

Het gemeentelijk perspectief: naar een volwaardige bodemfunctie

Met de komst van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en met de resultaten van BEVER zal er veel veranderen voor gemeenten wat betreft hun activiteiten op het gebied van bodemsanering en bodembeheer. Tot voor enkele jaren waren de activiteiten van de meeste gemeenten op het gebied van bodem relatief beperkt en veelal ad hoc van karakter. In de toekomst zijn echter veel ingrediënten aanwezig om als gemeente initiërend en sturend op te treden. De rol van de gemeente verandert hiermee waarbij het actief bodembeheer en de bodemsanering naar elkaar toe zullen groeien.

Bruno Riemeijer

Gemeentelijke bodemtaken

Tot voor kort waren de bodemtaken die door de meeste gemeenten werden uitgevoerd beperkt en overzichtelijk. Deze bestonden uit:

- het oplossen van de problemen met ondergrondse tanks (BOOT);
- het voorkómen dat er op verontreinigde grond gebouwd wordt (Bouwbesluit);
- het verzorgen van een bodemparagraaf in de milieuvergunning die door de gemeente wordt verstrekt om zodoende (verdere) verontreiniging van bedrijfsterreinen te voorkomen (Wet milieubeheer);
- het voorkomen van onacceptabele bodemlozingen (Lozingenbesluit bodembescherming);
- het voorkomen dat verontreinigde grond werd ge- of verkocht.

Deze activiteiten zijn vooral gericht op locaties met als doel preventie en bescherming. Een aantal gemeenten heeft met meer of minder succes pogingen ondernomen om het locatie-niveau te ontstijgen en is begonnen met het maken van bodemkwaliteitskaarten, het opstellen van beleid daar waar de regelgeving dit toeliet, met andere woorden met actief bodembeheer. Geconstateerd kan echter worden dat hiervoor geen sterke prikkel aanwezig was en dat het groten-deels dreef op het enthousiasme en/of

de goedwillendheid van de betreffende ambtenaar en/of bestuurder. Complicerende factor hierbij is de onduidelijkheid over hoe een bodemkwaliteitskaart er uit moet zien c.q. tot stand moet komen.

Hoewel er genoeg voorbeelden zijn van gemeenten die zelf saneringen ter hand hebben genomen, was het saneringsbeleid toch vooral het domein van de provincies en de vier grote steden. Saneringsactiviteiten van gemeenten kunnen wat dat betreft min of meer gelijk geschakeld worden met die van bedrijven.

Een aantal ontwikkelingen maakt dat deze situatie zeker voor de zogenaamde rechtstreekse gemeenten, maar wellicht ook voor programma- en/of projectgemeenten sterk zal wijzigen de komende jaren. Hierbij zullen de gemeenten nieuwe taken krijgen en zal de gebiedsgerichte benadering een sterke impuls kunnen krijgen. Eén en ander zal onderstaand nader toegelicht worden.

Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV)

In het ISV worden middelen toegekend aan gemeenten voor bodemsanering. Voor de huidige planperiode (2000-2004) heeft dit, voor de directe gemeenten, plaatsgevonden door middel van de zogenaamde procesvariant. Hierbij is min of meer een labeling aangebracht van betreffende middelen. Voor de volgende planperiode zal dit naar verwachting niet meer het geval zijn. Consequentie hiervan is dat de gemeenten een veel actievere rol krijgen bij de uitvoering van bodemsanering. Afhankelijk van de uitkomsten van de discussie over decentralisatie van bevoegdheden van

provincies naar gemeenten zullen ook deze verantwoordelijkheden door althans de grotere gemeenten ingevuld moeten gaan worden. Een sterke programmering en sturing op het proces van bodemsanering door gemeenten is hierbij noodzakelijk. Daar waar voor de huidige planperiode van het ISV de bodemmodules voor rechtstreekse gemeenten onder grote tijdsdruk en soms met veel kunst- en vliegwerk zijn opgesteld, zullen voor de tweede planperiode meer doorwrochte bijdragen moeten worden vervaardigd om aanspraak te kunnen maken op beschikbare middelen.

Naast een versterking van de programmeerfunctie zoals boven beschreven wordt er met de introductie van het ISV een tweede aspect relevant voor gemeenten. Dit betreft de beleidsformulering voor de inzet van het financieel en juridisch instrumentarium. Het spreekt voor zich dat iemand die gisteren de bodem heeft verontreinigd dit vandaag (en op eigen kosten) op moet ruimen. Aan de andere kant wil je als gemeente iemand die bij toeval op een verontreinigd terrein zit, ondersteunen. Vooral als het om een weinig draagkrachtige partij gaat, bestaat de wens voor medefinanciering. Tussen deze twee uitersten zijn tal van situaties denkbaar. Om hier als gemeente éénduidig mee om te kunnen gaan, moet beleid ontwikkeld worden. Dit is des te meer van belang indien de schuldige veroorzaker of eigenaar op een terrein zit waar een interessante planontwikkeling is voorzien (en als hiermee een bepaald gemeentelijk prestige in het geding is). In beleid zal moeten worden vastgelegd op welke wijze een gemeente met deze aspecten om wil gaan.

De Vrijstellingsregeling grondverzet en het Bouwstoffenbesluit

In het kader van de ministeriële Vrijstellingregeling grondverzet bestaat de mogelijkheid om lichtverontreinigde grond opnieuw nuttig in te zetten als bodem. Voorwaarde hierbij is dat de gemeente beschikt over een bodemzonekaart en over een door het gemeentebestuur vastgesteld bodembeheersplan. Hoewel over de regeling

Over de auteur



Ir. B. Riemeijer

is werkzaam als hoofd Bureau Bodem bij de gemeente Utrecht.

en aanpalende regelingen nog veel discussie bestaat en ze niet de schoonheidsprijs verdienen, vormt het wel een stimulans om het gebiedsgericht beheer van de bodemkwaliteit binnen de stad verder vorm te geven.

Gemeentedekkend beeld

In het kabinetsbesluit over de beleidsvernieuwing bodemsanering wordt onder meer gesteld dat in 2005 een landsdekkend beeld aanwezig dient te zijn over de omvang van de bodemsaneringsproblematiek. Deze datum is voor gemeenten geen optie. Omdat in 2004 het ontwikkelingsprogramma voor de tweede planperiode ISV moet worden opgesteld, doen gemeenten er verstandig aan om in 2003 gemeentebreed inzichtelijk te hebben welke gevallen van (potentieel) ernstige bodemverontreiniging op hun grondgebied aanwezig zijn. Naast een inventarisatie van ernstige gevallen van bodemverontreiniging kunnen ook gegevens over bijvoorbeeld nazorglocaties, grootschalige grondwaterverontreinigingen en langdurige grondwater- en/of in-situ-saneringen hierin opgenomen worden.

Integratie actief bodembeheer en bodemsanering

Zowel de bodemzonering in het kader van actief bodembeheer als de inventarisatie van potentiële gevallen van bodemverontreiniging binnen het grondgebied van een gemeente leiden tot inzicht in de bodemkwaliteit op wijk- of gebiedsniveau. Hierdoor kan het bodembeheer verder vorm geven worden.

Naast het inzicht dat zal ontstaan in milieuhygiënisch onacceptabele situaties bestaat met de beschikbare informatie tevens de mogelijkheid om snel en adequaat te reageren op ontwikkelingen. Zo zal veel eerder dan voorheen duidelijk worden of de bodemkwaliteit van een locatie geschikt is voor het toekomstig gebruik of, indien dit niet het geval is, wat de knelpunten hierin zijn. Op deze wijze kan meer pro-actief gehandeld worden in tegenstelling tot de huidige situatie, waarin vaak toch min of meer achter de feiten aangelopen wordt.

Geconcludeerd kan worden dat met de introductie van het ISV en de nieuwe regelingen rond hergebruik van grond de belangrijke ingrediënten aanwezig zijn om naast de aanpak van individuele gevallen ook gebiedsdek-

kend inzicht te verkrijgen over de bodemkwaliteit en eventuele beheers- of saneringsinspanningen die noodzakelijk zijn. Belangrijke aspecten die hierbij faciliteren zijn de monitoring en de technologieontwikkeling.

De milieubeleidsmonitoring bodemsanering

Er wordt veel geld in de bodemsaneringsoperatie gestoken, maar de vraag is of dit nu leidt tot een substantiële verbetering van de bodemkwaliteit. Uiteraard is dit zo als alleen naar het terrein gekeken wordt dat net gesaneerd is. De vraag is echter hoe de saneringsinspanningen zich verhouden tot de totale omvang van de problematiek. Anders geformuleerd: liggen we op koers voor het bereiken van de doelstellingen uit het NMP of moeten er extra inspanningen verricht worden om deze te bereiken. Deze vragen dienen beantwoord te worden met de monitoring van het bodemsaneringsbeleid. De bevoegde gezagen Wbb (provincies en vier grote steden) hebben hiervoor samen met het Rijk een systematiek ontwikkeld. Met de introductie van het ISV zijn ook de zogenaamde rechtstreekse gemeenten benaderd om te participeren in dit project. Wellicht volgen in een later stadium ook de zogenaamde programmagemeenten.

De gevraagde informatie in het project monitoring bodemsaneringsbeleid is in veel gevallen dezelfde informatie die de betreffende gemeenten in hun nieuwe rol nodig zullen hebben om het proces van bodemsanering te kunnen volgen en eventueel sturen. De combinatie van een gemeentebreed inzicht in de bodemkwaliteit en het operationaliseren van de monitoring van het bodemsaneringsbeleid op gemeentelijk niveau is derhalve van groot belang.

Naast de monitoring van het saneringsbeleid zou het nuttig zijn een systeem te ontwikkelen voor de monitoring van die activiteiten die vallen onder actief bodembeheer.

Innovatie

Daar waar in het verleden saneringen hoofdzakelijk werden uitgevoerd door middel van ontgraven van de verontreinigde grond en onttrekken van verontreinigd grondwater zijn, mede onder invloed van kennisontwikkelingsprogramma's als NOBIS en nu SKB, talloze alternatieve technieken beschikbaar gekomen. In combinatie met het principe van functiegericht

saneren kunnen deze technieken onder meer vanwege het financiële voordeel ervan, een belangrijke bijdrage leveren aan het opheffen van de stagnatie van bodemsanering. Tot dusverre nemen gemeenten beperkt deel aan deze innovatieve ontwikkelingen. Dit is ook logisch aangezien de saneringsinspanningen van veel gemeenten tot dusverre beperkt zijn geweest. Met hun nieuwe rol op het terrein van bodemsanering en bodembeheer hebben gemeenten er een direct belang bij te participeren in deze nieuwe ontwikkelingen.

Bestuurlijke keuze

Daar waar bodemsanering tot dusverre sterk sectoraal gekleurd was, zal dit door de introductie van het ISV sterk veranderen. Dit zal zich met name in de tweede planperiode van het ISV (2005-2009) manifesteren. De directe labeling van middelen is dan, vanwege het integrale karakter van het ISV, naar verwachting niet meer aan de orde. Op dat moment is het van belang om bij de keuzes en afwegingen die gemaakt zullen gaan worden in samenhang met andere beleidsterreinen de argumenten voor een kwalitatief goed gebiedsgericht bodembeheer helder en transparant te hebben.

Dit is met name van belang voor de aanpak van zogenaamde statische locaties: locaties die ernstig verontreinigd zijn en waarvan niet verwacht mag worden dat deze door een andere partij dan de overheid gesaneerd gaan worden. Het risico bestaat dat deze locaties door het toenemende druk van wonen en infrastructuur zullen ondersneeuwen. Dit risico wordt nog eens versterkt doordat milieudoelstellingen in het NMP in 2022 liggen en dus voor velen 'ver-van-mijn-bed' zijn. Dit in tegenstelling tot de vaak relatief korte-termijndoelstellingen, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de Vinex/Vinac-convenanten, op het gebied van wonen. Complexeren de factor hierbij is dat bodem niet 'aaibaar' is (zoals bijvoorbeeld meer groen in de stad dat wel is) en meestal geen directe impact heeft op de leefbaarheid van de stad.

De opgave van gemeenten voor de komende jaren is dan ook om, naast de reguliere en nieuwe taken op het gebied van bodemsanering en bodembeheer, de argumenten voor deze keuze op tafel te krijgen.