
308

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)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 18 november 2005, nr. DJZ2005201998, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op de artikelen 8.5, 8.45, 8.49, vijfde lid, 11.1, 11.2 en 11.3 van de Wet milieubeheer, de artikelen 6, 7, 8, 15, 17, 38, 39b, 70 en 72 van de Wet bodembescherming, de artikelen 2a, 2b, 2c en 2d van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en artikel 40a van de Woningwet;

De Raad van State gehoord (advies van 3 februari 2006, nr. W08.05.0516/V);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 7 juni 2006, nr. DJZ2006274120, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *accreditatie*: het bewijs waarmee de Raad voor Accreditatie kenbaar maakt dat gedurende een bepaalde periode een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat de hierin genoemde instelling competent is voor het uitvoeren van de desbetreffende werkzaamheid;
- b. *bouwstof*: bouwstof als bedoeld in artikel 1 van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming;
- c. *certificaat*: het bewijs waarmee een door Onze Ministers erkende certificeringsinstelling kenbaar maakt dat gedurende een bepaalde periode een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat de hierin genoemde persoon voldoet aan het voor de certificering geldende normdocument;
- d. *erkenning*: een beschikking van Onze Ministers waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of een instelling, voor een werkzaamheid, voldoet aan de bij of krachtens deze maatregel geldende voorwaarden;

e. instelling: certificeringsinstelling, inspectie-instelling, laboratorium of andere instelling met rechtspersoonlijkheid, die beoordeelt of een persoon, een stof, een product, een installatie, een voorziening of een ander object overeenstemt met een normdocument;

f. normdocument: een voor een werkzaamheid op grond van artikel 18 aangewezen beoordelingsrichtlijn, protocol of andere richtlijn, code, aanbeveling of norm die eisen bevat met betrekking tot deskundigheid, bekwaamheid, kwaliteitssystemen, interne kwaliteitsbewaking, werkinstructies, klachtbehandeling, onafhankelijkheid, onpartijdigheid, continuïteit of andere eisen waarmee de kwaliteit van werkzaamheden of de betrouwbaarheid van de uitvoering kan worden bevorderd;

g. Onze Ministers: Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Onze Minister van Verkeer en Waterstaat;

h. persoon: een natuurlijk persoon of een rechtspersoon;

i. Raad voor Accreditatie: de Stichting Raad voor Accreditatie te Utrecht;

j. vestigingsplaats: het adres en de woonplaats waar een persoon of instelling zetelt;

k. werkzaamheid: een bij regeling van Onze Ministers aangewezen werkzaamheid als bedoeld in artikel 11.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, die wordt uitgevoerd met betrekking tot bodem, grond, baggerspecie of bouwstoffen.

§ 2. Erkenning van personen en instellingen

Artikel 2

1. Onze Ministers kunnen op aanvraag, voor een werkzaamheid, een erkenning verlenen aan een persoon of een instelling.

2. Het besluit tot erkenning vermeldt ten minste de naam van de persoon of instelling, de werkzaamheid, de vestigingsplaats en, indien van toepassing, de naam van de natuurlijk persoon die werkzaam is voor de erkende persoon of instelling en die een bij regeling van Onze Ministers aangewezen werkzaamheid uitvoert.

3. Een erkenning wordt voor onbepaalde tijd verleend.

4. Onze Ministers stellen lijsten met erkende personen en instellingen beschikbaar via een door hen aangewezen website. Het besluit tot aanwijzing van de website wordt in de Staatscourant geplaatst.

5. Een erkenning is niet overdraagbaar.

Artikel 3

Een aanvraag voor een erkenning wordt, met een door Onze Ministers vastgesteld formulier, ingediend bij Onze Ministers en gaat vergezeld van alle bescheiden die op dit formulier staan vermeld.

Artikel 4

1. Onze Ministers beslissen binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag. Onze Ministers kunnen deze termijn verlengen met ten hoogste acht weken.

2. Indien de beschikking op de aanvraag om een erkenning niet binnen de in het eerste lid gestelde termijn is bekendgemaakt, wordt de beschikking geacht te zijn geweigerd.

3. Onze Ministers verlenen de erkenning geheel of gedeeltelijk indien de desbetreffende persoon of instelling:

a. niet in staat van faillissement of surseance van betaling verkeert;

b. indien de aanvraag betrekking heeft op een natuurlijk persoon als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van die natuurlijk persoon een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens heeft overgelegd, die niet ouder is dan zes maanden, en

c. een certificaat of een accreditatie heeft overgelegd.

4. Bij regeling van Onze Ministers wordt aangegeven of een erkenning voor een werkzaamheid wordt gebaseerd op een certificaat of een accreditatie.

5. Een erkenning kan geheel of gedeeltelijk worden geweigerd indien de desbetreffende persoon of instelling of een bestuurder van deze persoon of instelling, in de drie jaren voorafgaande aan de aanvraag een wettelijk voorschrift heeft overtreden dat is gesteld bij of krachtens dit besluit, bij of krachtens de in artikel 14 of 15 genoemde wetten of artikel 225 Wetboek van Strafrecht, voor zover de overtreding verband houdt met een werkzaamheid.

Artikel 5

1. Op verzoek van de erkende persoon of instelling kan de erkenning worden gewijzigd. Artikel 2, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

2. Het verzoek wordt, met een door Onze Ministers vastgesteld formulier, ingediend bij Onze Ministers en gaat vergezeld van alle bescheiden die op dit formulier staan vermeld.

3. Onze Ministers beslissen binnen vier weken na de datum van ontvangst van het verzoek. Onze Ministers kunnen deze termijn verlengen met ten hoogste vier weken. Artikel 4, tweede en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6

1. In afwijking van artikel 4, derde lid, onderdeel b, verstrekt een aanvrager, wiens land van oorsprong of herkomst een andere lidstaat van de Europese Unie is dan Nederland, dan wel een andere staat, die partij is bij de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte een gelijkwaardige niet ouder dan zes maanden zijnde verklaring omtrent het gedrag.

2. In afwijking van artikel 4, derde lid, onderdeel c, verstrekt een aanvrager, wiens land van oorsprong of herkomst een andere lidstaat van de Europese Unie is dan Nederland, dan wel een andere staat, die partij is bij de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte een certificaat of een accreditatie afgegeven door een daartoe bevoegd verklaarde certificeringsinstelling, onderscheidenlijk accreditatie-instelling, in een andere lidstaat van de Europese Unie dan wel in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte, welk certificaat of accreditatie is afgegeven op basis van onderzoeken of documenten die een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale onderzoeken of normdocumenten wordt gewaarborgd.

3. Met de in dit besluit bedoelde erkenning wordt gelijkgesteld een erkenning of vergelijkbare beschikking afgegeven door een bevoegde autoriteit in een andere lidstaat van de Europese Unie dan Nederland dan wel in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte, op basis van voorwaarden die een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de voorwaarden van artikel 4, derde lid, onderdelen b en c, wordt gewaarborgd. Artikel 2, vierde lid en artikel 17 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 7

De erkenning vervalt indien de persoon of instelling waaraan de erkenning is verleend ophoudt te bestaan.

§ 3. Verboden en verplichtingen

Artikel 8

1. Het is verboden een werkzaamheid uit te voeren zonder daartoe verleende erkenning.

2. Het is een natuurlijk persoon die niet staat vermeld op de erkenning, verboden een bij regeling van Onze Ministers aangewezen werkzaamheid als bedoeld in artikel 2, tweede lid, uit te voeren.

3. De in het eerste en tweede lid gestelde verboden gelden niet voorzover de werkzaamheid wordt uitgevoerd voor het verkrijgen van een certificaat of een accreditatie.

Artikel 9

Het is een persoon of instelling verboden een resultaat van een werkzaamheid te gebruiken of aan een ander ter beschikking te stellen indien hij weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat dit resultaat, gelet op het doel waarvoor dit wordt gebruikt, geen betrouwbaar beeld verschaft van de eigenschappen, aard, hoedanigheid of samenstelling van de bodem, grond, baggerspecie of bouwstof.

Artikel 10

1. Een bij regeling van Onze Ministers aangewezen persoon verricht geen bij regeling van Onze Ministers aangewezen werkzaamheid met betrekking tot bodem, grond, baggerspecie of bouwstof, waarop deze persoon, of de rechtspersoon waarvoor deze persoon werkzaam is, een persoonlijk of zakelijk recht heeft.

2. Een bij regeling van Onze Ministers aangewezen instelling verricht geen bij regeling van Onze Ministers aangewezen werkzaamheid ten aanzien van een persoon, een stof, een bouwstof, een product, een installatie, een voorziening of ander object, waarmee deze instelling een organisatorische, financiële of juridische binding heeft, tenzij deze binding alleen voortvloeit uit de overeenkomst tot beoordeling van de overeenstemming.

3. Het eerste lid geldt niet voor degene die door middel van organisatorische maatregelen, op aantoonbare, transparante en controleerbare wijze, ervoor zorg heeft gedragen dat de werkzaamheid uitsluitend wordt verricht door een onderdeel van de organisatie dat of een persoon die:

a. geen financieel belang heeft bij de uitkomst van de werkzaamheid;
b. onder een andere bestuurlijke verantwoordelijkheid valt dan degene die een persoonlijk of zakelijk recht heeft op de bodem, grond, baggerspecie of bouwstof, en

c. onder de directe aansturing van een andere leidinggevende valt dan degene die een persoonlijk of zakelijk recht heeft op de bodem, grond, baggerspecie of bouwstof.

4. Indien een normdocument eisen bevat ten aanzien van organisatorische maatregelen als bedoeld in het derde lid voldoet de persoon die voor de desbetreffende werkzaamheid is erkend aan het derde lid.

Artikel 11

1. Het is verboden een werkzaamheid uit te voeren in strijd met het daarvoor geldende normdocument.

2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voorzover het afwijken van het normdocument bij wettelijk voorschrift is toegestaan.

Artikel 12

De houder van een erkenning meldt onverwijld aan een door Onze Ministers aangewezen instantie zijn door de rechtbank uitgesproken faillissement of surseance van betaling. De melding geschiedt met een door Onze Ministers vastgesteld formulier.

Artikel 13

Een certificeringsinstelling of de Raad voor Accreditatie meldt een schorsing of intrekking van een certificaat, onderscheidenlijk een accreditatie, voor een werkzaamheid onverwijld aan een door Onze Ministers aangewezen instantie. De melding geschiedt met een door Onze Ministers vastgesteld formulier.

Artikel 14

1. Een bestuursorgaan neemt een aanvraag om een beschikking, die bij of krachtens de in het tweede lid genoemde wettelijke voorschriften wordt gegeven, niet in behandeling indien daarbij gegevens zijn gevoegd die afkomstig zijn van een persoon of instelling die voor het verkrijgen van deze gegevens in strijd heeft gehandeld met artikel 8, eerste of tweede lid.

2. De wettelijke voorschriften, bedoeld in het eerste lid, zijn de artikelen 8.1, 8.4 en 8.49 van de Wet milieubeheer, en de artikelen 29, eerste lid, en 39, tweede lid, 39b, 39c, tweede lid, 39d, derde lid, en 40, tweede lid, van de Wet bodembescherming.

Artikel 15

1. Het is een ieder verboden om, ter voldoening aan bij of krachtens de in het tweede lid genoemde wettelijke voorschriften, gegevens te verstrekken aan een bestuursorgaan, indien hij weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat deze gegevens afkomstig zijn van een persoon of instelling die voor het verkrijgen van deze gegevens in strijd heeft gehandeld met artikel 8, eerste of tweede lid.

2. De wettelijke voorschriften, bedoeld in het eerste lid, zijn de artikelen 8.40, eerste lid, van de Wet milieubeheer, de artikelen 2a tot en met 2d van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de artikelen 6 tot en met 12, 24, aanhef en onderdeel a, 27, eerste lid, 39, tweede lid, 39b, tweede lid, onderdelen b en c, 70 en 72 van de Wet bodembescherming.

§ 4. Bestuurlijke maatregelen

Artikel 16

1. Onze Ministers kunnen een erkenning geheel of gedeeltelijk intrekken:

- a. op verzoek van de erkende persoon of instelling;
- b. indien bij de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt, en kennis omtrent de juiste en volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid;
- c. indien het bewijs van certificatie of accreditatie voor deze werkzaamheid is ingetrokken of niet meer geldig is;
- d. indien de erkende persoon of instelling in staat van faillissement verkeert of surseance van betaling heeft verkregen, of

e. indien de erkende persoon of instelling of de natuurlijk persoon, bedoeld in artikel 2, tweede lid, een wettelijk voorschrift heeft overtreden dat is gesteld bij of krachtens dit besluit, bij of krachtens de in artikel 14 of 15 genoemde wetten of artikel 225 Wetboek van Strafrecht, voor zover de overtreding verband houdt met een werkzaamheid.

2. Onze Ministers kunnen een erkenning voor een bepaalde periode, van ten hoogste twee jaren, geheel of gedeeltelijk schorsen:

a. indien het bewijs van certificatie of accreditatie voor deze werkzaamheid is geschorst, of

b. indien de erkende persoon of instelling of de natuurlijk persoon, bedoeld in artikel 2, tweede lid, een wettelijk voorschrift heeft overtreden dat is gesteld bij of krachtens dit besluit, bij of krachtens de in artikel 14 of 15 genoemde wetten of artikel 225 Wetboek van Strafrecht, voor zover de overtreding verband houdt met een werkzaamheid.

3. Indien het besluit tot intrekking of schorsing, bedoeld in het eerste lid onderscheidenlijk tweede lid, betrekking heeft op een certificeringsinstelling blijven de door deze instelling afgegeven certificaten gedurende zes maanden geldig.

4. Indien het besluit tot intrekking of schorsing, bedoeld in het eerste lid, onderscheidenlijk tweede lid, betrekking heeft op een certificeringsinstelling, blijven de door deze instelling afgegeven certificaten gedurende zes maanden geldig.

Artikel 17

Onze Ministers verwerken de schorsing en intrekking in de lijsten, bedoeld in artikel 2, vierde lid.

Artikel 18

Onze Ministers kunnen normdocumenten aanwijzen voorzover deze:

- a. niet in strijd zijn met een wettelijk voorschrift;
- b. zijn vastgesteld door organen waarin alle betrokken partijen zich konden laten vertegenwoordigen;
- c. zowel qua inhoud als qua strekking voldoende duidelijk zijn, en
- d. voldoende draagvlak hebben bij de betrokken partijen.

§ 5. Slotbepalingen

Artikel 19

Het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 komt de begripsomschrijving van verkennend onderzoek te luiden: verkennend onderzoek uitgevoerd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend;

B

In artikel 12 worden de volgende wijzigingen aangebracht.

1. Het eerste lid, onderdeel a, komt te luiden:
 - a. een verkennend onderzoek te laten verrichten, en.
2. Het tweede lid komt te luiden:

2. De analyse van de grond en grondwatermonsters in het kader van het verkennend onderzoek, bedoeld in het eerste lid, vindt plaats door een laboratorium dat daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

C

Artikel 13, tweede lid, komt te luiden:

2. Degene die het opslaan van een vloeibare brandstof of het opslaan van afgewerkte olie heeft beëindigd, laat binnen acht weken na die beëindiging een verkennend onderzoek verrichten. Artikel 12, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

D

De artikelen 19, 20, 22 en 23 vervallen.

E

Voorschrift 2.27, van bijlage I, komt te luiden:

2.27

Om bodemverontreiniging door vloeibare brandstof te kunnen signaleren zijn grondwaterpeilbuizen geïnstalleerd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

Dit voorschrift blijft buiten toepassing voor tanks waar de gemiddelde laagste grondwaterstand zich meer dan 5 meter beneden het maaiveld bevindt.

F

Voorschrift 2.22, van bijlage II komt te luiden:

2.22

Om bodemverontreiniging door vloeibare brandstof te kunnen signaleren zijn grondwaterpeilbuizen geïnstalleerd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

Dit voorschrift blijft buiten toepassing voor tanks waar de gemiddelde laagste grondwaterstand zich meer dan 5 meter beneden het maaiveld bevindt.

G

Voorschrift 2.28, van bijlage I komt te luiden:

2.28

De grondwaterpeilbuizen worden zo vaak de omstandigheden daartoe aanleiding geven, doch ten minste éénmaal per jaar bemonsterd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

De analyse van de grondwatermonsters vindt plaats door een laboratorium dat daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

H

Voorschrift 2.23, van bijlage II komt te luiden:

2.23

De grondwaterpeilbuizen worden zo vaak de omstandigheden daartoe aanleiding geven, doch ten minste éénmaal per jaar bemonsterd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoerings-

kwaliteit bodembeheer is erkend.

De analyse van de grondwatermonsters vindt plaats door een laboratorium dat daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

I

Voorschrift 2.12, van bijlage III komt te luiden:

2.12

De grondwaterpeilbuizen worden zo vaak de omstandigheden daartoe aanleiding geven, doch ten minste éénmaal per jaar bemonsterd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

De analyse van de grondwatermonsters vindt plaats door een laboratorium dat daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

J

Voorschrift 2.12 van bijlage IV komt te luiden:

2.12

De grondwaterpeilbuizen worden zo vaak de omstandigheden daartoe aanleiding geven, doch ten minste éénmaal per jaar bemonsterd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

De analyse van de grondwatermonsters vindt plaats door een laboratorium dat daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

K

Voorschrift 2.11, van bijlage III komt te luiden:

2.11

Om bodemverontreiniging door afgewerkte olie te kunnen signaleren zijn grondwaterpeilbuizen geïnstalleerd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

Dit voorschrift blijft buiten toepassing voor tanks waar de gemiddelde laagste grondwaterstand zich meer dan 5 meter beneden het maaiveld bevindt.

L

Voorschrift 2.11 van bijlage IV komt te luiden:

2.11

Om bodemverontreiniging door afgewerkte olie te kunnen signaleren zijn grondwaterpeilbuizen geïnstalleerd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

Dit voorschrift blijft buiten toepassing voor tanks waar de gemiddelde laagste grondwaterstand zich meer dan 5 meter beneden het maaiveld bevindt.

M

In voorschrift 2 van bijlage VI komt de tweede volzin te luiden: Het bodemonderzoek wordt uitgevoerd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

Artikel 20

Het Stortbesluit bodembescherming wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 8 komt te luiden:

Artikel 8

Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat een deugdelijk controlesysteem aanwezig is, waarmee de hoedanigheden van de bodem kunnen worden onderzocht, bestaande uit drainagebuizen of grondwaterbemonsteringsbuizen, aangelegd, bemonsterd en geanalyseerd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

B

In artikel 9, eerste lid, worden de volgende wijzigingen aangebracht.

1. Aan onderdeel b wordt aan de zinsnede beginnend met «de voorzieningen» en eindigend met «geïnspecteerd» toegevoegd: door een instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend;

2. Aan onderdeel c wordt aan de zinsnede beginnend met «onderzoek wordt» en eindigend met «stortplaats» toegevoegd: door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

3. In onderdeel d wordt na de zinsnede beginnend met «een urgentieplan» en eindigend met «wordt opgesteld» ingevoegd: door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

C

Artikel 10 komt te luiden:

Artikel 10

Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat:

a. alvorens voor de eerste keer wordt gestort en voorts telkens na verloop van twee jaar, in opdracht van de vergunninghouder door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend:

1°. wordt nagegaan of wordt voldaan aan de voorschriften die ingevolge artikel 3 aan de vergunning zijn verbonden;

2°. de voorzieningen die ingevolge de in het belang van de bescherming van de bodem aan de vergunning verbonden voorschriften op de stortplaats zijn getroffen, worden gekeurd, alsmede

3°. onderzoek wordt gedaan met betrekking tot de hoedanigheden van de bodem onder de stortplaats;

b. onmiddellijk nadat een bovenafdichting als bedoeld in artikel 4, vierde lid, is aangebracht, in opdracht van de vergunninghouder, door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend, een keuring wordt verricht van de

voorzieningen die ingevolge de in het belang van de bescherming van de bodem aan de vergunning verbonden voorschriften op de stortplaats zijn getroffen, alsmede een onderzoek wordt gedaan met betrekking tot de hoedanigheden van de bodem onder de stortplaats;

c. de resultaten van de keuring en het onderzoek zodanig op schrift worden gesteld dat een duidelijk inzicht wordt gegeven in de beheersbaarheid van de situatie;

d. de resultaten van de keuring en het onderzoek zo spoedig mogelijk nadat de keuring en het onderzoek hebben plaatsgevonden, in afschrift worden toegezonden aan het bevoegd gezag;

e. de op schrift gestelde resultaten van de keuring en het onderzoek worden bewaard.

Artikel 21

Het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 5 vervalt.

Artikel 22

Artikel 5.5 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer komt te luiden:

Artikel 5.5

Voor zover die gegevens nodig zijn voor de beslissing op de aanvraag, verstrekt de aanvrager op verzoek van het bevoegd gezag bij de aanvraag de resultaten van een onderzoek naar de kwaliteit van de bodem op de plaats waar de inrichting zal zijn of is gelegen, uitgevoerd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

Artikel 23

Het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 worden de volgende wijzigingen aangebracht.

1. Onderdeel t komt te luiden:

t. kwaliteitsverklaring: schriftelijk bewijs, voorzien van een door Onze Ministers aangewezen merkteken, afgegeven door een instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend, op grond waarvan een bouwstof, indien die bouwstof wordt gebruikt op de in de verklaring aangegeven wijze, wordt geacht te voldoen aan de bij of krachtens dit besluit gestelde eisen met betrekking tot samenstelling en immissie;

2. Onderdeel u komt te luiden:

u. deskundig bedrijf: een persoon of instelling die voor het verrichten van een bij of krachtens dit besluit voorgeschreven werkzaamheid op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

B

Artikel 5, tweede lid, komt te luiden:

2. De gegevens die ingevolge het eerste lid worden verstrekt, zijn afkomstig van een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

C

Artikel 6, tweede lid, komt te luiden:

2. Het vaststellen van een overschrijding in grond van één of meer van de samenstellingswaarden voor anorganische of organische stoffen, zoals aangegeven in bijlage 1, vindt plaats door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

D

In artikel 7 vervallen het tweede en derde lid onder vernummering van het vierde tot en met zevende lid tot tweede tot en met vijfde lid.

E

Artikel 9 komt te luiden:

Artikel 9

1. Een bouwstof wordt op of in de bodem slechts gebruikt, indien voor de in bijlage 2 vermelde organische stoffen en, indien het grond betreft, tevens voor de in die bijlage vermelde anorganische stoffen de samenstelling van die bouwstof is bepaald door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

2. Een bouwstof wordt op of in de bodem slechts gebruikt, indien voor de in bijlage 2 vermelde anorganische stoffen de immissie in de bodem als gevolg van emissie uit die bouwstof is bepaald door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

3. Degene die beschikt over een voor de desbetreffende bouwstof afgegeven, door Onze Ministers erkende kwaliteitsverklaring, voldoet aan het eerste en tweede lid.

4. Tot vijf jaar na het tijdstip waarop een categorie 1-bouwstof niet zijnde grond, in een werk is aangebracht, verstrekt degene die de bouwstof gebruikt, op verzoek van het bevoegd gezag:

a. gegevens met betrekking tot de samenstelling van die bouwstof en de immissie in de bodem als gevolg van emissie uit die bouwstof, verkregen door bepaling van die samenstelling en immissie overeenkomstig het eerste en tweede lid, dan wel

b. een voor die bouwstof afgegeven kwaliteitsverklaring als bedoeld in het derde lid. Onze Ministers kunnen een model van een formulier vaststellen, dat bij het verstrekken van de gegevens, bedoeld onder a, wordt gebruikt.

5. Dit artikel is niet van toepassing op het gebruiken van avi-bodemas die behoort tot de bijzondere, krachtens artikel 7, derde lid, aangewezen categorie gedurende een krachtens dat artikel aangegeven periode.

6. Het tweede lid is niet van toepassing op het op of in de bodem gebruiken van niet-vormgegeven bouwstoffen indien een persoon of instelling, die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend, het uitlooggedrag overeenkomstig NEN 7373 heeft trachten te bepalen gedurende een periode van tenminste 28 dagen en daarbij een L/S-waarde is bereikt die kleiner is dan 2. Tot vijf jaar na het tijdstip waarop een niet-vormgegeven bouwstof niet zijnde grond in een werk is aangebracht worden op verzoek van het bevoegd gezag de

gegevens van deze uitloogproef verstrekt.

F

Artikel 19 komt te luiden:

Artikel 19

1. Ten aanzien van het in oppervlaktewater gebruiken van schone grond is artikel 5 van overeenkomstige toepassing.

2. Tenzij op grond van kennis of visuele waarneming niet kan of redelijkerwijs niet zou kunnen worden aangenomen dat die grond voldoet aan de samenstellingswaarden, zoals aangegeven in bijlage 1, is het eerste lid niet van toepassing op het bij de uitvoering van zandsuppleties op het strand of de onderwaterbodem van de Noordzee, de Waddenzee of de Westerschelde gebruiken van grond afkomstig uit die wateren.

G

Artikel 21 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vijfde lid komt «artikel 22, zevende lid» telkens te luiden: artikel 22, vierde lid.

2. Het zevende lid vervalt.

H

Artikel 22 komt te luiden:

Artikel 22

1. Een bouwstof wordt in oppervlaktewater slechts gebruikt, indien voor de in bijlage 2 vermelde organische stoffen en, in geval het grond betreft, tevens voor de in die bijlage vermelde anorganische stoffen de samenstelling van die bouwstof is bepaald door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

2. Een bouwstof wordt in oppervlaktewater slechts gebruikt, indien voor de in bijlage 2 vermelde anorganische stoffen de immissie in het oppervlaktewater als gevolg van emissie uit die bouwstof is bepaald door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

3. Degene die een categorie-1 bouwstof gebruikt en beschikt over een voor de desbetreffende bouwstof afgegeven, door Onze Ministers erkende kwaliteitsverklaring, voldoet aan het eerste en tweede lid.

4. Het tweede lid is niet van toepassing op het in oppervlaktewater gebruiken van niet-vormgegeven bouwstoffen indien een persoon of instelling, die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend, het uitlooggedrag conform NEN 7373 heeft trachten te bepalen gedurende een periode van tenminste 28 dagen en daarbij een L/S-waarde is bereikt die kleiner is dan 2.

I

Artikel 30 vervalt.

J

Onderdeel I, sub 4, van bijlage 3, behorende bij artikel 11, zevende lid, van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming komt te luiden: 4. de gegevens met betrekking tot de samenstelling van de bouwstof en de immissie uit de bouwstof in de bodem die zijn bepaald door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend, dan wel een voor de desbetreffende bouwstof afgegeven, door Onze Ministers erkende kwaliteitsverklaring.

K

Onderdeel 3 van bijlage 4B, behorende bij artikel 21, derde lid, van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming komt te luiden:

3. de gegevens met betrekking tot de samenstelling van de grond en de immissie uit de grond in het oppervlaktewater die zijn bepaald door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend, dan wel een voor de desbetreffende bouwstof afgegeven, door Onze Ministers erkende kwaliteitsverklaring.

Artikel 24

Het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning wordt als volgt gewijzigd:

A

§ 1.2.5., onderdeel e, van de Bijlage Behorende bij het besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning komt te luiden:

e. Een onderzoeksrapport betreffende de bodemgesteldheid dat is gebaseerd op onderzoek uitgevoerd door een persoon of een instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

B

§ 3.2.6., onderdeel e, van de Bijlage Behorende bij het besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning komt te luiden:

e. Artikel 8, tweede lid, onderdeel c, van de Woningwet verplicht gemeenten in hun bouwverordening voorschriften omtrent het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem op te nemen. Die voorschriften hebben op grond van artikel 8, vierde lid, van de Woningwet onder meer betrekking op het verrichten van onderzoek naar aard en mate van verontreiniging van de bodem, op de aard en omvang van dat onderzoek en op inrichting van het op te stellen onderzoeksrapport. Op grond van het onderhavige besluit (§ 1.2.5.) moet dit onderzoek worden uitgevoerd door een persoon of een instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend. Laatstgenoemd besluit bevat eisen met betrekking tot de uitvoering van werkzaamheden in het bodembeheer. Personen en instellingen die bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheden, waaronder het uitvoeren van bodemonderzoek, uitvoeren dienen daartoe te zijn erkend door de Ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat. Een voorwaarde voor erkenning is het bezit van een certificaat of een accreditatie. Bovendien dienen deze personen en instellingen bij de uitvoering te voldoen aan eisen die onder meer zijn neergelegd in beoordelingsrichtlijnen en protocollen.

De bouwvergunningaanvrager hoeft niet altijd een bodemonderzoeksrapport aan te leveren. Op grond van artikel 8, derde lid, van de Woningwet is een bodemonderzoeksrapport alleen voorgeschreven voor bouwwerken waarbij een reguliere bouwvergunning nodig is en waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen aanwezig zijn, mits dat bouwwerk de grond raakt of sprake is van een verandering van het niet-wederrechtelijke gebruik. Maar ook dan is een bodemonderzoeksrapport niet altijd vereist: burgemeester en wethouders kunnen hiervan, op grond van artikel 2.1.5 van de bouwverordening, namelijk nog ontheffing verlenen. Voor het geval wel een bodemonderzoeksrapport dient te worden aangeleverd maar het bouwen pas kan plaatsvinden nadat de aanwezige bouwwerken zijn gesloopt, bevat artikel 2.1.5 Mbv het voorschrift dat het bodemonderzoek dient plaats te vinden nadat is gesloopt en voordat met de bouw wordt begonnen. Dit brengt met zich dat het resultaat van een bodemonderzoek niet altijd kan worden overgelegd bij de aanvraag om bouwvergunning. Daarom behoort dit onderzoeksrapport tot de bescheiden die op grond van onderdeel 3 van paragraaf 1.5 van deze bijlage eerst na indiening van de aanvraag om bouwvergunning doch uiterlijk drie weken voor de aanvang van de desbetreffende bouwwerkzaamheden mogen worden aangeleverd. Voorwaarde voor latere indiening van het onderzoeksrapport is dat burgemeester en wethouders met die latere indiening instemmen. Op basis van artikel 56 van de Woningwet kan het tijdstip van latere indiening door hen zo nodig in een voorwaarde bij de bouwvergunning worden vastgelegd.

Artikel 25

Dit besluit is niet van toepassing op:

- a. een werkzaamheid die voor inwerkingtreding van dit besluit is aangevangen;
- b. een werkzaamheid die wordt verricht ter uitvoering van een wettelijke taak door of in opdracht van een bestuursorgaan, of
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Artikel 26

Onze Ministers zenden binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van dit besluit aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk.

Artikel 27

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 28

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 8 augustus 2006, nr. 152.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 14 juni 2006

Beatrix

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Uitgegeven de zesde juli 2006

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

1. Inleiding

Diverse onderzoeken van de Justitie- en VROM-Inspectie tonen aan dat in het bodembeheer veel fouten worden gemaakt¹. De oorzaken daarvoor zijn divers. Degenen die werkzaamheden in het bodembeheer uitvoeren blijken niet altijd deskundig te zijn en een aantal van hen vertoont een gebrekkige integriteit. Ook het bevoegd gezag en de opdrachtgevers zijn niet altijd even deskundig op het gebied van het bodembeheer. Het toezicht en de handhaving door de overheid vertonen gebreken waardoor er een lage pakkans is voor regelvertreders. Daarnaast zijn de financiële voordelen bij regelvertreding groot. Tot slot blijkt de wet- en regelgeving niet altijd even duidelijk te zijn en soms zelfs tegenstrijdig.

Uit deze veelheid aan oorzaken wordt duidelijk dat de oplossing voor de problematiek in het bodembeheer langs verschillende sporen moet worden gevonden. De regering onderkent dit en zet dan ook in op diverse maatregelen. Het onderhavige besluit, dat onderdeel uitmaakt van deze maatregelen, richt zich vooral op de eerst genoemde oorzaak van de problemen: gebrekkige deskundigheid en integriteit bij degenen die werkzaamheden in het bodembeheer uitvoeren. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op dit besluit. Dit inleidende hoofdstuk gaat eerst kort in op de andere maatregelen die zijn of worden getroffen om de deskundigheid bij het bevoegd gezag te bevorderen en het toezicht, de handhaving en de wet- en regelgeving te verbeteren.

Bevorderen deskundigheid bij het bevoegd gezag

De Stichting infrastructuur kwaliteitsborging bodembeheer (hierna: SIKB) heeft normbladen ontwikkeld waarmee kwaliteitsborging bij overheden gestalte kan krijgen. Het Interprovinciaal overleg heeft het normblad voor de provincies bestuurlijk onderschreven en uitgesproken dat de provincies aan deze algemeen geldende kwaliteitsstandaard willen voldoen. Om kwaliteitsborging bij de bevoegde gezagsinstanties te bevorderen zal het ministerie van VROM dit met ingang van 2007 met financiële prikkels stimuleren. Het bevoegd gezag Wet bodembescherming krijgt van het Ministerie van VROM extra financiële middelen indien ze de kwaliteit van haar processen conform de normbladen borgt en overigens aan kwaliteitscriteria voldoet.

Verbetering toezicht en handhaving

Het toezicht en de handhaving door de overheid vormt het sluitstuk van succesvol beleid. Er lopen dan ook verschillende projecten om hierin de noodzakelijke verbeteringen door te voeren. De VROM-Inspectie (VI) heeft in de jaren 2001, 2003 en 2005 het overheidstoezicht op bodemsaneringen in eigen beheer beoordeeld. Deze onderzoeken wezen uit dat slechts een klein deel van de bevoegde gezagsinstanties het toezicht in kwantitatief en kwalitatief opzicht goed uitvoeren. Ten behoeve van dit onderzoek heeft de VI kwaliteitscriteria ontwikkeld waaraan het toezicht is getoetst. In het kader van de follow-up van deze onderzoeken hebben de bevoegde gezagsinstanties voor bodemsaneringen inmiddels behoorlijk wat verbeteringen doorgevoerd. In lijn met deze ontwikkeling ligt het project «Definiëring kwaliteit van het toezicht op bodemsaneringen» van de SIKB. Dit project is in 2005 van start gegaan en beoogt te resulteren in afspraken over de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd.

¹ Zie bijvoorbeeld: M.J.J. van den Anker, *Wie betaalt, bepaalt*, Elsevier bedrijfsinformatie b.v., Den Haag, 1999; «De grondstroom doorgrond», rapportage van inspectie-onderzoek naar knelpunten in de verwijderingsketen van verontreinigde grond (VROM-96-771) en de behandeling daarvan tijdens het Algemeen Overleg van 3 oktober 1996 (Kamerstukken II 1996/1997, 22 727, nr. 17); «Zand Erover», rapportage van de Inspectie Milieuhygiëne van het Ministerie van VROM, 2001; Evaluatie uitvoering saneringsregeling Wet bodembescherming, VROM, januari 2000; Bodem in Zicht II, VROM-I, Kamerstukken II 2003/04, 28 199, nr. 9.

Op 28 januari 2002 zijn bestuurlijke afspraken gemaakt tussen VROM, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen over de professionalisering van de milieuhandhaving. Alle instanties (gemeenten, provincies, waterschappen, inspecties) moeten voldoen aan samen overeengekomen kwaliteitscriteria. De provincies en de Minister van VROM hebben de bevoegdheid aan genoemde instanties een bindende aanwijzing te geven. Zo'n aanwijzing zou onder meer kunnen inhouden dat een gemeente wordt gedwongen tot samenwerking met andere overheden.

Wegnemen financiële voordelen

Het wegnemen van financiële voordelen van regelovertrekend gedrag is onmogelijk, tenzij de regels zelf geschrapt zouden worden. Niettemin kunnen wel zoveel mogelijk barrières worden opgeworpen, bijvoorbeeld door ongewenste beïnvloeding tegen te gaan (functiescheiding), intensivering van het toezicht door publieke en private instanties (publiek toezicht en certificatie toezicht) en het verbeteren van de regelgeving (zie hierna). In het kader van de in 2004 door de gezamenlijke handhavingsorganisaties afgesproken landelijke handhavingsstrategie is benadrukt dat voor de handhaving het bestuursrecht en strafrecht gelijkwaardig en complementair aan elkaar zijn. Via het strafrechtsinstrumentarium zullen wederrechtelijk verkregen economische voordelen zoveel mogelijk worden ontnomen. Verder is het noodzakelijk dat de pakkans wordt vergroot voor degenen die uit zijn op snel geldelijk gewin ten koste van de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden. Daartoe zijn afspraken gemaakt met de bevoegde overheden over de inzet en de vergoeding voor het apparaat ten behoeve van toezicht en handhaving.

Verbetering regelgeving

In de Wet bodembescherming zijn recentelijk voorschriften opgenomen die de handhaving versterken. Deze voorschriften hebben betrekking op het melden van afwijkingen van het saneringsplan, het feit dat handhaving zich naast degene die saneert (opdrachtgever) ook direct kan richten op de feitelijke uitvoerder en het verplicht binnen een bepaalde termijn indienen van het evaluatierapport en eventueel nazorgplan.

Met het project Modernisering van de VROM-regelgeving wordt de regelgeving verminderd en vereenvoudigd maar vooral ook effectiever gemaakt. Het onderhavige besluit beantwoordt aan de doelstelling van deze modernisering door een eenduidige regeling te maken voor het bodembeheer dat horizontaal doorwerkt in de milieuregelgeving. Bestaande kwaliteitsborgingregels kunnen daarmee vervallen of worden vervangen door de regels krachtens dit besluit. Daarmee pakt het besluit tevens de tegenstrijdigheid in regels aan.

Het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewateren wordt fundamenteel herzien en er komt een nieuw beleidskader voor grond en bagger. De knelpunten die samenhangen met deze regelgeving zullen daarmee worden verholpen. Het nieuwe Bouwstoffenbesluit en de regeling voor grond en bagger treden volgens planning in 2007 in werking.

2. Inhoud van het besluit

2.1 Aanleiding

De in de inleiding genoemde onderzoeksrapporten van Justitie en de VI gaven aanleiding tot Kamervragen aan de Minister van VROM¹. Bij die gelegenheid heeft de minister toegezegd een wettelijke regeling uit te

¹ Zie onder andere Kamerstukken II 1999/2000, Aanhangsel, nr. 335.

vaardigen waarmee de kwaliteit van werkzaamheden in het bodembeheer en de integriteit van de daarbij betrokken uitvoerders kunnen worden verbeterd¹. Concrete voorstellen daartoe zijn gedaan in de beleidsnotitie «Bodembeheer op goede gronden», die op 7 oktober 2003 is aangeboden aan de Tweede Kamer². Deze beleidsnotitie is besproken tijdens het algemeen overleg van 10 juni 2004 en het algemeen overleg over de milieuhandhaving op 16 december 2003.³ Het onderhavige besluit geeft samen met titel 11.1 van de Wet milieubeheer en de Regeling uitvoeringskwaliteit bodembeheer⁴, uitvoering aan deze voorstellen.

Het besluit sluit aan op de bestaande praktijk van certificering en accreditatie in het bodembeheer maar voegt daar tevens iets wezenlijks aan toe. Tot op heden is kwaliteitsborging in het bodembeheer door middel van certificering en accreditatie vrijwillig. Het staat bedrijven met andere woorden vrij om wel of niet iets te doen aan kwaliteitsborging.

Uit het huidige (vrijwillige) systeem gaan derhalve te weinig prikkels uit voor opdrachtnemers (de bodemintermediairs) om iets aan kwaliteitsborging te doen. Slechts een deel van de intermediairs laat zich certificeren of accrediteren.

Onderzocht is op welke wijze intermediairs kunnen worden gestimuleerd om tot kwaliteitsverbetering te komen. Uit dit onderzoek is gebleken dat een vrijwillig systeem onvoldoende werkt omdat men op vrijwillige basis veelal niet kiest voor kwaliteit omdat dit duurder is. Ook de overheid ontbeert in een dergelijk systeem de instrumenten om in te grijpen.

Besloten is dan ook met het onderhavige besluit een verplichting tot certificatie en accreditatie – via een erkenningsregeling – in het leven te roepen omdat een systeem dat gebaseerd is op vrijwilligheid geen mogelijkheid biedt voor de overheid om in te grijpen als het mis gaat. Bovendien kunnen de intermediairs die zich niet houden aan de gemaakte kwaliteitsafspraken, de zogenoemde «free riders» worden aangepakt. Een systeem met verplichtingen schept derhalve een klimaat waarin de «goeden» worden beloond en de «slechten» worden aangepakt. Ervaringen met het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming leren dat dergelijke verplichtingen een positieve uitwerking hebben op de uitvoeringskwaliteit.

Naast de verplichtingen tot kwaliteitsborging bevat het besluit tevens waarborgen voor de integriteit van intermediairs. De in de inleiding aangehaalde onderzoeken gaven aan dat bodemintermediairs regelmatig regels overtraden en daarmee een gebrekkige integriteit vertoonden. Op grond van het onderhavige besluit dienen de intermediairs via een verklaring omtrent het gedrag die wordt afgegeven door de Minister van Justitie de integriteit aan te tonen van (natuurlijke) personen die bepaalde cruciale werkzaamheden uitvoeren in het bodembeheer. Deze werkzaamheden worden bij ministeriële regeling aangewezen. Op dit moment bestaat het voornemen om milieukundige begeleiding bij bodemsaneringen, monsterneming bij partijkeuringen en veldwerk bij bodemsaneringen aan te wijzen. De verklaring omtrent het gedrag is een voorwaarde voor verkrijging van een erkenning die (onder andere) betrekking heeft op deze werkzaamheden. De verklaring omtrent het gedrag is een veel gebruikt instrument die wordt geëist in wettelijke regelingen waarbij eisen gelden omtrent integriteit of betrouwbaarheid, bijvoorbeeld voor het verzamelen van afvalstoffen, exploitatie van een horeca gelegenheid, particuliere beveiliging, onderwijs en kinderopvang. Alhoewel de verklaring omtrent het gedrag een eenmalige check met onbeperkte geldigheid is geldt dat niet voor de erkenning. Indien na verlening van een erkenning overtredingen worden geconstateerd levert dat op grond van dit besluit een titel op tot intrekking of schorsing van de erkenning.

¹ Zie de brief van 8 september 1999 (Kamerstukken II 1998/99, 22 343, nr. 44), de brief van 3 december 1999 (Kamerstukken II 1999/2000, 25 411, nr. 7), Kamerstukken II 2001/02, 28 199, nr. 1, Kamerstukken II 2001/02, 28 199, nr. 2 en de brief van 23 juni 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 199, nr. 5).

² Kamerstukken II 2003/04, 28 199, nr. 6.

³ Kamerstukken II 2003/04, 28 199, nr. 7.

⁴ Deze ministeriële regeling zal tegelijkertijd met het onderhavige besluit in werking treden.

Naast de verklaring omtrent het gedrag bevat het besluit andere waarborgen voor de integriteit van bodemintermediairs. In bepaalde gevallen zullen de inspecties van VROM en Verkeer en Waterstaat om advies worden gevraagd met betrekking tot aangevraagde erkenningen. Een aanvraag kan namelijk worden geweigerd indien is gebleken van overtredingen van bepaalde wettelijke voorschriften. De inspecties kunnen nagaan of daar sprake van is. Tot slot bevat het besluit een verplichting tot functiescheiding voor bepaalde cruciale werkzaamheden. Functiescheiding is een maatregel waarmee belangenverstrengeling en daarmee een belangrijke gelegenheidsstructuur voor regelovertreding wordt weggenomen. Ook deze maatregel dient ter bevordering van de integriteit bij bodemintermediairs (zie verder paragraaf 2.4).

Zoals hiervoor reeds aangegeven geeft het besluit voor een deel invulling aan de voornemens van de bewindslieden van het Ministerie van VROM over de modernisering van de VROM-regelgeving. In de brief van 17 oktober 2003 geven zij onder andere aan dat gedetailleerde overheidsregels waar nodig en mogelijk vervangen worden door zelfregulering in de vorm van certificering¹. De overheid stelt het doel; de verantwoordelijkheid voor de uitvoeringswijze ligt bij de bedrijven. De herijkingsbrief geeft daarbij aan dat voor de invulling en uitwerking van deze vorm van zelfregulering het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid², van belang is.

2.2 Algemeen

Het onderhavige besluit bevat een uitwerking van titel 11.1 van de Wet milieubeheer en kent als doelstelling het bevorderen van de kwaliteit van werkzaamheden in het bodembeheer en de integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren. Bij ministeriële regeling zullen de werkzaamheden worden aangewezen die worden uitgevoerd met betrekking tot bodem, grond, baggerspecie of bouwstoffen en waarbij de afgelopen jaren problemen in de uitvoering zijn geconstateerd. Daarnaast zullen werkzaamheden worden aangewezen die worden uitgevoerd door de zogenoemde conformiteitsverklarende instellingen (inspectie-instellingen en certificeringsinstellingen) die op grond van het eerder genoemde kabinetsstandpunt door de minister moeten worden aangewezen of erkend (zie verder paragraaf 2.3). De werkzaamheden die naar huidig inzicht zullen worden aangewezen zijn het verrichten van bodemonderzoek, het uitvoeren van een bodemsanering, het analyseren van bodemmonsters en het inspecteren van bodembeschermende voorzieningen. Deze werkzaamheden worden veelal uitgevoerd door zogenoemde intermediaire organisaties, zoals advies- en ingenieursbureaus, laboratoria, aannemers, grondbanken en -reinigers inspectie-instellingen en certificeringsinstellingen. Zowel organisaties uit private sectoren als overheidsinstellingen kunnen deze intermediairs exploiteren.

De volgende werkzaamheden zullen niet worden aangewezen: het uitvoeren van onderhoudsbaggerwerken; het volgens het geldende beleid direct verspreiden van «schone specie»³ op het land, in oppervlaktewater en in zee, en het direct toepassen van «schone specie». Het op of in het oppervlaktewater toepassen van gerijpte specie in werken in het kader van het Bouwstoffenbesluit zal echter wel onder de reikwijdte van dit besluit worden gebracht.

Het besluit maakt gebruik van de volgende instrumenten: de erkenning, certificatie, accreditatie en algemene regels in de vorm van verplichtingen. Voordat deze instrumenten worden beschreven, volgt eerst een korte passage over «bodembeheer». In het besluit wordt dit omschreven als: werkzaamheden met betrekking tot bodem, grond of baggerspecie. Om het voor een ieder duidelijk te maken op welke werkzaamheden het

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7.

² Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.

³ In het huidige beleid verstaan we hieronder baggerspecie van klasse 0, 1 en 2.

besluit van toepassing is, worden deze aangewezen bij ministeriële regeling. Het voornemen bestaat om de volgende werkzaamheden bij ministeriële regeling aan te wijzen: het nemen van monsters voor partijkeuringen, het uitvoeren van laboratoriumanalyses, het verrichten van veldwerk bij bodemonderzoek, het geven van advies op het gebied van bodembeheer, het verzorgen van de milieukundige begeleiding bij bodemsaneringen, het uitvoeren van bodemsaneringen, het toepassen van grond in werken, het reinigen van grond, het verrichten van nazorg in het kader van bodemsaneringen, het inspecteren van bodembeschermende voorzieningen en het afgeven van certificaten. Het aanwijzen van werkzaamheden bij ministeriële regeling maakt het mogelijk om relatief snel tot uitbreiding of inkrimping van het aantal werkzaamheden te komen.

2.3 Erkenning

Een bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheid mag op grond van het besluit alleen worden uitgevoerd door degene die beschikt over een voor deze werkzaamheid door de Ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat verleende erkenning. Een erkenning is een beschikking waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of een instelling, voor een werkzaamheid, voldoet aan de bij of krachtens dit besluit geldende voorwaarden. Deze beschikking wordt voor onbepaalde tijd verleend. Dat betekent niet dat de erkende persoon of instelling gedurende langere tijd geen werkzaamheden zou hoeven verrichten waardoor vaardigheden verloren zouden kunnen gaan. Een voorwaarde om erkend te worden en te blijven is namelijk dat je gecertificeerd of geaccrediteerd bent. In het kader van de certificatie en accreditatie worden regelmatig audits uitgevoerd waarbij wordt getoetst of werkzaamheden conform de certificatie- en accreditatierichtlijnen worden uitgevoerd.

De erkenning vermeldt de werkzaamhe(i)d(en) en de vestigingsplaats(en) waarvoor deze geldt. Een erkenning kan worden verleend aan zowel rechtspersonen als aan bedrijven in een andere rechtsvorm of aan natuurlijke personen. Indien de erkenning betrekking heeft op bepaalde bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheden vermeldt de erkenning tevens de natuurlijke perso(o)n(en) die werkzaam is (zijn) voor de erkende persoon of instelling. Deze zogenaamde registratie van personen treedt in de plaats van de eerder in de beleidsnotitie «Bodembeheer op goede gronden» aangekondigde persoonscertificatie/-erkenning.

Regelmatig zullen op een door de ministers aangewezen website die voor iedereen toegankelijk is lijsten worden gepubliceerd van aangewezen personen en instellingen. In de Staatscourant zal vermeld worden op welke website deze lijsten beschikbaar worden gesteld. Particulieren, bedrijven en overheden moeten relatief snel en eenvoudig kunnen vaststellen welke personen en instellingen voor bepaalde werkzaamheden kunnen worden ingeschakeld. Aangezien vaak ook achteraf moet worden beoordeeld of werkzaamheden door erkende personen of instellingen zijn uitgevoerd (bijvoorbeeld door bestuursorganen) zullen ook historische lijsten gepubliceerd worden.

Voor het erkennen dienen de ministers over voldoende gegevens te beschikken. De vereiste gegevens zullen worden opgenomen in een formulier dat de aanvrager volledig zal moeten invullen. Op het formulier dienen in elk geval de volgende gegevens te worden ingevuld: de naam en de vestigingsplaats van de aanvrager, de handelsnaam of handelsnamen waarvan de aanvrager gebruik maakt, de namen van de bestuurders, de werkzaamheid of werkzaamheden en de vestigingsplaats(en) waarop de aanvraag betrekking heeft en de eventuele antece-

denten van de aanvrager of de bestuurders. De handelsnamen, de namen van de bestuurders en de antecedenten hebben de ministers nodig om te kunnen beoordelen of de aanvrager in de drie jaren voorafgaande aan de aanvraag een wettelijk voorschrift heeft overtreden dat verband houdt met een werkzaamheid en is gesteld bij of krachtens dit besluit of bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren of artikel 225 Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrift).

Teneinde de administratieve lasten tot een minimum te beperken kunnen aanvragen voor erkenningen ook op elektronische wijze worden ingediend. Op grond van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer wordt onder een schriftelijk ingediende aanvraag namelijk tevens begrepen een elektronisch ingediende aanvraag.¹ Ter beperking van de administratieve lasten bevat het besluit ook een vereenvoudigde procedure voor het wijzigen van erkenningen. Artikel 5 stelt dat een erkende persoon of instelling een verzoek tot wijziging van de erkenning bij de ministers kan indienen. Een wijziging kan betrekking hebben op een uitbreiding of een vermindering van het aantal werkzaamheden of vestigingen. Ook kunnen wijzigingen betrekking hebben op registraties van natuurlijke personen die bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheden verrichten. Met de procedure van artikel 5 wordt voorkomen dat opnieuw een volledige aanvraag moet worden ingediend. Gezien de aard van deze procedure is de beslistermijn vier weken, de helft van de «normale» erkenningprocedure.

In lijn met het rapport van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, «Eenvoudig Vergunnen»² bevat het besluit een regeling op grond waarvan het uitblijven van een besluit op een aanvraag wordt aangemerkt als een zogenoemde fictieve weigering. De beschikking wordt geacht te zijn geweigerd indien niet binnen de gestelde termijn een beslissing op de aanvraag is genomen. Deze variant heeft voor het onderhavige milieu-gevoelige onderwerp de voorkeur boven het opnemen van een fatale termijn waarbij de beschikking van rechtswege wordt verleend bij het overschrijden van de termijn. Volgens de Taskforce dient namelijk zeker te zijn dat automatische beschikkingverlening geen ernstige maatschappelijke gevolgen kan hebben, dat de ondernemer redelijkerwijs weet wat zijn rechten en plichten zijn en dat het belang van derden niet ernstig in het gedrang kan komen.

De termijn van acht weken is gebaseerd op de termijn die de Algemene wet bestuursrecht stelt voor het nemen van beslissingen. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:5) kan de minister besluiten de aanvraag buiten behandeling te laten indien onvoldoende gegevens bij de aanvraag zijn gevoegd. Voordat dit besluit echter mag worden genomen moet de aanvrager eerst de gelegenheid krijgen zijn aanvraag aan te vullen. Gedurende de periode dat de aanvraag is aangevuld wordt de beslissingstermijn opgeschort (artikel 4:15 Algemene wet bestuursrecht). De beslistermijn kan ten hoogste met acht respectievelijk vier weken worden verlengd.

Zoals uit de inleiding blijkt worden werkzaamheden in het bodembeheer niet altijd op een integere wijze uitgevoerd. Het erkenninginstrument biedt de mogelijkheid eisen te stellen aan de integriteit van personen en instellingen en de naleving van deze eisen te handhaven. (Rechts)personen en instellingen die de regels niet naleven, krijgen geen of verliezen hun erkenning. Daarmee kan worden belet dat zij bepaalde bij of krachtens wettelijk besluit aangewezen werkzaamheden uitvoeren en kan het zogenaamde free rider gedrag effectief tegen worden gegaan (zie verder paragraaf 2.4).

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 2.

² Eenvoudig Vergunnen, Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, Den Haag 15 juni 2005.

Om erkend te kunnen worden mag een intermediair niet in staat van faillissement of surseance van betaling verkeren. Alleen ondernemingen die continuïteit hebben zijn namelijk in staat een kwaliteitssysteem te laten functioneren. Bovendien moeten opdrachtgevers er op kunnen vertrouwen dat indien zij opdracht verlenen aan een erkende intermediair zij te maken hebben met een betrouwbare wederpartij. Ingeval van faillissement of surseance van betaling wordt aan deze randvoorwaarden niet voldaan.

Verklaring omtrent het gedrag

Een verklaring omtrent het gedrag is een verklaring van de Minister van Justitie dat uit een onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokken persoon ingesteld, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die persoon. Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daaruit kan naar voren komen dat een persoon in het verleden is veroordeeld voor bepaalde strafbare feiten. Indien deze strafbare feiten verband houden met de werkzaamheid waarvoor een erkenning wordt aangevraagd, kan worden geconcludeerd dat er sprake is van bezwaren tegen deze persoon. Dat levert een grond op om de verklaring omtrent het gedrag, en dus ook de erkenning die (mede) betrekking heeft op een natuurlijk persoon die een bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheid uitvoert, te weigeren. Een voorbeeld ter verduidelijking. Een organisatie wil een erkenning voor het milieukundig begeleiden van bodemsaneringen. Bij het Ministerie van Justitie vraagt deze organisatie of de persoon die het betreft daartoe een verklaring omtrent het gedrag aan voor de persoon die feitelijk deze werkzaamheden gaat uitvoeren en op de erkenning zal worden vermeld. Uit het onderzoek dat Justitie vervolgens instelt blijkt dat deze persoon in het verleden is veroordeeld voor valsheid in geschrift (vervalsen bodemrapport). Dit strafbare feit weegt zwaar met betrekking tot het doel waarvoor de verklaring en de erkenning worden aangevraagd. In dit geval zal er dan ook sprake zijn van bezwaren tegen deze persoon zodat er geen verklaring omtrent het gedrag wordt afgegeven. Door het ontbreken van deze verklaring komt de organisatie voor het milieukundig begeleiden door deze persoon niet in aanmerking voor een erkenning. Indien er echter niet sprake is geweest van een veroordeling voor valsheid in geschrift maar voor een snelheidsovertreding, is de situatie anders. In dat geval is er geen direct verband tussen het strafbare feit en de werkzaamheid waarvoor de erkenning is aangevraagd zodat er ook geen sprake zal zijn van bezwaren tegen deze persoon. Van geval tot geval zal dit moeten worden beoordeeld. Met Justitie zullen hier nadere afspraken over worden gemaakt. Zie ook de Beleidsregels voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een verklaring omtrent het gedrag van natuurlijke personen en rechtspersonen¹.

De verklaring omtrent het gedrag heeft betrekking op de integriteit van de natuurlijk persoon die bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheden uitvoert en daarvoor op de erkenning moet staan vermeld. In verband met de integriteit zijn niet alleen strafrechtelijke veroordelingen relevant maar ook andere overtredingen van wettelijke (milieu-) voorschriften. Om die reden is artikel 4, vijfde lid, opgenomen dat in samenhang met de artikelen 14 en 15 stelt dat een erkenning (ook) kan worden geweigerd indien er sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift dat is gesteld bij of krachtens dit besluit of bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming of de Wet

¹ Staatscourant van 31 maart 2004, nr. 63.

verontreiniging oppervlaktewateren of van artikel 225 Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrift). Weigering is overigens alleen mogelijk indien de overtreding verband houdt met werkzaamheden in het bodembeheer (activiteiten met betrekking tot bodem, grond, baggerspecie of bouwstoffen. Deze informatie kan worden afgeleid uit (bestuurlijke) handhavingdossiers van de VROM-Inspectie, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, gemeenten, provincies, waterschappen en Rijkswaterstaat.

Certificaat of accreditatie

De aanvrager dient voor de desbetreffende werkzaamheid of werkzaamheden over een certificaat of een accreditatie te beschikken. Bij ministeriële regeling wordt aangegeven voor welke werkzaamheden de erkenning wordt gebaseerd op een certificaat en voor welke werkzaamheden de erkenning wordt gebaseerd op een accreditatie. Bij certificatie stelt een certificeringsinstelling vast of er sprake is van conformiteit (overeenstemming) met betrekking tot het daarvoor geldende normdocument. Bij accreditatie beoordeelt de Raad voor Accreditatie of een conformiteitsbeoordelende instelling (certificeringsinstelling, inspectie-instelling of laboratorium) competent is voor het uitvoeren van haar taken. Daarbij toetst de Raad voor Accreditatie aan eisen omtrent onafhankelijkheid, onpartijdigheid, deskundigheid en continuïteit vastgelegd in normdocumenten in (inter)nationaal vastgestelde accreditatienormen.

Certificatie en accreditatie zijn instrumenten van zelfregulering die ertoe dienen de kwaliteit van de werkzaamheden te waarborgen. Onder «kwaliteit» wordt over het algemeen verstaan: de mate waarin wordt voldaan aan de behoeften van de klant en de maatschappij. Kwaliteit is dus afhankelijk van die behoeften en is daarmee per definitie subjectief, maar ook tijdsgebonden. De opvattingen over wat «goed», «juist» of «fout» is worden, waar het de techniek en de uitvoering betreft, neergelegd in kwaliteitsdocumenten (bijvoorbeeld een NEN, beoordelingsrichtlijn of protocol). In het kader van het onderhavige besluit betekent «kwaliteit»: het krijgen van een betrouwbaar antwoord op de gestelde vraag. Dat betekent bijvoorbeeld dat het antwoord op de vraag of een locatie of een partij grond geschikt is voor het beoogde doel, reproduceerbaar is. Dat wil zeggen, een ander komt in vergelijkbare omstandigheden tot een zelfde antwoord. Een en ander binnen de mogelijkheden van de techniek. Een procescertificaat, systeemcertificaat of een accreditatie vermindert de kans op fouten tijdens de uitvoering van de werkzaamheden.

Op dit moment hebben private organisaties actief in het bodembeheer diverse kwaliteitsdocumenten ontwikkeld in de vorm van protocollen, beoordelingsrichtlijnen, aanbevelingen etc. Personen, bedrijven en instellingen kunnen op basis hiervan gecertificeerd of geaccrediteerd worden. Het onderhavige besluit sluit op deze private initiatieven aan door een certificaat of accreditatie te verlangen van de persoon of instelling die voor een bepaalde werkzaamheid erkend wil worden. Uit het feit dat de private sector al diverse kwaliteitsnormen heeft ontwikkeld kan de conclusie worden getrokken dat het zelfregulerend vermogen van de bodemsector groot is. Daarmee wordt voldaan aan een belangrijke voorwaarde die het kabinet heeft gesteld voor het gebruik van de instrumenten certificatie en accreditatie¹. Een andere belangrijke voorwaarde is dat de belangen die de voorgenomen regeling beoogt te dienen (de publieke belangen) paralleliteit vertonen met de belangen van de branche. Ook aan deze voorwaarde wordt voldaan doordat ook de branche zelf is gebaat bij kwaliteitsverbetering. Vanwege de resultaten van de verschillende onderzoeken van de VROM-Inspectie en de Justitie is

¹ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1, hoofdstuk 4.

de sector namelijk in een kwaad daglicht komen te staan zodat ze alle belang heeft bij een verbetering van haar imago.

Omdat een certificaat of een accreditatie op grond van dit besluit een voorwaarde is om erkend te kunnen worden wordt gesproken van een verplichte certificatie of accreditatie. Er zijn geen alternatieve mogelijkheden. Een certificaat of een accreditatie leidt echter niet zonder meer tot een erkenning van de ministers. De ministers toetsen immers tevens aan de andere voorwaarden voordat zij overgaan tot erkenning. Aan certificaten en accreditaties zijn dus op zich geen rechtsgevolgen verbonden. Rechtsgevolgen vloeien alleen voort uit de erkenning. Certificeringsinstellingen en de Raad voor Accreditatie kunnen dan ook niet worden beschouwd als bestuursorganen. Certificaten en accreditaties worden om dezelfde reden niet beschouwd als «besluiten» in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

In de hier gekozen bestuursvariant dienen de certificeringsinstellingen volgens het kabinet te worden aangewezen (of erkend) door de minister om te bewerkstelligen dat de minister bij disfunctioneren van de certificeringsinstelling kan ingrijpen¹. Het onderhavige besluit voorziet in de bevoegdheid voor de ministers om certificeringsinstellingen te erkennen en is daarmee dus in overeenstemming met het kabinetsstandpunt over certificatie en accreditatie.

Rechtsbescherming

Indien de betrokken ministers voornemens zijn een aanvraag om een erkenning geheel of gedeeltelijk af te wijzen, dienen ze de aanvrager eerst in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen. Dit volgt uit artikel 4:7 Algemene wet bestuursrecht. Tegen het besluit van de ministers op een verzoek om erkenning kan iedere belanghebbende een bezwaarschrift indienen. Bij ongegrond verklaring van de bezwaren kan tegen dit besluit beroep worden aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.4 Verboden en verplichtingen

Werkzaamheden verrichten met erkenning en conform normdocument

Degene die een bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheid uitvoert is verplicht daarvoor te beschikken over een erkenning. Een natuurlijk persoon die een bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheid uitvoert dient bovendien te zijn geregistreerd op de erkenning. Een uitzondering op het verbod om zonder erkenning of registratie een werkzaamheid uit te voeren is gemaakt voor werkzaamheden die worden verricht voor het verkrijgen van een certificaat of een accreditatie. Om gecertificeerd of geaccrediteerd te worden (voorwaarde voor het verkrijgen van een erkenning) is het namelijk noodzakelijk dat werkzaamheden worden verricht, waarbij de certificeringsinstelling of de Raad voor Accreditatie in het kader van een initiële beoordeling vaststelt of de persoon of instelling voldoet. Deze beoordeling laat zich vergelijken met een praktijkexamen voor het behalen van een rijbewijs.

Teneinde «free riders gedrag» effectief tegen te kunnen gaan bepaalt het besluit verder dat degene die een aangewezen werkzaamheid uitvoert conform het daartoe aangewezen normdocument moet handelen. Free riders zijn personen en bedrijven die zich onttrekken aan (niet verplichte) kwaliteitsafspraken die in de private sector zijn ontwikkeld en vastgesteld. Het concurrentievoordeel dat zij daarmee behalen kan andere bedrijven ertoe aanzetten kwaliteitsregels te gaan ontduiken, met name als er

¹ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.

sprake is van teruglopende opdrachten als gevolg van een slechte economische situatie. Door aan de normdocumenten een verplichtend karakter te geven kan het ontduiken van kwaliteitsregels effectief tegen worden gegaan.

Een normdocument zal overigens alleen van toepassing worden verklaard (en dus worden opgenomen in een ministeriële regeling) indien deze voldoet aan vooraf vastgestelde criteria.¹ Daarmee kan worden voorkomen dat de normen of richtlijnen niet corresponderen met wettelijke eisen of niet van voldoende niveau zijn. Om die reden zal ook alleen statisch naar normdocumenten worden verwezen. Een dynamische verwijzing omvat namelijk mede latere wijzigingen van de desbetreffende norm zodat de wetgever op deze wijzigingen geen of nauwelijks invloed kan uitoefenen². Ter verhoging van de flexibiliteit is ervoor gekozen om de verwijzingen naar normdocumenten op te nemen in een ministeriële regeling die immers eenvoudiger en sneller is aan te passen.

Resultaten van werkzaamheden

Van personen en instellingen die handelen conform vastgestelde normdocumenten kan normaliter gesteld worden dat zij zorgdragen voor een kwalitatief goede uitvoering en de nodige zorgvuldigheid in acht nemen. In een dergelijk geval zal over het algemeen geen sprake zijn van het in strijd handelen met artikel 9. Niettemin zijn er situaties denkbaar dat personen en instellingen die conform kwaliteitsafspraken neergelegd in normdocumenten werken toch niet zorgvuldig te werk gaan. Een laboratorium dat bijvoorbeeld een monster krijgt aangeboden terwijl hij weet of gezien de gang van zaken zou kunnen vermoeden dat dit monster niet afkomstig is van de locatie waarop het onderzoek betrekking heeft, handelt niet zorgvuldig indien hij toch overgaat tot analyse (conform het normdocument) en het opstellen van een analysestaat. Voor deze en andere situaties is artikel 9 in het besluit opgenomen.

Verplichting tot functiescheiding

De verplichting tot functiescheiding is opgenomen omdat de in de inleiding beschreven onderzoeken aantoonde dat belangenverstrengeling door een vermenging van functies (dubbele petten) een verhoogd risico opleveren voor regelovertreding. Het onvoldoende scheiden van functies is met andere woorden aangemerkt als een gelegenheidsstructuur voor regelovertreding. Ongewenste beïnvloeding van bodemintermediairs door de eigenaren/initiatiefnemers moet derhalve zoveel mogelijk worden voorkomen. Het doel is om beter te kunnen borgen dat belangrijke informatie die door bodemintermediairs wordt gegenereerd «onversneden» en volledig terecht komt bij bestuursorganen. Bestuursorganen baseren hun beslissingen namelijk veelal op deze informatie.

Het waarborgen van een onafhankelijke functie-uitoefening door middel van verplichte functiescheiding is toegespitst op de relatie opdrachtgever/eigenaar – bodemintermediair. Dat betekent dat de verplichting niet van toepassing is op andere relaties. Afgezien van opdrachtgever/eigenaar hoeft de milieukundig begeleider dan ook volgens het besluit niet onafhankelijk te zijn van andere partijen betrokken bij een bodemsanering. De eisen die het onderhavige besluit stelt aan zowel de uitvoering als de kwaliteit en de integriteit van bodemintermediairs, waaronder milieukundig begeleiders, bieden voldoende waarborgen voor een onafhankelijke functie-uitoefening.

¹ Hierbij gaat het louter om kwaliteitsnormen (beoordelingsrichtlijnen, protocollen, aanbevelingen etc.) en niet om de in (inter)nationaal verband vastgestelde accreditatienormen die worden gebruikt om conformiteitverklarende instellingen (testlaboratoria, inspectie-instellingen en certificatie-instellingen) te beoordelen, zoals NEN-EN-ISO/IEC 17020, NEN-EN-ISO/IEC 17024, NEN-EN-ISO/IEC 17025, NEN-EN-ISO 15189, NEN-EN 45011 en NEN-EN 45012.

² Zie aanwijzing 92, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

Het uitgangspunt van de verplichting is externe functiescheiding. Dat wil zeggen dat de werkzaamheden alleen mogen worden uitgevoerd door personen en instellingen die behoren tot een andere organisatie dan de organisatie van de opdrachtgever/eigenaar. Het besluit stelt dat de bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheden alleen mogen worden uitgevoerd door personen die geen persoonlijk of zakelijk recht hebben op de bodem, grond of baggerspecie waarop de werkzaamheid betrekking heeft. Persoonlijke rechten zijn bijvoorbeeld huurrechten. Bij zakelijke rechten kan worden gedacht aan eigendomsrechten, erfpacht en recht van opstal. Degene die een persoonlijk of zakelijk recht heeft op de bodem die moet worden gesaneerd of de partij grond die moet worden bemonsterd in het kader van een partijkeuring, zal altijd een (financieel) belang hebben bij de uitkomst van het bodemonderzoek of de bemonstering en analyse. De kosten van een sanering zullen bijvoorbeeld afhankelijk zijn van de aard en de hoeveelheid verontreinigingen in de bodem en de afzetmogelijkheden voor de partij grond zullen afhankelijk zijn van de resultaten van de bemonstering en analyse. Er valt dan ook niet uit te sluiten, en onderzoek toont dat dan ook aan, dat de eigenaar de bodemintermediair tracht te beïnvloeden. Door het verplicht stellen van functiescheiding kunnen de mogelijkheden voor ongewenste beïnvloeding worden beperkt.

Zoals gezegd vormt externe functiescheiding het uitgangspunt. De zogenaamde interne functiescheiding wordt echter onder bepaalde strikte voorwaarden ook toelaatbaar geacht. Onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van VROM is uitgevoerd door NovioConsult Van Spaendonck¹ stelt dat om verstrengeling van ongewenste belangen te vermijden, ten minste moet worden voldaan aan de volgende minimale eisen:

- het organisatieonderdeel waar de uitoefening van een werkzaamheid is ondergebracht dient wat betreft (directe) aansturing aantoonbaar en controleerbaar op managementniveau gescheiden te zijn van organisatieonderdelen die de rol van opdrachtgever/eigenaar vervullen;
- het organisatieonderdeel waar de uitoefening van een werkzaamheid is ondergebracht dient te beschikken over een zelfstandige eigen begroting waaruit blijkt dat er geen financiële belangen en verbanden zijn met de organisatieonderdelen die de rol van opdrachtgever/eigenaar vervullen;
- de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de resultaten van de taakuitvoering dient te zijn onder gebracht bij een andere bestuurder dan de bestuurder die verantwoordelijk is voor de opdrachtgever/eigenaar.

In lijn met deze minimale eisen geeft het derde lid van artikel 10 de mogelijkheid om onder de daarin genoemde voorwaarden af te wijken van de verplichting tot externe functiescheiding. Degene die kiest voor deze uitzondering zal moeten aantonen dat hij aan de genoemde voorwaarden voldoet. Indien één en ander staat beschreven in een beoordelingsrichtlijn, protocol of ander normdocument en de desbetreffende rechtspersoon daarvoor is erkend door de ministers dan wordt verondersteld dat aan de voorwaarden wordt voldaan. In dergelijke gevallen biedt de certificatie of accreditatie namelijk voldoende waarborgen voor een onafhankelijke functie-uitoefening.

Voor instellingen die conformiteitsbeoordelingen uitvoeren blijft externe functiescheiding de regel. De aard van de werkzaamheden die deze instellingen uitvoeren leent zich niet voor interne functiescheiding. Omdat deze instellingen andersoortige handelingen verrichten dan voornoemde bodemintermediairs is de verplichting voor instellingen gebaseerd op organisatorische, financiële of juridische bindingen. Dat betekent bijvoorbeeld dat een certificeringsinstelling geen eigen personeel mag certificeren of dat een inspectie-instelling geen vloestofdichte vloeren

¹ Henk van Kessel, Henk ten Holt en Gerbrand Frederiks, Bestuurskundig onderzoek KWALIBO: naar onafhankelijke functie-uitoefening in het bodembeheer, 25 mei 2005.

mag keuren die door deze instelling zelf of door een dochteronderneming van deze instelling zijn aangelegd. De verboden bindingen hebben uiteraard geen betrekking op de overeenkomst die is gesloten tussen de instelling en de gecertificeerde persoon of de persoon die eigenaar is van het gecertificeerde object. Een dergelijke binding uit overeenkomst (juridische binding) bestaat namelijk altijd in dergelijke situaties maar staat niet in de weg aan een onafhankelijke beoordeling door de instelling van de persoon of het object.

Meldingsverplichtingen

Indien een erkende persoon of instelling in staat van faillissement of surseance van betaling komt te verkeren dienen de ministers daarvan zo snel mogelijk op de hoogte te worden gesteld. In deze gevallen voldoet de erkende persoon of instelling immers niet meer aan een voorwaarde voor erkenning en dient deze door de ministers zo spoedig mogelijk te worden geschorst of ingetrokken. Artikel 12 verplicht dan ook om dit onverwijld te melden aan de ministers. Het achterwege laten van een melding heeft geen directe gevolgen. Het is echter wel een overtreding waartegen bestuurs- en strafrechtelijk kan worden opgetreden. Bovendien kan dan ook de erkenning worden geschorst en ingetrokken.

Een andere verplichting (artikel 13) geldt voor certificeringinstellingen en de Raad voor Accreditatie die een schorsing of intrekking van een certificaat of een bewijs van accreditatie moeten melden aan de ministers. Aan deze verplichting ligt dezelfde reden ten grondslag als aan artikel 12.

Verplichting voor bestuursorganen en degenen die gegevens verstrekken

Bestuursorganen beoordelen aanvragen om beschikkingen en toetsen of deze voldoen aan de wettelijke eisen. Indien de aanvraag niet voldoet kan een bestuursorgaan volgens de Algemene wet bestuursrecht besluiten om de aanvraag niet te behandelen. Het bestuursorgaan kan dus besluiten om de aanvraag niet in behandeling te nemen maar is daartoe niet verplicht. Het besluit perkt deze beleidsvrijheid in voor aanvragen om beschikkingen die bij of krachtens de in het tweede lid van artikel 14 genoemde wettelijke voorschriften worden gegeven. Het bestuursorgaan mag een aanvraag niet in behandeling nemen indien de benodigde gegevens afkomstig zijn van een persoon of instelling die niet is erkend. Uit de verstrekte gegevens kan het bestuursorgaan afleiden welke persoon of instelling deze heeft gegenereerd. Aan de hand van de lijsten met erkende personen en instellingen die op de door de ministers aangewezen website worden gepubliceerd kan het bestuursorgaan relatief eenvoudig controleren of deze persoon of instelling is erkend. Voordat het bestuursorgaan kan over gaan tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag zal hij de aanvrager op grond van artikel 4:5 van de Awb wel in de gelegenheid moeten stellen om de aanvraag aan te vullen, bijvoorbeeld met gegevens van een wel erkende persoon.

Degene die gegevens verstrekt ter voldoening aan de in het tweede lid van artikel 15 genoemde wettelijke voorschriften is verplicht om deze afkomstig te laten zijn van erkende personen of instellingen. In deze gevallen volgt geen besluit van het bestuursorgaan. Opdrachtgevers zullen zich er derhalve van moeten vergewissen dat ze opdracht verstrekken aan erkende personen of instellingen. Net als bevoegde gezagsinstanties kunnen opdrachtgevers hiervoor te rade gaan bij de lijsten die op een website worden gepubliceerd.

Overige verplichtingen

De artikelen 19 en volgende bevatten wijzigingen van andere wettelijke besluiten die regels bevatten voor werkzaamheden in het bodembeheer. Met deze wijzigingen wordt het verplicht gesteld om deze werkzaamheden uit te (laten) voeren door een erkende persoon of instelling.

2.5 Bestuurlijke maatregelen

Indien daartoe gronden aanwezig zijn kan de erkenning worden geschorst of ingetrokken. In het besluit is bepaald dat intrekking of schorsing geheel of gedeeltelijk kan. Dat maakt een evenredige sanctietoepassing mogelijk, bijvoorbeeld door de schorsing alleen van toepassing te laten zijn op een bepaalde vestigingsplaats, op een bepaalde werkzaamheid of voor een bepaalde (natuurlijk) persoon. Een fout van een vestiging heeft op die manier bijvoorbeeld geen gevolgen voor de overige vestigingen van de onderneming.

Intrekking van de erkenning is mogelijk indien de erkende persoon of instelling daar zelf om heeft verzocht. Een persoon of instelling kan bijvoorbeeld zijn bedrijf geheel of gedeeltelijk staken en daardoor geen prijs meer stellen op (een deel van) zijn erkenning. In dergelijke gevallen heeft de intrekking niet het karakter van een sanctie. Van een sanctie is wel sprake in de gevallen genoemd in artikel 16, eerste lid, onderdelen b tot en met c, en onderdeel e. Ook de schorsing op grond van het tweede lid van artikel 16 heeft het karakter van een sanctie.

Rechtsbescherming

Voordat een besluit tot intrekking of schorsing wordt genomen stellen Onze Ministers de betrokken persoon of instelling in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen (artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht). Dat is uiteraard niet nodig indien de intrekking plaatsvindt op verzoek van de erkende persoon of instelling zelf. Tegen het besluit tot intrekking of schorsing kan de belanghebbende een bezwaarschrift indienen bij de betrokken ministers. Indien de bezwaren ongegrond worden verklaard kan de belanghebbende daartegen in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3. Europees recht – vrij verkeer van diensten

De werkzaamheden bedoeld in dit besluit zijn te kwalificeren als diensten. Onder het begrip «dienst» moet blijkens de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie namelijk worden begrepen elke economische activiteit die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.

Artikel 49 van het EG-verdrag bepaalt dat beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap verboden zijn ten aanzien van onderdanen van een lidstaat die in een ander land van de Gemeenschap gevestigd zijn dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht. Ontoelaatbaar volgens Europees recht zijn beperkingen die wel gelden voor dienstverrichters uit andere lidstaten van de EU maar die niet gelden voor de Nederlandse dienstverrichters. Van dergelijke discriminerende bepalingen is in het onderhavige besluit geen sprake, de verplichtingen gelden zowel voor Nederlandse als buitenlandse intermediairs. Niettemin kunnen ook regelingen die gelijkelijk gelden voor binnenlandse en buitenlandse aanbieders van diensten (die dus niet discriminerend zijn) een beperking opleveren van het vrij verkeer van diensten¹. Dat geldt in elk geval voor het verbod om de bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheden in het bodem-

¹ Zie bijvoorbeeld HvJ EG 10 mei 1995, C-384/93 (Alpine Investments).

beheer uit te voeren zonder daartoe verleende erkenning. Het is immers vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie dat een nationale regeling die de verrichting van diensten op het nationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een vergunning door de overheid, een beperking op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 van het EG-verdrag vormt¹. Een vergunning kan worden gelijkgesteld met een erkenning omdat beide beschikkingen de toelaatbaarheid van handelen afhankelijk stellen van het bezit ervan.

Het is eveneens vaste rechtspraak dat een dergelijke beperking van het grondbeginsel van het vrij verrichten van diensten slechts kan worden gerechtvaardigd door regelingen die hun grondslag vinden in dwingende redenen van algemeen belang². De doelstelling om de kwaliteit van uitvoeringswerkzaamheden te garanderen en de opdrachtgevers te beschermen, vormt volgens de jurisprudentie een dwingende reden van algemeen belang die een beperking van het vrij verrichten van diensten kan rechtvaardigen³.

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel moet de toepassing van het onderhavige besluit op de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Zoals hiervoor reeds is betoogd zijn de instrumenten die met het besluit worden ingezet zowel logisch als noodzakelijk om de doelstellingen van dit besluit te bereiken. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU kan worden afgeleid dat het onderzoek dat voorafgaat aan de erkenning slechts een formeel karakter kan hebben, omdat enkel moet worden nagegaan of is voldaan aan de voorwaarden voor erkenning. De ministers zijn bij dat onderzoek in beginsel gebonden aan de eventueel in de door de lidstaat van herkomst van de betrokkene afgegeven certificaat, accreditatie, erkenning of vergelijkbare beschikking. De procedure die leidt tot een erkenning mag de uitoefening van het recht van een in een andere lidstaat gevestigde persoon of instelling op het verrichten van diensten op Nederlands grondgebied niet vertragen of bemoeilijken. Volgens de Europese jurisprudentie vloeit dit voort uit artikel 49 van het EG-Verdrag. Bovendien mag de erkenning geen extra administratieve kosten veroorzaken of de verplichte betaling van bijdragen meebrengen. Het besluit bevat dan ook een bepaling met betrekking tot wederzijdse erkenning. Dat wil zeggen dat een certificaat, een accreditatie en een erkenning die in een andere lidstaat van de Europese Unie zijn afgegeven onder bepaalde voorwaarden gelijk worden gesteld met een in Nederland afgegeven certificaat, accreditatie of erkenning. Bovendien zullen voor de erkenning geen leges of andere kosten in rekening worden gebracht bij de aanvrager.

In dit kader is verder van belang te noemen het voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt⁴. Met dit voorstel wordt beoogd een rechtskader vast te stellen om de belemmeringen die de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten in de weg staan te verwijderen en de dienstverrichters en afnemers de nodige rechtszekerheid voor de concrete uitoefening van deze twee in het Verdrag verankerde fundamentele vrijheden te bieden.

Om de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen voorziet het voorstel in maatregelen voor een administratieve vereenvoudiging (met name invoering van één loket voor dienstverrichters), de vaststelling van een aantal beginselen waaraan vergunningenstelsels die op dienstenactiviteiten van toepassing zijn moet voldoen, een verbod op

¹ Zie bijvoorbeeld HvJ EG 9 augustus 1994, C-43/93 (Vander Elst).

² Zie bijvoorbeeld HvJ EG 17 december 1981, C-279/80 (Webb); HvJ EG 26 februari 1991, C-180/89 (Commissie/Italië).

³ Zie bijvoorbeeld HvJ EG 10 maart 2000, C-58/98 (Corsten) dat ging over de uitvoering van ambachtelijke werken.

⁴ Ten tijde van het opstellen van deze nota van toelichting is de versie van 25 februari 2004 (2004/0001 (COD) geraadpleegd.

bepaalde wettelijke eisen die bijzonder beperkend zijn en die in de wetgeving van bepaalde lidstaten nog kunnen voorkomen en de verplichting om te beoordelen of bepaalde andere wettelijke eisen in overeenstemming zijn met de in de richtlijn vastgelegde voorwaarden en met name of zij evenredig zijn. Onder een vergunningstelsel wordt ook begrepen een systeem van erkenningen op basis van het onderhavige besluit. De toegang tot een dienstenactiviteit mag volgens de ontwerp-richtlijn diensten alleen van een vergunning van de bevoegde instanties afhankelijk worden gemaakt als wordt voldaan aan de beginselen van niet-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. Zoals hiervoor reeds betoogd voldoet het besluit aan deze beginselen. Verder stelt de ontwerp-richtlijn onder meer dat vergunningen (erkenningen) voor onbepaalde tijd moeten worden verleend (hiervoor geldt een aantal strikte uitzonderingen) en dat vergunningen van rechtswege zijn verleend indien niet binnen de gestelde termijn een beslissing is genomen op de vergunningaanvraag.

Belemmeringen op het vrije verkeer van diensten worden met het voorstel opgeheven door onder andere de invoering van het oorsprong-landbeginsel¹ en het recht om diensten uit andere lidstaten af te nemen.

Uiterlijk in 2010 dient het complete voorstel geïmplementeerd te zijn. Een aantal belemmeringen is vanaf twee jaar na implementatie van de richtlijn verboden, een aantal andere belemmeringen dient te worden geëvalueerd door de lidstaten onderling en onder toezicht van de Commissie. Aangezien werkzaamheden die op grond van het onderhavige besluit worden aangewezen, zijn te beschouwen als diensten in de zin van deze Europese richtlijn, is het besluit in overeenstemming gebracht met het ontwerp van de richtlijn. Gedurende de implementatieperiode van de richtlijn mogen lidstaten van de Europese Unie immers geen maatregelen nemen die het door de richtlijn beoogde resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen.

4. Uitvoering

De voornaamste doelgroepen van het besluit zijn laboratoria, advies-/ingenieursbureaus, aannemers, grondbanken, grondreinigers, inspectie-instellingen en Certificeringsinstellingen. In totaal gaat het om circa 520 organisaties.

Voordat op een aanvraag om een erkenning kan worden beslist moet worden nagegaan of de aanvrager voldoet aan de voorwaarden (zie paragraaf 2.3). Voor een deel kunnen de ministers zich daarbij baseren op gegevens die door de aanvrager zelf zijn verstrekt, zoals het certificaat, de accreditatie en de verklaring omtrent het gedrag. Voor een ander deel zal actief informatie moeten worden ingewonnen teneinde na te gaan of de aanvrager aan de eisen voldoet. Deze informatie zal betrekking hebben op de financiële gesteldheid en de betrouwbaarheid van de betreffende intermediair. Voor zover geen zekerheid omtrent de betrouwbaarheid van de aanvrager kan worden verkregen uit de ingevulde gegevens op het aanvraagformulier of de verstrekte verklaring omtrent het gedrag of indien er twijfels bestaan ten aanzien van de ingevulde gegevens zelf zullen de ministers advies vragen, bijvoorbeeld aan de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. In dat kader wordt nagegaan of de aanvrager wettelijke voorschriften heeft overtreden die zijn gesteld in dit besluit, bij of krachtens één van de wetten genoemd in de artikelen 14 en 15 of artikel 225 Wetboek van strafrecht. Indien van een dergelijke overtreding is gebleken en deze verband houdt met een werkzaamheid (bij ministeriële regeling aangewezen en die wordt uitgevoerd met

¹ Dit beginsel houdt in dat op een dienstverrichter alleen het recht van het land van vestiging van toepassing is en dat de lidstaten diensten die door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter worden verricht niet mogen beperken. Dit beginsel gaat gepaard met een aantal algemene en tijdelijke afwijkingen en met bepaalde afwijkingen inzake specifieke gevallen.

betrekking tot bodem, grond of baggerspecie) geeft dat aanleiding de erkenning te weigeren.

De voor de advisering benodigde informatie is afkomstig uit bestuursrechtelijke handhavingdossiers. Onder bepaalde omstandigheden zou ook informatie uit (lopende) strafzaken ter beschikking van de ministers kunnen worden gesteld. Hiervoor is echter toestemming nodig van de Officier van Justitie.

5. Handhaving

5.1 Handhavingsstructuur

Met handhaving worden de activiteiten bedoeld van de overheid om naleving van wettelijke voorschriften te bewerkstelligen. Daarbij valt handhaving te onderscheiden in:

- het toezien op de naleving van wettelijke voorschriften (toezicht/controle);
- bestuursrechtelijke handhaving door het toepassen van dwangmiddelen of het opleggen van sancties;
- strafrechtelijke handhaving door middel van opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Privaatrechtelijke handhaving

Naast deze vormen van handhaving vindt bij toepassing van de instrumenten certificatie en accreditatie een vorm plaats van privaat toezicht en private handhaving. Certificatie en accreditatie zijn vormen van particuliere dienstverlening die worden beheerd door privaatrechtelijke overeenkomsten. Certificatie- en accreditatietoezicht richten zich op processen of personen.¹ Certificatie- en accreditatierichtlijnen (beoordelingsrichtlijnen, protocollen, aanbevelingen etc.) omschrijven de gewenste kwaliteit van werkzaamheden van bodemintermediairs. Certificeringsinstellingen en de Raad voor Accreditatie zien erop toe dat deze richtlijnen door de certificatie en accreditatie houders worden nageleefd. Belangrijkste doel is het voorkomen van fouten. De controles in het kader van certificatietoezicht zijn over het algemeen diepgaand, specialistisch en structureel van aard.

Een (centraal) college van deskundigen (bijvoorbeeld het Centraal College van Deskundigen Bodembeheer) bepaalt voor onder het beheer van dit college staande certificatie-richtlijnen het controle- en sanctiebeleid van certificerende instellingen. Onderdeel van het controlebeleid vormen zowel aangekondigde als onaangekondigde controles. De intensiteit en frequentie van de controle worden geregeld in de beoordelingsrichtlijnen op specifiek benoemde onderwerpen. Dit gebeurt met het oogmerk om papieren controle te vermijden. Bij het ontwikkelen van de beoordelingsrichtlijnen is dit een belangrijk aandachtspunt. Hetzelfde geldt voor een accreditatie college van deskundigen. Certificatie- en accreditatietoezicht kunnen uitmonden in daadwerkelijke (privaatrechtelijke) handhaving in de vorm van het schorsen of intrekken van het certificaat of de accreditatie. Normaal gesproken gaat aan een dergelijke maatregel een waarschuwing vooraf.

Toezicht/controle

Toezicht betreft de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of wettelijke voorschriften worden nageleefd. Waar certificatie-/accreditatietoezicht zich richt op de processen – bijvoorbeeld het proces van een bodemsanering – ligt de focus van het

¹ Daarnaast is er nog de systeem- en productcertificatie.

publieke toezicht op het resultaat en het doel, bijvoorbeeld het doel van een bodemsanering zoals beschreven in een saneringsplan. Het toezicht omvat een breed scala van activiteiten, vaak ook in voorlichtende en adviserende zin. Zo kan reeds in een vroeg stadium worden voorkomen dat een met de wet strijdige situatie ontstaat of kan door middel van aansporingen of waarschuwingen worden bewerkstelligd dat regels alsnog worden nageleefd. Van deze werkzaamheden gaat een belangrijk preventief effect uit. Als waarschuwingen geen effect sorteren, loopt het toezicht in de regel uit op het gebruik van handhavingsmiddelen met een meer dwingend karakter (zie hierna bij de beschrijving van de bestuursrechtelijke handhaving).

Bij de uitvoering van hun toezichtstaken kunnen toezichthouders gebruik maken van de bevoegdheden die staan vermeld in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent onder meer dat ze plaatsen (zoals bedrijfsterreinen) kunnen betreden, inzage kunnen vorderen van bedrijfsadministraties, deze administraties in beslag kunnen nemen, monsters kunnen nemen en deze laten analyseren en vervoermiddelen kunnen onderzoeken. De betrokkene (gecontroleerde) is verplicht medewerking te verlenen.

Taken voor het bevoegd gezag

De Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Woningwet en de Wet bodembescherming wijzen de bevoegde gezagsinstanties aan die zijn belast met het toezicht op, en de handhaving van, de verplichtingen die bij of krachtens deze wetten gelden. Het bevoegd gezag voor een inrichting (burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of de Minister van VROM) houdt dus toezicht op de naleving van de verplichtingen die voor de drijver van deze inrichting gelden, zoals vergunningvoorschriften of algemene regels ter bescherming van de bodem of voorschriften die tot een nulsituatie- of eindsituatiebodemonderzoek verplichten. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd gezag voor de Woningwet en zien er dus bijvoorbeeld op toe dat niet gebouwd wordt op een verontreinigd terrein. Waterschappen en Rijkswaterstaat controleren de bodemsaneringen en werken in oppervlaktewateren. Gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders houden toezicht op (land) bodemsaneringen en de verplichtingen die voor saneerders gelden.

Na inwerkingtreding van het besluit zal het bevoegd gezag erop moeten toezien dat de bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheden, zoals het uitvoeren van een bodemsanering, het inspecteren van bodembeschermende voorzieningen en het uitvoeren van bodemonderzoeken (die het bevoegd gezag sowieso al moet controleren), worden uitgevoerd door personen en instellingen die daarvoor zijn erkend door de Ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat. Ten aanzien van bepaalde werkzaamheden die bij ministeriële regeling zijn aangewezen zal het bevoegd bovendien moeten vaststellen of de natuurlijke personen die deze verrichten staan geregistreerd op de erkenning. Op een bodemsaneringslocatie controleert een toezichthouder bijvoorbeeld of de sanering conform het goedgekeurde saneringsplan wordt uitgevoerd. Daarbij zal de toezichthouder tevens nagaan of de saneringsactiviteiten door erkende personen en instellingen worden uitgevoerd.

Daarnaast zal het bevoegd gezag tijdens de controles erop moeten toezien dat een aantal erkende personen en instellingen voldoen aan de onafhankelijkheidseisen (verplichte functiescheiding). Ook deze taak kan worden meegenomen in de reguliere werkzaamheden zonder dat daar extra bestuurslasten uit voortvloeien. Het bevoegd gezag aan wie

gegevens worden verstrekt ter voldoening aan bepaalde wettelijke verplichtingen zal er tevens op moeten toezien dat deze gegevens afkomstig zijn van een erkende persoon of instelling (artikel 15).

Artikel 9 is in het besluit opgenomen om de mogelijkheden voor de handhaving te verbeteren en dient meer als vangnet dan als afzonderlijke verplichting. Normaliter zal op de naleving van deze verplichting geen separaat toezicht worden gehouden

Ten aanzien van de verplichting voor erkende personen en instellingen om bij de uitvoering van de werkzaamheden te voldoen aan de aangegeven normdocumenten kan het bevoegd gezag zich verlaten op het certificatie- en accreditatietoezicht. Certificeringsinstellingen en de Raad voor Accreditatie zijn beter dan wie ook in staat om deze taak, die zeer veel specialistische kennis vereist, uit te voeren (zie hiervoor onder het kopje privaatrechtelijke handhaving).

Controle op certificeringsinstellingen zal worden uitgevoerd door de Raad voor Accreditatie. Met de Raad voor Accreditatie zal een separate maatwerkovereenkomst worden gesloten met afspraken over de taken die de Raad voor Accreditatie gaat uitvoeren. Naast toezicht door de Raad voor Accreditatie zal geen overheidstoezicht op certificeringsinstellingen plaatsvinden. Daarmee wordt voorkomen dat er dubbel toezicht (meer administratieve lasten) plaatsvindt. Dit is in lijn met het standpunt van het kabinet.¹

Taken voor de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat

Deze organisaties zullen steekproefsgewijs toezicht houden (namens de Ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat) op de overige verplichtingen van het besluit. De VROM-Inspectie houdt bovendien toezicht op de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken door gemeenten en provincies.

Bestuursrechtelijke handhaving

Nadat een overtreding van een wettelijke verplichting is geconstateerd kan daartegen handhavend worden opgetreden. Door het opleggen van een dwangmiddel (bestuursdwangaanschrijving of een last onder dwangsom) kan het bevoegd gezag bewerkstelligen dat de overtreding wordt beëindigd.

Het besluit heeft betrekking op werkzaamheden die zowel binnen als buiten inrichtingen kunnen worden uitgevoerd. Conform de hoofdregel van artikel 18.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer (juncto artikel 125 Gemeentewet en artikel 122 Provinciewet) is het bevoegd gezag voor de inrichting alleen bevoegd gezag voor het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom, indien de drijver van een inrichting binnen de inrichting een aangewezen werkzaamheid uitvoert. Na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten, houdende regels inzake de kwaliteit van werkzaamheden in het milieubeheer en de integriteit van de daarbij betrokken uitvoerders² is naast het bevoegd gezag voor de inrichting ook de (betrokken) minister hiertoe bevoegd. Indien de activiteiten buiten een inrichting worden uitgevoerd dan is altijd de (betrokken) minister als enige bevoegd. Intermediaire organisaties verrichten hun activiteiten over het algemeen bovenregionaal. Daarmee onttrekken zij zich aan het zicht van het lokale bevoegde gezag. Om die reden is er voor gekozen de handhaving-bevoegdheden mede neer te leggen bij de betrokken minister. De

¹ Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 989.

betrokken minister beschikt op grond van artikel 18.7, aanhef en onder a, over de bevoegdheid bestuursdwang aan te zeggen of een last onder dwangsom op te leggen. Hierdoor is er dus sprake van een meervoudig bevoegd gezag in de gevallen waarin de drijver van de inrichting degene is die de aangewezen werkzaamheden uitvoert. De bevoegde instanties zullen duidelijke afspraken moeten maken over wie wanneer ingrijpt. Aangezien wetgeving in het geding kan zijn die onder de verantwoordelijkheid van een andere dan de Minister van VROM valt, wordt de bevoegdheid toegekend aan de betrokken minister. Na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten, houdende regels inzake de kwaliteit van werkzaamheden in het milieubeheer en de integriteit van de daarbij betrokken uitvoerders,¹ zal door een wijziging van artikel 18.2a Wm de bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving bijvoorbeeld toekomen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Naast de toepassing van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom hebben de ministers tevens de bevoegdheid tot schorsen of intrekken van een erkenning. Deze bevoegdheid, die vergelijkbaar is met de bevoegdheden van artikel 18.12 tot gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning of ontheffing, komt niet toe aan het bevoegd gezag voor de inrichting.

Strafrechtelijke handhaving

Naast toepassing van bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen kan bij geconstateerde overtredingen van wettelijke bepalingen ook strafrechtelijk worden opgetreden. Na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten, houdende regels inzake de kwaliteit van werkzaamheden in het milieubeheer en de integriteit van de daarbij betrokken uitvoerders¹ zijn overtredingen van de verplichtingen die bij of krachtens dit besluit gelden strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Een handelen of niet handelen van een persoon of een instelling kan een overtreding van meerdere strafbepalingen opleveren. Ingevolge artikel 55, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht wordt in dat geval de bepaling toegepast waarop de zwaarste hoofdstraf is gesteld.

5.2 Handhavingsinzet en handhavingsbehoefte

De gevolgen voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte is inzichtelijk gemaakt aan de hand van een inschatting van de mate van naleving van het ontwerpbesluit met behulp van de zogenoemde Tafel van Elf, die een checklist bevat met dimensies (voor spontane naleving, controle en sanctie). Omdat de doelgroepen al bekend zijn met de regels wordt verwacht dat het merendeel van hen de regels uit zichzelf zal naleven: het overtreden van de regels levert voor hen weinig voordelen op, het beleid heeft bij de doelgroepen draagvlak, de normgetrouwheid is over het algemeen groot en de kans op ontdekking van overtredingen door certificeringsinstellingen of de Raad voor Accreditatie is groot. Omdat het toezicht en de handhaving van het besluit kan worden meegenomen in de thans reeds bestaande reguliere toezichts- en handhavingstaken zal geen extra belasting voor de handhaving capaciteit ontstaan bij de instanties die zijn belast met de handhaving van de bodemregelgeving.

6. De effecten van het besluit

6.1 Bedrijfseffecten

De financiële gevolgen van het ontwerpbesluit zijn berekend door PricewaterhouseCoopers (PWC). Deze gevolgen bestaan uit financiële kosten, inhoudelijke nalevingsverplichtingen en administratieve lasten. De financiële kosten zijn de leges voor de verklaring omtrent het gedrag. Voor een natuurlijk persoon bedragen de leges € 30,05 (in 2006). In totaal komen deze kosten uit op circa: € 45.000,- (1500 natuurlijke personen). Dit zijn eenmalige kosten.

De inhoudelijke nalevingsverplichtingen vloeien voort uit opleidingskosten. Deze kosten zijn door PWC vastgesteld op € 500,- per jaar per rechtspersoon en komen in totaal dus uit op € 259.000,- (518 rechtspersonen).

De totale structurele administratieve lasten zijn becijferd op circa 3,7 miljoen euro per jaar. De eenmalige administratieve lasten bedragen circa € 3 miljoen. Het ontwerpbesluit brengt echter niet alleen administratieve lasten mee maar ook besparingen op administratieve lasten doordat eisen die nu in verschillende wettelijke regelingen worden gesteld aan (bodem)intermediairs (zoals laboratoria, monsternemers en certificeringsinstellingen) en aan verschillende werkzaamheden (zoals bodemonderzoek, laboratoriumanalyse) vervallen. Daarmee vindt derhalve een verschuiving plaats van de administratieve lasten: de administratieve lasten van de bestaande regelingen komen te vervallen en daarvoor in de plaats komen de administratieve lasten als gevolg van het ontwerpbesluit. Er is berekend dat de besparing op de structurele administratieve lasten circa 2,6 miljoen euro bedraagt. Dat betekent derhalve dat de stijging van de structurele administratieve lastendruk per saldo uitkomt op circa 1,1 miljoen euro.

Op 2 juni 2005 heeft het Adviescollege administratieve lasten (Actal) geadviseerd het besluit bij de Ministerraad in te dienen, nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden. Deze opmerkingen komen kort gezegd op het volgende neer. Het College constateert met genoegen dat de alternatieven uit het Actaladvies inzake het «Wijzigingsvoorstel van de Wet milieubeheer ter bevordering van de kwaliteit en integriteit van uitvoerders»¹ zijn overwogen en overgenomen bij het opstellen van het besluit. Zo is de persoonsgebonden certificatie geschrapt en is de erkenning van bedrijven niet aan een termijn gebonden. Ook is door gebruikmaking van ICT-toepassingen de procedure voor het aanvragen of wijzigen van een erkenning eenvoudig vormgegeven. Daardoor zijn aanzienlijke administratieve lasten voorkomen. De stijging van de administratieve lasten als gevolg van dit besluit kan bijdragen aan het doorbreken van het voor VROM vastgestelde administratieve lastenplafond. Het College dringt er op aan de stijging hoe dan ook te compenseren. Verder merkt het College op dat binnen het Bouwstoffenbesluit verdere mogelijkheden bestaan om de administratieve lasten te verminderen. Het College adviseert deze reductie op korte termijn te realiseren.

In reactie op dit advies kan worden opgemerkt dat het onderhavige besluit weliswaar leidt tot een stijging van de kosten en de administratieve lasten maar dat elders in de regelgeving die van toepassing is op het bodembeheer forse besparingen op de administratieve lasten worden bewerkstelligd. In dat kader kunnen worden genoemd de fundamentele herziening van het Bouwstoffenbesluit, het nieuwe beleidskader voor grond en bagger en het Besluit uniforme saneringen². In het brede kader van het bodembeheer zullen de komende jaren de administratieve lasten naar verwachting met minimaal 25% worden gereduceerd zodat het

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 989.

² Zie ook de brief over de herijking van de VROM regelgeving, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7.

Ministerie van VROM aan de reductiedoelstellingen voor de administratieve lasten zal voldoen.

Wat betreft het Bouwstoffenbesluit kan worden opgemerkt dat de regeling die daarin is opgenomen voor de aanwijzing van certificeringsinstellingen, monsternemers en laboratoria en de erkenning van kwaliteitsverklaringen komt te vervallen. Voor deze regeling komt het onderhavige besluit, dat voor dit deel ziet op dezelfde werkzaamheden als het Bouwstoffenbesluit, in de plaats. De administratieve lasten die samenhangen met de aanwijzings- en erkenningsregeling komen dan ook te vervallen. Daarvoor in de plaats komen de administratieve lasten als gevolg van dit besluit.

Daarnaast wordt opgemerkt dat bij het berekenen van de kosten en de lasten geen rekening is gehouden met verdere besparingen die zich zullen voordoen als gevolg van de verhoging van de efficiëntie bij de uitvoering van werkzaamheden. Eén bodemonderzoek kan bijvoorbeeld voor meerdere doeleinden worden gebruikt. Ook ontstaat er meer efficiëntie in de uitvoering van het overheidstoezicht. Doordat er minder fysieke en bezwarende controles nodig zijn verliezen de betrokken bedrijven minder tijd aan het meewerken aan overheidstoezicht, hetgeen weer minder administratieve lasten met zich meebrengt. Daarnaast zorgt het onderhavige besluit ervoor dat er minder fouten worden gemaakt in het bodembeheer. Niet alleen het milieu heeft daar baat bij maar ook de opdrachtgevers. De kans dat zij achteraf met (extra) kosten worden geconfronteerd doordat later bijvoorbeeld blijkt dat verontreiniging in de bodem is achterbleven of doordat bodembeschermende voorzieningen niet goed zijn aangelegd, zal door het besluit veel kleiner worden. PWC heeft berekend dat de baten van de zogenoemde Kwalibo-regeling als gevolg van een vermindering van de faalkosten liggen tussen de € 6 miljoen en € 33 miljoen.

6.2 Marktwerking

Voor de verschillende doelgroepen van het besluit zijn de gevolgen voor de marktwerking als volgt ingeschat.¹

– Voor de laboratoria zal het besluit geen grote impact hebben. Laboratoria hebben in de jaren '90 al veel saneringen en fusies van vooral kleinere laboratoria meegemaakt. Hierdoor zijn er ook geen sociaal economische effecten van belang te verwachten. Bovendien zijn alle laboratoria reeds geaccrediteerd zodat zij als gevolg van het besluit nauwelijks extra kosten hoeven te maken.

– Twee/derde deel van het aantal advies- en ingenieursbureaus is gecertificeerd. Het merendeel van deze bureaus zal dus nauwelijks met extra kosten worden geconfronteerd. Vanwege de huidige winstmarges en grote concurrentie wordt verwacht dat een deel van de kleine adviesbureaus zich verder gaat specialiseren. Dit past binnen de huidige ontwikkelingen waarbij de branche zich steeds verder professionaliseert.

– De aannemers verwachten dat het aantal bedrijven in de komende tijd zal teruglopen en dat het besluit dit proces mogelijk zal versnellen. Verder wordt verwacht dat een deel van de middelgrote en kleine partijen hun werkzaamheden op bodemsaneringsgebied zal afstoten, dan wel zal uitvoeren in onderaannemerschap. Een relatief klein deel van de aannemers is op dit moment gecertificeerd zodat de branche nog relatief veel kosten zal moeten maken.

– Bij de grondbanken bestaat de verwachting dat de kleine bedrijven relatief zwaarder belast zullen worden door de bijkomende investeringen dan de grote organisaties. Verder wordt verwacht dat zo'n 10% van de grotendeels kleine partijen uit de markt zal verdwijnen. Volgens de grote

¹ PricewaterhouseCoopers: rapportage Financiële gevolgen van de Kwalibo-wetgeving voor bedrijven en overheidsorganisaties, Utrecht 26 maart 2004.

grondbanken zal dit de kwaliteit ten goede komen. De grondbanken voorzien in de toekomst enerzijds een meer stabiele markt, anderzijds verwachten zij dat het voorgenomen besluit zal leiden tot meer werk.

– Ondanks dat de marges ook bij de grondreinigers onder druk staan, verwachten zij weinig te zullen merken van het besluit. Volgens hen werken alle bedrijven namelijk al volgens de voorgeschreven protocollen en zijn in het bezit van een kwaliteitsmanagementsysteem. Tevens wordt aangegeven dat geen fusies dan wel faillissementen zijn te verwachten.

6.3 Milieueffecten

Het besluit heeft louter positieve effecten voor het milieu. Omdat de werkzaamheden in het bodembeheer alleen nog maar mogen worden uitgevoerd door (rechts)personen en instellingen die voldoen aan vastgestelde kwaliteits- en integriteitseisen, zal dat tot gevolg hebben dat de wettelijke bepalingen die ter bescherming van het milieu en de bodem zijn gesteld, beter worden nageleefd. Het beter uitvoeren van het milieubeleid zal zonder meer positieve effecten hebben op het milieu. Het besluit zal er toe leiden dat minder fouten worden gemaakt zodat er ook minder hersteld hoeft te worden. Minder fouten zullen er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat minder verontreiniging in de bodem achter blijft of dat de bodem adequater wordt beschermd.

7. Voorbereiding van het besluit

In september 2001 is een concept verschenen van de beleidsnotitie «Bodembeheer op goede gronden». Na het verschijnen van de notitie is met veel verschillende overheden, belangenorganisaties en intermediairs overlegd over de inhoud van de beleidsnotitie. Daarnaast zijn ruim 20 schriftelijke reacties op de notitie ontvangen. In september en oktober 2002 is een aangepast concept beschikbaar gesteld, waar op vier schriftelijke reacties zijn ontvangen. De definitieve notitie is in januari 2003 aangeboden aan de Tweede Kamer.¹

Alvorens het onderhavige besluit op te stellen is een quick scan uitgevoerd om te onderzoeken of het wenselijk en noodzakelijk is om het beleidsvoornemen te realiseren. Onderzocht is wat de substantiële gevolgen voor het bedrijfsleven, het milieu en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn en of er aanleiding is voor een kosten-batenanalyse. Op basis van de quick scan is een voorstel gemaakt over de uit te voeren toetsen en de in dat kader te beantwoorden vragen. Dit voorstel is op 26 augustus 2003 voorgelegd aan het Meldpunt voorgenomen regelgeving². Dit meldpunt is op 8 september 2003 akkoord gegaan met de conclusie over de uit te voeren toetsen. De aanbevelingen van het meldpunt zijn overgenomen in deze nota van toelichting. Een concept van het onderhavige besluit is eind 2004 voor commentaar toegezonden aan betrokken departementen, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en diverse branche- en koepelorganisaties. Onderstaand volgen de belangrijkste elementen uit de reacties (per thema) en de beoordeling daarvan.

Bereiken van het doel

Door een aantal organisaties is aangegeven dat met het besluit niet alle oorzaken van de onregelmatigheden in het bodembeheer kunnen worden weggenomen. Daarnaast is aangegeven dat met certificatie en accreditatie de gewenste kwaliteits- en integriteitsverbetering waarschijnlijk niet wordt gehaald. Veel bedrijven werken nu al conform vastgestelde kwaliteitsnormen zodat het verplicht stellen van deze normen niet zal leiden tot kwaliteitsverbetering. Deze organisaties geven tevens aan dat niet alleen

¹ Besproken tijdens het algemeen overleg van 10 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 28 199, nr. 7) en het algemeen overleg over de milieuhandhaving op 16 december 2003.

² Het secretariaat van het Meldpunt is gehuisvest bij het Ministerie van Economische Zaken.

het bedrijfsleven een kwaliteitsslag moet maken maar ook de overheid. Het toezicht en de handhaving door de overheid zal dus tevens verbeterd moeten worden om de doelstellingen te halen.

Beoordeling

Het is niet het doel van het onderhavige besluit om alle knelpunten in het bodembeheer op te lossen. In de inleiding is beschreven welke initiatieven zijn of worden genomen om het kwaliteits- en integriteitstekort in het bodembeheer weg te nemen. Alleen het complete pakket aan maatregelen is doeltreffend. De zwakste schakel in de keten bepaalt immers het kwaliteits- en integriteitsniveau.

Het besluit beoogt de uitvoeringskwaliteit te verbeteren door gebruik te maken van kwaliteitsborging, aantoonbaar te maken via certificatie en accreditatie. Deze instrumenten van zelfregulering zijn al geruime tijd in het bodembeheer beproefd. Ervaringen met het Bouwstoffenbesluit hebben geleerd dat verplichte certificering en accreditatie een behoorlijke kwaliteitsimpuls geven aan uitvoeringswerkzaamheden. De kwaliteitsslag die de laboratoria hebben doorgemaakt kan daarbij als voorbeeld dienen. De stelling dat deze instrumenten van zelfregulering niet het beoogde effect zullen sorteren mist feitelijke onderbouwing. Organisaties die thans in het bodembeheer actief zijn beschikken veelal over een certificaat. Deze koplopers zien kwaliteitsborging eerder als een kans dan als een bedreiging. Bedrijven die zich aan kwaliteitsborging niets gelegen laten en mede dankzij deze omstandigheid doelbewust onder de marktprijzen duiken vormen voor hen een bedreiging. Zonder wettelijke regeling zouden deze koplopers gedwongen kunnen worden concessies te doen aan hun kwaliteit. De algehele kwaliteit van werkzaamheden in het bodembeheer zal daarmee worden verminderd. Het verplicht stellen van de kwaliteitsnormen leidt dus in elk geval tot behoud van kwaliteit maar zeer waarschijnlijk ook tot verbetering. Door het positieve gedrag bovendien te belonen wordt erkenning en bevestiging van dit gedrag uitgesproken.

Certificatie en accreditatie vormen geen goede instrumenten om integriteit van uitvoerders te verbeteren. Integriteit valt binnen het publieke domein en vraagt om een publiekrechtelijk instrumentarium met publiekrechtelijke dwangmiddelen. Zoals reeds in hoofdstuk 5 is aangegeven laat de inzet van certificatie en accreditatie de noodzaak tot publiek toezicht onverlet. Dat betekent dat er meer zal worden gedaan dan alleen het erop toe zien dat de vereiste certificaten aanwezig zijn.

Neveneffecten van de regelgeving

Volgens VNO-NCW en MKB Nederland stijgen door de verplichte certificatie en accreditatie de kosten en de administratieve lasten. Deze stijging staat volgens hen niet in verhouding tot de resultaten die met deze instrumenten behaald kunnen worden. Dat zou met name gelden voor de persoonscertificatie. Deze lastenstijging en vermeerdering van regels strookt niet met de reductiedoelstellingen voor de administratieve lasten en de doelstellingen van de herijking. Dat de faalkosten zullen verminderen wordt betwijfeld. Het bedrijfsleven zou niet goed in staat zijn om de kosteneffectiviteit van de kwaliteitsnormen te bewaken. Daar zou dan mede de praktijk rondom de totstandkoming van deze normen debet aan zijn doordat deze wordt beheerst door onevenredige belangen die baat hebben bij een uitbreiding van de certificatieverplichtingen.

Omdat kleine bedrijven niet in staat zijn de extra kosten te dragen zullen zij uit de markt verdwijnen, terwijl de kwaliteit die deze bureaus leveren uitstekend kan zijn. Gevolg hiervan is dat de concurrentie op de bodem-

markt zal afnemen waardoor de grote bureaus de markt zullen gaan domineren. Minder concurrentie resulteert naar verwachting in hogere tarieven en mogelijk in een vermindering van de kwaliteit van dienstverlening.

Door de regelgeving zouden bedrijven (en overheden) bepaalde werkzaamheden niet meer zelf mogen uitvoeren (verplichte functiescheiding). Naast het verdwijnen van kennis uit eigen huis betekent dat tevens een onnodige kostenstijging. De regeling voor functiescheiding moet bovendien duidelijk zijn. De VKB en de ONRI geven aan dat de functiescheidingsregels voor iedereen op gelijke wijze moeten gelden. Er zou dan ook geen onderscheid mogen worden gemaakt tussen intermediairs die door private en publieke organisaties worden geëxploiteerd.

Beoordeling

Zoals blijkt uit hoofdstuk 6 zijn de structurele kosten als gevolg van het besluit relatief laag. Vooral organisaties die nu reeds kwalitatief goed werk leveren, deskundig en integer zijn zullen van het besluit weinig gevolgen ondervinden. Het instrumentarium zal optimaal gebruik maken van bestaande certificatie- en accreditatiesystemen. Bedrijven die hieraan reeds voldoen krijgen vooral een bevestiging in het voorbeeldgedrag dat zij al tonen. Uiteraard dienen zij wel aanvullende (financiële) inspanningen te leveren maar deze verdienen zich later naar verwachting terug in de vorm van een versterking van de marktpositie (door de marktorderings-effecten) en een kostenreductie als gevolg van de kwaliteitsverbetering (minder fouten maken en efficiënter werken). Daar komt nog bij dat de extra kosten kunnen worden doorbelast aan de opdrachtgevers die uiteindelijk de kosten zullen dragen. Via deze systematiek worden de kosten (verspreid) gedragen door vele opdrachtgevers. Per opdrachtgever zullen de extra kosten daardoor marginaal zijn. Overigens zijn de brancheorganisaties van de bodemintermediairs zelf, NVPG, FeNeLab, VKB en de ONRI, voor een verplichte vorm van certificatie en accreditatie. Zoals gezegd zijn de bodemintermediairs de primaire kostendragers.

Gezien de verwachte resultaten en de relatief geringe kosten is de regelgeving dan ook proportioneel te achten. Kleine adviesbureaus die op dit moment een breed pakket aan diensten leveren zullen zich na de inwerkingtreding van het besluit wellicht verder moeten specialiseren. Het laten erkennen voor alle diensten zal mogelijk te kostbaar zijn voor deze bureaus. Mogelijk dat hierdoor een verschuiving in de markt ontstaat maar niet noodzakelijkerwijs een vermindering van de concurrentie. De bureaus die zich specialiseren in een bepaalde dienst zouden zelfs op deze deelmarkten in het voordeel kunnen zijn doordat zij kosteneffectiever kunnen opereren. Een ander scenario zou kunnen zijn dat bedrijven strategische allianties aangaan.

Wat betreft de opmerkingen over de praktijk rondom de totstandkoming van normatieve documenten het volgende. Colleges van Deskundigen, NEN en andere instituten die normatieve documenten, zoals beoordelingsrichtlijnen, protocollen en normbladen vaststellen, kennen een evenredige vertegenwoordiging. Iedere belanghebbende partij kan zich dan ook in deze colleges en instituten laten vertegenwoordigen en kan dus haar invloed aanwenden op de inhoud van de documenten. De stelling dat bepaalde marktpartijen hierbij een dominerende rol speelt wordt niet door feiten bevestigd. Met de Raad voor Accreditatie worden overigens afspraken gemaakt over het toetsen van normstellende colleges op evenredige vertegenwoordiging.

Ongewenste beïnvloeding van bodemintermediairs door opdrachtgevers of andere intermediairs moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat betekent niet dat bedrijven straks geen enkele werkzaamheid in het bodembeheer meer zelf mogen uitvoeren. Zoals reeds aangegeven in de beleidsnotitie «Bodembeheer op goede gronden» zal de verplichte functiescheiding alleen gelden voor bepaalde cruciale functies, zoals de milieukundige begeleiding, de certificering en de monsterneming bij partijkuringen. Daarbij geeft de beleidsnotitie tevens aan dat onder bepaalde omstandigheden gekozen kan worden voor interne functiescheiding. Bedrijven die zaken nu in eigen beheer uitvoeren zien deze mogelijkheid met het besluit dus niet verdwijnen. Weliswaar zullen deze bedrijven een aantal interne spelregels, procedures en een verdeling van verantwoordelijkheden moeten doorvoeren waarmee voor bepaalde uitvoerders een aantoonbare onafhankelijke functie-uitoefening kan worden gewaarborgd, maar daarmee wordt het niet verplicht om voor alle verrichtingen een extern bureau in te schakelen.

Alternatieven

VNO-NCW en MKB Nederland hebben ook een aantal alternatieve oplossingen voor de knelpunten in het bodembeheer voorgesteld, te weten:

- intensivering van het toezicht en de handhaving (verdubbeling aantal controles);
- milieukundige verificatie strikt onafhankelijk plaats laten vinden, echter niet in de plaats van overheidstoezicht;
- sturingsmogelijkheden van opdrachtgevers nader onderzoeken;
- certificatie/accreditatie een meer vrijwillig karakter geven aangezien daar meer prikkels vanuit gaan om te komen tot kosteneffectieve normen. Dit zou gekoppeld kunnen worden aan het opstellen van een zogenaamde «witte lijst».

Beoordeling

Intensivering van het toezicht en de handhaving (repressie) en het vergroten van de deskundigheid bij de overheid is noodzakelijk maar bieden op zich (alleen) geen oplossing voor de geconstateerde knelpunten. Naast repressie zijn ook preventieve maatregelen nodig. De knelpunten kunnen alleen uit de weg worden geruimd door een samenhangend pakket van maatregelen. Naast verbetering en intensivering van het toezicht en de handhaving dient dus ook de uitvoering verbeterd te worden, zowel bij de overheid als de intermediaire organisaties.

Zoals hiervoor reeds aangegeven gaat het er bij het besluit om dat er geen ongewenste beïnvloeding plaatsvindt van bodemintermediairs. Ook met interne functiescheiding zou dit kunnen worden geborgd waardoor een strikt onafhankelijke verificatie door milieukundig begeleiders niet noodzakelijk is.

Wat betreft de sturingsmogelijkheden van opdrachtgevers wordt verwezen naar de daarover in de inleiding gemaakte opmerkingen.

Vrijwillige systemen zijn te vrijblijvend en kunnen niet voorkomen dat bodemintermediairs zich onttrekken aan gemaakte kwaliteitsafspraken (free rider gedrag). Het besluit introduceert een erkenningensysteem voor bodemintermediairs dat is gebaseerd op het principe van een witte lijst. Iedere intermediair die op deze lijst staat is door de bewindslieden gekwalificeerd als betrouwbaar en bekwaam. Op een door de ministers aangewezen website zal deze witte lijst van erkende bodemintermediairs actueel worden gehouden.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Onderdelen a, b en e

De omschrijvingen van accreditatie, certificaat en normdocument zijn gangbaar in de praktijk van de certificatie en accreditatie. De accreditatie wordt afgegeven door de Stichting Raad voor Accreditatie te Utrecht. Normaliter voert de Raad voor Accreditatie op verzoek van een (conformiteitsbeoordelende) instelling een initiële beoordeling uit. Indien de instelling voldoet aan de voor de accreditatie geldende eisen, te weten onafhankelijkheid, onpartijdigheid, competentie en continuïteit, zal de Raad voor Accreditatie daarna, gedurende de periode waarvoor de accreditatie geldt, regelmatig beoordelen of aan deze eisen blijvend wordt voldaan. Indien tijdens zo'n herbeoordeling blijkt dat de betreffende instelling niet (meer) voldoet, kan de Raad besluiten de accreditatie te schorsen of in te trekken.

Een certificaat wordt verstrekt door een certificeringsinstelling die daarvoor zelf is erkend door de ministers. Deze instelling beoordeelt initieel en daarna regelmatig door middel van audits of de desbetreffende natuurlijk persoon of rechtspersoon voldoet aan de voor de certificering geldende normen. Deze normen zullen normaliter zijn opgenomen in normdocumenten. Indien de certificeringsinstelling heeft geconstateerd dat de gecertificeerde persoon niet (meer) voldoet aan de normen, kan de instelling het certificaat weigeren, schorsen of intrekken.

Met het verlenen van het certificaat en de accreditatie eindigen de activiteiten van de certificeringsinstelling en de Raad voor Accreditatie dus niet. Er wordt continu gecontroleerd of het certificaat en de accreditatie gehandhaafd kunnen blijven. Bij geconstateerde afwijkingen worden afspraken gemaakt dat deze binnen een bepaalde periode hersteld moeten worden. Bij zwaardere afwijkingen kunnen door de certificeringsinstelling en de Raad voor Accreditatie maatregelen worden getroffen, zoals extra controles, schorsing van het certificaat of de accreditatie en publicatie van deze maatregelen.

Onderdeel c

Een erkenning is een beschikking die volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht tot stand komt en waartegen dan ook bezwaar en beroep openstaat.

Onderdeel d

Het gaat hier om zogenaamde conformiteitsverklarende instellingen. Dat wil zeggen dat deze instellingen verklaren dat een persoon, stof, product, installatie, voorziening of ander object, overeenstemt met een bepaald normdocument. Een certificeringsinstelling verklaart bijvoorbeeld met een certificaat (conformiteitsverklaring) dat een persoon voldoet aan de eisen die zijn gesteld in een beoordelingsrichtlijn. Een instelling moet beschikken over rechtspersoonlijkheid zodat er helderheid bestaat over het bestuur van de instelling en de verdeling van verantwoordelijkheden.

Onderdeel g

In het algemene taalgebruik wordt onder persoon normaal gesproken een natuurlijk persoon begrepen. Om te verduidelijken dat dit besluit ook betrekking heeft op rechtspersonen is deze definitie opgenomen.

Onderdeel i

De vestigingsplaats van een natuurlijk persoon zal doorgaans het adres zijn zoals vermeld in de registratie van de gemeente. Voor een rechtspersoon zal dat het adres zijn van de plaats waar ze haar statutaire zetel heeft. Eén rechtspersoon kan op meerdere adressen een vestiging hebben. Voor een vestiging kan een erkenning worden aangevraagd en ten aanzien van een vestiging kunnen bestuursrechtelijke maatregelen worden getroffen, zoals intrekking of schorsing van de erkenning. Een erkenning kan ook betrekking hebben op meerdere vestigingen.

Onderdeel j

De werkzaamheden waarvoor een persoon of een instelling erkend kan worden zijn bij ministeriële regeling aangewezen. Alleen werkzaamheden die betrekking hebben op handelingen met bodem, grond of baggerspecie kunnen worden aangewezen. Bij werkzaamheden voor personen kan worden gedacht aan monsterneming en milieukundige begeleiding. Certificeringinstellingen zullen voor certificeringactiviteiten erkend worden. Daarbij kan het gaan om product-, proces-, systeem-, of persoons-certificatie.

Artikel 2

Ten aanzien van de elementen genoemd in het tweede lid mogen geen onduidelijkheden bestaan. Voor derden, zoals opdrachtgevers, dient duidelijk te zijn voor welke werkzaamheden en welke vestigingsplaats(en) zijn (potentiële) wederpartij erkend is. Natuurlijke personen die bepaalde cruciale functies vervullen worden geregistreerd en op de erkenning vermeld. Deze personen worden niet apart gecertificeerd (persoonscertificatie) of erkend maar wel beoordeeld in het kader van de certificering of accreditatie. Om eerdergenoemd vereiste van duidelijkheid zullen periodiek op het internet lijsten worden gepubliceerd van erkende personen en instellingen waarbij de werkzaamheden worden aangewezen waarvoor deze personen en instellingen zijn erkend.

Artikel 3

De aanvrager dient gebruik te maken van de formulieren die daarvoor bij ministeriële regeling zijn vastgesteld. Aanvragen kunnen tevens op elektronische wijze worden ingediend.

Artikel 4

In het eerste lid wordt een termijn aangegeven waarbinnen het besluit moet worden genomen. Deze termijn van acht weken sluit aan op de termijn van de Algemene wet bestuursrecht. In bepaalde gevallen kan de termijn van acht weken te kort zijn, bijvoorbeeld als het gaat om grotere bedrijven die meerdere vestigingsplaatsen kennen en die voor meerdere werkzaamheden een aanvraag hebben ingediend. Voor deze situaties kan de beslissingstermijn voor maximaal acht weken worden verlengd. Volgens het tweede lid is er sprake van een fictieve weigering indien niet binnen acht weken is beslist. Tegen dit «besluit» kan de aanvrager bezwaar aantekenen.

Het derde lid bevat de voorwaarden waaraan een persoon of een instelling moet voldoen om een erkenning te kunnen verkrijgen. Er zijn drie voorwaarden waaraan moet zijn voldaan: de persoon of instelling moet (1) niet in staat van faillissement of surseance van betaling verkeren (2) een verklaring omtrent het gedrag hebben overgelegd indien de

aanvraag betrekking heeft op een werkzaamheid waarvoor de natuurlijk persoon die deze feitelijk uitvoert moet zijn geregistreerd op de erkenning (3) zijn gecertificeerd of geaccrediteerd.

Een aanvraag kan geheel of gedeeltelijk worden verleend. Indien een aanvraag is ingediend voor bijvoorbeeld vier werkzaamheden en zes natuurlijke personen kan de erkenning voor vijf natuurlijke personen (één verklaring omtrent het gedrag kan niet worden overgelegd) en drie werkzaamheden (er ontbreekt een certificaat) worden verleend.

Het vijfde lid geeft naast de in het derde lid genoemde verklaring omtrent het gedrag een ander element waaruit de betrouwbaarheid van de intermediair kan worden afgeleid. Waar de verklaring omtrent het gedrag ziet op gegevens uit justitiële bronnen ziet het vijfde lid daarnaast toe op gegevens uit bestuursrechtelijke dossiers.

Het onderscheid tussen inspectie op basis van de EN45 004- en certificatie op basis van de EN45012-norm is niet altijd duidelijk. Inspectie vereist de inzet van professionele vaardigheden en kennis van een inspecteur. Certificatie is het vergelijken van een aangetroffen toestand met vooraf vastgestelde criteria. Het kabinet heeft bepaald dat indien zich interpretatieproblemen voordoen, in de regelgeving moet worden vastgelegd van welke soort conformiteitsverklaring er sprake is. In het vierde lid is dan ook bepaald dat bij regeling van Onze Ministers wordt aangegeven of een erkenning wordt gebaseerd op een certificaat of een accreditatie. In de praktijk kunnen er dan geen misverstanden over bestaan. Het vastleggen hiervan bij ministeriële regeling geschiedt in overeenstemming met het Ministerie van Economische Zaken. De Raad voor Accreditatie zal advies worden gevraagd.

Artikel 5

Voor het wijzigen van erkenningen geldt op grond van artikel 5 een eenvoudige procedure met een beslissingstermijn op verzoeken tot wijziging van vier weken. Ook ten aanzien van deze termijn, die met maximaal vier weken kan worden verlengd, geldt dat er sprake is van een fictieve weigering indien niet binnen deze termijn een beslissing is genomen.

Artikel 6

Ter voldoening aan het beginsel van de vrijheid van dienstverrichting bevat dit artikel bepalingen inzake wederzijdse erkenning. Volgens dit artikel worden certificaten, accreditaties en erkenningen die zijn afgegeven in een andere lidstaat van de EU of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte gelijkgesteld met certificaten, accreditaties en erkenningen die in Nederland zijn afgegeven. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 7

Als na overname de overgenomen rechtspersoon blijft voortbestaan, dus werkzaamheden onder dezelfde of andere naam blijft uitvoeren, dan vervalt de erkenning niet. Wel zal bij naamswijziging via een melding de tenaamstelling van de rechtspersoon moeten worden gewijzigd (via de procedure van artikel 5).

Artikel 8

Conform het eerste lid mogen de werkzaamheden alleen worden uitgevoerd door personen en instellingen die voor de desbetreffende werkzaamheid zijn erkend. Met het woord «daartoe» wordt een duidelijke relatie gelegd tussen de werkzaamheid waarvoor men is erkend en de werkzaamheid die men uitvoert. De persoon die is erkend voor het uitvoeren van partijkeuringen in het kader van het Bouwstoffenbesluit is het alleen toegestaan om deze werkzaamheid uit te voeren. Deze persoon mag derhalve geen monsters nemen ten behoeve van een bodem-sanering, tenzij hij ook voor die werkzaamheid erkend is.

Indien voor bepaalde werkzaamheden de natuurlijk persoon die deze feitelijk uitvoert geregistreerd moet zijn op de erkenning, dan is het verboden deze werkzaamheden zonder registratie uit te voeren.

De uitzondering van het derde lid geldt alleen indien de werkzaamheid wordt uitgevoerd voor het behalen van het certificaat of de accreditatie en mag niet verder gaan dan dat. Dat geeft het woord «voorzover» aan.

Artikel 9

De woorden «van een werkzaamheid» betekenen dat het hier moet gaan om resultaten van werkzaamheden met betrekking tot bodem, grond, baggerspecie of bouwstoffen die zijn aangewezen bij ministeriële regeling (zie de definitie van werkzaamheid in artikel 1). Resultaten van werkzaamheden zijn bijvoorbeeld een rapport dat is opgesteld naar aanleiding van een uitgevoerd bodemonderzoek, een analysestaat en een verslag van een uitgevoerde inspectie. Deze resultaten kunnen onder meer worden «gebruikt» voor het verkrijgen van een beschikking van het bestuursorgaan of als bewijs dat een voorziening voldoet aan de wettelijke eisen. Met één van deze doelen kan een resultaat ook aan een ander ter beschikking worden gesteld.

Bij betrouwbaar gaat het erom dat men zich op de resultaten kan verlaten. Er moet sprake zijn van een objectief gerechtvaardigd vertrouwen in de resultaten. De mate van betrouwbaarheid vloeit enerzijds voort uit de wijze waarop een werkzaamheid is uitgevoerd en anderzijds uit de wijze waarop de resultaten worden gebruikt. Indien bij de uitvoering van de werkzaamheid de nodige zorgvuldigheid is betracht, bijvoorbeeld door te handelen conform vastgestelde protocollen, dan zullen de resultaten een betrouwbaar beeld verschaffen. Geen betrouwbaar beeld wordt echter verschaft indien deze resultaten worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze oorspronkelijk waren bedoeld. Dat is bijvoorbeeld aan de orde indien resultaten van een partijkeuring worden gebruikt voor het bewijs dat een andere dan de onderzochte partij voldoet aan de wettelijke eisen.

Artikel 10

Een vermenging van functies en belangen (dubbele petten) vormt een gelegenheids-structuur voor regelovertradingen¹. Bij ministeriële regeling worden de personen, instellingen en werkzaamheden aangewezen waarvoor de verplichte functiescheiding geldt. De functiescheidingseis van het eerste lid ziet op de relatie tussen de persoonlijk of zakelijk recht hebbende van de bodem, de grond of de baggerspecie en de persoon of instelling die daarop of daarmee werkzaamheden verricht. Het belangrijkste zakelijke recht is het eigendomsrecht. Volgens het eerste lid mag de eigenaar van een terrein geen bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheid op dat terrein verrichten.

¹ Zie bijvoorbeeld: M.J.J. van den Anker, *Wie betaalt, bepaalt*, Elsevier bedrijfsinformatie b.v., Den Haag, 1999 en «Zand Erover», rapportage van de Inspectie Milieuhygiëne van het Ministerie van VROM, 2001.

Het tweede lid ziet op de relatie tussen een conformiteitsverklarende instelling en het onderwerp van de conformiteitsbeoordeling. Dat betekent bijvoorbeeld dat een certificeringsinstelling geen eigen personeel mag certificeren of dat een inspectie-instelling geen voorziening mag inspecteren die ze zelf heeft aangelegd.

Voor conformiteitsverklarende instellingen geldt altijd de eis van externe functiescheiding. Dat wil zeggen dat er tussen beoordelaar en beoordeelde sprake moet zijn van een scheiding in organisaties. Voor de andere werkzaamheden is echter ook interne functiescheiding mogelijk. De rechtspersoon die daarvoor kiest dient wel zorg te dragen voor een controleerbare en aantoonbare functiescheiding zodat voldaan wordt aan de voorwaarden die in de onderdelen a, b en c van het derde lid zijn genoemd. Bij interne functiescheiding berust de bewijslast bij de rechtspersoon die daarvoor heeft gekozen.

Het kan zijn dat private partijen over de interne functiescheiding afspraken hebben gemaakt die ze hebben neergelegd in een beoordelingsrichtlijn, protocol of ander normdocument. Indien personen conform dergelijke documenten zijn gecertificeerd en erkend door de ministers is er in voldoende mate sprake van borging. Het vierde lid bepaalt dan ook dat personen die volgens deze normdocumenten zijn erkend (en dus ook zijn gecertificeerd) voldoen aan de eis van interne functiescheiding. In deze gevallen kan er geen discussie zijn over het bewijs dat aan de functiescheidingseis wordt voldaan.

Artikel 11

De ministeriële regeling die op dit besluit is gebaseerd geeft per werkzaamheid het normdocument aan dat daarop van toepassing is. Bij het uitvoeren van een werkzaamheid is de uitvoerder verplicht zich te houden aan het daarvoor geldende normdocument (lid 1). Een geconstateerde afwijking die voldoende ernstig is kan leiden tot een schorsing of een intrekking van de erkenning. Deze bepaling neemt de vrijblijvendheid van door private partijen vastgestelde normdocumenten, zoals beoordelingsrichtlijnen en protocollen, weg. Voor het bodembeheer is het ongewenst indien personen en instellingen zich onttrekken aan de binnen de private sector ontwikkelde en vastgestelde kwaliteitsnormen (free rider gedrag).

Niettemin kan het wenselijk zijn om in bepaalde omstandigheden af te kunnen wijken van het gestelde in normdocumenten. Daarom is in het tweede lid een uitzondering opgenomen voor gevallen waarbij afwijking volgens wettelijk voorschrift is toegestaan.

Artikelen 12 en 13

Omdat het besluit voorwaarden bevat voor het verkrijgen (en behouden) van een erkenning dienen de ministers op de hoogte te worden gesteld van nieuwe feiten waardoor een persoon of instelling niet meer aan deze voorwaarden voldoet. Een dergelijke wijziging dient immers te leiden tot een schorsing of intrekking van de erkenning. Daarnaast is het van het grootste belang dat iedere mutatie in de gegevens wordt doorgegeven aan de ministers zodat deze kunnen zorgdragen voor verwerking daarvan in de lijsten die op internet worden gepubliceerd. Zowel opdrachtgevers als de bevoegde gezagsinstanties dienen kennis te kunnen nemen van de meest actuele gegevens. De melding moet worden gedaan aan een instantie die door Onze Ministers is aangewezen. Deze aanwijzing zal plaatsvinden bij ministeriële regeling. Voor het melden moet gebruik worden gemaakt van een door Onze Ministers vastgesteld formulier. Meldingen kunnen ook elektronisch worden gedaan.

Artikel 14

Het doel van deze bepaling is om zeker te stellen dat het bestuursorgaan zijn besluiten baseert op gegevens die afkomstig zijn van personen en instellingen die zijn erkend. Gezien de in het algemene deel beschreven belangen en belangrijke gevolgen die samenhangen met de resultaten van het werk van intermediairs, moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat overheidsbesluiten worden gebaseerd op onjuiste gegevens. Vandaar dat de verplichting is opgenomen voor het bestuursorgaan om aanvragen om beschikkingen die in het tweede lid zijn opgesomd niet in behandeling te nemen indien daarbij gegevens zijn gevoegd die niet afkomstig zijn van een erkende persoon of instelling. Aan de hand van lijsten die op een door de ministers aangewezen website worden gepubliceerd kan het bestuursorgaan controleren of de gegevens die aan hem zijn verstrekt afkomstig zijn van een erkende intermediair.

In artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat het bestuursorgaan kan besluiten om een aanvraag niet te behandelen of af te wijzen indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking. Artikel 10 bevat een uitzondering op artikel 4:5 Awb doordat het bestuursorgaan geen beleidsvrijheid heeft om te besluiten of ze de aanvraag in behandeling neemt of niet. Op grond van deze bepaling zal het betreffende bestuursorgaan de aanvrager niet ontvankelijk moeten verklaren of de aanvraag moeten afwijzen indien niet is voldaan aan genoemde eis. Overigens zal de aanvrager wel in de gelegenheid moeten worden gesteld om zijn aanvraag aan te vullen.

Door de verwijzing naar artikel 8 wordt duidelijk dat het hierbij alleen om gegevens gaat die zijn gegenereerd bij werkzaamheden waarvoor een persoon of instelling moet beschikken over een erkenning. Gegevens die niet zijn gebaseerd op het resultaat van dergelijke werkzaamheden hoeven derhalve niet afkomstig te zijn van erkende personen of instellingen.

Artikel 15

Op grond van de in het tweede lid genoemde wettelijke voorschriften moeten gegevens aan het bestuursorgaan worden overgelegd zonder dat daar besluitvorming op volgt. In aanvulling op artikel 14 is deze bepaling dan ook noodzakelijk om te bewerkstelligen dat de bevoegde gezagsinstanties alleen gegevens krijgen afkomstig van erkende personen of instellingen.

De geadresseerde van deze wettelijke verplichting is degene die gegevens overlegt ter voldoening aan een wettelijke verplichting. Op basis van lijsten die op het internet worden gepubliceerd kan worden nagaan of de in te schakelen intermediaire organisaties zijn erkend. Indien desondanks gegevens, ter voldoening aan een wettelijke verplichting, aan het bestuursorgaan zijn overgelegd die niet afkomstig zijn van een erkende intermediair, levert dat een overtreding op van deze wettelijke verplichting zodat bestuursrechtelijke maatregelen kunnen worden getroffen. Daarnaast is deze overtreding strafbaar gesteld via de Wet op de economische delicten.

Net als bij artikel 14 geldt ook hier dat door de verwijzing naar artikel 8 duidelijk wordt gemaakt dat het hierbij alleen om gegevens gaat die zijn gegenereerd bij werkzaamheden waarvoor een persoon of instelling moet

beschikken over een erkenning. Gegevens die niet zijn gebaseerd op het resultaat van dergelijke werkzaamheden hoeven derhalve niet afkomstig te zijn van erkende personen of instellingen.

Onder de verwijzing in het tweede lid naar artikel 8.40 van de Wet milieubeheer vallen bijvoorbeeld de gegevens omtrent de gesteldheid van de bodem (resultaten van een nulsituatie of eindsituatie bodemonderzoek) die bij een melding voor het oprichten van een inrichting of het veranderen van de werking van een inrichting moeten worden gevoegd. Bovendien valt onder dit onderdeel alles wat op grond van een nadere eis wordt opgelegd en alle inhoudelijke eisen, voor zover daarbij gegevens aan het bestuursorgaan moeten worden verstrekt.

Artikel 16

Indien een erkende persoon of instelling niet meer voldoet aan de in het besluit gestelde voorwaarden kunnen de ministers de erkenning geheel of gedeeltelijk intrekken of schorsen. Met een gedeeltelijke intrekking of schorsing kan worden bewerkstelligd dat de maatregel alleen betrekking heeft op een bepaalde vestiging of alleen geldt voor een bepaalde werkzaamheid. Toepassing van een gedeeltelijke schorsing of intrekking ligt bijvoorbeeld in de rede indien een geconstateerde overtreding wel ernstig is maar niet dermate ernstig dat het een schorsing of intrekking van de gehele erkenning kan rechtvaardigen.

Het besluit tot schorsing of intrekking van een erkenning zal tot stand komen met toepassing van hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat voordat het besluit wordt vastgesteld de erkende persoon of instelling in de gelegenheid moet worden gesteld zijn zienswijze daarover naar voren te brengen. Verder zal aan het besluit een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag moeten worden gelegd en zal het niet verder mogen gaan dan voor het doel noodzakelijk is. Een toetsing derhalve aan het evenredigheidsprincipe.

Het eerste lid, onderdeel e, stemt overeen met artikel 4, vijfde lid. De benodigde informatie zal doorgaans afkomstig zijn uit dossiers van de VROM-Inspectie of de Inspectie Verkeer en Waterstaat en kan bestaan uit strafrechtelijke of bestuursrechtelijke gegevens. Bij gegevensverstrekking uit deze dossiers zullen de daarvoor geldende wettelijke bepalingen worden toegepast.

Indien tot schorsing is overgegaan en de in het daarop betrekking hebbende besluit opgenomen termijn is verstreken, krijgt de geschorste erkenning van rechtswege weer werking.

Het derde lid dient ertoe om de certificaathouders voldoende tijd te geven om de certificatie bij een andere certificeringsinstelling onder te brengen. Van een schorsing of intrekking van een erkenning ondervindt namelijk niet alleen de desbetreffende certificeringsinstelling de gevolgen maar ook alle houders van de certificaten die door deze instelling zijn afgegeven. Door de schorsing of intrekking kunnen audits namelijk niet meer worden uitgevoerd en verliezen de afgegeven certificaten hun waarde.

Artikel 17

Voor iedere belanghebbende dient het duidelijk te zijn voor welke vestiging of voor welke werkzaamheid de schorsing of intrekking geldt. Opdrachtgevers en de bevoegde gezagsinstanties hebben deze informatie nodig om te kunnen beoordelen of ze te maken hebben met erkende personen en instellingen, mede gelet op de artikelen 14 en 15. Daarom is in dit artikel bepaald dat schorsingen en intrekkingen worden verwerkt in de lijsten op de website.

Artikel 18

Op grond van deze bepaling wijzen Onze Ministers de normdocumenten aan die door degenen die werkzaamheden verrichten nageleefd moeten worden. Het artikel geeft de criteria die de ministers betrekken bij hun besluit tot aanwijzing.

Artikel 19 tot en met 24

De wettelijke regelingen waarin regels zijn gesteld voor de op grond van het onderhavige besluit aangewezen werkzaamheden worden met deze artikelen gewijzigd. Kort gezegd zullen al deze wettelijke regelingen bepalen dat de daarin genoemde werkzaamheden moeten worden uitgevoerd door een persoon of een instelling die daartoe op grond van dit besluit is erkend.

Omdat op grond van het onderhavige besluit en de ministeriële regeling reeds beoordelingsrichtlijnen voor erkende personen en instellingen gelden, heeft artikel 5 van het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfs-terreinen geen belang meer (artikel 21).

De voorgestelde wijzigingen in het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (Bsb) zullen worden aangepast zodra de voorstellen uit de fundamentele herziening van dit besluit (als uitwerking van de voorstellen voor de modernisering van de VROM-regelgeving) in werking treden. Omdat in artikel 9 Bsb wordt bepaald dat het vaststellen van de samenstelling en immissie plaatsvindt door een erkende persoon of instelling is het niet meer nodig dat artikel 9 Bsb de methoden voorschrijft voor het bepalen van de samenstelling en immissie. Dat betekent overigens wel dat de regeling omtrent de monsterneming, analyse en berekening van de samenstelling en immissie in een beoordelingsrichtlijn moet worden geregeld. De erkende persoon of instelling moet vervolgens conform deze beoordelingsrichtlijn werken.

Artikel 25 sluit de gelding van het besluit uit voor werkzaamheden die voor de inwerkingtreding van het besluit zijn aangevangen en voor werkzaamheden die ter uitvoering van een wettelijke taak door of in opdracht van een bestuursorgaan worden verricht, zoals toezicht op de naleving van wetgeving, op grond van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht, of in het kader van de opsporing of vervolging van strafbare feiten.

Artikel 26

Bij het beoordelen van de doeltreffendheid van het besluit wordt acht geslagen op de gerealiseerde kwaliteitsverbetering bij de bodemintermediairs. Daarbij ligt het accent niet zozeer op de groep bedrijven die al voor de inwerkingtreding van dit besluit goed werk levert (de koplopers) maar vooral op de groep die nu onder de maat presteert. De effecten van het besluit zullen worden beoordeeld op basis van de administratieve lasten en andere nadelige effecten voor het bedrijfsleven. Indien uit de beoordeling blijkt dat het besluit onvoldoende positieve effecten sorteert danwel dat de betrokken bedrijven juist als gevolg van het besluit inmiddels behoorlijk zijn geprofessionaliseerd en een vergaande kwaliteitsverbetering hebben gerealiseerd, zal het besluit worden ingetrokken.

De mogelijkheid van *artikel 27* om de artikelen van dit besluit op verschillende tijdstippen in werking te kunnen laten treden is opgenomen om de verplichtingen van het besluit uitvoerbaar en naleefbaar te laten zijn. Indien alle artikelen op hetzelfde tijdstip in werking treden zou dat in

de praktijk tot problemen kunnen leiden omdat de verplichtingen van paragraaf 3 dan namelijk al gelden op een moment dat er nog geen personen en instellingen zijn die beschikken over een erkenning. Totdat er erkende personen en instellingen zijn zouden er geen werkzaamheden meer verricht kunnen worden. Daardoor zou een zeer ongewenste stagnatie ontstaan in bijvoorbeeld de uitvoering van bodemsaneringen of de inspectie van vloeistofdichte voorzieningen. Logischerwijs treden eerst de bepalingen in werking op grond waarvan erkenningen verleend, gewijzigd, geschorst en ingetrokken kunnen worden, te weten de bepalingen van de paragrafen 2 en 4 en de begripsbepalingen van paragraaf 1. Indien alle aanvragen voor erkenningen zijn afgewikkeld kunnen dan de overige bepalingen van het besluit in werking treden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel