

# Uitvoering vernieuwing bodemsaneringsbeleid

De 13 actiepunten die in het kabinetsstandpunt Vernieuwing Bodemsanering van juni vorig jaar stonden vermeld zijn verder uitgewerkt door het ministerie van VROM, het IPO en de VNG. Dit heeft geleid tot een Uitvoeringsplan. Samenhang is gezocht in de actiepunten. Er zijn drie inhoudelijke clusters geformuleerd, te weten: A Functiegericht saneren, B Externe integratie en marktdynamiek en C Slagvaardige overheid. De minister heeft begin mei van dit jaar in een brief aan de Tweede Kamer verslag gedaan van de vorderingen die zijn geboekt met de beleidsvernieuwing. Verder heeft zij inzicht gegeven in de uitwerking van een aantal actiepunten. Ten aanzien van de sturing van de bodemsaneringsoperatie is een Koersdocument opgesteld dat vooral ingaat op de rollen, taken en bevoegdheden van de verschillende overheden, gebaseerd op decentralisatie en "sturing op maat".

## Een jaar verder

In juni 1997 is door het kabinet de nieuwe, landelijke richting voor het bodemsaneringsbeleid aangegeven. In dit kabinetsstandpunt Vernieuwing bodemsaneringsbeleid is gekozen voor het sneller realiseren van een beheersbare situatie bij ernstig verontreinigde locaties.<sup>1</sup> In 2005 zou een beeld moeten bestaan van de landelijke bodemkwaliteit; in 25 jaar moet sprake zijn van sanering. Dit zal gerealiseerd worden door de keuze voor een andere saneringsdoelstelling (functiegericht en kosteneffectief saneren), het beter benutten van marktdynamiek en verdergaande decentralisatie. In het kabinetsstandpunt zijn 13 actiepunten aangegeven waarmee deze vernieuwing geconcretiseerd zal worden.

### Over de auteurs



#### Dr. A. Deelen

is werkzaam als plv. Directeur Bodem bij het Ministerie van VROM. Hij is vanuit zijn functie onder andere belast met het programmamanagement van de actiepunten uit het kabinetsstandpunt Vernieuwing Bodemsaneringsbeleid.



#### Ir. P.J.M. Kuypers

is voorzitter van de IPO-adviesgroep Bodembeheer. Onder zijn leiding, als voorzitter van de werkgroep Sturing, is het Koersdocument over de sturing van het bodemsaneringsbeleid tot stand gekomen.

Arie Deelen en Peter Kuypers

Wat is er na een jaar van deze ambitie zichtbaar geworden? Het kabinetsstandpunt is positief ontvangen. Het vormde een bevestiging voor degenen die al actief zochten naar een andere aanpak van de bodemsanering; het vormde een aansporing voor degenen die daarin nog niet actief waren. Kenmerkend is dat het momenteel lastig blijkt te zijn om medewerkers van provincies en gemeenten te vinden die tijd vrij kunnen maken om deel te nemen bij landelijke projecten; een van de redenen die daarbij met enige regelmaat gegeven wordt is de inzet die men juist binnen de eigen provincie of gemeente wil geven aan vernieuwingsprojecten.

In een brief aan de Tweede Kamer van 7 mei 1998<sup>2</sup> is een overzicht gegeven van de voortgang bij de uitvoering van de acties die landelijk zijn geïnitieerd als uitvloeisel van het kabinetsstandpunt. Prioriteit is daarbij gegeven aan het actiepunt ter uitwerking van de methodiek van functiegericht en kosteneffectief saneren. Voorts is prioriteit gegeven aan de actiepunten waarmee zo snel mogelijk ervaring kon worden opgebouwd met het in de praktijk brengen van onderdelen van de beleidsvernieuwing.

## Functiegericht en kosteneffectief saneren

In het kabinetsstandpunt van juni 1998 is gekozen voor een wijziging van de saneringsdoelstelling. Niet langer zou het saneringsresultaat bepaald moeten worden op basis van "multifunctionaliteit, tenzij er sprake is van

locatiespecifieke factoren". Het kabinet stelde voor om de keuze voor het te realiseren saneringsresultaat veel eerder afhankelijk te laten zijn van de functie die aan een locatie wordt toegekend (bij immobiele verontreiniging) en de kosteneffectiviteitsafweging bij mobiele verontreiniging. Deze wijziging geldt alleen voor verontreiniging van voor 1987.

Een projectgroep heeft het afgelopen jaar de keuze van het kabinet uitgewerkt. De projectgroep zal naar verwachting uiterlijk in september 1998 haar werkzaamheden afronden.

De projectgroep streeft naar het zoveel mogelijk hanteren van eenvoudige vuistregels als het gaat om standaard situaties en maatwerk als het gaat om complexe situaties. Naar verwachting zal het project leiden tot landelijke functiegebonden gebruiksnormen voor immobiele verontreiniging. Voor mobiele verontreiniging is de kunst om het begrip "kosteneffectief" operationeel te maken; dit zal naar verwachting nu nog niet geschieden in de vorm van een vaste formule. Naar verwachting zal de projectgroep veeleer een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden formuleren op basis waarvan per locatie een afweging gemaakt kan worden voor het te realiseren saneringsdoel. Met deze uitgangspunten en randvoorwaarden wordt gestreefd naar een saneringsresultaat voor mobiele stoffen waarbij geen actieve nazorg na de sanering meer nodig is.

## Ervaring opbouwen

Als voorbeelden van actiepunten uit het kabinetsstandpunt waarmee het opbouwen van ervaring wordt gestimuleerd, kunnen worden genoemd:

- De nieuwe Circulaire saneringsregeling Wbb die per 1 januari 1998 in werking getreden is.<sup>3</sup> Met name wat betreft de wijze van saneren wordt hierin de ruimte geboden om, ook binnen het huidig wettelijk kader, 'in de geest' van het kabinetsstandpunt te werken.
- Het Tweede Werkboek Actief Bodembeheer,<sup>4</sup> met een schat aan voorbeelden van de wijze waarop nu reeds in de praktijk invulling gegeven wordt aan actief bodembeheer, als een van de pijlers van het vernieuwde bodemsaneringsbeleid.
- De pilots die zijn aangewezen om ervaring op te doen met een geclusterde en gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging. Dit

zijn pilots voor een aantal bedrijfs-terreinen (in Arnhem en Den Haag), een pilot voor de clusters van voormalige gasfabrieklocaties in de provincie Gelderland en een pilot voor een gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied (Krimpenerwaard in de provincie Zuid-Holland). Deze pilots worden mede vanuit andere departementen gestimuleerd (Ministerie van Economische Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij).

- De ontwikkeling van de Stichting Kennisontwikkeling en kennis-transfer Bodem (SKB), als follow-up van het Programma Geïntegreerd Bodemonderzoek (PGBO) en NOBIS. Een concreet plan hiervoor is gereed<sup>5</sup>; het nieuwe kabinet moet nog beslissen over de financiering.
- De invulling van een programmatische aanpak bij voormalige gasfabrieklocaties. Met een aantal bevoegde gezagen zijn hierover afspraken gemaakt (Zeeland, Den Haag), waarbij ook de energiesector meefinanciert. Bij andere worden programma's voorbereid.
- In de brief van 7 mei wordt een verruiming van mogelijkheden tot cofinanciering aangegeven: ook cofinanciering op grond van de Wbb als een private partij opdrachtgever is voor de uitvoering van een geval van bodemsanering.
- Het opbouwen van ervaring met beleidsmonitoring. Momenteel wordt gewerkt aan een voorstel voor een set van indicatoren waarmee op provinciaal niveau op hoofdlijnen de bodemsaneringsoperatie kan worden gemonitord.

### Uitvoeringsplan

Ten behoeve van de verdere uitwerking van het kabinetsstandpunt op landelijk niveau is een Uitvoeringsplan (UP) voorbereid en is de sturingsfilosofie verder uitgewerkt (in het zogenaamde Koersdocument).<sup>6</sup> In dit Uitvoeringsplan worden de 'denklijnen' voor de verdere uitwerking van acties geschetst. Dit betreft de denklijnen voor het thema 'marktdynamiek en externe integratie' en voor het thema 'slagvaardige overheid'. Deze denklijnen worden hierna geschetst. Momenteel worden projecten gedefinieerd ter concretisering van deze denklijnen in instrumenten waaraan de praktijk behoefte heeft.

Op basis van deze projecten moet op een termijn van 1 tot 2 jaar nieuw of gewijzigd instrumentarium gereed zijn.

### Externe integratie en marktdynamiek

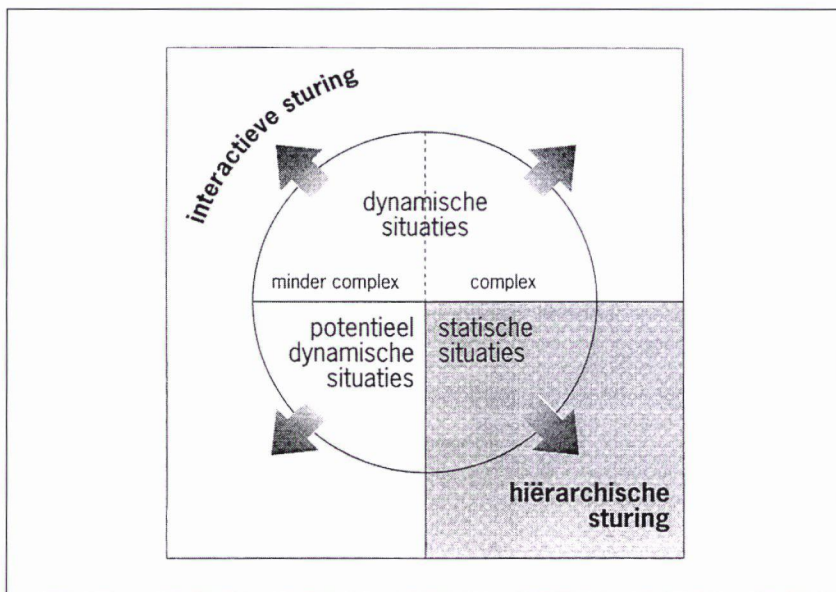
In het Koersdocument en het UP wordt een denklijn geschetst voor de invulling van dit thema. Vooropgesteld moet worden dat met de koerswijziging van het bodemsaneringsbeleid er een nadrukkelijke verantwoordelijkheid bij de marktpartijen wordt gelegd. De manier waarop de markt zelf of eventueel met enige drang aan de slag gaat zal per situatie verschillend zijn. Die verschillende situaties bepalen ook welke initiatieven ontplooid moeten worden, welke helpende hand van de overheid verwacht mag worden en welke instrumenten het beste kunnen worden ingezet. Om een goede aansluiting te vinden bij maatschappelijke dynamiek en belangen is een onderscheid gemaakt in dynamische situaties, potentieel dynamische situaties en statische situaties.

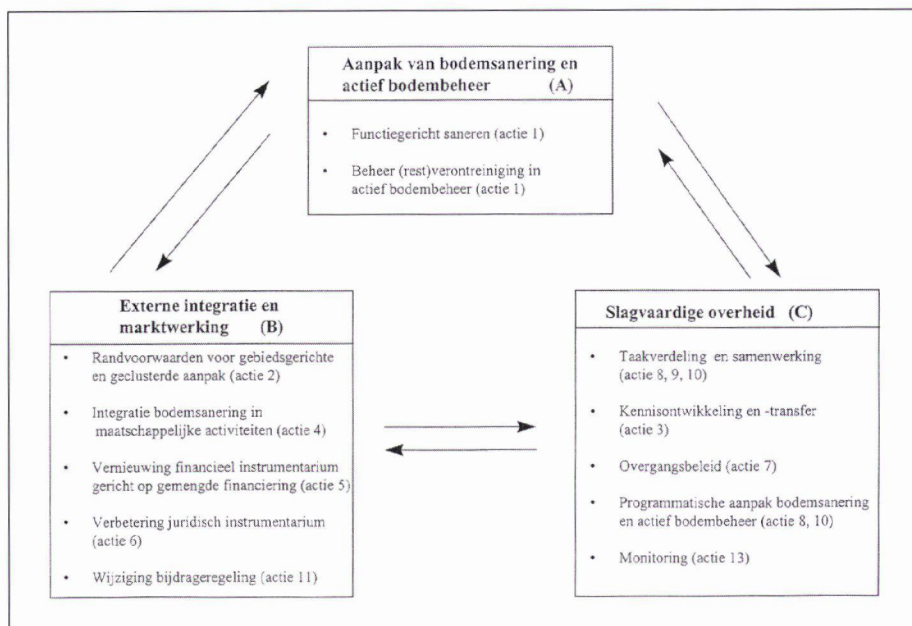
Bij dynamische situaties vinden er ruimtelijke en economische ontwikkelingen plaats. Voorbeelden hiervan zijn de revitalisering van stationslocaties en bedrijfsterreinen. Dikwijls is er sprake van een groot aantal actoren en belanghebbenden en is het besluitvormingsproces complex. De rol van de overheid is meer een van procesbegeleider. En omdat de belangen van de markt groot zijn zal de inbreng van de overheid vooral onderhandelend ("interactief") van karakter zijn. Inzet van geld en het instrumentarium zal minder nodig zijn. De externe integratie met ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling, bereikbaarheid en economische ontwikkeling zijn van een veel groter belang.

Bij de potentieel dynamische situaties kan er sprake zijn van het stagneren van maatschappelijke activiteiten. Het kan ook zijn dat de ontwikkelingen niet op gang komen door het ontbreken van samenhangende initiatieven. Bij stagnatie is de opgave voor de overheid om de belemmeringen weg te nemen en de marktwerking weer gestimuleerd te krijgen. Drempels zijn weg te nemen met inzet van financiële en fiscale instrumenten. Soms kan een faciliterende rol van de overheid door het vereenvoudigen of versoepelen van procedures een oplossing bieden. De Bodemsaneringsontwikkelingsmaatschappij, zoals in het kabinetsstandpunt als BOSOM aangeduid, zal in welke vorm ook een facilitering voor het proces kunnen betekenen. In enkele gevallen is het gewenst dat de overheid het initiatief neemt om een gebiedsgericht ontwikkelingsperspectief neer te zetten dat de marktpartijen het vertrouwen geeft om aan de slag te gaan. Door het afdekken van bovenproportionele risico's, voorfinancieringen in ontwikkelingskosten en het vergroten van opbrengsten kunnen ogenschijnlijke belemmeringen worden weggenomen. Ook hier is externe integratie van wezenlijk belang.

In statische situaties zal het moeilijk zijn om marktdynamiek op gang te brengen zodanig dat het oplossen van de bodemverontreiniging kan meeliften met andere aspecten. In deze situaties zal afhankelijk van het milieuhygiënische belang het juridische instrument moeten worden ingezet. De overheid zal in veel gevallen zelf het initiatief tot sanering moeten nemen.

Sturingsconcepten in relatie tot sturingsituaties.





### Hoofdpijnen uit het kabinetsstandpunt vernieuwing bodemsaneringsbeleid.

Dit zijn dan de zogenaamde vangnetgevallen. In termen van sturingsconcept is hierbij sprake van hiërarchische sturing: de overheid neemt het initiatief, waarbij vanuit vaste doelen met het benodigde instrumentarium de gewenste oplossing wordt geschapen.

### Nieuw instrumentarium

Om de marktdynamiek te vergroten zullen aanvullend positieve en sanctionerende prikkels moeten worden ontwikkeld. We hebben het dan over financiële, fiscale en juridische instrumenten.

Om het ontwijkgedrag van veroorzakers of grondeigenaren tegen te gaan is er een denklijn ontstaan waarbij de "eigenaar" veel meer centraal staat. De eigenaar is de spil bij feitelijk onderzoek en functiegerichte sanering. Als probleemhebber heeft de eigenaar last van de verontreiniging en ook het meeste belang bij het geschikt zijn van zijn terrein voor de gedachte functie. Financiële en fiscale instrumenten worden samen met de Ministeries van Financiën en Economische Zaken verder uitgewerkt.

### Rollen, taken en bevoegdheden en een slagvaardige overheid

Bij een slagvaardige overheid hoort dat de provincies en gemeenten beslissingsbevoegdheid krijgen om op een adequate manier integraal belangen te kunnen afwegen en met de markt zaken te doen. Het Koersdocument over de sturing van het bodemsaneringsbeleid geeft een handreiking om in maatwerk tot decentralisatie van taken en

bevoegdheden te komen. VROM, IPO en VNG hebben in dit document de voorkeur uitgesproken voor een getrapte decentralisatie. De provincies en de vier grote gemeenten krijgen een ruime bevoegdheid om de budgetten en de andere instrumenten in te zetten. Gesproken wordt van een generieke overdracht. Naar de gemeenten toe is er op basis van maatwerk sprake van een specifieke overdracht van taken en bevoegdheden van de provincies naar bepaalde gemeenten. Het willen en kunnen van de betreffende gemeente is mede daarbij een criterium en er zal aan bepaalde condities moeten worden voldaan. Er wordt ook een onderscheid gemaakt in het soort van taken. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor ernstige, niet urgente gevallen zullen als concretisering van actiepunt 9 van het kabinetsstandpunt ruimhartiger kunnen worden overgedragen. Als het gaat om de volle taken en bevoegdheden dan zal het erop neerkomen dat vooral de grotere gemeenten dit ook daadwerkelijk kunnen invullen.

In de decentralisatie-opzet zullen de provincies, de vier grote steden en de gemeenten die de volle bevoegdheden krijgen overgedragen een visie moeten ontwikkelen over hoe groot het probleem van bodemverontreiniging in hun gebied is, hoe in 25 jaar het probleem kan worden aangepakt, welke partijen en instrumenten nodig zijn en hoe het budget met het hoogste rendement kan worden ingezet. Dit alles vertaald in een meerjarig programma. In twee projecten van het Uitvoeringsplan, namelijk Beleids- en

financieel kader wordt nader uitgewerkt welke afspraken, condities en visies nodig zijn. In essentie gaat het om een omslag van sturing en verantwoording van projectniveau naar programmaniveau.

### Veranderingen in werkwijze

De veranderingen in het bodemsaneringsbeleid betekenen directe veranderingen voor alle participanten bij de bodemsanering. Meer decentralisatie en een groter accent op maatwerk, vergen het formuleren van een eigen visie op de probleemaanpak, het vertalen daarvan in evalueerbare programma's, definiëring van kwaliteit en de borging daarvan. De veranderingen vergen ook samenwerking tussen de partijen. Deels zullen dit in het kader van externe integratie ook andere partijen zijn buiten het traditionele bodemveld.

Deze samenwerking zal voor een deel moeten plaatsvinden op basis van nieuwe en andere instrumenten die samen met partijen uit andere beleidsterreinen zijn ontwikkeld. Een mogelijk voorbeeld daarvan is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Dit instrument van het Ministerie van VROM beoogt de verschillende subsidieregelingen voor het stedelijk gebied te bundelen; onderzocht wordt of daarin ook bodemsaneringsgelden (Wbb-budget) geheel of ten dele zouden kunnen worden opgenomen. Dit zou bij voorkeur moeten geschieden vanuit de sturingsfilosofie voor bodemsanering(1), zoals verwoord in het Koersdocument.

### Literatuur

1. Brief van de Minister van VROM d.d. 19 juni 1997 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, met bijgevoegd kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid; kamerstuk 1997-1998, 25.411, nr. 1.
2. Brief van de Minister van VROM d.d. 7 mei 1998 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; kamerstuk 1997-1998, 25.411, nr. 6.
3. Circulaire Saneringsregeling Wet Bodembescherming: beoordeling en afstemming. Circulaire Minister VROM d.d. 19 december 1997.
4. 2e Werkboek Actief Bodembeheer - nieuw elan voor de praktijk; uitgave van VROM, IPO, VNG en PGB, 1998.
5. Stichting Kennisontwikkeling en Kennistransfer Bodem - missie, doelen, organisatie en investeringsplan; Gouda februari 1998.
6. Drs. D.R. Moet, Koersdocument Sturing bodemsaneringsbeleid, CEA 1998.