



Afwegingen voor bodemadvies onder de reikwijdte van Kwalibo

doelmatigheid, uitvoerbaarheid en wenselijkheid

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

12 december 2024

Rapporttitel

Afwegingen voor bodemadvies onder de reikwijdte van Kwalibo, *Doelmatigheid, uitvoerbaarheid en wenselijkheid*

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)

Adviseur(s)

Karin Sant, 06-42964549, k.sant@ambient.nl

Casper van de Sande, 06-42464423, c.vandesande@ambient.nl

Kwaliteitscontrole

David van den Burg, 06-14306679, d.vandenburg@ambient.nl

Ons projectnummer

P24069

Datum

12 december 2024

Versie

Definitief

Ambiënt Advies BV

Arthur van Schendelstraat 550, 3511 MH Utrecht

Postbus 255, 3500 AG Utrecht

Website: www.ambient.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
	1.1 Aanleiding.....	4
	1.2 Vraagstelling	4
	1.3 Aanpak.....	5
	1.4 Leeswijzer	6
2	Achtergrond bij het vraagstuk.....	7
3	Wat betekent kwaliteitsborging van advies onder Kwalibo?.....	12
	3.1 Probleemdefinitie kwaliteitsborging van bodemadvies.....	12
	3.2 Wat typeert bodemadvies	13
	3.3 Definitie van bodemadvies	14
4	Beoordeling advies onder reikwijdte Kwalibo.....	16
	4.1 Inzicht in niet-erkende advieswerkzaamheden.....	16
	4.2 Criteria voor beoordeling van het vraagstuk	17
	4.3 Beoordeling Uitvoerbaarheid	18
	4.4 Beoordeling Bijdrage aan bescherming van het milieu	19
	4.5 Beoordeling Gelijkheid	21
	4.6 Beoordeling Wenselijkheid	22
5	Conclusies en aanbevelingen	23
	5.1 Samenvatting en conclusie	23
	5.2 Aanbevelingen voor vervolgstappen	24
	Bijlage 1 Bronnen.....	27
	Bijlage 2 Advies gekoppeld aan erkenningsplichtige werkzaamheden binnen Kwalibo	30

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het publiek-private stelsel Kwaliteitsborging in bodembeheer (hierna: Kwalibo) stelt kwaliteits- en integriteitseisen aan werkzaamheden in het bodembeheer, waaronder een erkenningsplicht voor bepaalde werkzaamheden. Doel is de kwaliteit van de uitvoering te verhogen en de integriteit van de uitvoerders (de 'intermediairs') te verbeteren. Sinds 2006 is Kwalibo stapsgewijs geïmplementeerd en versterkt.

Al bij invoering van Kwalibo is het belang van bodemrapportages en -advies, als basis voor overheidsbesluiten en beleid, onderschreven (Memorie van Toelichting op de Wet milieubeheer [kamerstuk 29989-3]). Desondanks is bodemadvies nu niet geborgd onder het Kwalibo-stelsel. Het feit dat de kwaliteit van bodemrapportages en bodemadvies als cruciaal in de bodemketen wordt beschouwd, en deze niet onder de erkenningsregeling valt, lijkt een paradox die al vele jaren tot discussie leidt binnen en tussen private en publieke partijen.

De vraag of bodemadvies geborgd moet worden via Kwalibo is weer actueel geworden door het programma versterking Kwalibo-stelsel (kamerstuk 30015 nummer 104 d.d. 4 april 2022). Om de discussie die sinds de inrichting van Kwalibo wordt gevoerd definitief af te hechten, heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) om onafhankelijk advies gevraagd.

1.2 Vraagstelling

Eén van de onderliggende maatregelen van Publieke sturing (maatregel 1.1.b) heeft betrekking op het aanpassen van de reikwijdte van Kwalibo. De vraagstelling over het opnemen van bodemadvies onder de reikwijdte van Kwalibo valt hieronder.

Onze vraagstelling luidt:

Kan bodemadvieswerk in brede zin onder de reikwijdte van Kwalibo worden gebracht en wat zijn de voor- en nadelen, de praktische uitvoerbaarheid en de doelmatigheid hiervan?

IenW heeft daarbij de volgende kaders meegegeven:

- Het uitgangspunt van de vraag is dat een aantal bodemadvieswerkzaamheden nog onvoldoende in het Kwalibo-stelsel zijn opgenomen en dat daardoor de kwaliteit van bodemadvies momenteel niet overal voldoende is geborgd.
- Het adviesrapport moet IenW in staat stellen om een onderbouwde keuze te kunnen maken over in hoeverre opname van (onderdelen van) advies onder de reikwijdte van Kwalibo gewenst is. Indien IenW besluit dat dit wenselijk is, dan start in 2025 een traject tot opname in de wet- en regelgeving en verankering in benodigde kwaliteitsdocumenten onder Kwalibo.
- IenW/het Rijk gebruikt de stappen van het beleidskompas voor beleidsafwegingen. Het eindresultaat van dit rapport moet daarop aansluiten.
- De initiële reikwijdte van het onderzoek is breed en beslaat de drie hoofdsporen van het Nederlandse bodembeleid:
- Bodembescherming: preventief/voorkomen;

- Bodemsanering: curatief/herstellen;
- Bodembeheer: verantwoord omgaan met de bodem.

1.3 Aanpak

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden hebben we de volgende aanpak gehanteerd. Als eerste is de literatuurstudie uitgevoerd, met onderzoek naar relevante bronnen en stukken. Vervolgens is via interviews met verschillende stakeholders een marktverkenning uitgevoerd om het probleem en de afwegingen die een rol spelen beter te kunnen begrijpen. De resultaten van deze interviews zijn de input voor de knelpuntenanalyse, die op basis van nog een feedbackronde door de stakeholders is opgesteld. Tenslotte is op basis van een aantal uitgangspunten beoordeeld in hoeverre het onderbrengen van bodemadvies onder Kwalibo doelmatig, wenselijk en uitvoerbaar is, en welke vervolgstappen er eventueel genomen kunnen worden om dat nader te bepalen.

Literatuurstudie en knelpuntenanalyse

Voor het overzicht van de geraadpleegde bronnen, zie bijlage 1, tabel 1. De interne analyse hiervan is samengevat in hoofdstuk 2: 'Achtergrond van het vraagstuk', en hoofdstuk 3: 'Wat betekent kwaliteitsborging van advies onder Kwalibo?'

Kwalitatieve onderbouwing

Aangezien bodemadvies momenteel geen erkende werkzaamheid is, wordt er vanuit de overheid geen algemene statistiek bijgehouden over eventuele afwijkingen die gevolgen kunnen hebben op de kwaliteit van bodemadvies. Wel zijn er op sommige vlakken data beschikbaar, bijvoorbeeld onderzoek over naleefgedrag, die gedocumenteerde kwantitatieve gegevens bieden (bijlage 1 voor referenties). Het vergaren van meer kwantitatieve gegevens past niet binnen de reikwijdte van deze studie. Daarmee is de onderbouwing voor onze rapportage kwalitatief van aard.

Marktverkenning (stakeholders)

Voor de marktverkenning hebben we met verschillende stakeholders gesproken, zowel uit de hoek bodembeheer als bodembescherming. Een overzicht van de betrokken partijen staat in bijlage 1, tabel 2. Naast een tiental interviews, zijn er ook een aantal stakeholderbijeenkomsten geweest om met elkaar het gesprek aan te gaan over het onderbrengen van advies onder Kwalibo. De stakeholders staan weergegeven in bijlage 1.

Uitgangspunten en definitie

Er zijn meerdere inzichten meegenomen uit eerdere pogingen om advies onder Kwalibo te brengen. Vanwege de beperkte voortgang tijdens deze pogingen is het belangrijk om de uitgangspunten wat betreft de reikwijdte, vraagstelling en detailniveau helder te maken. Met literatuurstudie, de behoefte van de opdrachtgever en gesprekken met stakeholders hebben we de reikwijdte en het detailniveau van de rapportage bepaald, en daarnaast de definitie van bodemadvies en de duiding van bijbehorende advieswerkzaamheden gekoppeld aan de erkende werkzaamheden uit bijlage C van de Rbk 2022.

Afwegingskader sluit aan bij beleidskompas

Het 'Beleidskompas' is een centrale werkwijze die essentiële vragen langsloopt met als doel een degelijke beleidsvoorbereiding. Deze vragen zijn:

1. Wat is het probleem en achterliggende oorzaken?
2. Wat is het beoogde doel?
3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?
4. Wat zijn de gevolgen van de opties?
5. Wat is de voorkeursoptie?

Daarnaast is er bij het beleidskompas veel aandacht voor belanghebbenden, de werkbaarheid van het voorstel voor de uitvoering en de effecten op het uitvoeringsapparaat.

Onze rapportage geeft invulling aan delen van de vragen uit het beleidskompas. Het biedt voornamelijk handvatten voor vervolgstappen om de informatie voor een beleidsafweging beter in beeld te krijgen (zie hoofdstuk 5).

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage geeft in hoofdstuk 2 informatie over de context en ontwikkelingen rondom het vraagstuk. In de paragrafen 3.1 en 3.2 staan verschillende beelden rondom kwaliteitsborging van bodemadvies, waarop we in paragraaf 3.3 een definitie van bodemadvies definiëren. Deze informatie is de basis om het onder Kwalibo brengen van advies in brede zin te beoordelen (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 staan conclusies over advies onder Kwalibo en aanbevelingen over de vervolgstappen om de resultaten uit deze rapportage een stap verder te brengen.

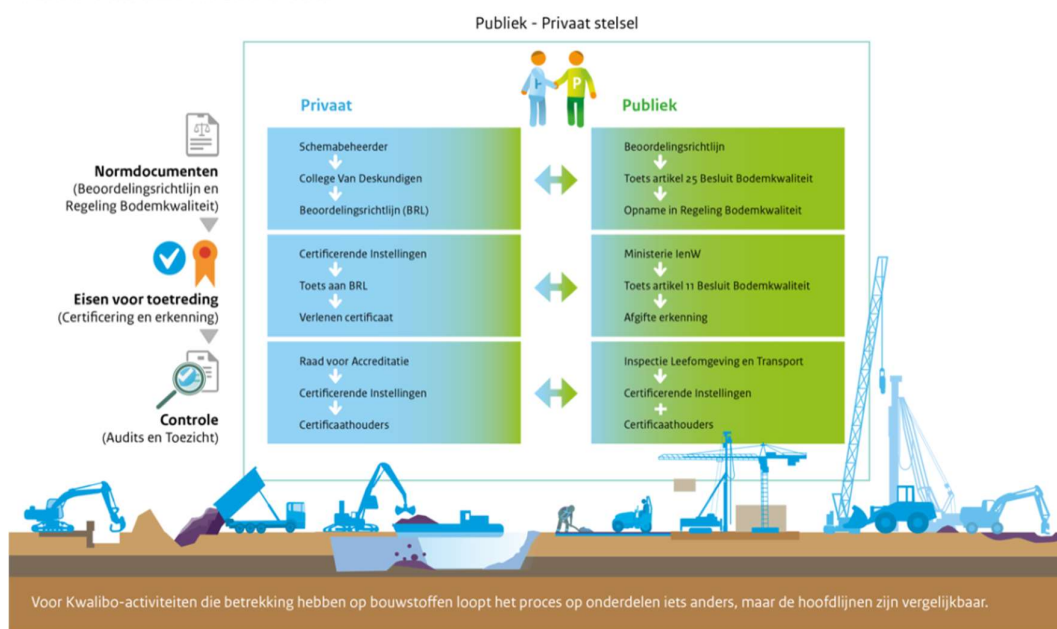
2 Achtergrond bij het vraagstuk

Kwalibo-stelsel

Via Kwalibo stelt de Rijksoverheid kwaliteits- en integriteitseisen aan werkzaamheden in het bodembeheer, waaronder een erkenningsplicht voor bepaalde werkzaamheden. Doel is het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van bodemwerkzaamheden en de integriteit van de uitvoerders (de 'intermediairs') te verbeteren, zodat beslissingen op basis van betrouwbare bodemgegevens worden genomen. Een schematische weergave van Kwalibo staat in figuur 1.

Kwalibo-stelsel

Waarborgen kwaliteit van uitvoering van activiteiten in het bodembeheer



Figuur 1. Publieke en private kant Kwalibo-stelsel (bron: Taskforce Versterking Kwalibo-stelsel plan van aanpak – eindrapport, 4-4-2022)

Kwalibo is erop gericht de publieke belangen te dienen op een voor de overheid en het bedrijfsleven efficiënte manier (IPLO, 2024). Daarom bestaat de regeling uit een privaat en publiek systeem met conformiteitsbeoordeling. Het private deel bestaat uit een erkenningsregeling. De basis voor de erkenning wordt ofwel gevormd door een certificaat, getoetst door een certificerende instelling (CI), ofwel door een accreditatie, getoetst door de Raad van Accreditatie. De kwaliteitseisen voor de intermediairs en de toetsing zijn vastgelegd in een 'schema': dat is bij een certificaat een certificeringsschema (BRL) met onderliggende protocollen, en bij een accreditatie een accreditatieschema (AS) met onderliggende protocollen. SIKB is één van de beheerders van deze schema's.

Voor het publieke deel moeten organisaties (intermediairs) aanvullend op het private deel, erkend zijn door de Rijksoverheid om bepaalde werkzaamheden uit te mogen voeren. De werkzaamheden met erkenningsplicht zijn vastgelegd in Bijlage C van de Regeling bodemkwaliteit (Rbk), in beheer van IenW. De beoordeling van de aanvragen voor erkenning

doet Rijkswaterstaat (namens IenW) volgens een vaste procedure. Integriteit is een belangrijk onderdeel van de beoordeling. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)voert namens het Rijk de toezicht en handhaving uit op naleving van de regels voor erkenningsplichtige werkzaamheden.

Binnen kwalibo zijn er verschillende stakeholders aan te wijzen. Deze zijn onder te verdelen in vier verschillende groepen, te weten:

1. Opdrachtgevers (zowel publiek als privaat).
2. Stelselverantwoordelijken (zowel publiek als privaat).
3. Opdrachtnemende partijen; dit zijn de zogenaamde certificaathouders.
4. Bevoegde gezagen en toezichthoudende partijen. Hieronder vallen ILT, omgevingsdiensten, waterschappen, etc.

Het kan voorkomen dat stakeholders verschillende rollen vervullen die niet op een lijn liggen met elkaar. In tabel 2.1 van de Beleidsvaluatie Kwaliteitsborging Bodem (Witteveen en Bos, 2020) staat een uitgebreider overzicht van de betrokken stakeholders in het Kwalibo-stelsel.¹

Sinds 2006 is Kwalibo stapsgewijs geïmplementeerd. Uit verschillende werkvelden zijn werkzaamheden onder erkenningsplicht gebracht, bijvoorbeeld:

- a) Partijkeuring, veldwerk en analyses.
- b) Graven en saneren bodem, grondwatersanering en baggerwerkzaamheden.
- c) Bodembeschermende en vloeistofdichte voorzieningen.
- d) Verwijderen, onklaar maken en installeren van ondergrondse tanks.
- e) Bodemenergiesystemen.
- f) Produceren, bewerken en samenvoegen van grond en bagger.
- g) Produceren van bouwstoffen.

Bodemadvies onder Kwalibo: Wet milieubeheer

Bij de invoering van het Kwalibo-stelsel was het voornemen om de kritische aspecten van de bodemketen onder certificering en erkenning te brengen (kamerstuk 29989-3). Hier viel ook bodemadvies onder:

1. Uitvoeren van berekeningen, metingen of tellingen;
2. het nemen of analyseren van monsters;
3. het beperken, ongedaan maken of anderszins saneren van een verontreiniging;
4. het inspecteren; het toepassen of geschikt maken voor toepassing in een werk;
5. het houden van toezicht op of het voorbereiden of begeleiden van werkzaamheden;
6. het rapporteren van de resultaten die zijn verkregen met werkzaamheden of het geven van een advies of beoordeling naar aanleiding van deze resultaten, en;
7. het afgeven, wijzigen, schorsen, intrekken of weigeren van certificaten.

In de Memorie van Toelichting op de Wet milieubeheer (kamerstuk 29989-3) staat het belang van bodemadvies beschreven: 'Over de resultaten van de uitgevoerde werkzaamheden wordt in de meeste gevallen gerapporteerd, bijvoorbeeld aan de opdrachtgever. Daarbij is het essentieel dat de rapportages een zo getrouw mogelijk beeld schetsen van de feitelijke situatie. Met name de rapportages vormen de basis voor overheidsbesluiten en beleid. Ook deze werkzaamheden zijn derhalve cruciaal. Hetzelfde

¹ Witteveen en Bos, (2020). *Beleidsvaluatie Kwaliteitsborging Bodem*

geldt voor advisering en beoordeling. Ook deze werkzaamheden worden verricht door milieuadvies- en ingenieursbureaus.'

Het rapporteren van de resultaten die zijn verkregen met werkzaamheden, of het geven van een advies of beoordeling naar aanleiding van deze resultaten (onder vi), zijn nooit opgenomen als erkende werkzaamheden onder Kwalibo.

Bodemadvies onder Kwalibo: voorgaande projecten

Bovengenoemde kritische werkzaamheden waren deels gebaseerd op een verkenning van SIKB, genaamd 'Een bodem met kwaliteit'. Dit rapport uit 2000 richt zich op het belang van het beheer van de bodemkwaliteit in Nederland. Voor het duurzaam gebruik van de bodem is een integrale benadering nodig vanuit het oogpunt dat de bodem een cruciale rol speelt binnen het thema milieu- en volksgezondheid. In dit rapport is er een aantal werkzaamheden als kritisch aangemerkt. Ook is een voorzet gedaan voor een aantal certificeringswaardige situaties. Vanuit deze basis heeft SIKB in het verleden twee projecten georganiseerd met als doel bodemadvieswerkzaamheden binnen het werkveld bodembeheer en bodemsanering onder certificering te brengen.

2004-2008: Ontwikkeling beoordelingsrichtlijn voor advies, de BRL SIKB 5000 (SIKB)

Publiek-privaat initiatief onder begeleiding van SIKB met als doel het ontwikkelen van een BRL SIKB 5000 met onderliggende protocollen voor bodemadvies. Hiervoor werden bestaande werkvoorschriften van VKB gedeeltelijk als uitgangspunt gebruikt. De bestaande werkvoorschriften, die op dat moment als handreiking golden, maar niet onder erkenning of certificering vielen, hadden betrekking op alle advieswerkzaamheden in het gehele proces van onderzoek naar verontreiniging in de bodem. Dus van het allereerste contact met de (potentiële) opdrachtgever tot en met het zorgdragen voor een adequate afhandeling van het uitgevoerde onderzoek en het daarop gebaseerde advies.

Een aparte BRL SIKB 5000 voor bodemadvies is er uiteindelijk niet gekomen door ver uiteenlopende verwachtingen bij stakeholders over de uitkomst van het project. Er was bijvoorbeeld een verschil van inzicht tussen de intermediairs (adviesbranche) en overheidspartijen over de gewenste inspanning van overheden om hun interne kwaliteit te verbeteren.

2013-2017: 'BRL SIKB 15000 en toezicht', onderdeel protocol 'Inventarisatie' (SIKB)

Eén van de twee hoofddoelen van het publiek-private project 'BRL SIKB 15000 en toezicht' was de verhoging van de uitvoeringskwaliteit en verbetering van het nalevingsgedrag door de bodemsector. In diverse deelprojecten werkte men o.a. aan een overstap van procescertificering naar systeemcertificatie, een harmonisatie van verschillende bestaande beoordelingsrichtlijnen binnen bodembeheer, en de verkenning van een protocol voor 'Inventarisatie'. Dat laatste omvatte het opstellen van strategieën voor milieuhygiënisch vooronderzoek, verkennend onderzoek en partijkeuringen, ter verbinding tussen de NEN-normen en nieuwe BRL SIKB 15000.

'BRL SIKB 15000 en toezicht' bleek een veelomvattend en ambitieus project. De discussie over het adviesdeel (protocol Inventarisatie) is niet los te zien van lopende discussies binnen andere onderdelen van het project, zoals over de rol en bevoegdheden van publiek versus

privaat toezicht en de overgang naar een andere vorm van certificering. Zowel de intermediairs als de opdrachtgevende partijen wezen opname van voorschriften voor advies af. Ze waren niet overtuigd dat voorschriften de kwaliteit van advies daadwerkelijk zouden verbeteren en vonden de maatregel daardoor niet proportioneel in verhouding tot de administratieve lasten.

Lessen

Bij voorgaande initiatieven is het niet gelukt om een definitief besluit te nemen over opname van bodemadvies onder Kwalibo. De onderliggende redenen zijn nader uitgediept tijdens de marktverkenning. De gemene delers nemen we mee in hoofdstuk 3.

Wat is er veranderd sinds 2017?

Over het algemeen zijn dezelfde stakeholders betrokken en zijn de activiteiten die onder Kwalibo vallen nog nagenoeg hetzelfde. Er zijn sinds 2017 echter wel een paar ontwikkelingen. Deze worden hieronder kort beschreven.

Wet- en regelgeving

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet ingegaan. Hierdoor is veranderd hoe vaak bodemonderzoek nodig is voor een melding of om een vergunning voor een nieuwe ontwikkeling te krijgen. Dit komt doordat er door de invoering van de Omgevingswet sprake is van meerdere milieubelastende activiteiten (mba) waarvoor nu ook meld- en informatieplicht geldt. Dit geldt onder andere voor de mba's graven en saneren. Tegelijkertijd vervalt de generieke plicht voor een bodemonderzoek bij bepaalde Omgevingsvergunningen en kan een initiatiefnemer in meer gevallen dan voorheen met een vooronderzoek volstaan.

Sinds het in werking treden van de Omgevingswet beschrijft het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) per mba de minimale voorzieningen en maatregelen ter bescherming van de bodem. Het NRB (Nederlandse Richtlijn Bodembescherming) is bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ingetrokken en vervangen voor het BBT-document 'Bodembescherming: combinaties van voorzieningen en maatregelen' (BB-cvm). Dit document beschrijft per categorie van vergunningsplichtige activiteiten de combinaties van voorzieningen en maatregelen die hetzelfde beschermingsniveau van de bodem bieden.

NB: Inspectiebedrijven en SIKB geven aan dat de eisen in het BB-cvm strakker en eventueel dwingender geformuleerd kunnen worden om zo onduidelijkheden te voorkomen. De discussie over de kwaliteit van het BB-cvm is veelomvattend en speelt al langer binnen Bodembescherming. Aangezien dit over een veel groter onderwerp dan alleen advieswerkzaamheden gaat, zal het onderwerp in onze analyse en afweging slechts zijdelings terugkomen, maar niet de hoofdrol spelen.

Vanaf 1 juli 2025 zijn overheden verplicht om gegevens uit milieuhygiënisch bodemonderzoek en hun overheidsbesluiten aan te leveren in de Basisregistratie Ondergrond. Dit is een aanvullende bron voor het inzien van bodemgegevens. Het gaat om het kwantitatieve onderzoek naar de aard en gehalten van stoffen in de bodem met als doel vast te stellen of er sprake is van bodemverontreiniging. In de periode 2024 t/m 2026 staat

het aansluiten van de overheden (bronhouders) en migratie van bestaande gegevens op de planning.

Sinds 2017 zijn diverse de protocollen en beoordelingsrichtlijnen binnen Kwalibo onder beheer van SIKB geharmoniseerd en aangepast op de Omgevingswet. Ook is de beschrijving van de milieuverklaring bodemkwaliteit integraal opgenomen in de Rbk 2022 (toelichting in bijlage 2).

Markt

Sinds de laatste gesprekken die zijn gevoerd over de invoering van BRL SIKB 15000 in 2017 zijn er een aantal dingen veranderd in de markt. Kwalibo is significant gegroeid, terwijl het onderlinge vertrouwen tussen publiek en privaat nog niet volledig is hersteld. Daarnaast zijn de werkzaamheden aan kabels en leidingen toegenomen, net als de daarbij horende bodemonderzoeken. De verwachting is dat dat nog meer zal toenemen. Ook de werkzaamheden in de rest van het werkveld zullen onverminderd groeien. Digitalisering is vergesorderd en er wordt inmiddels kunstmatige intelligentie ingezet voor de verzameling en interpretatie van gegevens, vooral bij vooronderzoek en boorplannen. Daarnaast zijn over het algemeen de marges van (advies)werkzaamheden binnen Kwalibo ook klein.

Programma Versterking Kwalibo

Er zijn afgelopen jaren bij een aantal werkzaamheden misstanden aan het licht gekomen die nadelige gevolgen kunnen hebben op de milieukwaliteit. Daarop zijn een aantal onderzoeken uitgevoerd in opdracht van IenW. De conclusie uit de rapportages was dat het kwalibo-stelsel het afgelopen decennium heeft geleid tot een grote kwaliteitsstap in het bodembeheer, maar dat er tegelijkertijd zorgen zijn over het functioneren van het stelsel. Daarom is het Programma Versterking Kwalibo gestart waarin publieke en private partijen samenwerken aan de versterking van het Kwalibo-stelsel (kamerstuk 30015 nummer 104 d.d. 4 april 2022). Men werkt aan vier hoofdsporen, te weten:

1. Publieke sturing op het stelsel versterken.
2. De vergunning-, toezicht en handhavingsketen versterken
3. Publiek-private samenwerking in het stelsel versterken.
4. Reduceren van complexiteit en vergroten van de capaciteit van het stelsel.

Het formele programma loopt tot en met december 2024, maar naar verwachting worden een aantal gesprekken voortgezet in 2025.

3 Wat betekent kwaliteitsborging van advies onder Kwalibo?

Via de literatuurstudie en marktverkenning zijn verschillende punten in beeld gekomen. Deze punten spelen mee bij de afweging of bodemadvieswerk in brede zin onder de reikwijdte van Kwalibo kan worden gebracht. Ze zijn essentieel om de kern van het probleem beter te begrijpen. In deel 1 van dit hoofdstuk laten we verschillende perspectieven zien en concluderen we dat we op basis van de beschikbare gegevens geen complete beoordeling kunnen doen op de doelmatigheid van advies onder Kwalibo. In deel 2 laten we zien welke algemeenheden er zijn die we mee kunnen nemen in een gedeeltelijke beoordeling in hoofdstuk 4.

3.1 Probleemdefinitie kwaliteitsborging van bodemadvies

Geen consensus over probleemdefinitie advies onder Kwalibo

Uit gesprekken met verschillende stakeholders is naar voren gekomen dat ze veelal anders kijken naar de noodzaak tot en de wijze van het borgen van de kwaliteit van bodemadvies. Deze verschillen komen voort vanuit het perspectief van waaruit de stakeholders de vraagstelling bekijken en hoe er in voorgaande trajecten over gesproken is. Een adviseur heeft een andere verantwoordelijkheid dan bijvoorbeeld een handhaver. Ook de verschillende ervaringen uit het verleden met wijzigingen in Kwalibo vormen de houding en verwachtingen van stakeholders in onze marktverkenning. Vanuit deze constatering zijn meerdere argumenten en beschouwingen aan bod gekomen in gesprek met de verschillende stakeholders.

Een aantal punten wordt breed gedeeld. Ten eerste hebben alle stakeholders de wens geuit dat er op korte termijn een besluit moet komen over het wel of niet borgen van bodemadvies onder Kwalibo. Ten tweede is men het erover eens dat het middel niet erger moet zijn dan de kwaal.

Een belangrijk punt voor het draagvlak voor advies onder Kwalibo is dat de meerderheid van de stakeholders vindt dat het uitgangspunt voor de afweging voor de kwaliteitsborging moet zijn of de huidige organisatie van advieswerkzaamheden tot aantoonbare problemen leidt. Daarmee bedoelt men dat de eerste vraag uit het beleidskompas, zijnde 'Wat is het probleem en achterliggende oorzaken?' uitputtend geanalyseerd moet zijn voor de hele keten van Kwalibo. Met andere woorden: 'wat is de kwaal'? Diezelfde meerderheid van stakeholders vindt de noodzaak van het onder kwalibo brengen van bodemadvies tot nu toe dusdanig beperkt onderbouwd, dat zij zich niet in de probleemstelling 'Kwalibo is niet compleet zonder advies' kunnen vinden.

Mogelijke kwaliteitsissues bodemadvies onvoldoende in beeld

Uit onze bureaustudie en marktverkenning blijkt dat oorzaken van eventuele kwaliteitsissues in bodemadvies zeer omvangrijk en divers zijn. Ook spelen indirecte oorzaken mee, zoals structurele werkdruk, onduidelijke richtlijnen of regelgeving en organisatorische uitdagingen.

Voor onderdelen van werkzaamheden zijn gegevens bekend, zoals een onderzoek naar naleefgedrag van ILT, jaarrapportages certificatie-toezicht van SIKB en de beleidsevaluatie Kwalibo (zie bijlage 1). Deze gegevens, gecombineerd met de nieuwe input uit onze interviews, omvatten slechts delen van de keten en leveren een versnipperd beeld. Op basis hiervan kunnen we de achterliggende oorzaken van eventuele kwaliteitsissues in bodemadvies met een negatief effect in de bodemketen niet integraal en onafhankelijk bepalen.

Wel kunnen we met onze resultaten een deel van de afwegingen bij advies onder Kwalibo invullen, zodat de redenering en denkrichtingen bij het vraagstuk tot dusver inzichtelijk worden. De resultaten in het vervolg van dit hoofdstuk dragen daaraan bij.

3.2 Wat typeert bodemadvies

Perspectieven op kwaliteitsborging van advies

Voor de beeldvorming zijn hieronder een aantal verschillende aandachtspunten bij kwaliteitsborging van advies uit de marktverkenning genoemd:

- De decentrale regels voor bodembeheer en grondverzet zijn regelmatig onduidelijk. Dit wordt versterkt door decentralisatie met het inwerkingtreden van de Omgevingswet (bron: adviseurs en bevoegd gezag).
- De noodzakelijke gegevens voor vooronderzoek zijn soms lastig toegankelijk en in sommige gevallen helemaal niet beschikbaar. Er is geen consensus in hoeverre dit per definitie leidt tot een lagere kwaliteit advies. Een adviseur kan namelijk vermelden dat bepaalde data niet beschikbaar waren en een ervaren adviseur kan regelmatig een degelijk advies uitbrengen op basis van een beperkte hoeveelheid gegevens (bron: adviseurs).
- De kwaliteitscontrole op adviesrapportages verschilt per bevoegd gezag. Dit verschil werkt door in de rest van de keten (bron: bevoegd gezag en adviseurs).
- Overheden en adviesbureaus komen onvoldoende onderbouwde bodemadviezen tegen. In sommige gevallen voldoet de opzet of de strategie van een onderzoek, of het advies zelf, niet aan de randvoorwaarden die door de opdrachtgever zijn gesteld.
- In algemene zin zijn er aanmerkingen op de kennis en kunde van adviseurs. Bijvoorbeeld, ontwerp en advisering van bodembeschermende voorzieningen vindt niet altijd plaats overeenkomstig de geldende regelgeving.
- Er wordt veel waarde gehecht aan de controle van het advies door een tweede persoon (vierogenprincipe). Dat laatste moeten intermediairs van grote en middelgrote organisaties al doen volgens hun kwaliteitsmanagementsysteem, zoals de ISO 9001.
- Omdat advieswerkzaamheden nu niet erkenningsplichtig zijn, mogen CI's en ILT de verantwoordelijke organisatie voor een advies van lage kwaliteit niet aanspreken op fouten (bron: CI's en ILT).
- Het kwaliteitsniveau van advies kan beïnvloed worden door financiële prikkels. De financiële doelen van het bedrijf en de waardering door de opdrachtgever zijn voorbeelden van prikkels (bron: adviseurs en ILT).
- Doordat inspectie van bodembeschermende voorzieningen onder accreditatie valt, is er geen ruimte voor advies. Vanwege strikte functiescheiding moet een inspecteur zich beperken tot de kaders van de inspectie. Andere punten die hem opvallen, zoals dat een gekeurde besloten vennootschap (BV) niet langer dan een jaar mee zal gaan, of wat er nodig is om de BV te verbeteren, zijn hier geen onderdeel van. Hierdoor loopt een beheerder van een BV mogelijk een waardevol advies mis waarmee de bodemkwaliteit nog beter beschermd kan worden (bron: inspectie-instelling).

Gemene delers voor bodemadvies

Alhoewel stakeholders de uitvoeringspraktijk en mogelijke knelpunten bij bodemadvies verschillend ervaren, zijn er een aantal gemene delers die bodemadvies typeren.

Advies is mensenwerk

De meerderheid van de stakeholders benadrukt dat een advies een combinatie is van tastbare data en minder tastbare zaken zoals kennis en kunde van de adviseur, en context die door de opdrachtgever is meegegeven. Een adviseur geeft een eigen interpretatie van de op dat moment bekende gegevens. Dit kan betekenen dat er op dezelfde vraag evenveel verschillende adviezen komen als dat er adviseurs zijn. Doordat adviseren mensenwerk is, is de kwaliteit van advies altijd onderwerp van subjectiviteit. Dit heeft gevolgen voor de controle op, en toetsbaarheid van advies, omdat het door deze gedeeltelijke persoonlijke invulling moeilijk is om advies kwalitatief te beoordelen. Toch vindt het grootste gedeelte van de stakeholders het koppelen van een gemeenschappelijke werkwijze aan het geven van advies niet wenselijk, omdat dit raakt aan de vrijheid en eigen kennis en input van de adviseur.

Kennis en ervaring

Binnen de kwaliteit van advies is het meest terugkerende onderwerp de kennis, kunde en ervaring van adviseurs. Het hebben van (lokale) kennis over bodem, stoffen, wetgeving en materialen is, naast het gebruiken van de juiste data, van groot belang om tot een gedegen advies te komen. Er bestaat geen complete opleiding tot bodemprofessional of ontwerper van bodembeschermende voorzieningen, dus de intermediairs zijn deels zelf verantwoordelijk voor het intern opleiden van kundige adviseurs en ontwerpers. Kwaliteitsborging van bodemadvies valt of staat niet alleen met de kennis en kunde van adviseurs, maar ook met de kennis en kunde van opdrachtgevers, beoordelaars en controleurs van bevoegde gezagen.

Kwaliteit brongegevens

De kwaliteit van advies is deels afhankelijk van de brongegevens waarop het advies wordt gebaseerd. Deze gegevens kunnen moeilijk of niet toegankelijk zijn, er kunnen verouderde data zijn gebruikt, en in sommige gevallen is een dataset niet compleet.

Advies in relatie tot de opdrachtgever

Bodemadvies wordt altijd gegeven in opdracht van een opdrachtgever. Deze selecteert de opdrachtnemer en stelt eisen aan het bodemadvies. Echter, daar komt meer bij kijken dan alleen het bodemadvies zelf. Zo moet het bijvoorbeeld aansluiten bij projectontwikkeling, wet- en regelgeving, en de Arboveiligheid. Deze factoren zijn niet meegenomen in de scope van dit onderzoek.

Advies zit vaak vooraan in een ontwikkeling

Een groot deel van de advieswerkzaamheden zit relatief vooraan in de keten. Het gaat vaak over vooronderzoek ter bepaling van een vervolgstراتيجية voor veldonderzoek, graven, grondverzet of de bestemming van een locatie. Daarmee kan de impact op de kwaliteit in de rest van de keten, binnen en buiten Kwalibo, relatief groot zijn.

3.3 Definitie van bodemadvies

In hoofdstuk 3.1 staat gesteld dat er verschillende beelden bestaan over de definitie van bodemadvies. Om de vraagstelling over advies onder Kwalibo beter te kunnen beantwoorden, is een scherpere definitie van bodemadvies nodig. De definitie geeft invulling aan de probleemdefinitie en hoe mogelijke oplossingen eruit zien.

In het Kwalibo-stelsel is geen definitie opgenomen van bodemadvies. In het begeleidend stuk bij Kwalibo (kamerstuk 29989-3) staan elementen die helpen om bodemadvies te definiëren: 'het rapporteren van de resultaten die zijn verkregen met werkzaamheden of het geven van een advies of beoordeling naar aanleiding van deze resultaten'. Uit een toets bij stakeholders bleek dat verschillende personen (niet alle) zich kunnen vinden in elementen als interpretatie van de bodemgegevens en omgevingsfactoren, het trekken van logische conclusies en het op basis daarvan doen van beredeneerde aanbevelingen binnen de vigerende wet- en regelgeving en klantbehoeften. De meerderheid van de geraadpleegde stakeholders vindt dat 'het verzamelen van voldoende en de juiste bodeminformatie' niet behoort tot bodemadvies.

Bij de stakeholders is geen consensus of bodemadvies het proces is van de interpretatie van gegevens, of dat het zich beperkt tot het vastgelegde resultaat (de rapportage). Oftewel: gaat het om wat je als adviseur doet of om wat je vastlegt? Om de definitie zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de huidige werkwijze, waarbij de meeste werkzaamheden als proces staan beschreven (gekoppeld aan procescertificering), stellen we bodemadvies voor als proces.

Definitie Bodemadvies in deze rapportage

Bodemadvies is een proces waarbij de interpretatie van gegevens plaatsvindt op basis waarvan conclusies en aanbevelingen worden vastgelegd over het veilig en duurzaam omgaan met de bodem, en die aansluiten aan bij geldende wet- en regelgeving en de specifieke behoeften en doelstellingen van de opdrachtgever.

Een bodemintermediair, adviseur of andere professional legt de bodemadviezen vast in documenten op basis waarvan verderop in de bodemketen afwegingen of keuzes kunnen worden gemaakt, en besluiten of vervolgstappen kunnen worden genomen, zoals het maken van een melding of het starten van een vervolgonderzoek.

4 Beoordeling advies onder reikwijdte Kwalibo

In hoofdstuk 2 gaven we informatie over de context en ontwikkelingen rondom het vraagstuk. In hoofdstuk 3 staan verschillende perspectieven op de probleemstelling en staat de definitie van bodemadvies. Deze informatie dient als basis voor onze voorlopige beoordeling van advies onder Kwalibo.

Zoals eerder aangekaart, is - bij afwezigheid van een integrale analyse over de brede bodemketen met risico's - ons beeld van de rol van advies binnen Kwalibo en mogelijke problemen met de kwaliteitsborging van advies, waarschijnlijk onvolledig en gekleurd door aannames van stakeholders en de schrijvers. Een onvolledige probleemstelling betekent dat we de achterliggende oorzaken van eventuele kwaliteitsissues in bodemadvies met een negatief effect in de bodemketen niet integraal en onafhankelijk kunnen beoordelen. Dit geldt met name voor de beoordeling van de bijdrage aan bescherming van het milieu (doelmatigheid en doeltreffendheid).

Wel kunnen we met onze resultaten een deel van de afwegingen bij advies onder Kwalibo inkleuren, zodat inzichtelijk wordt welke redeneringen en denkrichtingen er bij het vraagstuk horen. We baseren onze afwegingen voornamelijk op de lessen uit eerdere trajecten (H2), de diversiteit aan aandachtspunten en gemene delers van bodemadvies (§3.1 en §3.2) en de aannames over wat advies is (§3.3). Voor meer houvast doen we een voorzet voor hoe advieswerkzaamheden onder erkenning eruit zou kunnen zien (4.1).

4.1 Inzicht in niet-erkende advieswerkzaamheden

Om de voorlopige afweging van advies onder Kwalibo concreter te maken, is een denkstap gemaakt over hoe advies onder Kwalibo eruit zou kunnen zien. Daarbij is het uitgangspunt dat Kwalibo over erkenning gaat. Daarom zijn de advieswerkzaamheden gekoppeld aan al erkende advieswerkzaamheden uit Bijlage C van de Rbk 2022.

Met de definitie van bodemadvies kunnen we de plek van bodemadvies binnen het bestaande kader van Kwalibo beter duiden. Met deze exercitie proberen we een duidelijker beeld te krijgen van het type advieswerkzaamheden. De navolgende opdeling en beschrijving van advieswerkzaamheden dienen als handvatten voor de algemene beoordeling hoe opname van advies onder Kwalibo eruit zou kunnen zien.

We hebben alvast een aantal niet-erkenningplichtige bodemadvieswerkzaamheden in de keten gekoppeld aan de erkende werkzaamheden volgens de Rbk 2022. Hiervoor zijn we uitgegaan van de beschreven reikwijdte van Beoordelingsrichtlijnen (BRL) en Accreditatierichtlijnen (AC). Bijvoorbeeld, in de BRL SIKB 2100 staat onder reikwijdte: *"de processen voorafgaand aan het opstellen van het Plan van Aanpak voor de mechanische boringen; startpunt is een vaststaand doel en ontwerp van de boringen, het onderzoek en advieswerk voor het vaststellen van het doel en ontwerp van de boringen vallen buiten deze beoordelingsrichtlijn"*.

Voorzet voor advieswerkzaamheden

Het versimpelde overzicht van stappen gerelateerd aan erkende werkzaamheden uit de Rbk 2022 staat in bijlage 2, inclusief een korte toelichting. Hier is te zien dat niet-

erkenningplichtige advieswerkzaamheden voorkomen in diverse vakgebieden/ketens van bodembeheer, bodemsanering en bodembescherming. Het Rbk 2022 kent 22 erkenningplichtige werkzaamheden², waarvan er 9 gekoppeld zijn aan advieswerkzaamheden (zie bijlage 2). Door clustering aan de praktijk blijven er 7 advieswerkzaamheden over die in aanmerking komen voor erkenningsplicht:

1. Advies gekoppeld aan milieuhygiënisch bodemonderzoek en veldwerk.
2. Voorbereiden en opstellen strategie en evaluatie gekoppeld aan graven of saneren.
3. Voorbereiden en opstellen strategie voor de bewerking en ex-situ-reiniging van grond.
4. Afgifte van milieuverklaring bodemkwaliteit.
5. Voorbereiden en opstellen strategie voor het mechanisch boren in de bodem.
6. Advies over het ontwerp van vloeistofdichte of vloeistofkerende voorziening.
7. Ontwerp van ondergrondse tankinstallaties (scope-uitbreiding).

Voor een aantal werkzaamheden kan overwogen worden om de definitie van de reeds erkenningplichtige werkzaamheid uit te breiden, en de betreffende BRL en protocollen aan te passen. Voor andere werkzaamheden (met name 1 en 2) is het opnemen van een aparte werkzaamheid logischer. Die afweging valt buiten de scope van deze rapportage.

Omdat de overwegingen om de advieswerkzaamheden al dan niet onder Kwalibo te brengen in essentie gelijk zijn, beschouwen we de advieswerkzaamheden in het vervolg van dit rapport gezamenlijk, tenzij expliciet anders aangegeven. In een later stadium kan de afweging om advieswerkzaamheden al dan niet onderdeel te maken van Kwalibo uiteraard wel per advieswerkzaamheid verschillen.

4.2 Criteria voor beoordeling van het vraagstuk

De beoordeling van het vraagstuk: 'Kan bodemadvieswerk in brede zin onder de reikwijdte van Kwalibo worden gebracht en wat zijn de voor- en nadelen, de praktische uitvoerbaarheid en de doelmatigheid hiervan?' delen we in vier onderdelen op:

1. Uitvoerbaarheid.
2. Bijdrage aan bescherming van het milieu.
3. Gelijk speelveld.
4. Wenselijkheid.

De onderdelen en onderliggende criteria zijn gebaseerd op de stappen uit het beleidskompas³ en op het toetsingskader dat is gehanteerd bij de ex ante-evaluatie van de voorgestelde maatregelen uit het plan van aanpak voor Versterking Kwalibo⁴. We houden rekening met zowel de materiële publieke waarden (bescherming van het milieu en de leefomgeving) als formele publieke waarden (behoorlijk bestuur, eenvoud en uitvoerbaarheid). Ook hebben we de afwegingen voor certificeerbare werkzaamheden uit de analyse van SIKB meegenomen⁵.

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047808/2024-01-01/0#BijlageC>

³ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/04/04/202241355-1-bijlage-bij-de-kamerbrief-plan-van-aanpak-taskforce>

⁵ Een bodem met kwaliteit, SIKB, 2000 (zie bijlage 1)

4.3 Beoordeling Uitvoerbaarheid

Hiervoor nemen we de volgende criteria mee in onze overweging:

- Werkbaarheid normadressaat: kan de normadressaat (intermediair) de maatregel redelijkerwijs tot uitvoering brengen? Denk hierbij aan inspanning (lasten), capaciteit en overige bedrijfsprocessen.
- Certificeerbaarheid/toetsbaarheid: is de advieswerkzaamheid te beoordelen wanneer het onder verscheidene eisen onder certificering of accreditatie wordt gebracht.
- Handhaafbaarheid voor het bevoegd gezag van de erkenningsregeling: is de advieswerkzaamheid te toetsen en te handhaven door ILT. Denk aan zowel de vertaling in toetsbare criteria als de uitvoeringscapaciteit.

Binnen het beleidskompas is het belangrijk om in een vroeg stadium via een uitvoeringstoets inzicht te krijgen in de werkbaarheid van het voorstel op het gebied van de praktische uitvoerbaarheid en de effecten op het uitvoeringsapparaat. Ook is informatie nodig voor de bedrijfseffectentoets⁶ (inclusief regeldrukeffecten). De uitvoeringstoets is een belangrijke stap in het vaststellen van nieuw beleid. Onderstaande afwegingen brengen al enkele onderdelen van de uitvoeringsanalyse in beeld (zie beleidskompas). Nadere uitwerking van de uitvoerbaarheid kan als er een concrete beleidsregel geformuleerd is.

Technische haalbaarheid

Om advies te borgen onder Kwalibo is het nodig om één of meerdere advieswerkzaamheden als erkenningsplichtige werkzaamheid onder de Regeling bodemkwaliteit op te nemen. In hoofdstuk 4.1 hebben we laten zien op wat voor manier dit ingedeeld kan worden. Ook moeten er eisen en werkvoorschriften uitgewerkt worden in een beoordelingsrichtlijn (BRL) met onderliggende protocollen. Vanwege strikte functiescheidingen tussen inspectie en advies mogen er geen advieswerkzaamheden toegevoegd worden in de AS-en.

Voor een aantal werkzaamheden zijn in BRL-en en protocollen al eisen gesteld aan onderdelen van advies, zoals over het uitvoeren van vooronderzoek voor ontwerp van een open bodemenergiesysteem in protocol 11001. Elementen hiervan zijn geschikt voor een 'BRL Advies' of een aanvullend protocol binnen een bestaande BRL.

Kortom, het is tot op een bepaald detailniveau op papier mogelijk om advieswerkzaamheden op dusdanige wijze te vertalen in erkenningsplichtige werkzaamheden, eisen en/of beoordelingscriteria, dat een erkende en gecertificeerde partij deze technisch gezien kan uitvoeren, de CI deze kan beoordelen en Rijkswaterstaat en ILT deze kunnen toetsen. Daarbij is een belangrijk aandachtspunt uit de praktijk dat het uitwerken en vaststellen van de eisen in de beoordelingsrichtlijnen om gezamenlijke besluitvorming vraagt. Als er onvoldoende draagvlak is voor de noodzaak van een bepaalde ingreep, kan dit de besluitvorming over de vastlegging vertragen en/of verhinderen.

Mogelijke gevolgen voor de uitvoering

De invoering van advies onder Kwalibo heeft echter ook andere gevolgen voor de uitvoering:

⁶ De bedrijfseffectentoets is een verplichte kwaliteitseis waar voorstellen voor beleid en regelgeving aan moeten voldoen. Bedrijfseffecten zijn de gevolgen die je verwacht voor bedrijven, zoals gevolgen Midden en Klein Bedrijf, innovatie, markt en regeldruk.

In de voorbereidingsfase kost de beleidswijziging (financiële) middelen van het Rijk, bijvoorbeeld voor nader onderzoek, uitwerking van juridische wetteksten en de uitvoeringstoets. Ook vragen de selectie en specifieke formulering van de eisen voor een advieswerkzaamheid om een tijdsinvestering van publieke en private partijen die onderdeel zijn van het Kwalibo-stelsel. De schemabeheerder moet capaciteit vrijmaken.

Bij mogelijke gevolgen voor de uitvoeringsfase van advies onder Kwalibo kan men denken aan:

- De meeste intermediairs hebben voldoende kennis om te voldoen aan mogelijke eisen aan advies. Een extra schema of protocol 'in de lucht houden' voor intermediairs betekent mogelijk lastenverzwaring door extra administratie en capaciteit. Dit hangt af van het detailniveau van de eisen en of het een extra BRL is, of alleen een extra protocol. Door de eisen in een 'BRL-advies' af te stemmen op documenten die adviseurs nu ook al opstellen als onderdeel van het reguliere adviesproces, wordt mogelijk de administratieve druk verminderd. De lastenverzwaring weegt in algemene zin zwaarder voor MKB dan voor grotere bedrijven. Voor bedrijven die een lagere kwaliteitsstandaard aanhouden zal een extra schema of protocol ook een extra lastenverzwaring met zich meebrengen. De opdrachtgevers zullen mogelijk extra kosten verrekenend krijgen via de uurtarieven.
- Een extra schema of protocol kan betekenen dat extra capaciteit en deskundigheid nodig is voor certificerende instellingen. De juiste deskundigheid is noodzakelijk om advies te kunnen toetsen. Hoe hoger het detailniveau van de eisen, hoe meer deskundigheid nodig is voor een goede toetsing.
- Een extra schema of protocol kan betekenen dat extra capaciteit en deskundigheid nodig is voor toezicht en handhaving door ILT. Wellicht is er ook sprake van lastenverzwaring bij RWS door toelatingstoetsen van intermediairs voor de nieuwe erkenningsplichtige werkzaamheid. De juiste deskundigheid is noodzakelijk om advies te kunnen toetsen. Hoe hoger het detailniveau van de eisen, hoe meer deskundigheid nodig is voor een goede toetsing. Daarentegen kan zou het feit dat er getoetst wordt volgens een schema of protocol, ook kunnen resulteren in het vereenvoudigen van de toetsing omdat het duidelijk is waarop er beoordeeld wordt.

Verschuiving capaciteit

Er staat momenteel grote druk op de arbeidsmarkt. Zowel bij de publieke als private partijen staan veel vacatures open. Invoering van een extra maatregel betekent in de praktijk meestal verschuiving van capaciteit, omdat voldoende deskundig personeel aannemen vaak niet haalbaar is.

4.4 Beoordeling Bijdrage aan bescherming van het milieu

In hoeverre verwachten we dat het opnemen van advies onder Kwalibo bijdraagt aan het borgen van de bescherming van het milieu?

We nemen de volgende criteria mee in onze overweging:

- Doeltreffendheid: bereikt de maatregel het juiste resultaat dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. In dit geval is het juiste resultaat het borgen van advies onder Kwalibo met als einddoel een verbeterde bescherming van het milieu.

- Doelmatigheid: is de maatregel de meest efficiënte manier om het resultaat te bereiken, oftewel: wordt naar verwachting een optimale verhouding gerealiseerd tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten (bescherming milieu)?

Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn criteria onder stap 4 van het beleidskompas ('Wat zijn de gevolgen van de opties?'). Om dit integraal te kunnen afwegen moet je verschillende beleidsopties en hun effecten goed in beeld hebben. Hier beperken we ons tot de informatie uit onze resultaten in relatie tot Kwalibo, en de aanname dat het mogelijk is om advieswerkzaamheden vast te kunnen leggen onder erkenning en certificering.

Doeltreffendheid op basis van aantal knelpunten

We gaan er voor deze beoordeling vanuit dat bij advies onder Kwalibo er toetsbare eisen gesteld worden aan het proces van adviseren (conform de definitie bodemadvies, §3.3). Dit zijn bijvoorbeeld eisen aan de inspanning voor vooronderzoek of aan het in beeld brengen van de relatie tussen de onderzoekshypothese en conclusies. Ook is het uitgangspunt dat een betere borging van advies uiteindelijk zal leiden tot betere borging van de bescherming van het milieu. De bepaling van het effect op de milieukwaliteit hangt sterk af van de situatie van de locatie (mobiel/immobiele verontreiniging) en de geplande ontwikkeling (wel/geen grondverzet).

Voor deze voorlopige beoordeling gebruiken we een selectie van knelpunten en maatregelen waar nadruk op gelegd is door stakeholders tijdens de marktverkenning (hoofdstuk 3):

- Kennis en kunde van adviseurs verbeteren, opdrachtgevers en decentraal bevoegd gezag.
- Opdrachtgevers verantwoordelijk om kundige adviespartijen in te schakelen.
- Beschikbaarheid en kwaliteit van brongegevens verbeteren.
- Onkundige adviespartijen ontmoedigen of aansporen zich te beteren.
- Kwaliteitscontrole door ervaren adviseurs.

Van deze lijst kunnen alleen de laatste twee direct geadresseerd worden via advies onder Kwalibo. Bij opname is ILT bevoegd om gericht bureaus aan te spreken op de kwaliteit van hun advies. Daarmee kunnen inspecteurs signalen over mogelijke omissies in bodemadvies direct opvolgen. Ook kunnen er via een certificering eisen gesteld worden aan het opleidingsniveau van een adviseur of projectleider. De verbetering van kennis en kunde, de ondersteuning van opdrachtgevers en de beschikbaarheid van brongegevens worden niet geadresseerd bij opname van advies onder Kwalibo. Daarmee is het aannemelijk dat de maatregel 'advies onder Kwalibo' ten dele niet het gewenste resultaat bereikt (doeltreffendheid).

Voor de strategie voor vooronderzoek, verkennend en nader bodemonderzoek gelden NEN-normen. Deze worden breed gebruikt door adviesbureaus en bevoegde gezagen. Ook worden ze vaak voorgeschreven door opdrachtgevers. Opname van vergelijkbare eisen onder Kwalibo zal de kwaliteit voor deze advieswerkzaamheden mogelijk niet verbeteren, maar eventueel wel beter borgen. Voor andere werkzaamheden, zoals 'vooronderzoek mechanisch boren', is geen generieke leidraad, waardoor opname onder Kwalibo een groter effect kan bereiken.

Afwegingen bij doelmatigheid

Wat betreft de doelmatigheid is het de vraag of de eisen voor advies dusdanig geformuleerd kunnen worden, dat het naleven van de eisen de kwaliteit van advies daadwerkelijk beter borgt. De kwaliteit van advies zit vaak in het maatwerk, dat een persoonlijke invulling van de adviseur is, en te specifiek is om in standaardregels te ondervangen. Een mogelijk ongewenst neveneffect is dat door erkenning en certificering de focus van alle partijen gaat liggen op de minimaal gevraagde inspanning, in plaats van op het waarborgen van de milieukwaliteit. In dat geval kan opname van advies onder Kwalibo enkele negatieve uitschieters voorkomen, terwijl de gemiddelde kwaliteit van advies wel af zou kunnen nemen.

Volgens 'de markt' kun je de partijen die advies geven dat niet aan de eisen van de opdrachtgever voldoet, er niet uitsélectioneren via een erkenningsplicht. Stakeholders merken op dat er voor de invoering van Kwalibo een aantal partijen met kwade wil op de markt waren. Wel komt dat slechts af en toe voor. Omdat het zo'n kleine wereld is, verspreidt het woord zich snel onder adviseurs en opdrachtgevers, waardoor deze partijen deels worden uitgesélectioneerd door opdrachtgevers.

Gezien de grote rol van opdrachtgevers en de rol van kennis in het geheel, zou een ander instrument veel doeltreffender zijn om het doel te bereiken (zie hoofdstuk 5).

4.5 Beoordeling Gelijkheid

Wat doet de maatregel met het gelijk speelveld: voor alle spelers gelden dezelfde regels. Dit is niet te verwarren met dat elke speler evenveel kans heeft om te slagen. Ook nemen we het gelijkheidsbeginsel mee in de afweging: gelijke gevallen worden gelijk behandeld.

Opname van advieswerkzaamheden onder Kwalibo resulteert in nieuwe regels voor alle organisaties die de betreffende activiteit willen uitvoeren. Momenteel zijn er geen regels voor de activiteit, dus op het eerste oog heeft opname geen invloed op de gelijkheid van het speelveld. Echter, er zitten grote verschillen tussen de omvang van de intermediairs. De investering voor een zzp'er bij nieuwe regels is in verhouding groter dan voor een grote organisatie. In die zin zijn het wel gelijke regels voor dezelfde activiteit, maar mogelijk ook gelijke regels voor verschillende gevallen (MKB versus grotere organisaties), waarbij grotere organisaties een marktvoordeel kunnen hebben.

Wel kunnen intermediairs de maatregel als 'oneerlijk' ervaren. Dat heeft te maken met twee zorgen:

1. Er kunnen afwijkingen geconstateerd worden bij de beoordeling van een certificaathouder, die komen door onvolledige of niet-beschikbare brongegevens.
2. Bepaalde adviesdocumenten, zoals verkennend bodemonderzoek, saneringsevaluatie en plan mechanisch boren, worden in het kader van een omgevingsvergunning ook gecontroleerd door het decentrale bevoegd gezag (gemeente, provincie, omgevingsdienst). Hoe gaat dat samen met toezicht door ILT?

Er is overlap met al bestaande kwaliteitsmanagementsystemen, waardoor het risico op dubbele controle bestaat. In de praktijk houden CI's al rekening met hier bij bestaande schema's.

4.6 Beoordeling Wenselijkheid

In hoeverre is het wenselijk om advies onder Kwalibo te brengen? Criteria:

- Eenvoud Kwalibo: draagt de maatregel bij aan de complexiteit van het Kwalibo-stelsel reduceren, het uitvoerbaarder maken en actueel houden.
- Proportionaliteit: is er een redelijke verhouding tussen het doel en het ingezette middel (op basis van de voor- en nadelen onder Uitvoerbaarheid, Bijdrage en Rechtvaardigheid).

Actualiteit en eenvoud

Advies onder Kwalibo brengen maakt het Kwalibo-stelsel in zekere zin 'af'. Het zorgt voor borging en toetsing van de meeste kritische aspecten van de bodemketen, zoals bij opzet van het Kwalibo-stelsel is bedoeld. Opname kan het overzichtelijker maken voor het publieke toezicht door ILT. Voor RWS, de intermediairs en CI's zal de maatregel de complexiteit van het stelsel vergroten, gezien de noodzaak om bij dagelijkse werkzaamheden met een extra element rekening te houden. Er kan een zekere dubbeling ontstaan met bestaande NEN-normen, afhankelijk van de formulering van de eisen.

Proportionaliteit

Het toevoegen van één of meerdere BRL-en of protocollen over advies, kost maatschappelijk en privaat geld en vraagt om meer deskundige persoon bij alle actoren. Gezien de huidige druk op de arbeidsmarkt weegt dit zwaar. Voor een aantal advieswerkzaamheden in de keten zou opname onder Kwalibo effectief kunnen zijn. Om dat te kunnen beoordelen is meer inzicht in specifieke knelpunten en risico's nodig. Bovendien bestaat er op basis van de huidige kennis twijfel of opname van advies in brede zin onder Kwalibo het meest efficiënte instrument is om advies beter te borgen, en daarmee de bescherming van het milieu te bevorderen. Vooral onder intermediairs en opdrachtgevers bestaat er scepsis of het instrument Kwalibo effectief zal zijn in het uitsluiten van de paar adviespartijen die hun kwaliteit momenteel niet goed waarborgen.

Op basis van de huidige kennis en bovenstaande redeneringen is opname van advies onder Kwalibo in algemene zin niet proportioneel, want de noodzaak voor de lastenverzwaring, dus het verband tussen de ingreep en de verbetering van de milieukwaliteit, is onvoldoende onderbouwd. Vervolgonderzoek naar de effecten op milieukwaliteit van specifieke advieswerkzaamheden is nodig om te bepalen in hoeverre opname van bepaalde onderdelen van advies wel proportioneel kunnen zijn (zie hoofdstuk 5).

Detailniveau is van belang

Het detailniveau van de te stellen eisen aan advies onder Kwalibo heeft invloed op uitvoerbaarheid en doeltreffendheid. Formulering van weinig eisen op hoofdlijnen vergt minder capaciteit en deskundigheid van intermediairs en beoordelaars, maar heeft waarschijnlijk ook een gering effect op de borging van de kwaliteit van advies, en dus op de bescherming van het milieu.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Samenvatting en conclusie

Al bij het opzetten van het Kwalibo-stelsel is de kwaliteit van advies aangemerkt als cruciaal voor kwaliteitsborging van de bodemketen. Tot op heden is bodemadvies niet geborgd onder het Kwalibo-stelsel. Dit rapport biedt informatie en handvatten voor het ministerie van IenW om de volgende vraag te beantwoorden: *'Kan bodemadvieswerk in brede zin onder de reikwijdte van Kwalibo worden gebracht en wat zijn de voor- en nadelen, de praktische uitvoerbaarheid en de doelmatigheid hiervan?'*

De reikwijdte van dit rapport omvat de werkvelden bodembeheer, bodemsanering en bodembescherming. Op basis van een literatuurstudie en marktverkenning zijn we tot de volgende hoofdconclusies gekomen:

Reikwijdte bodemadvies

Er is in het verleden meerdere keren gewerkt aan 'advies onder Kwalibo'. Stakeholders verbinden dit nieuwe vraagstuk aan hun ervaringen in het verleden en ieder heeft zijn eigen perspectief hierop. Het is essentieel om de reikwijdte van bodemadvies en bijbehorende advieswerkzaamheden te specificeren om ruis in de communicatie te voorkomen. Onze definitie voor bodemadvies in brede zin:

'Bodemadvies is een proces waarbij de interpretatie van gegevens plaatsvindt op basis waarvan conclusies en aanbevelingen worden vastgelegd over het veilig en duurzaam omgaan met de bodem. De aanbevelingen sluiten aan bij geldende wet- en regelgeving en de specifieke behoeften en doelstellingen van de opdrachtgever.'

Kwalibo kent een erkenningsregeling. Ons uitgangspunt is dat de advieswerkzaamheden op vergelijkbare wijze beschreven en vastgelegd zouden worden als de erkende werkzaamheden uit Bijlage C in de Rbk 2022.

Probleemdefinitie momenteel onvoldoende onderbouwd

We constateren dat de knelpuntenanalyse niet volledig uitgevoerd kan worden omdat de volledige keten en bijbehorende risico's waar bodemadvies aan vast zit, niet in beeld is. Daarmee zijn de omvang en risico's van mogelijke problemen in kwaliteitsborging van advies ook niet helder in beeld. Op basis van de beschikbare informatie kunnen we stellen dat er momenteel niet of nauwelijks aantoonbare omissies op het gebied van kwaliteitsborging van bodemadvies bekend zijn. Hierdoor ontbreekt het draagvlak voor het ingrijpen via het instrument Kwalibo bij de meerderheid van de stakeholders.

Beoordeling uitvoerbaarheid, doelmatigheid, rechtvaardigheid en wenselijkheid

Om inzicht te geven in de mogelijke afwegingen bij advies onder Kwalibo in brede zin is een voorlopige beoordeling gedaan op basis van beschikbare literatuur en de marktverkenning.

Uitvoerbaarheid

Het is op papier uitvoerbaar om advies onder erkenning (Regeling bodemkwaliteit) en certificering (BRL of protocol) te brengen. Een uitzondering is advies gerelateerd aan accreditatieschema's, vanwege de strikte functiescheiding van de rol van inspecteur en

adviseur onder accreditatie. Of er voldoende draagvlak is voor besluitvorming over de formulering van de eisen in beoordelingsrichtlijnen, is momenteel onzeker. Het toevoegen van één of meerdere schema's over advies kost maatschappelijk en privaat geld en vergt capaciteit bij IenW (RWS en ILT), intermediaire adviesbureaus en CI's. De lastenverzwaring is groter voor MKB dan voor grotere organisaties. Dat betekent óf extra personeel aantrekken of verschuiving van prioriteiten. Een deel van de kosten zal mogelijk doorberekend worden aan opdrachtgevers.

Verbeterstappen invoeren binnen de reikwijdte van al bestaande erkenningsplichtige werkzaamheden en bijbehorende BRL-en en protocollen is minder ingrijpend dan het vaststellen van een nieuwe erkende werkzaamheid met een nieuwe BRL.

Bijdrage aan bescherming van het milieu

Op basis van de huidige kennis is het uitgangspunt dat het vastleggen van advieswerkzaamheden onder Kwalibo technisch haalbaar en uitvoerbaar is. Daarentegen is niet aangetoond dat het brengen van advies onder Kwalibo in brede zin leidt tot een betere borging van de kwaliteit van advies, en daarmee de bescherming van milieukwaliteit. Het belangrijkste argument is dat je via het instrument Kwalibo waarschijnlijk niet of slechts beperkt invloed hebt op factoren die bijdragen aan de kwaliteit van advies, bijvoorbeeld verbetering van kennis en kunde, de keuze van opdrachtgevers en de beschikbaarheid van gegevens. Er is met name bij de intermediairs en opdrachtgevers geringe twijfel of je met het instrument Kwalibo de weinige adviespartijen die hun kwaliteit nu niet goed borgen, eruit gaat halen.

Gelijkheid

De opname heeft mogelijk een negatieve invloed op de gelijkheid van het speelveld, want de investering voor het MKB bij nieuwe regels is in verhouding groter dan voor een groot bedrijf. In die zin zijn het wel gelijke regels voor dezelfde activiteit, maar mogelijk ook gelijke regels voor verschillende gevallen, waardoor grotere organisaties een voordeel hebben.

Wenselijkheid

Advies onder Kwalibo brengen maakt het Kwalibo-stelsel in zekere zin 'af', maar tegelijkertijd ook complexer. Op basis van de huidige kennis is niet aangetoond dat de schaal en urgentie van het probleem 'kwaliteitsborging van advies voor bescherming milieu' de inzet van het wettelijke instrument Kwalibo rechtvaardigt. In andere woorden: er zijn vraagtekens bij de proportionaliteit van de maatregel. Dit komt voornamelijk door de belasting op capaciteit en middelen bij publieke en private partijen en de twijfel of opname van advies onder Kwalibo het meest efficiënte instrument is om advies beter te borgen.

5.2 Aanbevelingen voor vervolgstappen

Aanvullend op de conclusies geven we het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een aantal aanbevelingen voor vervolgstappen mee.

Afweging maken op hoger niveau

Tijdens ons proces gaven stakeholders meermaals aan dat ze de inzet van landelijke wet- en regelgeving niet proportioneel achten, terwijl de directe link tussen risico's in de bodemketen

en kwaliteitsborging van advies niet gelegd is. Een uitgebreid onderzoek naar het probleem en de achterliggende oorzaken is ook de eerste stap van het beleidskompas. Dat vraagt om een uitgebreide (semi-kwantitatieve) analyse die niet paste binnen de scope van deze rapportage. We adviseren om deze stap wel te zetten.

- Om gericht en breed gedragen beleid te kunnen maken is het noodzakelijk om via een (semi-kwantitatieve) analyse de informatie voor de volgende stappen inzichtelijk te krijgen:

Probleemanalyse

1. Welk risico zien we in welke keten (in relatie tot Kwalibo)?
2. Is risico zodanig dat de bescherming van het milieu in het geding is?*
3. Is dat risico gerelateerd aan een advieswerkzaamheid?

Sturingsfilosofie

4. Welke partij is primair aan zet om te sturen op de kwaliteit van de advieswerkzaamheid? (publiek-privaat, centraal of decentraal)

Doelmatigheid

5. Welk kwaliteitsinstrument kan dat risico het beste mitigeren? (Kwalibo is één van de opties).

*Ervan uitgaande dat bescherming van het milieu het belangrijkste criterium is voor de afweging.

- Breng specifieke bodemketens en risico's daarbinnen nog beter in beeld zodat kritische advieswerkzaamheden helder worden (stap 1 t/m 3). Sluit aan bij de huidige exercitie van SIKB om de stappen in ketens binnen en buiten Kwalibo beter in beeld brengen.
- Bepaal of het inzetten van een juridisch instrument om te sturen op de kwaliteit van de advieswerkzaamheid bij de sturingsfilosofie van het Rijk past. De keuze om te sturen met juridische instrumenten of via een andere rol (bijv. stimulerend) wordt ingegeven door overwegingen als doelmatigheid, doeltreffendheid en proportionaliteit. Zo heeft het op grond van het Beleidskompas⁷ de voorkeur om eerst te proberen om met minder ingrijpende instrumenten de doelen te bereiken, en alleen tot het stellen van regels over te gaan als die andere instrumenten niet afdoende zijn. Bepaal als Rijk welk gewicht de criteria voor overwegingen krijgen (zie hoofdstuk 4): welke weegt het zwaarst?
- Maak na het verzamelen van bovenstaande informatie een heldere afweging per advieswerkzaamheid.

Verken alternatieven om kwaliteit van advies te borgen

'De markt' draagt bij aan de kwaliteitsborging van bodemadvies. De koepels van adviesbureaus waarmee we in contact waren, zowel van bodembeheer als bodembescherming, voelen zich verantwoordelijk om kwaliteit af te leveren en beseffen dat ze daar in gezamenlijkheid aan moeten werken. Zij investeren momenteel in kwaliteitsborging door o.a. interne opleidingen, het vierogenprincipe (als onderdeel van hun kwaliteitsmanagementsysteem) en tijdsinvestering in wettelijke en bovenwettelijke kwaliteitsrichtlijnen via SIKB en NEN. Ook veel opdrachtgevers investeren in kennisdeling en selecteren voor op kwaliteit via raamcontracten en opdrachtvoorwaarden.

⁷ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>.

Er bestaat ook vrijwillige kwaliteitsborging zonder erkenning, zoals de BRL SIKB 12000 Tijdelijke bemalingen. Daarin staat hoe de belangrijkste risico's bij bemalingen moeten worden beheerst, inclusief bemalingsadvies. Certificeren is in dat geval niet wettelijk verplicht. Wel kan een certificaat bij een verordening- of opdrachtverlening vereist zijn.

Verken alternatieven waarbij je je richt op samenwerking en stimulerende maatregelen voor de marktpartijen. Voorbeelden: subsidies voor kennisontwikkeling en opleiding, stimuleren van vrijwillige kwaliteitsborging en pilots met opdrachtgevers.

Een belangrijke hulpvraag bij stimulerende maatregelen is: wat doe je als opdrachtgever of adviesbureau met plezier bovenwettelijk, omdat het veel oplevert? Doe een pilot en evalueer wat het oplevert en kost (doelmatigheid en proportionaliteit). Dat geeft handvatten om alternatieve instrumenten af te wegen tegen het instrument Kwalibo.

Focus voor de korte termijn

De betrokkenen bij de marktverkenning en IenW spraken allen uit dat ze de discussie over opname van advies onder de reikwijdte van Kwalibo, die al bijna twintig jaar gevoerd wordt, graag op korte termijn willen afronden. De afwegingen en conclusies uit dit rapport kunnen gebruikt worden voor een voorlopige afweging op hoofdlijnen over advies onder de reikwijdte van Kwalibo, met inachtneming van de beperkingen zoals eerder geschetst. Wij adviseren echter dat er aanvullende stappen nodig zijn om een zorgvuldige probleemanalyse en afweging te kunnen maken. Daarmee is de discussie specifiek over advies nog niet afgerond; het vraagstuk is verbreed. Punten om op korte termijn op te pakken:

- Weeg de conclusies en aanbevelingen uit het programma versterking Kwalibo af tegen de uitkomsten van het dit rapport. Bepaal als Rijk welke punten prioriteit krijgen.
- Communiceer als IenW transparant over de afweging en geplande vervolgstappen naar aanleiding van dit rapport.

Bijlage 1 Bronnen

Geraadpleegde literatuur

Brondocument	Toelichting
Taskforce Versterking Kwalibo-stelsel, plan van aanpak (eindrapport) (04-04-2022, Taskforce versterking Kwalibo)	Overzicht Kwalibo-stelsel, advies voor maatregelen tot het versterken van het Kwalibo-stelsel.
Beleidsvaluatie Kwaliteitsborging Bodem (04-09-2020, Witteveen+Bos)	Overzicht van de belangrijkste bevindingen en conclusies van de beleidsvaluatie Kwalibo (lijst met 7 eerder geconstateerde knelpunten).
Onderzoek kwantificering ILT-bevindingen naleefgedrag Kwalibo-stelsel (03-09-2020, P2)	Analyse van ILT-controles op naleven van BRL binnen het Kwalibo-stelsel en mogelijke milieu-impact van nalatig handelen. Daarnaast een lijst van 'ongewenste gebeurtenissen in het kader van Kwalibo'.
Gezamenlijke risicosturingsanalyses Programma Versterking Kwalibo-stelsel. (31-08-2023, Deltares)	Er is een risicoanalyse uitgevoerd om een gezamenlijk beeld te krijgen over de risico's van het Kwalibo-stelsel om milieuschade op te sporen of te voorkomen. De afspraak tot deze periodieke risicoanalyse is daarnaast gemaakt om het onderlinge vertrouwen en begrip te herstellen.
Een bodem met kwaliteit, Analyse van kritische processen en functies bij bodembeheer, fase a: sanering van verontreinigde land- en waterbodems en grondstromen (SIKB, 17-10-2000)	Visie tot meerjarenplan SIKB met schematische uitwerking van activiteiten en kritische werkzaamheden voor grondstromen. Het rapport eindigt met een voorstel voor een afwegingskader welke kritische werkzaamheden geschikt zouden kunnen zijn voor certificering.
Jaarrapportages certificatie-toezicht bodembeheer 2020, 2021, 2022 (SIKB)	Overzicht van de uitvoering, resultaten en ontwikkelingen van het certificatiesysteem voor bodembeheer. De aandacht ligt op de kwaliteitsverbetering, en op het toezicht van de regels in de sector.
<i>Voorgaande trajecten SIKB</i>	
Concept-beoordelingsrichtlijn 'Inventarisatie en onderzoek bodem' BRL SIKB 15000, V0.6 (SIKB, 18-07-2013)	Stuk voor openbare reactieronde: Concept BRL SIKB 15000 voor certificatie van organisaties die werkzaamheden uitvoeren op het gebied van onderzoek naar verontreiniging in bodem en grondwater, het opstellen van de strategie daarvoor en het uitvoeren van de milieukundige begeleiding van bodemsaneringen en van ingrepen in een watersysteem. Bevat voorbeelden van eisen voor advies.

Brondocument	Toelichting
Informatieblad bij Openbare reactieronde BRL SIKB 15000 Inventarisatie en onderzoek bodem (SIKB, 17-07-2013)	Het informatieblad schetst de achtergrond bij de beide documenten. Het schetst tevens de context van het hele project 'BRL 15000 en Toezicht' waar beide documenten een onderdeel van zijn.
Reacties van CI, adviesbureaus en opdrachtgevers op de openbare reactieronde BRL SIKB 15000	Diverse documenten en presentaties met standpunten en voor- en nadelen van de voorgestelde opzet.
Startdocument SIKB-BRL 15000 en toezicht (SIKB, 18-04-2013)	Overzicht van richtlijnen en regels voor het uitvoeren van en toezicht houden op bodembeheer in relatie tot het project BRL SIKB 15000.
Verslag regiegroep 'BRL 15000 en TOEZICHT' (SIKB, 19-09-2013)	Overzicht van de voortgang, knelpunten en verbeterpunten in de uitvoering van en het toezicht houden op bodemsaneringen.
NEN-connect (online database)	- NEN 5707 Bodem – inspectie en monsterneming van asbest in bodem en partijen grond - NEN 5717 Waterbodem – Strategie voor het uitvoeren van milieuhygiënisch vooronderzoek - NEN 5720 Waterbodem – Strategie voor het uitvoeren van milieuhygiënisch onderzoek - NEN 5725 Bodem – Strategie voor het uitvoeren van milieuhygiënisch vooronderzoek - NEN 5740 Bodem – Strategie voor het uitvoeren van verkennend bodemonderzoek – onderzoek naar de milieuhygiënische kwaliteit van bodem en grond

Stakeholdergroepen

Overzicht van de geraadpleegde partijen in de marktverkenning

Organisatie	Type stakeholder
SIKB	Schemabeheerder
Min. IenW	Rijksoverheid
Min. IenW, ILT, RWS (gezamenlijke sessie)	Rijksoverheid
VKB	Adviseurs
VVMA	Adviseurs

Organisatie	Type stakeholder
VNO-NCW	Opdrachtgevers
Inspectie en SIKB (gezamenlijke sessie)	Adviseurs en schemabeheerder
ILT	Publiek toezicht
Certificerende instelling	Privaat toezicht
Gemeente	Bevoegd gezag, opdrachtgever
Netwerkbedrijven	Adviseurs / opdrachtgever
OD-NL	Uitvoeringsorganisatie namens decentrale overheden
Inspectiebedrijf	Inspectie-instelling
NIBV	Publiek-private netwerkorganisatie
Stichting ODI/VDV	Inspectie-instelling

Bijlage 2 Advies gekoppeld aan erkenningsplichtige werkzaamheden binnen Kwalibo

- *Cursief gedrukte activiteiten* zijn erkenningsplichtige werkzaamheden onder Kwalibo (Bijlage C van de Rbk 2022).
- **Vetgedrukte** werkzaamheden zijn voorbeelden van werkzaamheden die zouden kunnen vallen onder bodemadvies, volgens de definitie in onze rapportage. Dit overzicht is niet alomvattend maar dient ten voorbeeld van advieswerkzaamheden in relatie tot het vraagstuk advies onder Kwalibo.

Bodembeheer en bodemsanering

	Voorbereiding	Uitvoering	Afronding	Erkeningsplichte werkzaamheden (Rbk 2022) met nr.
Milieuhygiënisch bodemonderzoek <i>BRL SIKB 2000</i>	Vooronderzoek: - Terreinverkenning - Hypothese Boorplan Analyseplan	<i>Locatie-inspectie</i> <i>Veldonderzoek</i> <i>Laboratoriumanalyse</i> Monsterselectie voor lab Hypothese aanpassen	Rapportage verkennend /nader bodemonderzoek: - Conclusies - Advies vervolgstategie: - ernst, urgentie - graven/saneren - kwaliteit grond	12. Veldwerk dat bestaat uit het plaatsen van boringen en peilbuizen ten behoeve van het nemen van grond- en grondwatermonsters, het nemen van grond- en grondwatermonsters, locatie-inspectie of maaiveldinspectie en monsterneming van asbest in de bodem of het uitvoeren van vergelijkbare onderzoeken in de bodem of oever van een oppervlakte waterlichaam.
Graven en saneren <i>BRL SIKB 6000-7000</i>	Vooronderzoek: - Hypothese (zie milieuhygiënisch bodemonderzoek) <i>MKB-plan</i> Advies over risicobeoordeling sanering	<i>Graven en/of saneren</i> <i>MKB processturing</i> <i>MKB verificatie</i>	<i>Evaluatierapport MKB</i> Evaluatie sanering	8. Milieukundige begeleiding die bestaat uit: processturing bij graven, processturing en verificatie bij (grondwater)sanering. [etc]. 11. Het uitvoeren van de milieubelastende activiteit graven in bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit zoals bedoeld in paragraaf 4.120 van het Besluit activiteiten leefomgeving; Het uitvoeren van de milieubelastende activiteit saneren van de bodem als bedoeld in paragraaf 4.121 van het Besluit activiteiten leefomgeving. [etc.]

	Vorbereiding	Uitvoering	Afronding	Erkenningsplichte werkzaamheden (Rbk 2022) met nr.
Reinigen van grond <i>BRL SIKB 7500</i>	Vooronderzoek: - Strategie reinigen Vooracceptatie	<i>Reinigen, opslaan etc.</i>	Keuring en afzet - <i>Partijkeuring</i>	5. Bewerking, zijnde de procesmatige ex-situ reiniging en bewerking van grond die is ingedeeld in de kwaliteitsklasse 'matig verontreinigd' of 'sterk verontreinigd' of baggerspecie die is ingedeeld in de kwaliteitsklasse 'sterk verontreinigd'.
Verwerking van grond	Milieuverklaring bodemkwaliteit , met één van onderliggende bewijsmiddelen: - <i>Reinigingsproces grond (BRL SIKB 7500)</i> - <i>Kwaliteitsverklaring grond (BRL SIKB 9335 e.a.)</i> - <i>Partijkeuring (AP-04)</i> - Bodemadviesrapport - Bodemkwaliteitskaart		Verwerking grond: - Toepassen - <i>Samenvoegen</i> - Clusteren - Afvoeren	2. Verlenen van een productcertificaat voor het produceren van producten op grond van een nationale BRL. 3. Analyse van bouwstoffen, grond of baggerspecie ter voldoening aan een verplichting die geldt bij of krachtens het Besluit bodemkwaliteit 5. (zie hierboven)
Mechanisch boren in de bodem <i>BRL SIKB 2100</i>	Vooronderzoek: - Strategie boren Vooracceptatie Werkvorbereiding	<i>Mechanisch boren</i>	<i>Afwerking</i>	19. Mechanisch boren in de bodem als beschreven in BRL SIKB 2100 en protocol 2101.
Ontwerp ondergronds deel bodemenergie-systeem <i>BRL SIKB 11000</i>	<i>Vooronderzoek bodemkwaliteit</i> <i>Ontwerpen</i>	<i>Installeren</i>	<i>Beheren</i> <i>Onderhouden</i>	21. Ontwerpen, installeren, beheren en onderhouden van het ondergrondse deel van bodemenergiesystemen.
Algemeen Bodembescherming				
Aanleg Bodembeschermende Voorziening (BV) <i>BRL SIKB 7700</i>	Advies over proces en wet- en regelgeving Ontwerp , <i>aanleg en herstel van vloeistofdichte bodemvoorziening en bedrijfsriolering</i> Ontwerp en aanleg vloeistofwerende voorziening Periodieke controle (beheerder)			1. Aanleg van bodembeschermende voorzieningen als bedoeld in artikel 4.509 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

	Vorbereiding	Uitvoering	Afronding	Erkenningsplichte werkzaamheden (Rbk 2022) met nr.
Inspectie Bodembeschermende Voorziening (BV) AS SIKB 6700	<i>Inspectie van bodembeschermende voorzieningen (vloeistofdichte bodemvoorziening en bedrijfsriolering)</i> Inspectie van aaneengesloten bodemvoorzieningen (voormalige vloeistofkerende voorzieningen) Inspectie olie-afscisers			7. Periodieke inspectie van bodembeschermende voorzieningen als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving.
Ondergrondse tankinstallaties BRL SIKB 7800, AS SIKB 6800	<i>Bodemonderzoek raadplegen en/of uit laten voeren</i> Ontwerpen , installeren, herstel en onderhouden onder- en bovengrondse tankinstallaties (NB: deels, want niet alle tankinstallaties vallen onder de erkenning)			13. Verwijderen, onklaar maken, reparatie en installeren van ondergrondse opslagtanks, leidingen en appendages. Deze werkzaamheid is niet aangewezen voor zover zij niet wordt verricht om direct of indirect aan een wettelijke verplichting te voldoen en bij het verrichten van de werkzaamheid ook geen andere publieke belangen in het geding zijn.
IBC-werken AS SIKB 6900	AS 6900: Inspectie werk met een IBC-bouwstof <i>Protocol 6901: Inspectie bij aanleg IBC werk</i> <i>Protocol 6902: Controle staat van het IBC-werk</i>			16. Aanbrengen van isolerende voorzieningen als bedoeld in artikel 3.9.6, eerste lid regeling bodemkwaliteit zoals geldend op 1-7-2023.

Toelichting Bodembeheer en bodemsanering

Adviesrapportages uit de keten van milieuhygiënisch bodemonderzoek zijn bronnen voor de vooronderzoeken bij de andere onderdelen van bodembeheer en bodemsanering.

Vooronderzoek, verkennend bodemonderzoek en nader bodemonderzoek

Het vooronderzoek bestaat uit het verzamelen van historische informatie over de locatie, inclusief de beoordeling of de beschikbare informatie nog actueel is (Bal 5.7a). De strategie staat beschreven in het normdocument NEN 5725. Als uit vooronderzoek verdenking blijkt van bodembelasting en als er uit vooronderzoek onvoldoende informatie bekend wordt over de daadwerkelijke bodemkwaliteit moet een verkennend bodemonderzoek met monsternamen en lab-analyse uitgevoerd worden. Voor de strategie volgt men meestal de NEN 5740, 5720 of 5707. Als de aard of omvang van de verontreiniging nog niet voldoende is vastgesteld kan nader onderzoek plaatsvinden (volgens NTA 5755).

Verklaring milieukwaliteit bodem

Om grond, baggerspecie of (water)bodem te veilig toe te mogen passen in de leefomgeving moet is een schriftelijke 'milieuverklaring bodemkwaliteit' nodig. De milieuverklaring bodemkwaliteit wordt afgegeven door of in opdracht van de producent, ontdoener of eigenaar van de partij of locatie. Er zijn 5 typen milieuverklaringen bodemkwaliteit, afhankelijk van het type milieuhygiënisch onderzoek dat ten grondslag ligt aan de milieuverklaring. De 5 typen milieuverklaringen met eisen aan de bewijsmiddelen staan sinds 1 januari 2024 volledig beschreven in het Besluit bodemkwaliteit (Hoofdstuk 2A) en de Regeling bodemkwaliteit (Hoofdstuk 5).

De milieuverklaring bodemkwaliteit kan dus op 5 verschillende bewijsmiddelen/onderzoeken gebaseerd worden. Daarvan zijn er twee erkenningsplichtige werkzaamheden (partijkeuring en erkende kwaliteitsverklaring). Eén valt deels onder erkenningsplicht (milieuhygiënisch bodemonderzoek; veldonderzoek wel, adviesrapport niet). Twee bewijsmiddelen hoeven niet uitgevoerd worden door een erkende persoon of partij, namelijk de 'fabrikant-eigenverklaring' en 'verklaring op grond van een bodemkwaliteitskaart'.

Een fabrikant-eigenverklaring mag alleen worden afgegeven als uit een toelatingsonderzoek blijkt dat de bouwstoffen die worden geproduceerd, ruimschoots aan de kwaliteitseisen voldoen. Het toelatingsonderzoek om het recht te verkrijgen om een fabrikant-eigenverklaring af te geven wordt door de producent zelf gedaan. Dat gebeurt onder toezicht van een certificeringsinstelling.

De bodemkwaliteitskaart kan in combinatie met een vooronderzoek worden gebruikt als basis voor de afgifte van een milieuverklaring bodemkwaliteit. De bodemkwaliteitskaart is in eigendom van één of meerdere gemeenten, vaak in samenwerking met de Omgevingsdienst en/of een waterkwaliteitsbeheerder.

Rol van bevoegd gezag

De ketens van 'milieuhygiënisch bodemonderzoek' en 'graven en saneren' hebben veel raakvlak met decentraal beleid en het bevoegd gezag. Voor veel werkzaamheden geldt namelijk een meldingsplicht of een vergunningsplicht (omgevingsvergunning), waarbij in veel gevallen het adviesrapport met de beschrijving van de aanpak en conclusies aangeleverd moeten worden. Beschikkingen van ernstig verontreinigde locaties en goedkeuringen van saneringen (saneringsplan, evaluatierapport sanering) moeten ook door het bevoegd gezag afgegeven worden.

Bevoegde gezagen kunnen aanvullende randvoorwaarden stellen op landelijke regels via hun Omgevingsplan en via instrumenten als de bodemkwaliteitskaart. Dat gaat bijvoorbeeld over op welke stoffen minimaal geanalyseerd moet worden of welke bodemkwaliteit nodig is voor

welke bestemming. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of en onder welke voorwaarden een (water)bodemkwaliteitskaart gebruikt mag worden voor de afgifte van een milieuverklaring bodemkwaliteit. In bepaalde situaties, bijvoorbeeld in heterogene gebieden, kan een partijkeuring de voorkeur hebben.

Toelichting Bodembeschermende voorzieningen

Bodembescherming gaat over het voorkomen dat vloeistoffen in de bodem terechtkomen en bodemverontreiniging veroorzaken.

Bodembeschermende voorzieningen zijn bijvoorbeeld vloeren, verhardingen en bedrijfsrioleringen. Een vloeistofdichte bodemvoorziening zorgt ervoor dat vloeistoffen niet in de bodem terecht kunnen komen. Een aaneengesloten bodemvoorziening (voorheen bekend als vloeistofkerende voorziening) houdt deze tijdelijk tegen zodat de eigenaar de vloeistof kan opruimen voordat deze in de bodem kan komen.

Sinds het in werking treden van de Omgevingswet beschrijft het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) in Artikel 5.4.2 per milieubelastende activiteit (MBA) de minimale voorzieningen en maatregelen ter bescherming van de bodem. Voor vergunningplichtige activiteiten is daarnaast het BBT-document 'Bodembescherming: combinaties van voorzieningen en maatregelen' (BB-cvm) van toepassing. Deze beschrijft per categorie van bodembedreigende activiteiten de combinaties van voorzieningen en maatregelen die hetzelfde beschermingsniveau van de bodem bieden. Aan de hand van dit document moeten eigenaars van bedrijven die met vloeistoffen werken die de bodem kunnen vervuilen bepalen welke voorziening en maatregelen ze moeten treffen. De inspectie van bodembeschermende voorzieningen mag alleen uitgevoerd worden door bedrijven die geaccrediteerd zijn voor deze werkzaamheid.

Andere onderdelen van 'bodembescherming' zijn aanleg en herstel van vloeistofdichte bodemvoorzieningen (BRL SIKB 7700), ontwerp, aanleg, onderhoud en inspectie van tankinstallaties (BRL SIKB 7800), en inspectie van IBC-werken (AS SIKB 6900). IBC-werken zijn bijvoorbeeld geluidswallen waar bouwstoffen in zijn toegepast onder voorwaarde van isolatie-, beheers- en controle (IBC) maatregelen. Voor al deze werkzaamheden geldt erkenningsplicht, de inspectiewerkzaamheden vallen daarnaast bovendien ook nog onder accreditatieplicht.