventiestrategie voor het ketentoezicht en de ketenhandhaving te toetsen. Het pilotproject helpt naar verwachting ook mee om het draagvlak voor ketenhandhaving te vergroten. Tenslotte kan met het pilotproject inzicht verkregen worden in uitvoeringsaspecten en kan ervaring opgedaan worden met de organisatie van de ketenhandhaving. Sommige bodemintermediairs opereren op landelijke schaal terwijl toezicht en handhaving vooral op lokale en regionale schaal georganiseerd zijn. In dit kader is de noodzaak voor aanvullende organisatorische voorzieningen een punt van aandacht.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) en de daarin vertegenwoordigende handhavingpartners hebben in ketenhandhaving tot een prioritaire activiteit benoemd. In het kader van het Landelijke HandhavingsProgramma 2007 (LHP 2007) hebben de LOM-partners prioriteit gegeven aan het ontwikkelen van een interventiestrategie voor de keten van landbodemsaneringen en grondwerken en de grondstromen die aan deze activiteiten zijn gerelateerd.

De aanleiding hiervoor is het resultaat van verschillende studies naar de uitvoering van bodemsaneringen¹ en de verwijderingsketen van (ernstig) verontreinigde grond^{2,3}. Het blijkt dat bij deze activiteiten de naleving van de regelgeving gebrekkig is. Een geringe pakkans en de kleine kans dat op een geconstateerde overtreding een 'afschrikwekkende' sanctie volgt in combinatie met de mogelijkheid om flink economisch voordeel te behalen worden als een belangrijke oorzaken gezien voor het slechte naleefgedrag. Slechte naleving kan leiden tot onaanvaardbare risico's voor wat betreft sociale effecten, gezondheid en verspreiding (bodem en water).

Een tweede aanleiding voor het opstellen van interventiestrategie vormt de aandacht voor ketentoezicht in het nieuwe Besluit Bodemkwaliteit (Bbk). Hierin hebben de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer & Waterstaat een nieuwe taak gekregen als ketentoezichthouder voor respectievelijk land- en waterbodemsaneringen en de hieraan gerelateerde grondstromen. Op verzoek van het LOM heeft de VROM-Inspectie de taak op zich genomen om in samenspraak met LOM-partners een interventiestrategie voor het ketentoezicht bij landbodemsaneringen te ontwikkelen. Parallel aan dit project ontwikkelt de Inspectie Verkeer & Waterstaat een "Verkenning ketentoezicht waterbeheer" ('natte' bodems).

1.2 Doel en realisatie

Deze interventiestrategie heeft de volgende doelstellingen:

1. het verbeteren van het naleefgedrag in de bodembranche, in het bijzonder ten aanzien van bodemintermediairs⁴ die op structurele basis overtredingen begaan. De pakkans en sanctiehoogte en daarmee het preventief effect van handhaving dient door de op de keten gerichte aanpak te worden verhoogd;
2. voor de verschillende toezichthoudende en strafrechtelijke handhavingpartners tot een gefundeerde keuze te komen wat de prioriteiten zijn voor het ketentoezicht bij de uitvoering van landbodemsaneringen, grondverzet en (verontreinigde) grondstromen die aan deze activiteiten zijn gerelateerd;
3. voor de LOM-partners onderbouwde aangrijpingspunten te formuleren om tot invulling van ketentoezicht (onder meer in kader van Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer en Wet bodembescherming) te komen.

¹ Bodem in Zicht (2001), Bodem in Zicht II (2004), Bodem in Zicht III (2006) VROM-Inspectie

² [Ketens in kaart](#); VROM-Inspectie mei 2006;

³ Ketens in kaart, bijlage 2: ingekorte risicoanalyses; VROM-Inspectie, mei 2006

⁴ Het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer verstaat onder bodemintermediairs opdrachtnemers die betrokken zijn bij de uitvoering van het bodembeheer. Dit kunnen zijn adviesbureaus (onderzoek, monsterneming en milieukundige begeleiding), aannemers (uitvoering van grond(watersaneringen), grondreinigers en laboratoria.

Het LOM wil zoveel mogelijk draagvlak voor de interventiestrategie bij de handhavingspartners verkrijgen. Streven is om bij de implementatie van de interventiestrategie de bovengenoemde doelen zo veel mogelijk gelijktijdig te realiseren (win-win situaties). Dit leidt tot:

- Verbeteren van mate waarin saneringsdoelen worden gerealiseerd;
- Verbeteren transparantie samenstelling grondstromen van en naar saneringslocaties;
- Verhogen integriteit van bodemintermediairs;
- Vergroten inzicht in werking systeem zelfregulering door de Certificerende Instellingen (CI's) en de Raad voor Accreditatie (RvA);
- Waar nodig stimuleren en versterken van de kwaliteit van de uitvoering van het toezicht Wbb & Bbk door het bevoegde gezag);
- Toename van het gevoel van rechtsgelijkheid en de geloofwaardigheid van de overheid;
- Terugdringen van concurrentievervalsing in de markt.

Het realiseren van deze doelstellingen vindt fasegewijs plaats. De volgende fasen worden doorlopen.

1. Op basis van de beschikbare kennis en deskundigheid wordt een werkdocument voor een interventiestrategie opgesteld (2006).
2. Er worden door het land interventieteams opgezet om ervaring op te doen met het toepassen van de interventiestrategie gericht op het toezicht en de handhaving in de keten (2007).
3. Op basis van een evaluatie van het pilotproject wordt de interventiestrategie bijgesteld en definitief vastgesteld (2008). Hierbij worden ook verbanden gelegd met het ketentoezicht op natte stromen.

1.3 Context en afbakening

De LOM-partners hebben besloten om de ontwikkeling van de interventiestrategie te betrekken op de gehele keten en hierbij alle mogelijke interventies te betrekken die bijdragen aan het bevorderen van het naleefgedrag. De gedachte hierbij is dat een meer integrale benadering leidt tot een evenwichtiger prioritering van de maatregelen om het naleefgedrag te bevorderen en de pakkans en sanctiekans te vergroten. Gekozen is om het accent te leggen op het ketentoezicht en de ketenhandhaving betreffende landbodemsanering, grondwerken en de (verontreinigde) grondstromen die hieraan gerelateerd zijn.

De samenloop tussen de keten van landbodemsaneringen en de keten van waterbodemsaneringen is op basis van de huidige inzichten beperkt. Slechts in enkele specifieke gevallen is sprake van een gecombineerde uitvoering van een land en waterbodemsanering van enige betekenis. De geringe samenloop blijkt ook uit het geringe aantal bodemintermediairs die gecertificeerd zijn voor zowel natte én droge werkzaamheden t.a.v. "milieukundige begeleiding en evaluatie van bodemsaneringen" en "de uitvoering van bodemsaneringen". Van samenloop tussen beide ketens is vooral sprake bij de inrichtingen voor opslag en verwerking. Hier komen grond- en (gerijpte) baggerstromen uit beide ketens samen.

1.4 Werkwijze

De interventiestrategie is opgesteld aan de hand van de Handreiking Ketenhandhaving van het LOM⁵. Kenmerkend voor deze werkwijze is dat aan de hand van een analyse van de keten (welke doelgroepen, waar zitten de risico's) wordt bepaald waar, wanneer en door wie toezicht wordt uitgeoefend. Voor de uitwerking van de ketenanalyse, de analyse van de risico's en mogelijke interventies is gebruik gemaakt van de Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders⁶. De motieven van de verschillende actoren om de regelgeving niet na te leven zijn in beeld gebracht met behulp van de Tafel van Elf⁷.

Een belangrijk verschil met de ontwikkeling van interventiestrategieën voor andere ketens is de beschikbaarheid van een grote hoeveelheid kennis en ervaring met de uitvoering bodemsaneringen en grondwerken en het toezicht en de handhaving en in de bodemsaneringsketen. Zo heeft de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) alle processen bij de uitvoering van bodembeheer in beeld gebracht als basis voor een programma om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren⁸. De rapporten Bodem in Zicht van de VROM-Inspectie geven een goed beeld van het nalevingstekort in de keten. Recent is door het SIKB in samenwerking met de LOM-partners een Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb⁹ en een HandhavingsUitvoeringsMethode (HUM) Wbb landbodemonverontreiniging I¹⁰ gepubliceerd. Deze zijn door het LOM vastgesteld. Samen met de HUM-grondstromen¹¹ bieden deze publicaties een goed inzicht in de (on)mogelijkheden voor het toezicht en de handhaving in de keten van landbodemsanering en grondwerken en grondstromen die daaraan zijn gerelateerd. Het ligt voor de hand om deze kennis bij het opstellen van de interventiestrategie voor de ketenhandhaving te benutten. Deze kennis kan ook aangewend worden bij het toepassen van deze interventiestrategie.

De beschikbare kennis van de landbodemsaneringsketen maakt het mogelijk om de analysefase te beperken tot een bureaustudie en de uitwerking van de interventiestrategie te richten op de uitvoering van toezicht en handhaving in de keten. Deze werkwijze biedt de handhavingpartners ruimte om de nieuwe taken uit het Besluit bodemkwaliteit domeinspecifiek in de praktijk te ontwikkelen. In dit opzicht heeft de interventiestrategie een voorlopig karakter en is het een groeimodel. Dit laat ruimte voor verdere verkenning en verdieping van zowel het toezicht en de handhaving als andere interventies gericht op het verbeteren van het naleefgedrag in de keten. Het groeimodel biedt voldoende flexibiliteit om in spelen op de extra uitdagingen die de overgang tussen de oude en de nieuwe wetgeving aan het toezicht en de handhaving stelt. Betrokken partijen zoals toezichthouders, bodemintermediairs en andere actoren in de keten krijgen de gelegenheid om bij te dragen aan de ontwikkeling van de interventiestrategie voor de uitvoering van het ketentoezicht en de ketenhandhaving.

Aan de hand van een analyse van de keten zullen specifieke actoren en risicovolle momenten (interventiemomenten) worden benoemd waarop het ketentoezicht en de ketenhandhaving zich kunnen richten. In samenspraak met de LOM-partners zal vervolgens een aantal interventieteams worden samengesteld om de interventiestrategie voor het toezicht en de handhaving in de keten

⁵ [Handreiking Ketenhandhaving](#); LOM, januari 2006

⁶ [Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders](#); Beraad van Inspecteurs-Generaal, april 2006 en [Nadere uitwerking van de Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders](#); Beraad van Inspecteurs-Generaal, april 2006

⁷ [De "tafel van elf", een veelzijdig instrument](#); Ministerie van justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, versie oktober 2006

⁸ Een bodem met kwaliteit; SIKB rapport PRJ9-S-00.046 / SIKB 0183, [kerndocument](#), [hoofdttekst](#), [bijlagen](#) en [stroomschema](#), oktober 2000

⁹ [Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb](#); SIKB, oktober 2006

¹⁰ [HandhavingsUitvoeringsMethode Wbb](#); SIKB, ontwerp versie 4.2 oktober 2006

¹¹ [HandhavingsUitvoeringsMethode Grondstromen](#); VROM, 2003

proefondervindelijk te toetsen. Ook kunnen de LOM-partners zo ervaring opdoen met de organisatie, gegevensuitwisseling en samenwerking. Aan de hand van de resultaten zal vervolgens bepaald worden in hoeverre verdere uitwerking nodig is van bijvoorbeeld de risicoanalyse, de benoemde interventiemomenten, de rol en motieven van de actoren en de voorgestane implementatie van de interventiestrategie. Ook zal bezien worden wat de potentiële bijdrage van ketentoezicht en ketenhandhaving is binnen het geheel van interventies gericht op het vergroten van het naleefgedrag.

De primaire bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingpartners hebben voldoende instrumenten in handen om te interveniëren bij intermediairs die structureel overtredingen begaan. Naast publieke vormen van interventies zoals pv, dwangsom en intrekking/schorsing van erkenning zullen ook initiatieven richting particuliere sector zoals certificerende instellingen en de Raad voor Accreditatie nodig zijn.

In deze interventiestrategie ligt het accent op de “droge” keten. Om de relatie met de “natte” keten in beeld te houden volstaat voorlopig een beschrijving van de overlap met de “natte” keten. In de loop van het groeiproces zal zonodig op basis van de opgedane ervaring in de overlap tussen de natte en de droge keten een uitwerking van de Interventiestrategie plaatsvinden.

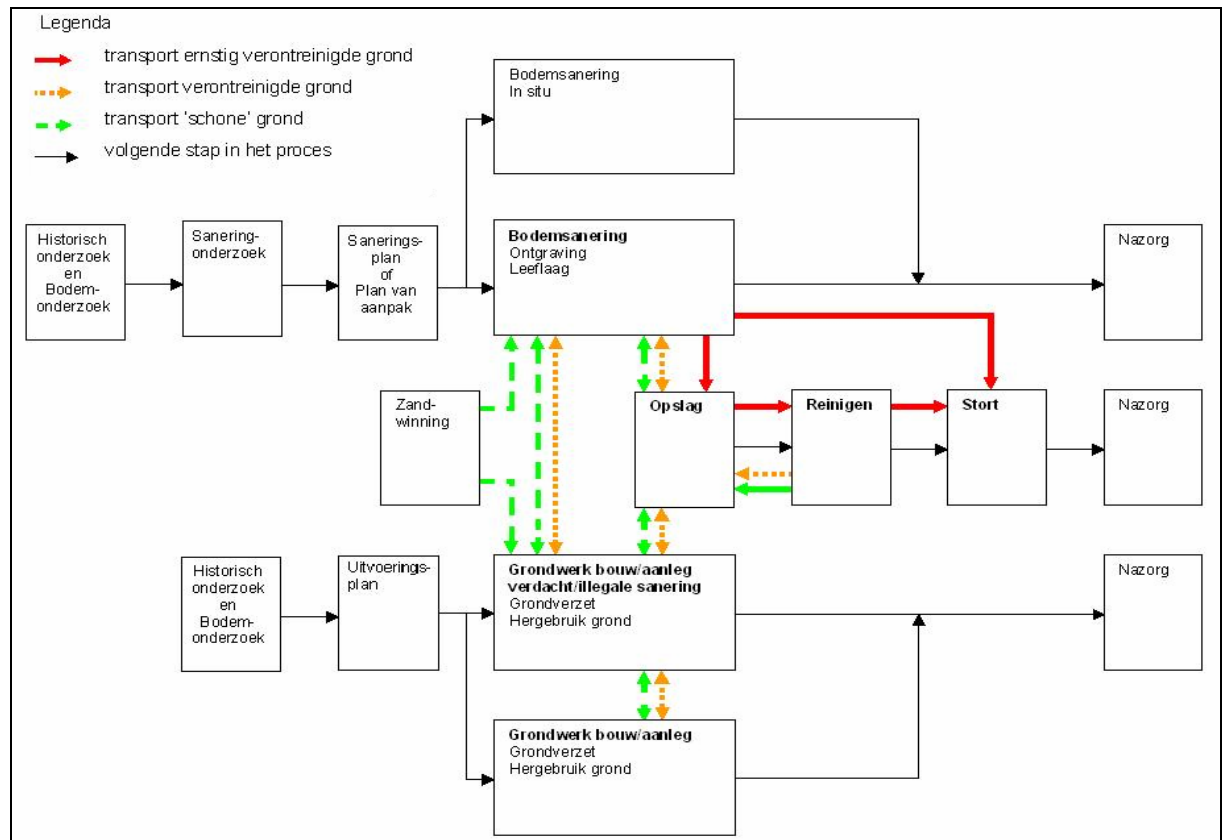
1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de keten rondom de uitvoering van landbodemsaneringen en grondwerken en verontreinigde grondstromen die daaraan gerelateerd zijn. Het hoofdstuk begint met een algemeen beeld en enkele hoofdkenmerken van de keten. Paragraaf 2.2 geeft kort weer wat de wettelijke kaders zijn. Paragraaf 2.3 geeft een beeld van de verschillende actoren en hun activiteiten in de keten. Paragraaf 2.4 gaat in op de toetsing en de handhaving door het bevoegde gezag. Het aspect zelfregulering is beschreven in paragraaf 2.5. Hoofdstuk 3 betreft een analyse van het naleefgedrag en de risico's van niet naleving in de keten. In paragraaf 3.1 zijn de kritische processen in de keten en de rol van de verschillende actoren daarbij geanalyseerd. De uitwerking van deze analyse is toegevoegd als bijlage 2. De uitkomst van de analyse naar de oorzaken en motieven van niet-naleving staan in paragraaf 3.2. In paragraaf 3.3 zijn de risico's van niet naleving in beeld gebracht. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 3.4 waarin een korte samenvatting en enkele conclusies voor het toezicht en de opsporing staan. Hoofdstuk 4 beschrijft een breed spectrum van interventies om het naleefgedrag te bevorderen. Paragraaf 4.1 geeft een beschrijving van de problematiek met betrekking tot het slechte naleefgedrag. Paragraaf 4.2 geeft inzicht in de interventies die gedaan zijn en nog zijn voorzien om het naleefgedrag te verbeteren. Het hoofdstuk sluit af met conclusies met betrekking tot betekenis van ketenhandhaving in relatie tot de overige interventies. In hoofdstuk 5 is de interventiestrategie voor de ketenhandhaving op hoofdlijnen uitgewerkt. Hierbij is aandacht beteed aan de benodigde informatie en de analyse daarvan (paragraaf 5.1), specifieke interventiemomenten (paragraaf 5.2) en aan de relatie tussen het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke optreden (paragraaf 5.3). Hoofdstuk 6 gaat in op de implementatie van de interventiestrategie voor de ketenhandhaving. Hierbij is een plan van aanpak voor de uitvoering van het pilotproject toegevoegd als bijlage 3.

2 De keten rondom landbodemsaneringen en grondwerken

2.1 Algemeen beeld

De onderstaande figuur geeft de hoofdlijnen van de belangrijkste porcessen in de landbodemsaneringsketen en de keten van hergebruik van verontreinigde grond. Relevante grondstromen zijn apart aangegeven.



2.1.1 Landbodemsanering

De drijvende kracht van de bodemsaneringsketen vormt de aanpak van verontreinigde locaties. In het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw dacht men dat het ging om enkele duizenden locaties. In de daar op volgende jaren groeide het besef dat het aantal verontreinigde locaties vele malen groter was (zie tabel¹²).

¹² [Scenario's bodemsaneringsoperatie](#); RIVM, rapport 607400001/2005, juni 2005

Jaar	Aantal locaties	Geschatte kosten (miljoen €)	Type locaties
1982	2 000	2	Stortplaatsen
1987	10 000	10	+ bestaande industrie- en bedrijfsterreinen
1995	200 000	40	+ voormalige industrie- en bedrijfsterreinen
1997	350 000	20	IBO-rapport uitgaande van expertinschattingen van de aantallen daadwerkelijk verontreinigde locaties
2004	761.269	20	resultaat Landsdekkend Beeld

Het aantal verontreinigde locaties is landelijk geïnventariseerd in het project Landsdekkend Beeld¹³. Uit deze inventarisatie blijkt dat op circa 60.000 locaties sanering van de bodem noodzakelijk is. Hiervan zijn bij circa 14.000 locaties de risico's zo groot dat sanering spoedeisend is. Het beleid is erop gericht om deze locaties uiterlijk in 2014 te hebben gesaneerd. Het huidige tempo ligt op circa 1000 tot 1500 bodemsaneringen per jaar¹⁴. De inzet van het nieuwe beleid is om dit aantal te vergroten. In 2005 zijn in totaal 1447 bodemsanering uitgevoerd. Het aandeel hierin van bodemsaneringen door de overheid is 9%. Andere initiatiefnemers hebben de overige 91% van de bodemsaneringen uitgevoerd. De totale kosten voor onderzoek en sanering van bodemverontreinigingen bedroegen in 2005 circa € 400 miljoen. Het grootste deel van deze kosten betreft de uitvoering van bodemsaneringen. De overheid en de andere initiatiefnemers namen elk ongeveer de helft van de totale kosten voor hun rekening.

2.1.2 Grondstromen, opslag, reiniging en stort¹⁵

In 2004 is er in Nederland in totaal circa 2,3 miljoen ton verontreinigde grond procesmatig gereinigd. De totale capaciteit van de huidige reinigingsinrichtingen ligt op ruim 3,6 miljoen ton per jaar. Deze overcapaciteit van ruim 50% wordt deels benut voor de natte reiniging van riool-, kolken- en gemalenslib, veegvuil, sorteer-/zeefzand en baggerspecie. In 2004 was dit meer dan 400.000 ton. Daarnaast zijn de thermische verwerkers in 2002 gestart met het reinigen van teerhoudend asfaltgranulaat (TAG) om de daling van het aanbod van verontreinigde grond te compenseren. In 2003 en 2004 is respectievelijk 160 en 346 kton TAG thermisch gereinigd. Ook wordt in Nederland jaarlijks 100 à 150 kton verontreinigde grond uit het buitenland ingevoerd om thermisch te worden gereinigd.

In 2003 kwam circa 939 kton verontreinigde grond op het stort terecht. Circa 19 à 20% van de totale hoeveelheid afval die op stortplaatsen wordt gebracht bestaat uit grond. Ruim eenderde van dit materiaal betreft niet-herbruikbaar grondreinigingsresidu en tweederde onbewerkte niet-reinigbare grond.

2.1.3 Grondwerken, hergebruik van grond

Naast reinigen en storten wordt veel (licht) verontreinigde grond direct toegepast in werken, zoals geluidswallen en afdek- en tussenafdekklagen op stortplaatsen. Omdat een uniforme registratie van de toegepaste hoeveelheden licht verontreinigde grond niet bestaat kan deze alleen worden geschat. Schattingen van de Dienst Weg- en Waterbouw van Rijkswaterstaat en Bodem+ gaan uit van circa 8 à 10 miljoen ton op jaarbasis. De toegepaste hoeveelheden zijn de afgelopen jaren op een redelijk

¹³ [Eindrapport nulmeting werkvoorraad bodemsanering](#); Kernteam Landsdekkend Beeld, 1 mei 2005

¹⁴ [Jaarverslag bodemsanering 2005](#); VROM en RIVM, mei 2006

¹⁵ Bron: [SenterNovem-Bodem+](#); 2005

constant niveau gebleven. Naast deze hoeveelheid worden ook andere grondachtige materialen ingezet, zoals circa 1,7 miljoen ton gereinigde grond en 1 miljoen ton tarra.

2.1.4 In situ bodemsaneringen

Niet bij alle bodemsaneringen komt verontreinigde grond vrij. Bij een deel van de verontreinigde locaties wordt de verontreiniging in situ verwijderd. Het is niet goed bekend om hoeveel in situ saneringen het jaarlijks gaat. Uit marktonderzoek blijkt dat het gaat om 10- 20 % van de gevallen met een potentieel van 70% van het totale aantal bodemsaneringsgevallen¹⁶.

2.1.5 Actoren

Opdrachtgevers /initiatiefnemers voor bodemsanering of het hergebruik van grond zijn vaak projectontwikkelaars, bedrijven en terreineigenaren. Vaak is er een relatie met de bouw of de aanleg infrastructuur. Ook het rijk, provincies en gemeenten treden op als opdrachtgever.

De aanpak van de bodemverontreiniging vormt inmiddels een volwassen bedrijfstak. Uit onderzoek blijkt dat in de bedrijfstak ruim 500 bedrijven actief zijn¹⁷. De bedrijven houden zich bezig met de uitvoering van bodemonderzoek, bemonstering en analyse, het ontwerp en de begeleiding van de uitvoering van bodemsaneringen, sloop,- grond- en installatiewerk bij de uitvoering van bodemsaneringen, transport van (verontreinigde) grond en de opslag en verwerking (zeven, reinigen) van (verontreinigde) grond. Gelet op de aard van deze activiteiten vertoont de bodemsaneringsketen een duidelijke samenhang met de grondstromenketen en de bouw- en sloopafvalketen¹⁸. Bij sommige bodemsaneringen is sprake van verontreiniging met asbest en is er ook een relatie met de asbestketen¹⁹.

De keten kenmerkt zich verder door een vergaande decentralisatie van de wettelijke bevoegdheden. Het gaat hierbij om de bevoegdheid om te beschikken (o.a. meldingen, saneringsplannen, vergunningen), toezicht te houden en om te handhaven. Voor de uitvoering van de wettelijke taken in het kader van de Wbb zijn de twaalf provincies, de vier grote steden en 27 zogenaamde zelfstandige (ISV) gemeenten het bevoegde gezag.

De uitvoering van bodemsaneringen hangt nauw samen met ruimtelijke ontwikkelingen zoals de aanleg van infrastructurele werken (wegen, spoorbanen), waterkeringen (dijken), nieuwbouw (woningen en kantoren) en de herstructurering en aanleg van bedrijfsterreinen. Dit betekent dat er sprake is van veel uiteenlopende belangen tussen de verschillende actoren maar ook bij een actor zelf. Zo kan een gemeente initiatiefnemer zijn voor de herontwikkeling van een binnenstedelijke locatie en gelijktijdig optreden als bevoegd gezag Wbb die toeziet op de uitvoering van de bodemsanering. Sommige aannemers hebben een belang als ontwikkelaar van een verontreinigde locatie, als onderzoeker van de bodemverontreiniging op de betreffende locatie en als uitvoerder van de bodemsanering op de locatie. Het risico van verstrengeling van belangen is reëel.

Kenmerkend voor de keten is de hoge mate waarin actoren zich in brancheorganisaties hebben georganiseerd. Ook bestaan er verschillende fora waarbinnen verschillende actoren met elkaar samenwerken om te innoveren, de kwaliteit te verbeteren en beleid te ontwikkelen.

¹⁶ Marktverkenning biologische in situ bodembescherming in Nederland; NOBIS project 96-003, 1998

¹⁷ PWC, doorrekening financiële gevolgen besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer

¹⁸ Interventiestrategie Bouw- en Sloopafval (BSA), LOM, 4 juli 2005

¹⁹ Interventiestrategie Asbest, LOM, 28 april 2005

2.1.6 Ontwikkelingen

Het bodemsaneringbeleid en het beleid voor het toepassen van (verontreinigde) grond in werken is in de afgelopen jaren vernieuwd. Het van kracht worden van het Besluit Bodemkwaliteit vormt hierbij het sluitstuk. Het nieuwe saneringscriterium en het Besluit bodemkwaliteit maken het mogelijk dat (rest)verontreinigingen in of op de bodem achterblijven mits de nazorg hiervan adequaat is geregeld. Hiermee neemt de betekenis van het onderdeel nazorg in de keten toe. Bij nazorg ligt het accent van het proces op langdurig beheer, terwijl bij de verwijdering van bodemverontreiniging het gaat om een actief proces dat relatief kort duurt (maximaal enkele jaren bij een in situ sanering). Het nieuwe beleid beoogt het draagvlak voor de aanpak bodemverontreiniging en het hergebruik van verontreinigde grond te vergroten. Een ander belangrijk doel van het nieuwe beleid is de handhaafbaarheid en de uitvaarbaarheid te verbeteren. Zelfregulering door borging van de kwaliteit en de integriteit van op basis van certificering speelt hierbij een belangrijke rol.

2.1.7 Samenhang landbodem- en waterbodemsanering

Tussen de ketens van landbodemsaneringen en waterbodemsaneringen bestaat samenhang op de volgende aspecten:

- De uitvoering van (water)bodemonderzoek. Een aantal adviesbureaus is voor dit onderdeel in beide ketens actief (onderzoek valt buiten het kader van de deze interventiestrategie);
- De uitvoering van (water)bodemsaneringen. Een klein aantal aannemers is voor dit onderdeel in beide ketens actief. Aannemers huren voor waterbodemsaneringen vaak gespecialiseerde onderaannemers in.
- Gerijpte baggerspecie is een product dat vergelijkbaar is met grond. De stromen (gerijpte) (verontreinigde) baggerspecie en (verontreinigde) grond volgen dezelfde weg via opslag en reiniging naar toepassingen in een werk of als bodem.

De omvang van het aantal gevallen van waterbodemverontreiniging is beperkt t.o.v. het aantal gevallen van landbodemverontreiniging. Uit het Landsdekkend Beeld blijkt dat het gaat om ruim 3700 gevallen waarvan er bijna 2700 een vervolgactie kennen (onderzoek en/of sanering).

De samenhang tussen de aanpak van landbodem- en waterbodemverontreinigingen is beperkt. In de wetgeving, het beleid en de organisatie van de uitvoering is de aanpak van de waterbodemverontreiniging gescheiden van de landbodemverontreiniging. De markt voor de aanpak van de waterbodemsanering heeft zich later ontwikkeld en is in technische zin minder ver ontwikkeld dan de markt voor landbodemsanering.

2.2 Wettelijke kaders

De Wet milieubeheer (Wm) en de Wet bodembescherming (Wbb) zijn de wettelijke kaders voor de keten rondom landbodemsaneringen en grondstromen gerelateerd aan grondwerken. In specifieke gevallen zijn ook de Grondwaterwet (grondwatersanering), de Wetverontreiniging oppervlaktewater (lozing van gezuiverd grondwater), Wet ruimtelijke ordening (bestemmingsplan, aanlegvergunning) de Woningwet (bouwvergunning) van toepassing.

De Wm is vooral van toepassing op:

- de aanpak van bodemverontreinigingen binnen inrichtingen voor zo ver deze niet ontstaan zijn vóór 1 januari 1987;
- op de afvoer en het transport van (verontreinigde) grond;
- op inrichtingen voor de opslag van (verontreinigde) grond;

- op inrichtingen voor het bewerken en reinigen van (verontreinigde) grond;
- op stortplaatsen.

De Wbb is van toepassing op:

- De aanpak van verontreinigde locaties ontstaan vóór 1 januari 1987;
- De aanpak van bodemverontreiniging buiten inrichtingen (zorgplicht);
- De aanpak van bodemverontreiniging als gevolg van calamiteiten;
- Het toepassen van verontreinigde grond in werken of het hergebruik als bodem.

Het toepassen van verontreinigde grond in werken is geregeld in het Bouwstoffenbesluit (Bsb). De toepassing van verontreinigde grond als bodem is geregeld in de Ministeriële vrijstellingsregeling grondverzet (Mvg).

In de HUM- Wbb landbodemverontreiniging en HUM-Grondstromen is gedetailleerd uitgewerkt welke wettelijke bepalingen voor welke situaties/objecten van toepassing zijn. Voor deze interventiestrategie wordt volstaan met een verwijzing naar deze HUM's.

Het Besluit uitvoeringskwaliteit Bodembeheer²⁰ (KWALIBO) geeft het wettelijke kader dat de kwaliteit van de werkzaamheden en de integriteit borgt van bodemintermediairs die betrokken zijn bij de aanpak van landbodemsaneringen en het hergebruik van verontreinigde grond. Het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer²¹ geeft het wettelijke kader voor de borging kwaliteit van de bestuursrechtelijke handhaving door het bevoegde gezag.

Binnenkort zal het Bbs en de Mvg uit de Wbb worden vervangen door het Besluit bodemkwaliteit (Bbk)²². Het Bbk vervangt ook het Besluit uitvoeringskwaliteit Bodembeheer.

2.3 Actoren

Het aantal activiteiten in de keten is groot en daarmee ook het aantal en de verscheidenheid aan direct bij de uitvoering betrokken partijen. Het gaat om direct betrokken actoren in de rol van opdrachtgever of opdrachtnemer. De onderstaand tabel geeft een overzicht aan de actoren.

²⁰ Gepubliceerd Staatsblad 308, 14 juni 2006

²¹ Gepubliceerd Staatsblad 493, 2005

²² Concept-voorstel van de Regeling bodemkwaliteit versie 5.0, 15 september 2006

	Directe actor
1	Opdrachtgever (overheid) • Rijksoverheid (Domeinen, Defensie, LNV, V&W) • Provincie • Gemeente • Waterkwaliteitbeheerders
2	Opdrachtgever (overig) • Groot saneerder (SBNS, NAM) • Projectontwikkelaar; • Bedrijf; • Instelling (zorg, onderwijs, etc.) • Woningcorporatie • Particuliere eigenaar • Verzekeringsmaatschappij; • Makelaar
3	Adviesbureau directievoerder
4	Adviesbureau milieukundige processtuurder
5	Adviesbureau milieukundige verificateur
6	Adviesbureau milieukundige partijkeuring
7	Laboratorium analyse grond(water)monsters
8	Aannemer uitvoering sloopwerk
9	Aannemer uitvoering grondsanering, ontgraving
10	Aannemer transport (verontreinigde) grond
11	Aannemer verwerking (verontreinigde) grond opslag/reiniging
12	Aannemer levering aanvulgrond
13	Laboratorium

2.3.1 Opdrachtgevers

De overheid is zelf een belangrijke opdrachtgever. Provincies en gemeenten geven opdracht aan bodemintermediairs voor het uitvoeren van bodemsaneringen in het kader de bodemsaneringprogramma's die zij op grond van de Wbb opstellen. Ook treden provincies en gemeenten als opdrachtgever op voor het uitvoeren van bodemsaneringen om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de herstructurering van oude bedrijfsterreinen en projecten in het kader van de stedelijke vernieuwing (ISV). Provincies en gemeenten besteden veel werkzaamheden betreffende bodemonderzoek, de voorbereiding en de uitvoering van saneringen en de nazorg uit aan adviesbureaus, aannemers en laboratoria. Vanuit hun toetsende rol beschikken zij over voldoende kennis om de uitvoering te sturen. Wel kan sprake zijn van verstrengeling van belangen als de toetsers ook optreden als interne adviseur van de opdrachtgever binnen de provincie of de gemeente.

Voor veel andere opdrachtgevers zoals bedrijven, instellingen, particulieren en woningcorporaties is de uitvoering van een bodemsanering een eenmalige zaak. Deze opdrachtgevers beschikken niet over de benodigde kennis en zijn afhankelijk van een adviesbureau. Veel van deze opdrachtgevers sturen sterk op de beheersing van de kosten. Dit leidt tot prijsconcurrentie tussen adviesbureaus en zet de kwaliteit van de uitvoering van het bodemonderzoek en het opstellen van het saneringsplan die aan de sanering voorafgaan onder druk. Hetzelfde speelt bij de inkoop van de milieukundige begeleiding tijdens de sanering.

Er zijn enkele grote opdrachtgevers die een eigen bodemsaneringsprogramma uitvoeren. Dit zijn zogenaamde grootsaneerders (bijvoorbeeld SBNS en het Ministerie van Defensie). Deze opdrachtgevers beschikken wel over de benodigde kennis. Ook zij besteden de uitvoering uit aan adviesbureaus en aannemers. Hierbij is vaak sprake van raamcontracten.

2.3.2 Adviesbureaus, aannemers en laboratoria

Een belangrijke groep zijn de adviesbureaus, de aannemers en laboratoria. Zij vormen samen de groep van bodemintermediairs. De aannemers omvat de groep bedrijven die bodemsaneringen en het daarmee samenhangende installatiewerk uitvoeren, het transport van (verontreinigde) grond uitvoeren, (verontreinigde) grond opslaan en daarvoor een opslagplaats exploiteren en verontreinigde grond reinigen en daartoe een reinigingsinstallatie exploiteren. De bodemintermediairs zijn per sector goed georganiseerd. Veel van deze actoren zijn in de hele keten rondom de uitvoering van bodemsaneringen en de toepassing van (verontreinigde) grond actief en zijn soms nauw met elkaar verbonden. Bij de adviesbureaus en aannemers gaat het om kleine, vooral lokaal/regionaal maar ook om relatief grote ook nationaal opererende organisaties. Bij de laboratoria gaat het om een beperkt aantal grote landelijk opererende organisaties. Voor specifiek onderzoek (bijvoorbeeld betreffende asbest en micro-organismen) worden ook kleinere gespecialiseerde laboratoria ingeschakeld.

2.3.3 Overige actoren

De adviesbureaus vervullen tijdens de verschillende processen in de keten vaak meerdere rollen en soms zelfs gelijktijdig (bijvoorbeeld directievoerder, adviseur en milieukundig begeleider). Veel adviesbureaus voeren opdrachten uit voor de overheid als opdrachtgever en voor de overheid als bevoegd gezag (beschikkingen, toezicht), terwijl zij gelijktijdig ook overige opdrachtgevers adviseren en bijstaan. De aannemers treden soms op als opdrachtgever (ontwikkelaar) en opdrachtnemer (uitvoerder). Aannemers hebben vaak belangen in ander onderdelen in de keten, bijvoorbeeld transport, opslag en reiniging. Het risico van belangenverstrengeling is reëel.

Naast deze rechtstreeks betrokken spelers zijn er verschillende partijen indirect betrokken. Dit zijn partijen die vooral betrokken zijn bij het houden van toezicht. Het gaat om toezicht door de overheid (bestuursrechtelijk en strafrechtelijk) en om toezicht door de marktpartijen zelf (zelfregulering). Het bevoegde gezag is ook belast met het afgeven van beschikkingen (vaststelling ernst en spoedeisendheid).

	Indirecte actor (toezicht en audit)
14	Overheid toezicht en handhaving • Provincie • Gemeenten • Politie • OM • Inspectie Verkeer en Waterstaat • Waterkwaliteitbeheerders • VROM-Inspectie
15	Certificerende instelling (CI's)
16	Raad voor Accreditatie (RvA))

Voor de uitvoering van het toezicht op saneringen waarvoor een saneringsplan is goedgekeurd zijn de provincies en de grotere gemeenten/samenwerkingsverbanden bevoegd gezag. De Wbb geeft aan om welke gemeenten/samenwerkingsverbanden het gaat. Voor het toezicht van bodemsaneringen in het kader van de Wm is de gemeente die de Wm-vergunning heeft afgegeven bevoegd gezag en

anders de provincie (grotere inrichtingen, afvalverwerkers). Voor de uitvoering van het toezicht op verontreinigde grond in werken (Bsb) of als bodem (Mvg) zijn de gemeenten het bevoegd gezag.

Tenslotte is er een groep van actoren indirect betrokken doordat zij aan opdrachtgevers andere zakelijke diensten verlenen dan onderzoek, advisering en uitvoering. Het gaat om:

	Indirecte actor (overig)
17	Zakelijke dienstverlening • Bankwezen, financiers • Verzekeraars • Accountancy • Advocatuur • Notariaat

2.4 Toetsing en handhaving

2.4.1 Toetsing door het bevoegde gezag

Een initiatiefnemer die een geval van bodemverontreiniging wil aanpakken moet hiervoor een saneringsplan of plan van aanpak opstellen en dit laten toetsen door het bevoegd gezag. Het saneringsplan geeft inzicht in:

- de mate en omvang van de verontreiniging;
- de risico's van de verontreiniging;
- de onderbouwing van de gekozen aanpak;
- het beoogde resultaat van de sanering;
- de wijze van uitvoeren de daarbij te gebruiken technieken;
- de milieukundige begeleiding;
- een terugvalscenario in geval de aanpak niet leidt tot het beoogde resultaat;
- de benodigde vergunningen;
- de kosten;
- veiligheidsmaatregelen en maatregelen om hinder voor de omgeving te beperken.

De initiatiefnemer voegt bij het saneringsplan de resultaten van het bodemonderzoek en een saneringsonderzoek. Het bevoegd gezag toetst het saneringsplan aan het beleid en beoordeelt de handhaafbaarheid ervan.

2.4.2 Handhaving door het bevoegde gezag

Provincies en gemeenten voeren het toezicht en de handhaving in het kader van de Wbb en Wm uit. Het toezicht is vooral objectgericht. Het betreft veldcontroles op locaties waar een bodemsanering wordt uitgevoerd en inspecties van inrichtingen (opslag, reiniging en storten). De basis voor de veldcontroles bij bodemsaneringen is de beschikking op het saneringsplan en het saneringsplan zelf. Bij de inspectie van de inrichtingen is dit de milieuvergunning. Als er bij een sanering ook sprake is van grondwateronttrekking en zuivering vinden ook controles plaats in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewater (waterschap) en de Grondwaterwet (provincie).

De kaders voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving bij bodemsaneringen zijn de HUM-Wbb landbodemonverontreiniging, de Hum-grondstromen en de LOM-sanctiestrategie.

Het toezicht in het kader van de Wm op de afgifte en het transport van verontreinigde grond (grondstromen) is een verantwoordelijkheid van de provincie. In de praktijk wordt dit toezicht vooral projectmatig uitgevoerd in het kader van het algemene toezicht op het transport van afvalstoffen.

De gemeenten zien toe op de naleving van regelgeving voor het toepassen van verontreinigde grond in werken of als bodem. Het toezicht op grondstromen in samenhang met de uitvoering van bodemsaneringen door provincies en gemeenten vindt nog niet op structurele basis plaats²³. Het uitvoeren van het toezicht op grondstromen blijkt in de praktijk lastig uitvoerbaar. Partijen grond zijn moeilijk van elkaar visueel te onderscheiden en worden soms veelvuldige verplaatst.

Bij de uitvoering van het toezicht worden de volgende methoden al dan niet in combinatie toegepast:

- Surveillance en meldingen derden;
- Administratief toezicht (controle administratie grond- en materiaal stromen, debieten);
- Veldcontrole (toezicht tijdens de uitvoering van de sanering op basis van een saneringsplan of een plan van aanpak, controle werking installaties);
- Transportcontrole (geleidebrieven en transportbonnen);
- Verificatieonderzoek (uitvoeren metingen, bemonstering en analyse)

Er is incidenteel sprake van ketentoezicht en ketenhandhaving bij landbodemsaneringen. Het gaat vrijwel altijd om projecten in samenloop met de uitvoering van ketentoezicht gericht op de afvalstoffenketen. Uit de praktijk blijkt dat bij de uitvoering van het ketentoezicht en handhaving bij bodemsaneringen een groot aantal partners zijn betrokken. Samenwerking is noodzakelijk. Dit is echter geen vanzelfsprekende zaak en verdient aandacht. Een ander aandachtspunt is de constatering dat een aantal bodemintermediairs op landelijke schaal opereren terwijl de bevoegdheden voor het toezicht op lokale en regionale schaal zijn georganiseerd. Uitwisseling van toezicht- of handhavingsinformatie vindt niet structureel plaats.

De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat zijn op grond van het Besluit bodemkwaliteit bevoegd ten aanzien van ketenhandhaving.

Voor de strafrechtelijke handhaving wordt verwezen naar paragraaf 5.3

2.5 Zelfregulering

2.5.1 Wettelijke erkenning op basis van certificering

Op grond van het Bbk mogen bepaalde werkzaamheden met betrekking tot de aanpak van bodemsaneringen en het hergebruik van (verontreinigde) grond in werken of als bodem alléén verricht worden door erkende bodemintermediairs. Aan erkenning is de eis van certificering gekoppeld. Het gaat om de volgende werkzaamheden:

- Monsterneming bij partijkeuringen (certificatie op basis van BRL SIKB 1000 of accreditatie op basis van AP04-M);
- Analyse van bouwstoffen (accreditatie op basis van AP04);
- Afgeven van kwaliteitsverklaringen voor bouwstoffen;
- Veldwerk bij milieuhygiënisch bodemonderzoek (BRL SIKB 2000);
- Milieukundige begeleiding en evaluatie van bodemsaneringen (BRL SIKB 6000);

²³ Evaluatie pilotprojecten HUM grondstromen; SEPH regio Midden- en West-Brabant, 2004

- Uitvoering van bodemsaneringen (BRL SIKB 7000);
- Analyse voor milieuhygiënisch bodemonderzoek (AS 3000);
- Bewerking van verontreinigde grond of baggerspecie (BRL SIKB 7500);
- Certificering van rechtspersonen.

Voor een aantal kritische, uitvoerende functies is bovendien een individuele integriteits van toepassing. Gekwalificeerde medewerkers die een of meer van de onderstaande werkzaamheden uitvoeren moeten zijn geregistreerd. Voor de registratie moeten zij een verklaring van goed gedrag overleggen. Op locatie moeten zij het bewijs van registratie kunnen tonen. Persoonsregistratie is van toepassing voor de volgende werkzaamheden:

- monsternemer partijkeuringen (BRL SIKB 1000 of AP04-M);
- veldwerker (BRL SIKB 2000);
- milieukundige processturing (BRL SIKB 6000);
- milieukundige verificatie (BRL SIKB 6000).

2.5.2 Sancties i.k.v. zelfregulering

Op grond van de erkenningsregeling zijn adviesbureaus die de milieukundige begeleiding uitvoeren verplicht om gebreken die tijdens een audit door een certificerende instelling zijn geconstateerd af te handelen conform de eigen regeling voor de afhandeling van klachten, tenzij de certificerende instelling anders aangeeft²⁴. Voor de certificerende instellingen (horizontaal toezicht) geldt een geheimhoudingsplicht voor wat betreft de uitkomsten van een uitgevoerde audit bij een gecertificeerde bodemintermediair. Jaarlijks rapporteren zij in geaggregeerde vorm en anoniem de resultaten van de audits aan het College van Deskundigen Bodembeheer van het SIKB.

Zowel de BRL SIKB 6000 (milieukundige begeleiding en evaluatie van saneringen) als de BRL SIKB 7000 (uitvoering bodemsaneringen) bieden de mogelijkheid aan de Certificerende Instelling om het certificaat direct in te trekken als de certificaathouder fraude heeft gepleegd of een wettelijk voorschrift in zake de milieukundige begeleiding en evaluatie (BRL SIKB 6000) of een wettelijk voorschrift ter zake de bodemsanering, het transport of de verwerking van verontreinigde grond (BRL SIKB 7000) heeft overtreden²⁵.

²⁴ Zie paragraaf 3.12 en 3.15 BRL SIKB 6000, versie 1.3

²⁵ Zie paragraaf 4.11 BRL SIKB 6000, versie 1.3 en paragraaf 4.9 BRL SIKB 7000

3 Analyse van de keten

3.1 Kritische processen in de keten

De kritische processen in de keten zijn in het kader van de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering reeds uitvoerig onderzocht²⁶. Per kritisch proces zijn de kritische processtappen beschreven. In deze paragraaf worden elf kritische processen beschreven. Per kritisch proces is onder meer een beschrijving van risico's en een inschatting van de handhaafbaarheid weergegeven. Hierbij wordt uitgegaan van een analyse waarvan in bijlage 2 een samenvatting is opgenomen. Belangrijkste onderdeel van de bijlage is de risico-inschatting van de kritische processen in de keten.

3.1.1 Landbodemsanering

Onderzoek en analyse

Niet toepassen of slecht gemotiveerd afwijken van de onderzoeksprotocollen voor de uitvoering van het historisch onderzoek, verkennend onderzoek, oriënterend onderzoek en het nader onderzoek leidt vaak tot een foutief of onvolledig beeld van de verontreinigingssituatie en de daarmee samenhangende risico's. Adviesbureaus voeren deze onderzoeken uit in opdracht van de initiatiefnemer. De analyse van bodemonsters en grondwater doen laboratoria. Deze hebben hiervoor veelal raamcontracten met de adviesbureaus afgesloten. In sommige gevallen krijgen zij rechtstreeks opdracht van de initiatiefnemer.

Een onvoldoende uitgevoerd bodemonderzoek kan leiden tot een verkeerde beoordeling van de mate en de omvang van de verontreiniging en de risico's. Het leidt tot een grote mate van onzekerheid en doet in veel gevallen afbreuk aan het saneringresultaat.

Een onvoldoende uitgevoerd saneringsonderzoek kan leiden tot een verkeerd gekozen saneringsvariant en een slecht ontwerp van de sanering. Dit vergroot de kans dat de saneringsdoelstelling niet gerealiseerd wordt. Een adviesbureau voert het saneringsonderzoek uit in opdracht van de initiatiefnemer. Vaak is er samenloop met het opstellen van het saneringsplan.

Een protocol voor de advisering betreffende bodemonderzoek is in voorbereiding.

Ontwerp en planvorming

Een onvoldoende uitgewerkt saneringsplan of plan van aanpak kan leiden tot grote uitvoeringsproblemen. Vaak is hierbij sprake van verhoogde risico's voor de volksgezondheid en het milieu, vertraging, maatschappelijke onrust en grote overschrijdingen van de kosten. Een onvoldoende uitgewerkt saneringsplan is slecht handhaafbaar. Een adviesbureau voert het saneringsonderzoek uit in opdracht van de initiatiefnemer. Ook een aannemer kan betrokken zijn bij het opstellen van het saneringsplan. Soms stelt de aannemer het saneringsplan zelf op (turnkey-projecten).

Het saneringsplan of plan van aanpak met de onderliggende stukken (onderzoeksrapporten) is een belangrijk document. Het vormt de basis voor het bestek op grond waarvan de aannemer de opdracht voor de uitvoering van de sanering verwerft en de sanering uitvoert.

Een protocol voor het ontwerpen en plannen van saneringen is in voorbereiding.

²⁶ Een bodem met kwaliteit, hoofdrapport met bijlagen SIKB okt 2000, [hoofdrapport](#), [bijlagen \(tabellen kritische processtappen\)](#), [processchema's](#)

Uitvoering

De uitvoering van de sanering is een zeer kritisch proces dat vaak min of meer onomkeerbaar is. Maatregelen om fouten of overtredingen ongedaan te maken zijn al snel disproportioneel in relatie tot de risico's. Een directievoerder (namens de opdrachtgever) en een uitvoerder (namens de aannemer) voeren de bodemsanering uit. De directievoerder voert de regie en controleert de uitvoering. Hij wordt hierbij ondersteund door een milieukundig begeleider. De uitvoerder voert het werk feitelijk uit, vaak in samenwerking met verschillende onderaannemers.

De onderstaande tabel geeft de kritische stappen en de afbreukrisico's:

Kritische stap	afbreukrisico
Melden aanvang sanering	Handhaafbaarheid
Aantonen onafhankelijkheid van opdrachtgever	Belangenverstrengeling, fraude
Uitvoeren voorschriften veiligheid en inrichting locatie	Veiligheid en hinder omgeving
Bepalen omvang ontgraving (lateraal en diepte)	Achterblijven van verontreinigingen
Bepalen mate en/of omvang restverontreiniging grond	Verspreiding, onvoldoende risicoreductie
Bepalen mate en/of omvang restverontreiniging grondw.	idem
Inrichten/beheren depots, gescheiden houden partijen	Vermenging en ongewenste verspreiding verontreinigde grond
Bepalen dikte leeflaag	Blootstelling, beoogde functionele gebruik
Uitvoeren voorschriften aanbrengen signaleringslaag	Blootstelling en verspreiding, van verontreinigde grond
Bepalen kwaliteit verontreinigde grond in depot	Verspreiding
Bepalen kwaliteit grond in putwanden	Restverontreiniging, verspreiding
Bepalen kwaliteit grond in putbodem	Restverontreiniging, verspreiding
Bepalen kwaliteit aanvulgrond	Verspreiding, beoogde functionele gebruik
Bepalen kwaliteit bemalingswater vóór zuivering	Onvoldoende zuivering, verspreiding
Bepalen kwaliteit bemalingswater na zuivering	Verspreiding, blootstelling
Bepalen hoeveelheid onttrokken grondwater (debiet)	Onvoldoende zuivering
Afvoeren grond en materialen (kwaliteit, bestemming)	Verspreiding en blootstelling
Aanvoeren grond en materialen (kwaliteit, herkomst)	Beoogde functionele gebruik
Uitvoeren metingen veiligheid en voorkomen hinder	Veiligheid en hinder omgeving
Uitvoeren voorschriften aanwezigheid documenten	Handhaafbaarheid, fraude
Voeren administratie grond- en materiaalstromen	Handhaafbaarheid, fraude
Bijhouden logboek(en)	Handhaafbaarheid, fraude
Uitvoeren monitoringsprogramma	Handhaafbaarheid, verspreiding, blootstelling
Uitvoeren voorschriften rapportage, meetresultaten	Handhaafbaarheid
Uitvoeren voorschriften aanleveren evaluatierapport	Handhaafbaarheid, fraude

De leidraad bij de uitvoering is het goedgekeurde saneringplan en het daarop gebaseerde bestek. Kenmerkend voor de uitvoeringfase is dat het werkelijke verontreinigingsbeeld en de werkelijke situatie in de ondergrond vaak afwijkt van het verwachte beeld. Dit stelt hoge eisen aan de handhaving.

Voor zowel de begeleiding als de uitvoering van bodemsaneringen zijn protocollen beschikbaar.

Van de uitvoering van de bodemsanering moet een evaluatieverslag opgesteld worden. Het evaluatierapport geeft inzicht in het verloop van de sanering. Het geeft de resultaten van de eindkeuring van de bodemkwaliteit na sanering, de partijkeuringen van de af- en aangevoerde partijen en de analyses van het grondwater vóór en na zuivering. Afwijkingen van het saneringplan worden in het evaluatierapport besproken en toegelicht. Tenslotte geeft het evaluatierapport inzicht in de risico's van eventuele restverontreinigingen en de hiermee samenhangende gebruiksbependingen. Het

evaluatierapport wordt opgesteld door het adviesbureau dat de sanering heeft begeleid (directievoering, milieukundige begeleiding).

Een onvoldoende uitgevoerd evaluatieverslag kan leiden tot een verkeerd beeld van het saneringsresultaat en de risico's van restverontreinigingen. Dit kan leiden tot ongewenste blootstelling en verspreiding. Ook kan het belang van toekomstige eigenaars in het geding komen.

Voor het opstellen van een evaluatierapport of werkverslag is een protocol beschikbaar.

Nazorg

Nadat de sanering is afgerond blijven vaak verontreinigingen in de bodem achter. Nazorg is dan noodzakelijk om verspreiding en ongewenste blootstelling te voorkomen. Het adviesbureau stelt hiervoor een nazorgplan op. Het nazorgplan geeft inzicht in de organisatie van de nazorg, de financiering en de te nemen maatregelen (afhankelijk van de risico's). In de meeste gevallen is na sanering sprake van passieve nazorg omdat de risico's van de restverontreinigingen beperkt zijn. In gevallen waar wel sprake is van (mogelijk) onaanvaardbare risico's is actieve nazorg noodzakelijk. Dit betekent dat de saneerder maatregelen moet nemen om de risico's te beheersen. Het gaat dan om actieve nazorg.

De uitvoering van nazorg heeft een sterk beheersmatig karakter. Adviesbureaus, laboratoria en aannemers zijn betrokken bij de uitvoering van actieve nazorg. Als actieve nazorg onvoldoende uitgevoerd wordt kan dit leiden tot ongewenste blootstelling aan verontreinigingen en verspreiding.

Voor de uitvoering van nazorg zijn binnenkort protocollen beschikbaar.

3.1.2 Grondwerk

Onderzoek en analyse

Deze stap is op hoofdlijnen vergelijkbaar met het onderzoek en de analyse bij bodemsanering. Geen of onvoldoende uitgevoerd historisch onderzoek en bodemonderzoek leidt tot een onvoldoende nauwkeurig beeld van de bodemkwaliteit. Dit kan tot gevolg hebben dat de kwaliteit van partijen grond verkeerd ingeschat wordt. Hierdoor kan ongewenste verspreiding (menging) en blootstelling plaatsvinden.

Voor het onderzoek ten behoeve van het opstellen van bodemkwaliteitskaarten met het oog op het toepassen van licht verontreinigde grond gelden specifieke voorschriften. Niet naleven van deze voorschriften leidt tot een onvoldoende nauwkeurig inzicht in de bodemkwaliteit van de ontvangende bodem. Hierdoor kan licht verontreinigde grond toepast worden op een ontvangende bodem die in werkelijkheid van betere kwaliteit is.

Planvorming

Deze stap geeft inzicht in de omvang en de kwaliteit van grondstromen die vrijkomen bij het grondwerk. Het geeft inzicht in de grondbalans en geeft de bestemming aan van de onderscheiden partijen grond. Is er sprake van hergebruik van grond dan geeft het plan de locatie, dimensies en kwaliteitseisen voor de her te gebruiken grond aan. Het werkplan geeft ook aan hoe omgegaan wordt met onvoorziene verontreinigingen. Een adviesbureau stelt het werkplan in opdracht van de initiatiefnemer op.

Een onvoldoende uitgewerkt werkplan maakt het moeilijk om tijdens de uitvoering de grondstromen goed te sturen. Dit kan leiden tot menging van partijen van verschillende kwaliteit en verspreiding van verontreinigde grond. Een onvoldoende uitgewerkt werkplan doet afbreuk aan de handhaafbaarheid.

Uitvoering

De uitvoering van een grondwerk is een zeer kritisch proces dat vaak min of meer onomkeerbaar is. Maatregelen om fouten of overtredingen ongedaan te maken zijn al snel disproportioneel in relatie tot de risico's. Een directievoerder (namens de opdrachtgever) en een uitvoerder (namens de aannemer) voeren het grondwerk uit. De directievoerder voert de regie en controleert de uitvoering. Hij wordt hierbij ondersteund door een milieukundig begeleider en een monsternemer. De uitvoerder voert het werk feitelijk uit, vaak in samenwerking met onderaannemers.

De onderstaande tabel geeft de kritische stappen en de afbreukrisico's:

Kritische stap	afbreukrisico
Melden aanvang werkzaamheden	Handhaafbaarheid
Aantonen onafhankelijkheid van opdrachtgever	Belangenverstrengeling, fraude
Uitvoeren voorschriften veiligheid en inrichting locatie	Veiligheid en hinder omgeving
Uitzetten/markeren zones afwijkende bodemkwaliteit	Vermenging, verkeerd hergebruik, verspreiding, blootstelling
Gescheiden ontgraven grond	Vermenging, verkeerd hergebruik, verspreiding, blootstelling
Inrichten/beheren depots, gescheiden houden partijen	Vermenging, verkeerd hergebruik, verspreiding, blootstelling
Uitvoeren partijkeuringen uitgaande grond	Verkeerd hergebruik, verspreiding, blootstelling
Kwalificatie van partijen op basis van analyseresultaten	Verkeerd hergebruik, verspreiding, blootstelling
Uitvoeren partijkeuringen inkomende grond	Verkeerd hergebruik, verspreiding, blootstelling
Uitvoeren voorschriften aanwezigheid documenten	Handhaafbaarheid, fraude
Voeren administratie grond- en materiaalstromen	Handhaafbaarheid, fraude
Administratie vervoersdocumenten	Handhaafbaarheid, fraude
Bijhouden logboek(en)	Handhaafbaarheid, fraude

Grondwerken waarbij een verhoogde kans is op een illegale sanering zijn aan de orde bij²⁷:

- De revitalisering en herstructurering van bedrijfsterreinen;
- De aanleg van wegen en infrastructuur;
- Woningbouw en utiliteitsbouw in het stedelijke gebied;
- Dijkverhogingen en verbredingen;
- De aanleg van parkeergarages in het stedelijke gebied.

Kenmerk voor de uitvoering van (grote) grondwerken is de dynamiek. Dit stelt hoge eisen aan het toezicht en de handhaving. Partijen grond zijn moeilijk visueel van elkaar te onderscheiden dit maakt het toezicht extra lastig.

Voor de keuring van partijen grond is een protocol beschikbaar. De monsternemer dient wettelijk erkent te zijn.

Nazorg

De uitvoering van de nazorg is vergelijkbaar met de nazorg bij bodemsaneringen. In veel gevallen is de nazorg beperkt tot registratie van de toegepaste verontreinigde grond.

²⁷ Resultaat van een enquête onder 29 toezichthouders op de LOM proeftuin ketenhandhaving op 7-12 2006

3.1.3 Opslag en reiniging van verontreinigde grond

De opslag en de reiniging van verontreinigde grond zijn zeer kritieke processen. Aandachtspunten zijn:

- menging van partijen van verschillende kwaliteit;
- onjuist of niet toepassen van de geldende protocollen voor de bemonstering van partijen en de analyse van monsters;
- de koppeling van analyseresultaten aan een verkeerde partij;
- administratieve fouten (bewust of onbewust) betreffende de registratie van partijen.

De opslag en reiniging hebben een zekere dynamiek door de aan en afvoer van verschillende partijen. De visuele kenmerken veranderen door de opslag en de reiniging. Partijen grond kunnen tijdens opslag en vóór de feitelijke reiniging verplaatst worden. Hierdoor kan de chemische kwaliteit veranderen (vervluchtigen of oxidatie van verontreinigingen). Dit maakt dat partijen moeilijk herkenbaar zijn en dit bemoeilijkt het toezicht.

Voor de keuring van partijen grond is een protocol beschikbaar. De monsternemer dient wettelijk erkent te zijn.

De opslag en reiniging van verontreinigde grond is alleen toegestaan in inrichtingen die daarvoor een milieuvergunning hebben.

Bij de uitvoering van bodemsaneringen en grondwerken waar verontreinigde grond vrijkomt of wordt hergebruikt is vaak sprake van tijdelijke depots of opslagplaatsen. Hiervoor is in veel gevallen geen milieuvergunning nodig. De bodembeschermende voorzieningen en de voorzieningen om partijen goed gescheiden te houden zijn vaak beperkt. Dit vergroot de kans op ongewenste verspreiding en menging.

3.1.4 Storten van verontreinigde grond

Het storten van verontreinigde grond is vergelijkbaar met het storten van andere afvalstoffen. De milieuvergunning stelt eisen aan het storten.

3.1.5 Transport van verontreinigde grond

Het transport van verontreinigde grond is een zeer kritiek proces. Aandachtspunten zijn:

- het bereiken van de juiste eindbestemming;
- mogelijke fraude bij het wegen van vrachten.

Voor het transport van verontreinigde grond (afvalstof) is een milieuvergunning nodig. De milieuvergunning legt administratieve verplichtingen aan de transporteur op.

3.2 Motieven en mechanismen voor niet naleving

De achterliggende oorzaken voor niet-naleving in de bodemsaneringsketen zijn globaal geanalyseerd aan de hand van de Tafel van elf²⁸. Hierbij zijn de kritische processen in de keten en de daarbij betrokken actoren in beschouwing genomen.

3.2.1 Spontane naleving

1 Gebrekkige kennis van de regels

De regelgeving met betrekking tot bodemonderzoek, bodemsanering en het toepassen van grond als

²⁸ De Tafel van Elf, versie oktober 2006; Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving http://www.justitie.nl/images/Veelzijdig%20instrument%20oktober2006_tcm34-9097.pdf

bouwstof is omvangrijk en complex. Kennis van de regelgeving is vooral aanwezig bij de bodemintermediairs. Naar verwachting biedt de erkenningsregeling in het kader van het Besluit bodemkwaliteit voldoende waarborg voor voldoende kennis over de regelgeving bij bodemintermediairs.

2. Kosten wegen niet op tegen de baten

De voordelen voor bodemintermediairs en opdrachtgevers van niet-naleven in termen van geld en tijd kunnen aanzienlijk zijn. Zo kan bijvoorbeeld het toepassen van lichtverontreinigde grond in plaats van schone grond als aanvulmateriaal bij een bodemsanering een voordeel opleveren van €10 - € 20 /per ton. In het kader van het Bodem in Zicht²⁹ van de VROM-Inspectie zijn voor de uitvoering van bodemsaneringen de activiteiten in beeld gebracht waarbij een aanzienlijk voordeel in termen van geld en tijd behaald kan worden.

3 Mate van acceptatie (begrip)

Mede op aandrang van de bodemintermediairs en opdrachtgevers is de bodemregelgeving en de regelgeving voor het toepassen van grond als bouwstof vereenvoudigd en beter op elkaar afgestemd. Eén en ander heeft geresulteerd in nieuwe wettelijke kaders. Bij de ontwikkeling van deze nieuwe kaders zijn de bodemintermediairs en opdrachtgevers intensief betrokken. Naar verwachting draagt dit bij aan een betere acceptatie en begrip.

4 Normgetrouwheid van de doelgroep

Naar verwachting is in het algemeen de normgetrouwheid van de bodemintermediairs toegenomen door de uitkomsten van het onderzoek naar de bouwfraude. Er kan van worden uitgegaan dat bij een deel van de bodemintermediairs de normgetrouwheid nog structureel onvoldoende is. Er is niet exact bekend om hoeveel bodemintermediairs het gaat, maar verwacht kan worden dat dit een beperkt percentage van het totaal is. Belangenverstrengeling tussen bodemintermediairs en binnen de overheid is een reëel risico.

5 Gebrek aan informele controle

De uitvoering van bodemsaneringen geniet grote belangstelling van de omgeving, zeker als het een woningbouwlocatie betreft. Ook lokale milieugroeperingen zijn alert op een goede uitvoering en melden mogelijke overtredingen aan het bevoegd gezag. Naast deze controle door de omgeving is er sprake van zelfregulering en zelfcontrole in de vorm van in- en externe audits. Het is nog onvoldoende duidelijk wat het effect van de zelfregulering op de naleving door de bodemintermediairs is.

3.2.2 Controle

6 Kans op een informele melding

Het is niet bekend hoe de doelgroep de kans op een informele (niet door de overheid) melding in schat. Wel blijken bodemintermediairs bereid te zijn te melden dat collega's herhaaldelijk aanbiedingen doen die lager liggen dan de normaal geachte kostprijs.

7 Kans op controle

Uit het onderzoek Bodem in Zicht van de VROM-Inspectie blijkt dat administratieve controle op de uitvoering van bodemsaneringen incidenteel is en zich beperkt tot de beoordeling van het evaluatierapport. De controlekans is hiermee klein. Uit het onderzoek van de VROM-Inspectie blijkt verder dat het aantal fysieke controles tijdens de uitvoering van bodemsaneringen is toegenomen. De controlekans is hierdoor groter geworden.

8 Kans gesnapt te worden

Het is niet bekend hoe groot de bodemintermediairs de pakkans inschatten. Sommige bodemintermediairs opereren op een landelijke schaal. De bevoegdheden voor het toezicht en de handhaving zijn vooral op lokale en regionale schaal georganiseerd. Dit stelt extra organisatorische eisen aan de uitvoering van het toezicht en de handhaving. Een gebrekkig samenwerking verlaagt de pakkans aanzienlijk.

29 Bodem in Zicht (2001), Bodem in Zicht II (2004) VROM-Inspectie

9 Selectie

Het is niet bekend of de bodemintermediairs een verhoogde pakkans ervaren door selectief toezicht naar aanleiding van eerdere overtredingen.

3.2.3 Sanctie

10 Kans op een sanctie

In het algemeen ervaren de bodemintermediairs de sanctiekans als klein. De kans op een sanctie voor een overtreding verschilt per bevoegd gezag. Veel provincies en gemeenten geven aan de handhaving van Wm prioriteit. Bij een aantal provincies en gemeenten is nog weinig ervaring opgedaan met het opleggen van bestuurlijke sancties na een geconstateerde overtreding van de Wbb. Door een gebrek aan ervaring lijkt de uitvoering van het sanctiebeleid bij die provincies en gemeenten moeilijker van de grond te komen. Sommige overtredingen zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de omvang en mate van restverontreinigingen zijn moeilijk bewijsbaar. Een adequate strafrechtelijke vervolging wordt hierdoor mogelijk belemmerd.

11 Hoogte van een sanctie

De indruk bestaat dat de hoogte van de sancties voor overtredingen niet goed bekend zijn bij opdrachtgevers en bodemintermediairs. Bodemintermediairs zijn wel gevoelig voor negatieve publiciteit naar aanleiding van sancties.

De VROM-Inspectie concludeert in het onderzoek Ketens in Kaart³⁰ dat er op basis van de tafel van elf voor de afvalstroom ernstig verontreinigde grond sprake is van een verhoogde kans op crimineel gedrag. Dimensies voor een spontane naleving, controle en sanctie zijn onvoldoende aanwezig. Ook is er volgens dit onderzoek een verhoogde kans op indirect crimineel gedrag. Van indirect crimineel gedrag kan sprake zijn bij certificerende instanties, andere keuringsinstanties en organisaties die op hun eigen manier niet rechtstreeks betrokken zijn bij het bepalen van de bestemming van grond dan wel het bepalen of grond wel/niet reinigbaar is.

Op grond van de bovenstaande verkenning zijn de onderstaande motieven en mechanismen voor niet naleving afgeleid.

Motief	Actor
Financieel voordeel (direct geld verdienen)	Aannemer, opdrachtgever
Tijd (tijdwinst en voorkomen van vertraging)	Aannemer, opdrachtgever
Toegeven aan druk door opdrachtgever (behoud relatie)	Adviesbureau, aannemer
Continuïteit van werk (prijsconcurrentie dwingt tot scherpe inschrijving),	Adviesbureau, aannemer
Kleine pakkans en geringe sanctie	Adviesbureau, aannemer
Gelegenheidsstructuur (slechte handhaafbare wet- & regelgeving)	Adviesbureau, aannemer, opdrachtgever

³⁰ : Ketens in Kaart, VROM-Inspectie mei 2006

3.3 Risico's van niet naleving

3.3.1 Kansen

De kans op niet naleving wordt vooral bepaald door economische factoren die samen hangen met de kosten van het uitvoeren van een bodemsanering (de kosten zijn hoger dan de baten) en de verwerking van verontreinigde grond. Daarnaast is de factor tijd bij bodemsanering in het kader van projectontwikkeling een belangrijke factor. Vertraging veroorzaakt door bodemverontreiniging leidt tot extra kosten omdat het project niet tijdig opgeleverd wordt. Het behoud van relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de reële mogelijkheid van belangenverstrengeling vergroot de kans op niet naleving eveneens. De kans op niet naleving neemt ten slotte toe door de moeilijke controleerbaarheid (kleine pakkans) tijdens de uitvoering. De resultaten van een sanering zijn achteraf matig tot slecht controleerbaar, mede omdat de resultaten van bodemonderzoek vaak matig reproduceerbaar zijn. Een partij verontreinigde grond is vaak alleen op basis van chemische analyse te onderscheiden van een andere partij. Tijdens transport en opslag en door bewerking verandert de (chemische) karakteristiek van de partij waardoor de herkenbaarheid afneemt.

3.3.2 Handhaaftekort

De onderzoeken Bodem in Zicht geven aan dat er aanvankelijk sprake was van een handhaaftekort met betrekking tot de uitvoering van bodemsaneringen. Ook blijkt uit deze onderzoeken dat bij een groot deel van het bevoegd gezag de afgelopen jaren sprake is van een verbetering. Er is niet recent onderzoek gedaan naar structurele handhaving op landelijk niveau ten aanzien van grondstromen en de toepassing van verontreinigde grond in werken of als bodem. Wel heeft de VROM-Inspectie bij de uitvoering van de Bodem in Zicht onderzoeken en het tweedelijns toezicht meerdere signalen gekregen dat de handhaving hier gebreken vertoont.

3.3.3 Effecten

Onvoldoende uitgevoerde bodemsaneringen met name op woningbouwlocaties zorgen vrijwel altijd voor grote maatschappelijke onrust (sociaal effect). In sommige gevallen is zelfs sprake van acute risico's voor de volksgezondheid door een sterk verhoogde blootstelling aan schadelijke stoffen (bijvoorbeeld asbest, gechloreerde oplosmiddelen).

Verontreinigde grond zal bij lekken uit de keten in veel gevallen weer onderdeel van de bodem gaan uitmaken en daar bodemverontreiniging veroorzaken of wel leiden tot een mindere bodemkwaliteit door diffuse verontreiniging. In beide gevallen verslechtert de bodemkwaliteit en dit kan op den duur leiden tot een verslechtering van de grondwaterkwaliteit en mogelijk de drinkwaterkwaliteit. Het effect van niet naleving voor de thema's klimaat, verzuring, externe veiligheid zijn beperkt.

Slecht uitgevoerde saneringen bedreigen voorts de integriteit van de uitvoering. Het leidt tot aantasting van de geloofwaardigheid van de overheid en het systeem van bodemsaneringen en verwijdering van hierbij vrijkomende (ernstig) verontreinigde grond.

3.3.4 Risico

Het risico van niet naleving is gedefinieerd als: $\text{risico} = \text{effect} \times \text{kans} \times \text{handhaaftekort}$.

Op basis van het bovenstaande is sprake van een groot risico van niet naleving op verschillende momenten in de keten van bodemsanering en het toepassen van verontreinigde grond. In het volgende hoofdstuk "samenvatting en conclusies" zijn de meest kritieke stappen in de keten benoemd.

3.4 Samenvatting en conclusies voor toezicht en opsporing

3.4.1 Samenvatting

Niet naleving van de voorschriften die betrekking hebben op de bodemketen kan leiden tot onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid en het milieu en maatschappelijke onrust.

Adviesbureaus, laboratoria en in mindere mate aannemers zijn tijdens deze stappen in het proces vaak op verschillende momenten actief. Behoud van relatie met de opdrachtgever, prijsconcurrentie en geldelijk gewin zijn voor deze actoren motieven voor niet naleving.

Uit de voorgaande analyse kunnen de meest kritieke stappen in de keten worden benoemd. Deze zijn hieronder samengevat.

Uitvoering van landbodemsaneringen en grondwerken

De uitvoering van landbodemsaneringen en grondwerken is een zeer kritiek proces in de keten. Het gaat om een complex proces met veel verschillende deelstappen die vaak gelijktijdig uitgevoerd worden. De kans op fouten is groot. Tijdens de uitvoering komt sterk verontreinigde grond vrij. De verwerkingskosten zijn hoog. Niet naleving van de voorschriften kan leiden tot onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid en het milieu, maatschappelijke onrust, schade aan de belangen van derden en verstoring van de markt door valse concurrentie. Adviesbureaus en aannemers zijn de belangrijkste actoren. Daarnaast hebben ook laboratoria een stevig belang vanwege het analysewerk dat noodzakelijk is. Geldelijk gewin is een belangrijk motief voor niet naleving, daarnaast spelen ook, tijdsdruk, prijsconcurrentie en behoud van relatie met de opdrachtgever een rol. Direct toezicht op de uitvoering is mogelijk en bij een goede timing ook effectief.

Nazorg bodemsanering

Uitvoering van actieve nazorg is in sommige gevallen een kritieke stap. Actieve nazorg is goed te organiseren in het kader van regulier beheer. De kans op fouten is minder groot dan bij de uitvoering van saneringen. De negatieve effecten zijn beperkt en in de meeste gevallen is herstel mogelijk. In specifieke gevallen waar de nazorg het karakter heeft van een langdurige sanering is de uitvoering kritiek. De uitvoering van de nazorg is dan vergelijkbaar met de uitvoering van een sanering.

Opslag, transport en reiniging van verontreinigde grond

De opslag, transport en de reiniging van verontreinigde grond zijn zeer kritieke stappen in de keten. Het gaat om dynamische processen waarop vanwege de moeilijke herkenbaarheid van partijen grond moeilijk toezicht gehouden worden. Het financiële voordeel van niet naleving is groot. Actoren zijn grondreinigers, aannemers (soms hebben zij een belang in een reinigingsbedrijf) en adviesbureaus (partijkeuringen). Ook prijsconcurrentie en behoud van relatie met de opdrachtgever zijn motieven voor niet naleving. Toezicht en handhaving bij inrichtingen is structureel en vindt plaats op grond van de Wm.

Er is een nauwe samenhang met de uitvoering van saneringen en grondwerken. Direct toezicht op grondstromen is vanwege de moeilijke herkenbaarheid van partijen grond in het reguliere toezicht moeilijk uitvoerbaar. In situaties dat er signalen zijn over overtredingen is het mogelijk om bijzondere ketentoezichtsmiddelen (hetzij toezicht of strafrecht) in te zetten om meer duidelijkheid te verkrijgen over de aard van de overtreding.

Naleefgedrag intermediairs

De oorzaak van gebrekkig naleefgedrag kan grofweg worden verdeeld in twee categorieën:

- het op incidentele basis falen van de kwaliteitscontrole van de intermediair of
- het op structurele basis begaan van overtredingen door de intermediair.

Bij bodemintermediairs (adviesbureaus en aannemers) die werkzaamheden uitvoeren in de bodemsaneringsketen en die niet erkend zijn conform het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer of die dat wel zijn maar de verplichtingen structureel niet of onvoldoende naleven kan een belangrijk naleefrendement worden gerealiseerd. Door LOM-ketentoezicht op deze groep te richten worden in de eerste plaats milieurisico's verminderd en wordt maatschappelijke onrust door kwalitatief slecht uitgevoerde bodemsaneringen of door het onjuist toepassen van verontreinigde grond in werken of als bodem voorkomen. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het vertrouwen in de rechtsorde. In de tweede plaats wordt een bijdrage geleverd aan gezonde marktverhoudingen. Bodemintermediairs die de regelgeving niet of onvoldoende naleven hebben een ongewenst concurrentievoordeel omdat zij bijvoorbeeld niet de kosten dragen van de kwaliteitsborging waaraan KWALIBO erkende bodemintermediairs zich hebben verplicht. Hiervan kan een positief effect op de kwaliteit van de uitgevoerde saneringen uitgaan.

3.4.2 Conclusies

1. Het directe toezicht in de keten moet zich richten op de meest kritische processen in de keten. Dit zijn de uitvoering van landbodemsaneringen en grondwerken, het transport en de opslag en reiniging van verontreinigde grond. De gevolgen van niet naleving zijn hier het grootst en kunnen leiden tot onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid (blootstelling) en het milieu(verspreiding), maatschappelijke onrust, schade aan de belangen van derden en valse concurrentieverhoudingen in de markt;
2. De belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de meest kritische processen in de keten zijn de adviesbureaus, aannemers (uitvoering, opslag, transport en reiniging) en de laboratoria. Samen vormen zij de groep van bodemintermediairs;
3. De bodemintermediairs zijn in de hele keten actief;
4. Zelfregulering met betrekking tot de uitvoering van de werkzaamheden door de bodemintermediairs is wettelijk verplicht en goed ontwikkeld. Dit biedt goede mogelijkheden voor toezicht en handhaving op maat;
5. Naleving van de wettelijke verplichtingen door de bodemintermediairs staat onder druk. Motieven voor niet naleving zijn geldelijk gewin, tijdsdruk, behoud van relatie en prijsconcurrentie;
6. Het toezicht en de handhaving op de kritische processen in de keten zijn georganiseerd op lokaal en regionaal niveau. Dit sluit niet goed aan bij de landelijke schaal waarop sommige bodemintermediairs opereren en verklaart mogelijk voor een deel de geringe pakkans. Om beter grip op deze actoren te kunnen krijgen zijn vermoedelijk aanvullende organisatorische voorzieningen nodig. Dit vraagt nader onderzoek.
7. Het volgen van verontreinigde grondstromen in de keten is voor het bevoegde gezag moeilijk uitvoerbaar. Om succesvol toezicht uit te kunnen oefenen en om tot opsporing te komen dienen de handhavingpartners hun inspanningen op elkaar af te stemmen en zonodig bijzondere middelen zoals administratief toezicht en tracers, in te zetten.

4 Interventies om het naleefgedrag te bevorderen

4.1 Probleemomschrijving

Ten aanzien van landbodemsaneringen en de verwijdering en toepassing van daaraan gerelateerde grondstromen zijn de afgelopen jaren knelpunten rond de naleving aangetoond. De pakkans en de sanctiekans zijn klein terwijl in veel gevallen sprake is van afwijkingen van de aanpak waarmee het bevoegde gezag heeft ingestemd. Veel van de geconstateerde afwijkingen van het saneringsresultaat zijn het gevolg van de wijze waarop bodemintermediairs de landbodemsanering begeleiden en uitvoeren. Bij onderzoek naar de uitvoering van VROM-regelgeving door gemeenten bleek het Bouwstoffenbesluit tot de groep wettelijke taken te horen waar door de VROM-Inspectie de meeste verbeterpunten zijn benoemd.

Onderzoek toont aan dat er bij landbodemsaneringen herhaaldelijk restverontreinigingen achterblijven die niet door het bevoegd gezag zijn geconstateerd of waarover de desbetreffende bodemintermediair niet of onvoldoende aan het bevoegd gezag heeft gerapporteerd. Bovendien wordt ernstig verontreinigde grond in de keten gebracht waarvan de samenstelling onvoldoende duidelijk is. Als gevolg van onder meer vermenging van partijen grond, vergroot dit verderop in de keten het risico van ongewenste toename van verspreiding van verontreiniging door toepassingen op de bodem. Een ander probleem dat zich voordoet is dat bij onvoldoende uitgevoerde landbodemsaneringen risico's ontstaan voor toekomstige (ver)kooptransacties van het desbetreffende perceel.

Bodemintermediairs spelen al vanaf het begin van de aanpak van bodemverontreiniging een belangrijke rol. Deze marktpartijen hebben de expertise in huis om bodemverontreinigingen te saneren. Ook in de verwijderingsketen van (ernstig) verontreinigde grond hebben bodemintermediairs een belangrijke rol. In de praktijk blijkt dat al dan niet bewuste fouten worden gemaakt in de uitvoering. Aan deze fouten liggen verschillende redenen ten grondslag, te weten:

- ondeskundigheid bij bodemintermediairs;
- ondeskundigheid bij het bevoegd gezag;
- ondeskundigheid bij opdrachtgevers;
- gebreken in het toezicht en de handhaving;
- financiële voordelen bij regelovertreding;
- knelpunten in wet- en regelgeving;
- ontbreken handhavingscultuur bodem bij het bevoegde gezag;
- onvoldoende selectief en gericht toezicht waardoor de –subjectieve- pakkans te laag is.

4.2 Interventies

Op basis van deze veelheid aan oorzaken zijn oplossingen/interventies langs verschillende sporen gekozen. Een aantal zijn reeds uitgewerkt anderen moeten nog worden gestart. Deze maatregelen zijn hieronder omschreven. Zij bieden de context waarbinnen de verbetering van de bodemkwaliteit zoals deze in de beleidskaders is vastgelegd dient te worden gerealiseerd.

4.2.1 Verbetering wettelijk kader

Om knelpunten in de wet en regelgeving op te lossen is het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) ingesteld. Ook zijn aan de Wet bodembescherming een aantal artikelen toegevoegd ter bevordering van de handhaafbaarheid van de saneringsregeling. Voorbeeld hiervan is een verplichte melding van wijzigingen in het saneringsplan door de opdrachtgever van de sanering.

Ten aanzien van knelpunten ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid die in de praktijk naar voren komen zal feed-back moeten worden gegeven naar de desbetreffende beleidsdirectie van VROM.

4.2.2 Bevorderen deskundigheid en integriteit bij bodemintermediairs

De Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer heeft in 2000 kritische processtappen in de bodemketen in beeld gebracht. Op basis hiervan zijn uitvoeringsprotocollen voor kwaliteitsborging ontwikkeld.

De deskundigheid en bij bodemintermediairs wordt bevorderd met de Kwalibo- regelgeving. Deze maakt onderdeel uit van het Besluit bodemkwaliteit. De Kwalibo-regelgeving maakt gebruik van kwaliteitsborging, aantoonbaar te maken via certificatie en accreditatie. Deze instrumenten van zelfregulering zijn al geruime tijd in het bodembeheer beproefd. Ervaringen met bijvoorbeeld de laboratoria leren dat hiervan een behoorlijke kwaliteitsimpuls uitgaat.

Een positieve ontwikkeling in dit kader is het door de Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem ontwikkelde instrument VISI. VISI streeft naar het verkrijgen van eenduidige, controleerbare en reproduceerbare grondslagen voor de werkprocessen bij bodemsanering en grondverwerking en de interacties tussen bodemintermediairs, vergunningverlenende, en handhavende overheid. In potentie kan hiermee een vermindering van de toezichtlast voor bodemintermediairs worden gerealiseerd waarvan is vast komen te staan dat zij de regelgeving aantoonbaar goed naleven.

Certificatie en accreditatie vormen geen goede instrumenten om integriteit van uitvoerders te verbeteren en daarmee fraude te voorkomen. Ter verbetering van de integriteit zet de Kwalibo-regeling in op andere instrumenten, zoals de verplichting om een verklaring omtrent het gedrag te overleggen en de mogelijkheid om intermediairs direct aansprakelijk te stellen (via schorsing of intrekking van de erkenning).

4.2.3 Bevorderen kwaliteitsborging bij het bevoegd gezag

Inmiddels worden provincies en gemeenten beter ondersteund bij de invulling van hun toezichts- en handhavingstaak. Er wordt een vanuit de VROM-geïnitieerde kwaliteitsimpuls voor het functioneren van het saneringsproces gegeven. In de normbladen 8001 (provincies) en 8002 (gemeenten) van de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) staan normen voor de uitvoeringstaken beschreven. Ook heeft het SIKB gedefinieerd wat adequate handhaving van de saneringsparagraaf van de Wet bodembescherming inhoudt. Hiertoe is door het SIKB de "Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb" en de "Handhavingsuitvoeringsmethode Wbb" opgesteld.

Verder is in juli 2006 de Stimuleringsregeling kwaliteitszorg door VROM ingesteld. Deze beoogt de provincies en gemeenten te stimuleren de kwaliteit van de uitvoering van hun taken in het bodemsaneringsbeleid te verbeteren. Deze regeling kent een extra apparaatkostenvergoeding toe aan gemeenten en provincies die willen investeren in kwaliteitsborging. Medio november 2006 maakten 31 van de 41 bevoegde gezagen gebruik van deze regeling. Vanaf 2007 voeren de deelnemende overheden een systeem van onderlinge visitaties in.

De bevordering van de kwaliteitsborging bij het bevoegd gezag (provincies en gemeenten) wordt vanaf 2007 met financiële prikkels worden gestimuleerd. Het bevoegd gezag Wet bodembescherming krijgt van VROM extra financiële middelen indien ze de kwaliteit van haar processen borgt. Daarnaast heeft VROM afspraken gemaakt over het coachen en ondersteunen van het bevoegde gezag.

Per 01.01.2005 is Bodem+, als onderdeel van Senter Novem operationeel. Via Bodem+ kan actief begeleiding aan het bevoegde gezag worden geboden. Het bevoegde gezag kan hiermee onder meer kritischer de producten van bodemadviesbureaus toetsen.

Kwalitatieve verbeteringen dienen met name het bevoegde gezag in staat te stellen een beter tegenwicht tegen bodemintermediairs te bieden.

4.2.4 Vergroten deskundigheid van opdrachtgevers

Teneinde de deskundigheid van opdrachtgevers te vergroten, stimuleert VROM de bundeling van te verlenen opdrachten bij grotere organisaties. Een voorbeeld daarvan is de Stichting Bodemsanering NS, die alle opdrachten voor de sanering van NS-percelen verzorgt en een systeem heeft ontwikkeld voor het beoordelen van de kwaliteit van uitgevoerde onderzoeken en saneringen. Een ander voorbeeld is de komst van het Bodemcentrum, een initiatief van de koepels van het bedrijfsleven om te komen tot een efficiënte bundeling van technische en financiële expertise. In het kader van bestuurlijke integriteit is het van belang dat correct wordt omgegaan met de dubbelfunctie van bevoegd gezag en opdrachtgever.

4.2.5 Toereikendheid handhavingsinstrumentarium

De bestuurlijke- en strafrechtelijke handhavingspartners hebben inmiddels voldoende wettelijke instrumenten in handen om te interveniëren bij intermediairs. Met name nu met het Besluit bodemkwaliteit de ketenbevoegdheid van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-Inspectie is geïntroduceerd is een “gat in het ketentoezicht” gedicht. Met de komst van het Bbk kunnen naast handhavingsinterventies zoals proces verbaal en dwangsom ook de intermediairs in de keten worden geconfronteerd met een intrekking/schorsing van hun erkenning. Hiermee wordt de mogelijkheid geboden om intermediairs die zich structureel niet aan de regelgeving houden (tijdelijk) uit de markt te halen.

Naast het bevoegde gezag beschikt de particuliere sector over een sanctie-instrumentarium. Dit is in handen van certificerende instellingen en de Raad voor Accreditatie, Tussen de publieke en private handhaving zal zich een wisselwerking moeten ontwikkelen.

4.2.6 Versterken toezicht en de handhaving

Er lopen verschillende projecten om noodzakelijke verbeteringen in de handhaving door te voeren. Het project “Definiëring kwaliteit van het toezicht op bodemsaneringen” van de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) heeft op initiatief van VROM geresulteerd in een handreiking adequaat toezicht Wbb en een Handhavings UitvoeringsMethode (HUM) Wbb landbodemonverontreiniging. Er wordt nog gewerkt aan een handreiking om de handhaafbaarheid van beschikkingen te verbeteren. Deze instrumenten moeten uiteindelijk resulteren in een kwaliteitsverbetering van het toezicht door het bevoegde gezag Wbb.

Een goede uitvoeringskwaliteit houdt ook in dat het bevoegde gezag in staat is om hun capaciteit selectief te prioriteren. Enerzijds gericht op saneringen waar een verhoogd risico aanwezig is, anderzijds gericht op saneringen waar intermediairs bij zijn betrokken waarmee het bevoegde gezag ervaringen heeft opgedaan die intensiever toezicht rechtvaardigen.

4.2.7 Inzetten interbestuurlijk toezicht

De VROM-Inspectie onderzoekt bij het bevoegde gezag de kwaliteit van de taakuitvoering. Op basis van de Bodem in Zicht-projecten zijn met alle individuele gemeenten en provincies specifieke verbeterafspraken gemaakt over de uitvoering van hun Wbb-toezicht. Het bevoegde gezag heeft inmiddels behoorlijk wat verbeteringen doorgevoerd. Achterblijvende gemeenten en provincies kunnen op bijzondere aandacht van de VROM-Inspectie rekenen.

Naast het maken van verbeterafspraken zet de VROM-Inspectie ook in op kennisverspreiding- en bevordering. De “Minimum-criteria voor toezicht op bodemsaneringen” uit Bodem in Zicht II vormde de grondslag voor de SIKB-Handreikingen. Hierin is ook gebruik gemaakt van in Bodem in Zicht III beschreven methodiek voor bodemkundig verificatieonderzoek.

De door het LOM vastgestelde SIKB-Handreikingen zullen mede worden gehanteerd als maatlat voor verder interbestuurlijk toezicht.

4.2.8 Uitwisseling- en analyse van toezichtinformatie; toezichtloket bodem

Door de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat wordt in het kader van de implementatie van het Bbk gewerkt aan de ontwikkeling van een Toezichtloket bodem. Op basis hiervan kan toezicht informatie worden geanalyseerd waardoor structurele overtredingen in beeld kunnen worden gebracht ten behoeve van de prioritering van het ketentoezicht.

Bij de analyse van toezichtinformatie moet worden samengewerkt met particuliere certificerende instellingen die intermediairs auditen.

4.2.9 Ketentoezicht en -handhaving

Het bodemtoezicht en handhaving vindt thans nog versnipperd plaats. Een klein deel van het bevoegde gezag zet structureel in op ketentoezicht en -handhaving. Desgevraagd weten individuele toezichthouders wel te vertellen wie in hun regio de “rotte appels” onder de bodemintermediairs zijn. Hiervan bestaat geen onderbouwd landelijk beeld. Ook bestaat weinig inzicht in de belangenverstrengelingen onder bodemintermediairs. Er is bij het bevoegde gezag nog weinig vertrouwen dat onderling doorgeven signalen ook daadwerkelijk worden opgepakt. Structureel en feitengestuurd ketentoezicht is nog niet van de grond gekomen.

Slechts in beperkte mate functioneert er een netwerk bij het bevoegde gezag voor bijvoorbeeld uitwisselen van ervaringen over toepasbaarheid van handhavingsinstrumenten en identificatie onderzoeksobjecten. Vanuit Bodem+ is hiermee een start gemaakt.

De verwachting is dat op basis van goed ketentoezicht de pakkans, of in ieder geval de subjectieve pakkans, groter wordt. Daarvan zal een preventieve werking uitgaan.

4.3 Conclusie

In de tabel hieronder is een overzicht gegeven van de interventiemix.

	Interventie	Omschrijving	Fase	LOM-Partners
1	Bruikbaarheid regelgeving	Feed-back geven aan beleidsdirecties over ervaringen t.a.v. handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid nieuwe regelgeving.	Start na van kracht worden Bbk	IVW en VI geven signalen van o.m. provincies en gemeenten door aan beleidsdirecties.
2	Zelfregulering branches	Toetsing werking systeem CI's en RvA op basis van signalen.	Start na van kracht worden Bbk	VI – IVW
		Onderhouden netwerk van o.m. brancheverenigingen om signalen uit te wisselen.	Permanent	VI-IVW
		Vergroten deskundigheid opdrachtgevers.	loopt	Initiatief min.VROM
3	Voorlichting en kennisbevordering bevoegde gezag	Kwaliteitsborging uitvoering algemeen.	permanent	Bodem+, SIKB, VI
		Verbeteren kwaliteit bodemtoezicht.	loopt	Bodem+, SIKB, VI
4	Interbestuurlijk toezicht	Aanspreken “achterblijvers” onder het bevoegde gezag.	Start medio 2007	VI, provincies, gemeenten

5	Uitwisseling en analyse handavingsinformatie	Starten "Toezichtloket Bodem"; - verzamelen en analyse - herkennen structurele knelpunten - input voor prioritering	In oprichting	VI – IVW beheren
		Opzetten regionale platformen voor uitwisseling ervaringen met intermediairs en toepassing toezicht- en opsporingsinstrumenten.	Starten cq doorontwikkelen bestaande initiatieven	LOM, VI, IVW gemeenten, provincies, wkb's
		Wisselwerking publiek / privaat (CI's – RvA) toezicht .	Starten	VI – IVW
6	Versterken handhaving	Implementatie LOM-sanctiestrategie t.a.v. geconstateerde overtredingen (zowel bestuurlijk- als strafrechtelijk optreden).	Nader invullen praktijkafspraken	OM - het bevoegde gezag
7	Ketentoezicht bodemsanering en landstromen verder ontwikkelen	Selectief ketentoezicht opzetten; - maatwerk bieden t.a.v. structurele overtreders - pakkans / preventieve werking vergroten - tegengaan concurrentievervalsing in branche.	Starten met uitvoering ketenhandhaving op basis van pilot	VI trekker; provincies; gemeenten; Politie, OM IVW en wkb's worden betrokken bij concrete cases

Op basis van deze "interventiemix" moet korte termijn invulling aan de volgende acties worden gegeven;

1. starten met pilot ketenhandhaving ten aanzien van structurele overtreders onder de bodemintermediairs. Voor de uitvoering van het pilotproject is in hoofdstuk 6 een plan van aanpak opgenomen;
2. opstarten van het Toezichtloket Bodem;
3. opzetten van ervaringuitwisseling en kennisbevordering door handhavers, bijvoorbeeld door regionale bodemhandhavingsplatforms in te stellen cq. verder uit te bouwen;
4. nader invulling geven aan praktijkafspraken over de verhouding toezicht en strafrechtelijk onderzoek.

Met de overige openstaande acties dient medio 2007 te worden gestart.

5 Interventiestrategie ketenhandhaving

Wat betreft ketenhandhaving is in het voorgaande hoofdstuk de conclusie getrokken dat de ketenhandhaving zich moet richten op naleving en zelfregulering door de bodemintermediairs. Deze nieuwe interventiestrategie heeft een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de reguliere vormen van toezicht en handhaving. Het biedt de mogelijkheid om bodemintermediairs die de zelfregulering structureel niet goed naleven, de zogenaamde 'free-riders', gericht aan te pakken op basis van signalen uit de hele keten. Dit vergroot de pakkans en de sanctiekans sterk en verhoogt het preventief effect van toezicht. Dit zal het calculerend gedrag van de bodemintermediairs ontmoedigen. Ook kan de aanpak van 'free-riders' leiden tot onderzoek naar andere betrokken actoren zoals opdrachtgevers die structureel aanzetten tot niet naleving en aannemers die verontreinigde grond transporteren, opslaan en reinigen.

5.1 Informatie en analyse

Ketentoezicht is slechts mogelijk wanneer gebruik kan worden gemaakt van informatie die verkregen is bij de toetsing van bodemonderzoeken, saneringsonderzoeken en saneringplannen, evaluatierapporten en meldingen in het kader van het Besluit bodemkwaliteit. Verder moet gebruik gemaakt worden van de resultaten van reguliere veldcontroles en verificatieonderzoeken bij saneringen en grondwerken en om de resultaten van inspecties bij inrichtingen voor de opslag en de reiniging van verontreinigde grond. De HUM-grondstromen en de Hum- Wbb landbodemonverontreiniging geven voor de uitvoering van dit toezicht de juiste aangrijpingspunten en methoden. Ten slotte kan gebruik gemaakt worden van informatie uit de ketenhandhaving van andere ketens (bijvoorbeeld bouw- en sloopafval en asbest), van informatie betreffende de opsporing van milieudelicten en van informatie van bodemintermediairs zelf.

Op grond van de analyse van alle verkregen informatie kan een beeld worden verkregen van bodemintermediairs die de zelfregulering structureel overtreden (waaronder free-riders). Deze manier van werken maakt het mogelijk om duidelijke prioriteiten te stellen voor de inzet van ketentoezicht. Bij projecten van de geselecteerde bodemintermediairs kan in het hele land gericht toezicht gehouden worden. Bij overtreding wordt de LOM-sanctiestrategie toegepast. Zonodig kan de erkenning geschorst of ingetrokken worden. Hierdoor zal de concurrentievervalsing sterk worden verminderd.

5.2 Interventiemomenten

Om de uitvoering van toezicht en opsporing af te kunnen bakenen zijn hieronder per processtap in de grondketen de specifieke interventiemomenten in beeld gebracht. Voorts is aangegeven welke actor/bodemintermediair hierbij actief is. De interventiemomenten zijn bepaald aan de hand van een analyse van de milieurisico's, het naleefgedrag en de handhaafbaarheid. Uitvoering van de handhaving gericht op deze interventiemomenten vergroot de pakkans en de sanctiekans.

Bemonstering en analyse

Bij bijna alle processtappen in de keten is sprake van bemonstering en analyse van de bodem of van partijen grond. Hierbij zijn uitsluitend erkende adviesbureaus en laboratoria betrokken.

Specifieke aandachtspunten zijn:

- De gekozen onderzoeks- en bemonsteringstrategie;
- De toegepaste bemonsteringsmethode;
- De toegepaste analysemethoden en -technieken;
- De toetsing en interpretatie van de analyseresultaten.

Belangrijk hierbij is dat de juiste protocollen zijn toegepast en dat de bemonstering en analyse zijn uitgevoerd conform deze protocollen. Interventiemomenten voor de ketenhandhaving zijn er vooral bij de uitvoering van saneringen en grondwerken en zijn gericht op de genoemde aandachtspunten. De interventies kunnen zich ook richten op deze aandachtspunten bij de opslag, het transport en de reiniging van verontreinigde grond.

Uitvoering van saneringen en grondwerken

Bij de uitvoering van saneringen en grondwerken is sprake van een verhoogde kans dat de bodemintermediairs de zelfregulering niet naleven. Hierbij spelen naast de adviesbureaus en laboratoria vooral ook de aannemers een belangrijke rol.

Specifieke aandachtspunten hierbij zijn:

- Het bepalen van de kwaliteit van de in- en uitgaande grondstromen (o.a. aanvulgrond);
- De kwaliteitsverklaringen van in- en uitgaande grondstromen;
- Het gescheiden ontgraven van partijen van verschillende kwaliteit;
- Het gescheiden houden van partijen in depots;
- De registratie en administratie van de partijen.
- Het bepalen van de omvang van ontgraving;
- Het vaststellen van de mate en omvang van restverontreinigingen;
- De afvoer en bestemming van verontreinigde grond en materialen;
- Het hergebruik/toepassen van verontreinigde grond op de juiste plaats (zone met een bepaalde bodemkwaliteit). De interventiemomenten zijn gericht op deze aandachtspunten.

Opslag en reiniging

Specifieke aandachtspunten bij de opslag en reiniging zijn:

- Het gescheiden houden van partijen in depots;
- De kwaliteitsverklaringen van de partijen;
- De registratie en administratie van de partijen.

De interventies bij het ketentoezicht zijn niet primair gericht op de opslag en reiniging. In sommige gevallen kan hier wel aanleiding voor zijn. De interventiemomenten zijn dan gericht op de bovengenoemde aandachtspunten.

Transport

Specifieke aandachtspunten bij het transport zijn:

- Transportbonnen en begeleidingsbrieven;
- De eindbestemming;
- De kwaliteitsverklaringen van de partijen;
- De registratie en administratie van de partijen.

De interventies bij het ketentoezicht zijn niet primair gericht op het transport. In sommige gevallen kan hier wel aanleiding voor zijn. De interventiemomenten zijn dan gericht op de bovengenoemde aandachtspunten.

Overzicht interventiemomenten

Processtap	Interventiemoment	Actor
Uitvoering bodemsanering	Bemonstering • onderzoeks- en bemonsteringstrategie; • bemonsteringsmethode. Analyse • analysemethoden en –technieken. Toetsing en interpretatie Ontgraving • omvang; • gescheiden ontgraven partijen.	Adviesbureau, monsternemer Laboratorium Adviesbureau, projectleider Adviesbureau, aannemer
Uitvoering bodemsanering	Depot/opslag • gescheiden houden partijen; • registratie en administratie. Onderzoek restverontreiniging Hergebruik verontreinigde grond Kwaliteit aanvulgrond Registratie en administratie partijen	Adviesbureau, aannemer Adviesbureau Adviesbureau, aannemer Adviesbureau, aannemer Adviesbureau, aannemer
Uitvoering grondwerk	Bemonstering • onderzoeks- en bemonsteringstrategie; • bemonsteringsmethode. Analyse • analysemethoden en –technieken Toetsing en interpretatie Ontgraving • omvang; • gescheiden ontgraven partijen. Depot/opslag • gescheiden houden partijen; • registratie en administratie. Hergebruik verontreinigde grond Registratie en administratie partijen	Adviesbureau, monsternemer Laboratorium Adviesbureau, projectleider Adviesbureau, aannemer Adviesbureau, aannemer Adviesbureau, aannemer Adviesbureau, aannemer
Opslag en reiniging	Bemonstering • onderzoeks- en bemonsteringstrategie; • bemonsteringsmethode. Analyse • analysemethoden en –technieken. Toetsing en interpretatie Depot/opslag • gescheiden houden partijen; • splitsen/samenvoegen; • registratie en administratie. Kwaliteitsverklaringen van partijen Registratie en administratie partijen	Adviesbureau, monsternemer Laboratorium Adviesbureau, projectleider Aannemer Aannemer, leverancier Aannemer
Transport	Transportbonnen en begeleidingsbrieven Eindbestemming Kwaliteitsverklaringen van partijen Registratie en administratie partijen	Aannemer, transporteur Aannemer, transporteur Aannemer, transporteur Aannemer, transporteur

5.3 Verhouding strafrechtelijk- en bestuursrechtelijk optreden

De LOM sanctiestrategie is bepalend voor de vraag wanneer door toezichthouders geconstateerde overtredingen moeten leiden tot het opmaken van een proces-verbaal. Elementen uit deze afweging zijn onder meer of er sprake is van een (doelbewuste) overtreding van een kernbepaling, calculerend of malafide gedag, cumulatie van overtredingen of directe aantasting van milieu, openbare gezondheid, geloofwaardigheid van de overheid of eerlijke concurrentie. In onder meer de Handhavingsuitvoeringsmethode landbodemsanering is ten aanzien van dit beleidsveld een nadere invulling van de sanctiestrategie gegeven.

Uit recent onderzoek van de VROM-Inspectie bij Wbb-gemeenten bleek dat het bij de meeste gemeenten ontbreekt aan een handhavingscultuur voor het toezicht op bodemsaneringen. Er wordt vrijwel geen handhavingsbeschikkingen tegen overtredingen van wezenlijke verplichtingen genomen. Dit heeft een negatief effect op de mate waarin tot strafrechtelijk optreden kan worden gekomen. Het is, in ieder geval bij het optreden tegen structurele overtreders, wenselijk dat afdoende gebruik wordt gemaakt van het strafrechtelijk instrument.

Van vorderingen van toezichtonderzoek tegen mogelijk structurele overtreders zal het OM en politie (RMT's of IMT) op de hoogte worden gehouden c.q. bij worden betrokken. Wanneer het wenselijk is dat een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart zal het OM hiertoe een beslissing nemen. Het bestuursrechtelijk en het strafrechtelijk onderzoek kunnen parallel naast elkaar lopen zodat elke partij de door haar nagestreefde informatie kan inwinnen.

6 Implementatie interventiestrategie ketenhandhaving

Er zijn twee soorten aanleidingen om ketenhandhaving op te starten; het reageren op signalen en ketenonderzoek als resultaat van strategie. Beide vormen worden hieronder uitgewerkt.

6.1 Ketendhandhaving op basis van signalen

Signalen dat regels van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) niet worden nageleefd kunnen afkomstig zijn van een lokaal bevoegd gezag (object gericht toezicht), van de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat of van derden zoals een concurrerend bedrijf, burgers of een CI. De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat hebben een **toezichtloket** ingesteld om dergelijke signalen te verzamelen, beoordelen, analyseren en uit te zetten bij met name de handhavingpartners. In het hieronder opgenomen processchema is de werking van het toezichtloket uitgewerkt.

De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat hebben de volgende mogelijkheden om gevolg te geven aan een signaal richting toezichtloket:

1. analyse en dossiervorming
2. zelf handhavend optreden
3. het betrokken lokale bevoegd gezag informeren
4. de betrokken certificerende instelling informeren
5. de Raad voor Accreditatie informeren
6. verbetering regelgeving

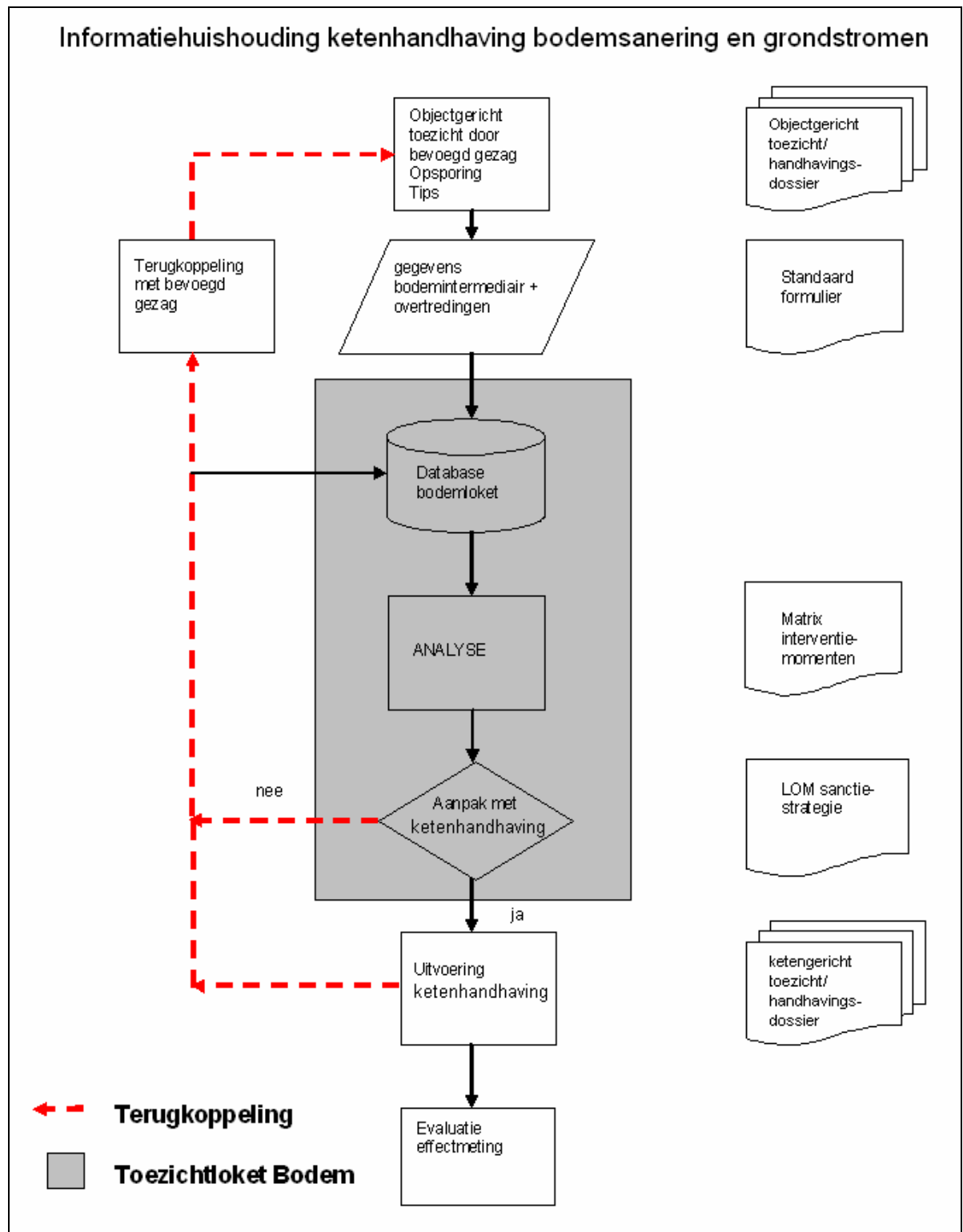
6.2 Ketendhandhaving op basis van strategie

Het goed omgaan met signalen is van wezenlijk belang om tot een goede informatiepositie te komen. Dit neemt niet weg dat het verwerken van signalen in eerste instantie een ad-hoc karakter heeft. Signalen zijn vereist om de naleving te kunnen analyseren en op basis daarvan strategische keuzen te maken. Zonder signalen kan niet tot een strategische benadering van de ketenhandhaving bodemsanering worden gekomen. Hieronder worden hiervoor de bouwstenen aangereikt. Het gaat om een groeimodel. Werkendewijs zal de strategische benadering zich verder moeten ontwikkelen. Uitgangspunt van de systematiek is dat actoren die op structurele basis regelgeving overtreden object van de ketenhandhaving moeten worden gemaakt. Gefocust moet worden op interventiemomenten waar de desbetreffende actoren actief zijn.

Om ketentoezicht op een strategisch niveau te organiseren moet worden geïnvesteerd in het herkennen van naleefgebreken, het inventariseren van risico's en het prioriteren. Deze stappen vallen onder de noemer "analyse en programmering". Zij vormen de basis voor uitvoering van toezicht en opsporing en interventies. De ervaringen in de uitvoering vormen de input (naleving, risico's) voor een volgende cyclus van analyse en programmering.

Plaats informatiehuishouding

Om tot een efficiënte en slagvaardige benadering te realiseren is een sterke regiefunctie nodig tussen de analyse/programmering en de uitvoering. Voorwaarde hiervoor is een goede informatiehuishouding. Het onderstaande processchema geeft inzicht in de beoogde werking van de informatiehuishouding. Het toezichtloket van de rijksinspecties heeft hierin een centrale rol.



Het toezichtloket heeft met name behoefte aan informatie over intermediairs van het bevoegde gezag en derden over de in de interventiestrategie benoemde interventiemomenten. In de analysefase vindt prioritering plaats op basis van de in de interventiestrategie gemaakte keuzen (focus op uitvoering bodemsanering en grondwerken, opslag, transport en reiniging van verontreinigde grond).

De functie van de informatiehuishouding is vooral van belang voor de hieronder uitgewerkte eerste drie Interventiestappen; verkenning en inventarisatie, Risicoanalyse en Keuze en prioritering. Per

benoemd project ten aanzien van een of meerdere intermediairs wordt een apart projectplan opgesteld. De in hoofdstuk 5 benoemde specifieke aandachtspunten vormen het uitgangspunt voor ketenprojecten.

Fasering ketenhandhaving op basis van strategie

Hieronder zijn zes stappen beschreven waarvoor de invulling noodzakelijk is om tot een strategisch gestuurde ketenhandhaving te komen. Het gaat hier om een “ideaalplaatje”.

1. Verkenning en inventarisatie
2. Risicoanalyse
3. Keuze en prioritering
4. Factfinding
5. Interventie
6. Monitoring / effectmeting

1. Verkenning en inventarisatie

In de Interventiestrategie zijn per actor op basis van een risicoanalyse de belangrijkste interventiemomenten benoemd. Hiermee is de basis gelegd om op een geobjectiveerde wijze mogelijke structurele overtreders in kaart te brengen. De verschillende handhavingpartners worden hiervoor actief benaderd om relevante toezichtinformatie over handelingen van actoren ten aanzien van deze interventiemomenten door te geven. Signalen worden verzameld en gebundeld bij het toezichtloket. Signalen van niet-toezichthouders worden hieraan toegevoegd. Resultaat hiervan is een geobjectiveerde groslijst met mogelijke free-riders en interventiemomenten waar zij bepaalde activiteiten ontplooiën.

2. Risicoanalyse

Analyse cq. veredeling van de informatie uit deze groslijst moet in eerste instantie leiden tot het op een geobjectiveerde wijze herkennen van (regio-overstijgende) trends. Wanneer zich een mogelijke trend aftekent worden toezichthouders en opsporingsambtenaren gericht geïnformeerd. Als het ware wordt een “oranje vlaggetje” bij een naam/activiteit geplaatst. Dit dient te worden gezien als een extra aanmoediging om over de desbetreffende actor beschikbare (toezicht)informatie uit reguliere werkzaamheden bij het toezichtloket aan te dragen. Hiermee kan worden bijgedragen aan de verificatie of het daadwerkelijk om een structurele overtreder gaat.

Op basis van de ook in tweede instantie verkregen informatiepositie wordt een inventarisatie gemaakt van de volgende aspecten;

- risico's voor omgeving etc. voortvloeiend uit overtredingen;
- kans op herhaling overtreding;
- pakkans;
- samenwerkingsmogelijkheden handhavingpartners (synergie);
- maatschappelijke- en politieke gevoeligheid.

Doel van deze stap is het benoemen van globale projectdefinities.

3. Keuze en prioritering

Op basis van de globale projectdefinities wordt een selectie gemaakt van kansrijke projecten. Er worden specifieke handelingen van vermoedelijke free-riders aangewezen. Hiervoor worden capaciteit en middelen vrijgemaakt op basis van een projectplan.

De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat nemen het initiatief om met de betrokken handhavingpartners tot afspraken te komen. Dit leidt tot de samenstelling van een interventieteam voor iedere afzonderlijke casus.

4. Factfinding

In deze stap wordt overgegaan naar het actief inwinnen van informatie. In plaats van een “oranje vlag” is er een “rode vlag” bij de desbetreffende actor geplaatst.

Uitgangspunt van het onderzoek is een hypothese die beschrijft op welke wijze de geconstateerde overtredingen plaatsvinden. Het onderzoek is gericht op de verificatie van de hypothese. Hierbij kunnen de volgende stappen worden gezet.

- a) Gedurende een bepaalde periode wordt gericht toezicht uitgeoefend op een geselecteerd aantal activiteiten van de desbetreffende actor. De deelnemende handhavingpartners nemen deze activiteiten op in hun controleprogramma.
- b) De ingewonnen informatie wordt door het projectteam geanalyseerd. Bezien wordt in hoeverre de hypothese is bevestigd dan wel ontkracht.
- c) Na afloop van de periode bedoeld in stap a en b wordt, in dien de hypothese in voldoende mate is bevestigd, bij de intermediair inzage verlangd in onder meer de boekhouding (zowel inhoudelijk als financieel). Gezocht wordt naar verdere bevestiging van de hypothese.

Afhankelijk van de beschikbare informatie kan stap a worden ingekort of zelfs overgeslagen.

Deze stap resulteert in de bevestiging dan wel ontkenning van de vraag of sprake is van structurele overtreding.

5. Interventie

Het betrokken interventieteam stemt af met welke interventies het meeste resultaat kan worden gerealiseerd.

Afhankelijk van de aard van de geconstateerde overtredingen kan al in een eerdere fase worden besloten tot strafrechtelijk onderzoek.

Elk betrokken bevoegd gezag binnen het interventieteam zet het eigen interventie-instrument in (waarschuwing, pv, dwangsom, schorsing/intrekking erkenning, pers, inzetten CI / RvA)

6. Monitoring / effectmeting

Na verloop van tijd eindmeting verrichten.

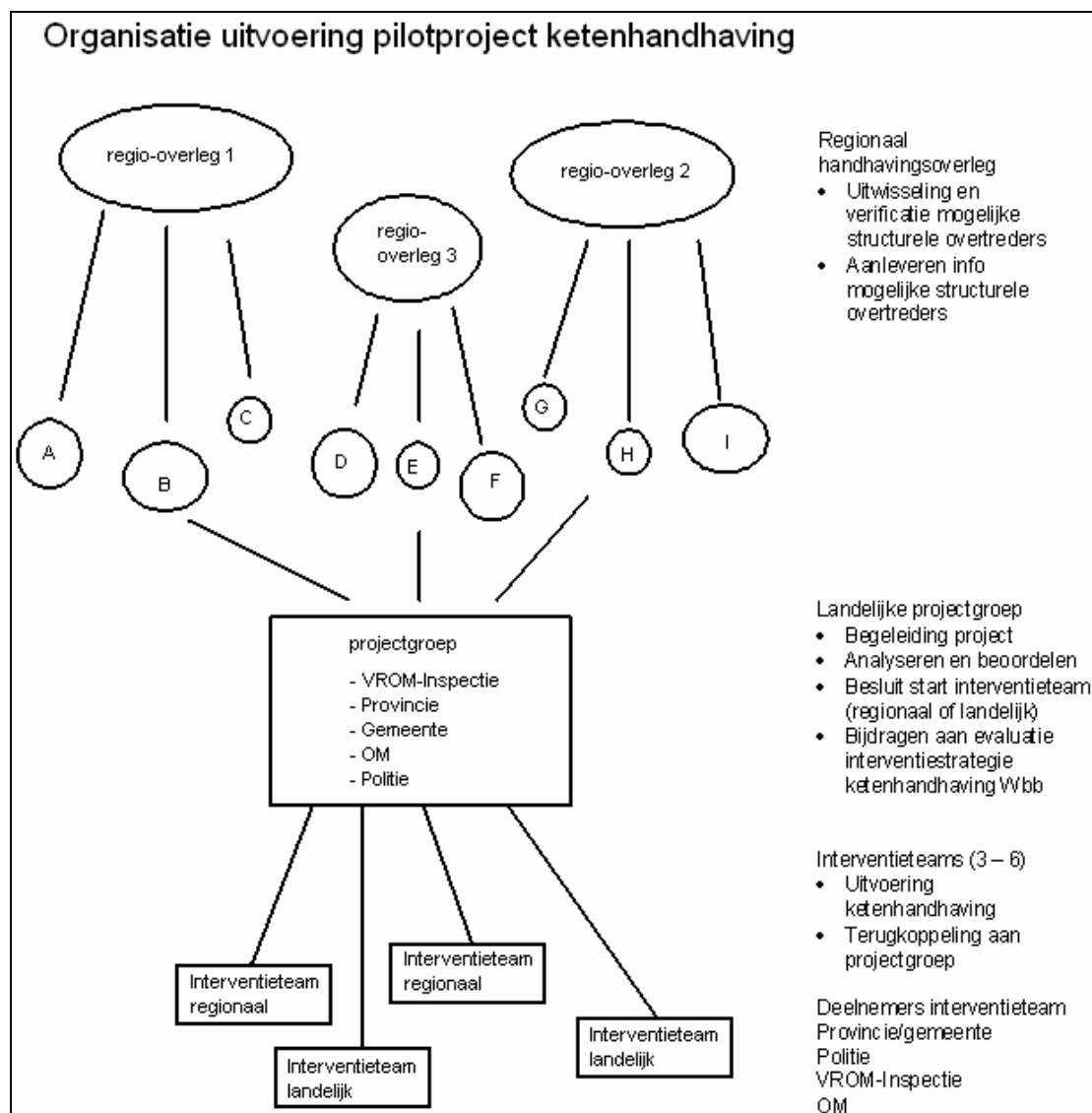
Resultaten eindmeting invoeren in selectiemethodiek.

6.3 Uitvoering pilotproject interventiestrategie ketenhandhaving

De voornoemde zes stappen voor strategisch gestuurde ketenhandhaving is een eindmodel. Dit is nog niet gerealiseerd. Vandaar dat gewerkt moet worden op basis van een groeimodel. In het voornoemde pilotproject wordt de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de interventiestrategie voor de ketenhandhaving getoetst. Het pilotproject start met de verzameling van –geobjectiveerde- informatie bij gemeenten, provincies en de brancheorganisaties over het naleefgedrag van bodemintermediairs. Deze toezichtinformatie wordt met politie en OM gedeeld. Een projectgroep met vertegenwoordigers van de verschillende LOM-partners analyseert en beoordeelt de informatie en formuleert voor de verschillende bodemintermediairs specifieke aandachtspunten en doelstellingen voor de ketenhandhaving. De projectgroep besluit op welke bodemintermediairs het ketentoezicht zich zal richten en of de aanpak op regionale of landelijke schaal zal zijn. Voor elke casus wordt een interventieteam samengesteld dat toegesneden is op specifieke aandachtspunten en doelstelling van de betreffende casus.

Het pilotproject dient ook inzicht te geven in specifieke uitvoeringsaspecten zoals de benodigde menskracht en middelen, communicatie en schaalgrootte. Hierover is nu nog weinig of geen kennis. Het is de bedoeling dat de LOM-partners het pilotproject gezamenlijk uitvoeren. Dit versterkt de samenwerking en vergroot het draagvlak voor de uitvoering van het ketentoezicht.

Hieronder is de structuur van de pilot weergegeven.



In bijlage 3 is een plan van aanpak voor de uitvoering van het pilotproject uitgewerkt.

Bijlagen

- 1. Samenstelling Klankbordgroep**
- 2. Tabel kritische processen en risico-inschatting**
- 3. Plan van aanpak uitvoering pilotproject ketenhandhaving**
- 4. Bronnen en achtergronddocumentatie**

Bijlage 1 Samenstelling Klankbordgroep

Samenstelling Klankbordgroep LOM-project Interventiestrategie
ketentoezicht bodemsanering, grondverzet en daaraan gerelateerde
grondstromen

Bert Gosselink	provincie Drenthe
Chris Smit	DCMR Milieudienst Rijnmond
Els van der Lisdonck	OM-FP
Frans Gelissen	OM-FP
Fred Kok	LOM
Harry Siebelink	OM-FP
Henk Valkis	Politieacademie
Martin Keve	VROM-Inspectie; Bestuurszaken
Sebastiaan Janssen	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Sipke Havinga	VROM-Inspectie (VI-projectleider implementatie Besluit Bodemkwaliteit)
Sjoerd Andela	gemeente Haarlem / VNG werkgroep Bodem
Robert Luinge	VROM-DGM
Ronald Peters	VROM-Inspectie (LOM-implementatiemanager Interventiestrategie / ketentoezicht bodem)

Auteur van de Interventiestrategie is Maarten Pieters; adviseur milieu- & bedrijfsontwikkeling.

Bijlage 2 Tabel kritische processen en risico-inschatting

Risico-inschatting kritische processen in de keten landbodemsanering

Proces bodemsanering	Juridisch kader	Opdrachtgever	Opdracht-nemer	Niet naleving						Handhaving
				Aandachtspunten	Motieven	Kans	Effecten	Risico	Hh.baarheid	
Onderzoek en analyse - Uitvoering historisch onderzoek (HO) - Uitvoering verkennend onderzoek (VO) - Uitvoering oriënterend onderzoek (OO)	Wbb art. 27 t/m 29 NEN 5725 (1999) NEN 5740 (1999) Protocol OO	- Eigenaar - Pachter/ huurder - Projectontw. - Makelaar - Bevoegd gezag Wbb	- Adviesbureau - Adviesbureau - Laboratorium	- Uitvoering niet conform richtlijnen en protocollen - Onderzoeksstrategie	- Tijd - Kosten - Relatie - Concurr.	Groot	- Slecht ontwerp sanering (grote kans afwijkingen) - Onjuiste beoordeling risico's milieu en volksgezondheid	Groot	- Goed bij toetsing - Slecht tijdens uitvoering	- Bij toetsing aanvullend onderzoek eisen, zonodig onderzoeksbevel - Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus en laboratoria
				- Uitvoering niet conform richtlijnen en protocollen - Onderzoeksstrategie	- Tijd - Kosten - Relatie	Groot	- Slecht ontwerp sanering (grote kans afwijkingen) - Onjuiste beoordeling risico's milieu en volksgezondheid	Groot	- Goed bij toetsing - Slecht tijdens uitvoering	- Bij toetsing aanvullend onderzoek eisen, zonodig onderzoeksbevel - Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus en laboratoria
	Wbb art. 27 t/m 29 Protocol NO	- Eigenaar - Pachter/ huurder - Projectontw. - Makelaar - Bevoegd gezag Wbb	- Adviesbureau - Laboratorium	Saneren met als motief onderzoek	- Tijd - Kosten - Relatie	Klein	Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door verspreiding verontreinigde grond	Matig	Slecht tijdens uitvoering	- Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus en laboratoria - Afhandeling melding derden, veldcontrole
				Saneren met als motief onderzoek	- Tijd - Kosten - Relatie	Klein	Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door verspreiding verontreinigde grond	Matig	Slecht tijdens uitvoering	- Bij toetsing aanvullend onderzoek eisen, zonodig onderzoeksbevel - Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus - Afhandeling melding derden, veldcontrole
Uitvoering saneringsonderzoek (SO)	Wbb art. 28 en 39	- Eigenaar - Pachter/ huurder - Projectontw - Bevoegd gezag Wbb	- Adviesbureau - Laboratorium	Onderbouwing keuze saneringsvariant	- Kosten - Relatie	matig	Slecht ontwerp sanering (grote kans afwijkingen)	Matig	- Goed bij toetsing - Slecht tijdens uitvoering	- Bij toetsing aanvullend onderzoek eisen, zonodig onderzoeksbevel - Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus en laboratoria

				Niet naleving						Handhaving
Proces bodemsanering	Juridisch kader	Opdrachtgever	Opdracht-nemer	Aandachtspunten	Motieven	Kans	Effecten	Risico	Hh.baarheid	
Ontwerp sanering Opstellen • saneringsplan • plan van aanpak • bestek	Wbb art. 28, 39 en 39b	• Eigenaar • Pachter/ huurder • Projectontw • Bevoegd gezag Wbb	• Adviesbureau • Aannemer	• Saneringsdoelstelling • Onderbouwing saneringsmethode • Dimensionering installaties • Depots • Grondstromen • Grondbalans • Processturing • Eindcontrole • Voorzienbare afwijkingen • Restverontreinigingen • Terugvalscenario • Veiligheid/hinder • Vergunningen	• Tijd • Kosten • Relatie • Concurr	matig	• Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door: - verspreiding verontreinigde grond - restverontreinigingen - lozing verontreinigd grondwater	Matig	• Goed bij toetsing • Slecht tijdens uitvoering	• Bij toetsing aanvullende gegevens eisen;zo nodig negatief beschikken over SP of PvA • Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus • Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij aannemers
Uitvoering sanering • Uitvoering sanering	Wbb art. 38 en 39a, 39b BRLSIKB 6000, VKB protocol 6001 t/m 6002 BRLSIKB 7000, VKB protocol 7001 t/m 7002	• Eigenaar • Pachter/ huurder • Projectontw • Bevoegd gezag Wbb	• Adviesbureau • Aannemer • Transporteur • Grondreiniger/verwerker • Laboratorium	• Grondverzet • Ontgraving(incl. eventuele bemaling) • Bemaling/ zuivering • Depotvorming • Gescheiden opslag partijen • Transport/ overslag • Keuring partijen bemonstering/ analyse • Herstel/aanvullen kwaliteit grond • Eindcontrole bemonstering/ analyse • Kartering restverontreinigingen	• Tijd • Kosten • Relatie • Concur	groot	• Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door: - verspreiding verontreinigde grond - restverontreinigingen - lozing verontreinigd grondwater • Veiligheid/hinder derden	groot	• Redelijk tijdens uitvoering	• Uitvoeren veldcontroles • Uitvoeren verificatieonderzoek • Uitvoeren administratief onderzoek • Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus • Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij aannemers

				Niet naleving						Handhaving
Proces bodemsanering	Juridisch kader	Opdrachtgever	Opdrachtnemer	Aandachtspunten	Motieven	Kans	Effecten	Risico	Hh.baarheid	
Opstellen evaluatierapport	Wbb art 39c BRL SIKB 6000, VKB protocol 6001 t/m 6002	- Eigenaar - Pachter/ huurder - Projectontw - Bevoegd gezag Wbb	Adviesbureau	- Tijdige ontvangst - Grondbalans - Risicoanalyse restverontreinigingen - Gebruiksbeperkingen	- Relatie - Ontkennen eigen fouten	matig	- Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door: - verspreiding verontreinigde grond - restverontreinigingen - Risico voor onroerend goed transactie door foutieve kadastrale registratie	groot	- Goed bij toetsing - Slecht tijdens uitvoering	- Bij toetsing aanvullende gegevens eisen;zo nodig negatief beschikken - Toezen op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus
Nazorg en beheer Opstellen nazorgplan	Wbb art.39 d t/m f BRL SIKB 6000, VKB protocol 6004	- Eigenaar - Pachter/ huurder - Projectontw - Bevoegd gezag Wbb	Adviesbureau	- Onderbouwing signaal- en actiewaarden - Prognose verloop nazorg - Processturing en meetprogramma - Dimensionering installaties - Organisatie	- Tijd - Kosten - Relatie - Concur	klein	- Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door: - verspreiding verontreinigde grond - restverontreinigingen	klein	- Goed bij toetsing - Slecht tijdens uitvoering	- Bij toetsing aanvullende gegevens eisen;zo nodig negatief beschikken - Toezen op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus
Uitvoeren nazorg/beheer	Wbb BRL SIKB 6000, VKB protocol 6004 BRL SIKB 7600	- Eigenaar - Pachter/ huurder - Bevoegd gezag Wbb	- Adviesbureau - Aannemer - Nazorg-organisatie	- Nulmeting - Tijdigheid (tussen)rapportages - Onderhoud en vervangingen - Gebruiksbeperkingen - Wijziging gebruik	- Kosten - Relatie - Concur - Ontkennen eigen fouten	groot	- Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door: - verspreiding verontreinigde grond - restverontreinigingen	groot	Redelijk tijdens uitvoering	- Toetsen (tussen) resultaten - Uitvoeren veldcontroles - Toezen op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus - Toezen op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij aannemers

Risico-inschatting kritische processen in de bodemsaneringsketen grondverzet

				Niet naleving						Handhaving
Proces grondverzet.	Juridisch kader	Opdrachtgever	Opdracht-nemer	Aandachtspunten	Motieven	Kans	Effecten	Risico	Hh.baarheid	
Onderzoek en analyse Vaststellen bodemkwaliteit • Uitvoering historisch onderzoek (HO) • Uitvoering verkennend onderzoek (VO) • Uitvoering oriënterend onderzoek (OO)	Wbb art. 27 t/m 29 NEN 5725 (1999) NEN 5740 (1999) Protocol OO Bbk art 57 Rbk art. 4.3.4 BRL 1000 BRL 9535, SIKB 9535-1en 2	• Eigenaar • Pachter/ huurder • Projectontw.	• Adviesbureau • Adviesbureau • Laboratorium	• Uitvoering niet conform richtlijnen en protocollen • Onderzoeksstrategie	• Tijd • Kosten • Relatie • Concurr.	Groot	• Onjuist vastgestelde kwaliteit “ontvangende” bodem, • Onjuiste kwaliteitsverklaring grond • Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door verspreiding verontreinigde grond	Groot	• Goed bij toetsing • Slecht tijdens uitvoering	• Bij toetsing aanvullend onderzoek eisen, zonodig onderzoeksbevel • Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus en laboratoria
• Onderzoek opstellen bodemkwaliteitskaart	Wbb Mvg Bbk art 45, 47 Rbk art. 4.9.2 bijlage J	• gemeenten	• Adviesbureau • Laboratorium	• Uitvoering niet conform richtlijnen en protocollen	• Tijd • Kosten • Concurr	klein	• Onjuiste vastgestelde kwaliteitszones, onjuiste kwaliteitsverklaringen grond • Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door verspreiding verontreinigde grond	Klein	• Goed bij toetsing • Slecht tijdens uitvoering	• Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus en laboratoria
Vaststellen kwaliteit partijen • Uitvoering partijkeuring	Wbb Bsb Bbk art 39 Rbk art 4.3.3, bijlage B AP-04 BRL 1000, BRL 9535, SIKB 9535-1en 2	• Eigenaar • Pachter/ huurder • Projectontw	• Adviesbureau • Laboratorium	• Uitvoering niet conform richtlijnen en protocollen • Onderzoeksstrategie	• Tijd • Kosten • Relatie • Concurr.	Groot	• Onjuiste kwaliteitsverklaring partij grond • Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door verspreiding verontreinigde grond	Groot	• Slecht tijdens uitvoering	• Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij adviesbureaus en laboratoria • Afhandeling melding derden, veldcontrole

				Niet naleving						Handhaving
Proces grondverzet.	Juridisch kader	Opdrachtgever	Opdracht-nemer	Aandachtspunten	Motieven	Kans	Effecten	Risico	Hh.baarheid	
Planvorming • Opstellen werkplan/ bestek en grondstromenplan	Wbb Bsb Bbk hfdst 3 en 4	• Eigenaar • Projectontw. • Bouwbedrijf • Overheid	• Adviesburea u • Laboratorium	• Uitvoering niet conform richtlijnen en protocollen	• Tijd • Kosten • Concurr	matig	• Onjuist hergebruik/ toepassen van grond • Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door verspreiding verontreinigde grond	matig	• Slecht tijdens uitvoering	• Toezien op kwaliteits- borging (KWALIBO) bij adviesbureaus en laboratoria
Uitvoeren grondverzet • graafwerk	Wbb art.13	• Eigenaar • Projectontw. • Bouwbedrijf • Overheid	• Adviesburea u • Aannemer • laboratorium	• illegale sanering • Depotvorming • Gescheiden opslag partijen • Transport/ overslag • Keuring partijen bemonstering/ analyse • Splitsen partijen • Samenvoegen partijen	• Tijd • Kosten • Concurr • relatie	matig	• Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door: - verspreiding verontreinigde grond - restveront- reinigingen • Veiligheid/hinder derden	groot	• Redelijk tijdens uitvoering	• Uitvoeren veldcontroles • Uitvoeren verificatieonderzoek • Uitvoeren administratief onderzoek • Toezien op kwaliteits- borging (KWALIBO) bij adviesbureaus • Toezien op kwaliteits- borging (KWALIBO) bij aannemers
• Toepassen verontreinigde grond	Wbb Bsb Bbk hfdst 3 en 4	• Eigenaar • Projectontw. • Bouwbedrijf • Overheid	• Adviesburea u • Aannemer	• Toepassen juiste partij (kwaliteit) op de juiste plaats (kwaliteitsklass e ontvangende bodem) • Aanbrengen scheidingslaag • Dimensies bij grootschalige toepassing	• Tijd • Kosten • Concurr	matig	• Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door: - verspreiding verontreinigde grond	groot	• Redelijk tijdens uitvoering	• Uitvoeren veldcontroles • Uitvoeren verificatieonderzoek • Uitvoeren administratief onderzoek • Toezien op kwaliteits- borging (KWALIBO) bij adviesbureaus • Toezien op kwaliteits- borging (KWALIBO) bij aannemers

Risico-inschatting kritische processen in de bodemsaneringsketen opslag en reiniging

Proces opslag en reiniging.	Juridisch kader	Opdrachtgever	Opdracht-nemer	Niet naleving						Handhaving
				Aandachtspunten	Motieven	Kans	Effecten	Risico	Hh.baarheid	
opslag Op- en overslag partijen grond	Wm Wbb, BRL 7000	- Eigenaar - Projectontw. - Bouwbedrijf - Overheid	- Aannemer, reiniger - Aannemer, grondbank	- Bodembescher-mende voorzieningen - Samenvoegen (mengen) - Splitzen	- Kosten - kosten	Matig groot	- Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door: verspreiding verontreinigde grond - Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door: verspreiding verontreinigde grond	Matig groot	- Redelijk tijdens uitvoering - Redelijk tijdens uitvoering	- Uitvoeren veldcontroles - Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij aannemers - Uitvoeren veldcontroles - Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij aannemers
Partij keuringen zie uitvoering sanering en grondverzet	BRL 7500, BRL 9535	zie uitvoering sanering en grondverzet	zie uitvoering sanering en grondverzet	zie uitvoering sanering en grondverzet	zie uitvoering sanering en grondverzet	groot	zie uitvoering sanering en grondverzet	groot	zie uitvoering sanering en grondverzet	zie uitvoering sanering en grondverzet

Risico-inschatting kritische processen in de bodemsaneringsketen transport

				Niet naleving						Handhaving
Proces transport	Juridisch kader	Opdrachtgever	Opdracht-nemer	Aandachtspunten	Motieven	Kans	Effecten	Risico	Hh.baarheid	
Uitvoeren transport Aflevering	Wm	- Eigenaar - Projectontw. - Bouwbedrijf - Overheid	Aannemer, transporteur	- Aflevering op juiste eindbestemming - Wegen vrachten - Vervoerdocumenten/ administratie	- Kosten - Concurr.	Matig	Verhoogd risico volksgezondheid en milieu door: verspreiding verontreinigde grond	groot	redelijk tijdens uitvoering	- Uitvoeren veldcontroles - Toezien op kwaliteitsborging (KWALIBO) bij aannemers

Bijlage 3 Plan van aanpak uitvoering pilotproject

Plan van aanpak pilotproject

**LOM-Interventiestrategie ketenhandhaving
landbodemsanering, grondverzet en daaraan
gerelateerde grondstromen**

Inhoud

Inhoud	2
Managementsamenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Doel en realisatie	1
1.3 Context en afbakening	2
1.4 Werkwijze	3
1.5 Leeswijzer	4
2 De keten rondom landbodemsaneringen en grondwerken.....	5
2.1 Algemeen beeld	5
2.2 Wettelijke kaders	8
2.3 Actoren.....	9
2.4 Toetsing en handhaving.....	12
2.5 Zelfregulering	13
3 Analyse van de keten	15
3.1 Kritische processen in de keten	15
3.2 Motieven en mechanismen voor niet naleving	19
3.3 Risico's van niet naleving.....	22
3.4 Samenvatting en conclusies voor toezicht en opsporing	23
4 Interventies om het naleefgedrag te bevorderen	25
4.1 Probleemomschrijving.....	25
4.2 Interventies.....	25
4.3 Conclusie	28
5 Interventiestrategie ketenhandhaving.....	30
5.1 Informatie en analyse.....	30
5.2 Interventiemomenten	30
5.3 Verhouding strafrechtelijk- en bestuursrechtelijk optreden.....	33
6 Implementatie interventiestrategie ketenhandhaving	34
6.1 Ketenhandhaving op basis van signalen	34
6.2 Ketenhandhaving op basis van strategie.....	34
6.3 Uitvoering pilotproject interventiestrategie ketenhandhaving.....	38
. 39	
Bijlagen	1
1. Samenstelling Klankbordgroep	1
2. Tabel kritische processen en risico-inschatting	1
3. Plan van aanpak uitvoering pilotproject ketenhandhaving	1
4. Bronnen en achtergronddocumentatie	1
Bijlage 1 Samenstelling Klankbordgroep	1
Bijlage 2 Tabel kritische processen en risico-inschatting.....	3
Bijlage 3 Plan van aanpak uitvoering pilotproject.....	11
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding.....	1
3.2 Doelstelling.....	1

3.3	Uitgangspunten en randvoorwaarden	2
4	De aanpak bij de uitvoering.....	3
2.1	Stap 1: Communicatie.....	3
2.2	Stap 2: Selectiefase; geobjectiveerd benoemen mogelijke structurele overtreders	3
2.3	Stap 3: Verdiepingsfase; inzet interventieteams	4
2.4	Stap 4: Rapportage.....	6
2.5	Stap 5: Evaluatie	6
3	De organisatie van de uitvoering	7
3.1	Betrokken partijen en rolverdeling	7
3.2	Inzet mensen en middelen.....	8
3.3	Communicatie	9
3.4	Planning	10
	Bijlage 4 Bronnen en achtergrondinformatie	12

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Ketenhandhaving bij bodemsanering en grondverzet is een prioriteit in het Landelijke Handhavingsprogramma 2007. Als stap naar de uitvoering van integrale ketenhandhaving is een werkdocument "LOM Interventiestrategie ketenhandhaving bij landbodemsaneringen, grondverzet en daaraan gerelateerd grondstromen" opgesteld. Er is gekozen voor een aanpak die aansluit op de uitvoeringspraktijk van het toezicht en de handhaving bij de uitvoering van landbodemsaneringen en grondverzet. De beschikbare kennis en ervaring kunnen zo optimaal worden benut en het draagvlak bij de LOM-partners voor de uitvoering van het ketentoezicht en de ketenhandhaving kan zo worden vergroot. In dit kader is voor de verdere ontwikkeling van de interventiestrategie de uitvoering van een pilotproject voorzien. Na evaluatie van de pilot zal een definitieve interventiestrategie worden opgesteld.

In dit pilotproject zal de interventiestrategie proefondervindelijk getoetst worden. Gestreefd wordt naar de ontwikkeling van drie tot zes casussen. Voor elke afzonderlijke casus zal een interventieteam worden samengesteld. Dit plan van aanpak beschrijft de operationele aspecten van de uitvoering van dit pilotproject.

3.2 Doelstelling

De uitvoering van het pilotproject is gericht op de realisatie van de volgende doelen:

1. Bijdragen aan de ontwikkeling van een integrale interventiestrategie om het naleefgedrag te bevorderen in de gehele keten rondom bodemsaneringen en grondverzet en de daaraan gerelateerde (verontreinigde) grondstromen.
2. Toetsen van de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de ontwikkelde interventiestrategie voor het ketentoezicht en de ketenhandhaving. Specifieke aandachtspunten hierbij zijn:
 - de effectiviteit en meerwaarde van de aanpak gericht op bodemintermediairs die de zelfregulering structureel niet naleven (free-riders) en de hiervoor onderscheiden interventiemomenten;
 - de samenwerking met handhavingspartners met specifieke aandacht voor de informatie-uitwisseling;
 - de bruikbaarheid van de interventiemomenten onder meer als selectie- en sturingsinstrument voor ketenonderzoek;
 - het opstarten en functioneren van het Toezichtloket bodem en in samenhang hiermee het proces van informatieverwerking en analyse en de relatie met het centraal meldpunt bodem (melding grondstromen);
 - de samenloop tussen het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke optreden met specifieke aandacht voor juridische consequenties van deze twee invalshoeken.
3. Draagvlak creëren bij de LOM-partners. Met name gaat het om:
 - de relatie tussen het reguliere object gerichte toezicht/handhaving en het ketentoezicht/handhaving.
4. Inzicht krijgen in de uitvoeringsaspecten. Het betreft vooral:
 - de geografische schaal waarop het ketentoezicht en de ketenhandhaving het beste georganiseerd kunnen worden;
 - de benodigde menskracht en middelen;
 - de timing (incidenteel of structureel uitvoeren);

- de mate waarin “bewijslast” moet worden verzameld om succesvol bestuursrechtelijke en strafrechtelijke vervolgstappen te kunnen nemen;
- communicatie over de uitvoering en de resultaten met de LOM-partners en de andere actoren in de keten.

3.3 Uitgangspunten en randvoorwaarden

De uitgangspunten voor de uitvoering van het pilotproject zijn:

- De Landelijke Sanctiestrategie;
- Het werkdocument LOM-Interventiestrategie ketenhandhaving bodemsaneringen, grondverzet en daaraan gerelateerde grondstromen;
- De pilot richt zich bestuursrechtelijke en strafrechtelijke LOM-partners die betrokkenheid hebben bij de Wet bodembescherming, de wet Milieubeheer en het Besluit bodemkwaliteit.
- Het pilotproject biedt nadrukkelijk ruimte om ervaring op te doen met de samenhang tussen straf- en bestuursrechtelijk optreden;
- De ontwikkeling van het toezichtloket bodem gebeurt in een ander kader.

De randvoorwaarden vanuit de LOM-partners zijn:

- Provincies en gemeenten dragen vanuit hun reguliere toezicht informatie aan op grond waarvan structurele overtreders worden geselecteerd. Zonodig wordt aanvullend onderzoek gedaan om het vermoeden te concretiseren dat sprake is van een structurele overtreder. Het streven is om in de landelijke pilot in totaal drie tot zes casussen voor interventieteams te genereren. Provincies en gemeenten leveren menskracht en middelen aan in het kader van hun reguliere toezicht;
- De VROM-Inspectie levert de LOM-implementatiemanager, levert aanvullende menskracht en middelen aan onder meer de interventieteams en verzorgt de (tussentijdse) communicatie met politie en OM;
- De Inspectie Verkeer en Waterstaat en de overige waterkwaliteitbeheerders worden geïnformeerd over de bodemintermediairs die in het kader van de pilot aan de orde komen. Op basis hiervan worden de samenwerkingsmogelijkheden bepaald;
- Tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke partners worden samenwerkingsafspraken gemaakt;
- Het LOM levert ondersteunt de uitvoering en het bestuurlijke besluitvormingsproces conform de gemaakte afspraken;
- De LOM-partners nemen zitting in een begeleidingsgroep voor de uitvoering van de pilot;
- Voor de uitvoering van het pilotproject is het toezichtloket bodem zo vroeg mogelijk in 2007 beschikbaar.

4 De aanpak bij de uitvoering

De uitvoering van het pilotproject verloopt via een aantal elkaar opvolgende stappen deze zijn:

1. **Communicatie en draagvlakvergroting bij de LOM-partners.**
De communicatie concentreert zich op de geografische gebieden die bereid zijn deel te nemen aan de pilot;
2. **Benoemen mogelijke structurele overtreders.**
Vanuit het reguliere toezicht van met name provincies en gemeenten wordt informatie aangedragen op grond waarvan structurele overtreders worden benoemd. Ook bronnen vanuit onder meer politie, waterkwaliteitbeheerders en branche worden geraadpleegd. Zonodig wordt aanvullend onderzoek gedaan om het vermoeden te concretiseren of al dan niet sprake is van een structurele overtreder.
3. **Verdiepingsfase; inzet interventieteams.**
Wanneer voldoende aanleiding is om een diepgaand onderzoek op te starten wordt een interventieteam opgericht. Dit gebeurt op basis van een projectplan;
4. **Rapportage interventieteams.**
5. **Evaluatie pilot.**

In de volgende paragrafen zijn de verschillende stappen nader uitgewerkt.

2.1 Stap 1: Communicatie

Communicatie vraagt gedurende de gehele uitvoeringsperiode veel aandacht. In de opstartfase vraagt ligt hier een extra accent op. De communicatie richt zich in deze stap primair op de LOM-partners die bereid zijn deel te nemen aan de pilot. Met name via de LOM-Implementatiemanager zal het bevoegd gezag geïnformeerd worden over de ontwikkelde interventiestrategie en bedoeling van de uitvoering van het pilotproject. Daarnaast zal er op 19 april een aftrapbijeenkomst georganiseerd worden om de interventiestrategie toe te lichten. Deze bijeenkomst heeft als doelgroep toezichthouders en opsporingsambtenaren. Ook wordt ingegaan op de mogelijkheden van instrumenten voor ketenonderzoek. Uitwisseling van kennis en informatie zal gedurende het gehele project een belangrijke rol innemen.

resultaat

- Draagvlak voor uitvoering pilot bij LOM-partners.
- Toezegging van medewerking aan de pilot door LOM-partners. Er wordt naar gestreefd om het aantal geografische gebieden waarin de partners ketenonderzoek uitvoeren stap voor stap uit te breiden.
- In elk geografisch gebied dat aan de pilot deelneemt wordt periodiek informatie over mogelijke structurele overtreders uitgewisseld. Vanuit de LOM-partners wordt per geografisch gebied een trekker van dit overleg benoemd.

2.2 Stap 2: Selectiefase; geobjectiveerd benoemen mogelijke structurele overtreders

Vanuit het reguliere toezicht van met name provincies en gemeenten wordt informatie aangedragen op grond waarvan structurele overtreders worden benoemd. Ook bronnen vanuit onder meer politie, waterkwaliteitbeheerders en branche worden geraadpleegd. Bij de selectie van onderwerpen waarover informatie wordt verzameld cq. uitgewisseld wordt uitgegaan van de in de interventiestrategie genoemde interventiemomenten. Hiermee wordt gewaarborgd dat op basis van een risicoanalyse tot geobjectiveerde informatie over het naleefgedrag wordt gekomen. De aangeleverde informatie en reeds beschikbare informatie wordt op hoofdlijnen geanalyseerd. Deze

analyse is gericht het inzicht krijgen in welke mate de betreffende actoren overtredingen begaan. Zonodig wordt aanvullend onderzoek gedaan om het vermoeden te concretiseren of al dan niet sprake is van een structurele overtreder. Het aanvullend onderzoek wordt met name uitgevoerd bij de werken van de desbetreffende actor waar al regulier toezicht wordt uitgeoefend.

resultaat

- Gemotiveerd wordt aangegeven of er al dan niet sprake is van concrete aanwijzingen voor structureel overtreden door een bodemintermediair.
In het verlengde hiervan kan indien dit aan de orde is, ook een beeld worden gegeven van de belangenverstrengelingen met andere bodemintermediairs die hierbij aan de orde zijn.

2.3 Stap 3: Verdiepingsfase; inzet interventieteams

Wanneer voldoende aanleiding bestaat om een diepgaand onderzoek op te starten en wanneer hier ook daadwerkelijk prioriteit wordt gegeven, wordt een interventieteam opgericht. Dit gebeurt op basis van een projectplan. Hierin wordt een onderzoekshypothese geformuleerd. Bepaald wordt welke mix van instrumenten bij welke bodemintermediair(s) wordt ingezet (bijv. volgens stromen, administratief toezicht of verificatieonderzoek).

Afhankelijk van de geografische schaal waarop de intermediair opereert wordt besloten of het interventieteam op regionaal dan wel bovenregionaal/landelijk niveau wordt ingezet.

resultaat

- Gestreefd wordt naar het inzetten van drie tot zes interventieteams (afhankelijk van schaalgrootte operatiegebied);
- Per casus een specifieke mix van interventiemomenten.

Uitwerking, Interventiemomenten als selectieinstrument en afbakening van onderzoek

De uitvoering van de ketenhandhaving bij een casus loopt zo veel mogelijk samen met de uitvoering van het reguliere toezicht. Het betrokken bevoegde gezag levert zo veel mogelijk in het kader van het eigen programma capaciteit en middelen voor toezicht en handhaving. De VROM-Inspectie zet met name in de verdiepingsfase menskracht en middelen in om de uitvoering te ondersteunen.

In de onderstaande tabel staat een overzicht van de interventiemomenten waarop de selectie en de uitvoering van de ketenhandhaving zich richt.

Tabel 1 overzicht interventiemomenten gekoppeld aan actoren

Processtap	Interventiemoment	Actor
Uitvoering bodemsanering	Bemonstering - onderzoeks- en bemonsteringstrategie; - bemonsteringsmethode	Adviesbureau, monsternemer
	Analyse analysemethoden en –technieken	Laboratorium
	Toetsing en interpretatie	
	Ontgraving - omvang - gescheiden ontgraven partijen	Adviesbureau, projectleider Adviesbureau, aannemer
	Depot/opslag - gescheiden houden partijen - registratie en administratie	Adviesbureau, aannemer
	Onderzoek restverontreiniging	Adviesbureau
	Hergebruik verontreinigde grond	Adviesbureau, aannemer
	Kwaliteit aanvulgrond	Adviesbureau, aannemer
	Registratie en administratie partijen	Adviesbureau, aannemer
Uitvoering grondwerk	Bemonstering - onderzoeks- en bemonsteringstrategie; - bemonsteringsmethode	Adviesbureau, monsternemer
	Analyse analysemethoden en –technieken	Laboratorium
	Toetsing en interpretatie	
	Ontgraving - omvang - gescheiden ontgraven partijen	Adviesbureau, projectleider Adviesbureau, aannemer
	Depot/opslag - gescheiden houden partijen - registratie en administratie	Adviesbureau, aannemer
	Hergebruik verontreinigde grond	Adviesbureau, aannemer
	Registratie en administratie partijen	Adviesbureau, aannemer
Opslag en reiniging	Bemonstering - onderzoeks- en bemonsteringstrategie; - bemonsteringsmethode	Adviesbureau, monsternemer
	Analyse analysemethoden en –technieken	Laboratorium
	Toetsing en interpretatie	
	Depot/opslag - gescheiden houden partijen - splitsen/samenvoegen - registratie en administratie	Adviesbureau, projectleider Aannemer
	Kwaliteitsverklaringen van partijen	Aannemer, leverancier
	Registratie en administratie partijen	Aannemer
Transport	Transportbonnen en begeleidingsbrieven	Aannemer, transporteur
	Eindbestemming;	
	Kwaliteitsverklaringen van partijen;	Aannemer, transporteur
	Registratie en administratie partijen	Aannemer, transporteur Aannemer, transporteur

Rode draad bij de invulling van ketentoezicht is de manier waarop de kwaliteit van de gesaneerde bodem of de van de hergebruikte grond is vastgesteld. Specifiek gaat het bij bodemsaneringen vooral om de juiste toepassing van de protocollen voor het uitvoeren van eindkeuringen bij bodemsaneringen en karteren van restverontreinigingen. Bij grondverzet, het toepassen en het

ontdoen van verontreinigde grond gaat het om de protocollen voor het uitvoeren voor partijkeuringen. Tenslotte speelt de wijze waarop de bepaling van de kwaliteit van grond is bepaald ook een rol bij de verschillende kwaliteitsverklaringen zoals de eigen verklaring van de fabrikant(bijvoorbeeld zandwinning) en kwaliteitsverklaringen op basis van een bodemkwaliteitskaart.

De HUM-grondstromen en de HUM- Wbb landbodemonverontreiniging geven inzicht in de methoden die toegepast kunnen worden.

Afhankelijk van de onderzoekshypothese en de specifieke casus wordt met name door de interventieteams een mix van toezichtinstrumenten gekozen. Bijvoorbeeld;

- administratief onderzoek; eventueel te verdiepen met accountantsonderzoek (financiële administratie en contracten);
- dossier/documentenonderzoek;
- verificatieonderzoek, handhavingskeuring kwaliteit partij grond;
- verificatieonderzoek, handhavingskeuring eindkeuring bodemsanering;
- veldinspectie;

volgen van partijen grond; eventueel te verdiepen door de inzet van tracers.

2.4 Stap 4: Rapportage

Het rapport over het uitgevoerde onderzoek geeft inzicht in de inhoudelijke resultaten en onderbouwt de bevestiging of afwijzing van de van de onderzoekshypothese. Op grond van de rapportage wordt besloten welke bestuurs- cq. strafrechtelijke vervolgstappen en/of maatregelen noodzakelijk zijn.

Hiernaast wordt verslag gedaan verslag van de ervaringen die zijn opgedaan met het proces van de uitvoering. Het kader hiervoor vormen de doelstellingen zoals die in paragraaf 1.2 zijn geformuleerd.

resultaat

- Besluit over het vervolg van de handhaving bij de afzonderlijke casussen.
- Een evaluatierapport voor de verdere ontwikkeling van een integrale interventiestrategie ketenhandhaving.

2.5 Stap 5: Evaluatie

De ervaringen met de aanpak van –mogelijk- structurele overtreders worden geëvalueerd. De evaluatie leidt tot inbreng ten aanzien van eventuele aanpassingen van de LOM- Interventiestrategie. ketenhandhaving landbodemsaneringen, grondverzet en de daaraan gerelateerde grondstromen. Dit vormt de inbreng voor de verdere ontwikkeling van de integrale interventiestrategie ketenhandhaving bodem.

resultaat

- Inbreng voor de doorontwikkeling van de interventiestrategie.

3 De organisatie van de uitvoering

3.1 Betrokken partijen en rolverdeling

In de onderstaande tabel is aangegeven welke partijen bij de uitvoering van het pilotproject zijn betrokken en welke rol zij daarbij hebben.

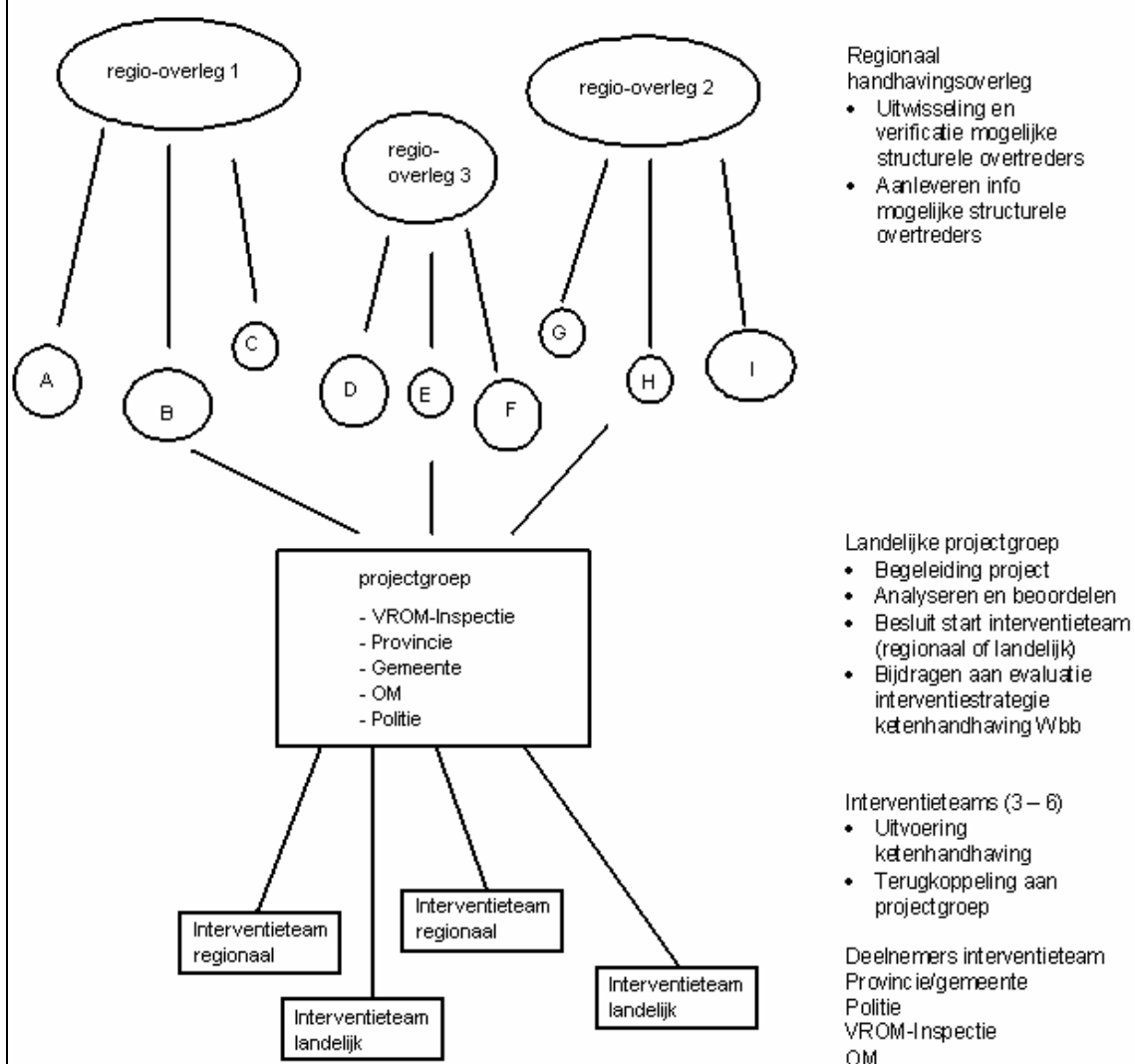
Partij	Rol
LOM-secretariaat	• communicatie naar LOM-partners • coördinatie bestuurlijke besluitvorming
VROM-Inspectie	• LOM-implementatiemanager • bijdrage aan interventieteams • regietaak uitvoering pilot
Bevoegd gezag Wbb-Wm-Bbk • Provincies; • Gemeenten.	• aandragen informatie over mogelijke structurele overtreders • deelname landelijke projectgroep (projectleiders verschillende pilotgebieden) • bijdrage aan interventieteams
Openbaar Ministerie en politie	• deelname landelijke projectgroep • uitvoering strafrechtelijk spoor • coördinatie de inzet en uitvoering van opsporing
Inspectie Verkeer en Waterstaat Waterkwaliteitbeheerders	• worden betrokken bij selectie mogelijke structurele overtreders en bij interventieteams • in voorkomende gevallen wordt besloten tot actieve inbreng in bijvoorbeeld een interventieteam

De analyse van de informatie en de selectie van casussen die op landelijk niveau worden uitgevoerd vindt plaats in een projectgroep. Hierin zijn de volgende LOM-partners vertegenwoordigd; VROM-Inspectie, OM, politie, gemeenten/provincies. Voor elk casus zal een interventieteam worden gevormd. Bepaald wordt of de casus op regionaal dan wel op bovenregionaal/landelijk niveau wordt ingezet. De interventieteams worden afhankelijk van de gewenste specialismen bemenst. De strafrechtelijke inzet wordt door het OM gecoördineerd.

De bewaking van de voortgang en de strategische aspecten van het pilotproject gebeurt door een landelijke projectgroep en een begeleidingsgroep cq stuurgroep.

In de onderstaande figuur is de organisatie van het pilotproject schematisch weergegeven.

Organisatie uitvoering pilotproject ketenhandhaving



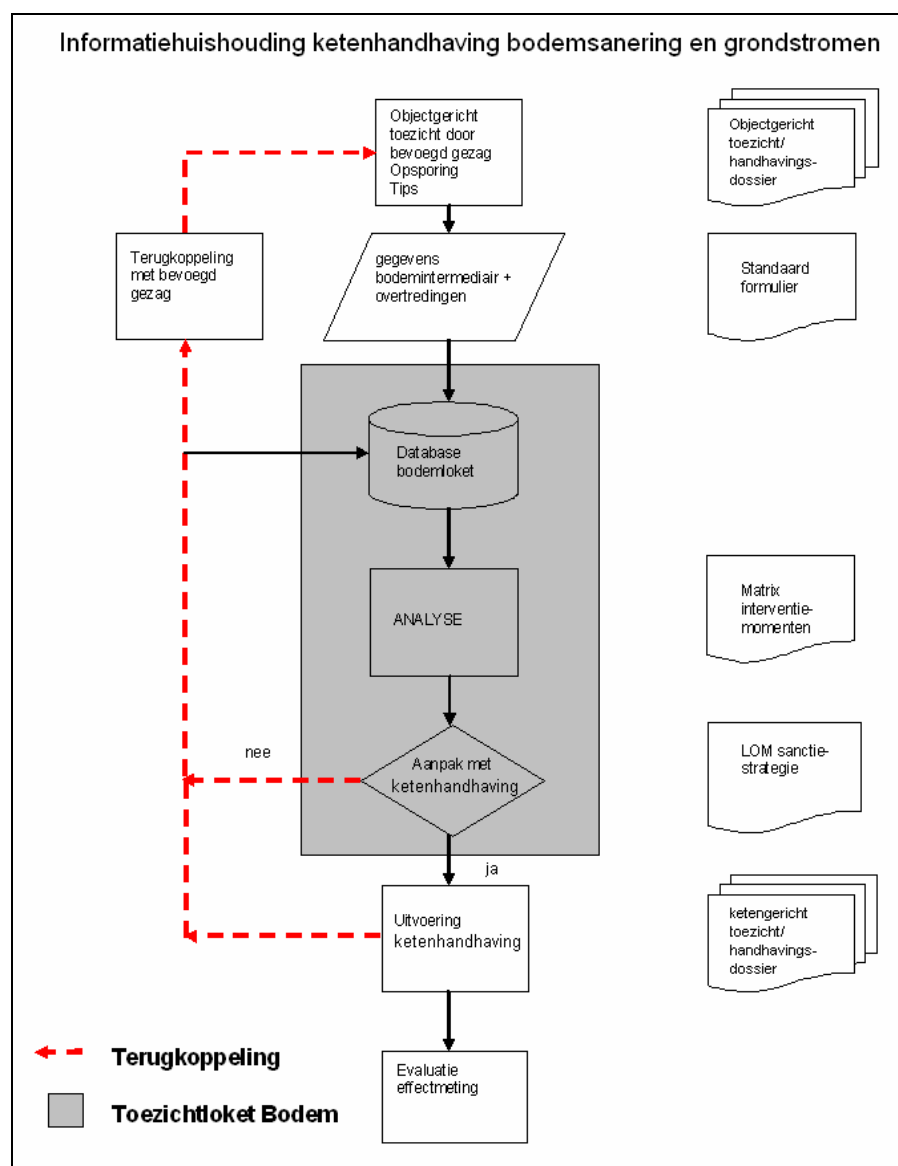
3.2 Inzet mensen en middelen

Over de benodigde inzet van mensen en middelen is nog weinig bekend. Het pilotproject is onder andere bedoeld om hier meer zicht op te krijgen. Uitgangspunt is de verschillende partijen naar evenredigheid aan menskracht en middelen bijdragen. Voor de interventieteams worden projectplannen opgesteld waarin het aspect mensen en middelen wordt uitgewerkt. Voor de fase waarin informatie door de verschillende partners wordt uitgewisseld moet een beperkte hoeveelheid tijd worden gereserveerd. Uitgangspunt is dat deze aanpak per saldo geen extra inzet van provincie en gemeenten vraagt. De VROM-Inspectie zet, wanneer het Besluit bodemkwaliteit van kracht is, zonodig een handhavingstraject in (intrekking/schorsing erkenning). OM/politie pakken e.e.a. strafrechtelijk aan.

3.3 Communicatie

De communicatie naar de LOM-partners is een verantwoordelijkheid van het LOM-secretariaat. De uitvoering van de communicatie gebeurt in overleg met de projectleider. Over de voortgang en de resultaten het pilotproject zal regelmatig worden gecommuniceerd. Hiervoor zal onder meer gebruik gemaakt worden van de landelijke LOM-bijeenkomsten en het platform toezicht bodembeheer(Bodem+). Speciale aandacht is nodig voor de communicatie met de provincies en gemeenten die gegevens aanleveren voor het ketentoezicht en de ketenhandhaving. Voor het draagvlak bij de uitvoerende LOM-partners is het belangrijk dat de meerwaarde van het ketentoezicht en de ketenhandhaving voor hen een duidelijk is. Dit verlangt een snelle en op maat gesneden terugkoppeling van de resultaten.

In de onderstaande figuur is de beoogde werking van het Toezichtloket Bodem beschreven. Hiermee wordt tevens inzicht geboden in de communicatiebehoefte binnen de pilot.



Communicatie over de resultaten van de casussen naar de markt is maatwerk en gericht op een zo groot mogelijke preventieve werking.

3.4 Planning

Het onderstaande schema geeft een planning op hoofdlijnen met daarbij de bijeenkomsten van de project- en klankbordgroep.

	Omschrijving	Periode
Stap 1	Communicatie / Informeren bevoegde gezag, werving deelname pilotproject	maart – mei 2007
	Aftrapbijeenkomst pilotproject	19 april 2007
Stap 2	Selectiefase mogelijke structurele overtreders	mei – augustus 2007
	Bijeenkomst projectgroep besluit uitvoering pilotprojecten	mei & augustus 2007
Stap 3	Formeren en inzetten interventieteams	augustus 2007 tot uiterlijk april 2008
	Bijeenkomst projectgroep	oktober 2007 & februari, 2008
Stap 4	Opstellen rapportages interventieteams	april 2008
	Bijeenkomstprojectgroep	April - mei 2008
Stap 5	Evaluatie	mei 2008
	Bijeenkomst projectgroep	mei 2008
	Aanpassing interventiestrategie	juni / juli 2008
	Operationalisering toezichtloket bodem*	maart – december 2007

*: wordt uitgevoerd in een ander kader

Bijlage 4 Bronnen en achtergrondinformatie

Bronnen en achtergrondinformatie

Bodem in Zicht; VROM-Inspectie (2001)

Bodem in Zicht II; VROM-Inspectie (2004)

Bodem in Zicht III, verificatieonderzoek: VROM-Inspectie (2007)

Definiëren kwaliteit van de handhaving bij bodemsaneringen, rap. deelproject A, PRJ 59, SIKB (2005)

De “tafel van elf”, een veelzijdig instrument; Ministerie van justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, versie oktober 2006

Een bodem met kwaliteit; SIKB rapport PRJ9-S-00.046 / SIKB 0183, oktober 2000

Evaluatie pilotprojecten HUM grondstromen; SEPH regio Midden- en West-Brabant, 2004

Handreiking Ketenhandhaving; LOM, januari 2006

Handreiking Adequate Bestuurlijke Handhaving Wbb; SIKB, Definitief, versie 5.3 – 10 oktober 2006

HandhavingsUitvoeringsMethode Wbb; SIKB, ontwerp, versie 4.2 – 4 oktober 2006

HandhavingsUitvoeringsMethode grondstromen; VROM, juni 2003

Interventiestrategie Asbest, LOM, 28 april 2005

Interventiestrategie Bouw- en Sloopafval (BSA), LOM, 4 juli 2005

Ketens in kaart, hoofdrapport; VROM-Inspectie, mei 2006.

Ketens in kaart, bijlage 2: ingekorte risico-analyses; VROM-Inspectie, mei 2006

Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders;
Beraad van Inspecteurs-Generaal, april 2006

Nadere uitwerking van de Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders;
Beraad van Inspecteurs-Generaal, april 2006

De “tafel van elf”, een veelzijdig instrument; Ministerie van justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, versie oktober 2006