

Advies Aanvullingsbesluit Bodem

Vooraf

De Minister van BZK heeft de commissie gevraagd te adviseren op de voorgelegde wetten en regelgeving vanuit een integraal perspectief van de bestuurlijke en praktische uitvoeringspraktijk. In het bijzonder is daarbij aandacht gevraagd te toetsen of met de voorgelegde regelgeving wordt bijgedragen aan de geformuleerde verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselwijziging Omgevingsrecht, te weten het verhogen van de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid, het versterken van een samenhangende aanpak, het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en een snellere en betere besluitvorming. De commissie streeft een kort en bondig advies na op strategisch niveau en op hoofdlijnen. Het betreft gevraagde en ongevraagde adviezen.

1. Vereenvoudiging regelgeving vs. verslechtering informatiepositie

Samenvatting

Het vervallen van de eindbeschikking na de uitvoering van sanering leidt tot ongewenste rechtsonzekerheid. Er blijft een – appellabel – besluit van het bevoegd gezag, het college van B&W nodig. Kenbaarheid daarvan is de verantwoordelijkheid van bevoegd gezag. Het betreft een enkelvoudig besluit. Een besluit over nieuwe/andere functie-toedeling staat hier los van en kan een vervolg zijn. De commissie adviseert dit in – de toelichting op – het aanvullingsbesluit vast te leggen.

Adviesvraag

Tot de verbeterdoelen van de stelselherziening behoren onder meer het verhogen van de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid en een sneller en betere doorloop. In het aanvullingsbesluit is dit onder meer vormgegeven door minder meldplichten en meer algemene regels toe te passen. In de consultatie geven overheden en de Inspectie Leefomgeving en Transport aan dat ze dan minder informatie hebben voor beleid en handhaving. Daarnaast geven bedrijven aan dat het vervallen van de eindbeschikking na de uitvoering van de sanering, rechtsonzekerheid geeft dat een probleem is bij overdracht van eigendom en andere handelingen in het economisch rechtsverkeer. De vraag is of dit reden is een aantal meldplichten niet te laten vervallen of zijn er andere mogelijkheden om aan de problemen tegemoet te komen binnen de mogelijkheden die het nieuwe stelsel biedt?

In de huidige situatie worden de verontreinigde locaties op grond van artikel 29 Wet bodembescherming aangewezen en op perceelsniveau vastgelegd in de openbare registers door het Kadaster conform de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen. Na afronding van de sanering slaat het bestuur een eindbeschikking waarna dit besluit kenbaar is via de openbare registers.

De in de consultatie door bedrijven genoemde rechtsonzekerheid, richt zich op verontreinigde locaties die thans niet bekend zijn. Immers de historische saneringslocaties blijven onder de Wet bodembescherming. Over de mate waarin in de toekomst zich nieuwe verontreinigde situaties zullen voordoen waarvoor sanering gewenst is, verschillen de inzichten tussen het Rijk vs. gemeenten en VNO-NCW. Deels kan dat verklaard worden uit de verwachtingen van de met dit nieuwe stelsel beoogde omschakeling van saneren naar beheren. Met beheren wordt in het omgevingsplan een aangepaste functie vastgelegd waarbij de gezondheids- en milieurisico's worden beheerd. Sanering is

daarmee niet (altijd) noodzakelijk. Anderzijds mag verwacht dat ook onder dit nieuwe regime saneringen van verontreinigde locaties noodzakelijk blijven.

Bij een verontreinigde locatie is vaak de vervuiler niet meer aan te spreken en is de sanering een kwestie van de eigenaar. Deze zal na de afronding van de (kostbare) sanering de daarmee gepaard gaande wijziging in economische waarde, willen formaliseren en rechtszekerheid vragen bij het bevoegd gezag. Met het niet continueren van genoemd artikel 29 Wbb in de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit bodem lijkt hier een leemte te zijn ontstaan.

Dit kan situaties opleveren waarbij niet de gewenste rechtszekerheid conform BW 7:15 is geborgd waarbij bij het economisch rechtsverkeer koper en verkoper in gelijke informatiepositie zijn.

In de zoektocht binnen de mogelijkheden van het nieuwe stelsel biedt een melding onvoldoende rechtszekerheid. Een besluit als een vergunning of een aanpassing van – de toelichting op – het omgevingsplan kan wel rechtszekerheid bieden, maar is weinig geschikt en inefficiënt. Immers deze vragen een integraal besluit waarop verschillende belangen worden gewogen. Terwijl het aanwijzen van een verontreinigde locatie alsook het vaststellen van een goed uitgevoerde sanering, beperkt kan blijven tot een enkelvoudig sectoraal besluit.

Dit sectorale besluit begint met artikel 19.9b van de Aanvullingswet Bodem waarin het college van B&W van de gemeente waar de toevalsvondst met onaanvaardbare risico's op humane gezondheid zich voordoet, bevoegd gezag is voor aanwijzing en afstemming en de plicht heeft voor de doormelding en informatie. Zo is de gemeente verplicht tijdelijke maatregelen te nemen om blootstelling te voorkomen. De eigenaar kan door de gemeente verplicht worden de onaanvaardbare risico's weg te nemen. En de gemeente kan ingrijpen wanneer de eigenaar nalatig blijft. Ook is de gemeente verplicht andere bestuursorganen te informeren.

In aansluiting hierop adviseert de commissie de gemeente ook de verantwoordelijk te maken voor kenbaarheid van de toevalsvondst, ook buiten de aangelegen bestuursorganen. Kenbaarheid kan gegeven middels de vigerende route namelijk melding op basis van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen bij het Kadaster zodat het wordt opgenomen in de openbare registers. Wellicht kan dit ook middels het DSO, maar voor de commissie is thans nog onduidelijk of DSO op korte termijn geschikt te maken is om aan deze kenbaarheid gestalte te geven.

Consistent is dat de gemeente ook na sanering het bevoegd gezag is dat besluit over een verklaring dat de sanering is uitgevoerd conform de gestelde voorwaarden en dat onaanvaardbare gezondheidsrisico's niet meer aan de orde zijn. Dit kan vastgelegd in hetzelfde systeem – openbare registers of DSO – waarin ook de melding is vastgelegd. Teneinde de eigenaar voldoende rechtszekerheid te bieden dient de gemeente vooraf helder te maken welke voorwaarden zij stelt aan het 'saneringsverslag' teneinde hierover positief te kunnen besluiten.

Vervolgens kan de gemeente – al dan niet op verzoek van de eigenaar/saneerder – op de gesaneerde locaties functies toelaten of uitsluiten. Dat vraagt een afweging waarbij allerlei belangen aan de orde zijn. De commissie adviseert in het Aanvullingsbesluit bodem de genoemde verantwoordelijkheid voor de kenbaarheid te benoemen alsook de sectorale besluiten die dit vraagt.

2. Maatwerk

Samenvatting

Met de basiskeuze in het nieuwe stelsel voor Bestuurlijke afwegingsruimte wordt ook onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid geïntroduceerd. Tegelijkertijd komt deze basiskeuze voort uit een noodzaak uit de praktijk om in complexe situaties tot gedragen oplossingen te kunnen komen. Basisbescherming van o.m. gezondheid blijft geborgd met wettelijke onder- en bovengrenzen. Voor – bijv. infrastructurele – werken van nationaal, provinciaal of gemeentelijk belang is voorzien in de mogelijkheid van een projectbesluit waardoor bij de uitvoering in het project eenduidige regels kunnen gelden. De commissie ziet dan ook geen reden de genoemde basiskeuze te mitigeren.

Adviesaanvraag

Een verbeterdoel van het nieuwe stelsel is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. In het stelsel zijn daarom meer mogelijkheden opgenomen voor maatwerk binnen de verderop genoemde inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden. In de reacties in de consultatie worden de nadelen hiervan benoemd zoals de onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid. Zeker (overheids)bedrijven die in verschillende gemeenten werken zoals netwerk- en infrabeheerders benoemen deze nadelen. De vraag is of met de huidige invulling van het Aanvullingsbesluit Bodem de juiste balans wordt geboden?

Bij de Aanvullingswet Bodem heeft de commissie geadviseerd om maatwerk op lokaal niveau optimaal mogelijk te maken en – naast de door het Rijk gestelde inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden – geen nadere inhoudelijke instructies te maken. Het inpassen van initiatieven in de intensief gebruikte leefomgeving in Nederland wordt al snel complex met meerdere actoren, meerdere belangen en meerdere samenhangende domeinen. Het komen tot goede inpassing van nieuwe ontwikkelingen vereist een integrale kijk en bestuurlijke ruimte op het lokale en projectniveau.

Tegelijkertijd is het ook voor bedrijven die willen investeren nodig dat de overheid zekerheid biedt over hoe zij omgaat met de verkregen bestuurlijke afwegingsruimte. De commissie heeft daarom destijds geadviseerd in de Memorie van Toelichting op te nemen dat de gemeenten nadrukkelijk in overweging wordt gegeven vóóraf de eigen (beleids)regels vast te leggen. Ook om daarmee te bevorderen dat – vaak onvoorziene – initiatieven vergelijkbaar getoetst kunnen worden. Deze (beleids)regels winnen aan kracht wanneer deze consistent doorvertaald zijn vanuit de – integrale - omgevingsvisie. Dat geldt ook voor de inzet van het instrument programma.

De commissie onderkent het risico van race to the bottom alsook goldplating. Het is echter zeer de vraag of en in welke mate dit zich zal voordoen en vervolgens tot welke uitvoeringsproblemen dit leidt. Immers er zijn onder- en bovengrenzen gesteld vanuit het aanvullingsbesluit die o.m. de gezondheid borgen. En maatwerkregels dienen gemotiveerd vanuit de inhoudelijke doelstellingen van de Omgevingswet het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van gezondheid en milieu.

De problemen in de uitvoering bij werken van de overheden en overheidsbedrijven zoals aanleg of wijziging van wegen, dijken en kabels kunnen beperkt blijven door deze met projectbesluiten uit te

voeren. Hiermee kunnen de relevante omgevingsplannen eenduidig worden gewijzigd. Het is dan wel nodig dat deze vervolgens niet worden 'aangevuld' met maatwerkbesluiten.

De niet-overheidsbedrijven hebben deze mogelijkheid niet. Zij kunnen een bevoegd gezag de keuze voorleggen om het werk efficiënter uit te voeren hierover een projectbesluit te nemen vanuit het nationaal, provinciaal of waterschapsbelang.

Tot slot wijst de commissie op de noodzaak voor blijvende aandacht vanuit het Rijk voor de basisbescherming. Er blijft voortdurende aandacht nodig om de meest recente wetenschappelijke inzichten door te vertalen naar de wettelijke onder- en bovengrenzen.

3. Grondwater

Samenvatting

De diffuse verdeling van verantwoordelijkheden van de drie betrokken bestuursorganen – provincie, gemeente, waterschap – bij grondwaterkwaliteit is inherent aan het gegeven dat deze zijn gedefinieerd vanuit verschillende (Europese) bronwetgeving en inhoudelijke domeinen. Overlap is niet te voorkomen. Voor een effectieve uitvoering van taken is een gebiedsgerichte aanpak met alle verantwoordelijke bestuursorganen noodzakelijk. Het nieuwe stelsel biedt daarvoor meer mogelijkheden. De commissie adviseert dit uit te werken in de NvT met een aantal voorbeelden.

Adviesaanvraag

De verantwoordelijkheidsverdeling bij grondwater(kwaliteit) blijft diffuus en kan daarmee een goede uitvoering in de weg staan. Tegelijkertijd is een sluitende toedeling vanwege de praktische samenhang lastig. En in het aanvullingsbesluit – als uitwerking van de aanvullingswet – is het juridisch niet mogelijk. De minister vraagt de adviescommissie of het Aanvullingsbesluit voldoende houvast biedt aan de overheden voor een effectieve uitvoering van de taken.

In de consultatie reageren zowel provincies als waterschappen dat in het aanvullingsbesluit de uitwerking van de – toedeling van de – verantwoordelijkheden onduidelijkheden blijven. (De reactie van de gemeenten is niet bekend).

Dit wordt versterkt doordat activiteiten op/in de bodem interfereren met het grondwater. Het (door)leken van verontreinigingen vanuit de vaste bodem naar de (on)verzadigde zone naar het grondwater geldt vanuit de Kaderrichtlijn Water als 'inbreng' in het grondwater. Daarmee omvat het beheer van grondwater niet alleen het beheer van het grondwaterlichaam zelf, maar ook het beheer van de bovenliggende bodem.

Onduidelijk is hoe ver de verantwoordelijkheid van de gemeente reikt waar het gaat om toevalsvondsten van bodemverontreiniging. Immers de gemeente staat aan de lat voor het beheer en de sanering (artikel 19.9b). Tegelijkertijd is de provincie vanuit de Grondwaterrichtlijn eindverantwoordelijke vanuit 'prevent and limit'.

De uitvoering van het beheer van regionale watersystemen is belegd bij waterschappen. Een watersysteem omvat oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen. Als er sprake is van

grondwateronttrekkingen en daarmee samenhangende infiltraties, is het waterschapsbestuur bevoegd gezag (tenzij sprake is een grondwateronttrekking waarover het provinciaal bestuur zeggenschap heeft). In het Aanvullingsbesluit krijgen waterschappen – extra –bevoegdheden toebedeeld zoals het saneren van grondwater en de zorg voor grondwaterkwaliteit.

De onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de drie betrokken bestuursorganen – provincie, gemeente, waterschap – wordt onder meer veroorzaakt doordat deze zijn gedefinieerd vanuit verschillende (Europese) bronwetgeving en inhoudelijke domeinen. Overlap is niet te voorkomen en niet op te heffen met regels.

Met artikel 2.2 van de Omgevingswet wordt voor dit soort situaties voorzien in een samenwerking en afstemming tussen de betrokken bestuursorganen. De opzet van het nieuwe stelsel daagt bestuursorganen uit om deze samenwerking vorm te geven, temeer ook omdat regelgeving eenduidiger is gemaakt. Positief gesteld betekent dat dat gemeenten, waterschappen en provincies hiermee ruimte wordt geboden bij het invulling geven aan hun verantwoordelijkheden bij een gebiedsgericht, locatie-specifiek pakket aan maatregelen. Negatief gesteld kan de diffuse toedeling van verantwoordelijkheden ook aanleiding zijn voor eindeloos afschuiven van taken, zeker wanneer die gepaard gaan met hoge kosten.

De commissie adviseert in de NvT toe te lichten dat zowel vanuit de uitvoeringstechniek als vanuit de bevoegdheden het noodzakelijk is dat de verantwoordelijke overheden dit gezamenlijk oppakken en een gebiedsgerichte aanpak daarbij zowel effectief en noodzakelijk is. En daarbij vervolgens met een aantal voorbeelden inzicht te geven hoe zo'n aanpak met inzet van verschillende bestuursorganen gestalte kan worden gegeven en daarbij zeker ook doorkijk te bieden op de stroomlijning en extra mogelijkheden die met de stelselwijziging worden geboden, incl. de programmatische aanpak. Een van de voorbeelden zou een toevalvondst met ernstige verontreiniging kunnen zijn waarbij uitlekken naar het grondwater aan de orde is. Hoe kan gestalte gegeven worden aan een effectieve uitvoering, wie heeft welke verantwoordelijkheid en op welke manier kan hieraan invulling worden gegeven. Naast de taken van de verschillende overheden kunnen daarbij ook de beschikbare instrumenten per bestuursorgaan worden geëxpliciteerd.

Naast de verantwoordelijkheid van provincie, gemeente en waterschap is er ook een verantwoordelijkheid van het Rijk vanuit de nitraatrichtlijn voor het beheer van grondwater waar het gaat om het landbouwkundig gebruik (van de bodem). Hierop wordt ingegaan onder punt 5 van dit advies.

4. Algemene regel: bovengrens graven tot 25 m3

Samenvatting

Een algemene regel voor de vele werkzaamheden waarbij een kleine hoeveelheid grond wordt opgegraven en ter plekke weer wordt teruggezet is naar het inzicht van de commissie een regel waarbij op een gebalanceerde wijze invulling wordt gegeven aan de uitgangspunten van het nieuwe stelsel. Eenvoudig en praktisch.

Adviesvraag

Tot de verbeterdoelen van de stelselherziening behoren onder meer het verhogen van de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid en een snellere en betere doorloop. In het aanvullingsbesluit is dit vormgegeven door meer algemene regels toe te passen. In de consultatie leidt dit tot de vraag of hierbij een goede balans is gevonden. Met name wordt daarbij de afbakening van de milieubelastende activiteit 'graven' tot werken vanaf 25 m³ genoemd.

De commissie stelt vast dat er veel werkzaamheden zijn waarbij een kleine hoeveelheid grond opgegraven moet worden en ter plekke weer wordt teruggezet. Het gaat daarbij niet om transport. In de Wet bodembescherming was hier reeds een voorziening genomen. Vanuit het perspectief van het bestuursorgaan alsook die van de uitvoerder is de continuering van een invulling van een ondergrens praktisch.

Daarbij stelt de commissie vast dat Arbo-wetgeving de gezondheid van de werknemers in deze situatie blijft beschermen.

5. Mest en gebiedsgericht maatwerk

Samenvatting

De commissie adviseert motivering van het rijksbelang – en daarmee de uitzondering op het uitgangspunt 'decentraal tenzij' - voor de meststoffenregelgeving nader toe lichten.

Ook adviseert zij de wenselijkheid en mogelijkheid van maatwerkregels voor decentrale overheden voor het gebruik en de -aanvullende- normstelling op landbouwgronden nader te beschrijven in de toelichting.

De wijze van gebruik van meststoffen en de normen van de Meststoffenwet zijn een uitwerking van de Nitraatrichtlijn (1991). Deze richtlijn is erop gericht de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater te beschermen door verontreiniging met nitraten uit agrarische bronnen te voorkomen. Hiervoor zijn onder meer op de schaal van Nederland (fosfaat)plafonds ingesteld voor dierlijke mest. Daarnaast zijn gebruiksnormen per bodemsoort en voor elk gebruik vastgelegd voor bemesting zijnde een optelsom van dierlijke en kunstmest. De bevoegdheid voor normstelling vanuit de meststoffenwet ligt bij het Rijk.

Met artikel 2.3 Omgevingswet wordt de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten gelegd. Slechts indien het doelmatiger en doeltreffender is om bepaalde aangelegenheden op provinciaal of op rijksniveau te regelen, komen de provincies en het Rijk in beeld. De wetgever noemt dit het 'decentraal-tenzij-beginsel'. Regulering van rijkswege vormt zodoende de uitzondering.

In artikel 4.3, lid 4, Omgevingswet is bepaald dat het Rijk niet meer regels mag stellen dan strikt noodzakelijk is. Om dezelfde reden maakt artikel 4.6, lid 2, Omgevingswet het mogelijk dat rijksregels de decentrale overheden de ruimte laten om nadere invulling te geven aan de nationale normen door middel van zogenaamde maatwerkregels.

Bij het gestalte geven van verschillende Europese richtlijnen is hieraan gestalte gegeven. Zo is bij twee andere Europese waterrichtlijnen die zich ook richten op waterkwaliteit van oppervlakte- en

grondwater - de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn- de verantwoordelijkheid en bevoegdheid gedeeld met provincies, gemeenten en waterschappen.

Ook is de verantwoordelijkheid en bevoegdheid bij de uitvoering van de Vogel & Habitatrichtlijnen (VHR) gedecentraliseerd. De kwaliteit van natuurgebieden kent een nauwe samenhang met de waterkwaliteit in en om de natuurgebieden. Een samenhangende aanpak water en natuur is vereist voor een effectieve uitvoering van de VHR.

De wetgeving die uit deze Europese richtlijnen voortvloeit maken onderdeel uit van de Omgevingswet. Voor de Meststoffenwet voortkomend uit de Nitraatrichtlijn is dat niet het geval.

Als invulling van het verbeterdoel 'vergroten bestuurlijke afwegingsruimte', kent het nieuwe stelsel van het Omgevingsrecht meer mogelijkheden voor maatwerk voor het decentraal bevoegd gezag. Vanuit de decentrale verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor water en natuur, alsook die van andere domeinen als ruimtelijke economie, kan de noodzaak ontstaan voor extra gebruiksvoorschriften voor het gebruik van meststoffen alsook maatregelen die de afspoeling van mest vanuit landbouwgronden tegengaan.

Daarnaast kan er noodzaak zijn van een normstelling voor het gebruik mest op landbouwgronden die verder gaat dan de invulling die middels de Meststoffenwet wordt gegeven. Juist op dit terrein waar veel milieu-, bodem- en waterdoelstellingen samenkomen en vergelijkbare maatregelen vragen, is het gewenst dat de wet- en regelgeving ook voorziet in de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften door de decentrale overheden waarbij gebiedsgericht win-win situatie worden nagestreefd. De maatwerkregels en -voorschriften kunnen zich richten op de specifieke gebruiksdoel en functie.

Waar de Meststoffenwet gebruiksnormen kent die voor heel Nederland gelijk zijn voor een bodemsoort, kan met het stelsel van de Omgevingswet aanvullende voorschriften gesteld die afhankelijk zijn van de locatie. Daarmee wordt de mogelijkheid geboden voor het gestalte geven aan een integrale gebiedsaanpak en een regionale eindverantwoordelijkheid voor het beheer van de kwaliteit van grondwater resp. oppervlaktewater en de VHR. Met een dergelijke gebiedsgerichte aanpak kunnen decentrale overheden met – aanvullende – maatwerkregels en -voorschriften de uitvoering van de Nitraatrichtlijn bovendien versterken.

Voor aanvullende regels zijn twee wegen die deze mogelijkheid kunnen scheppen nl. middels de Meststoffenwet of middels de Omgevingswet. Voor de hand ligt dit te doen in het kader van de Omgevingswet omdat de behoefte voor deze aanvullende regels voor landbouwgronden voortkomt uit een integrale afweging voor een gebied waarbij niet alleen de landbouw maar ook de natuur, het water (oppervlakte-, grond- en drinkwater) en andere economische functies worden afgewogen.

De commissie adviseert motivering van het rijksbelang van het toedelen van de bevoegdheid aan de minister van LNV voor het meststoffenbesluit nader toe lichten in de toelichting. Ook adviseert zij de mogelijkheid van maatwerkregels voor decentrale overheden als het gaat om het gebruik en normstelling op landbouwgronden nader te beschrijven in de toelichting.

Alternatief is de maatwerkvoorschriften voor regionale bestuursorganen op te nemen in de Meststoffenwet waarbij dan bijv. een maximumwaarde wordt gedefinieerd zoals bij het

‘schuifpaneel’ van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit vraagt een wijziging van de Meststoffenwet, die bijv. parallel meegenomen wordt bij het Aanvullingsbesluit Bodem.

6. Toepassing bouwstoffen en maatwerk

Samenvatting

De veiligheid van de bouwstoffen voor alle toepassingen is reeds geborgd. De commissie stelt vast dat in de huidige praktijk decentrale overheden op het gebied van duurzaamheid en circulaire economie extra ambities hebben, bovenop de algemene norm van het BAL. Er is daarom geen reden bij de toepassing van bouwstoffen een uitzondering te maken op de mogelijkheid tot maatwerkvoorschriften.

Middels de AMvB (BAL maar deels nog BBK) bij het omgevingsrecht zijn alle bouwstoffen voorzien van een (veilige) norm voor de samenstelling van de stof zelf.

Het aanvullingsbesluit Bodem geeft daarenboven de decentrale overheid de bevoegdheid/ de mogelijkheid tot maatwerkvoorschriften voor de toepassing van deze bouwstoffen in de gemeente. Het BAL geeft algemene inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden voor maatwerk. Deze zijn algemeen en niet per activiteit ‘aan of uit’ te zetten (met uitzondering van enkele Europeesrechtelijke beperkingen).

In de consultatie is de vraag gesteld waarom deze mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften nodig is, omdat immers reeds een veilige norm voor alle toepassingen middels de AMvB/ BBK is vastgelegd.

De commissie stelt vast in de huidige praktijk hieraan een toegevoegde waarde wordt toegekend vanwege de ambities van decentrale overheden op het gebied van duurzaamheid en circulaire economie. Daarbij kan het wenselijk zijn regels te stellen voor het bevorderen van het gebruik van lokale grond/bouwstofstromen. Ook is gebleken dat er behoefte is aan het stellen van nadere voorwaarde bij de toepassing van thermisch gereinigde grond en bij het (deskundig) toepassen van vliegias.

De commissie adviseert daarom hier geen uitzondering te maken op de mogelijkheid tot maatwerkvoorschriften waarbij de motiveringen voor deze maatwerkvoorschriften aandacht vragen omdat immers de veiligheid van de bouwstoffen voor alle toepassingen reeds is geborgd.

7. Slotopmerking

De problemen met het behoud van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving – en die ook ter hand te nemen – zijn sinds medio vorige eeuw groter geworden. De problemen werden vaak sectoraal geanalyseerd en sectoraal opgelost. Parallel daaraan ontstond ook de sectorale regelgeving. In de decennia daarna is het besef ontstaan dat problemen meerdere aspecten hebben en dat sectorale

problemen effectiever met een samenhangende aanpak kunnen worden bestreden. Echter elke sectorwetgeving kende inmiddels haar eigen uitgangspunten en merites. Hierdoor was het lastig met versnipperde regelgeving de problemen – zowel eenvoudige als complexe – met een samenhangende aanpak ter hand te nemen en effectief en duurzaam op te lossen. En de complexiteit van de problemen nam toe met de intensivering van het gebruik van de fysieke leefomgeving in de afgelopen decennia.

Met de stroomlijning van regelgeving voor de fysieke leefomgeving in het nieuwe stelsel wordt hieraan het hoofd geboden. Eenvoudige sectorale en complexe problemen in de fysieke leefomgeving kunnen dankzij de uniformering van de regelgeving met eenzelfde aanpak worden benaderd ongeacht de sector – het inhoudelijk domein – waarop het probleem zich voordoet. Bovendien is de kist met instrumenten rijker gevuld dan met een sectorale aanpak.

De commissie ziet bij de regelgeving rondom Aanvullingswetten niet op alle onderdelen die nadrukkelijke uitwerking naar stroomlijning en uniformering terug. Zeker wanneer het inhoudelijk domein bij een ander departement is ondergebracht.

Ook in de praktijk van de organisatie van de overheden – zowel bij Rijk, provincie en gemeente – is het werken langs de sectorale lijnen – inhoudelijke domeinen met haar inhoudelijke specialisten – nog steeds dominant.

Voorbeelden van een effectieve integrale aanpak zijn er legio, maar dit heeft niet altijd geleid tot een structurele inbedding van de integrale aanpak in de organisatie. Dat is ook lastig omdat elk situatie haar maatwerkoplossing vraagt en een blauwdruk per definitie in de weg zit.

Tegelijkertijd is een verandering nodig bij de overheden om te beseffen dat een aanpak met alleen specialisten verkokering (weer) in de hand werkt en een aanpak met generalisten weinig inhoudelijk effectief kan zijn. Juist in die combinatie van generalisten en specialisten schuilt een deel van het antwoord op een ineffectieve verkokerde aanpak.

Een veel lastiger te hanteren organisatievraagstuk is de vereiste fundamentele cultuuromslag die nodig is om het structureel integraal denken en handelen – of het leveren van een bijdrage daaraan – als standaard te krijgen, zowel ambtelijk als bestuurlijk en zowel bij de gemeente, het waterschap, de provincie en het rijk.

De commissie adviseert de minister dan ook bij herhaling, voortdurend en onvermoeibaar deze integrale benadering door bestuurders en ambtenaren te blijven bevorderen. Enerzijds omdat de burger en het bedrijf een integrale oplossing wil, anderzijds omdat een integrale oplossing veel effectiever kan zijn dan een sectorale oplossing.

De integrale oplossing is inherent echter niet makkelijk. Dat geldt ook voor de Rijksoverheid met haar departementale indeling waarbij 9 departementen betrokken zijn bij de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd kan juist een Rijk dat als eenheid opereert, de regionale overheden uitdagen op een integrale aanpak van de grote opgaven, uiteraard met een eigentijdse – vaak beperkte – rijksbetrokkenheid.

19 december 2018

