

Eindrapport

***Aanvullende
Verdiepingslag
Nalevingstekort
Bodemstelsel***



NEXT STEP MANAGEMENT



NEXT STEP MANAGEMENT

Marshallaan 91

3223 HC Hellevoetsluis

info@nextstepmanagement.nl

www.nextstepmanagement.nl

Aanvullende verdiepingsslag nalevingstekort bodemstelsel

Datum	1 december 2021
Auteur(s)	dr. ing. Martin de Bree MBA
Exemplaarnummer	NSM21013n.03
Aantal pagina's	33
Aantal bijlagen	5
Opdrachtgever	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Projectnaam	Aanvullende verdiepingsslag nalevingstekort bodemstelsel
Projectnummer	NSM21013

Inhoud

Samenvatting.....	4
1. Inleiding.....	7
2. Doel	7
3. Overwegingen en aanpak.....	8
Overwegingen	8
Aanpak.....	10
4. Bevindingen.....	11
Belevingen nalevingstekort.....	11
Risico's.....	12
Oorzaken nalevingstekort en overige knelpunten	13
Vertrouwen	15
Behoeftte aan verder onderzoek.....	17
5. Discussie	17
Verwachtingen	17
Vertrouwen	18
Ernst van het nalevingstekort.....	18
Beoordelen van risico's	19
Focus en strategie ILT	19
Informatiepositie ILT	20
Dubbelingen in het stelsel.....	20
Praktische oplossingen	21

6.	Conclusies en aanbevelingen	21
	Conclusies.....	21
	Aanbevelingen.....	21
7.	Referenties	24
Bijlage 1	Interviewees	25
Bijlage 2	Interviewvragen en toelichting	26
Bijlage 3	Deelnemers groepsgesprekken	31
Bijlage 4	Beschrijving Socratisch kort betoog	32
Bijlage 5	Aanzet tot plan van aanpak meten naleving(stekort).....	33

Samenvatting

In het kader van het programma versterking bodemstelsel is als onderdeel van het deelproject VTH een aanvullende verdiepingsslag uitgevoerd met betrekking tot het nalevingstekort. Hiervoor is gekozen omdat er discussie bestaat over de aard, ernst, oorzaak en impact van dit tekort.

Doel van de verdieping was om de verschillen in beleving met betrekking tot het nalevingstekort te inventariseren, bij te dragen aan het vertrouwen tussen partijen en te bepalen welke vragen leven en welke behoefte bestaat aan eventueel aanvullend onderzoek.

De verdiepingsslag is uitgevoerd in drie fasen. In de eerste fase zijn dertig betrokkenen geïnterviewd. Hierbij is onder meer informatie verzameld over de subjectieve duiding van het nalevingstekort, de oorzaken, het eventuele wantrouwen tussen partijen en de mogelijkheden om tot verbetering te komen. Ook is gevraagd naar de risico's in het stelsel en de behoefte aan nader onderzoek. In de tweede fase zijn drie groepsgesprekken gevoerd met in totaal tweeëntwintig personen die merendeels ook waren geïnterviewd. Het doel hiervan was om aanvullende informatie te verzamelen én deze partijen in een veilige omgeving kennis te laten nemen van de verschillende perspectieven, vragen en zorgpunten die leven en zo te komen tot meer wederzijds begrip en vertrouwen. Tevens is in deze groepsgesprekken een concept voorstel over de op te zetten structuur van de dialoog voor de toekomst met een ruwe agenda aan de deelnemers voorgelegd met verzoek om reactie.

Op basis van de bevindingen zijn de volgende **conclusies** getrokken.

Een eerste belangrijke conclusie is dat er zeer uiteenlopende opvattingen zijn tussen sector en toezichthouders over het nalevingstekort. Dat regelovertredingen voorkomen is niet zo zeer een punt van verschil, als wel de ernst van de overtredingen in relatie tot de bodemkwaliteit enerzijds en het totaal aan gereguleerde werkzaamheden anderzijds. De werkelijke omvang van het probleem blijft onduidelijk door gebrek aan feitelijke informatie. Dit geldt ook voor de eventuele werkzaamheden die zich buiten het zicht van toezicht afspeelen. Ook speelt mee dat overheidstoezichthouders en sector verschillend aankijken tegen risico's. De toezichthouders stellen risico's op algemeen – dus onafhankelijk van de praktische situationele omstandigheden – niveau vast. De sector ziet risico's meer in het licht van een bepaald concreet project.

Een tweede conclusie heeft betrekking op het vertrouwen tussen de partijen. Partijen zijn van oordeel dat er een aanzienlijke mate van wantrouwen is in de sector. Dit is een serieus probleem omdat vertrouwen onontbeerlijk is voor de goede werking van het publiek-private stelsel. Tegelijkertijd zijn er wel signalen die er op duiden dat verbetering van vertrouwen mogelijk is. Zo geven alle partijen aan bereid te zijn tot overleg en samenwerking. Daarnaast is in de groepsgesprekken van dit project gebleken dat inhoudelijk met elkaar in gesprek gaan al een

positieve invloed heeft op de perceptie van vertrouwen, ook al zijn de verschillen van opvatting nog niet direct van tafel.

Een derde conclusie betreft de rolverdeling in het stelsel. Door een aantal partijen wordt aangegeven dat men dit niet optimaal of onduidelijk vindt. Zo ervaart men het toezicht op certificerende instellingen en bedrijven soms als dubbel omdat de ILT gevoelsmatig respectievelijk het werk van de Raad voor Accreditatie en de certificerende instellingen over doet. Tegelijkertijd ontbreekt het aan een goed overzicht van de werking van het stelsel als geheel, inclusief sterke en zwakke kanten van de governance en de checks en balances in het stelsel.

Een vierde en laatste conclusie betreft dat er behoefte is aan een oplossing voor dilemma's met regels die zorgen voor problemen tijdens concrete projecten. Nu doen zich soms situaties voor dat volgens de regels werken niet mogelijk of onverstandig is. Ook gebeurt het regelmatig dat er onduidelijkheid is over de interpretatie van een bepaalde regel in een specifiek lopend project. Het is nu erg lastig om op dergelijke dilemma's praktisch uitsluitsel te geven over hoe te handelen.

Gegeven de bevindingen en conclusies doen wij de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Onderzoek de mogelijkheid en overweeg om de grip van ILT op het bodemstelsel te versterken door primair het zelfregulerende vermogen van het gehele stelsel te beoordelen. Hierbij is het essentieel dat ILT met name kritisch beoordeelt of (a) de opzet en werking van het stelsel voldoende waarborgen heeft en of (b) de papieren en fysieke werkelijkheid overeenkomen. Onderzocht zou onder meer moeten worden hoe een passend concreet toezichtsarrangement er uit zou moeten zien, hoe een en ander formeel wettelijk kan worden geregeld en wat deze andere focus betekent voor de benodigde capaciteit en competenties van ILT.

Aanbeveling 2: Creëer een overlegstructuur met een zodanige opdrachtstelling en mandaat dat de huidige knelpunten (zowel fundamenteel als praktisch) kunnen worden opgelost. Aanbevolen wordt dat zowel het ministerie als de uitvoerende toezichthouders deelnemen, alsook de private partijen. Aanbevolen wordt de volgende punten te agenderen:

- Een te ontwikkelen gezamenlijk methodiek om de naleving te meten. Hierbij is het van belang dat partijen duidelijke afspraken maken over de wijze waarop de ernst en impact van de afwijkingen en overtredingen wordt meegewogen. Zie bijlage 5 voor een eerste aanzet voor een plan van aanpak.
- De implicaties van de (nieuwe) verhoudingen zoals ten aanzien van rolverdeling, governance binnen en werking van het stelsel.

- De vraag hoe met de verschillende regels moet worden omgegaan. Relevant hierbij is het onderscheid in wettelijke en niet-wettelijke en publiek-private regels met een hieraan gekoppelde wijze van gebruiken.
- De structurele mogelijkheden binnen en buiten het stelsel om ten koste van de bodemkwaliteit financieel gewin te behalen en wat hieraan kan worden gedaan.
- De vraag hoe met risicobeoordeling om te gaan. Wat is de relatie tussen algemene risico's zoals geduid door ILT en RIVM en situationele risico's. Ook van belang is de vraag hoe de kwaliteit van de risicobeheersing door de sector in relatie tot de specifieke omstandigheden van een project moet worden beoordeeld.

Aanbeveling 3: Overweeg een informeel interventieteam in te stellen dat snel antwoord kan geven op praktische dilemma's die spelen bij lopende projecten waarbij het praktisch gezien moeilijk of onmogelijk is om volgens de letter van de regels te werken, maar de bodemkwaliteit niet in gevaar komt. Het is uiteraard van belang dat dit team het mandaat en vertrouwen heeft van alle partijen om met gezag te kunnen beslissen. Daarnaast is het van belang dat de voorgelegde gevallen goed worden gedocumenteerd zodat hiervan kan worden geleerd ter verdere verbetering van het stelsel. Mogelijk kan gebruik worden gemaakt van bestaande infrastructuur zoals Bodem+, zij het dat dan wel nadrukkelijk moet worden beoordeeld wat moet worden aangepast aan mandaat en werkwijze om de rol te kunnen vervullen die hier wordt bedoeld.

1. Inleiding

Binnen het programma versterking bodemstelsel lopen drie deelprojecten, één daarvan is het VTH-project. Gezien de ontwikkelingen in het eerste half jaar is er behoefte aan een aanvullende verdiepingsslag met betrekking tot de VTH-projecten en dan met name tot het nalevingstekort. Gebleken is dat het nalevingstekort op zichzelf niet betwist wordt, als wel de aard, ernst, oorzaak en impact ervan.

In een stakeholdersbijeenkomst in juli 2021 zijn alle respectievelijke partijen in de gelegenheid gesteld aan te geven wat zij in een dergelijke verdiepingsslag terug zouden willen zien en welke vragen zij beantwoord zouden willen krijgen. Duidelijk werd dat de relevante onderwerpen vanwege hun complexiteit ieder specifiek meer aandacht behoeven. Ook bleek dat nog meer vragen leven bij de partijen die ook gegrond zijn maar waarvoor binnen het project VTH tijd noch capaciteit beschikbaar is.

Om deze redenen is ervoor gekozen de verdiepingsslag te beperken tot een verdiepende en begeleide dialoog tussen de partijen binnen het Kwalibo stelsel. Hierbij ligt de focus op de oorzaak van de verschillende belevingswerelden inzake het nalevingstekort en het herstel van het vertrouwen tussen de partijen. Daarnaast is tijdens deze dialoog geïnterviewd welke aanvullende vragen er zijn en of, en zo ja op welk vlak, behoefte is aan aanvullend onderzoek. De basis voor dit deelproject is de notitie "Aanvullende verdiepingsslag nalevingstekort bodemstelsel" van het Programma versterking bodemstelsel (2021).

Dit rapport beschrijft eerst het doel en vervolgens de overwegingen en aanpak. Daarna presenteren we de bevindingen en bespreken de implicaties in de discussie. Tenslotte trekken we conclusies en doen we aanbevelingen.

2. Doel

Het doel van de verdiepingsslag is om door middel van een verdiepende dialoog:

- verschillen in beleving met betrekking tot het nalevingstekort te inventariseren,
- bij te dragen aan vertrouwen tussen partijen,
- aanvullende vragen te verzamelen en de behoefte aan aanvullend onderzoek te peilen. Het gaat hier in elk geval om risico's en het functioneren van het Kwalibo stelsel, maar het is uitdrukkelijk de bedoeling ook alert te zijn op eventuele andere relevante onderwerpen die zouden kunnen spelen.

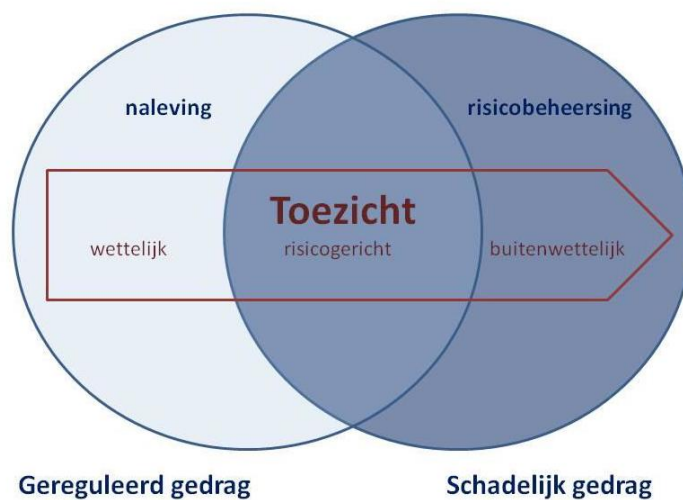
3. Overwegingen en aanpak

Overwegingen

Dat er verschillende belevingen zijn rond het thema naleving is op zichzelf niet vreemd. Tegen het gebruik van regels en de overtreding hiervan kan verschillend worden aangekeken. Enerzijds is er het perspectief van *'regels zijn regels'*, met andere woorden het vasthouden aan de letter van de wet. Het voordeel hiervan is dat er grote duidelijkheid is vanuit de veronderstelde directe relatie tussen het naleven van de regels en het beoogde maatschappelijke effect. Nadeel van deze insteek kan zijn dat men het oorspronkelijk doel uit het oog verliest als de impliciete aanname van de directe relatie tussen regels en doel niet meer geldig is. Dit kan met name een rol spelen bij complexe situaties of systemen.

Een perspectief dat primair uitgaat van regels als middel om een bepaald maatschappelijk doel te bereiken kan soms meer flexibiliteit bieden in complexe situaties waarin de uitwerking van een regel niet goed kan worden voorspeld. Bij de laatste benadering staan de situationele risico's voor doelrealisatie meer centraal dan de regels. Sparrow (2014) duidt dit verschil aan de hand van het onderscheid tussen gereguleerd gedrag versus schadelijk gedrag (zie figuur 3.1). Nadeel is wel dat de grotere flexibiliteit ten koste kan gaan van de eenduidigheid en duidelijkheid.

Figuur 3.1 **Gereguleerd en schadelijk gedrag (naar Sparrow 2014)**



Hale (2013) stelt voor dat bij het toepassen van regels twee benaderingen te onderscheiden zijn. De eerste benadering gaat uit van de veronderstelling dat de effecten van regels voorspelbaar en gelijk zijn aan de beoogde. Deze benadering impliceert dat regelnaleving essentieel is voor doelrealisatie en leent zich goed voor ongecompliceerde voorspelbare situaties. Echter, uitzonderingen kunnen

niet adequaat worden geadresseerd en er kan een verschil ontstaan tussen regels en realiteit. De tweede benadering gaat uit van het opstellen en toepassen van regels als een continu dynamisch proces waarbij de deskundigheid van professionals en de praktijkervaring centraal staan. Afwijken of overtreden van regels is in deze benadering niet zo zeer direct een probleem als wel input voor leren en verbeteren. Deze benadering leent zich goed voor complexe situaties. Nadelen van deze benadering zijn onder meer dat het eisen stelt aan de professionaliteit en het ethisch gedrag van de betrokkenen en dat het proces ondoorzichtig kan worden voor auditors of toezichthouders. In een complexe sector als de bodemsector is het van belang in te zien dat de effecten van bepaalde interventies of maatregelen niet perfect voorspelbaar zijn. Dit betekent dat doorlopende, of in elk geval regelmatige, evaluatie nodig is om toe te groeien naar een oplossing die steeds optimaal aansluit op de heersende praktijk. Kortom, er zal sprake moeten zijn van een doorlopend lerend systeem dat nooit geheel foutloos zal werken, maar wel steeds verder verbetert.

In recent onderzoek wordt veel aandacht besteed aan alternatieven voor de traditionele command-and-control wijze van toezicht houden. Zo wordt het vanuit moderne stromingen als experimentalist governance en formative evaluation (zie bv. Sabel & Zeitlin 2008, De Bree & Stoopendaal 2020) essentieel geacht om met alle betrokkenen gezamenlijk te komen tot een optimale aanpak. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vormen van metatoezicht, waarbij de gereguleerde organisaties intern toezicht organiseren en de publieke toezichthouder toezicht houdt op de goede werking van dit interne toezicht door dit private stelsel als geheel te beoordelen en als onderdeel hiervan onder meer steekproeven uit te voeren. Net als alle vormen van toezicht zijn ook hier valkuilen die moeten worden vermeden.

- Ten eerste moet er voor worden gewaakt dat de papieren presentatie van het interne toezicht zich ook daadwerkelijk vertaalt naar consistent gedrag in de praktijk. Dit is van belang omdat bekend is dat organisaties soms de neiging hebben om de papieren werkelijkheid en de praktijk te ontkoppelen (zie bv. Meyer & Rowan 1977).
- Ten tweede is het van belang dat de toezichthouder een enkel incident niet als bewijs ziet dat het stelsel van intern toezicht als geheel niet zou werken. Om het stelsel als geheel te doorgronden is het belangrijker te beoordelen of afwijkingen door het stelsel zelf worden ontdekt, opgelost of geadresseerd en of ervan wordt geleerd door naar aanleiding hiervan het stelsel te verbeteren.

Mits goed ingericht heeft een dergelijke structuur het voordeel dat deze bekende valkuilen van private borging worden vermeden terwijl wel optimaal gebruik wordt gemaakt van het zelfregulerend vermogen van de gereguleerde sector.

Tenslotte is een minimum niveau van onderling vertrouwen bij een publiek-private wisselwerking zoals in het Kwalibo stelsel is vormgegeven, ook een belangrijke voorwaarde voor succes. In dit

rapport gebruiken we vertrouwen in de definitie van Lewicki (1998): de positieve verwachtingen van het gedrag van de ander. Benninga heeft het begrip geoperationaliseerd en aangegeven dat bij vertrouwen tussen twee of meer partijen vier factoren een rol spelen, te weten:

- (a) De aanspraak op deskundigheid en benodigde competenties
- (b) De kwaliteit van de relatie in termen van open, kwetsbaar, prettig
- (c) De mate waarin afspraken worden nagekomen
- (d) De mate van zelfreflectie

Deze vier factoren kunnen partijen een handelingsperspectief geven om bij te dragen aan het vertrouwen in hun relatie met anderen. Samenwerken en gedoseerd kennis nemen van en interesse tonen in elkaars standpunten en gezichtspunten kan in belangrijke mate bijdragen aan het benodigde vertrouwen. De nadruk die de projectleiding in de uitvraag legt op de veilige omgeving voor partijen om vanuit wederzijds vertrouwen hun opvattingen te geven, is van belang omdat dit een belangrijke voorwaarde om werkelijk alle verschillende geluiden, dilemma's en perspectieven te kunnen verzamelen (Perezts & Picard 2014).

Aanpak

Om voldoende diepgang te bereiken in de beperkte tijd die voor het project beschikbaar was, is er voor gekozen om in een eerste fase interviews af te nemen van een aantal betrokkenen. Hierbij is informatie opgehaald bij de vertegenwoordigers van verschillende partijen in de bodemsector. De interviewees zijn in nauw overleg met de opdrachtgever geselecteerd (zie bijlage 1). Door middel van digitale overleggen is de interviewees verzocht een aantal vragen te beantwoorden met betrekking tot het nalevingstekort, de oorzaken hiervan en de risico's in het Kwalibo stelsel. Ook is gepeild of er behoefte is aan aanvullend onderzoek en zo ja, op welk gebied. Voorafgaand aan de interviews is een vragenlijst gemaild (zie bijlage 2) met het verzoek deze ingevuld te retourneren voorafgaand aan het daadwerkelijke interview om de efficiency hiervan te bevorderen en eventuele onduidelijkheden vooraf te kunnen adresseren. In totaal zijn in deze eerste fase dertig personen geïnterviewd.

In een tweede fase zijn drie groepsgesprekken georganiseerd waarvoor alle interviewees zijn uitgenodigd. Vanwege praktische redenen waren de deelnemers in deze fase (zie bijlage 3) niet identiek aan interviewees van de eerste fase. Het doel hiervan was om aanvullende informatie te verzamelen én deze partijen in een veilige omgeving kennis te laten nemen van de verschillende perspectieven, vragen en zorgpunten die leven en zo te komen tot meer wederzijds begrip en vertrouwen. Tevens is in deze groepsgesprekken een concept voorstel over de op te zetten structuur van de dialoog voor de toekomst met een ruwe agenda aan de deelnemers voorgelegd met verzoek om reactie. Om te waarborgen dat alle deelnemers in voldoende mate inbreng konden leveren is gekozen voor een variant van de Socratische methode (bijlage 4).

In de derde fase van het project zijn de bevindingen uit de eerste twee fasen geanalyseerd en verwerkt in een eindrapport. Tevens zijn aanbevelingen gedaan in het licht van de doelstelling en rekening houdend met de contouren van het Programma waarvan dit deelproject onderdeel is.

Benadrukt moet worden dat er beperkingen zijn aan dit onderzoek. Vanuit de vraagstelling zijn vooral gegevens verzameld over meningen en ervaringen van betrokkenen die niet perse de feitelijke werkelijkheid weergeven. De uit de bevindingen getrokken conclusies en afgeleide aanbevelingen zijn gedaan na reflectie op enkele beschreven theoretische noties en voor rekening van de auteur.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen besproken zoals deze zijn verzameld door middel van de interviews en de groepsgesprekken. Deze worden later in het discussiehoofdstuk geïnterpreteerd en geduid.

Belevingen nalevingstekort

Allereerst valt op dat de geïnterviewden sterk uiteenlopende meningen hebben over de grootte en de ernst van het nalevingstekort. Deze uiteenlopende meningen zijn gebaseerd op de percepties van de relevantie van regels in relatie tot de kwaliteit van de bodem. Vanuit de aanname dat elke regel per definitie relevant is voor de bodemkwaliteit en de naleving ervan dus automatisch substantieel risico vormt is het logisch dat elke regel overtreding wordt gezien als een serieus probleem. Omdat de private regels gekoppeld zijn aan de wet is het vanzelfsprekend dat de publieke toezichthouders met hun eigen uitgangspunten en vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid naar regelnaleving kijken. De publieke toezichthouders hebben als taak om de wet te handhaven en ervoor te zorgen dat overtredingen beëindigd worden. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) stelt sinds 2017 zogenoemde ILT-brede risicoanalyses (IBRA's) op (Inspectie Leefomgeving en Transport 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) waarin onder meer voor bodem de jaarlijkse schade wordt geschat. In deze IBRA's worden de schattingen gegeven voor de jaarlijkse schade aan de bodem.¹ In zowel de interviews als de groepsgesprekken is verwezen naar deze IBRA's en de hierin geschatte jaarlijkse schade om het belang van goede regelnaleving te onderstrepen. Het doel van de IBRA's is echter niet (primair) om

¹ Opgemerkt moet worden dat de IBRA's in de tijd zijn doorontwikkeld waardoor mag worden aangenomen dat de schattingen nauwkeuriger zijn geworden. Tevens geldt dat de grondslag van de berekeningen niet steeds gelijk is (behalve in de jaren 2018 t/m 2019) waardoor de getallen slecht vergelijkbaar zijn.

exact de schade te bepalen als wel een basis te vormen voor prioritering van de toezichtsinspanning en de allocatie van capaciteit.

Vanuit de aanname dat niet elke regel in elke situatie van toepassing of relevant is echter, ligt de redeneerlijn anders. Een deel van de regels is door de sector zelf in afstemming met de overheid opgesteld en vooral bedoeld om de kwaliteit van de processen te waarborgen en tot continue verbetering te komen. In deze argumentatie is het niet strikt naleven van bepaalde procedures instructies of regels niet automatisch een probleem dat schade oplevert, maar onderdeel van een verbetercyclus waarin afwijkingen juist de bron vormen voor continue verbetering als zij worden aangewend voor corrigerende en preventieve maatregelen.

Overigens is er ook verschil van opvatting over hoe het nalevingstekort wordt bepaald. Zoals het nu in de rapportages is uitgewerkt wordt het nalevingstekort vastgesteld aan de hand van een absoluut aantal geobserveerde overtredingen. Een groot deel van de interviewees gaf aan dat het hierdoor lastige is na te gaan wat de directe betekenis hiervan is voor (risico's voor) de bodemkwaliteit noch in relatie tot het totaal aan gereguleerde werkzaamheden. Hiermee is zeker niet gezegd dat het nalevingstekort onderschat moet worden, maar wel dat we eenvoudigweg niet goed weten wat de betekenis van het gerapporteerde nalevingstekort is voor de bodemkwaliteit, de werkelijke risico's en in relatie tot totaal van werkzaamheden.

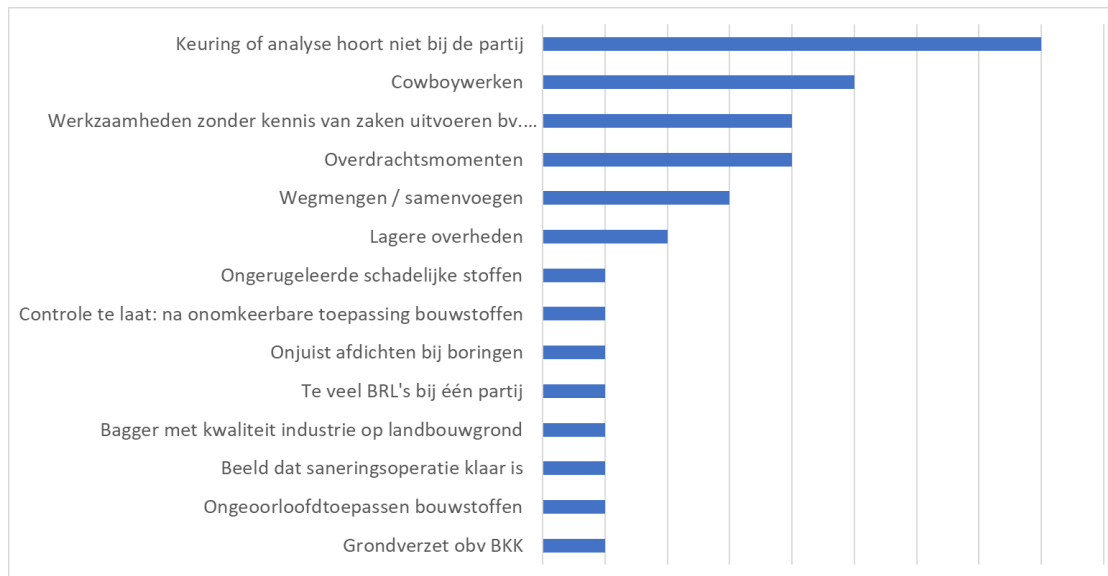
Risico's

Zoals zojuist aangegeven zijn er verschillen ten aanzien van hoe partijen naar de relevantie van regels kijken in relatie tot bodemkwaliteit. Ook ten aanzien van risico's zijn er verschillende percepties. De publieke partijen zijn geneigd om risico's op een algemeen niveau te duiden. In het RIVM rapport bijvoorbeeld is een ranking aangebracht van algemeen geldende risico's. De private partijen in het stelsel echter zien risico's veel meer in relatie tot de specifieke casus, waarbij een algemeen risico in het ene geval groot kan zijn en in een ander geval klein of niet aan de orde. Dit veroorzaakt misverstanden in de communicatie omdat die risicoperceptie een rol speelt in de argumentatie waarom een bepaalde regel wel of niet relevant is voor de bodemkwaliteit.

Het is een goed uitgangspunt om algemene risico's te gebruiken voor het prioriteren van toezicht. Maar zodra meer informatie bekend is over de omstandigheden in een bepaalde situatie kan de hoogte van een risico voor die situatie beter worden bepaald. Bijvoorbeeld: de lengte van een slang die is voorgeschreven in een protocol kan in algemene zin belangrijk worden gevonden vanuit de gedachte dat bij het niet voldoen mogelijke bodem schade zou kunnen optreden. Echter, in een concrete situatie kan met verstand van zaken wellicht prima worden afgeweken van die voorgeschreven lengte onder de juiste voorwaarden zonder dat sprake is van een groot bodemrisico in die situatie.

In de eerste fase is de interviewees gevraagd aan te geven wat in het bodemstelsel volgens hen de grootste algemene risico's zijn. De resultaten hiervan zijn weergegeven in figuur 4.1.

Figuur 4.1 Grootste algemene risico's bodemstelsel



Oorzaken nalevingstekort en overige knelpunten

In de interviews is gevraagd naar de mogelijke oorzaken van het nalevingstekort en knelpunten in het stelsel. In dit gedeelte geven we weer in willekeurige volgorde aan welke punten hierbij naar voren zijn gebracht. Aangetekend moet wel worden dat het hier gaat om een opsomming van de punten die naar voren zijn gebracht zonder dat het gewicht of de onderlinge samenhang duidelijk kon worden gemaakt.

Er is onduidelijkheid over hoe stelsel zou moeten werken en ieders rol hierin. Ook is opgemerkt dat er verschillende dubbelingen in het stelsel, zoals het toezicht op de certificerende instellingen dat deels door de Raad voor accreditatie wordt uitgevoerd en deels door de ILT. Een ander voorbeeld van dubbel toezicht is dat op bedrijven in de sector, waarop deels door de certificerende instellingen toezicht wordt gehouden en deels door de ILT.

Vanuit de sector wordt aangegeven dat het overheidstoezicht zoals dit nu wordt uitgevoerd niet bijdraagt aan de goede werking van het stelsel.

Een andere potentiële oorzaak is de relatief lage pakkans versus het hoge praktische gewin. Als het project moet worden stilgelegd omdat niet aan een regel kan worden voldaan en de regel wordt bovendien niet als erg essentieel beschouwd, is de verleiding om door te werken (en de regel terzijde te leggen) voor sommige bedrijven groot. Er is vaak een groot belang om vertraging in het project te voorkomen en volgens planning door te gaan.

Een veel terugkomend onderwerp was de scope van het toezicht. Meerdere geïnterviewden hebben de indruk dat het toezicht vooral is gericht op de werkzaamheden die conform de regels worden gemeld. Het is echter de vraag of binnen die doelgroep en scope van werkzaamheden de grootste problemen spelen. Een onbekende factor is het aantal werkzaamheden dat niet wordt gemeld daarmee ook vaak buiten de focus van het toezicht terecht komt.

Een ander punt betreft de kennis en capaciteit van de toezichthouders op rijks- en regionaal niveau. De capaciteit op jaarlijks niveau, dus bij de ILT is zeer beperkt in relatie tot de omvang van de opdracht.

Tussen private en publieke partijen is het vertrouwen niet optimaal en soms zelfs ronduit onder de maat. Dit baart de geïnterviewden zorgen omdat men inziet dat vertrouwen in een publiek privaatsysteem belangrijk is voor een goede en productieve wisselwerking tussen de verschillende partijen in verband met het tijdig signaleren en opvolgen van problemen het afstemmen van de werkzaamheden.

Vanuit de sector is aangegeven dat de vele personele wisselingen bij de rijksoverheid tussen haakjes (zowel het ministerie als de inspectie) problematisch is. Men heeft het gevoel daardoor steeds opnieuw de dialoog te moeten initiëren en overnieuw te beginnen met het opbouwen van een samenwerkingsrelatie.

Een volgend punt is de vraag of de certificerende instellingen voldoende middelen hebben om in te grijpen als zij problemen signaleren. Duidelijk is wel dat Cl's, net als de publieke toezichthouder, werken met een escalatiemodel waarbij zij uiteindelijk een certificaat kunnen intrekken. Dit is voor het bedrijf in kwestie een zware ingreep omdat het dan de betreffende werkzaamheden niet meer mag uitvoeren.

Een veel genoemd punt in de interviews en de groepsgesprekken is dat publieke en private partijen verschillend denken over het gebruik van regels. De publieke partijen hebben de neiging om aan regel naleving een zware betekenis te geven waarbij goed fout model wordt gehanteerd. Private partijen zien regels meer als middel om een achterliggend doel te bereiken. Zodra in een situatie blijkt dat de regel dit doel niet dient is dit niet meteen groot probleem maar eerder reden om nog eens goed naar deze regel te kijken.

Een ander interessant verschil van perspectief tussen publieke en private partijen ligt in de beoordeling van risico's. De publieke partijen definiëren risico's op een algemeen niveau, dus onafhankelijk van individuele projecten en casuïstiek. De private partijen zijn meer gericht op het beoordelen van de risico's die spelen in een bepaalde casus.

Ook is meerdere malen gewezen door de geïnterviewden op de kwaliteit van de regels. Zo zijn sommige regels te gedetailleerd, onduidelijk, of soms niet naar leefbaar. Bij de formulering van regels door de sector zelf speelt soms mee dat commerciële partijen druk uitoefenen op de inhoud van de

regels om hiermee concurrentievoordeel te creëren. Dit kan bijvoorbeeld door in detail een bepaalde methode of techniek in de normdocumenten op te nemen zodat de betreffende partij bevoordeeld wordt.

Door de toezichthouders is opgemerkt dat sommige bedrijven de regels niet zo nauw nemen. Tevens is door de publieke partijen ingebracht dat de sector onvoldoende proactief is bij het aanpakken van het nalevingstekort dat in de ogen van de publieke partijen een vaststaand en evident probleem is.

Een laatste punt betreft het gevoel van oneerlijke behandeling dat de sector heeft ten opzichte van lagere overheden en free riders. Er is meerdere malen naar voren gebracht dat gemeenten soms buiten de regels werken bij het exploiteren van grondbanken. Ook is gewezen op de illegale graafoctiviteiten (cowboywerken) die niet gemeld worden en daardoor voor het toezicht onopgemerkt zouden blijven.

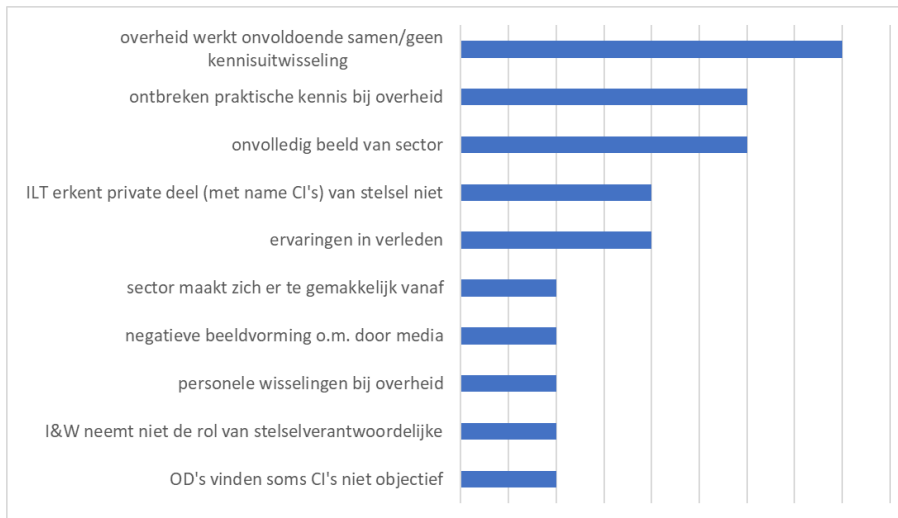
Vertrouwen

In de eerste fase zijn vragen gesteld aan de interviewees over de mate van het vertrouwen tussen publieke en private partijen in het stelsel, de oorzaken hiervan en mogelijkheden tot verbetering.

De eerste vraag was of er sprake is van wantrouwen tussen de partijen in het stelsel. Op deze vraag gaven 10 respondenten een positief antwoord en 5 respondenten gaven aan dat er geen sprake is van wantrouwen.

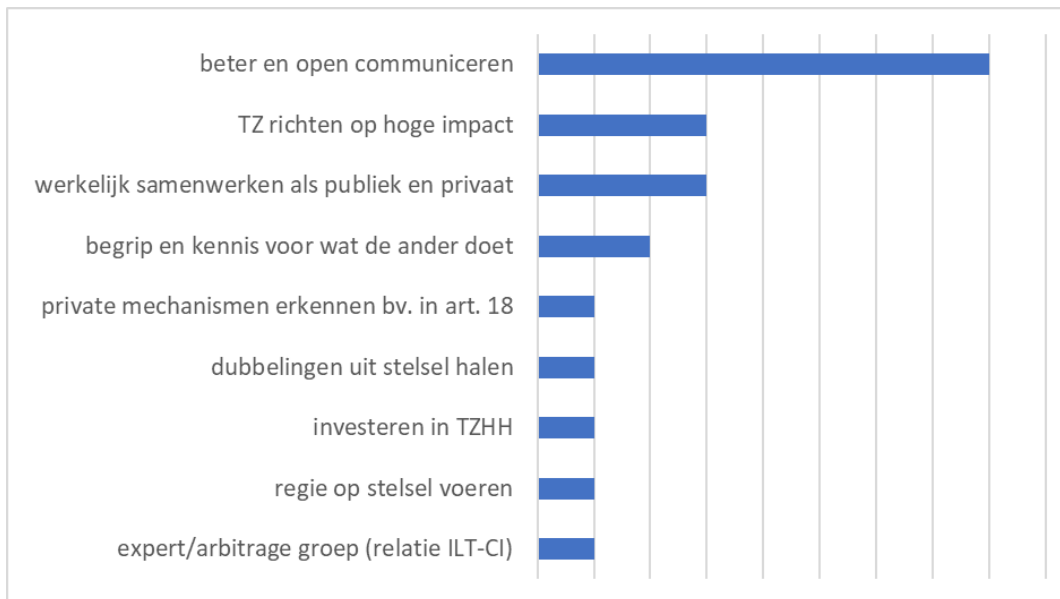
De tweede vraag was wat de oorzaken zijn van eventueel wantrouwen. In figuur 4.2 zijn de resultaten weergegeven.

Figuur 4.2 Oorzaken van eventueel wantrouwen



De derde vraag was welke suggesties kunnen worden gegeven om het eventuele wantrouwen weg te nemen? De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.3.

Figuur 4.3 Suggesties voor herstel van vertrouwen



Uit de interviews en groepsgesprekken bleek een bereidheid te bestaan om inhoudelijk met elkaar in gesprek te gaan. Ook was er waardering voor het feit dat de ILT het gesprek aanging. Ook bleek dat met name in het laatste groepsgesprek, waar de Socratische dialoog het meest volgens de opzet kon worden uitgevoerd, er een positief-constructieve sfeer ontstond. Dit werd tijdens het gesprek en na afloop door zowel deelnemers uit de publieke als private organisaties bevestigd.

Behoeftte aan verder onderzoek

In de eerste fase is de interviewees gevraagd of zij behoefte hebben aan nader onderzoek en zo ja op welk gebied. Figuur 4.4 geeft de resultaten. Duidelijk is dat er verreweg het meeste behoefte is aan onderzoek naar ernst en details van het nalevingstekort.

Figuur 4.4 **Behoeftte aan nader onderzoek**

Ernst en details nalevingstekort	11
Werkzaamheden buiten scope toezichthouders	1
Naleving decentrale overheden	1
Specificaties sector: welk toezicht hoort hierbij?	1
Invloed van opdrachtgevers op uitvoering	1
Effectiviteit essentiële eisen	1
Onderscheid bewuste en onbewuste overtreders	1
Passen regels wel bij dynamiek sector?	1
Moet er een geschillencommissie komen?	1

5. Discussie

Verwachtingen

Het grootste achterliggende probleem in de verhouding tussen publieke en private partijen in het stelsel lijkt te zijn dat de verwachtingen over en weer niet overeenkomen. De sector verwacht de uitdaging samen met de overheid aan te gaan. De overheid daarentegen zit nog sterk in een verticale houding. Van zowel het ministerie als de ILT wordt verlangd om enerzijds samen te werken met de sector ten behoeve van verbetering van het stelsel (horizontale oriëntatie), terwijl zij anderzijds ook moet ingrijpen als het zelfregulerend vermogen van de sector tekortschiet of zich ernstige problemen voordoen (verticale oriëntatie). De kunst zal zijn voor de ILT om beide oriëntaties naast elkaar toe te passen. Zelfregulering kan niet zonder een sterke overheid die niet berust in een laissez-faire houding maar zich juist actief bemoeit met die zelfregulerende sector vanuit een goed begrip van dat private borgingstelsel en een corrigerende rol op metaniveau.

Van de sector mag een goed werkend zelfregulerend stelsel verwacht worden. Dit betekent dat binnen het stelsel eventuele fouten en afwijkingen aan het licht worden gebracht en gecorrigeerd en dat hiervan wordt geleerd. Wat niet mag worden verwacht is dat geen enkele fout, afwijking of overtreding optreedt.

Vertrouwen

Gesteld kan worden dat vertrouwen op twee manieren een rol speelt in de samenwerking tussen de betrokken publieke en private partijen. Enerzijds is vertrouwen een randvoorwaarde omdat zinvolle samenwerking pas mogelijk is als er een bepaald niveau van vertrouwen bestaat. Hiervoor is immers nodig dat de partij positieve verwachtingen hebben van elkaars gedrag en zich vanuit die verwachtingen kwetsbaar durven opstellen. Anderzijds is vertrouwen een product van samenwerking als blijkt dat partijen door de samenwerking resultaat boeken en zien dat een kwetsbare opstelling hierbij helpt. De interviews laten zien dat er een bereidheid is om samen te werken en de groeps gesprekken illustreren dat met enige facilitering de samenwerking ook werkelijk kan plaatsvinden. Kijkend naar de vier factoren van Benninga kan worden gesteld dat er door alle partijen vooral kan worden gewerkt aan de kwaliteit van de relatie, de mate van zelfreflectie en de deskundigheid. Dit laatste punt speelt met name bij de overheid die de praktische kennis van de sector ontbeert.

Ernst van het nalevingstekort

De verschillen in opvatting over het nalevingstekort en de betekenis hiervan kunnen blijven bestaan doordat onvoldoende duidelijk is wat de relatie is tussen de afwijkingen en overtreding van regels enerzijds en de reële gevaren voor de bodemkwaliteit anderzijds. Zolang dit niet duidelijk is kunnen beide opvattingen worden beargumenteerd. De opvatting dat het nalevingstekort zeer ernstig is kan worden onderbouwd met het argument dat elke overtreding automatisch een risico betekent voor de bodemkwaliteit met verwijzing naar de algemene risico's en de geschatte schade in de IBRA's van ILT. De opvatting dat het nalevingstekort niet ernstig is kan worden onderbouwd met het argument dat er hoofdzakelijk of alleen afwijkingen of overtredingen zijn als hier om praktische redenen voor een andere aanpak wordt gekozen die voor die specifieke situatie geen negatieve gevolgen voor de bodemkwaliteit heeft. Om deze patstelling te doorbreken is het noodzakelijk dat nader objectief onderzoek wordt uitgevoerd naar de werkelijke relatie tussen afwijkingen en overtredingen enerzijds en de reële bodemkwaliteit anderzijds. De behoefte aan dergelijk onderzoek komt zeer duidelijk naar voren uit de interviews. Hierbij lijkt het gevaar reëel dat partijen vervallen in oude discussies en patstellingen. Daarom zou het aan te bevelen zijn om niet terug te grijpen op bestaande data en rapporten, maar vooruit te kijken.

Het zou grote voordelen kunnen hebben om gezamenlijk onderzoek te doen naar de mate van naleving en de ernst van afwijkingen en overtredingen. In bijlage 5 is een eerste aanzet gegeven voor een plan van aanpak hiertoe.

Gedacht kan worden aan de volgende stappen om dit onderzoek vorm te geven:

- (a) Houdt een kick-of workshop over de duiding van afwijkingen en overtredingen in relatie tot bodemkwaliteit.
- (b) Stel een werkgroep samen bestaande uit vertegenwoordigers van Ministerie van I&W, ILT, omgevingsdiensten en partijen uit de sector. Deze werkgroep krijgt de opdracht een methode te ontwikkelen voor het meten en monitoren van de naleving, het nalevingstekort, de werkelijke schade die aan de bodem wordt toegebracht en de relatie tussen deze grootheden. Van belang is dat de methode een betrouwbaar beeld geeft van de drie factoren en de relatie hiertussen. Hierbij kan worden gedacht aan een samengestelde methode om de verschillen bij bodembescherming, bodembeheer en toepassing van bouwstoffen goed te kunnen adresseren.
- (c) Vervolgens wordt een periode proefgedraaid (bv. één vol jaar) met de methode om te bepalen of deze effectief is en of zij waardevolle informatie oplevert. Tevens moet dan worden bepaald of de methode praktisch goed uitvoerbaar is, of deze voor partijen acceptabel is en welke verbeteringen nog kunnen worden aangebracht.
- (d) Na het eventueel bijstellen van de methode aan de hand van de proefperiode kan deze structureel worden ingevoerd. Van belang is dat de uit deze metingen en monitoring voorgebrachte data gebruikt kunnen worden voor een beter overzicht te verkrijgen in het stelsel en om het stelsel als geheel te verbeteren. Ook kan de methode zinvolle input geven voor de IBRA's van ILT met betrekking tot het hoofdstuk bodem.

Beoordelen van risico's

Een ander onderwerp betreft het omgaan met risico's. De publieke partijen, het ministerie en de toezichthouders, beschouwen risico's op een algemeen niveau. De sector echter kijkt risico's in relatie tot specifieke projecten en situaties. Zo kan het gebeuren dat een bepaald risico op algemeen niveau aanzienlijk wordt ingeschat terwijl dat risico in de praktijk in een specifieke situatie niet aan de orde is en in een andere situatie juist weer erg belangrijk is. Dit verschil is logisch te verklaren. Als er meer informatie is over de specifieke omstandigheden, is een risico voor die situatie beter in te schatten. Daarom is het ook lastig om op algemeen niveau onderscheid te maken in essentiële en niet essentiële eisen omdat de vraag of een eis essentieel is, vanuit het oogpunt van mogelijke bedreiging van de bodem(kwaliteit) sterk kan afhangen van de specifieke omstandigheden.

Focus en strategie ILT

In het onderzoek is gebleken dat de private regels niet altijd optimaal zijn. Soms zijn deze te gedetailleerd, soms onduidelijk voor gebruikers en soms niet na te leven. Dit is op zichzelf niet opzienbarend in een sector met een zekere complexiteit. Wel van belang is dat het lerend vermogen groot genoeg is om ervoor te zorgen dat de regels die niet optimaal zijn, tijdig worden aangepast. Dit

biedt voor de ILT een mooi aangrijpingspunt om door juist op dit punt het toezicht te richten, bij te dragen aan het versterken van het bodemstelsel. Uit onderzoek blijkt dat een dergelijke aanpak – mits juist uitgevoerd – een sterk leereffect kan hebben.² Dit leereffect is het meeste gediend als ILT de effectiviteit van het stelsel als geheel beoordeelt en hierop kritisch reflecteert. Dit kan bijvoorbeeld door toezicht op het zelfregulerend vermogen van het stelsel te gaan houden en te interveniëren waar het dit voor de betere werking van het stelsel noodzakelijk is. Een reëel gevaar bij zelfregulering is dat de papieren opzet van het stelsel een te positief beeld laat zien van de werkelijkheid. Daarom zal ILT haar beoordeling moeten ondersteunen met het versterken van haar informatiepositie door samenwerking met de omgevingsdiensten en reality checks die bedoeld zijn om de mate van consistentie tussen papieren en fysieke werkelijkheid te bepalen.

Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat ILT ook oog zou moeten hebben voor werkzaamheden die buiten de werkingssfeer van het zelfregulerende stelsel vallen, zoals cowboywerken en niet gereguleerde partijen.

Informatiepositie ILT

De publieke partijen hebben beperkte kennis van het bodemstelsel en beperkte capaciteit, ook al wordt er momenteel aan gewerkt om de capaciteit bij ILT uit te breiden. De praktische kennis zit vooral bij de private partijen en deels ook bij de lokale toezichthouders van de omgevingsdiensten en Bodem+. Om goed toezicht te kunnen houden is het voor de ILT onontbeerlijk om goed te communiceren met de private partijen en ook met de omgevingsdiensten. Dit betekent niet dat de formele verantwoordelijkheid van de ILT moet veranderen, maar wel dat actief de constructieve dialoog wordt gezocht om te komen tot kennisuitwisseling en een beter begrip van (de werking van) het stelsel. Met behulp van deze kennis en een doordacht aanpak kan dan worden gewerkt aan verdere verbetering van toezichtsbeleid en -arrangementen. Dit zou naast structureel overleg bijvoorbeeld zijn beslag kunnen krijgen in een gezamenlijke opleiding voor toezichthouders.

Dubbelingen in het stelsel

Natuurlijk hebben de publieke toezichthouders een formele taak om toe te zien op de naleving van wettelijke eisen. Echter, in een publiek privaats stelsel waarin zelfregulering een essentieel onderdeel vormt, is het van groot belang dat er een zekere mate van ruimte is zodat het stelsel zich kan bewijzen. Uit de interviews komt naar voren dat de rolverdeling soms onduidelijk is ten aanzien van

² Deze vorm van leren staat ook wel bekend als double loop learning (De Bree & Stoopendaal 2020).

de vraag wie op wie toezicht houdt en dat men de indruk heeft dat er dubbelingen in zitten, zoals toezicht op de certificerende instellingen (ILT & de Raad voor Accreditatie) en op bedrijven (certificerende instellingen en ILT). Deze dubbelingen maken het stelsel complexer en zouden daarom beter kunnen worden opgeheven. Vanuit de bovenstaande redenering het voor de hand dat ILT niet het werk van Raad voor Accreditatie en certificerende instellingen over doet, maar de focus verlegt naar de werking van het stelsel als geheel. En natuurlijk is het daarvoor, zoals al gesteld, noodzakelijk dat ILT reality checks of steekproeven doet, niet als op zichzelf staande acties, maar vooral als onderdeel van de analyse van de werking van het stelsel als geheel.

Praktische oplossingen

Een laatste punt betreft de dynamiek van de praktijk in de sector versus de vele onduidelijkheden waar men tegenaan loopt ten aanzien van de regels. Het zou goed zijn als er een loket of punt zou zijn waar men terecht kan als er bij een project snel praktische antwoorden nodig zijn als men van regels wil afwijken en meent dat dit evident geen gevolgen heeft voor de bodemkwaliteit. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een voorgeschreven maat van een slang of leiding die in de specifieke betreffende situatie niet relevant is en evident geen problemen kan opleveren. Een dergelijk informeel werkend loket of interventieteam moet dan wel beschikken over de benodigde kennis en mandaat hebben van de betrokken partijen. Ook is het van belang dat een dergelijk loket of team de casussen goed registreert zodat deze informatie kan terugvloeien naar het stelsel en aangewend kan worden voor verbetering hiervan. Tenslotte is het van belang dat het team in geval van enige twijfel escaleert naar het formele bevoegde gezag.

6. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Een eerste belangrijke conclusie is dat er zeer uiteenlopende opvattingen zijn tussen sector en toezichthouders over het nalevingstekort. Dat regelovertredingen voorkomen is niet zo zeer een punt van verschil, als wel de ernst van de overtredingen in relatie tot de bodemkwaliteit enerzijds en het totaal aan gereguleerde werkzaamheden anderzijds. De werkelijke omvang van het probleem blijft onduidelijk door gebrek aan feitelijke informatie. Dit geldt ook voor de eventuele werkzaamheden die zich buiten het zicht van toezicht afspelen. Ook speelt mee dat overheidstoezichthouders en sector verschillend aankijken tegen risico's. De toezichthouders stellen risico's op algemeen – dus onafhankelijk van de praktische situationele omstandigheden – niveau vast. De sector ziet risico's meer in het licht van een bepaald concreet project.

Een tweede conclusie heeft betrekking op het vertrouwen tussen de partijen. Partijen zijn van oordeel dat er een aanzienlijke mate van wantrouwen is in de sector. Dit is een serieus probleem omdat vertrouwen onontbeerlijk is voor de goede werking van het publiek-private stelsel. Tegelijkertijd zijn er wel signalen die er op duiden dat verbetering van vertrouwen mogelijk is. Zo geven alle partijen aan bereid te zijn tot overleg en samenwerking. Daarnaast is in de groepsgesprekken van dit project gebleken dat inhoudelijk met elkaar in gesprek gaan al een positieve invloed heeft op de perceptie van vertrouwen, ook al zijn de verschillen van opvatting nog niet direct van tafel.

Een derde conclusie betreft het inzicht in het stelsel en de rolverdeling hierbinnen. Door een aantal partijen wordt aangegeven dat men dit niet optimaal of onduidelijk vindt. Zo ervaart men het toezicht op certificerende instellingen en bedrijven soms als dubbel omdat de ILT gevoelsmatig respectievelijk het werk van de Raad voor Accreditatie en de certificerende instellingen over doet. Tegelijkertijd ontbreekt het aan een goed overzicht van de werking van het stelsel als geheel, inclusief sterke en zwakke kanten van de governance en de checks en balances in het stelsel.

Een vierde en laatste conclusie betreft dat er behoefte is aan een oplossing voor dilemma's met regels die zorgen voor problemen tijdens concrete projecten. Nu doen zich soms situaties voor dat volgens de regels werken niet mogelijk of onverstandig is. Ook gebeurt het regelmatig dat er onduidelijkheid is over de interpretatie van een bepaalde regel in een specifiek lopend project. Het is nu erg lastig om op dergelijke dilemma's praktisch uitsluitsel te geven over hoe te handelen.

Aanbevelingen

Vanuit de bevindingen van dit onderzoek, de analyse hiervan en de conclusies doen wij de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Onderzoek de mogelijkheid en overweeg om de grip van ILT op het bodemstelsel te versterken door primair het zelfregulerende vermogen van het gehele stelsel te beoordelen. Hierbij is het essentieel dat ILT met name kritisch beoordeelt of (a) de opzet en werking van het stelsel voldoende waarborgen heeft en of (b) de papieren en fysieke werkelijkheid overeenkomen. Onderzocht zou onder meer moeten worden hoe een passend concreet toezichtsarrangement er uit zou moeten zien, hoe een en ander formeel wettelijk kan worden geregeld en wat deze andere focus betekent voor de benodigde capaciteit en competenties van ILT.

Aanbeveling 2: Creëer een gezamenlijke overlegstructuur met een zodanige opdrachtstelling en mandaat dat de huidige knelpunten (zowel fundamenteel als praktisch) kunnen worden opgelost. Aanbevolen wordt dat zowel het ministerie als de uitvoerende toezichthouders deelnemen, alsook de private partijen. Aanbevolen wordt de volgende punten te agenderen:

- Een te ontwikkelen gezamenlijke methodiek om de naleving te meten. Hierbij is het van belang dat partijen duidelijke afspraken maken over de wijze waarop de ernst en impact van de afwijkingen en overtredingen wordt meegewogen. Zie bijlage 5 voor een eerste aanzet voor een plan van aanpak.
- De implicaties van de (nieuwe) verhoudingen zoals ten aanzien van rolverdeling, governance binnen en werking van het stelsel.
- De vraag hoe met de verschillende regels moet worden omgegaan. Relevant hierbij is het onderscheid in wettelijke en niet-wettelijke en publiek-private regels met een hieraan gekoppelde wijze van gebruiken.
- De structurele mogelijkheden binnen en buiten het stelsel om ten koste van de bodemkwaliteit financieel gewin te behalen en wat hieraan kan worden gedaan.
- De vraag hoe met risicobeoordeling om te gaan. Wat is de relatie tussen algemene risico's zoals geduid door ILT en RIVM en situationele risico's. Ook van belang is de vraag hoe de kwaliteit van de risicobeheersing door de sector in relatie tot de specifieke omstandigheden van een project moet worden beoordeeld.

Aanbeveling 3: Overweeg een informeel interventieteam in te stellen dat snel antwoord kan geven op praktische dilemma's die spelen bij lopende projecten waarbij het praktisch gezien moeilijk of onmogelijk is om volgens de letter van de regels te werken, maar de bodemkwaliteit niet in gevaar komt. Het is uiteraard van belang dat dit team het mandaat en vertrouwen heeft van alle partijen om met gezag te kunnen beslissen. Daarnaast is het van belang dat de voorgelegde gevallen goed worden gedocumenteerd zodat hiervan kan worden geleerd ter verdere verbetering van het stelsel. Mogelijk kan gebruik worden gemaakt van bestaande infrastructuur zoals Bodem+, zij het dat dan wel nadrukkelijk moet worden beoordeeld wat moet worden aangepast aan mandaat en werkwijze om de rol te kunnen vervullen die hier wordt bedoeld.

7. Referenties

Benninga R (2007) *Nyenrode Alumni Magazine*.

Bree, MA de, Stoopendaal A (2020) De- and recoupling and public regulation. *Organization Studies* 41(5): 599–620.

Hale A, Borys D (2013) Working to rule, or working safely? Part 1: A state of the art review; *Safety Science*, 55 (2013) 207–221.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2017) *ILT-brede Risicoanalyse, versie 1.0*.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2018) *ILT-brede Risicoanalyse, versie 2018*.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2019) *ILT-brede Risicoanalyse*.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2020) *ILT-brede Risicoanalyse*.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2021) *ILT-brede Risicoanalyse*.

Lewicki RJ, MacAllister BJ, Bies RJ (1998) Trust and distrust; New relationships and realities, *Academic of Management Review*, Vol. 23, No. 3.

Meyer JW, Rowan B (1977) Institutional organizations: Formal structure as a myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 83.

P2 (2020) *Onderzoek kwantificering ILT-bevindingen naleefgedrag Kwalibo-stelsel*.

Perezts M, Picard S (2014) Compliance or comfort zone? The work of embedded ethics in performing regulation. *Journal of Business Ethics*, 131(4), 833–852.

Programma versterking bodemstelsel (2021) *Aanvullende verdiepingslag nalevingstekort bodemstelsel*.

Sabel CF, Zeitlin J (2008) Learning from difference: The new architecture of experimentalist governance in the EU. *European Law Journal*, 14(3), 271–327.

Sparrow, MK (2014) What does it mean to be a risk-based regulator? In: *Occasional Studies, Vol 12, No. 2, Beyond Finance; Financial Supervision in the 21st Century*, De Nederlandsche Bank.

Bijlage 1 Interviewees

naam	voornaam	organisatie
Agterberg	Frank	Stichting Bodemenergie
Bom	Jaap van de	NVPG
Clement	Daniel	ILT
Clement	Daniel	ILT
Diesbergen	Quirine	ILT
Eijgelaar	Wilfred	SGS
Faber	Arthur	ILT
Feenstra	Otto	BOG
Fluit	Iljo	QSBV
Fokkens	Jan	VNO/NCW
Haverhals	Merel	NEN
Hendriks	Annemie	UVW
Hoven	Erik	Stichting Kwaliteitsborging recyclinggranulaat
Hutter	Jaap-Willem	Fenelab
Keijzer	Jan	KIWA
Klein-Douwel	Wendy	VNG
Koster	Henk	SIKB
Lieshout	Bregje van	VVMA
Marsé	Yves	Vereniging Waterbouwers
Mullekom	Peter van	VKB
Overduijn	René	ILT
Roos	Gijsbert	Vereniging Waterbouwers
Slagmolen	Arie	Aannemers Bodemsanering
Telder	Jeroen	WKBBB
Verloop	Sandra	GSN
Vogel	Gertjan de	VVMA
Wee	Jeroen van der	Stichting Bodembeheer
Wenning	Brigitte	TIOKB
Wijngaart	Maureen van den	RVA
Willemse	Harmen	NEN

Bijlage 2 Interviewvragen en toelichting

Interviewvragen Project Verdieping Nalevingstekort bodemstelsel

Introductie

Binnen het *Programma Versterking Bodemstelsel* is er behoefte aan een aanvullende verdiepingsslag met betrekking tot de VTH-projecten en dan met name met betrekking tot het nalevingstekort. Gebleken is namelijk dat het nalevingstekort op zichzelf niet betwist wordt, als wel de aard, ernst, oorzaak en impact ervan. We willen hiermee een goed beeld krijgen van de verschillen in beleving met betrekking tot het nalevingstekort. Ook willen we weten welke aanvullende vragen er zijn en of er behoefte is aan aanvullend onderzoek.

Eerder is duidelijk geworden dat de relevante onderwerpen vanwege hun complexiteit ieder specifiek extra aandacht behoeven. Ook bleek dat nog meer vragen leven bij de partijen. Daarom is ervoor gekozen de verdiepingsslag te beperken tot een verdiepende en begeleide dialoog tussen de partijen binnen het Kwalibo stelsel. Hierbij zal de focus liggen op de oorzaak van de verschillende belevingswerelden inzake het nalevingstekort en het herstel van het vertrouwen tussen de partijen. Daarnaast zal tijdens deze dialoog worden geïnventariseerd welke aanvullende vragen er zijn en of er behoefte is aan aanvullend onderzoek. De Inspectie Leefomgeving en Transport heeft Next Step Management opdracht gegeven voor het begeleiden van deze verdiepingsslag.

In deze eerste fase van de verdiepingsslag verzamelen we informatie bij de vertegenwoordigers van verschillende betrokken partijen in de bodemsector. Door middel van telefonische of digitale interviews verzoeken wij de geïnterviewden een aantal vragen te beantwoorden met betrekking tot het nalevingstekort. Ook polsen wij of er aanvullende vragen zijn over de risico's en het Kwalibo stelsel of andere relevante aspecten en peilen we of er behoefte is aan aanvullend onderzoek en zo ja, op welk gebied. Het is de bedoeling dat we in een volgende fase dialoogsessies organiseren.

Vraag aan u als te interviewen betrokkene

Wij hebben met u een afspraak gepland voor een interview. Wilt u vooraf de onderstaande vragen beantwoorden in dit document en aan ons mailen op: info@nextstepmanagement.nl? Tijdens het interview kunnen we dan gericht ingaan op uw antwoorden om eventuele onduidelijkheden weg te nemen.

ALVAST ERG BEDANKT VOOR UW MEDEWERKING!

Martin de Bree

Next Step Management BV

Vragen fase 1

Naam:	
Organisatie:	
Datum:	

VRAAG	UW ANTWOORD
Deel 1 NALEVINGSTEKORT	
Hoe zou u het nalevingstekort definiëren?	
Wat ziet u als de oorzaak van het nalevingstekort?	
Wat ziet u als de ernst van het nalevingstekort?	
Wat ziet u als de impact van het nalevingstekort?	
Wat ziet u als de oplossing voor het nalevingstekort?	
Wat is er volgens u nodig om tot een meer gedeeld beeld hierover te komen tussen de partijen onderling?	
Er wordt gezegd dat er niet goed of voldoende gecommuniceerd wordt tussen de partijen onderling. Wat is hier de oorzaak van?	
Wat is er nodig om de communicatie en samenwerking tussen de respectievelijke partijen te bevorderen?	
Is er sprake van wantrouwen tussen de respectievelijke partijen binnen het stelsel?	
Is hier een aantoonbare oorzaak voor?	

Hoe kan dit vertrouwen hersteld worden?	
Deel 2 RISICO'S	
In welke ketens en sectoren zijn de risico's het hoogst?	
Over welke risico's heeft u het precies?	
Zijn dit administratieve risico's of milieu risico's?	
Waar zitten de kritische momenten in deze ketens?	
Hoe definiëren we deze momenten?	
Ligt het probleem bij de informatie-uitwisseling of is er ook mogelijke milieuschade?	
Deel 3 KWALIBO STELSEL	
Wat zijn geschikte indicatoren om het functioneren van het Kwalibo stelsel te monitoren? ³	
Hoe kunnen de betrokken partijen (met name ILT, CI's, OD's, RvA ⁴) dit in beeld brengen?	
Welke duiding kan worden gegeven aan een geconstateerd nalevingstekort?	
Deel 4 AANVULLEND ONDERZOEK	
Op welk vlak is er behoefte aan aanvullend onderzoek?	

³ Een nuttige indicator zou kunnen zijn het zicht houden op non-conformiteit (nalevingstekorten).

⁴ ILT= Inspectie Leefomgeving en Transport, CI's=certificerende instellingen, OD's=omgevingsdiensten, RvA=Raad voor Accreditatie

Vanwaar de behoefte naar dit onderzoek?	
Wat is het doel van dit onderzoek?	
Wat is de scope van dit onderzoek?	
Wat is de impact als dit onderzoek uit wordt gevoerd?	
Hoe verhoudt dit onderzoek zich tot de projecten Kwalibo en VTH?	
Wat is er nodig om dit onderzoek uit te voeren?	
Zijn er nog andere punten die in dit verband van belang zijn?	

Bijlage 3 Deelnemers groepsgesprekken

naam	voornaam	organisatie
Agterberg	Frank	Stichting Bodemenergie
Bom	Jaap van de	NVPG
Busstra	Maarten	ILT
Eijgelaar	Wilfred	SGS
Feenstra	Otto	BOG
Fluit	Iljo	QSBV
Fokkens	Jan	VNO/NCW
Heijer	Ted den	NEN
Hutter	Jaap-Willem	Fenelab
Keijzer	Jan	KIWA
Klein-Douwel	Wendy	VNG
Lieshout	Bregje van	VVMA
Marsé	Yves	Vereniging Waterbouwers
Mullekom	Peter van	VKB
Overduijn	René	ILT
Roos	Gijsbert	Vereniging Waterbouwers
Slagmolen	Arie	Aannemers Bodemsanering
Telder	Jeroen	WKBBB
Verloop	Sandra	GSN
Verweij	Marcel	ILT
Wee	Jeroen van der	Stichting Bodembeheer
Wijngaart	Maureen van den	RVA

Bijlage 4 **Beschrijving Socratisch kort betoog**

Deze methode werd toegepast in fase 2 tijdens de groepsgesprekken.

Doel: terrein van de discussie verkennen

- Alle deelnemers houden een betoog voor van 1 minuut over het voorstel:
 - Aandacht vestigen op een punt dat je belangrijk vindt
 - Belang ervan duidelijk maken
 - Stelling nemen
- Na de betogen kiest ieder van de deelnemers een betoog van een andere deelnemer uit waarover hij/zij één vraag stelt aan degenen die het betoog heeft gehouden. Deze beantwoordt de vraag.
- Vervolgens gaan we na welke punten er uit springen en nadere aandacht nodig hebben.
- Alle deelnemers krijgen opnieuw 1 minuut spreektijd waarin ze duidelijk maken welke lering zij hebben getrokken uit de sessie.
- Nagesprek: hoe was het om dit zo te bespreken?

Spelregels

- Voorzitter leidt het proces en geeft deelnemers het woord
- Er zijn geen domme vragen of uitspraken
- Er zijn geen taboes over wat je mag zeggen
- We blijven steeds bij de stap waar we in het proces zijn
- We hebben geen productiedrang: elke uitkomst is goed

Bijlage 5 Aanzet tot plan van aanpak meten naleving(stekort)

Aanbevolen wordt om een gezamenlijke methodiek te ontwikkelen om de naleving te meten.

Gedacht kan worden aan de volgende stappen om dit onderzoek vorm te geven:

- (a) Houdt een kick-of workshop over de duiding van afwijkingen en overtredingen in relatie tot bodemkwaliteit. In deze workshop kunnen de kaders van de methode worden verkend en de contouren worden geschetst.
- (b) Stel een werkgroep samen bestaande uit vertegenwoordigers van Ministerie van I&W, ILT, omgevingsdiensten en partijen uit de sector. Deze werkgroep krijgt de opdracht een methode te ontwikkelen voor het meten en monitoren van de naleving, het nalevingstekort, de werkelijke schade die aan de bodem wordt toegebracht en de relatie tussen deze grootheden. Van belang is dat de methode een betrouwbaar beeld geeft van de drie factoren en de relatie hiertussen. Hierbij kan worden gedacht aan een samengestelde methode om de verschillen bij bodembescherming, bodembeheer en toepassing van bouwstoffen (en eventuele andere terreinen zoals afvaldump) goed te kunnen adresseren.
- (c) Vervolgens wordt een periode proefgedraaid (bv. één vol jaar) met de methode om te bepalen of deze effectief is en of zij waardevolle informatie oplevert. Tevens moet dan worden bepaald of de methode praktisch goed uitvoerbaar is, of deze voor partijen acceptabel is en welke verbeteringen nog kunnen worden aangebracht.
- (d) Na het eventueel bijstellen van de methode aan de hand van de proefperiode kan deze structureel worden ingevoerd. Van belang is dat de uit deze metingen en monitoring voorgebrachte data gebruikt kunnen worden voor een beter overzicht te verkrijgen in het stelsel en om het stelsel als geheel te verbeteren. Ook kan de methode zinvolle input geven voor de IBRA's van ILT met betrekking tot het hoofdstuk bodem en het beleid van het ministerie.

NEXT STEP MANAGEMENT

Marshalllaan 91

+31651612866

3223 HC Hellevoetsluis

info@nextstepmanagement.nl

www.nextstepmanagement.nl