

'Nalatenschap van 30 jaar bodembeleid en de bodemsaneringsoperatie'

'Van saneren naar verantwoord omgaan met risico's'

Nederland heeft als een van de weinige landen de bodemverontreinigingsopgave als gevolg van de industriële revolutie in beeld gebracht en deze grotendeels aangepakt. Tot 2015 moeten er nog 414 humane spoedlocaties gesaneerd worden. Daarna staat ons een omgangsopgave te wachten met de resterende circa 60.000 gevallen van historische bodemverontreinigingen. Hoe gaan we om met de nalatenschap van 30 jaar bodembeleid en de afronding van de bodemsaneringsoperatie?

Door: ir. L.M. (Loes) Penning de Vries en H.J. (Hein) Veldmaat

Over de auteur:

Ir. L.M. Penning de Vries werkt als adviseur bodem en ondergrond bij adviesbureau DHV B.V.
H.J. Veldmaat werkt als senior adviseur bodembeheer bij gebiedsontwikkeling bij adviesbureau DHV B.V.

In het project 'Onorthodoxe maatregelen bodem bij binnenstedelijke ontwikkeling' (Ministerie I&M) hebben wij knelpunten in het huidige bodembeleid, voortkomend uit de praktijk, geïdentificeerd en geagendeerd. Dit hebben we in samenwerking met de gemeenten Vlissingen, Den Haag, Amsterdam en afgevaardigden van het toenmalige ministerie van VROM gedaan. Als vervolg op het projectresultaat zijn wij ook betrokken geweest bij de Keizerskroonconferentie 'Transitie van het Bodembeleid', waar in gezamenlijkheid met verschillende actoren naar de richting en kaders voor het nieuw te vormen beleid is gezocht. Ter voorbereiding op deze Keizerskroonconferentie hebben wij met probleem-eigenaren twee praktijkvoorbeelden uitgewerkt om onderwerpen voor de transitie te agenderen. Deze en overige ervaringen vanuit de praktijk liggen aan de basis van dit opiniestuk, waarmee wij het transitieproces willen voeden.

Voorkom dat vrijkomende grond zo snel als afvalstof behandeld moet worden

We zien dat de discussie rond de transitie van het bodembeleid twee hoofdsporen kent. Het ene spoor heeft te maken met de beleidsverbreding naar het thema 'ondergrond'. Daarbij wordt de bodem als onderdeel van een geheel beschouwd en wordt het onderwerp bodem breder dan bodemverontreiniging alleen. Dit spoor is verder geen onderwerp van dit artikel. We richten ons op het andere spoor

dat ons inziens gaat over de omgang met bodemverontreinigingen in Nederland ná 2015. Hiervoor willen wij een aantal discussiepunten aandragen. De beide sporen zijn geïllustreerd in figuur 1.

In figuur 1 is een aanzet gegeven om de nalatenschap van 30 jaar bodembeleid versimpeld te vatten. In de beschouwing onderscheiden we de volgende vijf nalatenschapsonderdelen:

- Er is in de laatste 30 jaar **veel kennis en ervaring opgebouwd**. Dat heeft geresulteerd in goede technieken, instrumenten en vaardigheden. Daarbij valt te denken aan het landsdekkend beeld, de doorontwikkelde bodemsaneringssector, normstelling en risicobeoordelingen (Sanscrit en Towabo), kennis van stofgedragingen en Kwalibo.
- Een stevig **preventief bodembeleidskader**.
- Een **diffuus wettelijk kader voor de omgang met verontreinigde grond**. Omgang met verontreinigde grond is geregeld in de Wet bodembescherming, Waterwet en Besluit bodemkwaliteit.
- Tienduizenden historische gevallen **van ernstige bodemverontreiniging** die nog niet gesaneerd zijn.
- Een omvangrijke **nazorg** opgave van gesaneerde gevallen van historische bodemverontreinigingen.

In Nederland is veel bodeminformatie verzameld en is er **veel kennis en ervaring opgebouwd** in de gehele bodemketen. Daardoor kunnen we anno 2011 met een grotere mate van zekerheid nieuw beleid opstellen voor het beheersen van effecten en risico's dan dat we dat 30 jaar geleden konden doen. Dat is een groot goed welke zeer bruikbaar is voor de beheersfase die we na 2015 in gaan.

Een goed preventief bodembeleid is wat ons betreft de grootste garantie voor de zogenaamde gestadige verbetering van de Nederlandse bodemgesteldheid. Daarom zijn wij van mening dat het **preventieve bodembeleidskader** als fundamenteel basiselement onder het nieuwe bodembeleid moet gelden.

De echte transitie wat betreft het omgaan met bodemverontreinigingen zit hem in de resterende drie deelonderwerpen van de ge-

1. Praktijkvoorbeeld Vlissingen

De gemeente Vlissingen wil het Scheldekwartier ontwikkelen. De planvorming voor de ontwikkeling van het circa 35 hectare omvattende gebied loopt al enkele jaren. Mede vanwege forse tekorten op de grondexploitatie is het projectplan meerdere malen bijgesteld en heeft de gemeente Vlissingen geprobeerd de aanpak van bodemopgave te optimaliseren.

Optimalisatieslagen die uitgevoerd zijn:

- het minimaliseren van de hoeveelheid te ontgraven (sterk verontreinigde) grond. Er komen geen ondergrondse parkeergarages. Toekomstige woningen en appartementen worden kruipruimteeloos gerealiseerd.
- de in het gebied aanwezige sterk verontreinigde bodem wordt zoveel mogelijk afgedekt met een leeflaag.
- alsnog vrijkomende grond wordt, indien de kwaliteit geschikt is voor de functies wonen en industrie, zoveel mogelijk binnen het plangebied her-schikt als ophooglaag en leeflaag.

Gewenste situatie

Idealiter zou deze vrijkomende sterk verontreinigde grond elders in het projectgebied worden toegepast waar grond nodig is voor aanvullingen, te denken aan de grond die nodig is voor de landaanwinning en/of voor het verondiepen van een oud dok. De grond die nu moet worden afgevoerd als zijnde afvalstof is civieltechnisch geschikt voor het gewenste gebruik en kan risicoteknisch gezien verantwoord worden toegepast. De verontreinigingen bestaan hoofdzakelijk uit zware metalen en asbest in kleigronden. Dit zijn immobiele verontreinigingen waarvan de risico's goed beheersbaar zijn. Daarnaast geldt dat grond met eenzelfde verontreinigingsgraad op grote schaal aanwezig blijft; daar waar deze planmatig niet ontgraven hoeft te worden wordt deze afgedekt met een leeflaag als saneringsmethode. Er is geen risico voor verspreiding.

Door vrijkomende grond elders te storten verplaatsen we het verontreinigingsprobleem naar een aangewezen locatie. Hiervoor gaan we transport- en stortkosten betalen, belasten we het milieu, verspillen we delfstoffen en veroorzaken we inefficiëntie binnen projecten. Het is goed om te bedenken dat veel stortlocaties uiteindelijk alsnog ontwikkeld worden tot een recreatiegebied of golfbaan.

Voorkomen dat sterk verontreinigde grond afgevoerd wordt naar een stortplaats levert maatschappelijk relevante voordelen. Het scheelt transport-, aanvoer, aankoop- en verwerkingskosten en voorkomt aanzienlijke milieubelasting (luchtkwaliteit, CO₂-uitstoot, geluidsoverlast e.d.). Ter illustratie; voor het afvoeren van de 31.101 m³ sterk verontreinigde grond naar een stortplaats rijden circa 2.000 vrachtwagens 100 kilometer. Dit komt overeen met één vrachtwagen die 5 keer de aarde rond rijdt. Vervolgens moet een vergelijkbare hoeveelheid (schonere) grond worden aangevoerd en wordt de milieubelasting verdubbeld.

schetste nalatenschap. Om dit toe te lichten willen we eerst de huidige praktijk schetsen. Bovenstaand tekstkader illustreert hoe in de huidige praktijk met bodem en vrijkomende grond wordt omgegaan.

Aan de hand van dit en soortgelijke voorbeelden in andere gemeenten hebben wij adviezen geformuleerd. Onderstaand tekst-

De complexe bodemregelgeving belemmert de dynamiek van de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk

kader geeft een deel van het advies weer zoals dat in het project 'Onorthodoxe maatregelen bodem bij binnenstedelijke ontwik-

2. Onorthodoxe maatregelen bodem bij binnenstedelijke gebiedstransities

In de praktijk wordt het als erg lastig en complex ervaren hoe de huidige wet- en regelgeving is ingericht. Doordat de bodemregelgeving uit meerdere wettelijke kaders bestaat is deze dusdanig complex geworden dat het de dynamiek van de ruimtelijke orderingspraktijk belemmert.

Afhankelijk van de mate van verontreiniging en de locatie die het betreft heeft men te maken met de Wet Bodembescherming, het Besluit bodemkwaliteit of de Waterwet. Deze wettelijke kaders kennen elk een eigen bevoegd gezag, instrumentarium (onder meer risicobeoordelingssystemen), analysepakketten en toetsingswaarden. De bodemopgave in ruimtelijke projecten is hierdoor moeilijk te organiseren, niet uitlegbaar aan de burger en niet inpasbaar in de dynamiek van de ontwikkeling. Het is nodig dat wet- en regelgeving versimpeld wordt tot één kader en met één bevoegd gezag.

Om bodem een volwaardig onderdeel van de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk te laten worden zijn er structurele wijzigingen nodig. Belangrijkste elementen die wij willen benoemen zijn:

1. Zorg voor 1 wettelijk kader voor het omgaan met de Nederlandse bodem (nu: Wet bodembescherming, Waterwet en Besluit bodemkwaliteit).
2. Leg de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij 1 bevoegd gezag en wel daar waar de kosten en baten zich manifesteren.
3. Regelgeving moet zich beperken tot werkelijke / feitelijke / directe risico's en laat overige ambities over aan het lokale niveau en/of het ruimtelijke ontwikkelingsproces.
4. Het communicatieve karakter van de regelgeving sluit niet aan bij de decentrale uitvoering en de ruimtelijke ontwikkelpraktijk.

keling' (Ministerie I&M) tot stand is gekomen en verkondigd bij de Keizerskroonconferentie (zie tekstkader 2).

Uit de voorbeelden spreekt duidelijk de wens tot een overzichtelijker wettelijk kader voor de omgang met verontreinigde grond. Het huidige **diffuse wettelijke kader voor de omgang met**

Meerdere wettelijke kaders maken de bodemregelgeving te complex

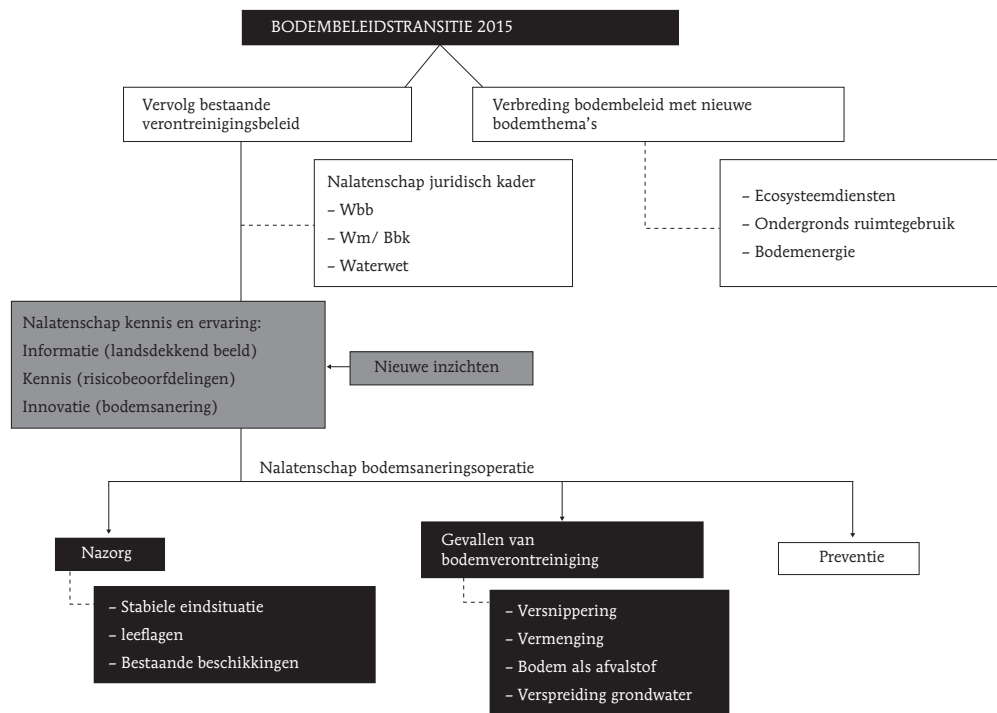
verontreinigde grond zorgt vaak voor een omslachtige manier van omgang met de bodemopgave bij ruimtelijke ontwikkelingen.

In 2015 willen we dat de bodemsaneringsoperatie afgerond is. Dit betekent het 'einde' van 30 jaar bodemsaneringsbeleid. Maar het is niet echt het einde, want ook al zullen in 2015 nagenoeg alle

3. Wat betekent dit concreet in bodemtermen?

Om bodem een integraal onderdeel van het ruimtelijke orderingsproces te laten worden moeten de volgende onderwerpen op de beleidsagenda komen:

1. Verspreidingsrisico is geen risico, maar een beleidsambitie die vrijgegeven moet worden voor lokale afweging.
2. De termen en wensen (escalerend taalgebruik) die we gebruiken/ hebben maken de communicatie lastig, er is vaak een verkeerde perceptie van de risico's en gevaren van bodemverontreiniging. Alles waar we van af willen wijken leidt tot zware onderbouwingsprocessen en communicatieprocessen, dit moet voorkomen worden. Even een voorbeeld geven van escalerend taalgebruik? Ernstige verontreiniging.
3. Laat de bron aanpak vrij en behandel deze op basis van een feitelijke risico gebaseerde aanpak. Vergelijkbaar met het verspreidingsrisico.



FIGUUR 1. BODEMBELEIDSTRANSITIE 2015.

humaan spoedeisende locaties gesaneerd zijn, we krijgen te maken met een enorme nalatenschap van de bodemsaneringsoperatie. Deze nalatenschap bestaat uit het verantwoord beheren van circa 60.000 **gevallen van historische bodemverontreiniging en/of nazorglocaties**. De nalatenschap betekent dat we goed moeten nadenken over wat verantwoord beheersen precies inhoudt. We willen immers niet dat de omgangsregels in de toekomst ruimtelijke ontwikkelingen blijvend beperken. Zoals eerder benoemd, vinden wij het wenselijk dat de gevallen van bodemverontreiniging gezamenlijk met de zogenaamde hergebruiksgrond in één wettelijk kader terecht komen. De huidige structuur van het Besluit bodemkwaliteit sluit hier goed bij aan. Er is één lokaal bevoegd gezag welke vergaande keuzes kan maken over hoe om te gaan met haar bodemopgave en kan dit vaststellen in de vorm van beleid (zie tekstkader 3).

De saneringsambitie is door de tijd heen al in sterke mate herzien van multifunctioneel naar functiegericht. Momenteel is er zelfs alleen nog maatschappelijk draagvlak voor het saneren van humaan spoedeisende locaties. Ten aanzien van historische verontreinigingen zou de saneringsambitie uit het bodembeleid verwijderd moeten worden. We zouden het niet meer over saneren moeten hebben maar over verantwoord omgaan met de milieuhygenische risico's. Hierdoor ontstaan betere mogelijkheden voor de omgang met verontreinigingen en ontstaan er afwegingsmogelijkheden ten opzichte van andere maatschappelijke relevante opgave. Onderwerpen als bronaanpak, verspreidingsrisico, het uitvoerig afperken van verontreinigingen zou tot het verleden moeten horen.

Ten aanzien van de nazorgopgave agenderen wij graag nog het kritische onderdeel van zogenaamde stabiele eindsituatie pluimen. Deze nemen een continue ruimteclaim in de ondergrond. Gelukkig kan met gebiedsspecifiek beleid al een hele hoop bereikt worden, maar met het verlaten van het verspreidingsrisico als saneringscriterium zou de omgang met veel van deze pluimen heroverwogen kunnen worden.

We gaan anders naar de bodem kijken. Vanaf 2015 hebben we het niet meer over saneren maar over de Nederlandse bodem die in meer of mindere mate verontreinigd is, een bodem welke be-

schikt over verschillende civieltechnische kwaliteiten en waardevolle ecosysteemdiensten. Nadat de feitelijke risico's zijn veilig gesteld is 'bodem' een ruimtelijk ordeningsvraagstuk. De afweging hoe om te gaan met de bodemopgave moet op locatie- en/of beheersgebiedniveau kunnen plaatsvinden in plaats van het huidige wettelijk gestelde postzegelniveau. Zodoende kan tevens meer aansluiting gevonden worden bij andere maatschappelijke opgaven, zoals het milieu.

Om dit te bereiken moeten we, naast het afscheid nemen van de bodemsaneringsoperatie, heroverwegen hoe om te gaan met de aanwezige verontreinigingen in de Nederlandse bodem. We zullen als sector dan iets moeten gaan vinden van onderwerpen als:

De landelijke regelgeving moet zich primair richten op feitelijke risico's en ontdaan worden van beleidsmatige saneringsambities

- De mogelijkheid tot het opmengen van verontreinigingen op locatieontwikkelingsniveau;
- Het verplaatsen van verontreinigingen op de ontwikkelingslocatie;
- Het toestaan van verspreiding van (grondwater)verontreinigingen;
- Versnippering van gevallen van bodemverontreinigingen.

Dergelijke vragen zijn we nog niet tegengekomen in de discussie over de bodembeleidstransitie. Om ruimtelijke ontwikkelingen in de toekomst vlot te trekken en toch verantwoord met de bodem om te blijven gaan en daarbij voort te bouwen op 30 jaar bodembeleid, zijn dit fundamentele vraagstukken. Zodra we hebben bepaald hoe we in het nieuwe bodembeleid willen omgaan met de bodem, kunnen we doorgaan naar de lonkende perspectieven van nieuwe thema's en de onontgonnen wereld van de ondergrond.