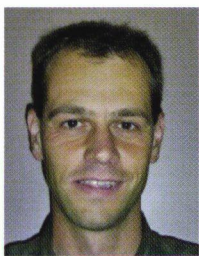


Bestuurs aandacht voor bodemsanering belangrijk voor uitvoering van het bodemsaneringsbeleid

Bodemsanering; een decentrale aanpak

September 2007 is Marco Vergeer als bestuurskundige afgestudeerd aan de Erasmus Universiteit. Onderwerp van zijn scriptie was de ontwikkeling van het bodemsaneringsbeleid in de afgelopen decennia. Met behulp van wetenschappelijke theorieën heeft hij aanbevelingen geformuleerd voor de implementatie van het toekomstige bodembeleid, waarin integratie en decentralisatie belangrijke uitgangspunten zijn.

Marco Vergeer



Drs. Ing. M.J.

(Marco) Vergeer

Marco Vergeer is sinds 1993 bij Iwaco/Royal Haskoning werkzaam als adviseur. Thans is hij adviseur bij de adviesgroep Strategie en Proces van de divisie Ruimtelijke Ontwikkeling van Royal Haskoning. Op 7 september 2007 is Marco als bestuurskundige afgestudeerd aan de Erasmus Universiteit.

INLEIDING

Twee momenten zijn kenmerkend voor de ontwikkeling van het bodemsaneringsbeleid in het afgelopen kwart eeuw. Het eerste moment is de ontdekking van gifvaten onder de woonwijk Lekkerkerk-West in het begin van de jaren '80. Deze ontdekking geldt als de grote doorbraak van het milieubeleid in Nederland. De reacties van de plaatselijke samenleving, de beelden op de televisie en de berichtgeving in de geschreven media, zorgden voor politieke belangstelling. Burgemeester, minister, woordvoerders van de bewoners, deskundigen, allen kregen volop zendtijd om hun licht te laten schijnen op dit gifschandaal. Het tweede moment had betrekking op de presentatie van het Landsdekkend Beeld bodemsanering in het RTL Nieuws. Zaterdagavond

heeft geleid tot aanbevelingen die in dit artikel worden toegelicht.

BELEID ONTSTAAT NA

MAATSCHAPPELIJKE ERKENNING

Al ruim voor de ontdekking van de gifvaten van Lekkerkerk waarschuwden deskundigen en instanties voor bodemverontreiniging. In die tijd zijn ook al diverse bodemsaneringen uitgevoerd. Het probleem was echter voor de politiek niet voldoende groot om over te gaan tot wet- en regelgeving. Deze situatie is niet uniek. Van Ast et al heeft een aandachtsveldenmatrix ontwikkeld, dat stelt dat wetgeving en beleid ontstaat nadat de samenleving het probleem heeft erkend. De rol van de media is daarin belangrijk. In die zin is de casus bodemsanering illustratief. De beelden van spelende kinderen op lekke gifvaten in combinatie met mediagenieke bestuurders waren nodig om de noodzakelijke maatschappelijke erkenning te verkrijgen.

Uit het onderzoek blijkt dat incidenten het goed doen bij het verkrijgen van maatschappelijke acceptatie en vervolgens politiek draagvlak voor het treffen van milieumaatregelen. Navraag bij ambtenaren maakt duidelijk dat bestuurders een onderwerp interessant vinden als het gaat om grote beleidsaanpassingen, de financiële gevolgen groot zijn of als er sprake is van maatschappelijke onrust.

In zijn beleidslevenscyclus laat Winsemius zien dat de politieke belangstelling voor een onderwerp afneemt, nadat het beleid met een maatregelenpakket is vastgesteld. De uitvoering van de maatregelen worden beschouwd als ongoing concern. Het afnemen van belangstelling vanuit de

'Bodemsanering is voor de politiek een ongoing concern'

14 mei 2004, op prime-time, werd het overzicht van ruim 600.000 locaties met mogelijke bodemverontreiniging aan de Nederlandse bevolking bekendgemaakt. In de maandagedities van de kranten stonden korte berichten en een zakelijk bericht kwam terecht op teletekst, maar het maakte verder weinig los bij het grote publiek.

Het contrast tussen beide momenten, die bijna een kwart eeuw uiteenliggen, is groot. In het afstudeeronderzoek is deze geschiedenis onderzocht. Wat kunnen we hieruit leren? Wat betekent dit voor het toekomstige bodembeleid? Het onderzoek

samenleving en de politiek is volgens Winsemius geen verschijnsel dat alleen past bij bodemsanering. Het gebeurt ook met de meeste andere werkvelden. Winsemius beveelt aan om in beleidsevaluaties te onderzoeken of het beleid nog voldoet. Of het beleid nog steeds het antwoord is op het door de maatschappij erkende probleem.

VERSCHUIVING VAN AANDACHT VANUIT MAATSCHAPPIJ EN POLITIEK

Het afstudeeronderzoek laat zien dat het maatschappelijke draagvlak voor bodemsanering is gewijzigd. Het maatschappelijke draagvlak is vooral gelegen in het mogelijk maken van gewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen. De output van het bodembeleid is dan ook vooral een (sterk) groeiend aantal bodemsaneringen op locaties waar zo'n ontwikkeling plaats vindt. Van alle uitgevoerde saneringen in Nederland kent 90% geen medefinanciering vanuit de bodemsaneringbudgetten van de overheid. Deze saneringen worden uitgevoerd én gefinancierd door marktpartijen.

De provincies en gemeenten geven in enquêtes aan hun handen vol te hebben aan het afhandelen van deze saneringen en nauwelijks toe te komen tot de grote en complexe projecten. Dit heeft geleid tot de constatering dat de overheden twee maatschappelijke opgaven heeft. Aan de ene kant dient de overheid een milieuhygiënisch doel te halen. Aan de andere kant is er een doel gelegen in het opleveren van bijvoorbeeld woningbouwlocaties en natuurgebieden. De aanleiding om te saneren ligt dan niet bij de spoedeisendheid van de verontreiniging.

Deze constatering heeft in het onderzoek geleid tot de aanbeveling om beleidsmatig en organisatorisch onderscheid te maken in saneringen. De saneringen voor het

gebruiksrijp maken van gebieden (beheersaneringen) worden daarin overgelaten aan de samenleving. Het gaat om saneringen in het kader van natuur- of nieuwbouw, stedelijke vernieuwingsprojecten, aanleg van kabels en leidingen, revitalisering van bedrijfsterreinen en dergelijke. De beschikbare middelen (wetgeving, geld, kennis) vanuit de overheid worden vooral ingezet op de saneringen die niet 'vanzelf' van de grond komen. Voorbeelden daarvan zijn oude stortplaatsen, gasfabrieksterreinen, groot-schalig verontreinigde gebieden (Kempen,

In zijn theorie vergelijkt Lindblom beleidsvorming met de economische markt. Op deze markt bevinden zich belangengroepen die met elkaar onderhandelen. Lindblom is van mening dat de politiek spelregels moet bepalen, maar zich niet inhoudelijk moet bemoeien met het onderhandelingsresultaat. Wel zal het moeten optreden bij het optreden van marktimperfecties. Dat kan de overheid doen door het versterken van belangen die van nature zwak staan door het ontbreken van hulpbronnen. Bij deze hulpbronnen gaat het niet alleen om geld, maar ook om

'Milieusaneringen zijn marktimperfecties'

toemaakdek, gebieden met vele slootdempingen) of gebieden met nauwelijks ruimtelijke dynamiek. Het zijn terreinen waarin investeerders niet bereid zijn om de bodemsanering (volledig) op de koop toe te nemen, terwijl de samenleving vindt dat deze sanering wel noodzakelijk is.

INCREMENTELE BELEIDSVORMING

Bij de formulering van de aanbevelingen is gebruik gemaakt van het materiaal van Charles E. Lindblom, een Amerikaanse bestuurskundige. In de ogen van Lindblom kan beleid zich het beste stapje voor stapje ontwikkelen. Zijn belangrijkste argument daarbij is om optimaal gebruik te maken van de kennis van de regionaal aanwezige actoren. Door wederzijdse aanpassing ontstaat in de praktijk een voor iedereen acceptabel beleid, dat bovendien anticipeert op actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Bijkomend voordeel van de beleidsontwikkeling in kleine stappen, is dat ontwikkelingen die in de praktijk onverhoopt verkeerd uitpakken, nog kunnen worden hersteld.

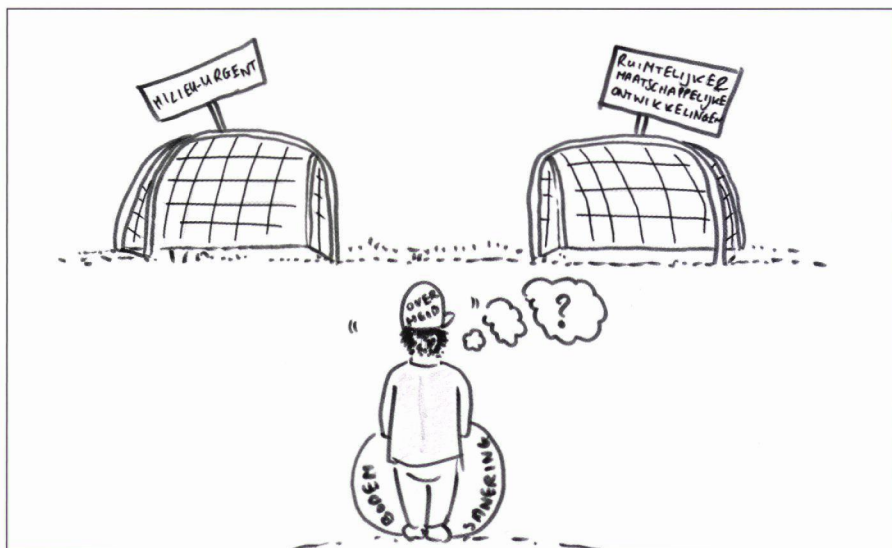
kennis, ervaring, capaciteit, organisatievermogen en wettelijke instrumenten.

De incrementele beleidsontwikkeling is ook in het bodembeleid herkenbaar. Deze heeft zich vanaf het begin van de jaren '80 ontwikkeld. In eerste instantie als een Rijksaangelegenheid, later ook op regionale schaal. Actief bodembeheer, dat medio jaren '90 in een aantal gebieden is ontstaan, was de eerste uitingsvorm van beleid die in de regio ontstond en werd voorgegeven door publieke én private organisaties. Momenteel biedt het Besluit bodemkwaliteit met de lokale bodemambities de ruimte voor regionale beleidsontwikkeling.

Milieusaneringen zijn op grond van deze theorie geen saneringen die op basis van een risicomodel als urgent of spoed uit de bus komen. Het zijn saneringen die in de praktijk niet van de grond komen, terwijl de samenleving daar wel behoefte aan heeft. De marktimperfectie kan optreden bij een sanering, een organisatorische lastige situatie, een slecht imago van een gebied of een technische complexiteit. Het onderzoeksrapport beveelt aan om de decentrale overheid de kans te bieden deze marktimperfecties zelf te laten herkennen, zodat een ander orgaan (waarbinnen specialismen, ervaring en middelen zijn gebundeld) daarmee aan de slag kan gaan. Deze werkwijze is niet nieuw. Op diverse plekken in Nederland zijn projectbureaus voor gebieden (De Kempen, Krimpenerwaard) of organisaties (SBNS, projectbureaus voor grote saneringen) opgezet die op deze manier te werk gaan.

ONGEKENDE SAMENLEVING

De beheersaneringen worden in deze aanpak overgelaten aan de samenleving, waarbij de overheid één van de deelnemende actoren is. Bij de formulering van



EÉN BAL, TWEE DOELN: MILIEU-URGENTIE OF RUIMTELIJKE MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING

deze aanbeveling is gebruik gemaakt van de theorie van Van Gunsteren over de 'ongekende samenleving'. Van Gunsteren stelt dat de samenleving zo complex is, dat het niet mogelijk is om haar gedrag te voorspellen bij een beleidswijziging. Daarom legt Van Gunsteren de verantwoordelijkheid bij subsystemen waarin de actoren elkaar ontmoeten. Deze regionale actoren hebben behoefte aan beleidsvrijheid om keuzes te kunnen maken die bij het gebied en de regionale problematiek passen.

De theorie van Van Gunsteren verklaart bijvoorbeeld waarom er de laatste jaren steeds meer saneringen van de grond komen en deze bovendien 'multifunctioneel' worden uitgevoerd. Deze groei komt voort uit rationele overwegingen van de projectontwikkelaar, die in ziet dat een volledig gesaneerde locatie beter verkoopbaar is.

UITVOERENDE AMBTENAREN

Het onderzoek toont aan dat de samenleving weliswaar niet (meer) wakker ligt van bodemverontreiniging, maar dat dit wel geldt voor betrokkenen. Deze zijn niet alleen bevreesd voor de gezondheid van zichzelf of van familieleden, maar ook voor de financiële gevolgen. De meeste mensen worden vaak maar één keer in hun leven geconfronteerd met een bodemverontreiniging. In deze situaties wint de emotie van de betrokkene het van de ratio van de bodemdeskundige.

In de uitvoering van beleid speelt de uitvoerende ambtenaar, de ambtenaar die direct contact heeft met de samenleving, een cruciale rol. Michael Lipsky heeft dit in zijn boek over Streetlevel bureaucracy verwoord. Hij geeft aan dat uitvoerende ambtenaren vaak worden geconfronteerd met verschillende en onderling tegenstrijdige beleidsdoelen, die bovendien op een hoog abstractieniveau zijn gesteld. Deze ambtenaar zal het beleid zodanig implementeren, dat hij of zij het zelf kan uitleggen naar burgers en bedrijven.

De laatste jaren wordt de uitvoerende ambtenaar geconfronteerd met meerdere beleidsdoelen. De nationale bodemsaneringsoperatie en de Europese kaderrichtlijn Water stellen beide doelen aan bodemsanering, met overigens ieder een eigen prioriteitsvolgorde. Daarnaast kent de eigen organisatie prioriteiten die voortkomen uit de ruimtelijke ontwikkelingsbehoefte of uit de signalen van de lokale samenleving. Tenslotte wordt de decentrale overheid gevraagd om een financiële multiplier te realiseren, waarbij bodemsanering grotendeels vanuit de markt kan worden gefinancierd (en geïnitieerd). Binnen al deze opdrachten is het voor



BESEFT HET BESTUUR VAN BEVOEGDE OVERHEDEN DE VELE OPDRACHTEN AAN BODEMSANERING?

de decentrale overheid, en met name de uitvoerende ambtenaar, puzzelen om met de beschikbare middelen aan alle doelstellingen te voldoen. Het onderzoeksrapport beveelt aan om bij de implementatie van en communicatie over centrale regels voor bodemsanering, de uitvoerende ambtenaar te betrekken. Datzelfde geldt voor andere intermediaire organisaties en personen naar de samenleving, zoals aannemers, adviseurs, makelaars en taxateurs.

RESUMÉ: BESTUURSAANDACHT VOOR BODEMSANERING

Het onderzoek toont aan dat het bodemsaneringsbeleid zich met name afspeelt in het ambtelijke domein. Bodemsanering is voor bestuurders een ongoing concern. Alleen bij grote beleidswijzigingen, financiële consequenties of spraakmakende incidenten komt het beleid op de politieke agenda. Winsemius geeft aan dat dit gebruikelijk is voor een beleid dat zich in de uitvoeringsfase bevindt. De vraag komt daarbij dan ook op of een plek op de politieke agenda wel wenselijk is.

Het bodemsaneringsbeleid staat volgens het onderzoeksrapport voor een splitsing. Het beleid richt zich enerzijds op beleids- en beslissingsvrijheid voor de decentrale overheden. Het onderzoek beveelt aan om de saneringen die samenlopen met ruimtelijke ontwikkelingen (de beheersaneringen) vrij te stellen van vele centrale regels zoals die onder meer in de saneringsregeling van de Wet bodembescherming zijn opgenomen. Deze aanbevelingen benadrukken het integrale karakter van het toekomstige beleid. Daarmee legt het de nadruk op de verantwoordelijkheid van de lokale actoren en maakt het gebruik van de mogelijkheden van wederzijdse

aanpassing. Aan de andere kant benadrukt het onderzoek het belang van sectorale wetgeving en dito aanpak voor die saneringen die in het maatschappelijke verkeer buiten boord vallen. De zogenaamde marktimperfecties.

Deze splitsing vraagt om bestuurlijke aandacht. Niet alleen op Rijksniveau, maar ook bij de decentrale besturen. Deze zullen de afweging moeten maken tussen de diverse en soms tegenstrijdige doelstellingen waarmee hun ambtenaren worden geconfronteerd. De bestuurlijke keuzes in combinatie met de praktijk van de uitvoerende ambtenaar zullen de toekomst van het bodemkwaliteitsbeleid bepalen.

AANBEVELINGEN (SAMENGEVAT)

- Gebruik Rijksmiddelen voor de aanpak (onderzoek, sanering, nazorg) van 'milieulocaties'
- Bundel kennis (technisch, juridisch, financieel, organisatorisch) voor milieusaneringen in bijvoorbeeld een bovengemeente overheidsorganisatie
- Organiseer beleidsvrijheid in geval van beheersaneringen
- Stimuleer (bestuurlijke) samenwerking in de regio (beheren)
- Stimuleer de rol voor intermediaire personen tussen bestuur en samenleving (beheren)

BRONVERMELDING

- Ast, J.A. van, H. Geerlings (1993, 1995), "Milieukunde en milieubeleid, een introductie", tweede herziene druk, Samsom H.D. Tjeek-Willink, Alphen aan den Rijn
- Vergeer, M.J. (2007), "Schoon genoeg?!, bestuurs-aandacht voor bodemsanering"
- Winsemius, P. (1986), "Gast in eigen huis: beschouwingen over milieumanagement", Samsom, Alphen aan den Rijn