Schurende korrels

Rapportage over integriteit, rolvastheid en ambtelijk vakmanschap in de casus granuliet

Datum 12 november 2021

Colofon

Opdrachtgever	Minister van Infrastructuur en Waterstaat
Auteur	Wim Kuijken
Secretaris	Stasiu Strzelczyk

Inhoud

Colofon—2

Inhoud—3

Inleiding—4

1 Gedragscode Integriteit Rijk en integriteitsbeleid binnen het ministerie van IenW—6
1.1 Gedragscode—6
1.2 Integriteitsbeleid binnen het ministerie van IenW—6
1.2.1 Algemeen integriteitsbeleid van het ministerie van IenW—6
1.2.2 Meldingen van integriteitsschendingen—7
1.2.3 Monitoring van integriteit—8
1.2.4 Druk en rolvastheid—8
1.3 Ambtelijk vakmanschap—8

2 Rolvastheid binnen het ministerie in de casus granuliet—10
2.1 Context—10
2.2 Bbk-melding maart 2018 Honswijkerplas—11
2.3 Bbk-meldingen Over de Maas september en oktober 2019—11
2.4 Het delen van informatie—12
2.5 Informatie naar derden—13

3 Omgang met het bedrijf en haar belangenbehartiger—14
3.1 Bedrijfsbezoeken aan GIB—14
3.2 Bezoeken van vertegenwoordigers van GIB aan het ministerie—14
3.3 Inzet door GIB van dhr. Zijlstra—15

4 De casus granuliet en de schijn van belangenverstrengeling—17
4.1 Belangen—17
4.2 Meedenken—17
4.3 Rolvastheid en belangen binnen het VTH-stelsel—18

5 Gebeurtenissen en lessen naar aanleiding van de casus granuliet.—19
5.1 Gebeurtenissen binnen IenW—19
5.1.1 Februari en maart 2020—19
5.1.2 September 2020—19
5.2 Welke lessen zijn binnen de IenW-organisatie getrokken?—20
5.2.1 RWS—20
5.2.2 DGWB en de ILT—21
5.3 Het bedrijf GIB—22

6 Aanbevelingen—23

Inleiding

Op 12 oktober 2021 verzocht de Secretaris-Generaal, namens u, mij een onderzoek te doen naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Moorlag d.d. 2 december 2020. Deze motie luidt als volgt:

'De Kamer, gehoord de beraadslaging,
overwegende dat het voor het vertrouwen in en het aanzien en het functioneren van de overheid van belang is dat er integer, zorgvuldig en onkreukbaar wordt gehandeld;
overwegende dat in de publiciteit twijfel is opgeworpen over het integer, zorgvuldig en onkreukbaar handelen bij de voorbereiding van de besluitvorming over de status en kwalificatie van granuliet;
van mening dat alleen een deugdelijk, onafhankelijk en deskundig onderzoek schijn van onzuiver handelen kan wegnemen;
verzoekt de regering, te onderzoeken hoe lessen uit deze casus zijn te trekken en deze te gebruiken om extra waarborgen voor integriteit en rolzuiverheid in te bouwen in de voorbereiding van besluiten en in de VTH-keten[1], en de Kamer over de uitkomsten te informeren, en gaat over tot de orde van de dag.

Bij dit (nieuwe) onderzoek in de casus 'granuliet' heb ik mijn eerdere onderzoek 'Kleine korrels, grote discussie' dat ik op 1 september 2020 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heb aangeboden als uitgangspunt genomen. Op 14 oktober 2020 heb ik in de Tweede Kamer over mijn bevindingen in dat rapport een technische briefing gegeven.

Mijn rapport uit 2020 was gericht op de werking van het Kwalibo-stelsel[2] en de manier waarop in de casus 'granuliet' binnen dit stelsel is geacteerd in de periode 2008-2020. Daarnaast is in het rapport uitvoerig ingegaan op de gang van zaken rond de gedane meldingen inzake de toepassing van granuliet bij het verondiepen van voormalige zandwinplassen en de wijze waarop binnen het ministerie besluitvorming in het kader van deze casus heeft plaatsgevonden.

Recent heeft de Raad van State[3] een uitspraak gedaan over de vraag of de minister en staatssecretaris terecht ervan hebben afgezien handhavend op te treden bij het toepassen van granuliet in het gebied "Over de Maas". De Raad oordeelt hierover:
'Gelet op het voorgaande acht de Afdeling geen aanknopingspunten aanwezig voor de conclusie dat de minister en de staatssecretaris het granuliet niet mochten beschouwen als grond in de zin van het Besluit. De minister en de staatssecretaris hebben het verzoek van de gemeente om handhavend op te treden tegen het toepassen van granuliet ten behoeve van de verondieping van de plas daarom in zoverre terecht afgewezen.'
Ten aanzien van acrylamide in het toegepaste granuliet oordeelt de Raad:
'De Afdeling is gelet op het vorenstaande van oordeel dat de minister en de staatssecretaris ervan hebben mogen uitgaan dat er geen acrylamide aanwezig is in het toegepaste granuliet en dat niet te verwachten is dat acrylamide zal ontstaan bij de afbraak van het toegepaste granuliet.'

[1] VTH-stelsel is het stelsel rond vergunningverlening, toezicht en handhaving.
[2] Kwalibo is Kwaliteitsborging bodembeheer
[3] Raad van State, Uitspraak 202004635/1/R1, 13 oktober 2021

Naast mijn eigen rapportage ‘Kleine korrels, grote discussie’ biedt deze recente uitspraak van de Raad van State mij een inhoudelijk referentiekader waarlangs de beoordeling van het handelen van de verschillende organisatieonderdelen van het ministerie van IenW kan plaats vinden.

In genoemde motie Moorlag, wordt met name gesproken over het begrip ‘rolzuiverheid’. Ik beschouw dit als een containerbegrip waaronder meerdere begrippen te scharen zijn zoals: roldefinitie, rolneming, rolbesef en rolvastheid. Gegeven de binnen het Kwalibo-stelsel geldende afspraken en de vertaling daarvan binnen de organisatie van IenW, spreek ik in dit onderzoek over ‘rolvastheid’: iedereen wordt geacht te handelen conform zijn of haar formele organisatierol in een gegeven context en is daar consequent in.

Deze nieuwe rapportage gaat, in het kader van de casus granuliet, in op aspecten van integriteit, rolvastheid en ambtelijk vakmanschap. Ik wil daarbij benadrukken dat dit onderzoek niet als een integriteitsonderzoek beschouwd moet worden. Ik heb geen aanvullend onderzoek gedaan naar het handelen van individuele actoren in deze casus. Zoals bekend heb ik in mijn vorige onderzoek in 2020 heel veel betrokkenen uitgebreid gesproken.
Het individuele handelen van betrokkenen binnen het ministerie van IenW heb ik bezien vanuit het perspectief van de organisatie. Ik geef daarbij in deze rapportage weer wat mij daarbij opviel in de casus granuliet en hoe dat kan worden beoordeeld. In het kader van dit nieuwe onderzoek heb ik nog een aantal aanvullende gesprekken gevoerd binnen en buiten het ministerie van IenW.

In deze rapportage zal ik achtereenvolgens ingaan op enkele uitgangspunten van de Gedragscode Integriteit Rijk 2019/2020 welke relevant kunnen zijn bij de beoordeling van de casus granuliet. Daarbij zal ik aandacht besteden aan de wijze waarop momenteel binnen het ministerie van IenW invulling wordt gegeven aan de thema’s integriteit en ambtelijk vakmanschap.
Vervolgens zal ik aan de hand van de casus ingaan op de aspecten rolvastheid, omgang met externe partijen en de schijn van belangenverstrengeling. Ook zal ik gebeurtenissen na mijn vorige rapportage belichten en tenslotte enkele leerpunten formuleren en aanbevelingen doen.

Wim Kuijken, 12 november 2021

1 Gedragscode Integriteit Rijk en integriteitsbeleid binnen het ministerie van IenW

1.1 Gedragscode

Een belangrijke bron als kader voor het handelen van Rijksambtenaren is de Gedragscode Integriteit Rijk welke regelmatig wordt aangepast.

De Gedragscode stelt in de inleiding:
'Burgers moeten op de overheid kunnen vertrouwen. Burgers zijn in veel opzichten afhankelijk van de overheid. Bovendien kunnen overheidsbesluiten diep ingrijpen in het functioneren van burgers. Daarom moet de overheid integer zijn. Dat wil zeggen dat de overheid in haar functioneren eerlijk en betrouwbaar is, de burgers correct behandelt en respectvol bejegent. Bovendien moet de overheid zichzelf ten voorbeeld stellen: als je wilt dat burgers zich fatsoenlijk gedragen, zal je dat als overheid ook moeten doen.'[4]
En:
'Deze gedragscode geldt voor de rijksoverheid als minimumkader voor integer handelen. Dit neemt niet weg dat integer handelen altijd binnen de context van de organisatie moet worden bezien. Op organisatieniveau is nadere specificatie en invulling daarom mogelijk. Daarbij is het belangrijk om goed uit te leggen waarom dit nodig is. Men mag daarbij niet minder strikt zijn dan deze gedragscode.'

De Gedragscode is, waar het gaat over het thema 'belangenverstrengeling'[5], vooral toegespitst op het handelen van individuele ambtenaren en op de mogelijke risico's die verbonden zijn aan het hebben van contacten met externe partijen.[6] Ten aanzien van het handelen vanuit een organisatieperspectief biedt de Gedragscode echter minder duidelijke aanknopingspunten. Er wordt dus niet ingegaan op het samengaan van (mogelijke) belangen van een organisatieonderdeel van het Rijk en het belang van een externe partij. De in de motie gevraagde aandacht voor 'rolzuiverheid' komt als zodanig ook niet aan de orde in de Gedragscode, hooguit indirect waar het gaat om de betrokkenheid bij onafhankelijk onderzoek en (wetenschappelijke) integriteit. Een gedragscode voor het handelen van overheidsorganisaties zou in mijn ogen aanbeveling verdienen, zeker ook in het licht van de POK.[7]

1.2 Integriteitsbeleid binnen het ministerie van IenW

Ik ben in samenspraak met de directeur Mens en Organisatie van het ministerie nagegaan op welke wijze de Gedragscode Integriteit Rijk momenteel binnen IenW invulling krijgt. Daarbij heb ik mij geconcentreerd op de dienstonderdelen DGWB en RWS. In dit verband heb ik in het bijzonder ook gekeken naar de wijze waarop in het kader van het integriteitsbeleid aandacht bestaat voor de omgang met het bedrijfsleven.

1.2.1 Algemeen integriteitsbeleid van het ministerie van IenW

Binnen IenW is het thema integriteit sinds 2020 centraal gepositioneerd, bij de Concerndirectie Mens en Organisatie. Daar wordt verbinding gelegd met thematiek als: Wet normalisering rechtspositie ambtenaren/arbeidsvoorwaarden, leren en

[4] Gedragscode Integriteit Rijk, 2020, blz. 8
[5] Gedragscode Integriteit Rijk, 2020, blz. 14 en verder. Dit gaat vooral over het aannemen van geschenken,
[6] Gewezen wordt op het ingaan op uitnodigingen, commerciële activiteiten en sponsoring (4.2) en de omgang met lobbyisten (4.7)
[7] Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag

ontwikkelen, Arbowetgeving, en arbeids-juridische advisering, personeelsgesprekken, inwerken van nieuwe medewerkers, diversiteit en inclusie. Er wordt aandacht besteed aan concrete schendingen van integriteit en de 'zachtere' kant van ongewenste omgangsvormen. Tijdens de jaarlijkse personeelsgesprekken komt het thema 'integriteit' aan de orde.

Het ministerie stimuleert medewerkers om op een zorgvuldige manier om te gaan met verantwoordelijkheden die samenhangen met hun rol en functie. De nadruk ligt op het vergroten van het bewustzijn, inzicht en oordeelsvermogen.
De meeste organisatieonderdelen maken plannen waarin diverse integriteitsactiviteiten worden opgenomen, bijvoorbeeld workshops over de onderwerpen Sociaal Veilig Werkklimaat en Vakmanschap en Integriteit en het regelmatig bespreken van casuïstiek in de teams.

Het ministerie van IenW heeft een netwerk van integriteitsprofessionals, bestaande uit speciaal voor hun rol opgeleide coördinatoren integriteit, onderzoekers en vertrouwenspersonen. De professionalisering wordt op peil gehouden door jaarlijkse bijscholing en intervisie.

Het integriteitsmanagement en de communicatie daarover binnen IenW worden, zo is mij verteld, in het algemeen als positief ervaren. Er is openheid om dilemma's te bespreken, wordt gesteld. De voorbeeldrol van de leidinggevenden op het gebied van integriteit en het vertrouwen dat in de leidinggevenden gesteld wordt, spelen daarbij een belangrijke rol. Aangegeven is dat veel medewerkers zich binnen de werkomgeving geaccepteerd voelen om wie zij zijn.
Om tot een verdere inbedding van het aspect integriteit in het dagelijks professioneel handelen te komen zijn ook in 2020 weer gerichte activiteiten ontplooid.

In 2020 heeft het ministerie van IenW, (voor de vierde maal samen) met de departementen die in hetzelfde kantoorpand zijn gehuisvest én in samenhang met de rijksbrede week, een week van de integriteit georganiseerd. Ook in december 2021 zal een dergelijke week worden georganiseerd. In de week wordt met verschillende activiteiten aandacht op het thema integriteit gevestigd en worden managers en medewerkers gestimuleerd de aandacht gedurende het jaar vast te houden, zodat integriteit een vanzelfsprekend onderdeel wordt van het dagelijks professioneel handelen. Tenslotte is aangegeven dat binnen veel teams integriteitsdilemma's periodiek besproken worden, soms in aanwezigheid van een vertrouwenspersoon, coördinator integriteit of een andere facilitator.

1.2.2 Meldingen van integriteitsschendingen

Er is een proces van meldingen ingericht dat wordt gevolgd bij een vermoeden van een integriteitsschending. Hiervoor is een protocol Integriteitsonderzoeken opgesteld dat bij een vermoeden van een integriteitsschending wordt gevolgd. Onafhankelijke interne onderzoekers voeren integriteitsonderzoeken uit. In 2020 zijn binnen het gehele ministerie 65 vermoedens van integriteitsschendingen geregistreerd. Net als in voorgaande jaren worden vermoedens van schendingen op het gebied van ongewenste omgangsvormen en misbruik bedrijfsmiddelen en overtreding van interne regels het meest gemeld. Op de derde plaats staat het lekken en misbruik en/of achterhouden van en/of ongeoorloofd omgaan met informatie met ook zoals voorgaande jaren, (vermoedens van) financiële schendingen in de zakelijke sfeer op een vierde plaats. Daarnaast kent RWS een meldpunt voor vermoedens van integriteitsschendingen door derden: het Bureau Screening Bouwbedrijven.

Er vinden structurele overleggen plaats tussen collega's die werken aan preventie en collega's die een rol hebben in het meldingenproces. Ook is er structureel overleg tussen verschillende onderdelen van IenW. Daarnaast zit IenW in het interdepartementale overleg over integriteit.

1.2.3 Monitoring van integriteit

Monitoring van integriteit vindt plaats op basis van verschillende bronnen, namelijk de integriteitsenquête (laatste afgerond in 2019, op dit moment worden de uitkomsten van 2021 geanalyseerd), het medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) dat per onderdeel wordt uitgevoerd (bij RWS dateert de laatste van november 2020) en een jaarlijkse analyse van geanonimiseerde meldingen.
Het beeld is dat RWS gemiddeld scoort ten opzichte van andere grote organisaties. In het MTO van 2018 is een module over sociale veiligheid opgenomen. Uit dit MTO komt het beeld naar voren dat RWS op het gebied van sociale veiligheid iets bovengemiddeld scoort.
Op basis van de integriteitsenquête heeft professor Jeurissen (Nyenrode) een korte benchmark uitgevoerd met andere grote organisaties. Hij geeft aan dat het ministerie van IenW kan worden gezien als 'middenmoter' op het gebied van integriteit en ongewenste omgangsvormen.

1.2.4 Druk en rolvastheid

Deze nieuwe rapportage gaat in het kader van de casus granuliet in op de aspecten integriteit en met name rolvastheid als onderdeel van ambtelijk vakmanschap. Het aspect rolvastheid vormt echter geen onderdeel van de monitoring van integriteit binnen IenW. Wel geeft de in 2019 binnen het ministerie uitgevoerde monitor aan in hoeverre er binnen de organisatie druk bestaat om van regels af te wijken. Daaruit blijkt dat in 2019 21% van de medewerkers van RWS aangeeft weleens druk te ervaren om van regels af te wijken. Dit tegenover 14% voor geheel IenW. Hier is overigens sprake van een toename. In 2017 lagen deze cijfers op resp. 16% en 9%.
Aan de medewerkers die hebben aangegeven weleens druk te ervaren zijn vervolgvragen gesteld. Zij geven als belangrijkste redenen:

- dat de regels onduidelijk, ingewikkeld of tegenstrijdig zijn;
- dat er buiten de regels om een betere oplossing is;
- dat ze druk ervaren om werk op tijd af te krijgen;
- of om soepeler om te gaan met een opdrachtverstrekking in het kader van inkoop.

Op de vraag waar deze druk vandaan komt, werd aangegeven dat dit onder andere komt door druk van de projectorganisatie van RWS, eisen die men aan zichzelf stelt, collega's of leidinggevenden en de politiek. Van onder-toezicht-staanden wordt nauwelijks druk ervaren.

1.3 Ambtelijk vakmanschap

Zoals hiervoor aangegeven bieden de uitgangspunten van de Gedragscode Integriteit Rijk, voor wat de organisatie betreft, slechts een beperkt hulpmiddel bij het beoordelen van de casus granuliet. Veel van de zaken die ik heb geconstateerd hebben betrekking op het containerbegrip 'ambtelijk vakmanschap'. Dat heeft alles te maken met kennis, rolvastheid, de ministeriële verantwoordelijkheid en politiek-bestuurlijke sensitiviteit binnen de organisatie. Over deze aspecten worden binnen het Rijk veel cursussen en workshops aangeboden. Daarnaast worden allerlei interne trainingen en workshops in het leerportaal IenW aangeboden, bv over het goede gesprek, (vakmanschap en) integriteit, sociaal veilig werkklimaat, schrijven in een politiek bestuurlijke context, maar ook: inhoudelijke vaktrainingen.
Het ambtelijk vakmanschap vormt ook een integraal onderdeel van Kompas IenW, een programma gestart onder de huidige SG. Dit is een programma gericht op het

gezaghebbend zijn en blijven van de IenW-organisatie. Daarbinnen wordt aan negen thema's gewerkt.[8]

[8] Kompas IenW bestaat uit:
1. Opgavegericht werken in het licht van de transities slimme en groene mobiliteit, klimaatadaptatie en circulaire economie
2. Integrale benaderingswijze die boven de traditionele sectorale benadering uitstijgt.
3. Versterking het strategische-, innovatieve- en kennisprofiel van IenW.
4. Professionalisering van de eigenaars-, opdrachtgevers- en opdrachtnemersfunctie om de samenwerking in de driehoek te verstevigen.
5. Versterking van de belangstelling en aandacht voor de uitvoering.
6. Herijking van de relatie tussen beleid en de inspectie.
7. Verhogen beheersbaarheid van projecten en programma's.
8. Herwaardering van ICT/IV als een primair proces.
9. Transparantie in interactie met stakeholders (burgers en bedrijven).

2 Rolvastheid binnen het ministerie in de casus granuliet

In mijn rapportage van 1 september 2020 ben ik ingegaan op de werking van het Kwalibo-stelsel. Kort gezegd betekende dit het volgende. Er is indertijd (politiek) gekozen voor een overwegend privaat en decentraal stelsel met publiek toezicht. Ik concludeerde in mijn rapportage dat het stelsel daardoor 'ontheemd' is geraakt en er opnieuw nagedacht moet worden over de rol van de overheid. Dat gebeurt nu.

Binnen dit publiek-private stelsel is bij de vaststelling van normdocumenten voor grond, bouwstof of baggerspecie een hoofdrol weggelegd voor de Colleges van Deskundigen.[9] De Certificerende Instellingen (CI's) geven op basis van deze normdocumenten certificaten af aan bodemintermediairs. Een productcertificaat houdt in dat het product voldoet aan de eisen uit het Besluit bodemkwaliteit voor het betreffende materiaal. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de publieke toezichthouder van het Kwalibo-stelsel. De ILT houdt toezicht op de CI en de bodemintermediair (in dit geval GIB, de producent van granuliet). De CI houdt op haar beurt tevens toezicht op de bodemintermediair. Daarnaast controleert de ILT of de bodemintermediairs de normdocumenten naleven. Dat doet de ILT risico-gestuurd en op basis van meldingen die zij ontvangt (de zogenaamde Bodemsignalen).

Het antwoord op de vraag of een product, in dit geval granuliet, als grond of bouwstof moet worden gekwalificeerd is in 2008 bepaald binnen het Kwalibo-stelsel. Dit proces heb ik uitgebreid beschreven in mijn eerdere rapport. Zoals hierboven aangegeven ligt daarbij een centrale rol bij de Colleges van Deskundigen.
Nadat granuliet jaren als grond was toegepast, werd door RWS Handhaving en het RWS onderdeel Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL) de status van het product ten principale ter discussie gesteld en is toepassing van het product als grond in diepe plassen in 2018 geweigerd. Dat zorgde voor grote onrust binnen en buiten het ministerie. Wat er toen gebeurde is verwoord in mijn eerdere rapportage. Ik licht daar enkele punten uit, met name waar het Rijkswaterstaat betreft.

2.1 Context

Voordat ik inga op wat ik in de casus ben tegengekomen ten aanzien van rolvast handelen, wil ik eerst de context van het handelen van de organisatie schetsen. Ik heb in 2020 met de mensen gesproken en werd getroffen door de betrokkenheid die binnen RWS en bij de afdelingen Vergunningverlening en Handhaving in het bijzonder bestaat. Deze betrokkenheid is ingegeven door de wens te voorkomen dat er bij de toepassing van grond, bouwstof of baggerspecie schade aan mens en natuur wordt toegebracht. De RWS afdelingen Vergunningverlening en Handhaving zien zich in de praktijk geconfronteerd met grote aantallen meldingen van materiaal afkomstig van een bodemsector die blijkens de rapportages van de ILT grote nalevingstekorten kent.[10]
Het is niet verwonderlijk dat, geconfronteerd met dergelijke praktijken, RWS een kritische houding aan de dag legt. Een bijkomende en belangrijke factor was tevens het gebrek aan actuele kennis en de onduidelijkheid die binnen het gehele ministerie van IenW bestond over de rollen en verantwoordelijkheden in het kader van het Kwalibo-stelsel en het Bbk (Besluit bodemkwaliteit). Het is een complex stelsel. Binnen het ministerie ontbrak regie en te lang hebben verschillende medewerkers

[9] 'Kleine korrels, grote discussie' , 2020, paragraaf 2.2 onderdelen van de keten in Kwalibo
[10] 'Kleine korrels, grote discussie', 2020, blz. 15

en onderdelen van IenW discussies gevoerd en standpunten ingenomen die hen feitelijk op basis van de formele rollen en verantwoordelijkheden niet toekwamen. Evenmin werd er geëscaleerd naar de leiding.

Er was staand beleid en er waren regels vastgelegd door de Staatssecretaris van IenW. Discussies over normdocumenten en certificering hadden primair in het private deel van het stelsel (CvD, CI's) moeten plaatsvinden en de ILT is de publieke toezichthouder. Het taakveld vergunningverlening en handhaving kent (formeel juridische) kaders en mag niet terecht komen in het domein van 'eigen beleid'. Er valt uit deze casus veel te leren over ambtelijk vakmanschap, rolvastheid en integer handelen. Dat heeft het ministerie ook gedaan, zo bleek mij in dit nieuwe onderzoek. Ik kom daar in een volgend hoofdstuk op terug.

De volgende zaken vielen mij indertijd specifiek op in de casus. Voor de feitelijke beschrijving van de casus verwijs ik naar mijn vorige rapportage.

2.2 Bbk-melding maart 2018 Honswijkerplas[11]

Bij de beoordeling van de melding van 27 maart 2018 voor de voorgenomen toepassing van granuliet in de Honswijkerplas is in mijn optiek door RWS niet rolvast gehandeld. Het granuliet was geproduceerd door GIB te Amsterdam. Kort na de verplichte Bbk-melding werd deze melding door RWS Handhaving Oost-Nederland (ON) ontoereikend verklaard. De argumentatie daarbij was dat granuliet een bouwstof was en geen grond zoals op het productcertificaat van granuliet stond. Op 18 april 2018 werd door de afdeling Handhaving van RWS ON naar aanleiding van de voornoemde Bbk-melding een Bodemsignaal ingediend bij de ILT. De ILT oordeelde, op grond van een eerder signaal uit 2013 over hetzelfde materiaal, dat er geen sprake was van een overtreding en het productcertificaat van toepassing was. Zo nodig verricht de ILT (en niet RWS), risicogericht, bedrijfsbezoeken, zoals dat ook in 2013 bij de producent van granuliet, GIB, was gebeurd. Naar aanleiding van het ingediende Bodemsignaal constateerde de ILT eind april 2018 geen overtreding ten aanzien het productcertificaat voor granuliet.

Vervolgens werd in mei 2018 door RWS Handhaving Oost-Nederland een bedrijfsbezoek gebracht aan de producent GIB. Zoals hierboven aangegeven zijn bedrijfsbezoeken in het kader van toezicht voorbehouden aan de ILT. Voorafgaand aan het bezoek werden er overigens binnen RWS vraagtekens bij het voorgenomen bezoek geplaatst. Ik beschouw dit bezoek van RWS aan GIB niet als rolvast. De bevindingen uit dit bedrijfsbezoek werden breed gedeeld binnen RWS en hebben daardoor een rol gespeeld bij de meningsvorming over granuliet en het gebruikte flocculant binnen de afdelingen RWS Handhaving en het RWS onderdeel Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL).
Een vaak gehoorde argumentatie was dat dit bedrijfsbezoek was ingegeven door de in het Bbk opgenomen zorgplicht. Zoals ik in mijn eerdere rapportage aangaf, wordt door RWS Handhaving bij de taakuitoefening en bij het eigen handelen regelmatig een beroep gedaan op de zorgplicht die verwoord is in artikel 7 van het Besluit bodemkwaliteit. Dit gaat voorbij aan het uitgangspunt dat het (doen) nakomen van deze zorgplicht zich primair richt op de initiatiefnemer of de bodemintermediair.

2.3 Bbk-meldingen Over de Maas september en oktober 2019[12]

Ook bij de beoordeling van de meldingen voor de toepassing van granuliet in september 2019 bij Over de Maas constateer ik niet-rolvast gedrag. Zoals ik in mijn eerdere rapport heb aangegeven is over de status van granuliet op 21 augustus

[11] Kleine korrels, grote discussie: blz. 35-38
[12] Kleine korrels, grote discussie, blz. 38-41

2019 in een zogenaamd directeurenoverleg 'beslist' dat er geen aanleiding was om de bestaande kwalificatie van granuliet als grond te herzien. Aan het gesprek namen vertegenwoordigers van DG Water en Bodem (DGWB) en RWS deel. Dit betekende dat de status van granuliet, conform de in 2008 binnen het Kwalibo-stelsel tot stand gekomen kwalificatie, als grond werd herbevestigd.

Op 19 september 2019 werd een melding gedaan bij RWS Zuid-Nederland voor de toepassing van granuliet in Over de Maas. Omdat door Handhaving RWS Zuid-Nederland granuliet niet als grond werd gezien, is de melding als ontoereikend beoordeeld wegens een onjuist productcertificaat. RWS Zuid-Nederland wenste eerst een schriftelijke bevestiging van hetgeen in het directeurenoverleg IenW van 21 augustus 2019 was bepaald over de status van granuliet. DGWB voldeed aan dit verzoek en stuurde op 10 oktober 2019 de beleids-DG een memo aan de DG-RWS waarin hij het ongewijzigde standpunt vastlegde dat granuliet als grond beschouwd kon worden.
Daarmee leek de discussie over de status van granuliet binnen IenW gesloten, maar de praktijk zag er anders uit. Op 17 oktober 2019 werd een volgende melding voor de toepassing van granuliet in Over de Maas door RWS Zuid-Nederland wederom ontoereikend verklaard. Na overleg binnen de top van RWS werden de meldingen vanaf die datum alsnog als 'toereikend' beoordeeld, conform het memo van DGWB. Er werden door RWS Zuid-Nederland daarna wel extra monsters genomen van het granuliet die werden onderzocht op aanvullende stoffen bovenop het standaard stoffenpakket. Deze leverde geen overschrijding van de norm op.

Handhaving RWS Zuid-Nederland had moeite zich te schikken in het beleidsoordeel van de beleidsverantwoordelijke DG en hield in eerste instantie vast aan de afwijzing van het productcertificaat. Daarmee werd de rol en positie van de beleids-DG als het ware genegeerd. Hier ging RWS Handhaving naar mijn oordeel de grens over van de eigen verantwoordelijkheid.

Er werd door noch RWS, noch door DGWB, tijdig 'geëscaleerd' naar het politiek-bestuurlijke niveau. Daarmee is de essentie van de ministeriële verantwoordelijkheid vergeten. Immers de staatsecretaris is verantwoordelijk voor het Kwalibo stelsel en de bijbehorende regels en besluiten (waaronder de kwalificatie van granuliet als grond) en kan dus niet tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor de ontkenning van die regels en besluiten door (andere) medewerkers.

Hiervan moet geleerd worden als het gaat om ambtelijk vakmanschap. Het vragen om een beleidsoordeel was binnen de bestaande sturingsrelaties van IenW een correcte stap. Maar binnen het Kwalibo-stelsel is deze stap ongebruikelijk. Zoals ik eerder aangaf ligt oordeel over de status van een materiaal, primair bij het College van Deskundigen. Of in het geval van de juistheid van een certificaat primair bij de CI. Het beleidsoordeel van de DG was procedureel een bijzondere stap, maar inhoudelijk wel in overeenstemming met hetgeen in 2008 binnen het stelsel al was besloten, namelijk dat granuliet als grond kan worden beschouwd.

2.4 Het delen van informatie

Waar ik eveneens in het kader van rolvastheid aandacht voor vraag is het opvragen van informatie bij externe partijen en de omgang met interne stukken en verspreiding daarvan naar externe partijen. Zoals ik in mijn eerdere rapport aangaf is in het voorjaar van 2019 onder regie van RWS WVL een discussiememo Granuliet opgesteld.[13] Directe aanleiding hiervoor was de discussie rond de opstelling van een nieuw normdocument BRL 9344. Daarnaast speelde ook de ontoereikendverklaring

[13] Kleine korrels, grote discussie, blz. 43-45

van de melding voor de Honswijkerplas een rol. Dit memo zou een belangrijke rol gaan spelen in de interne discussie binnen IenW over de status van granuliet. Bij het opstellen van het betreffende memo werd gebruik gemaakt van bij de producent GIB opgevraagde informatie. In een later stadium werd een concept van het memo ter beoordeling en voor commentaar aan de producent voorgelegd. Ondanks de met de producent daarover gemaakte afspraken werd het ontvangen (relevante) commentaar van de producent niet meer verwerkt of werd daarop gereageerd. In de versie die ter behandeling in het (adviserende) Implementatieteam werd geagendeerd, ontbraken de opmerkingen van GIB. Deze versie van het memo werd echter wel door RWS Handhaving gebruikt als argumentatie naar de producent in het kader van de ontoereikendverklaring van ingediende Bbk-meldingen voor de toepassing van granuliet.
Het is te billijken dat RWS WVL een beroep doet op een externe partij (GIB) voor het opstellen van een discussiememo aangezien het om overwegend technische informatie ging waarover alleen de producent beschikte. Het is natuurlijk wel pikant dat ditzelfde bedrijf op hetzelfde moment in een inhoudelijk dispuut gewikkeld was met het ministerie.

Dat de gemaakte afspraken met het bedrijf over de procesgang van het memo geschonden werden, acht ik niet correct. Ook acht ik het niet correct dat, gelet op de status van het memo, en nog voordat DGWB op basis van het advies van het Implementatieteam een beleidsstandpunt had ingenomen, dit memo al wel door RWS in het kader van handhaving werd gebruikt.
Dit alles nog los van de vraag of deze discussie over de status van granuliet wel bij IenW en zeker RWS gevoerd had moeten worden. Het CvD, de CI en DGWB waren hierbij als eerste aan zet.
Binnen RWS zijn hier de diverse rollen door elkaar gaan lopen en is te lang in eigen kring en zonder medeweten van leidinggevenden gehandeld. Rolvastheid en ambtelijk vakmanschap waren hier onvoldoende in beeld bij de betrokkenen en dat heeft gedurende te lange tijd veel onzekerheid veroorzaakt.

2.5 Informatie naar derden

Een laatste punt waar ik aandacht voor vraag in het kader van rolvastheid en integriteit heeft te maken met de omgang met interne stukken en mailverkeer. In deze casus zijn interne mails, blogs en documenten terecht gekomen bij partijen buiten het ministerie.

Er bestaan reguliere interne procedures (via leidinggevenden - of ultimo - ook via vertrouwenspersonen) wanneer sprake is van een intern verschil van mening. Ook bestaat er binnen het ministerie van IenW een klokkenluidersregeling. Van dit instrument is door de betrokkenen bij de granulietcasus binnen IenW geen gebruik gemaakt.
De externe publicatie van documenten en mails had tot gevolg dat deze in enkele gevallen te herleiden waren naar personen binnen het ministerie die hierdoor persoonlijke schade hebben ondervonden. Dat geldt overigens ook voor medewerkers het bedrijf. Een dergelijke handelwijze tast de veiligheid van het werkklimaat en de werkrelaties aan.
Ik acht het een belangrijk cultuuraspect dat er binnen een organisatie openheid bestaat waarbij kan worden ingegaan op verschillen van inzicht, dat vragen en opmerkingen van medewerkers serieus worden behandeld en beantwoord worden en er een veilig werkklimaat is. Dat kan ervoor zorgen dat de ‘vuile was’ niet hoeft worden buiten gehangen. Het vraagt ook van medewerkers dat zij zich realiseren dat bij zulke zaken geëscaleerd moet worden en dat zij zich uiteindelijk schikken in besluiten van ‘hoger hand’ zeker als het besluiten van of namens de verantwoordelijke minister of staatssecretaris betreft.

3 Omgang met het bedrijf en haar belangenbehartiger

Zoals aangegeven vernam het bedrijf GIB in het voorjaar van 2018 dat, ondanks de vermelding van de kwalificatie grond op het productcertificaat, haar product granuliet als bouwstof werd beschouwd door Handhaving RWS ON en daarmee grootschalige toepassingen (als grond) onmogelijk werden. Op grond van het Besluit bodemkwaliteit stond voor GIB geen formele bezwaarprocedure open. Daarop heeft het bedrijf actief contact gezocht en onderhouden met verschillende onderdelen van het ministerie. Ik heb in mijn eerdere rapport dan ook gepleit voor een formele escalatie mogelijkheid. Dat kan herhaling van een situatie als deze mogelijk voorkomen.

Uit deze contacten kwamen veelvuldige mailwisselingen, bedrijfsbezoeken door vertegenwoordigers van het ministerie aan GIB en verschillende bezoeken van vertegenwoordigers van GIB aan het ministerie voort. Deze contacten lagen bij de loco-SG, verschillende onderdelen van RWS, de ILT en DGWB. Het onderliggende materiaal geeft aanleiding te veronderstellen dat verschillende actoren binnen het ministerie over en weer niet altijd op de hoogte waren van hun contacten met het bedrijf. Er is voorafgaand aan 21 augustus 2019 (het directeurenoverleg) geen aantoonbare actie ondernomen de contacten met het bedrijf te coördineren en inhoudelijk af te stemmen.

Ik wil vervolgens nader ingaan op drie aspecten van deze contacten: de bedrijfsbezoeken aan GIB, overleggen met GIB en de inzet van dhr. Zijlstra.

3.1 Bedrijfsbezoeken aan GIB

Voor zover ik heb kunnen nagaan is er sprake geweest van een aantal bezoeken aan GIB. Het eerste bezoek aan GIB in mei 2018 vond, zoals ik al schetste, plaats door Handhaving RWS ON. Medio 2018 werd een bezoek aan GIB gebracht door RWS WVL en in november 2018 volgde een tweede bezoek. Tenslotte werd het bedrijf in mei 2019 door het RWS onderdeel Programma's, Projecten en Onderhoud (PPO), bezocht. De bezoeken vonden plaats vanuit verschillende onderdelen van RWS die ieder een eigen rol hebben, maar geen formele bevoegdheden op grond van het Besluit bodemkwaliteit t.a.v. dit bedrijf hebben. Van deze bezoeken zijn, met uitzondering van het bezoek in mei 2018, geen terugkoppelingen of verslagen beschikbaar. Zo blijft onduidelijk wat ter plekke besproken is.
Ik acht het onverstandig dergelijke bezoeken te doen in een situatie waarin sprake is van een dispuut met een bedrijf. Het kan vertegenwoordigers van een overheidsinstantie in een kwetsbare positie brengen. Ook ligt de schijn van belangenverstrengeling, gezien bijvoorbeeld de belangen van RWS als netwerkbeheerder, op de loer. Formele regels lijken daarbij overigens niet overtreden te zijn.

3.2 Bezoeken van vertegenwoordigers van GIB aan het ministerie

Vertegenwoordigers van het bedrijf GIB zijn verschillende malen uitgenodigd door het ministerie voor overleg voorafgaand aan de herbevestiging van de status van granuliet. Zonder uitputtend te willen zijn, signaleer ik dat er diverse gesprekken gevoerd zijn met verschillende organisatieonderdelen van IenW en op verschillende niveaus.
Het ging daarbij in ieder geval om een gesprek met RWS Handhaving en de ILT, een gesprek met RWS WVL en het beleidsonderdeel DGWB, een gesprek met RWS WVL, een gesprek in aanwezigheid van DGMI, de ILT en RWS (met dhr. Zijlstra) op 1 juli

2019 en een gesprek met vertegenwoordigers van DGWB op 12 juli 2019. Nadat op 21 augustus 2019 het directeurenoverleg de status van granuliet herbevestigde werd hierover op 26 augustus 2019 door RWS en DGWB met vertegenwoordigers van GIB gesproken. De volgende dag vond nog een afzonderlijk gesprek plaats tussen GIB en RWS PPO.

Zoals ik al constateerde ten aanzien van het mailcontact tussen het ministerie en de bedrijfsbezoeken, was er wat betreft het gevoerde overleg met GIB voorafgaand aan 21 augustus 2019 binnen IenW geen coördinatie rond deze overleggen. Inhoudelijk lijkt er in deze periode evenmin sprake van een eenduidige opstelling naar het bedrijf. RWS Handhaving en de ILT kozen een afwachtende opstelling terwijl RWS WVL in deze fase soms begrip leek te hebben voor de positie van de fabrikant en de gevolgen van de stagnatie die bij het bedrijf ontstond. Ik kom daar later op terug. Waren deze gesprekken effectief voor het bedrijf? Alleen het gesprek van 12 juli 2019 leverde een voor GIB gewenst resultaat op. Daar gaf DGWB aan het standpunt van GIB ten aanzien van de status van granuliet te delen. De bevestiging daarvan vond plaats in het al eerder genoemde directeurenoverleg. Dit werd op 26 augustus aan GIB medegedeeld. Overigens lijken rond deze bezoeken geen formele regels overtreden te zijn.

3.3 Inzet door GIB van dhr. Zijlstra

Ik wil nog in het bijzonder ingaan op het gesprek dat op het ministerie in aanwezigheid van dhr. Zijlstra is gevoerd.[14] Zoals ik in mijn eerdere rapport aangaf had het gesprek met dhr. Zijlstra op 1 juli 2019 niet als resultaat dat er een standpunt werd ingenomen door DGWB over de kwalificatie van granuliet. De interventie van dhr. Zijlstra is effectief geweest in het agenderen van de problematiek van GIB en het bespoedigen van een besluit op (hoger) beleidsniveau.

Zoals hierboven is weergegeven heeft de producent van granuliet vanaf het voorjaar 2018 contacten gelegd binnen het ministerie om tot een uitspraak over granuliet te komen, mede ingegeven door het ontbreken van een juridische beroepsmogelijkheid. Gesteld kan worden dat de gewenste duidelijkheid lang uitbleef.
Vanaf juni 2019 meldde dhr. Zijlstra zich als belangenbehartiger van GIB bij de loco-SG van IenW. Deze zorgde ervoor dat er op het juiste niveau aandacht aan de kwestie werd gegeven binnen het ministerie. Inhoudelijk viel de zaak niet onder zijn verantwoordelijkheid. Procesmatig had dit het gewenste resultaat voor GIB. De status van dhr. Zijlstra vormde waarschijnlijk genoeg aanleiding om binnen enkele weken een overleg te plannen waarna de besluitvorming in een versnelling kwam. In mails valt te lezen dat men binnen het ministerie bevreesd was dat dhr. Zijlstra zelf direct contact zou gaan leggen met de minister.

Nadat GIB op 26 augustus 2019 werd geïnformeerd over de uitkomst van het directeurenoverleg, leek de kwestie vanuit het oogpunt van GIB een gedane zaak en verkeerde men in de veronderstelling dat de toepassingen in Over de Maas doorgang konden vinden. Toen dit in september 2019 toch niet het geval bleek, nam dhr. Zijlstra wederom contact op. De mails en Whatsapp-berichten uit deze periode hebben veel aandacht gekregen in de Tweede Kamer en in de media. De contacten in de periode september en oktober 2019 met de top van RWS waren qua directheid en toonzetting erg expliciet. Maar inhoudelijk hadden deze geen invloed op de kwalificatie van granuliet. Ook hier was het resultaat dat interne besluitvorming binnen IenW (RWS in het bijzonder) werd versneld. In dit geval de

[14] Bij het gesprek op 1 juli 2019 waren vanuit IenW vertegenwoordigers van de ILT, RWS en DGMI aanwezig. De producent GIB werd vergezeld door dhr. Zijlstra.

besluitvorming rond de afwikkeling van de meldingen en toepassing bij Over de Maas.

Tijdens de technische briefing aan de TK werd mij gevraagd hoe ik stond ten opzichte van contacten met het bedrijfsleven en met oud-politici. Ik heb toen aangegeven dat deze contacten met de top van een departement vaker voor kunnen komen en dat je daar professioneel en prudent mee moet omgaan.

De inschatting van het ministerie van IenW was dat de vraag van dhr. Zijlstra in eerste instantie, conform zijn verzoek, op ambtelijk niveau kon worden besproken en er werd niet meteen een noodzaak gevoeld de politieke top hierover te informeren. Achteraf gezien, nadat duidelijk werd dat hier toch wel een gevoelige en complexe zaak speelde, kan worden geconcludeerd dat ambtenaren van het ministerie de bewindslieden eerder had moeten informeren. Dat zien zij nu zelf overigens ook als eerste in. Met de betrokkenheid van dhr. Zijlstra werd de casus granuliet voor IenW politiek relevant. Hij maakte in zijn mails naar IenW een expliciete koppeling tussen de afzet van granuliet en de productie van granietgranulaat voor de asfaltproductie in Nederland.
In de praktijk werden de betrokken bewindspersonen over de casus granuliet pas op 17 januari 2020 door middel van bij nota geïnformeerd. De directe aanleiding vormde de uitzending van Zembla in februari 2020. In deze nota ter informatie werd de rol van dhr. Zijlstra summier vermeld.

4 De casus granuliet en de schijn van belangenverstrengeling

Zoals ik in de inleiding aangaf wordt het begrip belangenverstrengeling in de Gedragscode Integriteit Rijk gerelateerd aan het handelen van individuele ambtenaren en hun relatie met externe partijen. In de casus granuliet is de vraag vooral of er sprake was van belangenverstrengeling tussen de producent van granuliet en het ministerie van IenW/RWS.

4.1 Belangen

In mijn vorige rapportage was de vraag aan de orde of de gezamenlijke belangen van GIB en het ministerie in de besluitvorming over de status van granuliet een doorslaggevende rol hebben gespeeld en er daardoor sprake was van 'belangenverstrengeling'. Zoals ik in mijn rapport 'Kleine korrels, grote discussie' aangaf werd in interne mails en memo's van DGWB en RWS een direct verband gelegd tussen toepassen van granuliet als grond en de gevolgen voor de asfaltproductie en daarmee het belang van RWS als netwerk/infrabeheerder. In diverse gesprekken die ik heb gevoerd is aangegeven dat dit aspect in de voorbereidende stukken voor het directeurenoverleg van 21 augustus 2019 aan de orde kwam maar dat deze belangen geen doorslaggevende rol hebben gespeeld in de besluitvorming. Ik ben van mening dat deze belangen eerder en transparant hadden moeten worden gemeld aan de minister en staatssecretaris, die beiden in deze zaak een verantwoordelijkheid hadden.

4.2 Meedenken

Op een aantal momenten was sprake van het actief 'meedenken met de belangen van de producent'.

1. Uit mailwisselingen binnen RWS WVL en met DGWB van medio juni en begin juli 2019 blijkt dat er een behoefte bestond om met GIB te gaan samenwerken om te kijken naar alternatieve toepassingen voor granuliet in het geval het product toch als bouwstof zou worden gekwalificeerd.
2. Een tweede vorm van meedenken met de producent deed zich voor tijdens een overleg met GIB op 27 juni 2019. Daar werd door RWS WVL aan GIB de suggestie meegegeven om in een volgend overleg met het ministerie vooral de proportionaliteit, dan wel het maatschappelijke effect als argumenten te gebruiken. Dit vanuit de veronderstelling dat er binnen zes weken er geen asfalt meer geleverd zou kunnen worden.
3. Een derde vorm van 'meedenken' werd aangekondigd in een interne nota van DGWB van 29 juli 2019 waarin werd gesteld dat met het bedrijf de mogelijkheden voor innovatie besproken moesten worden. Hiermee zou de positie van het bedrijf minder kwetsbaar worden en bevorderd worden dat voor een relatief schoon materiaal naar een hoogwaardige toepassing wordt gezocht. Hiervoor zou zowel een rol weggelegd zijn voor de overheid als voor GIB, zo werd gesteld. Vanuit een opdrachtgeversrol zou RWS kunnen bevorderen dat nieuwe producten worden toegepast.
4. Een volgend geval deed zich voor nadat er besluitvorming over de status van granuliet had plaats gevonden en de producent daarover op 26 augustus 2019 tijdens een bijeenkomst werd geïnformeerd. Er werd de dag erna een overleg gepland met RWS GPO. Daar werd met de producent gesproken over mogelijke grootschalige toepassingen van granuliet door RWS bij dijkversterkingen, kweloplossingen en het opvullen van erosiegaten.

5. Tenslotte kan uit een mailwisseling tussen de top van RWS eind oktober 2019 de conclusie getrokken worden dat indien zich naast GIB andere aanbieders van granuliet zouden melden op de Nederlandse markt dan met dezelfde uitgangspunten, een nieuwe afweging zou moeten worden gemaakt over de status grond/bouwstof van dat materiaal. Overigens heeft deze situatie zich tot op heden niet voorgedaan.

Dit zijn allemaal gevallen waarbij, al dan niet in samenspraak met de producent, is gekeken naar zijn positie en de mogelijkheden voor zijn product granuliet. Ik noem dat in deze rapportage 'meedenken'. Dat meedenken is niet per definitie slecht, maar het roept wel een dilemma op.
Aan de ene kant is het noodzakelijk dat de overheid, mede ingegeven door de gewenste responsiviteit, gevoel heeft voor wat er zich in de buitenwereld afspeelt. Zo moet de overheid openstaan voor problemen die bedrijven in de praktijk ervaren als gevolg van wet- en regelgeving. En is het nuttig om, ondermeer met het oog op beleidsontwikkeling, contacten te hebben met het bedrijfsleven over innovatie. Hier moet de overheid niet krampachtig in zijn, want hier ligt een gezamenlijk belang.
Aan de andere kant moet de overheid zich realiseren dat het om gesprekken gaat met private partijen die opereren binnen een concurrerende marktomgeving. Rol en taakopvatting van de overheid dienen transparant, consistent en duidelijk te zijn. Individuele marktpartijen kunnen niet bevoordeeld worden.

4.3 Rolvastheid en belangen binnen het VTH-stelsel

In de motie Moorlag werd mij ook gevraagd lessen te trekken met betrekking tot rolvastheid in het VTH-stelsel. Ik wil herhalen wat ik in mijn eerdere rapportage heb gemeld. Daarin stelde ik vast in Colleges van Deskundigen die niet onder schemabeheerder SIKB vallen (zoals KIWA), geldt dat RWS/Bodem+ noch het ministerie hierin vertegenwoordigd zijn. Dit zet de rolvastheid van het College onder druk. Het ware gewenst dit te regelen en ook onafhankelijke deskundigen in de colleges op te nemen. Dit draagt bij aan meer balans in het private deel van het stelsel.
In de evaluatie Kwalibo geeft de ILT aan vraagtekens te plaatsen bij de onafhankelijkheid van de CI's. Deze bewering van de ILT berust onder meer op (grote) verschillen die zij zien in de resultaten van controles.
Ook ik heb aangegeven dat het combineren van de functie als schemabeheerder en CI tot spanningen kan leiden. Tenslotte gaf ik aan dat nog eens goed gekeken moet worden naar de onafhankelijkheid en met name de financiering - via onder andere de betaling door de certificaathouders - van de Certificerende Instellingen. Elke schijn van belangenverstrengeling moet hier vermeden worden.

5 Gebeurtenissen en lessen naar aanleiding van de casus granuliet.

5.1 Gebeurtenissen binnen IenW

5.1.1 Februari en maart 2020

Voorafgaand aan de eerste uitzending van Zembla is door RWS op Intranet aandacht besteed aan die uitzending en zijn daar ook de schriftelijke antwoorden op door Zembla gestelde vragen gepubliceerd. Direct na de uitzending van Zembla op 6 februari 2020 werd door de leiding van RWS een eerste reactie gegeven en werden de medewerkers opgeroepen de uitzending met elkaar en de leidinggevenden te bespreken. In de periode tussen 10 februari en 24 februari vonden binnen RWS ZN, RWS ON en RWS WVL aparte bijeenkomsten voor medewerkers plaats om de uitzending te bespreken. Tijdens deze bijeenkomsten bleek dat de meningen over de duiding van de uitzending uiteenliepen en de nodige emoties opriepen.
Op 12 februari kwam er een reactie op de uitzending van de Groepsraad van RWS.[15] Vervolgens kwam het onderwerp aan de orde op een management conferentie met alle leidinggevenden van RWS. De DG RWS hield daar een toespraak en er werden Q&A's gedeeld en vragen beantwoord. De toespraak van de DG is verwerkt in een blog en diezelfde dag naar alle RWS-ers gestuurd. Op 5 maart 2020 werd de Tweede Kamer per brief geïnformeerd door de bewindspersonen. Op deze dag vond een bijeenkomst plaats in het RWS-kantoor Westraven (Utrecht) met de DG, betrokken HID's en ongeveer 30 direct betrokken medewerkers. Tijdens die bijeenkomst is teruggekeken op de Zembla uitzending en is gesproken over het eerder signaleren en bespreken van knelpunten binnen de organisatie.
Ook bij DGWB is na de uitzending van Zembla gesproken met de medewerkers die betrokken waren. De casus zelf is besproken en er heeft een sessie plaatsgevonden met de DG van DGWB, waarin is besproken wat dit met de medewerkers doet.

5.1.2 September 2020

Mijn rapport 'Kleine korrels, grote discussie' is vanaf 18 september 2020 ook via intranet beschikbaar gesteld aan alle medewerkers van IenW. Na de tweede uitzending van Zembla op 24 september werd de dag erna een reactie geplaats op intranet RWS. Daarin werden vragen beantwoord en een aantal in de uitzending belichte thema's besproken, zoals omgang met het bedrijfsleven. Op 28 september 2020 was er een online bijeenkomst binnen RWS WVL met de HID en een directeur naar aanleiding van de tweede Zembla-uitzending. De DG reageerde op 29 september in een blog op het intranet van RWS. Daarin ging zij in op het beeld dat de uitzending schetste over RWS en op integer en rolvast handelen.
Vervolgens vond op 13 oktober opnieuw een bijeenkomst plaats met de direct betrokkenen binnen RWS WVL. Een week later, tijdens een online webinar met de DG, HID ZN en directeur WVL, werd wederom over de casus gesproken. Deze bijeenkomst was toegankelijk voor collega's uit betrokken regio's en diensten. Daarbij konden vooraf vragen worden ingediend, die dan tijdens het webinar konden worden behandeld.
Ten behoeve van de beantwoording van meer juridisch-inhoudelijke vragen over de casus werd binnen RWS op 4 november 2020 een juridische masterclass georganiseerd. Het betrof een digitale bijeenkomst met een toelichting van DGWB en de Landsadvocaat.

[15] De Groepsraad bestaat uit de DG, pDG, CFO en alle HID'en van Rijkswaterstaat.

5.2 Welke lessen zijn binnen de IenW-organisatie getrokken?

5.2.1 RWS

Uit de recent door mij gevoerde gesprekken binnen RWS is duidelijk geworden dat de beide uitzendingen van Zembla een schok binnen de organisatie teweeg hebben gebracht. De duiding van de problematiek die ik in mijn vorige rapportage gaf, heeft er mede toe bijgedragen dat er inmiddels meer rust is gekomen. Vooral omdat het handelen van de organisatie binnen de context van het ingewikkelde Kwalibo-stelsel geplaatst kon worden. Zoals ik in de vorige paragraaf weergaf zijn er op allerlei niveau gesprekken gevoerd. Daarnaast zijn er verschillende initiatieven genomen tot organisatorische veranderingen (structuur en governance) en meer managementaandacht voor teams. Ik ga hier in het kort op in.

Op regionaal niveau zijn bij RWS er acties in gang gezet om te komen tot een betere inbedding van de afdelingen die zich bezighouden met vergunningverlening en handhaving in de rest van de organisatie. Speerpunt daarbij is een sterk verbeterde managementaandacht, verbeterde interne informatie-uitwisseling, een systematisch inzicht in bestaande issues binnen vergunningverlening/handhaving aan de hand van een signaleringssysteem en betere escalatiemogelijkheden naar directie- en HID-niveau. En in het licht van de casus granuliet een belangrijk issue: het tijdig informeren en betrekken van de politieke top van het ministerie. Dit heeft in tenminste twee specifieke gevallen ertoe geleid dat informatie en besluitvorming op dat niveau besproken is.
Door deze aanpassingen is er ook meer duidelijkheid gekomen over enerzijds de noodzakelijke onafhankelijkheid van vergunningverlening en handhaving en anderzijds het opereren binnen het mandaat dat de organisatie heeft. Daarbij is binnen de teams aandacht besteed aan het karakter van de zorgplicht, het verschil tussen delegatie en mandaat en het afleggen van verantwoording in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Landelijk is door RWS eveneens een aantal zaken in gang gezet die nu nog lopen. Zo is er een self-assesment gestart naar vergunningverlening en handhaving. Daarbij wordt kritisch vanuit een veelheid van criteria naar de eigen organisatie gekeken vanuit de vraag ‘hoe goed scoren we als organisatie’. Vraagstukken als procesinrichting, monitoring, beleid, uitvoering, kennisniveau en capaciteit komen daarin onder andere aan de orde. Bij het voorhouden van deze spiegel worden ook de waterschappen betrokken en wordt input geleverd door onder ander DCMR, de ILT en een extern bureau. Ook wordt bezien welke mogelijkheden er zijn om wederzijdse audits te gaan doen tussen RWS en de waterschappen.

Daarnaast is een IenW-breed spoor ingezet onder regie van RWS om heel precies te gaan kijken naar rollen en verantwoordelijkheden binnen het VTH-stelsel.
Dat moet leiden tot een integraal beeld van verantwoordelijkheden, escalatie- en sturingslijnen. Dit zal worden besproken in de teams aan de hand van issues en dilemma’s die door betrokken worden aangereikt. Dat moet beter inzicht geven in de daar levende hulpvragen.

Ook binnen RWS WVL is kritisch gekeken naar de eigen expertise- en adviesrol. Het bewustzijn om kritisch naar vragen van buitenaf te kijken is gegroeid. Dit riep bij enkelen vragen op over de invulling van de individuele expertiserol en deskundigheid, maar daarbij is de afspraak gemaakt om dergelijke vragen/kwesties voor te leggen aan ‘peers’ en te bespreken binnen het management. Daarbij geldt nu een 6-ogenprincipe, waarbij de afdelingshoofden en de directie maandelijks de lopende potentieel kwetsbare issues bespreken. Het kan daarbij ook gaan om ervaren onduidelijkheden in regelgeving.

Ook wordt de rol van RWS WVL als kenniscentrum in het kader van de VTH-rol versterkt. In dit kader is men bezig met een positon-paper over de organisatie van het bodemdomein binnen RWS waarin de aspecten kennis, kunde en kwaliteit kritisch bezien worden. Daarnaast is er vanuit WVL meer contact met de Bestuursstaf van RWS en de juridische afdeling over zaken die over de volle breedte spelen binnen het bodemdomein. Met beleid wordt regelmatig op directeursniveau overleg gevoerd onder andere in het kader van PFAS en de Taskforce Bodem. Dit zijn overleggen waar RWS, ILT en DGWB aan deelnemen. Men gaat bewuster om met vragen van het bedrijfsleven, waarbij meer aandacht is gekomen voor het kanaliseren, documenteren en escaleren.

5.2.2 DGWB en de ILT

Ook binnen het beleids-DG heeft de casus veel impact gehad op de betrokkenen en zijn gesprekken gevoerd over taakopvatting en rolinvulling. Binnen DGWB gaat het om een kleine groep personen die ook nauw betrokken is geweest in het PFAS-dossier dat veel van hen gevergd heeft. Het management van DGWB is zich bewust van de kwetsbare omvang van deze groep en heeft versterking binnen het bodemdomein in gang gezet. Ook binnen de ILT is sprake van een versterkte inzet bij toezicht en handhaving.

De casus granuliet en het PFAS dossier hebben geleid tot een heroriëntatie van de stelselverantwoordelijkheid van de staatsecretaris en de rol van DGWB daarin. De casus vormt, voor wat betreft het bodembeleid en het Kwalibo-stelsel, de aanleiding om een heel scala aan acties. Zo wordt er in het kader van de Taskforce Bodem, in nauwe samenwerking met de ILT en RWS, gewerkt aan de opvolging van de aanbevelingen uit mijn eerste rapport en uit de evaluatie Kwalibo. Daarbij wordt o.a. stilgestaan bij de elementen decentralisatie, de rolverdeling publiek-privaat binnen het Kwalibo-stelsel en de vereiste kennis en expertise. Daarnaast is – met alle daarbij betrokken partijen - een evaluatie van het beleid met betrekking tot het (verondiepen van) diepe plassen in gang gezet en is de interne en externe overlegstructuur versterkt en geformaliseerd.

Kijkend naar het geheel aan instrumenten dat wordt ingezet binnen IenW, kan ik concluderen dat er in de breedte van de organisatie aandacht wordt besteed aan integriteit en ambtelijk vakmanschap. Relevant blijft dat individuele medewerkers goed worden bereikt en worden meegenomen in de aangepaste werkwijze en dat zij ruimte houden voor de invulling hun eigen professionaliteit. Dat vraagt veel managementaandacht. Dit is overigens een vraagstuk waar veel organisaties en werkgevers mee te maken heeft: het duidelijk maken van handelingsruimte binnen kaders en verantwoordelijkheden.

Kijkend naar de casus granuliet kom ik tot de conclusie dat er binnen IenW op verschillende momenten door het management initiatieven zijn genomen om een goed gesprek te voeren over de rol van de organisatie in de casus granuliet respectievelijk bij het bodembeleid. Het management heeft zich actief ingezet om tekst en uitleg te geven en is daarbij het benoemen van zwakke plekken (zoals de relatie met het bedrijfsleven en rolvastheid) niet uit de weg gegaan. Tenslotte stel ik vast dat er naar aanleiding van de casus granuliet op regionaal en centraal niveau binnen RWS sprake is van meer managementaandacht voor vergunningverlening en handhaving. Daarbij wordt vooral gekeken naar eigen de rol en positie binnen het stelsel, informatie-uitwisseling en rolvastheid, en is er meer aandacht voor het tijdig escaleren en actief informeren van de bewindspersonen.

5.3 Het bedrijf GIB

Ik sprak ook met GIB. Het bedrijf geeft aan dat, naar aanleiding van de uitzendingen van Zembla, granuliet met een hardnekkig negatief imago kampt en het bedrijf daarvan nog steeds last heeft. Dit nadat binnen het ministerie van IenW in de zomer van 2019 de status van granuliet als grond is herbevestigd, mijn vorige rapportage over deze casus die in september 2020 is verschenen, het gedane onderzoek van Arcadis[16] en de uitspraak van de Raad van State.
Het bedrijf stelt vast dat, ondanks de beoordelingen van granuliet als grond en geen aantoonbare negatieve milieueffecten bij de toepassing, de negatieve berichtgeving over het product in diverse media persisteert.

Daarnaast stelt het bedrijf dat in recente publicaties, die onder verantwoordelijkheid van de overheid tot stand zijn gekomen, onjuistheden en onzorgvuldigheden voorkomen ten aanzien van het product granuliet en het product daardoor nodeloos in een negatief daglicht wordt geplaatst. Het bedrijf wijst daarbij op twee recente publicaties.
Zo werd in de rapportage van de Commissie Van Aartsen over het VTH-stelsel 'Om de leefomgeving'[17], de toepassing van granuliet in Over de Maas op één lijn geplaatst met voorbeelden van het niet naleven van wetten en regels die tot schade aan de omgeving kan leiden.
Een tweede voorbeeld betreft het in september 2021 gepubliceerde Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021[18], dat onder regie van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie en de voorzitter van de Milieukamer tot stand is gekomen. In deze rapportage wordt granuliet in een paragraaf over (vermoedelijke) milieucriminaliteit vermeld. Deze passage zou volgens het bedrijf door de ILT zijn opgesteld.

Het bedrijf stelt tevens dat bij openbare aanbestedingen het product granuliet door opdrachtgevers wordt geweerd als gevolg van het slechte imago van het product.
Ik heb naar deze beweringen van GIB geen nader onderzoek gedaan, maar acht het van belang dat van deze signalen kennis wordt genomen.

Ik zou het ministerie van IenW willen adviseren om kritisch te kijken naar berichtgeving op overheidskanalen en op bestuurlijk niveau binnen Nederland aandacht te vragen voor de ontstane beeldvorming rond granuliet en zich daarbij te richten op de feiten.

[16] Arcadis: Review-onderzoek granuliet Over de Maas, 16 april 2021
[17] Rapport 'Over de leefomgeving', blz. 12
[18] Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021, blz. 119

6 Aanbevelingen

Kijkend naar deze casus vanuit de optiek van rolvastheid, ambtelijk vakmanschap en integriteit wil ik – naast de hierboven gegeven duidingen - op enkele hoofdpunten nader ingaan.

1. **Ministeriële verantwoordelijkheid**[19]
   Ik beveel het ministerie aan om systematisch en herhaaldelijk aandacht te geven aan de essentie van de ministeriële verantwoordelijkheid en de noodzakelijke informatievoorziening aan de minister en staatssecretaris. Het is de kern van ons parlementair stelsel. Verantwoordelijk zijn betekent hier antwoord (kunnen) geven op vragen in en van het parlement en het parlement altijd adequaat informeren. Vooral in uitvoeringsorganisaties van de overheid – meestal op wat grotere afstand van de beleidskern in Den Haag - moet hieraan veel aandacht worden gegeven. Systematische training en gesprekken hierover zijn van groot belang.
   Rolvastheid heeft direct te maken met de bepaling van rollen en de invulling daarvan door medewerkers en hun teams. Deze berusten op functionele afspraken binnen een organisatie die in onderling verband moeten worden beschouwd. Ieder onderdeel en ieder individu speelt daarin zijn eigen rol en het handelen moet daarbinnen plaatsvinden. Deze rollen en afspraken zijn niet vrijblijvend en mogen geen interpretatieruimte bieden. Zij ontlenen hun grondslag aan eenduidige wet- en regelgeving. De naleving van deze wet- en regelgeving en daarmee het handelen van een organisatie vormt een onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit maakt dat het loslaten van rolvastheid geen lichte zaak is. Het kan niet alleen een minister in moeilijkheden brengen. Maar ook een burger of een bedrijf kunnen nadelige gevolgen ondervinden. De rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kan in het geding zijn en het kan afbreuk doen aan het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid. Veel zaken die aan de orde komen omdat deze niet goed zijn verlopen, kunnen hierop worden teruggevoerd. Dit laat onverlet dat binnen organisaties natuurlijk ruimte moet zijn voor vragen, nieuwe inzichten, verzuchtingen en eigen professionaliteit. Deze elementen moeten serieus genomen worden en onderdeel zijn van een open cultuur.

2. **Rolvastheid**
   Zoals ik in de casus granuliet heb laten zien, vormt rolvastheid en ambtelijk vakmanschap binnen de (grote) organisatie van IenW een aandachtspunt. In het bijzonder zal het ministerie zich moeten buigen over de rolvastheid en de organisatie van vergunningverlening en handhaving en de kennisfunctie. Dit laat onverlet dat als zich problemen voor doen of er serieuze zorgen zijn over activiteiten waarop gehandhaafd zou moeten worden, dit in de organisatie aan de orde gesteld moet (kunnen) worden en dat daar dan serieus mee moet worden omgegaan.

3. **Informatievoorziening**
   Een derde thema betreft informatievoorziening aan de bewindspersonen, maar ook aan de ambtelijke top en de transparantie over het handelen. Informatievoorziening – en de organisatie daarvan - is op alle niveaus binnen een organisatie aan de orde en relevant. Zo kan er sprake zijn van horizontale informatievoorziening waarbij relevante informatie tussen

[19] Zie ook "In dienst van het algemeen belang" van Rob Visser (2008)

onderdelen van de organisatie gedeeld wordt om zo tot coördinatie en afstemming te komen en de kwaliteit van de besluitvorming wordt verhoogd. Het (horizontaal) delen van informatie draagt eveneens bij aan de interne transparantie. Wederom, elk vanuit een heldere rol en verantwoordelijkheid.
Maar ook is aandacht nodig voor (tijdige) verticale informatievoorziening, waarbij belangrijke informatie vanaf een lager niveau terecht komt bij een hoger niveau met name ook als er sprake is van problemen of van politiek-bestuurlijk gevoelige kwesties. Op hogere niveaus moeten de nadere afwegingen gemaakt worden. De belangrijkste stap daarbinnen vormt het tijdig en volledig informeren van de bewindspersonen. Ook binnen deze verticale lijn is transparantie noodzakelijk. De informatievoorziening en transparantie vormen in deze casus een belangrijk aandachtspunt en vragen continue onderhoud en training.

4. Gedragscodes

Tot slot beveel ik aan om de gedragscodes op rijksniveau en binnen de ministeries nader te bezien. Bijvoorbeeld door ook aandacht te geven aan ‘organisatie’ belangen en rolvastheid en integriteit van organisaties in het maatschappelijk verkeer, naast de meer op het individu georiënteerde integriteit waar de huidige gedragscodes zich op richten.