

Het bodemsaneringsbeleid is veranderd en de verschillende partijen dienen voorafgaand aan een sanering financieringsafspraken met elkaar te maken.^{1,2} Het is de bedoeling dat door overheidsuitgaven gemiddeld het viervoudige wordt geïnvesteerd in het verbeteren van de bodemkwaliteit. De multiplier van 4, oftewel een rijksbijdrage van 25% in de saneringskosten, geldt landelijk en tot 2023. Door het participeren van de overheid in de saneringen in eigen beheer (de SEB) dienen alle historische verontreinigingen tijdig, dat wil zeggen voor 2023, gesaneerd te zijn.

Is een multiplier van 4 haalbaar?

De DCMR Milieudienst Rijnmond evalueerde de resultaten uit 2001

Welmoed Broekema



Mevr. drs. W.E. Broekema

is beleidsmedewerker bureau Bodem bij de Milieudienst Rijnmond

In hoeverre dit gaat lukken hangt niet alleen af van het aantal te saneren gevallen van ernstige bodemverontreiniging die voor 1975 zijn ontstaan en waarvan de kosten niet zijn te verhalen, maar tevens van alle saneringskosten die door derden worden gedragen. Beide items werden voorheen niet systematisch geïnventariseerd. Toch leefde de indruk dat, om saneringsprojecten zonder stagnatie uit te voeren, een financiële bijdrage van de rijksoverheid van gemiddeld 50% noodzakelijk zou zijn, met name voor het landelijk gebied. Om te bezien of en in hoeverre een multiplier van 4 toch haalbaar is, heeft de DCMR namens de gedeputeerde staten van Zuid-Holland voor de projecten uit 2001 binnen het Rijnmondgebied (exclusief Rotterdam) de multiplier berekend.

INVENTARISATIE

Voor de berekening van de multiplier over de in 2001 uitgevoerde projecten is een aantal aannames gedaan. Gedefinieerd is wat projecten uit 2001 zijn. Voor de gevallen van bodemverontreiniging die door het bevoegd gezag gedurende meerdere jaren zijn onderzocht en gesaneerd, de zogenaamde Wbb-projecten, is het moment genomen dat de projecten (financieel, technisch en juridisch) zijn afgesloten. Voor de gevallen waarvoor het bevoegd gezag alleen aangeleverde bodemrapporten toetst, de zogeheten SEB-locaties,

is het moment genomen dat het verzoek om een beschikking aangaande het saneringsplan is aangevraagd. Ook is nader gedefinieerd wat onder saneringskosten wordt verstaan. Niet alle kosten van derden, zoals kosten voor bouwrijp maken die reeds in een ander kader zijn voorgenomen, komen in aanmerking voor een bijdrage vanuit de Wbb-middelen. Ze dragen echter wel bij aan de multiplier, omdat deze kosten worden uitgespaard ten opzichte van de situatie waarin de overheid de locatie zonder marktpartijen saneert. Dit geldt ook voor saneringskosten van bedrijfseigen verontreinigingen die met een (vorige) eigenaar kunnen worden verrekend en voor de BTW die met een eindgebruiker wordt verrekend. Voor saneringskosten van niet-ernstige bodemverontreiniging, zoals dif-fuus verontreinigde stedelijke ophoog-lagen, gaat de redenering niet op.^{3,4} Bevoegd gezag Wbb zou deze niet maken en dus zijn ze buiten beschouwing gelaten.

Met de genoemde aannames zijn 64 Wbb-projecten en 62 SEB-locaties geselecteerd uit het bodeminformatiesysteem Globis. De SEB-locaties zijn uitgesplitst naar projectgemeenten in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (gelegen in het landelijk gebied) en overige ISV-gemeenten. Met de projecten uit 2001 is in totaal circa € 63 miljoen gemoeid.

BEREKENING

Kosten verbonden aan het vaststellen van de ernst en urgentie zijn over het algemeen niet te verhalen en blijven voor rekening van de overheid. Saneringskosten die derden moeten dragen, worden soms pas gemaakt nadat de Wbb-projecten zijn afgesloten. Mede vanwege de kadastrale aantekening en dreigende handhavingsacties wordt ervan uitgegaan dat die kosten wel worden gemaakt, uiterlijk op de in de beschikking gestelde datum waarop de sanering moet zijn aangevangen. De in de toekomst te maken saneringskosten bleken ruim een derde te zijn van het totaal.

In verband met de opgedragen woningbouwtaakstelling heeft het Rijk tot 1 januari 2005 extra financiële middelen voor bodemsanering ter beschikking gesteld uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Hoewel het rijksmiddelen betreft, gaat het niet om reguliere Wbb-middelen, maar om extra knelpuntsgelden voor woningbouw in het kader van de Vinex (de Vierde Nota Ruimtelijke Ordering Extra). De kosten voor de 12 tot deze categorie behorende Wbb-projecten uit 2001 zijn separaat in beeld gebracht om het effect op de multiplier te bekijken. De multiplier van 4 is niet van toepassing op deze projecten, want hiervoor is een multiplier van 1,2 afgesproken.⁵ Ook voor andere projecten, zoals nazorglocaties en voormalige gasfabrieksterreinen, is een multiplier van 4 eigenlijk niet van toepassing.⁶ Aangezien de kosten voor nazorglocaties en gasfabrieksterreinen zonder woningbouw een gering deel van het totaal vormden, zijn ze niet apart beschouwd.

Een gemiddelde multiplier van 4 is een harde voorwaarde⁷ voor het ter beschikking stellen van rijksbijdragen voor bodemsanering in het kader van het ISV. In 2001 zijn in dit kader echter geen bodemsaneringen uitgevoerd binnen het Rijnmondgebied. Rechtstreekse en programmagemeenten (verder ISV-gemeenten genoemd) zijn vanaf 2001 ervoor verantwoordelijk dat marktpartijen voldoende bijdragen in de saneringskosten binnen het stedelijke gebied. De middelen die voor de periode van 2002 tot en met 2004 gemiddeld per jaar zijn aangevraagd, worden waarschijnlijk toegekend en dit geld wordt onttrokken uit het Wbb-budget. Om de gegevens uit 2001 naar de toekomst te vertalen zijn de te verwachten bijdragen aan ISV-projecten meegenomen in de berekeningen. De door de ISV-gemeenten aangevraagde middelen zijn in mindering gebracht op de rijksbijdrage aan Wbb-projecten. Over het algemeen verwachten de gemeenten met het over-

gehevelde ISV-geld te bereiken dat de markt eenzelfde bedrag investeert in het verbeteren van de bodemkwaliteit ter plaatse van ISV-projecten. Uit de aangeleverde bodembeleidenotities bleek tevens dat het niet te verwachten is dat de markt in totaal meer gaat investeren dan voorheen gezien de huidige economische situatie. De te verwachten bijdragen van derden aan ISV-projecten zijn daarom voor 50% in mindering gebracht op de bijdragen van derden aan Wbb-projecten en voor 50% op de bijdragen van derden aan SEB-locaties binnen ISV-gemeenten. De totale investering verandert niet, maar zodoende zijn de beschikbare middelen wel over meer segmenten uitgesplitst (zie figuur).

RESULTATEN

Binnen de DCMR werd verondersteld dat, indien de gewenste multiplier van 4 van toepassing moet zijn voor het Rijnmondgebied en over 2001, dit niet kan worden gehaald. Als de totale bodemsaneringskosten van circa € 63 miljoen echter worden verdeeld naar kostendragers, blijkt dat VROM slechts 17% bijdraagt, waarvan bijna 4% vanuit het extra knelpuntgeld. Dit betekent dat binnen het Rijnmondgebied een multiplier van 5,9 is behaald.

Aangezien de saneringskosten die derden in de toekomst moeten dragen nu de ernst en urgentie door het bevoegd gezag is vastgesteld, geen uitgaven in 2001 betreffen is er wat voor te zeggen om deze buiten beschouwing te laten. Dan resteert een totaal van € 39 miljoen aan bodemsaneringskosten en daarvan is de rijksbijdragen aan knelpunten, Wbb- en ISV-projecten 27%, zodat de multiplier slechts 3,7 is. Aan projecten met bijzondere knelpunten heeft VROM overigens 60% bijgedragen.

Het verschil in multiplier binnen het stedelijke gebied (de ISV-gemeenten) en het zogeheten landelijke gebied is eveneens bekeken. Alle bijdragen van VROM aan Wbb-projecten uit 2001, minus het

bedrag dat door ISV-gemeenten is aangevraagd, blijkt 35% te zijn, waarvan 5% vanuit extra knelpuntgeld voor projectgemeenten. Dit komt neer op een multiplier van 2,9 voor het landelijke gebied. Hierbij is het toekomstig aandeel door derden aan de Wbb-projecten niet en het aandeel van de SEB-locaties in de projectgemeenten wel meegerekend.

In het stedelijke gebied draagt VROM bij aan zowel de ISV-projecten (feitelijk de overgehevelde Wbb-bijdragen), als aan het oplossen van bijzondere knelpunten binnen de ISV-gemeenten. Wordt opnieuw het aandeel toekomstig-Wbb niet en het aandeel SEB in ISV-gemeenten wel meegerekend, dan blijkt dat VROM 19% bijdraagt, waarvan 7% vanuit extra knelpuntgeld. De behaalde multiplier bedraagt dus 5,3 (zie tabel 1).

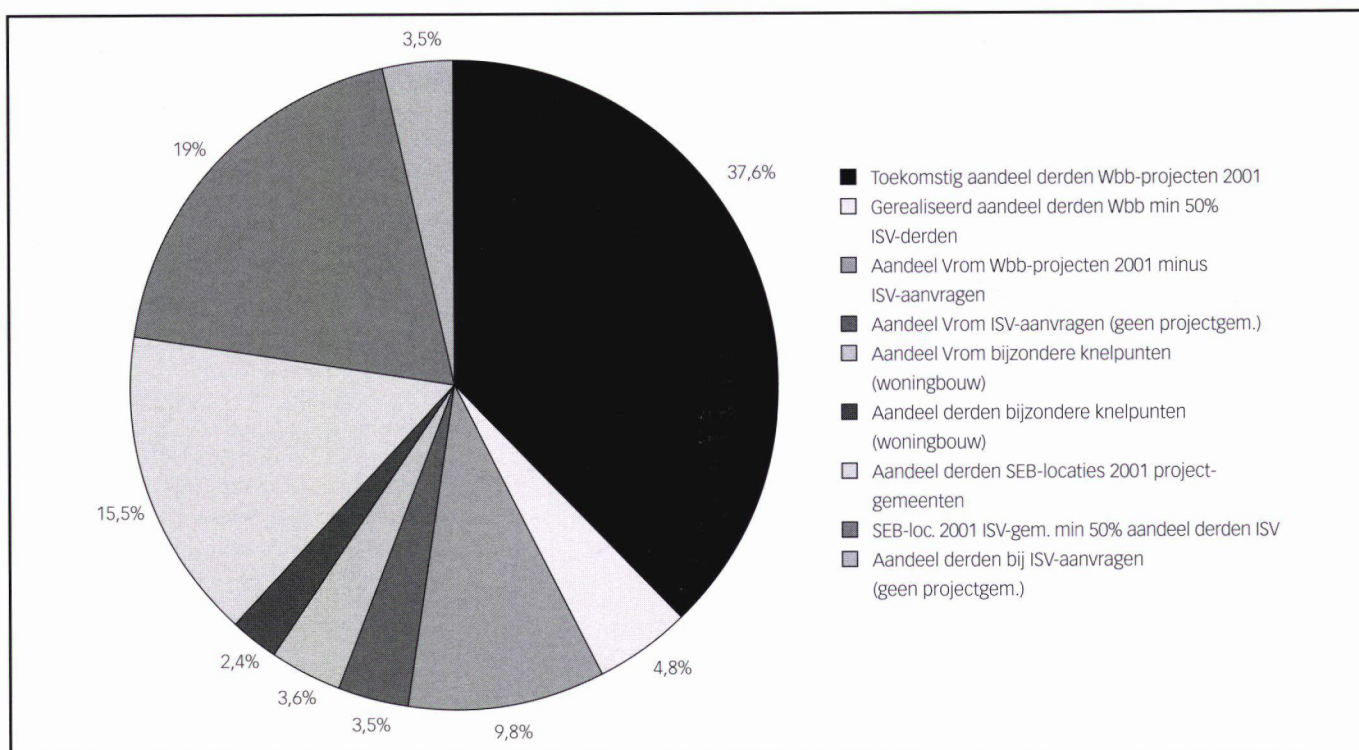
CONCLUSIES

Op grond van de geïnventariseerde gegevens uit 2001 binnen het Rijnmondgebied lijkt een multiplier van 4 ogenschijnlijk relatief makkelijk haalbaar indien alle bijdragen van derden aan Wbb-projecten worden meegeteld. Laat men de toekomstige uitgaven door derden voor Wbb-projecten buiten beschouwing, dan blijkt dat een multiplier van 3,7 is behaald op een investering van € 39 miljoen. Uitgesplitst naar stedelijk en landelijk gebied bedraagt de gerealiseerde multiplier 5,3 respectievelijk 2,9.

Het is een uitdaging om de multiplier zodanig te beïnvloeden dat de gewenste multiplier van 4 wordt behaald. Echter niet ten koste van alles. Het is natuurlijk niet de bedoeling dat knelpunten almaar blijven liggen en het is niet de bedoeling dat investeringen in het verbeteren van de bodemkwaliteit afnemen of vertragen. Verder lijkt het niet realistisch te veronderstellen dat de markt makkelijk meer dan voorheen kan investeren. Meer uitgaven in het ene segment (bijvoorbeeld ISV-bijdragen in projectgemeenten), zullen al snel leiden tot minder uitgaven in een ander segment en daarmee is het totale bodemsaneringsprogramma niet gebaat.

DCMR-projecten uit 2001	Bijdrage VROM	Multiplier
alle saneringskosten en kostendragers	17% waarvan 4% extra knelpuntgeld	5,9
saneringskosten binnen het landelijk gebied, zonder toekomstig-Wbb	35% waarvan 5% extra knelpuntgeld	2,9
saneringskosten binnen het stedelijk gebied-ISV, zonder toekomstig-Wbb	19% waarvan 7% extra knelpuntgeld	5,3
alle bijdragen zonder toekomstig-Wbb	27% waarvan 6% extra knelpuntgeld	3,7
alle bijdragen zonder toekomstig-Wbb en zonder FES-geld, echter mét 1/3 bijdrage aan bijzondere knelpunten	25% waarvan 3% extra knelpuntgeld	4,0

TABEL 1



VERDELING BODEMSANERINGSKOSTEN REGIO RIJNMOND, TOTAAL IS € 63 MILJOEN.

De gewenste multiplier van 4 blijkt haalbaar te zijn indien marktpartijen 66% gaan bijdragen aan projecten met bijzondere knelpunten (in plaats van de 40% die in 2001 aan dit soort projecten is besteed) en de overige investeringen op hetzelfde niveau doorgaan zowel in het stedelijke gebied als in de landelijke gemeenten. Projecten met bijzondere knelpunten betreffen woningbouwlocaties met hoge saneringskosten, zoals voormalige gasfabrieksterreinen en stortplaatsen. Omdat niet alleen de kosten, maar ook de opbrengsten hoog zijn, lijkt de markt juist voor deze projecten bereid extra te investeren. Belangrijke voorwaarde daarbij is duidelijkheid omtrent de te verlenen bijdrage tijdens de opzet van de grondexploitatie, zo leert de ervaring die met het gasfabriekenprogramma is opgedaan. Over de inzet van knelpuntgeld voor woningbouw in de periode 2005-2010 worden nieuwe afspraken gemaakt met VROM (ref. 8) in het kader van de Vinac (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra). Hierbij streeft de DCMR naar een optimale verdeling van de te verwachten saneringskosten tussen de verschillende kostendragers. Tevens schept de DCMR richting marktpartijen duidelijkheid omtrent de mogelijkheden een bijdrage in de bodemsaneringskosten te verkrijgen.

DISCUSSIE

Zowel voor het totale bodemsaneringsprogramma, het oplossen van knelpunten, als voor het merendeel van de ISV-gemeenten geldt dat het opsplitsen in segmenten niet bevorderlijk is voor de

daadwerkelijke uitvoering van bodemsaneringen wanneer de gewenste multiplier van 4 wordt beschouwd op elk afzonderlijk segment (en elke afzonderlijke gemeente). Door het segmenteren van de verschillende bodemsaneringsbudgetten, bestaat het risico dat onvoldoende middelen beschikbaar zijn op het moment dat de markt verzoekt een bijdrage te verlenen. De budgetten zijn niet alleen gesegmenteerd doordat er meerdere bevoegde gezagen zijn, maar tevens doordat budgetten zijn gelabeld voor bepaalde doelen en perioden. Op dit risico wordt veelal gereageerd door extra middelen te reserveren zowel op projectniveau als op programmaniveau, zodat in plaats van de meest waarschijnlijke, de maximaal berekende bodemsaneringsbijdrage in de planning wordt gezet zonder voldoende rekening te houden met planuitval, het verrekenen van kosten en met kosten die reeds in een ander kader zijn voorgenomen. Mede hierdoor zullen niet alle budgetten tijdig zijn besteed. Door clustering van budgetten enerzijds en de mogelijkheid van tussentijdse budgetoverheveling tussen de segmenten anderzijds, kan dit probleem worden voorkomen zonder dat knelpunten blijven liggen, stagnatie optreedt of een hoge rijksbijdrage nodig is. Voor het Rijnmondgebied betekent dit dat de bodemsaneringsoperatie is gebaat met de vorming van een sterke (stads) regio waarbinnen de regie ligt voor het verdelen van het bodemsaneringsbudget.

REFERENTIES

1. Regeling Financiële bepalingen bodemsanering 2002; 17 mei 2002 (Staatscourant nummer 96).
2. Kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing bodemsanering; 16 januari 2002 (Tweede Kamer stuknummer 28199-1).
3. Circulaire Beoordeling en afstemming; 19 december 1997 (Staatscourant nummer 98-4).
4. Circulaire Bijdrageverlening bodemsanering, inhoudelijke toetsing; 11 december 1996 (Staatscourant nummer 249).
5. Vinex-uitvoeringsconvenant voor de Stadsregio Rotterdam; 11 juli 1995 (Stadsregio Rotterdam).
6. Intentieverklaring Bodemverontreiniging voormalige gasfabrieksterreinen; 20 december 1999 (Ministerie van VROM).
7. Verordening Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing; 20 september 2000 (provincie Zuid Holland).
8. Intentie-afspraken verstedelijking tot 2010; maart 2002 (Stadsregio Rotterdam).