

Beleidsvernieuwing en de bodemsaneringspraktijk in Den Haag

De gemeente Den Haag heeft sinds 1993 veel geïnvesteerd in de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid en de organisatie van de bodemtaken. De inspanningen beginnen hun vruchten af te werpen. De aanpak van de zogenaamde GDV-locatie in Laakhaven was de eerste grote testcase voor de opvatting dat bodemverontreiniging bij planontwikkeling niet primair een milieuprobleem is, maar een probleem van bouwrijp maken. Een dergelijke benadering blijkt bovendien niet ten koste te gaan van het milieuhygiënische eindresultaat. Voorwaarde is wel dat de organisatorische en beleidsmatige kaders waarbinnen alle betrokken partijen moeten opereren, helder en eenduidig zijn vastgelegd. En binnen die kaders moeten alle partijen bereid zijn om "met gezond verstand goede afspraken te maken".

Yde Hamstra, Jan Harko Post, Boy Buma & Otto Lussenburg,

BEVER houdt al sinds 1993 huis in de gemeente Den Haag. In dat jaar verscheen de "Beleidsevaluatie bodemsanering en grondexploitatie". De probleemanalyse in het rapport vertoont veel overeenkomsten met die van on-

der andere de rapporten van de beide commissies-Welschen en het kabinetstandpunt over de toekomst van het bodemsaneringsbeleid in Nederland.

Organisatieontwikkeling

De eerste conclusie uit de beleids-evaluatie was dat de afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeentelijke bodemafdeling en de dienst Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO) onvoldoende was. De bodemafdeling was als uitvoerder, toetsers, handhaver en financier verantwoordelijk voor de Haagse bodemsaneringsoperatie. De werkzaamheden van de afdeling werden echter voornamelijk bepaald door de dynamiek van de ruimtelijke ordening en dus door de prioriteiten van REO. Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en competentiegeschillen waren het gevolg.

De beleidsevaluatie riep de vraag op of uitvoerende en financiële verantwoordelijkheden niet sterker van de toetsende en handhavende taken moesten worden gescheiden. Deze vraag kwam nog pregnanter aan de orde met de komst van de saneringsparagraaf in de Wet bodembescherming (Wbb). In 1994 zijn de bodemtaken dan ook ingrijpend gereorganiseerd. De uitkomst: een strikte scheiding van taken en verantwoordelijkheden, verdeeld over drie organisatieonderdelen.

De afdeling Milieu is verantwoordelijk voor het gemeentelijke bodem-

kwaliteitsbeleid. Zij heeft bij de uitvoering van dat beleid door derden een adviserende taak, en vervult de rol van bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming (toetsen, beschikken en handhaven). De afdeling heeft als opdrachtgever alleen nog een financiële verantwoordelijkheid voor de inzet van de Wbb-budgetten.

De zogenaamde ingenieursbureaux zijn ondergebracht bij het gemeentelijk ingenieursbureau. Dit organisatieonderdeel werkt in opdracht van gemeentelijke diensten en afdelingen (waaronder ook de milieuafdeling) en voor derden.

De afdeling Milieu ziet de dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO, voormalig REO) als een saneerder in eigen beheer. De RO-projectleiders zijn bij DSO sinds 1995 integraal (inhoudelijk, uitvoeringstechnisch en financieel) verantwoordelijk voor bodemsanering bij planontwikkeling. Ondersteund door een klein team van bodemdeskundigen kopen zij zelf deskundigheid op de markt of bij het gemeentelijk ingenieursbureau in.

In de nieuwe organisatie zijn taken en verantwoordelijkheden uitermate helder vastgelegd en komen competentiegeschillen niet of nauwelijks meer voor. Door de organisatorische "externe integratie" is de aansturing van het spanningsveld bodemsanering/planontwikkeling aanmerkelijk verbeterd. Deze conclusie wordt ondersteund door de kwaliteitsaudit die in december 1996 door Coopers & Lybrand in Den Haag is uitgevoerd.

Beleidsontwikkeling

De tweede conclusie van de beleidsevaluatie was dat het operationele beleid sterk sectoraal gericht was. Dit stond een integrale aanpak op projectniveau in de weg. Aan dit probleem is tegemoet gekomen in de samenwerking met de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam opgestelde nota "Gezamenlijk bodemsaneringsbeleid", de opvolger van de nota "Naar een gezamenlijk bodemsaneringsbeleid in provincie en stad" uit 1989.

Over de auteurs



Ir. Y.S. Hamstra

is deskundige bodem bij de afdeling Milieu van de gemeente Den Haag.



Drs. J.H. Post

is beleidsmedewerker bij de afdeling Milieu van de gemeente Den Haag.



Ir. B. Buma

is projectbegeleider bij het Ontwikkelingsbedrijf van de dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag.



Drs. O.J. Lussenburg

is projectmanager bij DHV Milieu en Infrastructuur BV.



In lijn met de BEVER-discussie staat in het nieuwe beleid de bodem als maatschappelijk kapitaal goed centraal. Daarbij is gezocht naar een nieuw evenwicht tussen wat milieuhygiënisch wenselijk is en wat vanuit een bredere maatschappelijke afweging noodzakelijk en haalbaar is. Dit heeft zich vertaald in een aanscherping van het reeds in 1989 ingezette functionele saneringsbeleid. Hoewel ook in de toekomst multifunctionele saneringsoplossingen de voorkeur verdienen ("schoon is altijd beter") richt het nieuwe beleid zich primair op het opheffen van risico's en gebruikbeperkingen.

In de uitwerking van het beleid is gezocht naar zoveel mogelijk (afwegings)ruimte voor de saneerder. Voor zowel onderzoek als sanering staat daarbij de kwaliteit van het eindresultaat voorop. Het nieuwe beleid bevat om die reden dan ook primair doelvoorschriften, en in veel mindere mate middelvoorschriften. Daarbij geldt natuurlijk dat het aantal vrijheidsgraden groter is naarmate alle betrokkenen in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar in overleg treden over hun wensen en eisen. De ervaring leert dat dan de (onder)handelingsruimte het grootst is, omdat er nog relatief weinig vastligt. Illustratief zijn hier de ervaringen in het Haagse Laakhavengebied.

Het projectgebied Laakhaven

In het Laakhavengebied in Den Haag hebben zich aan het einde van de vorige eeuw veel kleinschalige bedrijven gevestigd. Na de oorlog werd het Laak-

haveengebied ingesloten door de Haagse stadsuitbreidingen. Daarmee kwam het midden in de stad te liggen. Sindsdien zijn veel bedrijven verdwenen en is het gebied sterk verpauperd.

In de jaren tachtig heeft de gemeente plannen gemaakt voor de herontwikkeling van Laakhaven. Onderdeel daarvan is de vestiging van een grootschalig detailhandelsverzamelgebouw (GDV) in het deelgebied Laakhaven Centraal, ten zuidoosten van het NS-station Hollands Spoor. Het centrum omvat winkels, horeca, een (deels) overdekte winkelpromenade en diverse infrastructurele voorzieningen. De locatie heeft een oppervlakte van ongeveer 7 hectare.

Verontreinigingssituatie

De drassige, venige bodem van het Laakhavengebied is in het verleden bijna overal opgehoogd. Het ophoogmateriaal is diffuus verontreinigd met zware metalen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK). Daarnaast worden in de grond en het grondwater veel lokale verontreinigingen aangetroffen. De grondwaterverontreinigingen worden aangetroffen tot op een diepte van 20 m -mv. De omvang van de grondwaterverontreinigingen varieert van enige tientallen tot 6000 m².

Vorbereiding van de bodemsanering

De bodem van Laakhaven Centraal wordt al 10 jaar onderzocht. In de opzet van de onderzoeken is uitgegaan van de gedachte dat er sprake is een diffuus verontreinigd gebied met diverse lokale verontreinigingen. Uiteindelijk zijn circa 40 deelprojecten onderscheiden die elk een "eigen" onderzoekstraject hebben doorlopen.

In 1995 is een inventarisatie gemaakt van de actuele verontreinigingssituatie, de noodzakelijke vervolgacties en de knelpunten. Op basis hiervan is begin 1996 door het Ontwikkelingsbedrijf (DSO) bij verschillende adviesbureaus offerte gevraagd voor actualisatie en hertoetsing van de onderzoeksgegevens, het uitvoeren van aanvullende bodemonderzoeken en het saneringsonderzoek, en het opstellen van het saneringsplan voor de gehele planlocatie.

Eén offerte, die van DHV Milieu en Infrastructuur, viel op door een grote mate van eigenzinnigheid. Gesteld werd dat actualisatie en aanvullend

bodemonderzoek in dit stadium geen essentiële of nieuwe informatie zou kunnen opleveren. Door de dichtheid van de op de locatie aanwezige bebouwing zou aanvullend bodemonderzoek bovendien relatief duur zijn. Daarom werd een andere aanpak voorgesteld, waarbij het saneringsplan voor een fractie van de prijs van de andere offertes zou worden geleverd en het terrein op tijd bouwrijp kon worden opgeleverd. Instemming van het bevoegd gezag werd door DHV gegerandeerd.

Saneringsonderzoek en saneringsplan

De onderzoeksresultaten van de voorgaande jaren werden samengevat op een "vlekkenkaart". Deze kaart vormde de basis voor het saneringsonderzoek.

Op grond van financiële locatiespecifieke omstandigheden mocht in dit geval van de multifunctionele voorkeursvariant worden afgeweken. Een sobere en doelmatige IBC-variant voldeed echter niet aan de randvoorwaarden die er vanuit de planontwikkeling aan werden gesteld (gebruiksbeperkingen en eeuwigdurende nazorg). Daarom is in het saneringsonderzoek een functionele saneringsvariant uitgewerkt, waarbij het toekomstige gebruik en de toekomstige inrichting van het gebied als uitgangspunt werden genomen. De variant kan worden samengevat als een combinatie van verwijdering van de mobiele verontreinigingen en de isolatie van de immobiele verontreinigingen.

Het saneringsplan ging uit van een gefaseerde aanpak van het gebied, waarbij bodemsaneringsactiviteiten en bouwrijpmaken vergaand waren geïntegreerd. Dit vereist maatwerk. Strikt genomen is bij het opstellen van het saneringsplan al zeer gedetailleerde informatie over de bouwplannen noodzakelijk (palenplan, bouwpeil, grondbalans, definitieve inrichting, tracé van kabels en leidingen, etc.). Veel van deze informatie was echter nog niet (definitief) beschikbaar. Bouwplan en bodemsanering konden daardoor pas in een laat stadium worden afgestemd. Het saneringsplan moest echter al eerder worden voorgelegd aan het bevoegd gezag Wbb.

Het uiteindelijke saneringsplan is een soort raamsaneringsplan: de saneringswerkzaamheden staan in

hoofdlijnen beschreven, maar de details worden in de uitvoeringsfase werkenderweg en in goed overleg tussen alle betrokkenen ingevuld. Illustratief is in dit verband de uitwerking van het onttrekkingssysteem voor de sanering van het diepere grondwater. In het plan zijn 24 deepwells voorzien. De exacte locaties daarvan waren in het saneringsplan niet aangegeven. Dat kon pas in een later stadium, op basis van de geactualiseerde verontreinigingssituatie, de definitieve bouwen palenplannen, en het plan voor de ondergrondse infrastructuur van het GDV-gebouw.

Uitvoering van de sanering

Onder milieukundige begeleiding is allereerst gestart met ondergrondse sloopwerkzaamheden en bouwrijp maken op deellocaties die niet of niet-ernstig verontreinigd waren. Nadat door het bevoegd gezag was beschikt over ernst, urgentie en saneringsplan, is daarna volgens eenzelfde opzet op de ernstig verontreinigde locaties gestart met sloop, sanering van grond en freatisch grondwater en bouwrijp maken. Parallel aan deze werkzaamheden zijn de onderzoeksgegevens geactualiseerd op basis van de verontreinigingssituatie zoals die in het veld werd aangetroffen. In de derde fase is ten slotte de verontreinigingssituatie in het diepere grondwater vastgelegd en zijn daarvoor en voor enige restverontreinigingen, de saneringsmaatregelen definitief gedimensioneerd.

Tijdens de uitvoering van de werkzaamheden bleken veel verontreinigingen in grond en grondwater groter of kleiner dan op basis van de tot dan toe beschikbare onderzoeksgegevens was aangenomen. Ook het aantal aanwezige verontreinigingsbronnen (met name ondergrondse opslag tanks) en hun locatie, weken sterk af van hetgeen werd verwacht. Hoewel de aannames per deellocatie dus in veel gevallen niet correct waren, hielden de tegenvallers over het algemeen gelijke tred met de meevallers. Daardoor wijken de saneringskosten voor de gehele locatie nauwelijks af van de schattingen.

Conclusies

De aanpak van de GDV-locatie is sterk procesgeoriënteerd geweest. Het doel van de operatie was vooraf weliswaar bekend, maar de werkwijze om dat doel te bereiken is continu getoetst en bijgesteld. Het succes van deze in-

teractieve manier van werken is voor een belangrijk deel bepaald door de heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen. In dat opzicht is de reorganisatie van de Haagse bodemtaken een belangrijke succesfactor geweest.

De organisatie rondom het project is relatief laat tot stand gekomen en heeft zich daardoor met name gericht op de uitvoering in het veld. De hoge flexibiliteit die de interactieve werkwijze van alle betrokkenen eist, brengt echter risico's voor de procesbeheersing met zich mee. Hoewel de problemen bij de aanpak van de GDV-locatie beperkt zijn gebleven, is het raadzaam om deze risico's zoveel mogelijk te ondervangen. Dit kan door in een eerder stadium van planvorming de organisatie goed op poten te zetten, bijvoorbeeld in de vorm van een bouwteam waarin alle disciplines zijn vertegenwoordigd.

De aanpak van de GDV-locatie is een testcase geweest voor de opvatting dat bodemverontreiniging voor de planontwikkeling niet primair een milieuprobleem is, maar een probleem van bouwrijp maken. De (milieuhygiënische) kaders waarbinnen de planontwikkeling in Den Haag moet opereren zijn zowel organisatorisch als beleidsmatig helder vastgelegd. Binnen deze kaders kan de planontwikkeling vanuit de hiervoor genoemde opvatting opereren, zonder dat het milieuhygiënisch eindresultaat op een onacceptabele manier onder druk komt te staan. In zekere zin is dit zelfs beter, omdat door de vergaande integratie van het grondwerk minder handelingen nodig zijn. Daardoor wordt bijvoorbeeld het risico van vermenig van grond tot een minimum beperkt. De ruimte die het beleid biedt, roept evenwel nieuwe onzekerheden aan de kant van de planontwikkeling op. De strakke normen van vroeger hadden blijkbaar toch ook hun voordelen. Een goed gebruik van de kaders door de planontwikkeling vereist dan ook nog enig missiewerk.

Een belangrijke doelstelling van het kabinetsstandpunt is het goedkoper maken van saneringen. Het kabinet zoekt de winst in eerste aanleg in de saneringsfase. Ook in de onderzoeksfase kunnen echter al veel kosten worden bespaard. De aanpak van de GDV-locatie laat zien dat het bodemonderzoek zich onder voorwaarden kan beperken tot het localiseren van de mobiele verontreinigingen. Een dergelijke aanpak verhoudt zich ech-

ter slecht met de informatiebehoefte vanuit het Wbb-spoor. Ondanks het feit dat er geen enkel milieuhygiënisch belang mee is gediend, eist de regelgeving het vaststellen van ernst en urgentie ook voor verontreinigingen die op korte termijn vanuit een ander kader gesaneerd worden. De onderzoekskosten en de procedurele lasten die dit met zich meebrengt, zouden tot een minimum gereduceerd moeten worden. Dit kan bijvoorbeeld door bij gevallen waarin de onderzoeksinformatie onvolledig is de verontreiniging "pro forma" ernstig en zeer urgent te verklaren. De keerzijde van de medaille is dan wel, dat er hogere eisen worden gesteld aan de manier waarop de sanering in uitvoering wordt genomen.

De aanpak van de GDV-locatie toont aan dat een verdergaande kostenreductie niet in de eerste plaats gezocht hoeft te worden in de ontwikkeling van nieuwe saneringstechnieken. Het aanvullend bodemonderzoek is grotendeels geïntegreerd in de saneringsuitvoering en het bouwrijp maken. Een direct gevolg is dat de werkelijk gemaakte onderzoeks- en saneringskosten per vlek in vrijwel alle gevallen afweek van de schattingen. Op locatieniveau houden de meevallers echter gelijke tred met de tegenvallers. Veel belangrijker is echter, dat de totale saneringskosten ten opzichte van de vergelijkbare planlocatie Laakhaven Hollands Spoor met ongeveer 45% zijn teruggebracht. Hierbij moet worden opgemerkt dat ongeveer 30% van deze kostenreductie toe te schrijven is aan schaalvoordelen en marktwerking (lagere reinigingskosten).

Literatuur

1. Provincie Zuid-Holland, Gemeenten Rotterdam en Den Haag, Nota Gezamenlijk Bodemsaneringsbeleid, 1997.
2. Twijnstra Guddé, Beleidsevaluatie Bodemsanering en Grondexploitatie gemeente Den Haag, 1993.
3. Werkgroep Bodemsanering, Saneren zonder stagneren, 1993.
4. Werkgroep Bodemsanering, Bodemsanering: met gezond verstand goede afspraken maken, 1996.
5. Kabinetsstandpunt over vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid, 1997.