

## De handhaving van kwaliteitsnormen bij bodemwerkzaamheden

M en R 2014/17



Al vele jaren geleden heeft de bodembranche richtlijnen opgesteld om de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden in en op de bodem (bodemonderzoeken, saneringen, etc.) te bevorderen, 'best practices' dus. Niet iedere branchegenoot voelde zich aan deze richtlijnen gebonden met milieuschade, concurrentievervalsing en een verslechterend imago van de gehele branche tot gevolg. Daarom is besloten om de richtlijnen verplicht te stellen door deze te koppelen aan regelgeving, te weten het Besluit kwaliteitsborging bodembeheer dat enige tijd later is vervangen door het Besluit bodemkwaliteit. Deze koppeling had ook gevolgen voor het toezicht op en de handhaving van deze normen. Hoewel uit de Nota van Toelichting bij eerstgenoemd besluit afgeleid kan worden dat hiermee rekening is gehouden, blijkt de praktijk weerbarstiger dan aanvankelijk ingeschat. Dit blijkt met name uit recente jurisprudentie van de ABRvS. In deze publicatie wordt nagegaan welke gevolgen deze jurisprudentie voor de bodembranche kan hebben en welke lessen hieruit zijn te trekken voor andere regelgeving, waarbij gebruikgemaakt wordt of gedacht wordt aan vormen van zelfregulering en privaats toezicht, bijvoorbeeld in de bouwregelgeving en de (nieuwe) Omgevingswet. Een actueel onderwerp dus.

### 1. Inleiding

De uitspraak van de ABRvS van 7 augustus 2013<sup>2</sup> heeft nogal wat stof doen opwaaien in de bodemwereld. Men had deze uitspraak niet verwacht, zeker niet na het door de STAB uitgebrachte advies, dat gunstig uitpakte voor de bodembranche. Met de kwaliteitsnormen was beoogd om de zgn.

free riders uit de branche te weren. De bodemintermediairs die juist alles aan hun laars lappen en die zorgen voor concurrentievervalsing en een slecht imago voor de hele branche. In deze publicatie wordt nagegaan of de bodembranche mogelijk het paard van Troje heeft binnengehaald door te pleiten voor de koppeling tussen kwaliteitsnormen en regelgeving. Zijn de kwaliteitsnormen wel geschikt om publiekrechtelijk te worden gehandhaafd? Kunnen er wellicht andere oplossingen worden bedacht om hetzelfde doel te bereiken of moet er iets gebeuren aan de wijze waarop de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) haar toezichthoudende taak uitoefent ter voorkoming van stapeling van toezicht? Of een combinatie van mogelijke oplossingen? Om de uitspraak van de ABRvS goed te begrijpen, volgt eerst een beschrijving van de systematiek van het kwaliteitsdeel in de bodemregelgeving. Daarna wordt de uitspraak en de mogelijke gevolgen daarvan voor (het toezicht op en de handhaving van) de bodemkwaliteitsnormen nader beschouwd. De publicatie wordt afgesloten met suggesties voor (toekomstige) regelgeving.

### 2. Systematiek bodemregelgeving

#### 2.1 Systematiek

Vóór de inwerkingtreding van het Besluit bodemkwaliteit (hierna: Bbk<sup>3</sup>) zag het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer (hierna: Besluit Kwalibo) het licht.<sup>4</sup> Dit besluit had alleen betrekking op de (kwaliteit van de) uitvoering van de werkzaamheden en de integriteit van degenen die de werkzaamheden uitvoeren (zgn. bodemintermediairs<sup>5</sup>) en is vrijwel geheel overgenomen in hoofdstuk 2 Bbk. In de Nota van Toelichting op het Bbk wordt voor een toelichting op hoofdstuk 2 ('Kwaliteit van de uitvoering van een werkzaamheid') verwezen naar de NvT op het Besluit Kwalibo. Hoofdstuk 2 van het Bbk bevat een erkenningsregeling voor personen en instellingen die bepaalde bodemwerkzaamheden uitvoeren, verboden en verplichtingen en sancties. Een en ander is uitgewerkt in hoofdstuk 2 van de Regeling bodemkwaliteit.<sup>6</sup> Inmiddels is deze regeling al vele malen aangepast, mede omdat de verwijzing naar de zgn. beoordelingsrichtlijnen en protocollen een 'statische' is, dus iedere keer als hierin wijzigingen worden aangebracht of als zij herzien worden,

1 Mr. A.M.C.C. (Annemiek) Tubbing werkt sinds 2008 als zelfstandig juridisch adviseur omgevingsrecht, handhaving en kennismanagement. Daarvoor was zij werkzaam als officier van justitie milieu. Sinds 2012 is zij als raadsheer-plaatsvervanger (strafsector) verbonden aan het Hof Amsterdam.

2 ABRvS 7 augustus 2013, 201206344/1/A4, ECLI:NL:RVS:2013:663.

3 Besluit van 22 november 2007, *Stb.* 2007, 469.

4 Besluit van 14 juni 2006, houdende regels inzake de kwaliteit van werkzaamheden in het bodembeheer en de integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren (Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer), *Stb.* 2006, 308. Dit besluit vindt zijn grondslag in titel 11.1 Wet milieubeheer (Kwaliteit van werkzaamheden en integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren).

5 Het gaat hierbij o.a. om laboratoria, aannemers, advies- en ingenieursbureaus, grondbanken en -reinigers en inspectie-instellingen.

6 Regeling van 13 december 2007, *Stcrt.* 2007, 247.

moet de Regeling ook weer worden aangepast.<sup>7</sup> Dat gebeurt ongeveer 2 x per jaar. De systematiek zelf is sinds de inwerkingtreding in 2006 onveranderd gebleven.

Het werkt als volgt: voor bepaalde bodemwerkzaamheden, die aangewezen zijn in artikel 2.1 van de Regeling, kan een persoon of instelling (bijvoorbeeld een ingenieursbureau of aannemer) een erkenning vragen aan de Minister van IenM.<sup>8</sup> Indien deze persoon of instelling voldoet aan de eisen wordt hij op een openbare lijst geplaatst zodat iedereen daar kennis van kan nemen. De erkenning wordt voor onbepaalde tijd verleend en is niet overdraagbaar. Eén van de eisen is dat de persoon of instelling over een certificaat of accreditatie (een kwaliteitsverklaring) voor de werkzaamheid moet beschikken. Deze certificaten of accreditaties worden verstrekt door zgn. certificerende instellingen (hierna afgekort tot c.i.), die daartoe bevoegd zijn op grond van een accreditatie door de Raad voor Accreditatie.<sup>9</sup> Certificaten/accreditaties worden voor bepaalde tijd verleend. Meestal voor de periode van 3 jaar.

Naast de erkenning geldt voor bepaalde werkzaamheden, te weten monsterneming, veldwerk en milieukundige begeleiding, dat zij alleen mogen worden uitgevoerd door daarvoor geregistreerde natuurlijke personen.<sup>10</sup> Als een bedrijf voor deze werkzaamheden erkend wil worden, moet het dus ten minste één medewerker hebben die hiervoor geregistreerd is. Deze medewerker moet beschikken over een goede beoordeling van de certificatie-instelling voor de betreffende werkzaamheid en zijn naam moet op de erkenning van het bedrijf vermeld staan. Dit wordt in de praktijk ook wel een 'gekwalficeerde' medewerker genoemd. De integriteit van deze (natuurlijke) personen wordt geborgd doordat zij over een verklaring van goed gedrag moeten beschikken (artikel 10 Bbk).

De beoordelingsrichtlijnen (BRL) zijn uitgesplitst per bodemwerkzaamheid. Zo is er een BRL 1000 voor monsternemingen ten behoeve van partijkeuringen; een BRL 2000 voor veldwerkzaamheden; een BRL 5000 voor bodemonderzoek en voorbereiding van saneringen; een BRL 6000 voor milieukundige begeleiding van saneringen en nazorg; een BRL 7000 voor de uitvoering van saneringen en – om het geheel compleet te maken – een BRL 9335 die van toepassing is op de gehele grondstroom vanaf het vrijkomen van de grond (bijv. uit een saneringslocatie) tot de locatie waar de grond wordt toegepast. In een certificatieschema of accreditatieschema beschrijft de BRL in grote lijnen de alge-

mene kwaliteitseisen. Denk hierbij aan algemene managementeisen ('ISO 9001') en aan eisen aan vakbekwaamheid van het personeel, uitbesteding en onafhankelijkheid.<sup>11</sup> Ook staan in de BRL de eisen aan de toetsing door de certificatie-instelling, bijvoorbeeld het minimaal aantal uit te voeren audits en de sancties,<sup>12</sup> die kunnen worden opgelegd wanneer zogenaamde 'kritieke' of 'niet kritieke' afwijkingen worden geconstateerd. Kritieke afwijkingen (ook wel 'major non-conformities' genoemd) zijn afwijkingen die direct een negatief effect hebben op het resultaat van de werkzaamheid en eventuele vervolgwerkzaamheden. Per BRL wordt een definitie van het begrip 'kritieke afwijkingen' gegeven, alsmede een aantal voorbeelden voor de specifieke werkzaamheid waarop de BRL en de bijbehorende protocollen betrekking hebben. Niet kritieke afwijkingen ('minor non-conformities') hebben niet direct een effect op het resultaat<sup>13</sup> en zijn dus minder ernstig, maar dienen wel binnen een bepaalde tijd hersteld te worden.

De audits worden uitgevoerd door zgn. auditors, die werkzaam zijn bij de certificerende instellingen. Ieder jaar publiceert schemabeheerder SIKB<sup>14</sup> een overzicht van de geanonimiseerde controleresultaten van de c.i.'s, waaruit trends zijn af te leiden.

Onder iedere BRL hangen protocollen, dat zijn technische werkvoorschriften voor een specifiek onderdeel van de richtlijn. De protocollen hebben een subnummering die logisch volgt op het nummer van de richtlijn. Bijvoorbeeld protocol 6002 hoort bij BRL 6000; protocol 3090 hoort bij AS<sup>15</sup> 3000. De richtlijnen en protocollen worden vastgesteld door het Centraal College van Deskundigen (CCvD) Bodembeheer dat is ondergebracht bij SIKB. Alle richtlijnen zijn gepubliceerd op de site van SIKB: [www.sikb.nl](http://www.sikb.nl). Overigens is SIKB niet de enige organisatie die zich bezighoudt met het opstellen van richtlijnen voor werkzaamheden in de zin van het Bbk. Voor bijvoorbeeld tanksaneringen gebeurt dat door Kiwa Nederland B.V.<sup>16</sup> Voor de systematiek maakt dat evenwel niet uit.

De beoordelingsrichtlijnen en protocollen worden regelmatig aangepast aan wijzigingen in beleid, regelgeving of jurisprudentie en aan praktijkervaringen van de branche zelf ('voortschrijdend (technisch) inzicht'). Dit worden 'wijzigingsbladen' genoemd, die ook zijn opgenomen in bijlage C van de Regeling. Dat is niet het geval met de 'interpretatiedocumenten', die wel worden vastgesteld door de CCvD, maar niet voorafgaand daaraan ter inzage worden gelegd

7 De reden om te kiezen voor een statische verwijzing in plaats van een 'dynamische' staat beschreven op p. 25 van de NvT op het Besluit kwaliteitsborging bodembeheer, *Stb.* 2006, 308. Iedere keer dat een normdocument wordt aangepast kan gecontroleerd worden of nog wordt voldaan aan de eisen van (thans) art. 25 Bbk.

8 Bodem+ voert uit. Voorheen onderdeel van AgentschapNL; thans ondergebracht bij RWS Leefomgeving. Zie voor meer informatie: [www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/kwalibo/](http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/kwalibo/).

9 In de bodemwereld zijn bekende c.i.'s: Kiwa Nederland BV, Eerland Certificatie en Intron Certificatie.

10 Art. 15 lid 2 jo. art. 9 lid 2 Bbk jo. art. 2.3 Regeling bodemkwaliteit (persoonsregistratie).

11 Zie ook de eisen die art. 17 Bbk aan onafhankelijkheid en functiescheiding stelt, ter voorkoming van belangenverstremming.

12 Sancties zijn: schriftelijke waarschuwing, schorsing of (tijdelijke) intrekking van het certificaat of accreditatie.

13 In de BRL 1000 worden de 'niet kritieke afwijkingen' als volgt gedefinieerd: "Afwijking van de eisen zoals gesteld in deze beoordelingsrichtlijn zonder een onmiddellijk negatief effect op de interpretatie van de onderzoeksgegevens in de vervolgfase van het onderzoek."

14 Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer te Gouda ([www.sikb.nl](http://www.sikb.nl)).

15 AS staat voor Accreditatieschema = basisdocument accreditatieschema + protocollen. Certificatieschema = beoordelingsrichtlijn (BRL) + protocollen.

16 Voor een volledig overzicht: zie bijlage C bij de Regeling bodemkwaliteit.

