



Bodem in Zicht II
VROM Inspectie-onderzoek



Samenvatting, Conclusies en Verbeterpunten

Opzet onderzoek

Hoofdpijnen onderzoek

Dit rapport betreft de resultaten van een onderzoek naar de manier waarop 22 provincies en gemeenten hun toezichhoudende taken in het kader van de Wet bodembescherming (Wbb) in 2002 hebben uitgevoerd. Relevante feiten uit 2003 zijn bij deze beoordeling betrokken. Er is een vergelijking gemaakt met de situatie over de periode 1999/2000. In het verlengde van het onderzoek naar het toezicht door bevoegde gezagen is door middel van bodemkundig verificatieonderzoek bij 21 bodemsaneringen vastgesteld of er afwijkingen ten opzichte van het eerder vastgelegde saneringsresultaat en/of de saneringsdoelstelling bestaan.

Dit rapport bevat een onderdeel "Toezicht" en een onderdeel "Bodemkundig verificatieonderzoek". In het onderdeel Toezicht zijn de resultaten van het onderzoek naar de toezichttaak van de bevoegde gezagen beschreven. In het onderdeel Bodemkundig verificatieonderzoek zijn de resultaten van de verificatieonderzoeken beschreven.

Achtergrond onderzoek

Het onderdeel "Toezicht" richt zich op het toezicht bij de uitvoering van saneringen door derden, de zogenaamde saneringen in eigen beheer (SEB). Het onderzoek is een herhaling van het onderzoek dat de VROM-Inspectie eerder uitvoerde naar het toezicht in de jaren 1999 en 2000. In 2001 is hierover het rapport Bodem in Zicht verschenen. De belangrijkste conclusie van dit rapport was dat de provincies en de gemeenten in kwalitatief en kwantitatief opzicht tekort schoten in het uitvoeren van het toezicht op saneringen in eigen beheer. Als belangrijke verbeterpunten noemt het rapport:

- het opstellen van een landelijk beoordelingskader voor het toezicht;
- de ontwikkeling van een handhavingsstrategie door de provincies en de gemeenten;
- het beheer van de werkvoorraad en de registratie van verplichtingen en termijnen;
- de borging van de onafhankelijkheid en transparantie;
- de intensivering van het toezicht tijdens en na afloop van saneringen.

Bij de behandeling van het rapport door de Tweede Kamer heeft de Minister van VROM toegezegd na twee jaar het onderzoek te zullen herhalen. Dit om te kunnen vaststellen of de bevoegde gezagen het toezicht hebben verbeterd (doelstelling). Daarnaast is toegezegd dat door middel van steekproeven de feitelijke saneringsresultaten in beeld worden gebracht. Hierover wordt in het onderdeel "Bodemkundig verificatieonderzoek" gerapporteerd. Het doel van dit deelonderzoek is om door middel van bodemkundig verificatie-onderzoek afwijkingen ten opzichte van het eerder vastgelegde saneringsresultaat en/of de saneringsdoelstelling vast te stellen.

Onderzoeksgroep

Het herhalingsonderzoek naar het toezicht op SEB-saneringen is uitgevoerd bij in totaal 22 bevoegde gezagen. Dit zijn de 12 provincies en de DCMR, de vier grote steden en vijf zogenaamde zelfstandige ISV-gemeenten. Het toezicht door de ISV-gemeenten is nu voor het eerst in de volle breedte onderzocht. In het vorige onderzoek is bij de ISV-gemeenten alleen de organisatie van het toezicht onderzocht omdat zij toen het toezicht nog niet of heel kort zelfstandig uitvoerden.

Bij het bodemkundig verificatie-onderzoek is er naar gestreefd bij alle bevoegde gezagen (22) een onderzoek uit te voeren. Bij één bevoegd gezag is dit door het ontbreken van een voor verificatie geschikt dossier niet gelukt. De selectie van te onderzoeken bodemsaneringlocaties heeft plaatsgevonden door bij



het onderdeel Toezicht per bevoegd gezag gemiddeld 10 dossiers door middel van een representatieve steekproef voor onderzoek uit te kiezen. Uit deze 10 dossiers is op basis van een lijst met kritische punten (bijlage) een saneringslocatie voor verificatieonderzoek geselecteerd. Gekozen is voor het dossier dat in potentie de grootste kans op afwijkingen bood (een worst-case benadering).

Conclusies onderdeel Toezicht

De uitvoering van het toezicht is landelijk gezien verbeterd. Het merendeel van de bevoegde gezagen heeft vooruitgang geboekt bij de uitoefening van toezicht op saneringen in eigen beheer. De provincies en gemeenten hebben zich de kritische kanttekeningen van de VROM-Inspectie aangetrokken. Zo heeft de kwantiteit van het toezicht zich positief ontwikkeld. Bij bijna 80% van de gestarte saneringen is in 2002 een veldcontrole uitgevoerd. In 2000 was dit 46%. Ook de kwaliteit van het toezicht is duidelijk verbeterd. De onafhankelijkheid van het toezicht door de invoering van functiescheiding is nu vrijwel overal geborgd. Er is meer menskracht voor de uitvoering van het toezicht beschikbaar en de kwaliteit van de veldcontroles is verbeterd. De bevoegde gezagen leggen hun bevindingen meer schriftelijk vast en treden voortvarender op tegen saneerders die in gebreke blijven. Bij het merendeel van de bevoegde gezagen waar de VROM-Inspectie een positieve ontwikkeling over 2002 heeft geconstateerd, ziet de VROM-Inspectie dat deze opgaande lijn zich in 2003 doorzet.

Ondanks deze verbeteringen is er slechts een kleine groep van vier bevoegde gezagen waar het toezicht zowel in kwantitatieve en kwalitatieve zin voldoet. Dit zijn de koplopers. Bij een grote middenmoot is de kwantiteit en/of de kwaliteit van het toezicht nog niet op orde. Tenslotte is er een kleine groep van drie bevoegde gezagen die duidelijk achterblijven. Hier is per saldo het toezicht in 2002 niet verbeterd of soms zelfs verslechterd ten opzichte van 1999 en 2000.

Opvallend is dat de attitude bij het toezicht op saneringen in eigen beheer nog te veel is gebaseerd op vertrouwen en te weinig op de wil om zelf te weten en te meten. Sommige bevoegde gezagen leunen zwaar op enkele ervaren medewerkers en investeren te weinig in de opleiding van nieuwe mensen en moderne werkmethoden.

Het is zorgwekkend dat het toezicht op langlopende saneringen en de naleving van nazorgverplichtingen bij veel bevoegde gezagen nog volstrekt onvoldoende is. Bevoegde gezagen lopen op dit punt nog achter de feiten aan. Deze houding verhoogt de kans op ongewenste blootstelling aan en verspreiding van risicovolle stoffen. De VROM-Inspectie vindt dit met name zorgwekkend op locaties voor de nieuwbouw van woningen.

Het ontbreken van een adequaat niveau voor toezicht op bodemsaneringen staat verdere verbetering van het bodemtoezicht in de weg. Het ontbreekt de betrokken overheden bovendien aan een gezamenlijk vastgesteld ambitieniveau waarin is vastgelegd hoe ver de preventieve werking van bodemtoezicht moet reiken. Op termijn tasten de gesignaleerde knelpunten de kwaliteit van het toezicht aan. Hierdoor wordt de beheersbaarheid van risico's bij bodemsaneringen negatief beïnvloed.

Conclusies onderdeel Verificatieonderzoek

Bij de eenentwintig geselecteerde bodemsaneringen zijn, op één geval na, verontreinigingen aangetoond die een afwijking vormen ten opzichte van het eerder vastgelegde saneringsresultaat en / of de saneringsdoelstelling. In één geval is geconstateerd dat een illegale sanering is uitgevoerd. Bij vijftien van de eenentwintig locaties worden de geconstateerde afwijkingen gekenmerkt als een "belangrijke afwijking". In vier gevallen heeft de VROM-Inspectie aan de verontreiniging de indicatie "humaan risico" gegeven. Het grote aantal en de aard van de aangetroffen afwijkingen moet worden gekwalificeerd als zorgwekkend. In aanmerking moet worden genomen dat is uitgegaan van een "worst-case selectie". Het betreft hier geen representatief beeld.

Een constatering die ook zorgen baart, is dat bij acht van de negen onderzochte functiegerichte saneringen een belangrijke afwijking is vastgesteld. Bij de "klassieke" multifunctionele saneringen is in zeven van de twaalf gevallen een belangrijke afwijking geconstateerd.

Tekortkomingen zijn geconstateerd bij het functioneren van alle actoren in het saneringsproces. Rapportages van de bodemadviseurs én de toetsing van deze rapportages door de bevoegde gezagen zijn, met name in de voorfase van het saneringsproces, veelvuldig van onvoldoende kwaliteit. Te gemakkelijk en te snel wordt er in berust dat "wat in de bodem zit toch niet helemaal in beeld te krijgen is". Een tweede opvallende tendens is dat het merendeel van de bevoegde gezagen te veel leunt op de beoordeling door adviesbureaus. Te weinig wordt aan de hand van eigen onderzoek een beeld gevormd. Ingrijpen door het bevoegd gezag in de zin van het laten aanpassen van een saneringsplan vindt te weinig plaats. Dit geldt ook voor het overgaan tot repressief handhavend optreden bij evident belangrijke afwijkingen waar handhaving volgens de VROM-Inspectie wenselijk is.



Ondanks dat uit dit onderzoek geen representatief beeld voor de gehele bodemsaneringsoperatie kan worden afgeleid, geven de resultaten van dit onderzoek op een indringende wijze aanleiding om aan te nemen dat de kans op ongewenste blootstelling aan en verspreiding van risicovolle stoffen als gevolg van tekortkomingen bij het saneringsproces hoger is dan tot voorheen is aangenomen. Dit onderstreept de noodzaak om tot een hernieuwde kwalitatieve impuls te komen bij de diverse actoren in het bodemsaneringsproces. De opdrachtgevers van saneringen en in het verlengde daarvan de bodemadviseurs zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de bodemonderzoeken en de uitvoering van de sanering. Het bevoegd gezag heeft een toetsende rol bij de beoordeling van de producten van de bodemadviseurs.

Verbeterpunten

1. Kwaliteitsimpuls nodig voor functioneren van het saneringsproces

Er is een kwaliteitsimpuls nodig voor het adequaat functioneren van het saneringsproces. Om de kans te verkleinen dat afwijkingen van de in dit rapport beschreven aard en omvang zich wederom voordoen, is het noodzakelijk dat zowel de bevoegde gezagen als de bodemadviesbureaus een aantoonbare verbetering realiseren van de kwaliteit van hun werkzaamheden in het kader van het saneringsproces. Met name in de voorfase van het saneringsproces moet de kwaliteit van de onderzoeksrapportages van adviesbureaus en de toetsing hiervan door bevoegde gezagen worden verbeterd. Hiernaast moet in de uitvoeringsfase van de sanering de toetsing van mogelijk belangrijke afwijkingen van het saneringsplan c.q. saneringsdoelstelling kritischer plaatsvinden. Bevoegde gezagen dienen zich een zelfstandiger oordeel te vormen over de door adviesbureaus aangeleverde producten. Mogelijk belangrijke afwijkingen dienen kritischer door de bevoegde gezagen te worden benaderd. Niet mag worden geschroomd om zonodig corrigerend handhavend op te treden.

2. Herzien de rol van de milieukundig begeleider

De rol van de milieukundig begeleider in het saneringsproces dient te worden herzien. Met name dient overwogen te worden of voor milieukundig begeleiders een meldingsplicht aan bevoegde gezagen moet gaan gelden bij geconstateerde afwijkingen van het saneringsplan die mogelijk invloed hebben op het resultaat dat dient te worden gerealiseerd.

3. Stel een adequaat niveau voor toezicht vast

Het Rijk en de bevoegde gezagen dienen gezamenlijk een adequaat niveau van toezicht bij bodemsaneringen vast te stellen. Er dient duidelijkheid te komen over de benodigde inzet van mensen en middelen bij de bevoegde gezagen en de financiering daarvan. De ervaringen die de VROM-Inspectie heeft opgedaan bij dit project zijn gebundeld in het document "Minimale criteria voor toezicht op bodemsaneringen". Dit document is opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De VROM-Inspectie biedt dit document aan de betrokken overheden aan als aanzet om te komen tot een adequaat niveau.

4. Verdere professionalisering van toezicht is nodig

Een verdere professionalisering van het toezicht op de uitvoering van bodemsaneringen is noodzakelijk. De kwaliteit van het toezicht kan op onderdelen worden verbeterd. De handhavingsattitude van bevoegde gezagen dient te verschuiven van vertrouwen op aangeleverde gegevens naar de wil om zelf te weten en te meten. Eigen bodemkundig verificatieonderzoek, administratief- en ketenonderzoek zijn hiervoor de aangewezen instrumenten. Ook dient meer aandacht gegeven te worden aan het opsporen van illegale saneringen en het bouwen op terreinen zonder dat een noodzakelijke sanering wordt uitgevoerd. Ketenonderzoek op bodemsaneringen en grondstromen dient integraler te worden benaderd. Om beter aan te kunnen sluiten op met name de dynamiek van functiegerichte saneringen is het noodzakelijk dat bevoegde gezagen slagvaardiger kunnen reageren. Om tot een slagvaardige professionele handhaving te komen is het wenselijk dat een Handhavingsuitvoeringsmethode (HUM) Bodemsaneringstoezicht wordt ontwikkeld.

5. Verbeter gebrekkige onderdelen van het toezicht

Het toezicht op langlopende saneringen en de naleving van nazorgverplichtingen door de bevoegde gezagen dient sterk te worden verbeterd. De kans op onnodige risico's en maatschappelijke onrust als gevolg van de, zeker bij bodemsaneringen voor de woningbouw, aanwezige verhoogde kans op blootstelling aan en verspreiding van verontreinigingen dient te worden beperkt.



	Samenvatting, Conclusies en Verbeterpunten	2
1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doel en afbakening van het onderzoek	5
1.3	Projectopzet: onderdeel Toezicht	5
1.3.1	Afbakening onderzoek toezicht	5
1.3.2	Beoordelingskader	5
1.3.3	Detailonderzoeken per bevoegd gezag	6
1.3.4	Landelijke vergelijking toezicht	6
1.4	Projectopzet: onderdeel Verificatieonderzoek	6
1.4.1	Afbakening onderzoek verificatieonderzoek	6
1.4.2	Selectie locaties	6
1.4.3	Werkwijze verificatieonderzoek	6
1.4.4	Beoordelingskader verificatieonderzoek	7
1.4.5	Landelijk beeld op basis van verificatieonderzoek	7
2	Resultaten onderdeel "Toezicht"	8
2.1	Kwantiteit van het toezicht	8
2.2	Kwaliteit van het toezicht	9
2.2.1	Organisatie en voorwaarden	9
2.2.2	Kwaliteit van het toezicht tijdens saneringen	10
2.2.3	Kwaliteit van het toezicht na afloop van saneringen	10
2.3	Benchmark "Toezicht"	11
2.4	Beschrijving ontwikkeling toezicht op SEB	13
2.4.1	Ontwikkelingen in scores per kenmerk	13
2.4.2	Veldcontroles bij saneringen in eigen beheer	15
2.5	Analyse onderdeel Toezicht	16
3	Resultaten Onderdeel "Bodemkundig Verificatieonderzoek"	18
3.1	Toets aan saneringsdoelstelling	18
3.2	Mate van afwijkingen	19
3.3	Ernst afwijkingen	19
3.3.1	Risico's	21
3.3.2	Aanvulgrond	22
3.3.3	Oorzaken	22
3.4	Samenvattend overzicht resultaten per onderzochte locatie	23
3.5	Analyse bodemkundig verificatie-onderzoek	24

Bijlage: Beoordelingskader en werkwijze onderzoek VROM-Inspectie

Bijlage: Minimum-criteria voor toezicht op bodemsaneringen



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2001 heeft de VROM-Inspectie een onderzoek uitgevoerd naar het toezicht op de uitvoering van bodemsaneringen in eigen beheer. De VROM-Inspectie heeft daarin de toezichtprestaties van 22 bevoegde gezagen over de jaren 1999 en 2000 beoordeeld¹. Het bleek dat landelijk minder dan de helft van de saneringen (in 1999 43 % en in 2000 46 %) tijdens de uitvoering van de saneringswerkzaamheden werd bezocht door een toezichthouder van het bevoegd gezag. Bovendien was de kwaliteit van het toezicht bij ongeveer de helft van de wél bezochte saneringen onvoldoende. Deze resultaten waren voor de Minister van VROM aanleiding om een herhalingsonderzoek uit te laten voeren. Hiermee kan de voortgang in beeld gebracht worden. Daarnaast heeft de minister van VROM aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan dat ook onderzoek zal worden verricht naar de feitelijke kwaliteit van bodemsaneringen. Dit was de aanleiding om in een parallel project saneringsresultaten bodemkundig te verifiëren.

1.2 Doel en afbakening van het onderzoek

Binnen dit project wordt onderscheid gemaakt in een onderdeel "Toezicht" en een onderdeel "Bodemkundig verificatieonderzoek". Het onderdeel "Toezicht" van dit onderzoek heeft tot doel om een antwoord te geven op de vraag of de bevoegde gezagen Wbb in het jaar 2002 in kwantitatief en kwalitatief opzicht toereikend toezicht hebben gehouden bij de uitvoering van saneringen in eigen beheer. Het onderdeel "Bodemkundig verificatieonderzoek" heeft tot doel om door middel van bodemkundig verificatie-onderzoek afwijkingen ten opzichte van het eerder vastgelegde saneringsresultaat en / of de saneringsdoelstelling vast te stellen.

In het onderdeel "Toezicht" staat het toezicht uitgevoerd door de bevoegde gezagen centraal. In het onderdeel "Verificatieonderzoek" staat de rol van de bodemadviseurs/opdrachtgevers en de toetsende taak van de bevoegde gezagen centraal.

In figuur 1 is een weergave gegeven van de projectopzet.

1.3 Projectopzet: onderdeel Toezicht

1.3.1 Afbakening onderzoek toezicht

Het onderzoek binnen het onderdeel "Toezicht" richt zich op dezelfde 22 bevoegde gezagen die in de periode 1999-2000 zijn onderzocht. Er is gebruik gemaakt van dezelfde onderzoeksopzet. Het onderzoeksjaar was 2002. Relevante feiten uit 2003 zijn bij de beoordeling betrokken.

1.3.2 Beoordelingskader

De VROM-Inspectie heeft voor het in 2001 uitgevoerde onderzoek een beoordelingskader ontwikkeld voor de beoordeling van de prestaties van de bevoegde gezagen (bijlage). Het beoordelingskader is afgestemd met de bevoegde gezagen. In dit beoordelingskader gaat de VROM-Inspectie uit van de kwantiteit en de kwaliteit van het toezicht. De kwantiteit én de kwaliteit moeten van een dusdanig niveau zijn dat van de controles een redelijke preventieve werking uitgaat².

In het beoordelingskader heeft de VROM-Inspectie uitgewerkt waaraan de kwaliteit van het toezicht op saneringen in eigen beheer moet voldoen. Dit is gebeurd op twee niveaus: de kwaliteit van de organisatie en de voorwaarden voor het toezicht en de kwaliteit van de uitvoering van het toezicht tijdens en na afloop van de saneringsactiviteiten. Om de kwaliteit van het toezicht te kunnen meten heeft de VROM-Inspectie telkens beoordeeld of het toezicht voldoet aan vier kenmerken, te weten: onafhankelijk, transparant,

¹ Bodem in Zicht, VROM-Inspectie, 2001.

² Handhaven op niveau, Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998 (p. 283).



toegerust en gericht. Op kwantitatief vlak is een indicatie gegeven van hetgeen minimaal acceptabel is. Uitgegaan wordt van de eis dat saneringen ten minste éénmaal in het veld gecontroleerd worden.

1.3.3 Detailonderzoeken per bevoegd gezag

Het onderzoek is landelijk opgezet en bij alle instanties uitgevoerd die sinds 2001 Wbb-bevoegd gezag zijn³. Bij de onderzoeken per bevoegd gezag heeft de VROM-Inspectie verschillende informatiebronnen gebruikt: vooraf aangeleverde documenten en overzichten, een interview, de analyse van gemiddeld tien projectdossiers en de begeleiding van een veldcontrole. De werkwijze is verder uitgewerkt in de bijlage. De bevindingen zijn gerapporteerd en ter verificatie aan de bevoegde gezagen voorgelegd in de vorm van een detailrapportage. Hiermee heeft de VROM-Inspectie de prestaties van de bevoegde gezagen in 2002 beoordeeld en conclusies geformuleerd. Relevante feiten uit 2003 zijn bij de beoordeling betrokken. De detailrapportages met de daarin vervatte verbeterpunten zijn aan de betrokken bevoegde gezagen aangeboden.

1.3.4 Landelijke vergelijking toezicht

De bevindingen bij alle bevoegde gezagen zijn samengevat in dit rapport. Hierin geeft de VROM-Inspectie het landelijk beeld van het toezicht op saneringen in eigen beheer en de ontwikkelingen sinds 1999-2000.

1.4 Projectopzet: onderdeel Verificatieonderzoek

1.4.1 Afbakening onderzoek verificatieonderzoek

Bij éénentwintig bevoegde gezagen is een locatie geselecteerd voor de uitvoering van een bodemkundig verificatie-onderzoek. Bij één van de tweeëntwintig bevoegde gezagen is door het ontbreken van een voor verificatie geschikt dossier geen onderzoekslocatie geselecteerd. In het kader van het onderzoek zijn conventionele bodemsaneringen (multifunctioneel⁴ en functiegericht⁵) onderzocht. Bij één locatie speelde de sanering in 2001, bij twaalf locaties in 2002 en bij acht locaties in 2003. Bij enkele locaties is nog sprake van een lopende (deel)sanering.

1.4.2 Selectie locaties

De selectie van de locaties heeft plaatsgevonden binnen het onderdeel "Toezicht" van dit project. Bij het onderdeel Toezicht zijn per bevoegd gezag gemiddeld 10 dossiers door middel van een representatieve steekproef voor onderzoek uitgekozen. Uit deze 10 dossiers is op basis van een lijst met kritische punten (bijlage) een saneringslocatie voor verificatieonderzoek geselecteerd. Wanneer één of meerdere kritische punten van toepassing zijn op een saneringsgeval, is verondersteld dat er sprake is van een verhoogd risico op afwijkingen ten opzichte van het eerder vastgelegde saneringsresultaat en / of de saneringsdoelstelling. Gekozen is voor het dossier dat in potentie de grootste kans op afwijkingen bood (een worst-case benadering).

De hiervoor genoemde lijst met kritische punten is geen limitatieve opsomming. Ook andere feiten en/of omstandigheden met een verhoogd risico op afwijkingen hebben geleid tot de selectie van een locatie. De meest voorkomende aanleidingen voor de selectie van een locatie zijn geweest:

- onvoldoende afperking van de verontreinigingen tijdens het bodemonderzoek dat voorafgaand aan de sanering is uitgevoerd;
- onvolledig evaluatierapport;
- onvoldoende beeld van een restverontreiniging na sanering;
- kwaliteit aanvulgrond onvoldoende aangetoond;
- meer of minder ontgraven dan in het saneringsplan is voorzien;
- onvoldoende toezicht door bevoegd gezag.

1.4.3 Werkwijze verificatieonderzoek

In het kader van het verificatie-onderzoek is eerst aan de hand van de door de bevoegde gezagen beschikbaar gestelde dossiers een voorbereidend onderzoek uitgevoerd. Hierbij is gericht gezocht naar aanwijzingen die kunnen duiden op een verhoogd risico op afwijking ten opzichte van het eerder vastgelegde saneringsresultaat en / of de saneringsdoelstelling. Vervolgens is een plan opgesteld voor de

³ De onderzochte bevoegde gezagen zijn: de 12 provincies en de vier grote steden Utrecht, Amsterdam, Den Haag en Rotterdam, het DCMR-gebied in de provincie Zuid Holland en vijf ISV-gemeenten: Arnhem, Haarlem, Heerlen, Tilburg, Zaanstad.

⁴ Multifunctioneel saneren betekent dat de bodem na een schoonmaakoperatie weer voor elke functie geschikt moet zijn (oud beleid).

⁵ Functiegericht saneren houdt in dat verontreinigde grond zodanig wordt gereinigd als voor toekomstig gebruik nodig is (huidig beleid). Van toepassing op historische verontreinigingen.



uitvoering van een bodemonderzoek. Hierna zijn monsters genomen van de grond, het grondwater en / of de waterbodem. De monsters zijn geanalyseerd op vooraf bepaalde stoffen. Aan de hand van de gemeten concentraties is vervolgens vastgesteld of er sprake is van een afwijking ten opzichte van het eerder vastgelegde saneringsresultaat en / of de saneringsdoelstelling.

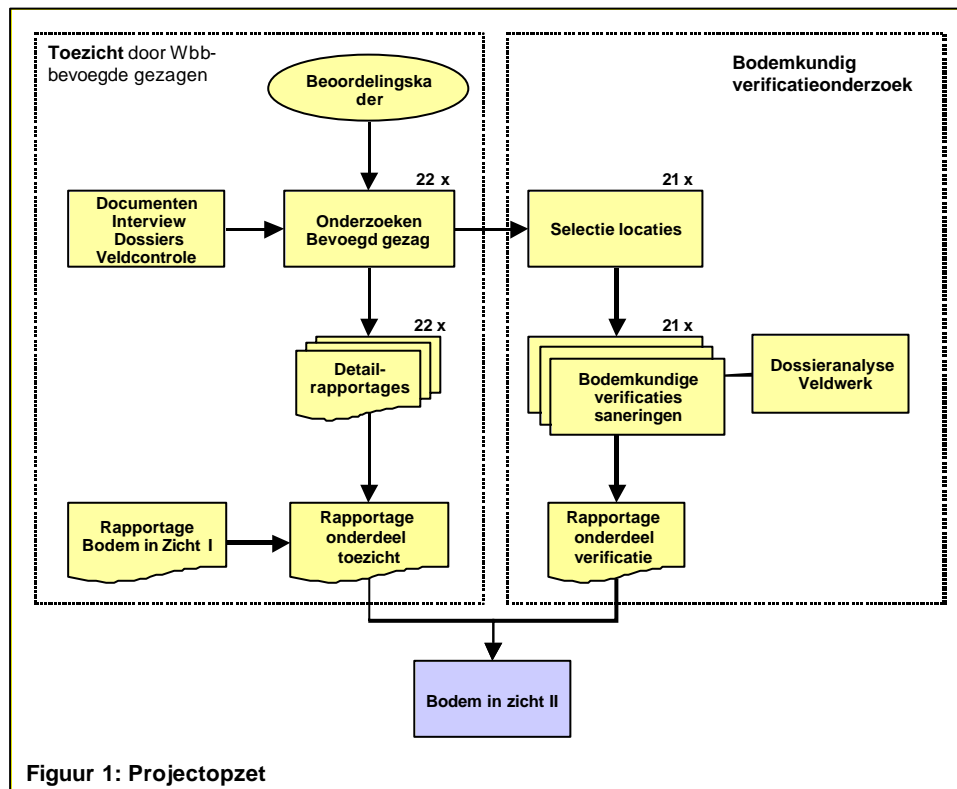
De onderzoeksmethodiek en de gehanteerde onderzoeksprotocollen zijn nader beschreven in de bijlage "beoordelingskader en werkwijze".

1.4.4 Beoordelingskader verificatieonderzoek

Om de ernst van een geconstateerde afwijking t.o.v het eerder vastgelegde saneringsresultaat en / of de saneringsdoelstelling te kwalificeren is door de VROM-Inspectie onderscheid gemaakt tussen "afwijkingen" en "belangrijke afwijkingen". Hiervoor heeft de VROM-Inspectie criteria geformuleerd. Met de introductie van het begrip "belangrijke afwijking" wordt een uitspraak gedaan over de kwaliteit van de uitgevoerde sanering, de mogelijke risico's en de noodzaak tot het treffen van aanvullende maatregelen.

1.4.5 Landelijk beeld op basis van verificatieonderzoek

De selectie van saneringslocaties is erop gericht om per bevoegd gezag uit gemiddeld tien dossiers een dossier van een sanering uit te kiezen met in potentie een relatief grote kans op afwijkingen. Voor deze benadering is gekozen om een hoog 'lerend effect' te verkrijgen. Op basis van de resultaten van deze verificatieonderzoeken kan geen sluitend representatief landelijk beeld worden afgeleid van de staat van de kwaliteit van het bodemsaneringsproces. De aard en de omvang van de onderzoeksgroep is echter zodanig dat resultaten van dit onderzoek een gedegen onderbouwing opleveren van het in dit rapport gepresenteerde beeld.

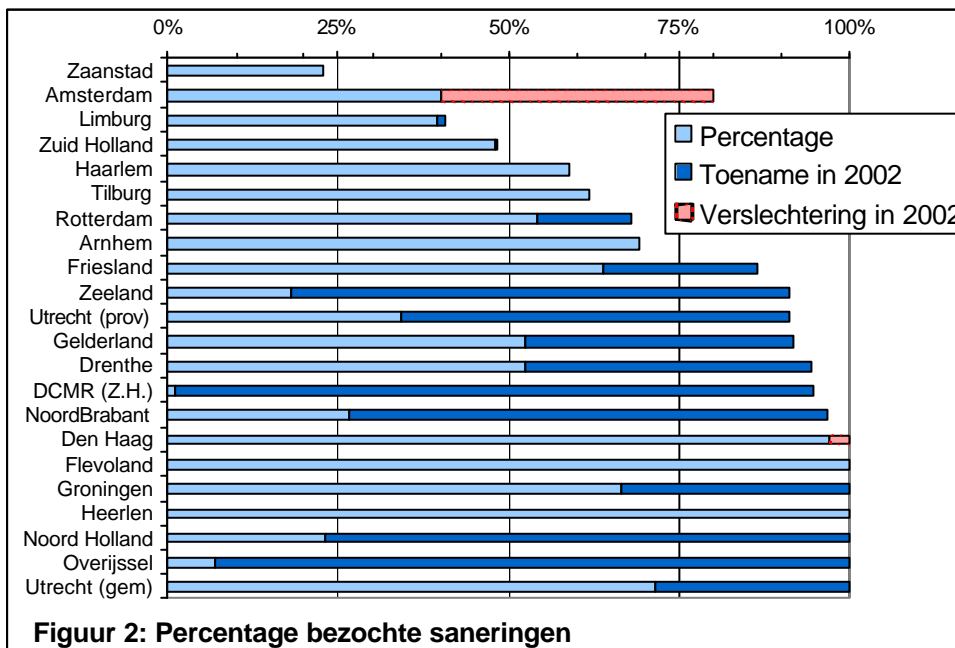




2 Resultaten onderdeel "Toezicht"

2.1 Kwantiteit van het toezicht

De VROM-Inspectie heeft het aantal controles dat het bevoegde gezag heeft gehouden bij saneringen in eigen beheer onderzocht. Vanwege het karakter van de saneringen waarbij telkens andere handelingen verricht worden, is een enkele "integrale controle" in het algemeen niet mogelijk. Dit is een argument om te kiezen voor meerdere korte controles bij één sanering. Er bestaat geen landelijke norm voor het aantal uit te voeren controles, maar vrijwel alle respondenten hebben eerder onderschreven dat saneringen ten minste éénmaal in het veld gecontroleerd horen te worden. Dit inzicht is niet veranderd. Met dit onderzoek heeft de VROM-Inspectie in beeld gebracht hoeveel procent van de saneringen ten minste éénmaal in het veld gecontroleerd is. Dit is weergegeven in de onderstaande figuur.



De volgorde van de bevoegde gezagen in figuur 2 is bepaald aan de hand van het percentage bezochte saneringen en vervolgens alfabetisch. De vijf ISV-gemeenten voerden in 1999/2000 nog geen toezicht uit.

Het aantal saneringen waar ten minste één veldcontrole heeft plaatsgevonden is landelijk gezien sterk gestegen. Bij één bevoegd gezag is sprake van een forse achteruitgang. Het registreren van veldcontroles die de bevoegde gezagen hebben gehouden tijdens de uitvoering van saneringen gebeurt vaak slecht. Daardoor is het niet mogelijk om consequent te achterhalen hoeveel controles gemiddeld bij één sanering hebben plaatsgevonden. Wel is duidelijk dat hierin grote verschillen bestaan tussen de bevoegde gezagen. Met name de gemeenten controleren een deel van de saneringen zeer frequent. Zij bewerkstelligen daarmee een grote preventieve werking.



De kwantiteit van het toezicht achteraf (het aantal beoordeelde evaluatierapporten) is in absolute zin verminderd omdat het aanbod is afgenomen. Evaluatierapporten worden vrijwel altijd beoordeeld, maar niet alle bevoegde gezagen letten erop dat de evaluatierapporten tijdig worden aangeleverd. Vrijwel geen enkel evaluatierapport wordt tijdig beoordeeld door het bevoegde gezag.

2.2 Kwaliteit van het toezicht

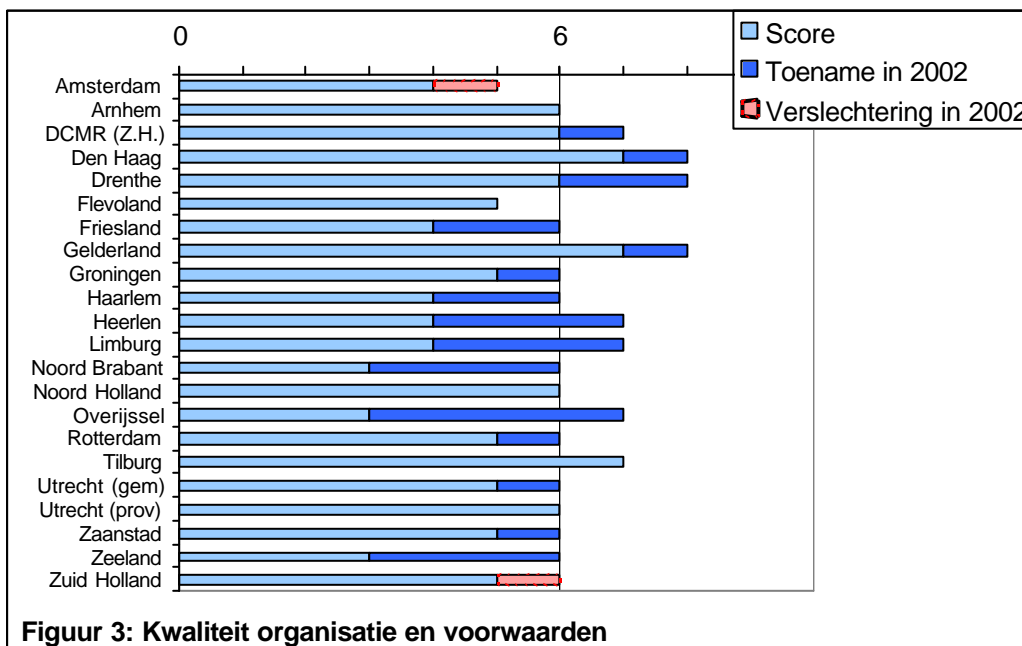
In het beoordelingskader (bijlage) is uitgewerkt welke aspecten de VROM-Inspectie heeft meegewogen bij het beoordelen van de kwaliteit van het toezicht. Per bevoegd gezag is telkens een oordeel gevormd over de kwaliteit van drie verschillende zaken:

1. de kwaliteit van de organisatie en voorwaarden voor het toezicht;
2. de kwaliteit van het toezicht gedurende saneringen (o.a. veldcontroles);
3. de kwaliteit van het toezicht na afloop van saneringen (o.a. evaluatierapporten).

Voor ieder bevoegd gezag heeft de VROM-Inspectie in de detailrapportages aangegeven welke scores zijn toegekend aan de vier kenmerken van goed toezicht (onafhankelijk, transparant, toegerust en gericht). Daarbij is aangegeven op welke wijze de meegewogen aspecten hebben bijgedragen aan de scores. De scores voor de vier kenmerken zijn gemiddeld tot een eindscore voor de kwaliteit. Deze methodiek is identiek aan het vorige onderzoek. Daardoor is mogelijk om aan de hand van de scores uit het jaar 2000 inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de kwaliteit van het toezicht.

De VROM-Inspectie vindt dat bij een score van 6 sprake is van het vereiste kwalitatieve minimumniveau van het toezicht. De getallen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd zijn een indicatie voor de prestaties. De meeste bevoegde gezagen hebben aangegeven zich in de gepresenteerde cijfers te herkennen.

2.2.1 Organisatie en voorwaarden

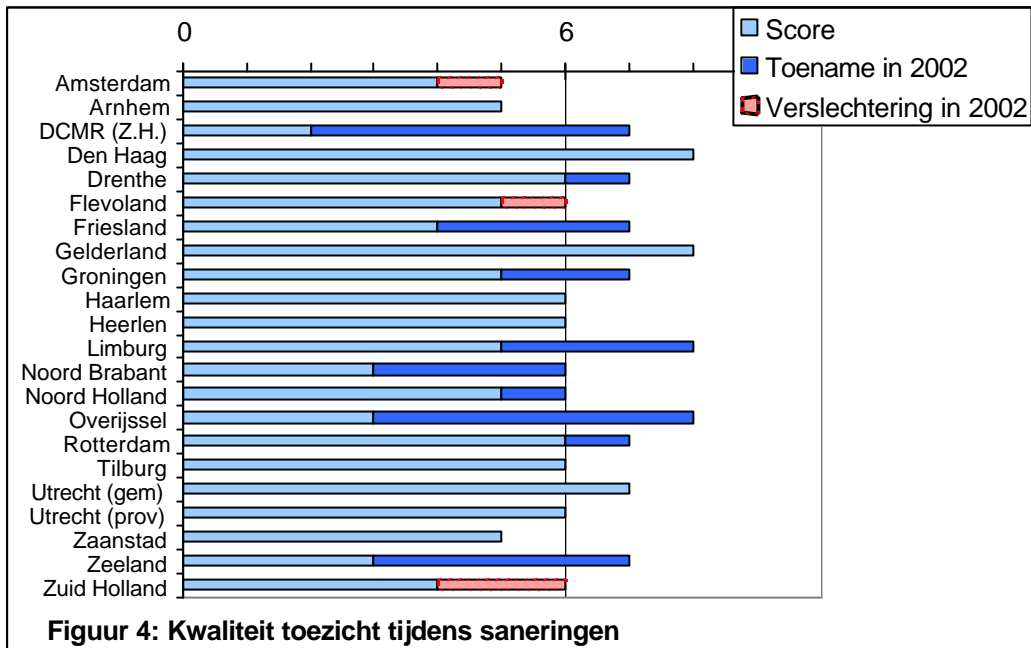


Figuur 3: Kwaliteit organisatie en voorwaarden

De kwaliteit van de organisatorische randvoorwaarden voor het toezicht wordt onder andere bepaald door de mate van functiescheiding, beleid voor optreden bij afwijkingen van saneringsplannen, taakstellingen en programmering, de handhaafbaarheid van beschikkingen enz. Alle meegewogen aspecten staan in de bijlage. Vrijwel alle bevoegde gezagen behalen hiervoor het minimaal noodzakelijk geachte niveau (6). Drie bevoegde gezagen scoren onvoldoende. Zij zullen hun organisatie aanzienlijk moeten verbeteren om hun toezicht op orde te krijgen. Sinds 2000 is sprake van een duidelijke professionalisering. De kwaliteit van de organisatie is bij 15 van de 22 bevoegde gezagen verbeterd, bij 5 is deze gelijk gebleven en bij twee bevoegde gezagen is sprake van een verslechtering in de organisatie van en de voorwaarden voor het toezicht.

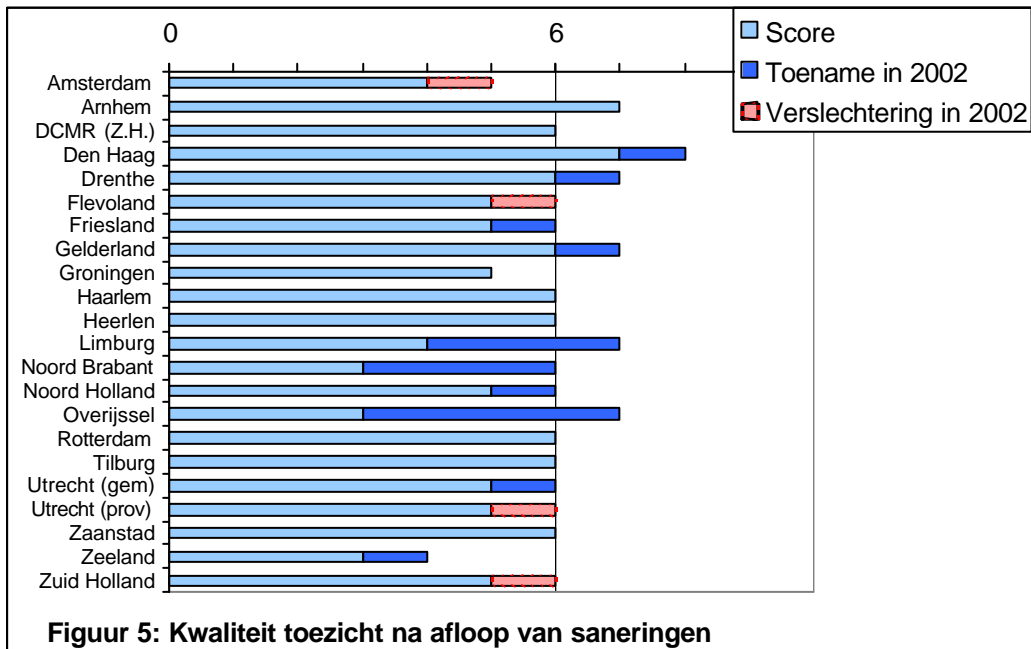


2.2.2 Kwaliteit van het toezicht tijdens saneringen



De kwaliteit van het toezicht tijdens de uitvoering van saneringen wordt met name bepaald door de wijze waarop veldcontroles worden gepland, uitgevoerd en afgehandeld. Hier is sprake van een wisselend beeld. Meerdere bevoegde gezagen zijn zeer sterk verbeterd, anderen flink verslechterd. Vijf organisaties scoren minder dan de minimaal benodigde zes. Zij zullen zich aanzienlijk moeten inspannen om een betere kwaliteit veldtoezicht te leveren.

2.2.3 Kwaliteit van het toezicht na afloop van saneringen



De kwaliteit van het toezicht na afloop van saneringen wordt in grote mate bepaald door de controle van evaluatierapporten. Daarnaast spelen ook termijnbewaking en het bijhouden van (na)zorgverplichtingen een rol. Omdat bij drie bevoegde gezagen de kwaliteit van het toezicht achteraf aanzienlijk is verbeterd is



er landelijk gezien sprake van een beperkte vooruitgang. Zes bevoegde gezagen scoren nog onvoldoende en bij vier organisaties is sprake van een verslechtering.

2.3 Benchmark "Toezicht"

De VROM-Inspectie heeft de bevoegde gezagen ingedeeld als koploper, middenmoter of achterblijver. Koplopers scoren geen enkele onvoldoende én bezoeken meer dan 90 % van alle gestarte saneringen. Achterblijvers scoren een onvoldoende voor de gemiddelde scores van de beoordeelde kwaliteitsaspecten. De rest zijn middenmoters.

Koplopers	Middenmoters		Achterblijvers
Den Haag	Arnhem	Noord-Holland	Amsterdam
Drenthe	DCMR (Z.H.)	Rotterdam	Flevoland
Gelderland	Friesland	Tilburg	Zuid-Holland
Overijssel	Groningen	Utrecht (gemeente)	
	Haarlem	Utrecht (provincie)	
	Heerlen	Zaanstad	
	Limburg	Zeeland	
	Noord-Brabant		

De kwaliteit van het toezicht is pas in orde als zowel de organisatie én voorwaarden als de uitvoering voldoende scoren. Daarbij is de VROM-Inspectie van mening dat zowel tijdens als na afloop van de saneringsactiviteiten de bevoegde gezagen moeten zorgen voor kwalitatief voldoende toezicht. De volgende tabel "Benchmark 2002" brengt dit in beeld. Hier is per bevoegd gezag aangegeven of zij in 2002 beter presteerden dan in het voorgaande onderzoek (progressie) en of zij één of meer onvoldoendes scoren voor de onderdelen "Organisatie en voorwaarden", "Toezicht tijdens saneringen" en "Toezicht na afloop van saneringen". Daarnaast heeft de VROM-Inspectie de bevoegde gezagen ingedeeld in groepen aan de hand van het rekenkundige gemiddelde van de drie afzonderlijke scores voor de kwaliteit van het toezicht uit het voorgaande hoofdstuk. De volgorde van de bevoegde gezagen in deze benchmark is bepaald door de gemiddelde score en vervolgens alfabetisch.



Benchmark 2002					
Bevoegd gezag	Kwantiteit	Kwaliteit			Aantal gestarte saneringen (% van totaal in Nederland)
	Bezochte saneringen ¹	Progressie ²	Onvoldoendes ³	Gemiddelde score ⁴	
Gelderland	92 %	+	0	goed	24%
Den Haag	97 %	#	0		
Limburg	41 %	++	0		
Overijssel	100 %	++	0		
Drenthe	95 %	+	0		
DCMR (Z.H.)	95 %	++	1	voldoende	58%
Rotterdam	68 %	+	1		
Friesland	87 %	++	2		
Tilburg	62 %		2		
Heerlen	100 %		3		
Utrecht (gem)	100 %	+	1		
Arnhem	69 %		3		
Groningen	100 %	+	4		
Noord-Brabant	97 %	++	4		
Noord-Holland	100 %	#	4		
Haarlem	59 %		5		
Utrecht (prov)	91 %	#	4		
Zeeland	91 %	++	6		
Zaanstad	23 %		4		
Flevoland	100 %	--	10		
Zuid-Holland	48 %	--	9		
Amsterdam	40 %	--	9		

Toelichting op de benchmark

1. Bezochte saneringen. Hierin is aangegeven bij hoeveel procent van de saneringen die in 2002 zijn gestart het bevoegde gezag één of meerdere veldcontroles heeft uitgevoerd.
2. De progressie geeft het verschil aan tussen de gemiddelde score voor de kwaliteit van het toezicht uit 1999/2000 en die uit 2002. Hierbij is de volgende indeling gehanteerd:

> 2:	++
tussen 0,5 en 2:	+
tussen -0,5 en 0,5:	#
< -0,5:	--

Bij de vijf ISV-gemeenten is geen waarde aangegeven omdat deze in het vorige onderzoek niet op alle onderdelen zijn beoordeeld.

3. In de kolom onvoldoendes is aangegeven hoe vaak bij één van de drie onderdelen (organisatie en voorwaarden; toezicht tijdens saneringen; toezicht na afloop van saneringen) één van de kenmerken (onafhankelijk; transparant; toegerust; gericht) met een onvoldoende is beoordeeld. Dit zijn 12 scores per bevoegd gezag.
4. De gemiddelde score is het rekenkundige gemiddelde van de scores voor de kwaliteit van het toezicht. Ten behoeve van het overzicht heeft de VROM-Inspectie de bevoegde gezagen in groepen ingedeeld:
 - >7: goed
 - 5,5 – 7: voldoende
 - 4 – 5,5: onvoldoende
 - <4: slecht

Deze indeling is gelijk aan de indeling die is gebruikt bij het vorige onderzoek. Per groep van bevoegde gezagen is het aantal gestarte saneringen in 2002 aangegeven. Hieruit blijkt dat 2 van de 10 saneringen in Nederland plaatsvinden in een gebied waar de kwaliteit van het toezicht onvoldoende is.



2.4 Beschrijving ontwikkeling toezicht op SEB

2.4.1 Ontwikkelingen in scores per kenmerk

In het beoordelingkader van de VROM-Inspectie is gesteld dat goed toezicht moet voldoen aan de volgende kenmerken:

- onafhankelijk (hiertoe de benodigde functiescheiding);
- transparant (verifieerbaar, verslaglegging, dossiervorming);
- toegerust (voldoende mensen met voldoende opleiding en ervaring, toegang tot informatie);
- gericht (goed gepland en getimed en gericht op belangrijke afwijkingen).

Om inzicht te geven in de ontwikkelingen per kenmerk zijn hieronder de landelijke gemiddelden weergegeven van de scores in 2002 en de toename ten opzichte van 2000.

	gemiddelde scores 2002	Progressie
Organisatie en voorwaarden		
Onafhankelijk	6,8	1,7
Transparant	6,4	1,2
Toegerust	6,0	1,0
Gericht	5,7	0,8
Toezicht tijdens sanering		
Onafhankelijk	6,5	1,2
Transparant	6,2	1,4
Toegerust	6,2	1,2
Gericht	6,3	1,2
Toezicht achteraf		
Onafhankelijk	6,0	1,1
Transparant	5,8	1,0
Toegerust	6,2	0,7
Gericht	5,4	0,8

De schaal 1 – 10 is gehanteerd.

Hieronder wordt per kenmerk de aangetroffen ontwikkelingen beschreven.

Onafhankelijkheid

Vrijwel alle bevoegde gezagen hebben op het niveau van het management en het niveau van de uitvoering functiescheiding doorgevoerd. De uitvoering van het toezicht in het veld en de beoordeling van de evaluatierapporten is nu een taak van apart aangestelde toezichthouders. Daardoor is de onafhankelijkheid van het toezicht in de volle breedte verbeterd. Sommige bevoegde gezagen voeren ook structureel eigen onderzoek uit en hebben daarvoor middelen gereserveerd. Zij scoren op het punt van de onafhankelijkheid goed. De andere bevoegde gezagen kunnen zich hier nog verbeteren. Zij gaan nog te veel af op de informatie die de saneerder aanlevert.

Transparantie

Ook de transparantie van het toezicht laat vooruitgang zien. De bevoegde gezagen leggen de resultaten van het toezicht en de gemaakte afspraken vaker schriftelijk vast. Het gebruik van standaardrapportages, beoordelingsformulieren en procesbeschrijvingen hebben de transparantie vergroot. De koplopergroep en een deel van de middengroep onderbouwt en motiveert de goedkeuring van het saneringsplan en het evaluatierapport helder. De dossiervorming is naar het oordeel van de VROM-Inspectie bij een deel van de middengroep en de achterblijvers een punt van aandacht.

Toegerustheid

De meeste bevoegde gezagen hebben extra formatie beschikbaar gesteld om het toezicht uit te voeren. De handhaafbaarheid van de beschikkingen is in het algemeen verbeterd. De bevoegde gezagen



schromen minder om afspraken af te dwingen en zetten het handhavinginstrumentarium vaker in. Hieruit blijkt dat het toezicht nu meer toegerust en gericht is dan in de periode 1999-2000. De VROM-Inspectie is minder te spreken over het feit dat veel bevoegde gezagen nog onvoldoende beleid hebben geformuleerd ten aanzien van afwijkingen. Niet duidelijk is wanneer sprake is van een afwijking, welke afwijkingen aandacht verdienen en hoe het bevoegd gezag moet reageren nadat een afwijking is geconstateerd. Verder is bij een deel van de middengroep en de achterblijvers het beheer van de werkvoorraad nog niet op orde. Vertragingen bij de invoering van het landelijk registratiesysteem "Globis" is hier voor een deel debet aan. De VROM-Inspectie vindt dat in gevallen van vertraagde invoering het betreffende bevoegde gezag hier te weinig op heeft ingespeeld. Een up to date beheer van de werkvoorraad is voorwaarde voor een goede aansturing op basis van taakstellingen. De VROM-Inspectie heeft geconstateerd dat met de implementatie van Globis in 2003 een inhaalslag wordt gemaakt. Sommige bevoegde gezagen leunen zwaar op enkele ervaren medewerkers en investeren te weinig in de opleiding van nieuwe mensen en moderne werkmethoden. De opleiding van de toezichthouders vraagt aandacht. De beleidsvernieuwing en technische innovaties vragen om blijvende scholing van de toezichthouders.

Gerichtheid

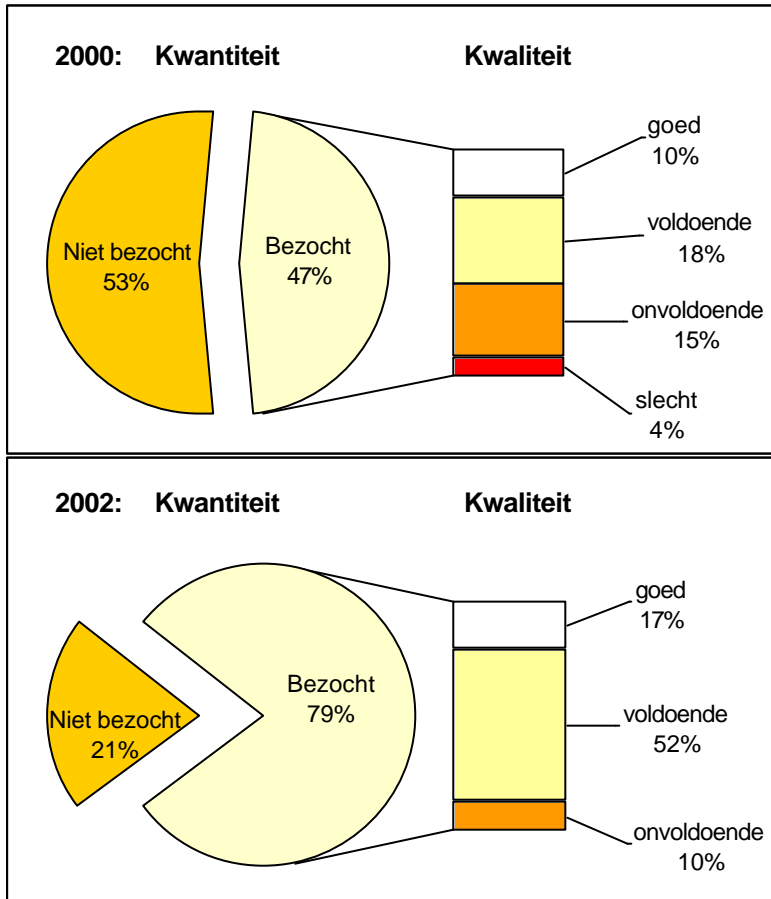
De ontwikkeling van de gerichtheid van het toezicht is duidelijk minder verbeterd dan bij de voornoemde kenmerken van goed toezicht. De VROM-Inspectie schrijft dit toe aan het ontbreken van een duidelijk programma, een eigen visie en strategie voor het toezicht op saneringen in eigen beheer (SEB) bij de betreffende bevoegde gezagen. Er is dan ook geen sprake van een doordachte keuze ten aanzien van de prioritering van het toezicht (welke gevallen vragen de meeste aandacht), de controlemethoden (surveillance, eigen onderzoek, administratief onderzoek), de instrumentenmix, de controlemomenten en de frequentie van het toezicht. Sommige bevoegde gezagen geven aan de ontwikkeling van het SIKB Normblad 8001 te hebben afgewacht of verwijzen naar de kernvoorschriften van het Ministerie van Justitie. De VROM-Inspectie is van mening dat hier aanknopingspunten liggen, maar vindt dat de bevoegde gezagen dit voor de eigen organisatie verder moeten uitwerken. In het algemeen is de timing van de uitvoering van het veldtoezicht verbeterd ten opzichte van 2000. Verbetering van en meer aandacht voor de startmeldingen heeft hier nadrukkelijk aan bijgedragen. Daarentegen is de timing bij het toezicht achteraf in de breedte nauwelijks vooruitgegaan. Nog steeds is bij een deel van de middengroep en de achterblijvers geen toezicht op het op tijd ontvangen van evaluatierapporten. Ook duurt de afhandeling van evaluatierapporten vaak langer dan zes weken zonder dat daar een aantoonbare aanleiding voor is.

Meer in het algemeen is er bij veel bevoegde gezagen onvoldoende aandacht voor de registratie van verplichtingen en termijnen. De VROM-Inspectie stelt vast dat de bevoegde gezagen de nazorgverplichtingen niet of zeer gebrekkig registreren. Dit ondermijnt de effectiviteit van het toezicht in de toekomst en vergroot hierdoor de kans op blootstelling en verspreiding. Met de wetenschap dat veel saneringen in eigen beheer samenhangen met de uitvoering van nieuwbouwprojecten is dit een tekortkoming die zorgelijk is.



2.4.2 Veldcontroles bij saneringen in eigen beheer

Door de prestaties van de individuele bevoegde gezagen op te tellen heeft de VROM-Inspectie een landelijk beeld gemaakt van het aantal saneringen waar één of meer veldcontroles hebben plaatsgevonden. Ter vergelijking zijn de resultaten uit het onderzoek in 1999/2000 én de resultaten uit dit onderzoek in 2002 weergegeven.



Figuur 6: Percentage saneringen met één of meer veldcontroles en de kwaliteit van het toezicht tijdens saneringen.

In de bovenstaande figuren is weergegeven bij welk percentage van de gestarte saneringen één of meerdere veldcontroles zijn uitgevoerd. Daarnaast is weergegeven wat de kwaliteit van het veldtoezicht is bij de bezochte saneringen. Daarvoor is gebruik gemaakt van de score die het betreffende bevoegde gezag heeft gekregen voor "Toezicht tijdens saneringen" (zie hoofdstuk 2.2.2). De percentages betreffen het aantal saneringen ten opzichte van het landelijke totaal.

In totaal zijn in 2002 meer dan 1000 saneringen gestart waarvan er circa 800 in het veld zijn gecontroleerd. In 2000 was het aantal gestarte saneringen ruim 1350. Hiervan werden er circa 585 in het veld gecontroleerd. De toegenomen formatie voor het toezicht in het veld heeft zeker bijgedragen aan deze positieve ontwikkeling. Onzeker is wat de invloed is geweest van het afgenomen aantal gestarte saneringen. Ruim eenderde van de bevoegde gezagen controleert minder dan 85% van de gestarte saneringen in het veld. Afgezet tegen het minimum-criterium van tenminste één veldcontrole bij elke gestarte sanering is dit te weinig. Voor de VROM-inspectie weegt dit zwaar, omdat de VROM-Inspectie vindt dat het uitvoeren van voldoende veldcontroles in belangrijke mate bijdraagt aan de preventieve werking van het toezicht.

Bevoegde gezagen hebben veelal geen beleid op basis waarvan op een verantwoorde wijze kan worden afgeweken van het minimum-criterium van tenminste één veldcontrole bij elke gestarte sanering. De VROM-Inspectie constateert dat veel bevoegde gezagen nauwelijks aandacht besteden aan de controle in het veld van langlopende saneringen. Ook is er vaak weinig aandacht voor het opsporen van illegale saneringen en het bouwen op terreinen zonder dat een noodzakelijke sanering wordt uitgevoerd.



2.5 Analyse onderdeel Toezicht

Het huidige onderzoek naar toezicht op saneringen in eigen beheer toont aan dat het merendeel van de bevoegde gezagen vooruitgang heeft geboekt. De VROM-Inspectie is verheugd dat haar aanbevelingen die in verschillende onderzoeken naar bodemtoezicht zijn gedaan, kennelijk door veel bevoegde gezagen serieus zijn genomen. Een trend die uit de "bench mark" in dit rapport valt af te leiden is dat bevoegde gezagen die over 1999/2000 voor kwaliteit "slecht" scoorden, zich sterk hebben verbeterd. Ook waar in 1999/2000 voor kwaliteit "onvoldoende" is gescoord, is progressie geconstateerd. Alleen Amsterdam volgt deze trend niet. In 1999/2000 scoorde Amsterdam al onvoldoende voor kwaliteit. Nu is Amsterdam een van de drie achterblijvers. Opvallend is dat waar over 1999/2000 voor kwaliteit "voldoende" is gescoord de progressie minder significant is. Bij Zuid-Holland en Flevoland die over 1999/2000 nog voldoende scoorden, is zelfs achteruitgang geconstateerd. Zij horen nu tot de drie achterblijvers. Bij Flevoland hoort de kanttekening dat de daar ingezette verbeteringslag te laat is aangevangen. Effecten hiervan zullen waarschijnlijk pas in 2004, dus buiten de onderzoeksperiode, doorklinken.

Het aantal saneringen in uitvoering dat in het veld is gecontroleerd is duidelijk toegenomen. In totaal is bijna 80% van de gestarte saneringen tenminste één keer bezocht. In 2000 was dat 46%. Ook de kwaliteit van het toezicht is duidelijk verbeterd. De groep koplopers is gegroeid en aan de "onderkant" is de kwaliteit van het toezicht eveneens vooruit gegaan. Bij drie bevoegde gezagen is sprake van achteruitgang. Geen enkel bevoegd gezag heeft voor de kwaliteit van het toezicht op saneringen in eigen beheer het predikaat slecht gekregen. Bij de meeste bevoegde gezagen, waar de VROM-Inspectie een positieve ontwikkeling over 2002 heeft geconstateerd, ziet de VROM-Inspectie dat deze opgaande lijn zich in 2003 doorzet.

De kwantiteit van het toezicht

- Ruim eenderde van de bevoegde gezagen voert nog te weinig veldcontroles uit.
- Driekwart van de bevoegde gezagen verifieert de aangeleverde gegevens niet door eigen onderzoek.
- Provincies en gemeenten voeren nauwelijks veldcontroles uit bij langlopende saneringen.
- Bevoegde gezagen hebben vaak weinig aandacht voor het opsporen van illegale saneringen en het bouwen op terreinen zonder dat een noodzakelijke sanering wordt uitgevoerd.
- De bevoegde gezagen hebben te weinig oog voor ketenaspecten bij het toezicht.

De kwaliteit van het toezicht

- Amsterdam, Zuid-Holland en Flevoland zijn de achterblijvers.
- De kwaliteit van het toezicht is bij 17 van de 22 bevoegde gezagen niet op alle punten voldoende.
- De onafhankelijkheid van het toezicht is sterk toegenomen.
- Veel bevoegde gezagen hebben de beschikbare formatie herverdeeld of vergroot ten gunste van het toezicht en de handhaving.
- Het toezicht tijdens de uitvoering van saneringen is verbeterd.
- Veel bevoegde gezagen hebben nog steeds geen duidelijke strategie en programma voor het toezicht en de handhaving bij bodemsaneringen.
- Veel bevoegde gezagen hebben geen beoordelingskader om vast te stellen wanneer er wel of niet sprake is van een (significante) afwijking op het saneringsplan en zo ja welke reactie daar dan op moet volgen.
- De registratie van termijnen en verplichtingen is onvoldoende.

Opvallend is dat de attitude bij het toezicht op saneringen in eigen beheer nog te veel is gebaseerd op vertrouwen en te weinig op de wil om zelf te weten en te meten. Sommige bevoegde gezagen leunen zwaar op enkele ervaren medewerkers en investeren te weinig in de opleiding van nieuwe mensen en moderne werkmethoden. Ten aanzien van dit aspect zijn vergelijkbare conclusies getrokken bij de wijze waarop het bevoegde gezag rapportages van bodemadviseurs beoordeelt.

Met de beleidsvernieuwing bodemsanering (Bever) is er meer beleidsruimte ontstaan om bodemverontreinigingen niet volledig te verwijderen cq functiegericht te saneren. De keerzijde hiervan is dat een grotere inspanning nodig is voor het bodembeheer en het in stand houden van voorzieningen. De VROM-Inspectie vindt het in dit verband zorgwekkend dat er bij het toezicht op de uitvoering van langlopende saneringen en nazorgverplichtingen geen sprake is van verbetering. Veel van de onderzochte bevoegde gezagen voeren het toezicht hierop niet of onvoldoende uit. Daarnaast is de registratie van de nazorgverplichtingen bij veel bevoegde gezagen gebrekkig. Dit vergroot de kans op blootstelling aan en



verspreiding van verontreinigingen. Zeker bij bodemsaneringen voor de woningbouw leidt dit tot onnodige risico's en maatschappelijke onrust. Snelle verbetering is nodig om te voorkomen dat bevoegde gezagen achter de feiten aan blijven lopen.

Het ontbreken van een adequaat niveau voor toezicht op bodemsaneringen staat verdere verbetering van het bodemtoezicht in de weg. Het ontbreekt de betrokken overheden bovendien aan een gezamenlijk vastgesteld ambitieniveau waarin is vastgelegd hoe ver de preventieve werking van bodemtoezicht moet reiken.

Op termijn tasten de gesignaleerde knelpunten de kwaliteit van het toezicht aan. Hierdoor wordt de beheersbaarheid van risico's bij bodemsaneringen negatief beïnvloed.

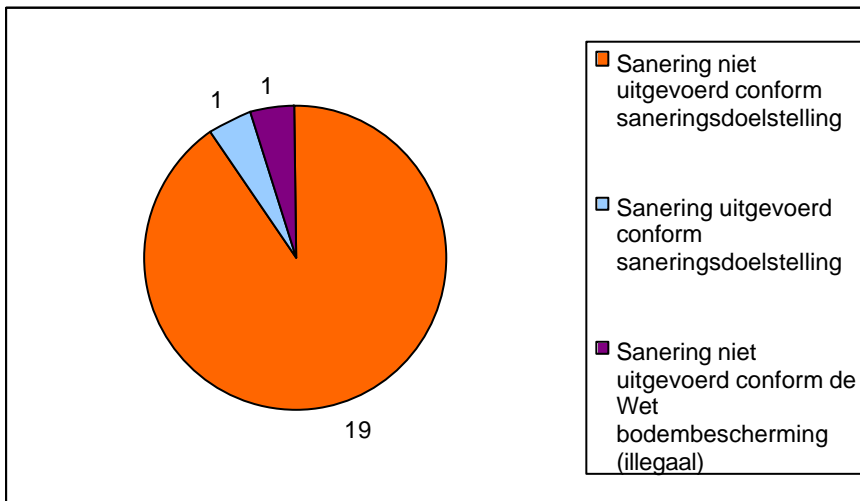


3 Resultaten Onderdeel “Bodemkundig Verificatieonderzoek”

3.1 Toets aan saneringsdoelstelling

Met het verificatie-onderzoek is bij twintig van de éérentwintig locaties onderzocht of er sprake is van een afwijking ten opzichte van het eerder vastgelegde saneringsresultaat en / of de saneringsdoelstelling. In één geval (bevoegd gezag Amsterdam) bestond het vermoeden dat niet volgens de regels van de Wet bodembescherming is gesaneerd vanwege het niet voorhanden zijn van een beschikking c.q. evaluatierapport. Onderzocht is of dit vermoeden juist is.

Bij negentien van de éérentwintig onderzochte locaties is op basis van de verificatie-onderzoeken vastgesteld dat er sprake is van een afwijking van het geregistreerde saneringsresultaat en / of de oorspronkelijke (beschikte) saneringsdoelstelling. Hierbij wordt bedoeld op een niet geregistreerde verontreiniging qua stof, plaats en/of compartiment. Verder is voor één locatie vastgesteld dat een ernstig geval van bodemverontreiniging niet conform de Wet bodembescherming is gesaneerd (gemeente Amsterdam). Slechts op één locatie is de sanering uitgevoerd conform de saneringsdoelstelling (provincie Gelderland).

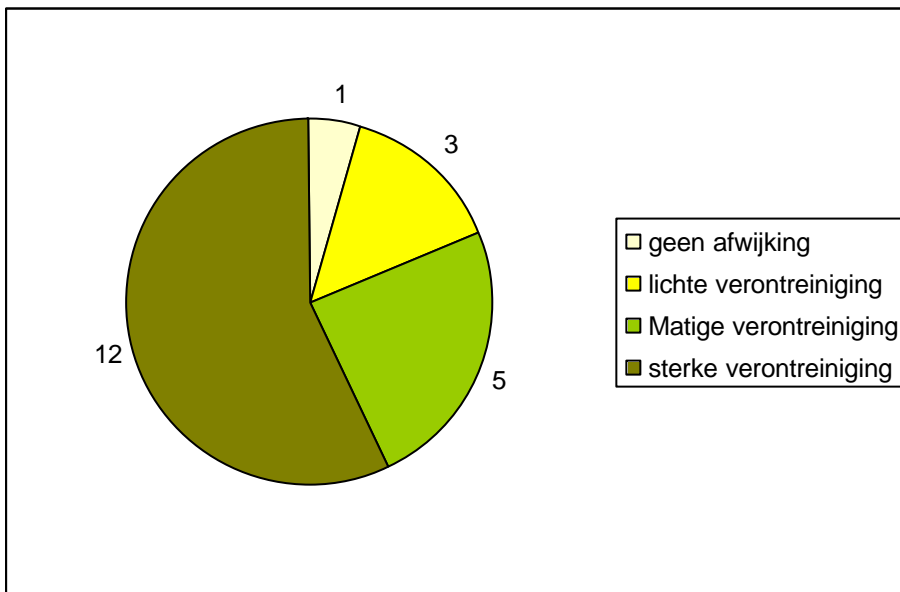


Figuur 7: Toets aan saneringsdoelstelling



3.2 Mate van afwijkingen

In afwijking van een eerder vastgelegd saneringsresultaat en/of de saneringsdoelstelling is bij twaalf van de éénentwintig locaties een sterke verontreiniging in grond, grondwater en/of waterbodem aangetoond. Bij vijf van de één en twintig locaties zijn nog matige verontreinigingen aangetoond. Bij drie locaties is nog een lichte verontreiniging aangetoond. Bij één locatie is geen afwijking vastgesteld. De door de VROM-Inspectie vastgestelde verontreinigingen vormen een afwijking ten opzichte van het eerder door het betreffende adviesbureau vastgelegde saneringsresultaat en/of de saneringsdoelstelling. Een uitzondering hierop vormt de onderzochte en vastgestelde verontreinigingen op een locatie in Amsterdam. Hier is sprake geweest van een illegale sanering. In dat geval zijn de resultaten, gelet op het ontbreken van een doelstelling, in het kader van de verificatie getoetst aan de criteria voor een multifunctionele sanering.



Figuur 8: Mate van afwijkingen⁶ (maximaal) van een eerder vastgesteld saneringsresultaat en / of saneringsdoelstelling in grond, grondwater en / of Waterbodem.

3.3 Ernst afwijkingen

Om de ernst van een geconstateerde afwijking ten opzichte van het eerder vastgelegde saneringsresultaat en / of de saneringsdoelstelling te kwalificeren is door de VROM-Inspectie onderscheid gemaakt tussen "afwijkingen" en "belangrijke afwijkingen". Een vastgestelde verontreiniging in het kader van een verificatieonderzoek kan worden gekenmerkt als "afwijking" of "belangrijke afwijking" wanneer deze niet eerder is geregistreerd. Een afwijking is gekwalificeerd als "belangrijk" wanneer één van de criteria die hieronder zijn weergegeven, van toepassing is.

- In een restverontreiniging is een matige verontreiniging aanwezig en indicatief is vastgesteld dat er een risico is op verspreiding, voor het ecosysteem en/of voor de mens.
- In een restverontreiniging is een sterke verontreiniging vastgesteld.
- In de aanvulgrond wordt de bodemgebruikswaarde 1⁷, met als gebruiksfunctie "wonen en intensief gebruik (openbaar) groen", overschreden.

⁶ Lichte verontreiniging: streefwaarde < gemeten concentratie < toetsingswaarde.
Matige verontreiniging: toetsingswaarde < gemeten concentratie < interventiewaarde of klasse III slib.
Sterke verontreiniging: gemeten concentratie > interventiewaarde of klasse IV slib
(toetsingswaarde = (streefwaarde + interventiewaarde) / 2)

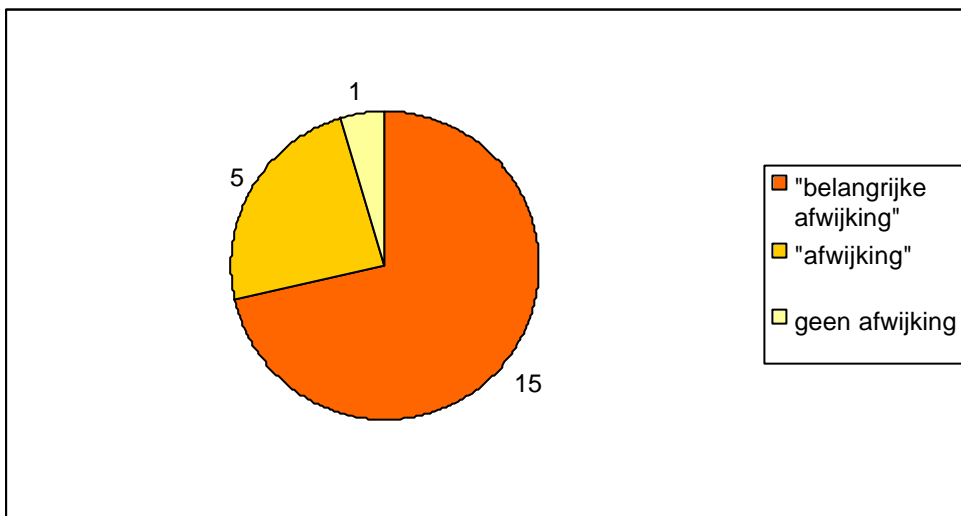
⁷ De bodemgebruikswaarde geeft aan welke kwaliteit een leeflaag na een functiegerichte sanering dient te hebben. Deze kwaliteit in samenhang met de dikte en constructie van de leeflaag resulteert bij een functiegerichte sanering in een duurzame oplossing die voldoende garantie geeft op veiligheid op de langere termijn. De bodemgebruikswaarde 1 wordt gehanteerd wanneer het gebruik van een locatie wordt gekenmerkt als "wonen en intensief gebruikt (openbaar) groen".



- Een niet doelmatige saneringsmaatregel is toegepast als gevolg waarvan de saneringsdoelstelling hoogstwaarschijnlijk niet zal worden gehaald.
- Een gedeelte van de sanering is niet uitgevoerd.

Met de introductie van het begrip "belangrijke afwijking" is een uitspraak gedaan over de kwaliteit van de uitgevoerde sanering, de mogelijke risico's en de noodzaak tot het treffen van aanvullende maatregelen. Dit laat onverlet dat bij een "afwijking" evenmin aan de geformuleerde saneringsdoelstelling is voldaan. In die gevallen zijn echter gezien de hoogte van de gemeten concentraties, het gebruik en de verwachte risico's, geen dan wel beperkte aanvullende maatregelen noodzakelijk.

Bij vijftien van de éénentwintig locaties worden de geconstateerde afwijkingen -gelet op de hoogte van de gemeten concentratie, risico's en saneringsdoelstelling- gekenmerkt als "belangrijk". In die gevallen zijn de bevoegde gezagen nadrukkelijk verzocht om maatregelen te treffen en zullen de acties van de bevoegde gezagen door de VROM-Inspectie op zaaksniveau worden gecontroleerd.



Figuur 9: Ernst afwijkingen.

In het kader van het onderzoek zijn twaalf multifunctionele saneringen⁸ onderzocht. Bij zeven van deze saneringen is een "belangrijke afwijking" vastgesteld. Bij de overige negen onderzochte locaties is een functiegerichte sanering⁹ uitgevoerd, bij acht van deze locaties is een "belangrijke afwijking" geconstateerd.

Soort sanering	Aantal onderzocht	Aantal geconstateerde belangrijke afwijkingen
Multifunctioneel	12	7
Functiegericht	9	8

Bij de aangetroffen belangrijke afwijkingen is geen significant verschil aangetroffen tussen de saneringen waarbij een overheidsorgaan of een particuliere partij de opdrachtgever is. Bij de 9 particuliere saneringen zijn 6 belangrijke afwijkingen aangetroffen. Bij de 12 overheidssaneringen zijn 9 belangrijke afwijkingen aangetroffen.

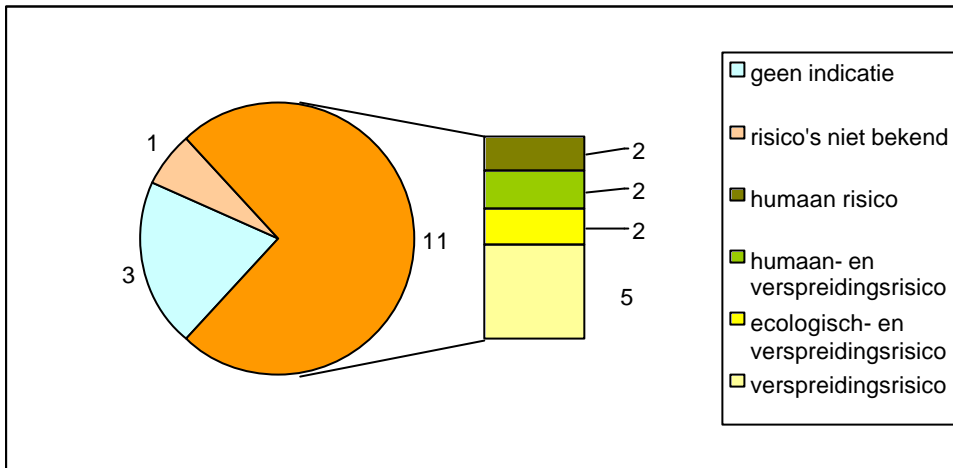
⁸ Multifunctioneel saneren betekent dat de bodem na een schoonmaakoperatie weer voor elke functie geschikt moet zijn (oud beleid).

⁹ Functiegericht saneren houdt in dat verontreinigde grond zodanig wordt gereinigd als voor toekomstig gebruik nodig is (huidig beleid). Van toepassing op historische verontreinigingen.



3.3.1 Risico's

Bij een vastgestelde afwijking is het van belang om een indicatie te hebben van het potentieel risico op verspreiding voor de mens en / of het ecosysteem. Deze indicatie is door de VROM-Inspectie gebruikt voor de bepaling of er al dan niet sprake is van een "belangrijke afwijking" en derhalve een verzoek tot maatregelen aan het bevoegd gezag moest worden gedaan.



Figuur 10: Indicatie risico's, per locatie, bij "belangrijke afwijkingen".

Bij vijftien locaties is vastgesteld dat sprake is van een "belangrijke afwijking". Bij elf hiervan zijn indicatief risico's op verspreiding, ecologische risico's en humane risico's vastgesteld.

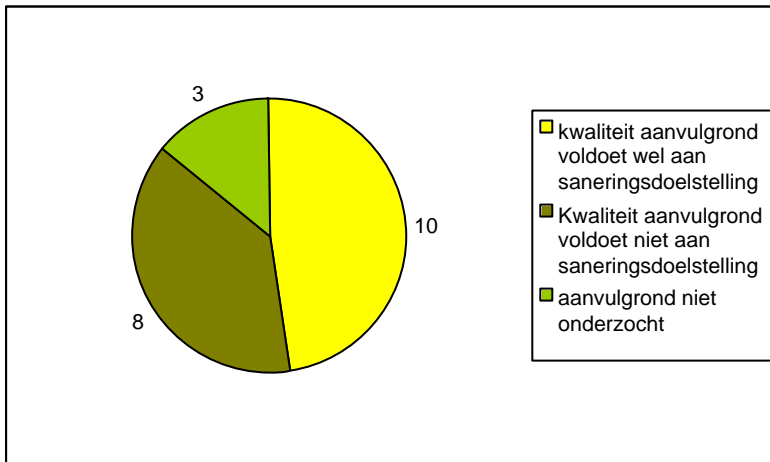
Zoals gezegd, is het risico in het kader van het verificatie-onderzoek indicatief vastgesteld. Hierbij is uitgegaan van een worst case scenario¹⁰. Veelal dient aan de hand van aanvullend onderzoek de feitelijke blootstelling en de mogelijkheid tot gezondheidsschade nader te worden vastgesteld. Het bevoegd gezag is verzocht hiernaar aanvullend onderzoek te verrichten en te bepalen of maatregelen noodzakelijk zijn.

¹⁰ Op basis van de aard en concentraties van de aangetoonde verontreiniging is beoordeeld of er in potentie een risico aanwezig is. Dit kan een humaan-, verspreidings- of ecologisch risico betreffen. Bij het beoordelen hierop is gelet op het gebruik van de locatie en het traject van de aanwezige bodemverontreiniging/verontreinigd compartiment. De uiteindelijke beoordeling of daadwerkelijk sprake is van een risico kan alleen plaatsvinden op basis van een modelmatige analyse bij voorkeur aangevuld met metingen.



3.3.2 Aanvulgrond

De aanvulgrond is één van de onderdelen die in het kader van het verificatie-onderzoek veelvuldig is onderzocht, te weten 18 maal. In die gevallen was de kwaliteit van de aanvulgrond onvoldoende bekend. Vastgesteld is dat bij acht locaties sprake is van een afwijking ten opzichte van de saneringsdoelstelling. Hierbij is in vijf gevallen grond toegepast waarin lichte verontreinigingen zijn aangetoond (geen “schone grond”), in twee gevallen is grond toegepast waarvan de bodemgebruikswaarde 1 wordt overschreden (woonbestemming), en in één geval wordt in de aanvulgrond de interventiewaarde overschreden (geen woonbestemming).



Figuur 11: kwaliteit aanvulgrond.

3.3.3 Oorzaken

In het kader van het verificatie-onderzoek is bij een geconstateerde afwijking per locatie aangegeven wat de mogelijke oorzaak is. Uit de rapportages volgt dat de meest geconstateerde oorzaken voor de vastgestelde afwijkingen zijn:

- het tijdens de uitvoering van de bodemonderzoeken, voorafgaand aan de sanering, onvoldoende afperken van de vastgestelde verontreinigingen;
- het onvoldoende uitvoeren van een gedegen historisch onderzoek en de vertaling hiervan naar bemonsterings- en analysestrategie;
- de eindcontrole van een sanering is van een onvoldoende kwaliteit (evaluatie sanering);
- het saneringsplan is onvolledig of van een onvoldoende kwaliteit;
- uitvoering sanering is van een onvoldoende kwaliteit.



3.4 Samenvattend overzicht resultaten per onderzochte locatie

In de onderstaande tabel zijn in hoofdlijnen de resultaten van het verificatieonderzoek weergegeven.

Locatie verificatie- onderzoek binnen werkgebied bevoegd gezag	Met verificatie-onderzoek vastgestelde afwijkingen			indicatie risico's	"Belangrijke afwijking"
	Grond	grondwater	waterbodem		
Amsterdam				VR / EC / BGW 1	Ja
Arnhem				Geen	Nee
DCMR (Z.H.)				VR	Ja
Den Haag				Geen	Ja
Drenthe				VR	Ja
Flevoland				Geen	Nee
Friesland				EC / VR / BGW1	Ja
Gelderland				Geen	Nee
Groningen				BGW 1	Ja
Haarlem		LS		VR / HR	Ja
Limburg				VR	Ja
Noord-Brabant				Geen	Nee
Noord-Holland				VR / HR	Ja
Overijssel				Geen	Nee
Rotterdam				HR	Ja
Tilburg				Geen	Nee
Utrecht (gem)		LS		HR	Ja
Utrecht (prov)				VR	Ja
Zaanstad				NB	Ja
Zeeland				Geen	Ja
Zuid-Holland				VR	Ja
VR : Verspreidingsrisico EC: Ecologisch risico HR: Humaan Risico (risico's voor de mens) NB: Niet bekend: verontreiniging dient eerst nader in beeld te worden gebracht, waarna de risico's kunnen worden bepaald.			BGW1: Bodemgebruikswaarde 1 LS: Lopende grondwatersanering		
	Niet onderzocht				
	Geen afwijking geconstateerd				
	Lichte verontreiniging (streefwaarde < gemeten concentratie < toetsingswaarde ¹¹)				
	Matige verontreiniging (toetsingswaarde < gemeten concentratie < interventiewaarde) of klasse III slib				
	Sterke verontreiniging (gemeten concentratie > interventiewaarde) of klasse IV slib				

¹¹ Toetsingswaarde = (streef- + interventiewaarde) / 2.



3.5 Analyse bodemkundig verificatie-onderzoek

Alvorens de analyse weer te geven wordt voor de begripsvorming eerst het saneringsproces beschreven.

Beschrijving saneringsproces

Het saneringsproces ziet er schematisch als volgt uit.

Bodemadviseurs	Bevoegd gezag
Onderzoeksfase Kwaliteit bodem	Vaststelling ernst en urgentie bevoegd gezag
Saneringsonderzoek en saneringsplan	Beschikking bevoegd gezag op saneringsplan
Uitvoering	Toezicht bevoegd gezag
Evaluatie	Beoordeling bevoegd gezag ¹²
Nazorg	Toezicht bevoegd gezag

Inde onderzoeksfase (verkennend en/of oriënterend en nader bodemonderzoek) wordt informatie verzameld over de bodemkwaliteit. Vervolgens worden de risico's vastgesteld en wordt bepaald binnen welke termijn een sanering moet zijn uitgevoerd. Het bevoegd gezag stelt de ernst en urgentie vast. In het kader van het saneringsonderzoek wordt binnen de gekozen doelstelling een aantal saneringsvarianten uitgewerkt en tegen elkaar afgewogen. In het saneringsplan wordt de gekozen saneringsvariant gedetailleerd uitgewerkt. Het saneringsplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het bevoegd gezag. Een sanering wordt afgesloten met een evaluatie, waarin wordt beschreven of de doelstellingen zijn gehaald. Het bevoegd gezag beoordeelt de evaluatie. Blijvende beheer- en controleverplichtingen worden aangeduid met 'nazorg'.

Analyse

De resultaten van de één twintig uitgevoerde bodemkundige verificatie-onderzoeken zijn geanalyseerd. Hieruit is het navolgende gebleken.

De oorzaken voor de afwijkingen zijn terug te voeren op alle fasen van het saneringsproces. Zo dient in het kader van het verkennend en oriënterend bodemonderzoek eerst een historisch onderzoek te worden uitgevoerd naar verontreinigingen die op basis van historische informatie kunnen worden verwacht. Gebleken is dat het onderzoek hiernaar onvoldoende plaatsvindt. Verder dienen bij het nader onderzoek de aard, concentraties en ruimtelijke omvang van de verontreinigingen in beeld te worden gebracht. Uit de verificatie-onderzoeken is gebleken dat veelal een onvoldoende afperking van een verontreiniging heeft plaatsgevonden. Voor vrijwel alle van de onderzochte saneringsgevallen is geen saneringsonderzoek uitgevoerd. Het voorafgaand aan de sanering opgestelde saneringsplan bleek in een aantal gevallen onvolledig dan wel van onvoldoende kwaliteit te zijn. Bij een aantal saneringsgevallen is gebleken dat onvoldoende ontgraving van verontreinigde grond heeft plaatsgevonden. In een enkel geval is een ondoelmatige saneringsmaatregel toegepast (grondwatersanering), waardoor de saneringsdoelstelling niet kon worden gehaald. In een substantieel aantal gevallen is geconstateerd dat de aanvulgrond niet aan de geformuleerde saneringsdoelstelling voldoet. Tenslotte is vastgesteld dat de evaluatierapporten vrijwel in alle gevallen van een onvoldoende kwaliteit zijn. Eindcontrole van de sanering door de milieukundig begeleider is vaak onvoldoende gebleken.

Zoals vermeld zijn de oorzaken voor de geconstateerde afwijkingen terug te voeren op alle fasen van het saneringsproces. De opdrachtgever, bodemkundige bureau en saneerder zijn primair verantwoordelijk voor de onderzoeken en de kwaliteit van de uitgevoerde sanering. Het bevoegd gezag dient de

¹² Wordt bij nieuwe Wet bodembescherming een beschikking.



onderzoeken en de kwaliteit van de uitgevoerde sanering in het kader van de Wet bodembescherming te beoordelen. Deze beoordeling is gelet op de geconstateerde afwijkingen en de kwaliteit van de onderliggende documenten veelal onvoldoende gebleken.

De rol van de milieukundig begeleider is op dit moment onvoldoende gedefinieerd. Wanneer de status en onafhankelijkheid van een milieukundig begeleider kan worden verbeterd, zal dit de kwaliteit van een uitgevoerde sanering ten goede komen.

Beoordelingskader en werkwijze onderzoek VRM-Inspectie

- “Toezicht op saneringen in eigen beheer”
- “Bodemkundige verificatie-onderzoeken”

Inhoudsopgave

Toezicht op sanering in eigen beheer

1	Beoordelingskader	1
1.1	Kenmerken van goed toezicht	1
1.2	Adequaat toezicht	1
1.3	Procesbeoordeling	2
1.4	Beoordeling van toezicht acties	3
1.5	Relevantie van verschillende aangrijpingspunten voor het toezicht	5
1.6	Beoordeling	5
2	Werkwijze	7
2.1	Informatiebronnen	7
2.2	Kwantitatieve informatie	8
2.3	Dossierselectie	8
2.4	Interviews met management en toezichthouders	8
2.5	Dossieronderzoeken	8
2.6	Veldcontrole	10
	Bodemkundige verificatie-onderzoeken	16
1.	Beoordelingskader	
2.	Werkwijze	
Bijlage 1:	Proces elementen	
Bijlage 2:	Aangrijpingspunten	
Bijlage 3:	Meegewogen aspecten bij beoordeling	



1 Beoordelingskader Toezicht op saneringen in eigen beheer

Het Ministerie van VROM vindt het belangrijk dat adequaat toezicht wordt gehouden op bodemsaneringen. Met name bij saneringen in eigen beheer bestaat er een verhoogd risico dat milieuregelgeving wordt overtreden. De gevolgen van deze overtredingen kunnen ernstig zijn. Naast negatieve gevolgen voor mens en milieu kan ook lokaal maatschappelijke onrust worden veroorzaakt. Adequaar toezicht is derhalve van groot belang.

De VROM-Inspectie verricht onderzoek naar de wijze waarop bevoegde gezagen invulling geven aan toezicht op bodemsaneringen in eigen beheer. In dit kader heeft de VROM-Inspectie het onderstaande beoordelingskader ontwikkeld.

Eerst is gedefinieerd wat het begrip adequaat toezicht inhoudt. Dit begrip is in de eerste twee paragrafen nader gespecificeerd. Vervolgens heeft de VROM-Inspectie een model ontwikkeld waarmee zij kan beoordelen of daar sprake van is bij de uitvoering van toezicht op saneringen in eigen beheer. Het model bestaat uit twee delen. Enerzijds de vraag of de organisatie van het bevoegd gezag de juiste randvoorwaarden levert. Anderzijds de vraag of de juiste toezichtacties kwalitatief goed en in voldoende mate worden uitgevoerd.

1.1 Kenmerken van goed toezicht

Bij goed toezicht slaagt men erin om te toetsen of de praktijk en gemaakte afspraken (vergunningen, algemene regels) met elkaar in overeenstemming zijn. Goed toezicht moet voldoen aan de volgende criteria: onafhankelijk, transparant, toegerust en gericht.

- **Onafhankelijk** betekent dat de toezichthouder geen belang mag hebben bij de gevolgen van het toezicht. Het meest bekende element dat hier een rol in speelt is functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving. Een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden is essentieel. Ook de organisatiecultuur waarin de toezichthouder opereert is van belang voor de onafhankelijkheid.
- **Transparant** betekent dat de werkwijze en resultaten verifieerbaar moeten zijn. Verslaglegging en dossiervorming zijn hierbij belangrijk, evenals de administratieve organisatie van het bevoegd gezag.
- **Toegerust** betekent dat het toezicht wordt uitgevoerd door mensen met voldoende vaardigheden en kennis en dat voldoende middelen beschikbaar zijn om het toezicht uit te oefenen (professioneel). Toegerust heeft ook betrekking op de beschikbaarheid van informatie en op de handhaafbaarheid van de regelgeving (meetbaarheid).
- **Gericht** betekent dat die punten worden gecontroleerd waar het risico van, en de kans op afwijkingen groot is. De mate van risico hangt af van de potentiële milieugevolgen, eventuele maatschappelijke onrust en de aantasting van de geloofwaardigheid van de overheid. De kans op afwijkingen is afhankelijk van een stelsel aan criteria waarvan de belangrijkste in dit verband zijn: de overtredingsdrempel (hoeveel moeite moet je doen voor een overtreding), de baten (hoeveel economisch- of procesvoordeel levert een overtreding op) en het sanctierisico (hoe groot is de kans dat de afwijking wordt gesignaleerd en wat zijn daarvan de gevolgen).

1.2 Adequaar toezicht

De bovengenoemde kenmerken staan los van de vraag of sprake is van voldoende toezicht. Pas als het toezicht goed *en* voldoende is kan gesproken worden van adequaat toezicht. De vraag wanneer sprake is van voldoende toezicht is een beleidsmatige: wat vindt men dat nodig is en wat heeft men ervoor over.



Een beleidsmatig kader voor het beantwoorden van deze vraag bij de handhaving van saneringen ontbreekt. Een vergelijking met toezicht op inrichtingen is daarom verleidelijk. Er bestaan echter grote verschillen tussen de handhaving bij inrichtingen en bij saneringen in eigen beheer.

- Bij saneringen in eigen beheer zijn afspraken vastgelegd in het saneringsplan of vloeien voort uit algemeen geldende regelgeving. Deze eisen zijn vaak minder duidelijk gedefinieerd en moeilijker meetbaar dan vergunningvoorschriften;
- De afspraken over handelingen en situaties waar de toezichthouder op kan controleren liggen bij saneringen minder duidelijk vast. De momenten en onderwerpen van controles moeten door de handhavers zelf worden bepaald aan de hand van het saneringsplan;
- Een sanering betreft meestal geen doorlopend proces. Hierdoor moeten controles in een beperkt tijdbestek worden uitgevoerd.

Voor de handhaving bij inrichtingen bestaan kwalitatieve en kwantitatieve criteria¹³. Een vertaling van deze Wm-kentallen naar kentallen voor de handhaving van saneringen in eigen beheer is door de bovengenoemde verschillen niet mogelijk. Maar duidelijk is dat het lastiger is om toezicht te houden op saneringen dan op inrichtingen. Hierom zullen hoge eisen gesteld moeten worden aan het handhavingproces en de kennis en vaardigheden van de toezichthouders.

De noodzaak van toezicht wordt bepaald door de bijdrage die deze functie kan leveren in het voorkomen van ongewenste maatschappelijke effecten. Bij saneringen zijn grote financiële en milieubelangen gemoeid en het draagvlak voor de regelgeving is niet altijd groot¹⁴. Iedere sanering kent vele momenten waarop een overtreding van regels kan plaatsvinden, waarbij de bovengenoemde belangen in het geding zijn. Controle van al deze momenten is niet realistisch. De commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving heeft voor het beantwoorden van de vraag of er adequate handhaving van de afvalstoffenregelgeving plaatsvindt gekeken of sprake is van een controletekort¹⁵. Zij gebruikt daarbij de volgende omschrijving: *“Van een adequate controle lijkt ons in dergelijke situaties te moeten worden gesproken als de controle niet slechts toevallig of naar aanleiding van klachten (‘piepsysteem’), maar systematisch volgens een, al dan niet op schrift gesteld, beleid plaatsvindt en de kans om bij een overtreding gepakt te worden dusdanig hoog is dat daarvan een redelijke preventieve werking uitgaat”*.

Dit beoordelingskader houdt rekening met deze omschrijving bij het beoordelen van de mate waarin het toezicht ‘gericht’ en ‘toegerust’ is. De vele mogelijke momenten waarop een controle kan plaatsvinden zijn ten opzichte van elkaar vergeleken op basis van de gevolgen van overtredingen (afwijkingen van het saneringsplan), de kans daarop en de moeite die het kost om de controle uit te voeren.

1.3 Procesbeoordeling

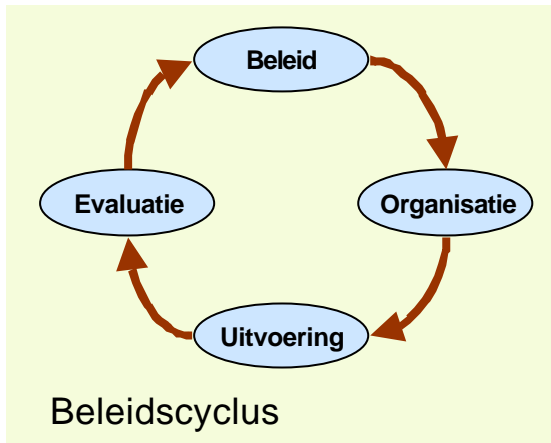
Het eerste gedeelte van het beoordelingsmodel kijkt of de organisatie de juiste randvoorwaarden levert om het toezicht goed vorm te geven. Goed vormgegeven betekent in dit verband: in staat om toezicht te leveren dat voldoet aan de kenmerken onafhankelijk, transparant, toegerust en gericht.

Bij de organisatie van processen wordt in de internationale systematiek (zoals ISO 9001-2000) vaak aangesloten bij de beleidscyclus. Ook dit beoordelingskader sluit daarbij aan.

¹³ IPO Project 178, Eindrapportage Handhaving, Systeem voor planning en programmering, 1993.

¹⁴ Zie hiervoor bijvoorbeeld de Inspectieonderzoeken “De grondstroom doorgrond” (1996) en “Grond van grenzeloze kwaliteit” (2001).

¹⁵ Handhaven op niveau, Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998 (p. 283).



Niveau 1: beleidscyclus stap (4 stuks)
 Niveau 2: proces onderdeel (12 stuks)
 Niveau 3: proces element (28 stuks)



Beoordeling van het proces

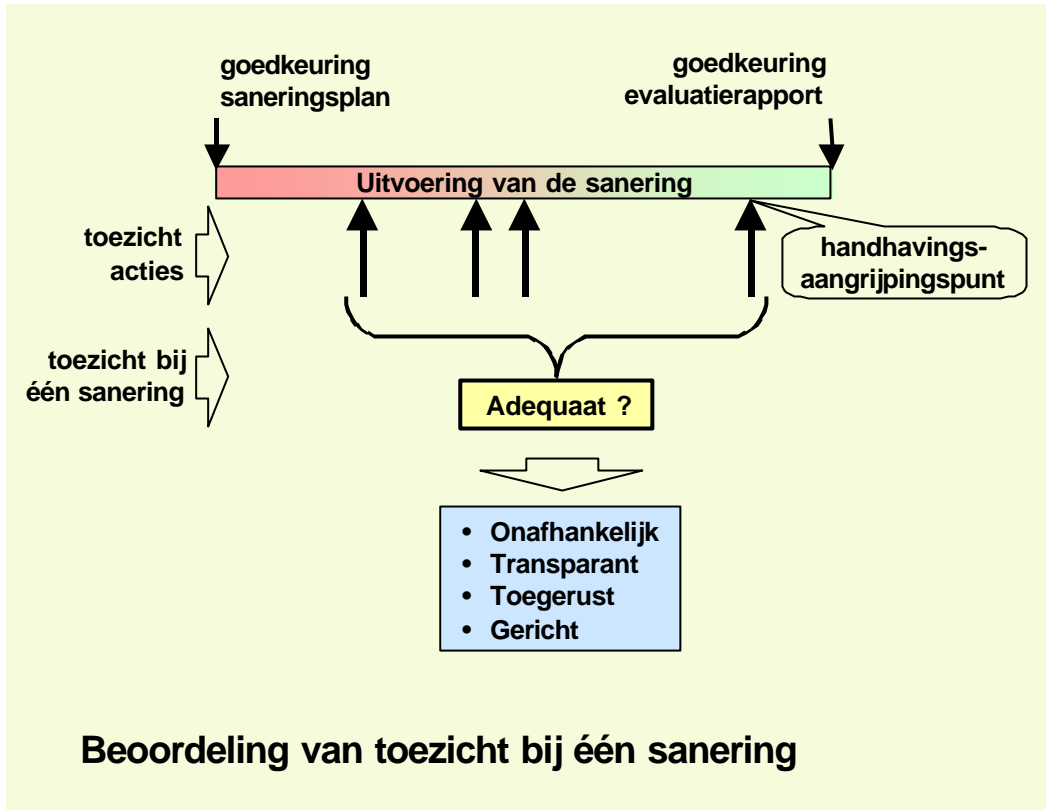
Bij de stappen beleid, organisatie, uitvoering en evaluatie van de beleidscyclus zijn procesonderdelen benoemd (tabel 1). Een voorbeeld is het onderdeel 'Uitvoering controles' uit de beleidscyclus stap 'Uitvoering'. Deze onderdelen zijn van invloed op de kwaliteit van het toezicht. De procesonderdelen zijn verder uitgesplitst in concrete toetsbare proces elementen (bijlage 1). Een voorbeeld is het element 'Verslaglegging' bij het onderdeel 'Uitvoering controles'. De wijze waarop het bevoegd gezag deze proces elementen vormgeeft bepaalt in hoeverre het toezicht onafhankelijk, transparant, toegerust en gericht plaatsvindt.

Tabel 1: Onderdelen van de procesbeoordeling

Beleids	Organisatie	Uitvoering	Evaluatie
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategisch beleid ▪ Operationeel beleid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voorraadbeheer ▪ Taakomschrijvingen en taakverdeling ▪ Dossierbeheer ▪ Kwaliteitszorg 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voorbereiding ▪ Uitvoering controles ▪ Afwijkingen van saneringsplan tijdens uitvoering ▪ Afwijkingen van saneringsplan bij evaluatierapport 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Operationeel ▪ Strategisch

1.4 Beoordeling van toezicht acties

Van adequaat toezicht op een sanering in eigen beheer is sprake als voldoende controleacties op een goede manier zijn uitgevoerd. Daarbij moet de toezichthouder controleren of de saneerder zich houdt aan de gemaakte afspraken. Daarmee wil de toezichthouder voorkomen dat de saneerder afwijkt van de gemaakte afspraken. Maatschappelijke normen bepalen daarbij wat de belangrijkste afwijkingen zijn. Het gaat hierbij om afwijkingen die gevolgen hebben voor het milieu en de gezondheid, onrechtmatig economisch voordeel opleveren, of maatschappelijke onrust veroorzaken. Men spreekt van adequaat toezicht wanneer de toezichthouder bij een sanering onafhankelijk, transparant en toegerust heeft toegezien en wanneer de toezichthouder heeft geconstateerd dat bovengenoemde afwijkingen niet hebben plaatsgevonden.



Onafhankelijk en transparant

Om te toetsen of het toezicht voldoet aan deze kenmerken wordt bij individuele dossiers van saneringen in eigen beheer in eerste instantie nagegaan of sprake is van onafhankelijk en transparant toezicht. Dit beoordeelt de VROM-Inspectie aan de hand van de organisatorische positie van de feitelijke toezichthouders (functiescheiding) en de wijze waarop de uitkomsten van het toezicht zijn gedocumenteerd (volledigheid dossier). Ook door de mate waarin beleid, organisatie en uitvoering verifieerbaar zijn wordt de transparantie van het toezicht bepaald. Zowel het uitvoeren van veldcontroles, als beoordelen van het evaluatierapport beschouwt de VROM-Inspectie als toezicht.

Gericht

Om te toetsen of het toezicht gericht plaatsvindt moet eerst achterhaald worden waar de controles zich op kunnen richten. Dat zijn per definitie (sanerings)handelingen of situaties die op grond van het saneringsplan of algemene wet- en regelgeving op een vastgestelde wijze moeten plaatsvinden. Afwijkingen hiervan moeten dan wel door toezichthouders geconstateerd kunnen worden. Deze controleerbare handelingen en situaties worden de handhavingsaangrijpingspunten genoemd. In de praktijk zijn bij de uitvoering van een sanering voor de afzonderlijke handhavingsaangrijpingspunten vele afwijkingen mogelijk. Een overzicht van de aangrijpingspunten voor de handhaving waar dit model op toetst is opgenomen als bijlage 2. De vraag of een toezichthouder de meest relevante handelingen of situaties met voldoende diepgang controleert is uitgewerkt in de volgende paragraaf.

Toegerust

Het bevoegd gezag moet voldoende toegerust zijn om de controles te kunnen uitvoeren. De kennis en vaardigheden van de toezichthouder, de beschikbaarheid van informatie en middelen en de vraag of het saneringsplan voldoende houvast biedt, bepalen of dit in de praktijk gebeurt. Als de toezichthouder niet tijdig informatie krijgt over de startdatum van een sanering, of als het saneringsplan of de beschikking geen aanwijzing geeft welke handhavingsaangrijpingspunten relevant zijn dan is het moeilijk om toezicht uit te voeren. Het is duidelijk dat het vaststellen of er sprake is van een afwijking van het beoogde saneringsresultaat andere kennis en vaardigheden vraagt van een toezichthouder dan het aflezen van een debietmeter om vast te kunnen stellen of de hoeveelheid onttrokken grondwater afwijkt van de hoeveelheid genoemd in het saneringsplan.



1.5 Relevantie van verschillende aangrijpingspunten voor het toezicht

Voor het beantwoorden van de vraag of het toezicht zich op de juiste controleerbare handelingen en situaties richt, is het belangrijk te onderscheiden welke van deze aangrijpingspunten relevant zijn. Dit wordt vooral bepaald door de maatschappelijke gevolgen van het niet naleven van gemaakte afspraken op die punten (afwijkingen). Daarnaast zijn voor het richten van het toezicht twee andere aspecten belangrijk: de kans dat een afwijking plaatsvindt en het gemak waarmee een toezichthouder een afwijking kan constateren. Bij afwijkingen van gemaakte afspraken over hoeveelheden is het gebruikelijk bij uitvoerende partijen om bij een overschrijding van 10 % te spreken van een relevante afwijking.

Welke aangrijpingspunten bij een individuele sanering relevant zijn is afhankelijk van de specifieke omstandigheden bij de sanering. Voor het bepalen van de relevantie moet men onder andere rekening houden met:

Locatie-specifieke omstandigheden met invloed op de kans op afwijkingen

- De overtredingsdrempel, de kwaliteit en acceptatie van regelgeving in combinatie met een geringe pakkans. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is het toepassen van grond, zonder dat de partij conform het Bouwstoffenbesluit is gekeurd;
- Het financiële voordeel. Het mengen van partijen grond kan veel meer economisch voordeel opleveren dan bezuinigen op het uitvoeren van metingen (analyses);
- De complexiteit van de ondergrond en de aard van de verontreinigingen. Een verontreiniging met gechloreerde koolwaterstoffen in een goed doorlatende heterogene bodem is veel moeilijker in beeld te brengen dan een verontreiniging met PAK in een homogene bodem. Bij ingewikkelde saneringen zijn veel meer acties en gedetailleerdere afspraken nodig dan bij eenvoudige saneringen. De kans op afwijkingen is in het eerste geval dus veel groter;
- De mogelijkheid om de verontreinigingen eenvoudig waar te nemen. De kans op afwijkingen bij het ontgraven van grond die naar olie ruikt is kleiner dan bij het ontgraven van grond die is verontreinigd met zware metalen.

Locatie-specifieke omstandigheden met invloed op de gevolgen van afwijkingen

- De bodemopbouw. Het achterblijven van chloorkoolwaterstoffen in een goed doorlatende zandbodem onder bestaande of nog te bouwen huizen is een groter risico (uitdamping) dan dezelfde hoeveelheid die achterblijft in een bodem met veel klei en veen;
- Het toekomstig gebruik. Als de locatie bebouwd wordt is het moeilijker een verontreiniging achteraf te verwijderen dan in het geval dat de locatie na sanering braak blijft liggen.
- De urgentie bepalende omstandigheden. De urgentie van een saneringsgeval is gebaseerd op het onderscheiden van de risico's van de verontreinigingen in dat specifieke geval. De gevolgen van afwijkingen bij een urgent geval zijn dus groter dan bij een niet urgent geval.

Locatie-specifieke omstandigheden met invloed op het gemak waarmee de afwijkingen zijn te constateren

- De tijdsduur van een sanering. Een kortdurende grondsanering biedt minder mogelijkheden voor controle dan een langdurige grondwatersanering;
- De fysieke hoedanigheid van het te controleren onderdeel. Het is veel gemakkelijker om een installatie of registratie te controleren, dan om de restverontreiniging op een bepaald punt te meten.
- De mogelijkheid achteraf nog te kunnen controleren. Het kost veel meer inspanning om achteraf een eindcontrole van een ontgraving te controleren dan op het moment dat de saneerder zelf de eindcontrole uitvoert en de put nog niet is aangevuld. Bij een grondwatersanering ligt dit anders en is de inspanning die geleverd moet worden om de eindcontrole van de grondwaterkwaliteit te controleren niet afhankelijk van het moment waarop de saneerder de eindcontrole uitvoert.

In het overzicht van mogelijke aangrijpingspunten (bijlage 2) is aangegeven wat de relevantie van de individuele aangrijpingspunten is. Dit is gewaardeerd aan de hand van de kans op en de gevolgen van afwijkingen en het gemak waarmee de afwijking geconstateerd kan worden. Een definitieve waardering van de relevantie van de aangrijpingspunten kan natuurlijk alleen per sanerings situatie worden gegeven. Hierbij zal altijd sprake zijn van een zekere mate van subjectiviteit.

1.6 Beoordeling

De uitgewerkte definitie van adequaat toezicht en het model samen bieden de mogelijkheid om de kwaliteit van het toezicht op verschillende niveaus te toetsen. De belangrijkste zaken die zijn meegewogen bij de beoordeling zijn opgesomd in bijlage 3.



Bij het handhavingsproces kan men aan de hand van de paragraaf 1.3 geschetste procesbeoordeling, beoordelen of het bevoegd gezag erin slaagt om de randvoorwaarden in te vullen voor het leveren van goed toezicht. De kenmerken waaraan getoetst wordt (onafhankelijk, transparant, toegerust en gericht) staan uitgewerkt in paragraaf 1.1. Daarnaast moet, conform de in paragraaf 1.2 gegeven definitie voor adequaat toezicht, ook sprake zijn van systematisch toezicht.

Bij individuele saneringen kan aan de hand van paragraaf 1.4 worden beoordeeld in welke mate het toezicht onafhankelijk, transparant, toegerust en gericht is uitgevoerd. Van deze controles moet een redelijke preventieve werking uitgaan om van adequaat toezicht te kunnen spreken. Bij saneringen wordt het effect van de controles in belangrijke mate bepaald door het belang van het aangrijpingspunt waar de controle op gericht is. De relevantie van de verschillende aangrijpingspunten kan aan de hand van paragraaf 1.5 worden beredeneerd. Indien op deze aangrijpingspunten goed toezicht is gehouden (transparante dossiervorming is hiervoor noodzakelijk), kan men uit het dossier afleiden of in die gevallen sprake is van adequaat toezicht.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat bij afgeronde saneringen aan de hand van het evaluatierapport kan worden achterhaald, of en in welke mate, er afwijkingen hebben plaatsgevonden. Daarvoor is een volledig en waarheidsgetrouw evaluatierapport nodig. Indien daarin relevante afwijkingen van afspraken zijn gemeld (paragraaf 1.5; bijlage 2), waarop de toezichthouder geen handhavingsacties heeft ondernomen, is geen sprake van “*een redelijke preventieve werking*” van het toezicht.

Het toezicht op saneringen in eigen beheer bij één bevoegd gezag is pas adequaat als voldoende individuele saneringen adequaat (goed en voldoende) zijn gehandhaafd *en* het handhavingsproces voldoet. Zoals vermeld in paragraaf 1.2 is de invulling van het begrip voldoende een beleidsmatige keuze. Voor die keuze zijn naast het hierboven uitgewerkte inzicht in de kwaliteit van het toezicht kwantitatieve gegevens nodig over aantallen en soorten saneringen en aantallen en soorten controles. Hiermee wordt het beeld compleet.

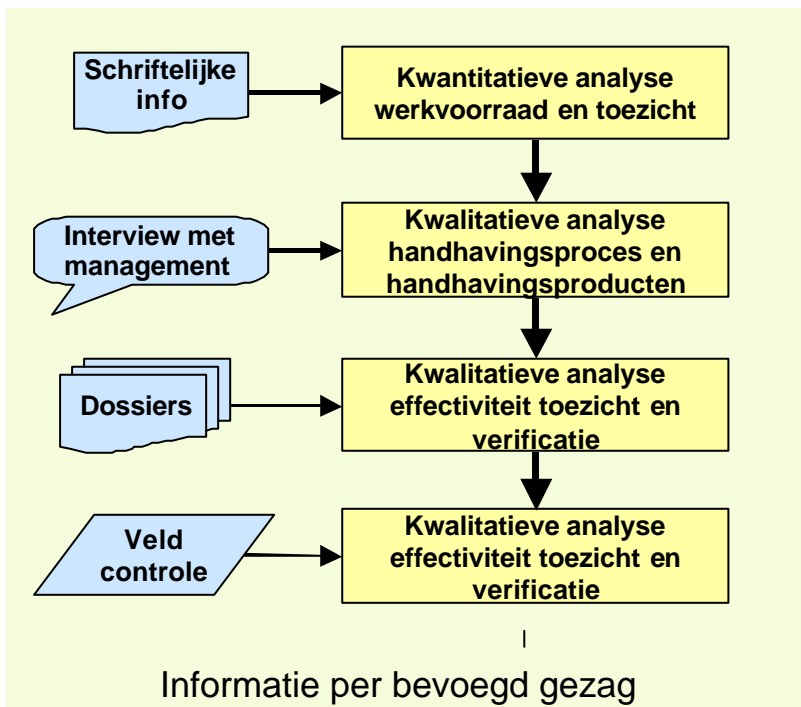


2 Werkwijze Toezicht op saneringen in eigen beheer

In dit hoofdstuk is de wijze uitgewerkt waarop de beoordeling van de handhaving bij saneringen in eigen beheer plaatsvindt. Deze werkwijze is gehanteerd bij het eerste onderzoek naar het toezicht op saneringen in eigen beheer door Wbb-bevoegde gezagen zoals dat medio 2001 is uitgevoerd. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport "Bodem in zicht".

2.1 Informatiebronnen

De VROM-Inspectie verzamelt informatie bij de verschillende bevoegde gezagen heeft in de volgende 4 stappen.



1. Eerst vraagt de VROM-Inspectie aan alle bevoegde gezagen een lijst met gegevens aan te leveren van de relevante saneringen in de onderzoeksperiode. Aan de hand hiervan wordt een landelijke kwantitatieve beeld opgesteld. Per bevoegd gezag worden een tiental dossiers geselecteerd voor nader onderzoek;
2. Aansluitend wordt door middel van interviews met het management en toezichthouders op basis van een vragenlijst een kwalitatieve analyse gemaakt van alle relevante onderdelen van het handhavingproces;
3. Vervolgens wordt een uitgebreide analyse uitgevoerd bij een selecte steekproef van dossiers van verschillende saneringen.



4. Tot slot worden bij ieder bevoegd gezag een veldcontrole bijgewoond om de werkwijze in de praktijk te ervaren.

Naast de bovengenoemde informatiebronnen die direct iets vertellen over de prestaties van het bevoegd gezag wordt bij ieder bevoegd gezag één of enkele saneringen uitgekozen voor een verificatieonderzoek. Met dit verificatieonderzoek wordt nagegaan of het saneringsresultaat naar verwachting is en welke invloed het toezicht daarop gehad heeft (of had kunnen hebben).

2.2 Kwantitatieve informatie

De Wbb-bevoegde gezagen worden ten minste vier weken voor het interview en dossieronderzoek schriftelijk benaderd. Hiermee wordt dit VROM-Inspectieonderzoek aangekondigd. Er wordt tevens verzocht om een aantal gespecificeerde gegevens over het aantal en aard van de saneringen in de onderzoeksperiode te leveren.

Met behulp van de ingewonnen gegevens wordt het kwantitatieve beeld van soorten saneringen en veldcontroles samengesteld. De verkregen lijst met saneringsgevallen wordt gebruikt om gericht dossiers te selecteren voor het dossieronderzoek.

2.3 Dossierselectie

Aantallen

Het aantal dossiers dat bij het dossieronderzoek bij de individuele bevoegde gezagen beoordeeld is, is afgestemd op twee zaken:

1. Het dossieronderzoek moet voldoende kwalitatieve informatie opleveren om voor ieder bevoegd gezag een individuele deelrapportage te maken. Dat betekent dat er in aanvulling op het interview ten minste 6 dossiers per bevoegd gezag worden beoordeeld. Bij de grotere bevoegde gezagen worden ten minste 10 dossiers beoordeeld;
2. Het dossieronderzoek moet voldoende dossiers omvatten om landelijk gezien te kunnen spreken van een van een representatieve steekproef. De steekproefgrootte is gesteld op ongeveer 10 % van de jaarlijks uitgevoerde saneringen.

Selectie van dossiers

De steekproef per bevoegd gezag moet verschillende types bodemsanering bevatten. De dossiers zijn hierop geselecteerd. Een ander belangrijk criterium is de aanwezigheid van een evaluatierapport. Dat moet in ten minste de helft van de gevallen voorhanden zijn. Andere gebruikte selectieparameters zijn:

- Uitgevoerde toezichtacties;
- Tijdsdruk op de sanering (gecombineerde sanerings/bouwprojecten);
- Urgentie;
- Positie van de milieukundige begeleiding;
- Soort opdrachtgever.

2.4 Interviews met management en toezichthouders

Bij ieder bevoegd gezag wordt het verantwoordelijke management en één of meerdere toezichthouders geïnterviewd. De interviews zijn gehouden aan de hand van een vragenlijst. De vragenlijst wordt vooraf aan de betrokkenen toegezonden.

De vragen hebben betrekking op de verschillende stappen van het handavingsproces en geven inzicht in de werkwijze, organisatie en bemensing. Samen met de schriftelijk aangeleverde gegevens ontstaat inzicht in de prestaties van het bevoegd gezag. Ook voor het toetsen van de kwaliteit van het toezicht bij individuele saneringen worden de antwoorden gebruikt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om zaken als functiescheiding, dossiervorming en opleiding en ervaring.

2.5 Dossieronderzoeken

Per bevoegd gezag selecteert de VROM-Inspectie ten minste 6 tot 10 saneringen voor een dossieronderzoek. In paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk is aangegeven aan de hand van welke criteria de selectie is gemaakt.

Bij de dossieronderzoeken beoordeelt de VROM-Inspectie per individuele sanering of sprake is van goed toezicht. Deze beoordeling heeft in drie stappen plaatsgevonden:

Stap 1: Transparantie en volledigheid van het dossier en typering van de sanering;



Stap 2: Beoordeling van de voorbereiding en voorwaarden van het toezicht;

Stap 3: Beoordeling van de uitvoering van het toezicht.

Voor elke stap wordt een gecombineerde vragenlijst en checklist gehanteerd. Met behulp van deze lijsten worden dossiers steeds op een uniforme wijze onderzocht.

Stap 1 betreft de beoordeling van het dossier in het algemeen. Daarbij wordt bekeken of alle benodigde formele stukken zoals plannen en beschikkingen aanwezig en duidelijk zijn en of er meldingen, verslagen, notities en aantekeningen in het dossier zijn opgenomen. Hiermee is een beeld gevormd van het soort sanering en de aangrijpingspunten die relevant zijn (bijlage 2).

Stap 2 betreft het beantwoorden van de vraag of er voldoende aangrijpingspunten voor de toezichthouder zijn. Voor deze stap zijn het saneringsplan en de goedkeuringsbeschikking belangrijke documenten. Bij relevante aangrijpingspunten wordt beoordeeld in hoeverre het saneringsplan en de beschikking voldoende houvast voor de toezichthouder bieden. De aanwezigheid van meldingen is een dergelijke voorwaarde.

Stap 3 betreft het beantwoorden van de vraag hoe het toezicht is uitgevoerd. Hierbij zijn toezichtplannen en toezichtrapporten belangrijke documenten. Telefoonnotities, faxen, brieven en prints van e-mails kunnen ook inzicht geven in uitgevoerde toezichtacties. Op basis van een vragenlijst brengt de VROM-Inspectie in beeld op welke aangrijpingspunten het toezicht gericht is geweest en of die onderdelen met voldoende diepgang zijn beoordeeld. Per sanering is beoordeeld wie het toezicht heeft uitgevoerd, hoe de dossiervorming is vormgegeven en in welke mate de werkwijze is vastgelegd en geborgd. Ook de wijze waarop het bevoegd gezag gereageerd heeft op afwijkingen wordt onderzocht. Dit is van belang voor een oordeel over de preventieve werking van de controles. Ook het evaluatierapport en de documenten die betrokken zijn bij de beoordeling daarvan zijn belangrijk. De VROM-Inspectie toetst in hoeverre de beoordeling van het evaluatierapport transparant, onafhankelijk en toegerust heeft plaatsgevonden.

Een goed evaluatierapport kan aanwijzingen geven over de vraag waar het toezicht zich tijdens de sanering op had moeten richten. De VROM-Inspectie toetst in hoeverre de saneerder is afgeweken van het saneringsplan, zonder dat dit tot acties van het bevoegd gezag heeft geleid. Hiermee kan een waardering van het uitgevoerde toezicht plaatsvinden.

Indien relevante stukken in het dossier ontbreken dan beperkt de VROM-Inspectie zich tot die fasen van het toezicht waarvoor de stukken wel aanwezig zijn. Als relevante stukken in het dossier ontbreken terwijl deze er wel zouden moeten zijn (bijvoorbeeld men geeft aan veldcontroles te hebben uitgevoerd, maar de controlerapporten ontbreken) dan wordt op dit punt het toezicht als onvoldoende beoordeeld.

Bij de selectie van dossiers is er voor gekozen ook dossiers te onderzoeken van saneringen die nog in uitvoering zijn. Dit betekent dat in die dossiers het evaluatierapport ontbreekt. Deze beoordeling is dan niet uitgevoerd. De werkwijze voor het dossieronderzoek en de stukken die daarvoor in het dossier aanwezig moeten zijn, is weergegeven in de onderstaande tabel.



Tabel 2: Overzicht dossieronderzoeken

Vraag	Dossier stukken	Resultaat
Stap 1: Transparantie van het dossier als geheel		
▪ Is het dossier volledig en eenduidig?	▪ alle	▪ Typering van de sanering
Stap 2: Voorbereiding van het toezicht		
▪ Bevat het dossier gegevens voor de toezichthouder om zich op het toezicht voor te bereiden?	▪ saneringsplan ▪ beschikking ▪ meldingen	een score op de kenmerken: ▪ gericht, ▪ toegerust, ▪ onafhankelijk, ▪ transparant
Stap 3: Uitvoering van het toezicht		
▪ Hoe is het toezicht uitgevoerd tijdens de uitvoering van de sanering? ▪ Welke afwijkingen zijn geconstateerd tijdens de uitvoering van de sanering? ▪ Hoe is het toezicht uitgevoerd na afloop van de sanering, beoordeling evaluatierapport? ▪ Welke afwijkingen zijn geconstateerd bij de beoordeling van het evaluatierapport? ▪ Welke afwijkingen zijn niet geconstateerd (bij veldcontroles en/of bij de beoordeling van het evaluatierapport)?	▪ rapportages/ verslagen van het toezicht ▪ faxen ▪ tel. notities ▪ brieven ▪ e-mails ▪ evaluatierapport	een kwalificatie in hoeverre sprake is van: ▪ systematisch toezicht ▪ preventieve werking

2.6 Veldcontrole

Bij alle bevoegde gezagen voert de VROM-Inspectie een veldcontrole uit. De uitvoering van het controlebezoek wordt niet uitputtend beoordeeld, maar gebruikt om een indruk te krijgen van de wijze waarop het toezicht in de praktijk is vormgegeven.

Naast het bijwonen van een veldbezoek vormt de VROM-Inspectie aan de hand van gesprekken met toezichthouders een beeld van de uitvoeringspraktijk. Hierbij zijn zaken zoals de registraties (urenregistratie, bezoeken registratie, meldingen registratie en voorraadbeheer) en het systeem van planning en prioritering aan de orde geweest. De indruk hiervan wordt meegewogen bij het oordeel van de VROM-Inspectie over de uitvoering van het toezicht op de kenmerken onafhankelijk, transparant, toegerust en gericht.



Bijlage 1 Proces elementen

Relatie tussen beoordeelde elementen van het handhavingsproces en de kwalificatie van het toezicht als zijnde onafhankelijk, transparant, toegerust en gericht.

Elementen van het beoordelingskader	Belangrijk vanwege			
	onafhankelijk	transparant	toegerust	gericht
Voornemens (beleid)				
Strategisch beleid				
Visie op rollen en taken	X	X	X	
Visie op inzet en prioriteiten		X	X	X
Operationeel beleid				
Vaststellen benodigde capaciteit		X	X	X
Handhavingsbeleid voor bodem		X	X	
Organisatie				
Taakomschrijvingen en taakverdeling				
Soorten toezicht			X	X
Functies en capaciteit	X	X	X	
Middelen			X	
Calamiteiten / acute inzetmogelijkheden			X	X
Voorraadbeheer				
Taakstelling per soort sanering		X		X
Werkvoorraad en overdrachtsmomenten		X	X	
Dossierbeheer				
Dossier onderdelen		X	X	
Eigenaren/beheerders		X	X	
Kwaliteitszorg				
Interne samenwerking en toetsing		X	X	
Procedures en werkinstructies		X	X	X
Uitvoering				
Vorbereiding				
Timing van de controlemomenten			X	X
Uitvoering controles				
Toezichtplannen / checklisten			X	X
Aantallen controles		X		
Uren per controle			X	
Verslaglegging		X		
Afwijkingen van SP tijdens uitvoering				
Aantallen en soort afwijking	X	X	X	
Terugkoppeling met VV		X		
Formalisieren		X	X	
Optreden		X	X	
Afwijkingen van SP bij evaluatierapport				
Aantallen en soort afwijking		X	X	
Optreden		X	X	
Evaluatie				
Operationeel				
Handhavingsfrequenties			X	
Bemensing			X	
Strategisch				
Beleidsinput			X	



Bijlage 2 Aangrijpingspunten

Globale waardering van het belang van mogelijke aangrijpingspunten voor het toezicht.

Aangrijpingspunt	Afwijking belangrijk vanwege		
	gevolgen	kans	gemak
Module algemeen			
1. Meldgedrag	+	+	++
2. Aanwezigheid documenten	++	+	+
3. Milieukundige begeleiding	++	+	-
4. Directievoering	+	+	-
Module grond ontgraving			
5. Inmeten van de ontgraving	+	++	-
6. Vaststellen grenzen van de ontgraving	+	++	-
7. Gescheiden houden van partijen grond/ materialen	++	+	-
8. Afvoer, kwaliteit en kwantiteit	+	++	+
9. Afvoer, registratie en bestemming	+	+	++
10. Aanvoer, toepassingslocatie i.r.t. kwaliteit	++	+	+
11. Aanvoer, registratie	+	++	++
12. Aanbrengen voorzieningen	+	-	+
Module grondwater of in situ, tijdsduur < 6 maanden			
13. Verwijderen drijfslag	++	++	+
14. Werking installaties	++	++	+
15. Registratie werking	+	+	++
16. Uitvoering meetprogramma	++	+	+
17. Resultaten meetprogramma	++	+	+
Module grondwater of in situ, tijdsduur > 6 maanden			
18. Inrichten voorzieningen	+	+	+
19. Werking proces/zuiveringsinstallaties	++	++	+
20. Registratie werking	+	+	++
21. Afvoer van afvalstoffen	+	++	+
22. Afvoer, registratie en bestemming	+	+	++
23. Uitvoering meet/bemonsteringsprogramma	++	+	+
24. Resultaten meetprogramma	++	+	+
25. Afwerken (afdichten/verwijderen filterputten en peilbuizen)	+	++	+
Module extensieve aanpak			
26. Inrichten voorzieningen	+	+	+
27. Uitvoering meetprogramma	++	+	+
28. Resultaten meetprogramma	++	+	+

Legenda: Een afwijking op het aangegeven aangrijpingspunt heeft of is:

- : weinig gevolgen, kleine kans en moeilijk meetbaar;
- +: relevante gevolgen, redelijke kans, meetbaar;
- ++: bijzonder relevante gevolgen, grote kans, makkelijk meetbaar.

Zie paragraaf 1.5 voor een toelichting



Bijlage 3 Meegewogen aspecten bij beoordeling

Overzicht van de belangrijkste zaken die worden meegewogen bij de beoordeling van de bevoegde gezagen.

	Organisatie en voorwaarden	Toezicht tijdens saneringen	Toezicht ER en nazorg
Onafhankelijk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Functiescheiding; ▪ Mate waarin de toezicht-houder bijdraagt aan consequenties bij afwijkingen, bijvoorbeeld d.m.v. brieven of interne notities; ▪ Werkafspraken met de afdeling handhaving en strafrechtelijke handhavers over de wijze van optreden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personele scheiding tussen handhaving, toezicht en vergunningverlening; ▪ Gebruik van zelfstandig verzamelde waarnemingen (bv monsters); ▪ Invloed van toezichthouders op wijze van afhandelen van afwijkingen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inbreng van beoordelaar saneringsplan en veldcontroleur bij beoordeling evaluatierapport; ▪ Gebruik van eigen (of ingehuurd) monsters en waarnemingen.
Transparant	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beleid voor afwijkingen en maatregelen; ▪ Duidelijke taakstellingen; ▪ Duidelijkheid en volledigheid van dossiers en registraties; ▪ Motivering van beschikkingen en aantekeningen bij het saneringsplan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Registratie van besteedde tijd, bezoeken, afwijkingen en maatregelen; ▪ Duidelijkheid en volledigheid bezoekverslagen; ▪ Transparantie van werkwijze bij veldcontroles. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Registratie van besteedde tijd, afwijkingen en maatregelen; ▪ Motivatie van de beoordeling; ▪ Transparantie van werkwijze bij beoordeling van evaluatierapporten.
Toegerust	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beleid voor afwijkingen en maatregelen; ▪ Handhaafbaarheid van beschikkingen; ▪ Voorraadbeheer; ▪ Voldoende capaciteit voor taakstellingen; ▪ Hulpmiddelen (geautomatiseerde systemen, checklists, monstername apparatuur, fotocamera, legitimatie enz.). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tijdens veldcontroles geconstateerde afwijkingen; ▪ Afwijkingen die blijken uit het evaluatierapport, maar niet geconstateerd zijn tijdens veldcontroles; ▪ Wijze van optreden bij afwijkingen en maatregelen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tijdens beoordeling evaluatierapport geconstateerde afwijkingen; ▪ Afwijkingen die blijken uit het evaluatierapport, maar niet aantoonbaar geconstateerd zijn; ▪ Wijze van optreden bij afwijkingen en maatregelen.
Gericht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Systeem en beleid voor planning en timing van controles; ▪ Systeem en beleid voor prioritering van controles; ▪ Aandacht voor planning en meldingen in saneringsplannen en beschikkingen. ▪ Systeem voor registratie van (nazorg)verplichtingen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Timing van de veldcontroles; ▪ Mate waarin aangrijpingspunten zijn gecontroleerd; ▪ Beschikbaarheid van meldingenregistraties. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bewaking van termijnen; ▪ Mate waarin aangrijpingspunten zijn gecontroleerd; ▪ Registratie van nazorgverplichtingen.

Beoordelingskader en werkwijze
onderzoek VROM-Inspectie
“Bodemkundige verificatie-onderzoeken”



1. Beoordelingskader verificatie-onderzoek

In het kader van het onderzoek is door toetsing van hypothesen vastgesteld of er sprake is van een afwijking t.o.v. het eerder vastgelegde saneringsresultaat en / of saneringsdoelstelling.

Afwijkingen kunnen variëren tussen beperkte overschrijding van de streefwaarde tot een sterke overschrijding van de interventiewaarde, al dan niet gepaard gaande met een risico's op verspreiding, humane risico's en/of risico's voor het ecosysteem.

Om de ernst van een geconstateerde afwijking, t.o.v. het eerder vastgelegde saneringsresultaat en / of saneringsdoelstelling, te kwalificeren is door de VROM-Inspectie onderscheid gemaakt tussen "afwijkingen" en "belangrijke afwijkingen". Een vastgestelde verontreiniging in het kader van een verificatie onderzoek kan worden gekenmerkt als "afwijking" of "belangrijke afwijking" wanneer deze niet eerder is geregistreerd. Een afwijking is gekwalificeerd als "belangrijk" wanneer één van de volgende criteria van toepassing is:

- In een restverontreiniging een matige verontreiniging aanwezig is en indicatief is vastgesteld dat er een risico is op verspreiding, voor het ecosysteem en/of voor de mens.
- In een restverontreiniging een sterke verontreiniging is vastgesteld.
- In de aanvulgrond de bodemgebruikswaarde¹⁶ 1, met als gebruiksfunctie "wonen en intensief gebruik (openbaar) groen", wordt overschreden.
- Een niet doelmatige saneringsmaatregel is toegepast, als gevolg waarvan de saneringsdoelstelling hoogstwaarschijnlijk niet zal worden gehaald.
- Een gedeelte van de sanering niet is uitgevoerd.

Met de introductie van het begrip "belangrijke afwijking" wordt een uitspraak gedaan over de kwaliteit van de uitgevoerde sanering, de mogelijke risico's en de noodzaak tot het treffen van aanvullende maatregelen. Dit laat onverlet dat bij een "afwijking" evenmin aan de geformuleerde saneringsdoelstelling is voldaan. In die gevallen zijn echter gezien de hoogte van de gemeten concentraties, het gebruik en de verwachte risico's, geen dan wel beperkte aanvullende maatregelen noodzakelijk.

Bij een "belangrijke afwijking" zal het bevoegd gezag in kennis worden gesteld van het resultaat van het verificatie-onderzoek en worden verzocht maatregelen te treffen. Hierbij kan worden gedacht aan:

- Mate en omvang van de verontreiniging in beeld brengen.
- Risico's nader bepalen.
- Aanvullende saneringsmaatregelen.
- Het opleggen van gebruiksbeperkingen.

Bij een "afwijking" zal het bevoegd gezag in kennis worden gesteld van het onderzoek en zonodig worden aanbevolen aanvullend onderzoek uit te voeren.

¹⁶ De bodemgebruikswaarde geeft aan welke kwaliteit een leeflaag na een functiegerichte sanering dient te hebben. Deze kwaliteit in samenhang met de dikte en constructie van de leeflaag resulteert bij een functiegerichte sanering in een duurzame oplossing die voldoende garantie geeft op veiligheid op de langere termijn. De bodemgebruikswaarde 1 wordt gehanteerd wanneer het gebruik van een locatie wordt gekenmerkt als "wonen en intensief gebruikt (openbaar) groen".



2. Werkwijze bodemkundig verificatie-onderzoek

2.1 Selectie locaties

In het kader van het SEB 2 project zijn tien dossiers, door middel van een representatieve steekproef, geselecteerd. Binnen deze steekproef is een dossier geselecteerd voor het verificatie-onderzoek. Hiervoor is gebruik gemaakt van een lijst met kritische punten (bijlage). Wanneer één of meerdere kritische punten van toepassing zijn op een saneringsgeval, is verondersteld dat er sprake is van een verhoogd risico op afwijkingen ten opzichte van het eerder vastgelegde saneringsresultaat en / of de saneringsdoelstelling. De hiervoor genoemde lijst is geen limitatieve opsomming. Ook andere feiten en/of omstandigheden, met een verhoogd risico op afwijkingen, hebben geleid tot de selectie van een locatie. Er is per bevoegd gezag gericht gezocht naar een dossier van een sanering met een relatief grote kans op afwijkingen (worst-case).

2.2 Beschrijving methodiek verificatie-onderzoek

Bij de uitvoering van een verificatie-onderzoek worden, na selectie van een locatie, twee fasen onderscheiden, te weten het dossieronderzoek en het veld- en laboratoriumonderzoek. Nadat een locatie is geselecteerd door de VROM-Inspectie, zijn alle door het bevoegd gezag beschikbaar gestelde en relevante documenten toegezonden aan het bodemkundig bureau. Het gaat hierbij om de resultaten van eerder verricht bodemonderzoek, het opgestelde saneringsplan, de afgegeven beschikking door het bevoegd gezag en het na sanering opgestelde evaluatierapport. Aan de hand van deze (beschikbare) informatie is dossieronderzoek uitgevoerd en is na analyse vastgesteld welke punten uit het saneringstraject kunnen worden gekenmerkt als kritisch.

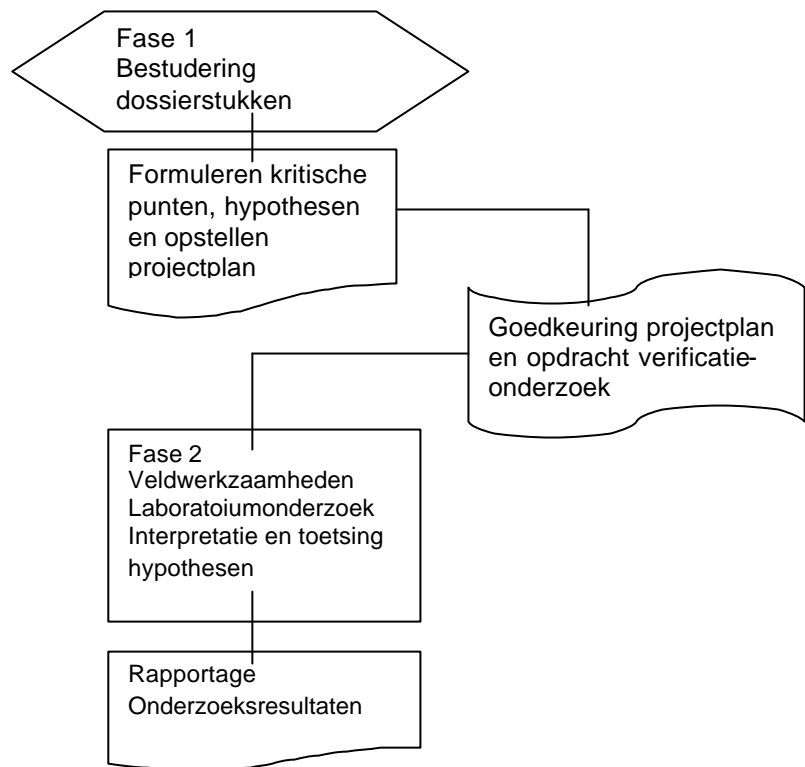
Aan de hand van de vastgestelde kritische punten zijn hypothesen geformuleerd voor het verificatie-onderzoek. Dit heeft geresulteerd in een bemonsteringsplan en de feitelijke uitvoering van een bodemonderzoek. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden wordt gekozen voor een geheel of gedeeltelijk verificatie-onderzoek van de saneringslocatie. De bemonsteringsplannen en analyses voor de verificatie-onderzoeken zijn afgeleid van:

- Het VKB protocol 6001 "Milieukundige begeleiding van landbodemsanering met conventionele methoden".
- Het VKB protocol 6002 "Milieukundige begeleiding van landbodemsanering met in situ methoden" toegepast.
- NEN 5740 "Onderzoeksstrategie bij verkennend onderzoek".
- NEN 5707 "Inspectie monsterneming en analyse van asbest in de bodem".

Op basis van de resultaten van het bodemonderzoek is vastgesteld of de hypothesen kunnen worden bevestigd of verworpen. Bij een geconstateerde afwijking zijn de oorzaken beschreven en is een indicatie gegeven van mogelijke risico's op verspreiding, humane risico's en/of ecologische risico's.



Het proces wordt hieronder schematisch weergegeven:





Bijlage

Onderstaand is een overzicht met kritische punten (niet limitatief) weergegeven. Dit overzicht is gebruikt voor de selectie van een bodemsaneringsproject voor een bodemkundig verificatie-onderzoek. De meest essentiële punten zijn in **vet** aangegeven.

Bodemonderzoek

- **Afperking van verontreiniging in grond en/of grondwater is onvolledig (belang groter naar mate er geen afperking is op T- of I-waarde niveau).**
- Afperking onder / nabij blijvende bebouwing.
- Onderzoekresultaten (kern en afperking) zijn meer dan 5 jaar oud (voorafgaand aan saneringsactiviteiten).
- Essentiële parameters zijn niet meegenomen in (vervolg-)onderzoek. Hierbij te denken aan exotische stoffen (specifieke bestrijdingsmiddelen, metalen anders dan de 8 uit het NEN-pakket, MTBE, minerale olie vluchtig [$< C10$]).
- **Afbraakproducten zijn niet onderzocht en/of afgeperkt. Dit betreft met name afbraakproducten van vluchtige gechloreerde koolwaterstoffen, zoals cis- en trans-1,2-dichlooretheen, vinylchloride etc..**
- **Geen onderzoek naar voorkomen of kans op voorkomen van specifieke zaklagen / verontreinigingen in diepe(re) watervoerende pakketten (met name vluchtige gechloreerde koolwaterstoffen en carbolineum / creosootolie).**
- **Geen historisch onderzoek naar mogelijke oorzaken / activiteiten.**
- Afwezigheid van afbraakproeven en bepaling essentiële parameters (denk aan ijzer, sulfaat, nitraat, fosfaat, DOC, TOC etc) in geval van biologisch gestimuleerde sanering.
- Geen beschrijving van potentiële verontreinigingen in de directe omgeving.
- Veel verschillende adviesbureaus betrokken geweest bij onderzoek (kans op 'verliezen' van informatie).
- Grote mate van vervolgonderzoeken.

Saneringsplan

- Saneringsdoelstelling niet eenduidig omschreven.
- **Saneringsdoelstelling niet gekoppeld aan eenduidige saneringsnormen (S-, T-, of I-waarde in grond en grondwater).**
- Saneringsdoelstelling gekoppeld aan behalen van 'stabiele eindsituatie'.
- Omschrijving monitoring gedurende sanering mist.
- Omschrijving uitkeuring van de grondverontreiniging (put of in-situ sanering) mist.
- Geen toepassing van nieuwe peilbuizen voor uitkeuring van in-situ en/of grondwatersanering.
- **Saneringstechniek in experimentele fase. Dit betreft met name in-situ saneringstechnieken, te denken valt aan: chemische oxidatie, ozoninjectie, biologische afbraak, al of niet gestimuleerd (met name van vluchtige gechloreerde koolwaterstoffen), slurry-injectie, electroreclamatie, persluchtinjectie (leem/veen/klei), toepassing UVB-bronnen. In geval van twijfel kan Geofox aangeven of een specifieke techniek als experimenteel moet worden beschouwd.**
- Afwezigheid van afbraakproeven en bepaling essentiële parameters (denk aan ijzer, sulfaat, nitraat, fosfaat, DOC, TOC etc) in geval van biologisch gestimuleerde sanering.
- **Mogelijke belangenverstreming tussen adviesbureau en aannemer, adviesbureau en ontwikkelende partij en/of aannemer en ontwikkelende partij.**
- **Mogelijke belangenverstreming tussen ontwikkelaar en bevoegd gezag.**

Beschikking

- **Verschil saneringsdoelstelling tussen beschikking (vaak multifunctioneel) en saneringsplan.**
- Saneringsdoelstelling gekoppeld aan behalen van 'stabiele eindsituatie'.
- Geen eenduidig protocol voor uitkeuring sanering, bepaling van behalen van gewenste eindresultaat (kan ook in saneringsplan staan).
- **Aanwezigheid beschikking.**



Evaluatierapport

- **Geen evaluatierapport beschikbaar.**
- Alleen evaluatierapport voor grondsanering (conventioneel) beschikbaar, niet voor grondwater.
- Saneringstermijn van grondwatersanering en/of in-situ sanering beduidend korter dan aangegeven in het saneringsplan.
- **Restverontreiniging onvoldoende afgeperkt (met name van belang bij blijvende bebouwing).**
- Nazorg niet eenduidig vastgelegd (monitoring en termijn).
- Eindsituatie is 'stabiele eindsituatie'.
- Sanering met grootschalig grondverzet, zonder duidelijk grondstromenplan en beoordeling hergebruiksmogelijkheden (toepassing Bouwstoffenbesluit).
- Geen nieuwe meetpunten (peilbuizen, grondmonsters bij in-situ) toegepast voor eindkeuring.
- **Beëindiging van sanering op basis van 'stagnatie' (van toepassing voor in-situ en grondwatersaneringen).**
- Geen beoordeling van bodemkwaliteit buiten damwanden in geval van conventionele sanering (NB niet van toepassing voor deelsaneringen).
- **Mogelijke belangenverstrengeling tussen adviesbureau en aannemer, adviesbureau en ontwikkelende partij en/of aannemer en ontwikkelende partij.**
- **Mogelijke belangenverstrengeling tussen ontwikkelaar en bevoegd gezag.**
- Grote mate van afwijkingen tussen situatie saneringsplan en uitvoering (vergelijk ontgravingstekeningen, aanleg in-situ systeem)

Daarnaast geldt in algemene zin dat het dossier compleet, toegankelijk en ordelijk dient te zijn.

Minimum-criteria voor toezicht op bodemsaneringen



Inhoudsopgave

1	Inleiding	ii
2	Het begrip adequaat toezicht	iii
3	Het professionele handhavingproces	iv
3.1	Normstelling en instrumentkeuze	iv
3.2	Doelen en condities	iv
3.3	Strategie en werkwijze	v
3.4	Uitvoering	vi
3.5	Evaluatie	vi
4	Controlemethoden en frequenties	vii
4.1	Aanvangsbeoordeling	vii
4.2	Fysieke inspecties	vii
4.3	Referentie monsternamen op verschillende momenten;	vii
4.4	Administratieve controles en ketentoezicht;	vii
4.5	Beoordeling monitorings en evaluatierapporten	viii
4.6	Verificatief bodem/grondwater onderzoek	viii



1 Inleiding

Bij dit vervolgonderzoek naar het toezicht op saneringen in eigen beheer is gesignaleerd dat het ontbreken van een vastgesteld adequaat niveau een belemmering vormt voor verdere verbeteringen. Om de ontwikkeling van een adequaat niveau van toezicht en handhaving bij saneringen te ondersteunen heeft de VROM-Inspectie deze minimale criteria opgesteld. Hierbij is gebruik gemaakt van veel voorbeeldmateriaal van de bevoegde gezagen, de informatie die is verkregen tijdens de onderzoeken en een vijftal gerichte interviews bij provincies en gemeenten. Met deze minimale criteria geeft de VROM-Inspectie aan wat zij als het minimum beschouwd voor bestuurlijk toezicht op bodemsaneringen.

Deze minimale criteria sluiten aan bij eerdere documenten waarin een kader wordt geboden voor het organiseren en uitvoeren van toezicht en handhaving. De VROM-Inspectie vindt dat bij het uitwerken van de nationale normbladen (SIKB 8001 en 8002) rekening gehouden moet worden met de criteria uit deze nota. Hierbij moet tevens de aansluiting met de kwaliteitscriteria voor de professionalisering van de milieuhandhaving van 1 november 2002 worden verzekerd.

Het beoordelingskader dat door de VROM-Inspectie bij het onderzoek Bodem in Zicht is gehanteerd geeft de kwalitatieve uitgangspunten waaraan het toezicht op bodemsaneringen in eigen beheer minimaal moet voldoen: onafhankelijk, transparant, toegerust en gericht. De samenhang met het professionele handhavingproces is weergegeven in hoofdstuk 3. Voor het definiëren van een adequaat niveau is ook een kwantitatieve component noodzakelijk. Van deze kwantitatieve component is in hoofdstuk 4 voor een aantal taken aangegeven wat volgens de VROM-Inspectie het absolute minimum is.



2 Het begrip adequaat toezicht

De verantwoordelijkheid om adequaat toezicht te houden op de naleving van wetgeving is neergelegd bij het bevoegd gezag. De precieze invulling van het begrip adequaat is een politieke afweging. Voor een goede afweging is inzicht nodig in de effecten van toezicht en handhaving in relatie tot de kwaliteit en kwantiteit daarvan. De VROM-Inspectie is van mening dat bodemtoezicht de volgende effecten moet bewerkstelligen:

- **Inzicht in de mate van naleving van wettelijke vereisten;**
- **Preventieve werking op de naleving van wettelijke vereisten;**
- **Beperking van feitelijke risico's voor mens en milieu.**

Voor het uitvoeren van dit toezicht heeft het bevoegd gezag bevoegdheden en sanctiemogelijkheden. Indien dit dusdanig worden ingezet dat de bovenstaande effecten in voldoende mate worden bewerkstelligd, is sprake van adequaat toezicht.

Er kan alleen sprake zijn van adequaat toezicht indien het gehele proces van signaleren, controleren en optreden goed in orde is. Deze minimale criteria gaan daarom over toezicht én handhaving.



3 Het professionele handhavingproces

Voor het organiseren en uitvoeren van adequaat toezicht zijn kwaliteitscriteria opgesteld in het project "professionalisering van de handhaving". Deze kwaliteitscriteria zijn geordend op basis van een beleidscyclus, waarbij het toezicht een continue proces vormt. De algemene kwaliteitscriteria uit het project professionalisering van de handhaving kunnen voor het toezicht op saneringen nader worden uitgewerkt. Dat is nodig vanwege de specifieke technische, juridische en procesmatige aspecten van bodemverontreinigingen en bodemsaneringen.

3.1 Normstelling en instrumentkeuze

Het vertrekpunt voor het handhavingproces is normstelling en instrumentkeuze. Deze stap omvat bij saneringen onder andere het goedgekeurde saneringsplan. Voorwaarde voor adequaat toezicht is de handhaafbaarheid van dit plan. Hierbij heeft de beoordelaar een belangrijke toetsende rol.

Voorwaarden voor het toezicht

In saneringsplannen moet naast een meetbare saneringsdoelstelling, zijn aangegeven binnen welke (tijds)marges de activiteiten zullen blijven. Er moet duidelijk (meetbaar) zijn vastgelegd wanneer nog gehandeld wordt conform het plan. Aangrijpingspunten voor toezicht moeten duidelijk uit het saneringsplan naar voren komen.

Bij de beoordeling van saneringsplannen moet nadrukkelijk worden getoetst of het plan voldoende concreet en handhaafbaar is. Er moet worden nagegaan of het plan voldoende rekening houdt met de feitelijke omstandigheden op de saneringslocatie, liefst aan de hand van een locatiebezoek. Meldingsmomenten moeten in de beschikking worden opgenomen voorzover zij niet zijn gesteld in algemeen geldende regels.

De VROM-Inspectie beschouwd het correct verwijderen van verontreinigde grond als een onderdeel van het saneringsproces. Zolang niet alle verontreinigde grond is verwerkt, is hergebruikt, of is afgegeven aan een erkende verwerker kan er geen sprake van zijn dat de sanering in zijn geheel is afgerond.

3.2 Doelen en condities

Onder doelen en condities vallen de kwaliteitscriteria probleemanalyse, prioriteitenstelling, borging personele en financiële middelen en organisatorische condities. Voor het bodemtoezicht moet zicht bestaan op de taken die voortvloeien uit:

Werkvoorraadbeheer

- locaties met een beschikking ernst en urgentie (termijnbewaking);
- locaties met een beschikking goedkeuring saneringsplan (het saneringsprogramma);
- activiteiten met ernstig verontreinigde grond waarvoor geen goedgekeurd saneringsplan bestaat (klachtmeldingen, ongewone voorvallen, zorgplicht en illegale saneringen);
- grondstromenketen toezicht;
- beheers- en beveiligingsmaatregelen;
- zorg en nazorgbepalingen.

Prioriteiten stellen

Het toezicht moet zich bij voorkeur richten op de situaties waar het in hoge mate de in hoofdstuk 2 genoemde effecten oplevert. Het stellen van prioriteiten is noodzakelijk omdat niet alle locaties even intensief gecontroleerd kunnen worden en de effecten van het toezicht variëren met de verscheidenheid aan locaties en controlemogelijkheden. Prioriteitstelling kan gebeuren aan de



hand van een indeling in soorten saneringen (spelers, aard en omvang verontreinigingen enz), een lijst met kritische punten (bijvoorbeeld nazorg in woongebieden of omvang van grondstromen) en de mogelijkheid om verschillende controlemethoden effectief te hanteren. Bij de prioriteitstelling moet rekening gehouden worden met de mix van controlemethoden uit paragraaf 3.3.

Opleiding en ervaring van toezichthouders

Goed opgeleide en ervaren toezichthouders zijn essentieel voor de effectiviteit van het toezicht. Toezichthouders bij bodemsaneringen moeten kennis en vaardigheden op het gebied van milieukundige begeleiding en handhaving combineren met kennis van wetgeving, normen, protocollen en richtlijnen. Vanwege de complexiteit van het toezicht op bodemsaneringen is het nodig dat de toezichthouders hierin gespecialiseerd zijn en dit een substantieel onderdeel vormt van hun taak. Verder moet de mogelijkheid geboden worden voor verdere kennisontwikkeling en –uitwisseling.

Onafhankelijk opereren

De onafhankelijkheid van het toezicht is één van de organisatorische kwaliteitscriteria. Onafhankelijkheid richt zich zowel op de toezichthouders als op de gebruikte informatiebronnen. Bij toezicht op saneringen betekent dit dat er sprake moet zijn van functiescheiding tussen de beoordelaar van saneringsplannen en de toezichthouder. Onafhankelijk opereren betekent dat de toezichthouder een duidelijke invloed moet hebben op de consequenties die verbonden worden aan overtredingen en afwijkingen van het saneringsplan, tijdens én na afloop van saneringen. Toezichthouders moeten kunnen beschikken over onafhankelijke informatie en zelfstandig prioriteiten kunnen stellen.

3.3 Strategie en werkwijze

De kwaliteitscriteria uit deze processtap gaan over de vraag of het bevoegd gezag handelt op grond van een nalevingsstrategie waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.

Mix van controlemethoden

Bij het toezicht op de locaties die conform de vorige paragraaf tot de werkvoorraad behoren, kunnen verschillende vormen van toezicht worden ingezet. Hierbij moet maatwerk geleverd kunnen worden door middel van het hanteren van verschillende controlemethoden:

- Aanvangsbeoordeling;
- Fysieke inspecties op verschillende momenten;
- Referentie monsternamen op verschillende momenten;
- Administratieve controle bewijsmiddelen en ketentoezicht op grondstromen;
- Beoordeling monitoringsrapporten en evaluatierapport;
- Verificatief bodem/grondwater onderzoek.

Bij het toezicht op saneringen moet het bevoegd gezag een mix van de bovengenoemde methoden hanteren, om te kunnen spreken van adequaat toezicht. In hoofdstuk 4 is per controlemethode aangegeven wat de VROM-Inspectie beschouwd als minimum inzet.

Planmatige aanpak

De werkwijze bij veel saneringen kan worden beschreven aan de hand van een standaard planmatige aanpak, sommige saneringen echter verdienen een eigen toezichtplan. Uitgangspunt moet de inzet van een op maat gemaakte instrumentenmix zijn. De planmatige aanpak kan worden verankerd in het kwaliteitsborgingsstelsel in de vorm van protocollen en werkinstructies.

Afwijkingen

Toezicht bestaat uit het beoordelen of activiteiten in overeenstemming zijn met de geldende regels. Bij bodemsaneringen ligt een belangrijk deel van deze regels vast in het saneringsplan. Indien wordt afgeweken van het goedgekeurde saneringsplan is naar de mening van de VROM-Inspectie sprake van het niet-naleven van regels en daarmee van een overtreding. Aan overtredingen moet door het bevoegd gezag altijd een vervolg worden gegeven. Dat vervolg kan bij kleine afwijkingen beperkt blijven tot het bevestigen van de afwijking met een brief waarin is gesteld dat de feitelijke gang van zaken goed moet worden aangegeven en gemotiveerd in het evaluatierapport. Bij belangrijke afwijkingen (zie voor een nadere specificatie daarvan het hoofdrapport Bodem in Zicht II, onderdeel bodemkundig verificatieonderzoek) moet het bevoegd gezag handhavend optreden. In het geval van belangrijke afwijkingen moet de feitelijke situatie weer in overeenstemming met het



saneringsplan worden gebracht, of er is een aangepast saneringsplan nodig. Dit nieuwe saneringsplan moet weer met een beschikking worden goedgekeurd.

Op deze manier kunnen afwijkingen in drie categorieën worden verdeeld:

Geen overtreding	1. Afwijking binnen marges van saneringsplan	Formaliseren in evaluatierapport
Overtreding (geconstateerd of gemeld)	2. Kleine afwijking van saneringsplan	
	3. Belangrijke afwijking van saneringsplan	Aangepast saneringsplan nodig / Handhavend optreden

Handhavingsstrategie

Het bevoegd gezag moet een strategie hebben voor het toepassen van sancties (handhavend optreden). De handhavingsstrategie moet enerzijds aansluiten bij de verschillende situaties uit de werkvoorraad zoals aangegeven onder “doelen en condities” en anderzijds aansluiten bij de verschillende sanctiemogelijkheden. Zowel de sanctiemogelijkheden uit de Wm (aanschrijving met handhavingsparagraaf / dwangsom / bestuursdwang), als de sanctiemogelijkheden uit de Wet bodembescherming (bevelsinstrumentarium) moeten hierin worden beschouwd. Naast de bestuursrechtelijke acties moeten ook de strafrechtelijke consequenties worden aangegeven.

3.4 Uitvoering

Onder deze processtap valt het criterium handhavingsuitvoeringsprogramma. De programmering van de capaciteit voor het toezicht op bodemsaneringen moet een onderdeel zijn van de normale plannings cyclus. Daarbij moet jaarlijks bekeken worden of de beschikbare capaciteit en middelen en de kennis en vaardigheden van de toezichthouders toereikend zijn voor de gewenste toezichtinspanning. Bij voorkeur aan de hand van een systeem met kentallen en prioriteitstellingen. De omvang van de handhavingscapaciteit moet dusdanig zijn dat het toezicht de beoogde effecten bewerkstelligd. De precieze grootte hangt samen met de mate waarin de toezichthouders ondersteund worden en de kennis en vaardigheden die zij bezitten.

Programmering

Het handhavingsuitvoeringsprogramma voor toezicht op bodemsaneringen verschilt van het programma voor inrichtinggebonden toezicht. In het programma moet rekening gehouden worden met de inzet van alle verschillende controlemethoden. Ook moet rekening worden gehouden met voldoende capaciteit voor hercontroles en het inzetten van sanctiemiddelen. Bodemsaneringen zijn projectmatige activiteiten waarbij veel controlemomenten voortvloeien uit de saneringsfase en niet autonoom door het bevoegde gezag bepaald kunnen worden. Om adequaat toezicht te kunnen houden is het essentieel dat het bevoegd gezag overzicht houdt van de bestaande werkvoorraad en zeer frequent plant welke controles uitgevoerd moeten worden. Toezichthouders moeten dus een continue veranderende werklíst hebben.

3.5 Evaluatie

Het toezicht op bodemsaneringen moet een integraal onderdeel zijn van het kwaliteitsborgingsysteem van de organisatie. De monitoring van de resultaten van de toezicht en handhavingsactiviteiten moet aansluiten bij de betreffende kwaliteitscriteria van de professionalisering van de handhaving.



4 Controlemethoden en frequenties

Bij toezicht op bodemsaneringen kan op verschillende manier gewerkt worden. In dit hoofdstuk zijn verschillende controlemethoden genoemd. Het bevoegd gezag moet een mix van deze methoden hanteren, om te kunnen spreken van adequaat toezicht. De VROM-Inspectie beschouwt de volgende inzet als het minimum.

100%

4.1 Aanvangsbeoordeling

Voordat de feitelijke saneringswerkzaamheden beginnen moet ieder saneringsdossier door de toezichthouder beoordeeld worden. Bij deze aanvangsbeoordeling moet worden afgewogen welke toezichtmomenten en toezichtmogelijkheden bij dit dossier gebruikt gaan worden. Het resultaat van deze controle is een planning voor het verdere toezicht op de locatie. Een dergelijke planning is nodig voor alle locaties.

De beoordeling wordt bij voorkeur uitgevoerd aan de hand van beleidscriteria die door het bestuur zijn vastgesteld. Van de beoordeling moet een verslag zijn en de momenten (voorlopige data) en wijze waarop controle plaatsvindt moet worden vastgelegd in een geautomatiseerd systeem.

100%
= 1x

4.2 Fysieke inspecties

Controles op de saneringslocatie, inclusief de controle van relevante administraties, worden aangeduid met de naam fysieke inspectie. Fysieke inspecties zijn een essentieel onderdeel van het toezicht. Met name op kritieke momenten moet er door het bevoegd gezag fysieke inspectie plaatsvinden. De VROM-Inspectie is van mening dat ook eenvoudige saneringen ten minste éénmaal fysiek geïnspecteerd dienen te worden. Hiervan kan alleen gemotiveerd worden afgeweken indien sprake is van een toezichtbeleid dat is gebaseerd op de afweging van risico's.

Regelmatig

4.3 Referentie monsternamen op verschillende momenten;

De chemische kwaliteit van de bodem en het grondwater kan alleen door middel van monsternamen worden bepaald. Het bevoegd gezag moet ervoor zorgdragen dat zij beschikt over onafhankelijk getoetste gegevens (referentiewaarden). Zij moet dus regelmatig zelf monsters (laten) nemen van putwanden, putbodems, aanvulgrond en grondwater. Bij het bepalen van de frequentie van eigen monsternamen moet de mate van onafhankelijkheid van de milieukundige begeleiding worden meegewogen.

Significant
deel
grondstromen

4.4 Administratieve controles en ketentoezicht;

Verschiede soorten overtredingen kunnen alleen effectief aan het licht gebracht worden met administratieve controles en ketentoezicht. Bij een administratieve controle worden bewijsstukken uit de administratie van de opdrachtgever, de aannemer, de ontvanger en afzender van grond en het ingenieursbureau met elkaar in verband gebracht. Administratieve controles waarbij documenten zoals offertes, bestekken, facturen, balansen, logboeken, notulen en afvalstoffenadministratie worden vergeleken zijn bij uitstek geschikt om grondstromen te controleren. Bij dergelijk ketentoezicht wordt een fysieke partij gevolgd door de keten. Hiertoe worden bewijsstukken uit de administratie van de verschillende betrokkenen met elkaar in verband gebracht. Hierbij moet ook de kwaliteit van het materiaal worden beschouwd.



De VROM-Inspectie is van mening dat er van administratief en ketentoezicht een grote preventieve werking uitgaat. Toezicht op grondstromen is een landelijk speerpunt. Het bevoegd gezag moet de verwijderings- en hergebruiksketen bij een significant gedeelte van alle grondstromen controleren. Deze controles worden bij voorkeur projectmatig opgezet.

4.5 Beoordeling monitorings en evaluatierapporten

100%

Bij beheers-, zorg- en nazorgsituaties moeten alle monitoringsrapporten beoordeeld worden. Bij iedere sanering is een beoordeling van het evaluatierapport noodzakelijk. Er moet getoetst worden of de saneringsdoelstelling is behaald en of alle ketenaspecten goed zijn nageleefd.

4.6 Verificatief bodem/grondwater onderzoek.

Ten minste
20 % locaties

Het bevoegd gezag moet na afronding van de saneringswerkzaamheden bij een significant aantal locaties (ten minste bij 20 %) een verificatieonderzoek uitvoeren. De onderzoeksopzet moet per locatie op maat gemaakt worden. Hiermee moet worden getoetst of de doelstelling is bereikt en/of het evaluatierapport juist is. Verificatieonderzoeken kunnen worden uitgevoerd tijdens en/of na afloop van saneringen. Locaties moeten worden geselecteerd op basis van een steekproef en indien er gerede twijfel over de naleving van het saneringsplan is. Indien het bevoegd gezag beleid heeft ontwikkeld waarmee locaties bewust geselecteerd worden voor een verificatieonderzoek kan het aantal onderzoeken beperkt worden.