



Memo

betreft
Bestuurlijke vaststelling regionaal bodembeleid

memonr. 2011.0221
aan AgentschapNL
taakgroep Bodem+
van Oranjewoud René Rummens
projectnummer 217331.01
datum 28 februari 2011

1. Inleiding

Bij de implementatie van het Besluit bodemkwaliteit (hierna te noemen 'Besluit') ontstaan bij gemeenten veel vragen bij het vaststellingsproces van het gebiedsspecifieke beleid en het generieke beleid. In veel gevallen is het niet geheel duidelijk wat exact moeten worden vastgesteld door een gemeenteraad en wat de mogelijkheden zijn voor mandateren of delegeren van delen van de besluitvorming. De gang naar de gemeenteraad voor tussentijdse aanpassingen of wijzigingen blijkt een drempel voor de vaststelling van gebiedsspecifiek bodembeleid. Mandateren of delegeren van bevoegdheden kan hiervoor een oplossing bieden.

In dit memo zijn de stappen beschreven om te komen tot bestuurlijke vaststelling van generiek en gebiedsspecifiek bodembeleid voor landbodems. Tevens wordt belicht welke bevoegdheden de raad aan het college kan overdragen (zie hiervoor ook de bijlage). Voor het opstellen van college- en/of raadsstukken zijn voorbeeldteksten opgenomen.

De bevoegdheden voor het vaststellen van waterbodembeleid bij waterschappen is vooralsnog niet nader beschreven in dit memo, maar in veel gevallen kan aangesloten worden bij de terminologie van het bevoegde bestuursorgaan (het algemeen bestuur draagt de naam Verenigde Vergadering en het dagelijks bestuur wordt gevormd door het College van Dijkgraaf en Heemraden).

2. Vaststelling Generiek en Gebiedsspecifiek beleid

Het Besluit bodemkwaliteit schrijft voor dat het bevoegd gezag (in de meeste gevallen gemeenten) een keuze maakt tussen het landelijke beleid, het generieke beleidskader of gebiedspecifiek beleid. In de handreiking Besluit bodemkwaliteit is hiervoor een stappenplan opgenomen. Het vaststellingsproces is verschillend voor generiek en gebiedsspecifiek beleid. In de onderstaande tabel zijn de grootste verschillen in het bestuurlijke vaststellingsproces opgenomen.

Tabel 1. Verschillen in vaststellingsproces generiek beleid en gebiedsspecifiek beleid

Facet besluitvorming	Generiek beleid	Gebiedsspecifiek beleid
Bestuursorgaan	College van burgemeester en wethouders stellen de bodemfunctieklassenkaart vast. NB: Het college kan in het generieke kader ook een bodemkwaliteitskaart vaststellen.	Gemeenteraad stelt de bodembeheernota vast met daarin opgenomen de Lokale Maximale Waarden (LMW) en afwijkende gewichtspercentages bodemvreemd materiaal.
Besluitsoort	'Besluit' in de zin van de Awb ¹ .	Bodembeheernota vaststellen via de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV, afd. 3.4 Awb).
Geldigheidstermijn	Geen wettelijke houdbaarheidstermijn voor een bodemfunctieklassenkaart tenzij anders besloten. Aanbevolen wordt om bij grote bestemmingsplanwijzigingen de bodemfunctieklassenkaart te actualiseren en opnieuw vast te stellen. NB: bodemkwaliteitskaarten moeten iedere vijf jaar worden geactualiseerd.	De bodembeheernota is maximaal 10 jaar geldig. Daarna moet evaluatie en indien, nodig bijstelling, plaats vinden. NB: bodemkwaliteitskaarten moeten iedere vijf jaar worden geactualiseerd.

*1 In de Nota van toelichting bij art. 55 Bbk is aangegeven dat het vaststellen van een bodemfunctieklassenkaart een besluit is in de zin van de Awb. Dit besluit kan beschouwd worden als een besluit van algemene strekking en wel een algemeen verbindend voorschrift (avv). Tegen een avv staat geen beroep en bezwaar open (8:2 Awb), tenzij de betreffende gemeente in haar Procedureverordening anders heeft voorgeschreven. Vanuit het oogpunt van het Bbk is het overigens wel wenselijk om inspraak in de bodemfunctieklassenkaart niet uit te sluiten, maar dit is dus niet geregeld in het Bbk zelf. Het Bbk beoogt immers een zorgvuldige en transparante afweging. Om de bekendheid en het draagvlak van bodemfunctieklassenkaarten te vergroten heeft het de voorkeur om de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (afd. 3.4) van de Awb toe te passen.

De stappen om te komen tot bestuurlijke vaststelling zijn hieronder in tabel 2 opgenomen. Hierbij is onderscheid gemaakt in een regulier besluit in de zin van de Awb voor het generieke beleid, en de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV) voor het vaststellen van een bodembeheernota.

Generiek beleid

Het college van burgemeester en wethouders stellen een bodemfunctieklassenkaart vast voor gebieden waar het generieke beleidskader van toepassing is. Indien geen bodemfunctieklassenkaart is opgesteld, moet zondermeer grond worden toegepast die voldoet aan de kwaliteitsklasse AW2000. In het generieke beleidskader kan door het college van burgemeester en wethouders optioneel een bodemkwaliteitskaart worden vastgesteld.

Tabel 2. Stappen vaststelling door college

Stap 1	Opstellen collegenota, eventueel met mogelijkheid tot mandatering (zie hoofdstuk 3)
--------	---

¹ Algemene wet bestuursrecht

Stap 2	Behandeling van de nota binnen eigen organisatie conform werkproces
Stap 3	Vaststelling door college van burgemeester en wethouders
Stap 4	Bekendmaking van het (ontwerp-) besluit. Afhankelijk van de Procedureverordening van de gemeente, of de keuze om de UOV toe te passen (zie toelichting bij tabel 1), is bezwaar of beroep mogelijk.

Gebiedsspecifiek beleid

Indien is besloten om gebiedspecifiek beleid vast te stellen, moet de onderbouwing hiervan in een bodembeheemota worden opgenomen. De gemeenteraad stelt minimaal de genoemde Lokale Maximale Waarden en afwijkende gewichtspercentages bodemvreemd materiaal vast. In de meeste gevallen is dit onderdeel van de bodembeheemota.

Bestuurlijke vaststelling van de bodembeheemota met daarin de LMW en afwijkende gewichtspercentages bodemvreemd materiaal, verloopt via de UOV (afd. 3.4 Awb). De stappen van deze voorbereidingsprocedure zijn onderstaand beschreven en voorzien van een korte toelichting.

Tabel 3. Stappen UOV afd. 3.4 Awb

Stappen en doorlooptijd (T in weken)	Onderwerp	Toelichting
Stap 1 <u>T=0 wk.</u>	College van burgemeester en wethouders neemt een ontwerpbesluit tot vaststelling van de nota bodembeheer	Dit ontwerpbesluit wordt ter kennisneming aan de raad voorgelegd d.m.v. een raadsinformatiebrief
Stap 2 <u>T=6 wk.</u>	Publicatie van het ontwerpbesluit van de nota bodembeheer in plaatselijke (huis-aan-huis) krant en 6 weken ter inzage leggen ten behoeve van indiening zienswijze	Tevens ontwerpbesluit en nota bodembeheer versturen aan adviserende bestuursorganen (bijv. provincie, waterschappen, natuurorganisaties, milieuorganisaties)
Stap 3	Verwerken van evt. ingekomen zienswijzen in het raadsvoorstel tot vaststelling van de bodembeheemota	Indienen van zienswijzen door belanghebbende kan plaatsvinden gedurende 6 weken vanaf terinzagelegging
Stap 4 <u>T=10 wk.</u> <u>T=25 wk.</u>	Behandeling van raadsvoorstel tot vaststelling van de bodembeheemota in gemeenteraad	Optioneel behandeling in raadscommissie voorafgaand aan behandeling in raad Indien geen zienswijzen zijn ingediend neemt de raad het besluit binnen 4 weken na afloop van de termijn voor indienen zienswijzen Indien wel zienswijzen zijn ingediend moet het besluit binnen 6 maanden na publicatie van ontwerpbesluit genomen te zijn
Stap 5 <u>T= 16 wk.</u>	Publicatie van het raadsbesluit in plaatselijke (huis-aan-huis) krant gedurende 6 weken na vaststelling van de bodembeheemota t.b.v. indiening beroep en/of verzoek om	Indien geen beroep zal de bodembeheemota in werking treden en onherroepelijk zijn na afloop van de beroepstermijn

T=nbt	voorlopige voorziening	In geval van beroep of voorlopige voorziening zal inwerkingtreding van de bodembeheemnota plaatsvinden na uitspraak op verzoek om voorlopige voorziening en/of beroep
-------	------------------------	---

3. Delegatie en mandaat

Een bestuursorgaan kan uitsluitend bevoegdheden uitoefenen, die hem op grond van de wet zijn toegekend of in juridische bewoording 'aan hem zijn geattribueerd'. In het Besluit bodemkwaliteit is de bevoegdheid tot het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid toegekend aan de gemeenteraad. In bepaalde gevallen is het wenselijk bevoegdheden te delegeren of mandateren. Bijvoorbeeld bij het tussentijds aanpassen en vaststellen van bodemkwaliteitskaarten of uitbreiding van het bodembeheergebied.

In de bijlage is een toelichting opgenomen met mogelijkheden van mandaat en delegatie. Ook wordt beschreven wanneer delegatie of mandatering niet wenselijk of mogelijk is.

In hoofdstuk 4 worden bij de verschillende vaststellingsroutes de mogelijkheden voor mandaat en delegatie beschreven. Deze zijn zeker niet uitputtend en beperken zich tot de meest voorkomende situaties. In de praktijk zal de opsteller die het vaststellingstraject begeleid (in veel gevallen de behandelend ambtenaar) zich moeten afvragen welke situatie van belang is voor het eigen grondgebied.

Mandaat

Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10:1 Algemene wet bestuursrecht). Het nemen van het besluit valt onder de verantwoordelijkheid van de mandaatgever: "Een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever." (art. 10:2 Awb). Het bestuursorgaan dat bevoegdheden mandateert is zijn bevoegdheid niet kwijt. Een krachtens mandaat genomen besluit vermeldt namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen.

Mandatering van bevoegdheden heeft als voordeel dat het bestuur ontlast wordt en administratieve en besluitvormingsprocessen sneller verlopen doordat op ambtelijk niveau besluiten kunnen worden genomen.

Delegatie

Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent (zie artikel 10:13 van de Algemene wet bestuursrecht). Doorslaggevend bij delegatie is dat zowel de bevoegdheid als de verantwoordelijkheid overgedragen wordt. Dit gebeurt via een delegatiebesluit. Degene die de bevoegdheid overgedragen krijgt (stel: burgemeester en wethouders), mag dus in principe zelf bepalen hoe en wanneer hij daarvan gebruik maakt.

Sterker nog: het bestuursorgaan (stel: de raad) die de bevoegdheid heeft overgedragen *kan* zelf niet meer de bevoegdheid uitoefenen (art. 10:17)! Zou de raad dat wel weer willen, dan moeten ze een besluit tot intrekking van de delegatie nemen. Dit kan "te allen tijde" (art. 10:18).

Om toch enige grip op de wijze van toepassing van de bevoegdheid door burgemeester en wethouders te houden, kan de raad *uitsluitend via beleidsregels* daarop invloed uitoefenen (zie art. 10:16). Verder verschaft degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd, het bestuursorgaan op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid (art. 10:16, lid 2).

4. Vaststellingsroutes

In de onderstaande tabel zijn de voorkomende vaststellingsroutes weergegeven. Het gaat hierbij om vaststelling van generiek en gebiedsspecifiek beleid voor het eigen beheergebied, en het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid voor een groter beheergebied (bijv. door regionale samenwerking) waarbij de bodemkwaliteitskaarten van een andere gemeenten als wettig bewijsmiddel worden geaccepteerd.

Tabel 4. Vaststellingsroutes

Beleidsvariant	Eigen grondgebied	Uitbreiding van beheergebied
Generiek beleid	<p>Route 1: Vaststelling en actualisatie van bodemfunctieklassenkaart</p> <p>Mandatering is mogelijk voor tussentijdse aanpassingen van de kaart</p> <p>Optioneel: Vaststellen en actualisatie van bodemkwaliteitskaarten</p>	Niet van toepassing
Gebiedsspecifiek beleid	<p>Route 2: Vaststellen van de bodembeheemnota door de gemeenteraad (UOV, afd. 3.4 Awb)</p> <p>Delegatie mogelijk voor beperkte tussentijdse aanpassingen van de bodembeheemnota bijv. als gevolg van geactualiseerde bodemkwaliteitskaarten.</p>	<p>Route 3: Vaststellen van de bodembeheemnota door de gemeenteraad (UOV, afd. 3.4 Awb).</p> <p>Vergroten van het beheergebied waaruit grond/bagger onttrokken mag worden binnen de grenzen van 'stand-still' (zie tekst hieronder voor toelichting).</p> <p>Acceptatie van bodemkwaliteitskaarten van andere gemeenten als wettig bewijsmiddel.</p> <p>Delegatie voor uitbreiding van het beheergebied, acceptatie van bodemkwaliteitskaarten als bewijsmiddel, aanvullende eisen voor bijv. nieuwe stoffen en overige tussentijdse kleinschalige aanpassingen.</p>

Toelichting route 1: generiek beleid voor eigen beheergebied

Vaststelling van de bodemfunctieklassenkaart zal in veel gevallen door het college van burgemeester en wethouders plaatsvinden. Omdat geen 'houdbaarheidsdatum'

voor de bodemfunctieklassenkaart is vastgesteld, kunnen de kaarten op enig moment niet meer actueel zijn als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen en bestemmingsplanwijzigingen. In de meeste gevallen is bij het opstellen van bodemfunctieklassenkaarten echter al rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen.

Om te voorkomen dat de kaart voor iedere functiewijziging gewijzigd en opnieuw moet worden vastgesteld, kan voor jaarlijkse of meerjarige actualisatie worden gekozen. Deze actualisatietermijn dient dan in het collegevoorstel worden opgenomen.

Mandaat:

Om een stroperige procesgang voor actualisatie van de bodemfunctieklassenkaart te voorkomen, kan mandaat worden verleend. Hierbij moet rekening worden gehouden met de uitgangspunten zoals genoemd in de bijlage van dit memo. Ook kan de mandaatgever toestaan dat ondermandaat wordt verleend voor deze actualisatie.

Het vaststellen van bodemkwaliteitskaarten, opgesteld volgens de richtlijn bodemkwaliteitskaarten, is in het generieke kader een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Omdat bodemkwaliteitskaarten slechts iedere 5 jaar moeten worden geactualiseerd en vastgesteld, wordt mandaat voor deze handeling weinig zinvol geacht.

Toelichting route 2: gebiedsspecifiek beleid voor eigen beheergebied

Het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid voor het eigen beheergebied is duidelijk in het besluit beschreven en moet tot stand komen via de UOV (afd. 3.4 Awb). Voor de artikel 47 en 48 (= het vaststellen van de kaarten) is dat niet voorgeschreven, zodat dit sneller kan geschieden.

Het besluit tot vaststellen van gebiedsspecifiek beleid bevat een of meerdere kaarten met begrenzing van het bodembeheergebied en de bodemkwaliteit, de Lokale Maximale Waarden, voor zover van toepassing het gewichtspercentage bodemvreemd materiaal en de motivatie van het gebiedsspecifieke beleid (zie art. 47 Bbk).

Tussentijdse aanpassing van de bodemkwaliteitskaart of de bodembeheernota

Tussentijdse aanpassing van de bodemkwaliteitskaart of de bodembeheernota kan noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld vanwege de aanvulling van nieuwe stoffen aan het stoffenpakket of een ruimtelijke ontwikkeling. Voor zover dit geen consequenties heeft op de Lokale Maximale Waarden of aanpassing van het gewichtspercentage bodemvreemd materiaal kan een actualisatie plaatsvinden zonder de genoemde UOV (afd. 3.4 Awb). De gemeenteraad moet dan wel de bodembeheernota opnieuw vast stellen. De mogelijkheid bestaat om deze bevoegdheid te delegeren of te mandateren aan het college. Hieronder is het 'delegeren' van deze bevoegdheid van de raad aan het college nader beschreven. In de bijlage behorende bij dit memo zijn de begrippen en toepassingsmogelijkheden van delegatie en mandaat nader beschreven.

Delegatie

De raad kan besluiten tot delegatie aan het college voor beperkte aanpassingen van de bodembeheernota, bijvoorbeeld als gevolg van geactualiseerde bodemkwaliteitskaarten of beleidsaanpassingen. Ook zou een toepassingseis van grond en bagger kunnen wijzigen als gevolg van aanpassingen in het

bestemmingsplan, waardoor een gevoeliger bodemfunctie ontstaat die kan leiden tot een aanscherping van de toepassingseis in het generieke beleid. Het bestuursorgaan kan ter zake van de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid uitsluitend beleidsregels geven. In de formulering van deze beleidregels moeten de door het Besluit te beschermen belangen niet worden geschonden. Verder is het van belang dat deze beleidsregels (min of meer) gelijktijdig met het delegatiebesluit worden vastgesteld.

Om voldoende waarborgen te stellen, wordt geadviseerd om in de beleidsregels ten minste de volgende voorwaarden op te nemen:

Het college mag uitsluitend wijzigingen in de bodembeheernota vaststellen en accepteren die:

- Betrekking hebben op de feitelijk geconstateerde nieuwe kwaliteitsklassen als gevolg van een geactualiseerde bodemkwaliteitskaart of bodemfunctieklassenkaart voor zover die volgens de geldende richtlijnen en normeringen zijn opgesteld en vastgesteld;
- de daarin opgenomen Lokale Maximale Waarden en gewichtspercentage bodemvreemd materiaal voor de betreffende zones niet hoger zijn dan de eerder door ons vastgestelde Lokale Maximale Waarden.

Toelichting route 3: gebiedsspecifiek beleid en uitbreiding van het beheergebied

Indien gemeenten regionaal gebiedsspecifiek beleid opstellen zal dit vaak leiden tot één bodembeheernota. De gemeenten stellen afzonderlijk de bodembeheernota vast voor het eigen beheergebied. De Gemeentewet stelt namelijk dat een bestuursorgaan alleen besluiten mag nemen die van toepassing zijn voor de eigen gemeente, ofwel beheergebied.

De vast te stellen Lokale Maximale Waarden en overige beleidsuitgangspunten uit de bodembeheernota zijn alleen van toepassing binnen de gemeentegrens. Het is dus niet toegestaan om Lokale Maximale Waarden vast te stellen buiten het eigen grondgebied.

Beheergebied en het 'stand still' principe

Er moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen het begrip beheergebied waarvoor de gemeenteraad Lokale Maximale Waarden vaststelt (lees het eigen grondgebied), en het beheergebied waarbinnen grond- en baggerverzet mogelijk is. Hiervoor is namelijk in het besluit geen specifieke begrenzing aangegeven. Het is mogelijk om bodemkwaliteitskaarten van omliggende gemeenten als een wettelijk bewijsmiddel te accepteren zodat het beheergebied hierdoor vergroot wordt. Dit mag alleen als binnen het beheergebied waarbinnen grondverzet mogelijk is, sprake is van 'stand still' (zie begripsomschrijving hieronder).

Met het begrip 'stand still' wordt bedoeld dat binnen een vastgesteld beheergebied als gevolg van grondverzet geen netto toename mag ontstaan van de milieuhygiënische belasting van de bodem. Door in sommige delen van het beheergebied bijvoorbeeld een slechtere kwaliteit grond te ontgraven en elders in de zone toe te passen zal plaatselijk de bodem meer belast worden, echter netto zal de belasting in het gehele beheergebied gelijk blijven. Ter illustratie is hieronder een voorbeeld van de gemeente Tilburg beschreven.

De gemeente Tilburg heeft ervoor gekozen om de provinciegrens van Noord-Brabant als begrenzing van het beheergebied te benoemen. In combinatie met de acceptatie van bodemkwaliteitskaarten en overige bewijsmiddelen uit het beheergebied wil de gemeente recht doen aan het opgestelde gebiedsspecifieke beleid. De gemeente Tilburg heeft gekozen om de Lokale Maximale Waarden voor toepassing van grond en bagger te koppelen aan de bodemfunctie. Hierdoor is het mogelijk om op een nieuw aan te leggen industrieterreinen grond toe te passen die voldoet aan de maximale waarde van de kwaliteitsklasse 'industrie'.

Omdat deze kwaliteit grond onvoldoende aanwezig binnen de gemeenten en omliggende regiogemeenten waarmee Tilburg haar beleid heeft afgestemd, is ervoor gekozen het beheergebied te vergroten. Tilburg heeft dit beleidsuitgangspunt, duurzaam bodembeheer' uitgebreid beschreven in de nota bodembeheer. Door te kiezen voor een groot beheergebied blijft het 'stand-still' begrip uit het besluit gehandhaafd omdat elders in het beheergebied een verbetering van de bodemkwaliteit plaatsvindt.

Tussentijdse aanpassing van de bodembeheemota

De mogelijkheid bestaat dat op basis van actualisatie van bodemkwaliteitskaarten kleine aanpassingen noodzakelijk zijn van de bodembeheemota. Om een tweede raadsgang te voorkomen kan besloten worden tot delegatie. Dit is in route 2 nader beschreven.

Vergroten van het beheergebied en acceptatie van bodemkwaliteitskaarten van andere gemeenten

In deze vaststellingsroute is het wenselijk om het beheergebied te vergroten en zodoende grond en bagger van buiten de gemeentegrens toe te kunnen passen binnen het eigen grondgebied. Naast de verruiming van het beheergebied zullen ook de bodemkwaliteitskaarten van gemeenten in het beheergebied geaccepteerd moeten worden.

Het is echter denkbaar dat sommige (buur-)gemeenten (veel) later een bodembeheemota vaststellen. Als de raad elke keer de eigen bodembeheemota moet aanpassen om het bodembeheergebied aan te passen (uit te breiden) en de bodemkwaliteitskaarten uit de betreffende gemeenten als een wettig bewijsmiddel te accepteren, kan dat tot stroperigheid leiden.

Bij het vaststellen van een groter beheergebied is het gewenst om in de bodembeheemota te beschrijven op welke wijze andere overheden hierover worden geïnformeerd, aangezien het beleid gevolgen kan hebben voor het grondstromenbeheer in deze gemeenten. Het informeren kan door verzending van een informatiebrief met een verwijzing naar de betreffende beheemota.

Delegatie

Het kan wenselijk zijn dat het vaststellen van de begrenzing van het bodembeheergebied en de acceptatie van bodemkwaliteitskaarten van gemeenten in het beheergebied, door het college wordt uitgevoerd. Het bestuursorgaan kan ter zake van de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid uitsluitend beleidsregels geven.

Deze beleidsregels moeten zodanig zijn opgesteld, dat de door het Besluit te beschermen belangen niet worden geschonden. Verder is het van belang dat deze beleidsregels (min of meer) gelijktijdig met het delegatiebesluit worden vastgesteld. In de bodembeheemota moet als beheergebied dan gedefinieerd worden: het bodembeheergebied zoals opgenomen op de kaart (ref. xxx) behorende bij dit besluit, dan wel de door burgemeester en wethouders vast te stellen en te erkennen bodemkwaliteitskaarten.

Om voldoende waarborgen te stellen, wordt aangeraden om in de beleidsregels de volgende voorwaarden op te nemen:

Het college mag uitsluitend bodemkwaliteitskaarten vaststellen en accepteren van gebieden waarvoor geldt dat:

- Door een ander ingevolge artikel 44 Besluit bevoegd gezag (de raad van een andere gemeente, het algemeen bestuur van een waterschap of de Minister van V&W), een bodembeheemota is vastgesteld;
- De opgenomen Lokale Maximale Waarden en gewichtspercentage bodemvreemd materiaal voor de vastgestelde kwaliteitszones niet hoger zijn dan de LMW en het vastgestelde percentage zoals opgenomen in de bodembeheemota van de eigen gemeente ("de door ons vastgestelde waarden"), en
- Voor acceptatie van de bodemkwaliteitskaart als wettig bewijsmiddel tevens geldt dat :
 - De bodemkwaliteitskaart is opgesteld conform de Richtlijn bodemkwaliteitskaarten van september 2007;
 - De milieuhygiënische kwaliteit is uitgedrukt op klassenniveau;
 - De kwaliteitsklasse is gebaseerd op de gemiddeld gemeten gehalten, en
 - De bodemkwaliteitskaart niet ouder is dan 5 jaar.

De in dit hoofdstuk genoemde delegatie kan ook worden ingezet voor overige aanpassingen van de beheemota. Delegatie is mogelijk zolang aanpassing van de vastgestelde LMW of het vastgestelde gewichtspercentage bodemvreemd materiaal niet nodig is.

5. Standaard teksten

In dit hoofdstuk zijn enkele standaardteksten opgenomen die gebruikt kunnen worden in de college- en/of raadsnota's. Afhankelijk van de gemaakte keuzes voor mandaat of delegatie kunnen deze teksten toegevoegd worden. Voor delegatie zijn de beleidsregels al in hoofdstuk 4 opgenomen. De onderstaande tekstvoorbeelden zijn zeker niet dekkend en kunnen worden aangepast en aangevuld voor zover dit wenselijk is en de uitgangspunten van de bodembeheemota hierom vragen.

Toelichting route 1: generiek beleid voor eigen beheergebied

Vaststelling functiekaart

"Het college wordt voorgesteld de bijgevoegde bodemfunctieklassenkaart (referentie benoemen zoals titel, kaartnummer en datum) vast te stellen voor het grondgebied van de gemeente xxx".

Optioneel kan worden toegevoegd op welke termijn de kaart moet worden geactualiseerd, bijvoorbeeld iedere 5 jaar (gelijk met de termijn van de actualisatie van de bodemkwaliteitskaart).

Mandaat

Voor bovengenoemd besluit tot wijziging van de bodemfunctieklassenkaart kan mandaat verleend worden aan "-xxx-(de manager stedelijke ontwikkeling)" met de mogelijkheid tot ondermandatering.

Toelichting route 2: gebiedsspecifiek beleid voor eigen beheergebied

Voor het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid overeenkomstig artikel 44 van het Besluit is een openbare voorbereidingsprocedure noodzakelijk (art. 49 van het Besluit) overeenkomstig de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure, Afdeling 3.4 Awb. Dit betekent dat sprake is van een ontwerp-collegebesluit, een collegebesluit en uiteindelijk het raadsbesluit. Hiervoor kunnen de onderstaande formuleringen gebruikt worden:

Voorstel (ontwerp) collegebesluit

Het college besluit:

- Het ontwerpbesluit tot vaststelling van Lokale Maximale Waarden (of een gewichtspercentage bodemvreemd materiaal voor zover dit afwijkt van het percentage genoemd in art. 34 , 2^e en 3^e lid van het Besluit) zoals beschreven in de nota bodembeheer (- ref. xxx-) en deze ter visie te leggen met ingang van "datum" voor zienswijze gedurende een periode van zes weken.
- In te stemmen met de keuze om te kiezen voor gebiedsspecifiek bodembeleid zoals beschreven in de nota bodembeheer (ref. xxx);
- In te stemmen met het concept raadsvoorstel tot vaststelling van de bodembeheemota met daarin opgenomen de Lokale Maximale Waarden of afwijkende gewichtspercentages bodemvreemd materiaal.

Raadsbesluit

De gemeenteraad besluit tot vaststelling van de Lokale Maximale Waarden (of een gewichtspercentage bodemvreemd materiaal voor zover dit afwijkt van het percentage genoemd in art. 34 , 2^e en 3^e lid van het Besluit) zoals beschreven in de nota bodembeheer (ref. xxx);

De gemeenteraad besluit tot vaststelling van de bodembeheergebied zoals beschreven in de nota bodembeheer en/of aangegeven op de kaart in bijlage xxx.

Delegatie en mandaat

Mogelijkheden voor delegatie en mandaat zijn beschreven in hoofdstuk 4.

Toelichting route 3: gebiedsspecifiek beleid en uitbreiding van het beheergebied

Voor het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid overeenkomstig artikel 44 van het Besluit is een openbare voorbereidingsprocedure noodzakelijk (art. 49 van het Besluit) overeenkomstig de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure, Afdeling 3.4 Awb. Dit betekent dat sprake is van een ontwerp collegebesluit, een collegebesluit en uiteindelijk het raadsbesluit.

Hiervoor kan het eerder genoemde tekstvoorstel (toelichting route 2) over het ontwerpbesluit gebruikt worden met de onderstaande aanvullingen:

- De begrenzing van het bodembeheergebied gelijk te stellen aan (xxx nadere beschrijving van de begrenzing om zo invulling te geven aan regionaal bodembeleid);
- De bodemkwaliteitskaarten van de gemeenten (opsomming geven) gelegen in het beheergebied, te accepteren als een wettig bewijsmiddel, voor het toepassen van grond en bagger in onze gemeente

Raadsbesluit

De gemeenteraad besluit tot vaststelling van de Lokale Maximale Waarden (of een gewichtspercentage bodemvreemd materiaal voor zover dit afwijkt van het percentage genoemd in art. 34 , 2^e en 3^e lid van het Besluit) zoals beschreven in de nota bodembeheer (ref. xxx);

De gemeenteraad besluit tot vaststelling van de bodembeheergebied zoals beschreven in de nota bodembeheer en/of aangegeven op de kaart in bijlage xxx. De gemeenteraad delegeert aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om de bodemkwaliteitskaarten van gemeenten xxx te accepteren als een wettig bewijsmiddel en stelt hiervoor de volgende beleidsregels vast.

Delegatie en mandaat

Mogelijkheden voor delegatie en mandaat zijn beschreven in hoofdstuk 4.



Bijlage behorende bij het memo bestuurlijke vaststelling

betreft: delegatie- en mandateringsmogelijkheden bodembeheemota

memonr.

aan

van

M. Braakensiek en
R. Rummens

kopie

projectnummer 217331.01

datum 28 februari 2011

Ten behoeve van de handleiding Implementatie van het Besluit bodemkwaliteit voor AgentschapNL is aan Oranjewoud gevraagd de mogelijkheden op een rij te zetten voor delegatie en/of mandatering van de bevoegdheden tot het vaststellen van een bodembeheemota en daarmee verwante bevoegdheden.

Allereerst is van belang dat een bestuursorgaan uitsluitend bevoegdheden kan uitoefenen, die hem bij of op grond van de wet zijn toegekend (in juridische terminologie: aan hem zijn geattribueerd). In het Besluit Bodemkwaliteit is de bevoegdheid tot het vaststellen van een bodembeheergebied toegekend aan de gemeenteraad. Vervolgens is het de vraag of de raad deze bevoegdheid kan delegeren of mandateren. In dat verband is het belangrijk het onderscheid tussen delegatie en mandaat scherp te hebben.

Mandaat

Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10:1 Algemene wet bestuursrecht). Het nemen van het besluit valt onder de verantwoordelijkheid van de mandaatgever: "het besluit geldt als een besluit van de mandaatgever" (art. 10:2 Awb). Om deze reden kan de mandaatgever de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid (art. 10:6). Verder kan de mandaatgever de bevoegdheid ook zelf blijven uitoefenen (10:7). De mandaatgever kan verder nog toestaan dat ondermandaat wordt verleend. Een algemeen mandaat (= voor herhaalde toepassing) moet schriftelijk verleend worden.

Een bestuursorgaan kan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet (art. 10:3). In principe kan niet gemandateerd worden de bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften. Verder wordt mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift niet verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen. Een krachtens mandaat genomen besluit vermeldt namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen.

Een voorbeeld: B&W hebben de bevoegdheid tot het verlenen van een bouwvergunning gemandateerd aan het hoofd van de afdeling Bouw & Wonen. Tegen de verleende bouwvergunning voor een vrijstaande woning wordt bezwaar gemaakt. Het hoofd van de afdeling Bouw & Wonen is niet bevoegd daarop te beslissen. Het is echter wél mogelijk dat B&W het hoofd van de Afdeling Juridische Zaken mandateren om op het bezwaarschrift te beslissen. Ook kunnen B&W zelf een besluit nemen op het bezwaarschrift.

Nog een voorbeeld: B&W hebben de bevoegdheid tot het verlenen van een bouwvergunning (nog steeds) gemandateerd aan het hoofd van de afdeling Bouw & Wonen. Er komt een bouw-vergunning aanvraag binnen voor een gigantisch complex op een kwetsbare plek in de stad. De zaak ligt politiek erg gevoelig. B&W kunnen dan deze bouwvergunning zelf verlenen. Artikel 10:10 Awb.

Delegatie

Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander (niet zijnde een ondergeschikte) die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent (zie artikel 10:13 van de Algemene wet bestuursrecht). Doorslaggevend bij delegatie is dat zowel de bevoegdheid als de verantwoordelijkheid overgedragen wordt. Dit gebeurt via een delegatiebesluit. Degene die de bevoegdheid overgedragen krijgt (stel: burgemeester en wethouders), mag dus in principe zelf bepalen hoe en wanneer hij daarvan gebruik maakt. Sterker nog: het bestuursorgaan (stel: de raad) die de bevoegdheid heeft overgedragen *kan* zelf niet meer de bevoegdheid uitoefenen (art. 10:17)! Zou de raad dat wel weer willen, dan moeten ze een besluit tot intrekking van de delegatie nemen. Dit kan "te allen tijde" (art. 10:18).

Om toch enige grip op de wijze van toepassing van de bevoegdheid door burgemeester en wethouders te houden, kan de raad *uitsluitend via beleidsregels* daarop invloed uitoefenen (zie art. 10:16). Verder verschaft degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd, het bestuursorgaan op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid (art. 10:16, lid 2). Een besluit dat op grond van een gedelegeerde bevoegdheid wordt genomen, vermeldt het delegatiebesluit en de vindplaats daarvan (art. 10:19).

Delegatie is alleen mogelijk indien in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien (zie art. 10:15). In het geval van delegatie door de raad aan burgemeester en wethouders is hierin voorzien door de algemene delegatiemogelijkheid van de raad die is opgenomen in artikel 156 Gemeentewet. De raad kan volgens dat artikel bevoegdheid overdragen aan het college, *tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet*. In artikel 169 van de Gemeentewet is een zogenoemde *inlichtingenplicht* van het college aan de raad opgenomen, zodat de raad niet een o.g.v. art. 10:16 om inlichtingen hoeft te vragen: het college moet de "alle inlichtingen geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft".

Overdracht van bevoegdheden uit het Besluit bodemkwaliteit

De vraag is nu welke bevoegdheden uit het Besluit bodemkwaliteit (hierna: het Besluit) de raad aan het college kan overdragen, hoe hij dat doet, en of ondermandaat mogelijk is.

Vaststellen van een bodembeheemota

De bevoegdheid tot het vaststellen van maximale waarden binnen een door bodembeheergebied wordt in artikel 44 van het Besluit geattribueerd aan de raad (hierna: de bodembeheemota).

Het mandateren van een raadsbevoegdheid aan het college is - hoewel strikt juridisch wellicht niet uitgesloten - een variant die ons niet bekend is. Dit zouden wij zeker niet adviseren, onder meer omdat dan de raad verantwoordelijk blijft én toch zelf op bezwaarschriften zou moeten besluiten. Dat is in de praktijk niet haalbaar.

Kan de raad dan delegeren? Wij denken van niet, omdat naar ons oordeel de aard van de bevoegdheid zich er niet toe leent. Het gaat om een bodembeheemota met

een "looptijd" van 10 jaar, voor (mogelijk) het hele grondgebied van de gemeente én met mogelijk vergaande consequenties voor mens en milieu. Naar zijn aard moet daarover de gekozen volksvertegenwoordiging een uitspraak doen. Overigens hebben wij noch in jurisprudentie, noch in de wetstoelichting woordelijk kunnen vinden dat de bevoegdheid niet gedelegeerd zou mogen worden. Het blijft dus een inschatting.

Gelet echter op de gedachte achter de attributie van de bevoegdheid om een bodembeheemota vast te stellen aan de raad (legitimatie van de nota), zijn wij van mening dat deze bevoegdheid aan de raad moet blijven.

Vaststellen van een bodembeheergebied: delegatie

Volgens artikel 44 geldt de bodembeheemota voor een "door hem (= de raad) aangewezen bodembeheergebied. Volgens artikel 47 "bevat" een bodembeheemota een of meer kaarten, opgesteld volgens in de Regeling bodemkwaliteit opgestelde protocollen. Voorzover het bodembeheergebied het eigen grondgebied geldt, waarvoor (dus) maximale waarden worden vastgesteld, kan het niet anders dan dat in hetzelfde besluit gebeurt.

Dit wordt anders, als het wenselijk is dat het bodembeheergebied ook grond en/of bagger van buiten de gemeentegrenzen dient te ontvangen en toe te passen. Het is echter denkbaar dat sommige (buur)gemeenten (veel) later een bodemkwaliteitskaart of bodembeheemota vaststellen. Als elke keer de raad de eigen bodembeheemota moet aanpassen om het bodembeheergebied aan te passen (uit te breiden) kan dat tot stroperigheid leiden.

Het is voor de praktijk dan ook gewenst dat het vaststellen van de begrenzing van het bodembeheergebied door B&W wordt uitgevoerd. Naar ons oordeel is dat mogelijk, mits de raad geen carte blanche geeft aan het college, maar invloed uitoefent op de toepassing van die bevoegdheid via beleidsregels.

Deze beleidsregels dienen dan ook zodanig opgesteld te zijn, dat de door het Besluit te beschermen belangen niet geschonden worden. Verder is het van belang dat deze beleidsregels (min of meer) gelijktijdig met het delegatiebesluit worden vastgesteld. In de bodembeheemota moet als beheergebied dan gedefinieerd worden: het bodembeheergebied zoals opgenomen op de kaarten behorende bij dit besluit, dan wel de door burgemeester en wethouders vast te stellen/te erkennen kaarten.

Om voldoende waarborgen te stellen, zullen in de beleidsregels ten minste de volgende voorwaarden verwoord moeten worden:

Het college mag uitsluitend bodemkwaliteitskaarten vaststellen/accepteren die gebieden omvatten waarvoor:

- door een ander ingevolge artikel 44 Besluit bevoegd gezag (toelichting: de raad van een andere gemeente of het algemeen bestuur van een waterschap), een bodembeheemota is vaststeld, én **(let op: niet "of": aan beide voorwaarden moet worden voldaan!!)**
- de daarin opgenomen maximale waarden en percentage bodemvreemd materiaal voor de genoemde bodemkwaliteitszones niet hoger zijn dan de lokale maximale waarden en/of percentage bodemvreemd materiaal zoals opgenomen in de bodembeheemota van de eigen gemeente ("de door ons vastgestelde waarden");

Wij kunnen ons dan ook voorstellen dat gedelegeerd wordt de bevoegdheid om voor het eigen grondgebied de bodemkwaliteitskaarten te actualiseren, met in de

beleidsregel de voorwaarde dat deze hetzij alleen feitelijk geconstateerde nieuwe waarden betreft, hetzij nieuwe waarden voorschrijft die lager zijn dan de maximale waarden die de raad reeds voorschreef.

Ook andere in het memo genoemde voorwaarden (bewijsmiddelen, kwaliteit van de zone) etc. kunnen in de beleidsregels opgenomen worden.

Vaststellen van een bodembeheergebied: mandaat

Als de bevoegdheid tot het vaststellen/accepteren van het bodemkwaliteitskaart gedelegeerd wordt, is de vraag of B&W deze bevoegdheid zelf moeten/willen uitoefenen. Indien het oordeel is dat het wenselijk is dat bijvoorbeeld een afdelingshoofd deze bevoegdheid gaat uitoefenen, kunnen burgemeester en wethouders de bevoegdheid overdragen. In de praktijk zal dit altijd geschieden door mandatering aan een ambtenaar. Het besluit wordt dan altijd *namens* het college genomen, dat daarvoor ook verantwoordelijk blijft. Mocht de bevoegdheid nog "lager" in de organisatie uitgevoerd moeten worden dan door het Afdelingshoofd, bijv. door de afdelingsjurist, of de specialist Bodem, dan kunnen B&W rechtstreeks aan die ambtenaren mandateren, maar het is ook mogelijk om in het mandaatbesluit aan het afdelingshoofd op te nemen dat hij de bevoegdheid heeft tot ondermandateren tot een bepaald functieniveau. Daarmee wordt voorkomen dat bij elke ambtenarenwisseling B&W het mandaatbesluit moeten aanpassen. Overigens is dat laatste in de praktijk meestal wel het geval en wordt er - althans bij gemeenten - weinig gebruik gemaakt van ondermandaat.

Tot slot enkele aandachtspunten

De bodembeheernota moet tot stand komen via de UOV (afd. 3.4 Awb). Voor artikel 47 en 48 (= het vaststellen van de kaarten) is dat niet voorgeschreven, zodat dat sneller kan geschieden.

Ook moet ten aanzien van handhaving (in de handhavingsparagraaf) beschreven worden wat het handhavingbeleid is. Daarbij moet duidelijk zijn dat burgemeester en wethouders uitsluitend op basis van hun bestuursrechtelijke bevoegdheden kunnen handhaven. Milieudelicten, economische delicten etc. worden door andere instanties gehandhaafd, en de gemeente heeft daarover geen zeggenschap en dus ook geen verantwoordelijkheid voor!