



Schoon genoeg?!

Bestuursaandacht voor bodemsanering

Marco Vergeer

Erasmus Universiteit

Bestuurskunde

Augustus 2007

Schoon genoeg?!

Bestuursaandacht voor bodemsanering

Colofon

Erasmus Universiteit

Opleiding: Bestuurskunde
Begeleiders: mr. dr. Jacko .A. van Ast (eerste begeleider)
dr. Jurian Edelenbos

Student

Naam: Marco Vergeer
Studentnummer: 263108

Scriptie

Datum: Augustus 2007

Voorwoord

Tijdens mijn studie Milieukunde aan de Hogeschool Utrecht nam ik me ooit voor om niet te gaan werken aan bodemverontreinigingen. Het opruimen van een erfenis was niet mijn ideaalbeeld en hoorde zeker niet bij mijn beweegredenen om milieukunde te gaan studeren. Ik wilde meehelpen aan het vormgeven van een mooiere wereld. Ik wilde Nederland anders inrichten, zodat deze beter en milieuvriendelijker gebruikt kon worden. Ik wilde de wereld veranderen. Bij iedereen de spaarlampen thuis bezorgen en wijzen op de gevolgen van de druppelende waterkraan. Ik wilde verspilling van onze kostbare grondstoffen en energie tegengaan!

Mijn werkgebied is uiteindelijk toch bodemsanering geworden. De kennismaking met het zelfreinigende vermogen van de bodem tijdens het afstuderen in 1993 aan de Hogeschool Utrecht, heeft daarin een belangrijke rol gespeeld. Het milieu dat haar eigen problemen oplost, daar wilde ik wel aan meehelpen. Na een periode van het uitvoeren van veel bodemonderzoeken ben ik terecht gekomen in het bodembeheerbeleid. Vanaf ongeveer 1997 heb ik me als adviseur bezig gehouden met actief bodembeheer en beleidsvernieuwingen bodemsanering. Daarbij komen mijn oude motivaties terug. Het tot op de laatste korrel weg graven van alle verontreinigingen belast het milieu waarschijnlijk meer dan dat het oplevert. Een onsje minder kan best, is zelfs beter. Een meer realistische benadering van de bodemproblematiek helpt ook bij het voorkomen van verspilling van grondstoffen en energie.

Mijn betrokkenheid bij het ontwikkelen van bodembeleid en nieuwsgierigheid naar achterliggende processen binnen het openbaar bestuur hebben me ertoe gebracht om in 2000 Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam te gaan studeren. Het bleek een mooie combinatie. Mijn dagelijkse werkzaamheden zijn verrijkt met de aangereikte wetenschappelijke methoden en bestuurskundige theorieën. En dankzij mijn werkervaringen heb ik efficiënt kunnen studeren en dit onderzoek kunnen uitvoeren.

Bodemsanering is dus nu ook het onderwerp van mijn tweede afstudeeronderzoek. Bestuursaandacht voor bodemsanering is de ondertitel van mijn afstudeerscriptie en de werktitel bij de totstandkoming. Ik ben van mening dat de politiek en onze bestuurders meer aandacht mogen hebben voor de 'ongoing concerns'. Overheidsbeleid is er omdat er een oplossing moet komen voor een door de samenleving beleefd probleem. Die beleving uit zich niet alleen in gifschandalen en verhitte gemoederen. Het is belangrijk dat de beleving van de samenleving en de drijfveren van lokale en landelijke besturen bekend zijn, om (samen) goed beleid te maken en uit te voeren.

Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te kunnen leveren aan dit proces en aan de implementatie van het toekomstige bodembeheerbeleid.

Bij het uitvoeren van mijn onderzoek hebben vele personen uit het werkveld me geholpen. Ik wil allen daarvoor danken. Graag kom ik tegemoet aan jullie verzoeken om de resultaten van mijn onderzoek bij jullie organisaties te komen toelichten.

Ik dank mijn begeleiders van de Erasmus Universiteit. Dank vooral aan Jacko van Ast, voor je bijdrage in mijn speurtocht naar een goede en werkbare afbakening van het onderzoek. Dank ook aan Josja Veraart, Riekje Wiersma, Leon Kok, Karin Neijenhuis en Ingeborg Westerman. Jullie hebben me regelmatig helpen herinneren aan een niet afgeronde studie. Dank ook voor jullie meedenken en meelesen. Ik dank verder mijn familieleden voor de ruimte en tijd die jullie me hebben geboden om deze studie en dit onderzoek te doen.

Het schrijven van een scriptie, dat ik twee jaar om diverse redenen voor me uit heb geschoven, is een leuk proces geweest. Het is interessant om het werkveld waar je zo bekend mee bent, eens goed te doorgronden. Ik kan het iedereen aanraden!

Marco Vergeer
Augustus 2007

Erasmus Universiteit
Studentnummer 263108

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1. Inleiding	5
1.1 Bodemsanering	5
1.2 Bestuursaandacht	5
1.3 Leeswijzer	5
2. Onderzoek	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Probleemstelling	5
2.3 Afbakening bodemsanering	5
2.4 Opzet van het onderzoek	5
2.4.1 Werkwijze	5
2.4.2 Onderzoek	5
2.5 Resumé	5
3. Bestuurskundige theorieën en inzichten	5
3.1 Inleiding	5
3.2 Incrementele beleidsontwikkeling	5
3.3 Implementatie van generiek beleid in de ongekende samenleving	5
3.4 Aandacht voor de uitvoerende ambtenaar	5
3.5 Resumé	5
4. Het probleem: bodemverontreiniging	5
4.1 Inleiding	5
4.2 Aandachtsveldenmatrix	5
4.3 Ontwikkeling probleemerkenning	5
4.3.1 Inleiding	5
4.3.2 Maatschappelijke processen	5
4.3.3 Bodemprocessen	5
4.3.4 Effecten van bodemverontreiniging	5
4.3.5 Erkenning en omvang van het probleem	5
4.4 Maatschappelijke erkenning door de jaren heen	5
4.4.1 Inleiding	5
4.4.2 Bezorgdheid	5
4.4.3 Media-aandacht	5
4.4.4 Digitale bodemloketten	5
4.5 Resumé	5

5. De oplossing: bodemsaneringsoperatie	5
5.1 Inleiding	5
5.2 Beleidslevenscyclus	5
5.3 Beleidsformuleringsfase	5
5.4 Oplossingsfase	5
5.4.1 Bodemsaneringsoperatie	5
5.4.2 Doelstelling voor vervuilde bodems	5
5.4.3 Bodemsaneringsoperatie in aantallen	5
5.5 Ervaringen van de overheid met het beleid	5
5.6 Resumé	5
6. De toekomst: integraal en decentraal	5
6.1 Inleiding	5
6.2 Decentraal en integraal bodembeheer	5
6.3 Interviews	5
6.4 Resumé	5
7. Analyse	5
7.1 Inleiding	5
7.2 Waarom is er bodemsaneringsbeleid?	5
7.2.1 De aanleiding: Lekkerkerk	5
7.2.2 Impact van incidenten	5
7.3 Hoe staat het beleid er momenteel voor?	5
7.3.1 Ontwikkeling van beleid	5
7.3.2 Huidige situatie	5
7.4 Wat is de betrokkenheid van het overheidsbestuur?	5
7.4.1 Rollen van de overheid	5
7.4.2 De overheid als beleidsmaker	5
7.4.3 De overheid als manager van de operatie	5
7.4.4 De overheid als vergunningverlener	5
7.5 Aan welk beleid is behoefte?	5
7.5.1 Overgang naar bodembeheerbeleid	5
7.5.2 Bodemsanering in het integrale bodembeheerbeleid	5
7.5.3 De rol van uitvoerende ambtenaren in het bodemsaneringsbeleid	5
7.6 Resumé: drie constatering	5
7.7 Evaluatie gehanteerde bestuurskundige theorieën en inzichten	5
7.7.1 Incrementele beleidsontwikkeling (Lindblom)	5
7.7.2 Ongekende samenleving (Van Gunsteren)	5
7.7.3 Uitvoerende ambtenaar (Lipsky)	5
7.7.4 Beleidscycli	5

8. Conclusies en aanbevelingen	5
8.1 Achtergrond van het onderzoek	5
8.2 Bestuurskundige theorieën en inzichten	5
8.3 Implementatie van toekomstig beleid	5
8.4 Aanbevelingen voor toekomstig bodemsaneringsbeleid	5
8.5 Aanbevelingen voor implementatie bodembeheerbeleid	5
8.6 Schoon genoeg?!	5

Bijlagen

1	Begrippenkader en afkortingen
2	Bronvermelding
3	Verantwoording projectdocumenten
4	Ontwikkeling milieubesef
5	Actief bodembeheer en BEVER
6	Toelichting op Saneringsregeling Wet bodembescherming
7	Bodemsanering
8	Samenvatting TV-uitzending 'Andere Tijden'
9	Speech van staatssecretaris Van Geel
10	Interviews

Tekstkaders

Tekstkaders in hoofdtekst

1	Bodemsanering, een inleiding
2	Gifvaten in Lekkerkerk
3	Extra geld voor bodemsanering in Rijksbegroting 2006
4	Functie beleidscycli in het onderzoek
5	Bewonersparticipatie Volgermeerpolder
6	Textielreinigers: wie heeft een verontreiniging veroorzaakt?
7	Functiegericht en kosteneffectief saneren
8	Sanering van de Zellingwijk in Gouderak
9	Grootschalige grondwaterverontreiniging in het Gooi
10	Grootschalig grondverontreiniging in de toemaakdekken
11	Decentralisatie bodemtaken in Noord-Holland
12	Wat zijn de wensen ten aanzien van bodemsanering?

Tekstkaders in bijlagen

4-1	Duurzame ontwikkeling en duurzaam bodembeheer
4-2	Internationale milieurampen
5-1	Zes streefbeelden bodemsanering
5-2	Belangrijkste paradigma's bodemsaneringsbeleid
5-3	Bevoegde overheden bodemsanering per 1 januari 2006
6-1	Beschikkingen voor bodemsanering volgens de Wet bodembescherming
6-2	Wijzigingen Wet bodembescherming per 1 januari 2006
6-3	Bedrijvenregeling: combinatie van directe en indirecte regulering
7-1	Transport van bodemverontreiniging
7-2	Risico's voor mens en milieu door bodemverontreiniging
7-3	Meten aan risico's in de Kempen

Tabellen

Tabellen in hoofdtekst

- 1 Afbakening bodemsanering
- 2 Ontstaan en oplossen van bodemverontreiniging
- 3 Top 14 Bezorgdheid over milieusituaties
- 4 Top 3 Associatie milieuprobleem met eigen woonsituatie
- 5 Verzoeken om bodeminformatie via bodemloket van de gemeente Utrecht in 2004
- 6 Aantal onderzoeken en saneringen in de periode 2000-2005
- 7 Saneringen uitgevoerd door overheid en andere initiatiefnemers
- 8 Verdeling saneringsurgentie in 2005
- 9 Top 6 Onverwachte kostenposten bodemsanering
- 10 Top 7 Activiteiten van bevoegde overheden in 2005
- 11 Top 7 Knelpunten bodemsanering in 2005

Tabellen in bijlagen

- 3-1 Gehanteerde projectrapporten
- 3-2 Thema's Maatschappelijke Indicator
- 4-1 Sectorale milieuwetten
- 7-1 Financieel-economische effecten van bodemverontreiniging
- 10-1 Interview met de heer Segijn
- 10-2 Interview met mevrouw Simhoffer
- 10-3 Interview met de heer Andela
- 10-4 Interview met de heer Mulder

Figuren

- 1 * Bodemsanering onder en woning
- 2 * Muddling through (Doormodderen)
- 3 * Ongekende samenleving
- 4 * Uitvoerende ambtenaar
- 5 Aandachtsveldenmatrix Van Ast & Geerlings
- 6 Berichten in Volkskrant (1995-2005)
- 7 Berichten Twentsche Courant/Trabantia (1995-2005)
- 8 Berichten in Amersfoortse Courant (1995-2005)
- 9 Beleidslevenscyclus Winsemius
- 10 Aantal formele beoordelingen door bevoegde overheden (periode 2000-2005)
- 11 * Twee maatschappelijke opgaven
- 12 * Aansturing bodemsaneringsoperatie verandert
- 13 * Decentralisatie kenmerkt toekomstig bodembeheerbeleid
- 14 * Scheiding bodemsanering en gebruiksrijp maken
- 15 Combinatie aandachtsveldenmatrix en beleidslevenscyclus
- 16 Scheiding bodemsaneringsbeleid en bodembeheerbeleid

* Tekeningen gemaakt door Karin Neijenhuis

Samenvatting

De bodem is door de eeuwen heen verontreinigd geraakt. Sinds 1980 voert de Rijksoverheid beleid voor de sanering van deze bodemverontreiniging. Eén van de onderdelen in het bodemsaneringsbeleid is het uitvoeren van een bodemsaneringsoperatie. Dit afstudeeronderzoek kijkt terug op het ontstaan en de ontwikkeling van het bodemsaneringsbeleid, maar kijkt ook vooruit naar het toekomstige beleid. Centraal in deze analyse staat de mate waarin bestuur en samenleving bodemverontreiniging als een probleem erkend.

Twee momenten uit het verleden spelen in dit onderzoek een prominente rol. De eerste is de ontdekking van gifvaten onder een woonwijk in Lekkerkerk, begin jaren '80. De ontdekking leidde tot veel media-aandacht en een prominente plaats voor milieu en bodemverontreiniging op de politieke agenda. De ontdekking van de vaten wordt tegenwoordig beschouwd als de definitieve start van het bodemsaneringsbeleid in Nederland. Het tweede moment is de bekendmaking van het Landsdekkend Beeld bodemsanering in 2004. In dit project hebben de provincies en gemeenten alle mogelijke bodemverontreinigingen geïnventariseerd. Hieruit blijkt dat Nederland ruim 400.000 locaties kent waar een bodemonderzoek en wellicht een sanering nodig is. Deze mededeling wordt in 2004 echter voor kennisgeving aangenomen, zo blijkt uit het de reacties in de media, de samenleving en de bestuurders.

Doelstelling

De lauwe reactie vanuit de samenleving, politiek en media in 2004 roept de vraag op of de samenleving en het bestuur schoon genoeg hebben van bodemsanering. Of vindt men de bodem schoon genoeg? Met die onduidelijkheid in het achterhoofd, gemarkeerd door de twee genoemde momenten die een kwart eeuw uit elkaar liggen, is dit onderzoek gestart.

De doelstelling van het onderzoek is om te komen tot aanbevelingen voor de effectieve implementatie van het toekomstige bodembeleid. Voor deze aanbevelingen is gebruik gemaakt van diverse bestuurskundige inzichten en theorieën. De tijd voor aanbevelingen is er in 2007 rijp voor, nu het overheidsbeleid aan de vooravond staat van wijzigingen, waarin decentralisatie van overheidstaken en een integrale benadering van het bodemsysteem de belangrijkste rode draden zijn.

Werkwijze

Voor dit onderzoek is bronnenonderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het bodemsaneringsbeleid in de laatste kwart eeuw en zijn drie bestuurskundige theorieën (Lindblom, Van Gunsteren en Lipsky) bestudeerd. Bovendien is empirie verzameld over bodemsanering in de jaren 2000 tot en met 2005 en zijn interviews verricht. Bij de geschiedschrijving van het bodemsaneringsbeleid zijn daarnaast twee beleidscycli toegepast, de beleidslevenscyclus van Winsemius en de aandachtsveldenmatrix van Van Ast & Geerlings. Binnen beide cycli speelt de acceptatie van een (milieu)probleem door de samenleving een noodzakelijke rol in de beslissing tot het formuleren van beleid.

In dit onderzoek wordt deze hypothese voor bodemsanering bevestigd. Het onderzoek toont aan dat een incident, de gifvaten in Lekkerkerk, en het daarmee gepaard gaande media-aandacht nodig waren om de acceptatie van de samenleving te verkrijgen. Pas daarna is beleid ontwikkeld en zijn inventarisaties uitgevoerd naar de omvang van het probleem.



Constatering 1: Twee maatschappelijke opgaven

De overheid staat voor twee maatschappelijke opgaven voor bodemverontreiniging. De eerste opgave komt voort uit de milieuhygiëne, waar het oorspronkelijk allemaal mee begonnen is. De tweede opgave is gerelateerd aan het ruimtelijke beheer van het gebied. Deze tweede opgave, waarvoor vele beheersaneringen nodig zijn, domineert momenteel de saneringsoperatie. De overheid staat voor een dilemma: waar moet het haar middelen op inzetten?



Constatering 2: Aansturing bodemsaneringsoperatie verandert

Ten opzichte van de situatie in de jaren '80 en het begin van de jaren '90, is de bestuursaandacht voor bodemsanering verminderd. Het onderwerp is van de politieke arena verschoven naar het ambtelijke domein. Mede daardoor is het overheidsbestuur zich niet altijd bewust van de meerdere en soms tegenstrijdige doelstellingen die aan bodemsanering worden gesteld. Bovendien wordt geconstateerd dat de bodemsaneringsoperatie nauwelijks meer een door de overheid gestuurde operatie is. Dit leidt ertoe dat de overheid gebruik zal moeten maken van andere aansturingmechanismen en beleidsinstrumenten



Constatering 3: Saneren en beheren scheiden

Problematische locaties vragen om specifieke organisatorische, financiële, juridische en technische expertise. Deze locaties kunnen beter worden ondergebracht bij een andere organisatie dan de lokale bodembeheerder.



In het toekomstige bodembeheerbeleid is de gemeente verantwoordelijk voor het beheer van de bodem. De gemeente is betrokken bij ruimtelijke ordeningsprocessen en kan het beheer van de bodemkwaliteit inpassen.

Aanbeveling 1: Gebruik middelen voor milieulocaties (saneren)

- 1a. Aanbevolen wordt om in de Saneringsregeling van de Wet bodembescherming onderscheid te maken tussen 'beheersaneringen' en 'milieusaneringen'. Gemeenten bepalen het onderscheid tussen deze twee typen saneringen.
- 1b. Aanbevolen wordt om de kennis (technisch, juridisch, financieel, organisatorisch) voor milieusaneringen te bundelen, bijvoorbeeld in een bovengemeente overheidsorganisatie. Deze organisatie heeft tot opdracht om een ruimtelijke ontwikkeling tot stand te brengen op vervuilde bodems.
- 1c. Aanbevolen wordt om de dilemma's in het bodemsaneringsbeleid te brengen in het politieke domein. Wellicht zijn de dilemma's het 'incident' dat nodig is om belangstelling van samenleving, politiek en media te krijgen.

Aanbeveling 2: Organiseer beleidsvrijheid (beheren)

- 2a. Aanbevolen wordt om de 'beheersaneringen' onder de verantwoordelijkheid van gemeenten te laten voeren
- 2b. Aanbevolen wordt om iedere gemeente haar eigen tempo te laten bepalen voor de totstandkoming van het lokale bodembeheerbeleid.
- 2c. Aanbevolen wordt gemeenten te verplichten om, indien ze voor gebiedsspecifiek beleid kiezen, het te doorlopen traject en het beoogde eindresultaat vast te leggen in een bestuursovereenkomst.

Aanbeveling 3: Stimuleer (bestuurlijke) samenwerking in de regio (beheren)

- 3a. De gemeenten wordt aanbevolen om te onderzoeken of samenwerking met buurgemeenten, provincies, waterschappen en andere overheidsinstanties of private partijen tot synergie van beleid kan leiden.
- 3b. Aanbevolen wordt om de provincie de ontwikkeling van lokaal beleid te laten coördineren.

Aanbeveling 4: Rol voor intermediaire personen tussen bestuur en samenleving (beheren)

- 4a. Aanbevolen wordt om het ambtelijke apparaat door middel van opleiding of een aannamebeleid voor te bereiden op hun toekomstige takenpakket.
- 4b. Aanbevolen wordt om de communicatie over het bodembeheerbeleid in samenspraak met de uitvoerende ambtenaren in te richten. Bij de inrichting van de communicatie en implementatie kan bovendien worden onderzocht of gebruik kan worden gemaakt van andere intermediaire personen tussen bestuur en burgers.

Bodemsanering en bodembeheer

Uit dit onderzoek blijkt dat bodemverontreiniging in Nederland een hardnekkig probleem is. Het Landsdekkend Beeld bodemsanering toont de omvang van de problematiek aan. Extrapolaties leren dat 60.000 tot 80.000 van de honderdduizenden (mogelijk) verontreinigde locaties uiteindelijk moeten worden gesaneerd. Het onderzoek toont echter ook aan dat bodemsanering tegenwoordig vooral een kwestie is van het opruimen van bodemverontreinigingen, die bij ruimtelijke ontwikkelingen 'in de weg liggen'. Deze saneringen zijn in dit onderzoek de beheersaneringen genoemd. In aantallen domineert dit type saneringen de huidige uitvoeringspraktijk. Slechts één op de tien saneringen wordt uitgevoerd omdat er sprake is van ontoelaatbare effecten in het huidige gebruik van de bodem en zonder dat er sprake is van een maatschappelijke of ruimtelijke ontwikkeling op de locatie. In dit onderzoek zijn dit de milieusaneringen genoemd.

Uit dit onderzoek blijkt dat deze omslag voortkomt uit een andere perceptie in de samenleving en haar bestuur over bodemverontreiniging. Deze verandering blijkt uit perceptieonderzoek, tellingen van het aantal mediaberichten en de waarneming dat bodemverontreiniging nauwelijks voorkomt op de politieke agenda. Met de perceptieverandering is de afgelopen decennia ook het bodemsaneringsbeleid gewijzigd. Het beleid tendeeert naar de beheerfase, waarin de verdere aanpak voor de meeste bodemverontreinigingen een 'ongoing concern' is geworden. In het toekomstige bodembeheer beleid krijgen de gemeente en de lokale actoren de mogelijkheid om, binnen de randvoorwaarden van de nationale wet- en regelgeving, maatwerkoplossingen te vinden.

Conclusies en aanbevelingen van dit afstudeeronderzoek

De analyse van het dit afstudeeronderzoek is samengevat in drie constatering. Deze zijn in het overzicht op de linkerpagina weergegeven. Deze constatering hebben geleid tot de conclusie dat het wenselijk is om het bodemsaneringsbeleid te scheiden van het bodembeheerbeleid. Deze conclusie is verder uitgewerkt in de aanbevelingen die tevens op de linkerpagina zijn weergegeven.

Bestuurskundige theorieën en inzichten

Bij de formulering van de aanbevelingen is gebruik gemaakt van de bestuurskundige theorie van Van Gunsteren over de 'ongekende samenleving'. Volgens Van Gunsteren is generiek beleid moeizaam te implementeren omdat lokale omstandigheden de noodzaak bepalen van specifieke oplossingen. Naar aanleiding van deze theorie zijn in dit onderzoek aanbevelingen opgenomen over de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten. De theorie over de ongekende samenleving heeft geleid tot aanbevelingen voor de beleidsruimte voor gemeenten in het toekomstige bodembeheerbeleid. Dit onderzoek geeft aan dat deze theorie zou kunnen worden versterkt door gebruik te maken van ICT-technieken voor het transparant maken van verschillen tussen subsystemen. Verschillen tussen de resultaten in verschillende subsystemen kunnen bovendien beter worden verklaard als gebruik wordt gemaakt van uniforme werkwijzen.

In dit onderzoek is tevens gebruik gemaakt van de theorie van Lindblom over de incrementele beleidsontwikkeling. Volgens deze theorie verloopt het beleidsproces stap voor stap, waardoor het beleid zich in de loop der tijd ontwikkelt. Binnen deze stappen speelt de wederzijdse aanpassing van de deelnemende actoren aan het beleidsproces een belangrijke rol. In dit onderzoek is de theorie gebruikt voor het opstellen van aanbevelingen over de wijze waarop het nieuwe beheerbeleid bij de gemeente effectief kan worden geïmplementeerd.

De theorie van Lindblom over de incrementele beleidsontwikkeling biedt een verklaring voor de ontwikkeling van het bodemsaneringsbeleid. De theorie biedt echter geen antwoord op de tempoverschillen tussen het ontwikkelen van bodembeleid, de verankering van dat beleid in wet- en regelgeving en de implementatie van het beleid in subsystemen.

De theorie over de 'uitvoerende ambtenaar' van Lipsky is gebruikt voor het formuleren van aanbevelingen over de uitvoerders van het toekomstige bodembeheerbeleid. Volgens deze theorie speelt de ambtenaar, die direct contact in staat met burgers, bedrijven en andere overheidsinstanties een belangrijke rol in de acceptatie van het beleid door de samenleving. Dit onderzoek leert dat een vergelijkbare rol ook is weggelegd voor andere groepen personen die intermediair zijn tussen bestuur en burgers.

Schoon genoeg?!

Dit onderzoek toont verder aan dat het beleid op dit moment meervoudige en soms tegenstrijdige doelstellingen dient en dat het voor de verdere ontwikkeling van het beleid verstandig lijkt om deze doelstellingen organisatorisch, beleidsmatig en vooral communicatief van elkaar te scheiden. Dit zou leiden tot een nieuwe beleidscyclus voor bodemsanering (voor 'milieusaneringen') en een overgang naar de beheerfase (voor 'beheersaneringen'). In de aanbevelingen in deze thesis ten aanzien van het toekomstige beleid, is deze scheiding aangehouden.

Voor de milieusaneringen is een situatie nodig waarin expertise wordt gebundeld, bijvoorbeeld in een uitvoeringsorganisatie. Hierdoor is het mogelijk om complexe (technisch, financieel, organisatorisch, juridisch) situaties aan te pakken. De Nederlandse samenleving mag van de overheid verwachten dat ze zich primair met deze selecte groep aan milieuproblemen bezig houdt.

Voor de beheersaneringen daarentegen is een verdergaande decentralisatie nodig, waarbij vooral de gemeenten aan bod komen. Op de gemeentelijke schaal kunnen ruimtelijke ontwikkelingen en bodemsaneringen worden gecombineerd. Het zijn veelal relatief eenvoudige saneringen waarvoor geen specialistische expertise of zware besluitvormingsprocedures nodig zijn. Deze beheersaneringen gedijen goed in de 'ongekende samenleving', zoals Van Gunsteren die omschrijft.

Vanuit deze hoofdconclusie zijn de aanbevelingen geformuleerd voor de implementatie van toekomstig bodemsaneringsbeleid en toekomstig bodembeheerbeleid, zoals weergegeven op pagina 10.

1. Inleiding

1.1 Bodemsanering

In de begroting van het Directoraat-Generaal Milieubeheer van het ministerie van VROM voor 2006 [19, VROM, 2005] is de bodemsaneringsoperatie een prominente begrotingspost. Voor het saneren van verontreinigde bodems is een bedrag van 120,5 miljoen euro gereserveerd. Ter vergelijking, in de begroting is voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen 76 miljoen euro en voor geluidsreductie 31 miljoen euro uitgetrokken.

Betekent dit dat het nationale bestuur bodemsanering belangrijker vindt dan de twee andere posten? Dat zou een te eenvoudige rekensom zijn. Het geeft vooral aan dat veel geld nodig is om bodemverontreinigingen in Nederland op te ruimen. Deze zijn ontstaan doordat (afval)stoffen zich door de eeuwen heen in de bodem hebben opgehoopt. De aanwezigheid van bodemverontreiniging heeft fysische en chemische processen in de bodem beïnvloed en uiteindelijk geleid tot functieverlies van de bodem en effecten voor mens en milieu.

De Rijksoverheid voert een effectgericht beleid om de negatieve effecten van bodemverontreinigingen weg te nemen of te beheersen. Op vele locaties wordt grond en grondwater verwijderd of wordt de verontreiniging van de omgeving geïsoleerd. In tekstkader 1 is aangegeven hoe zo'n sanering in zijn werk gaat. De fysieke maatregelen kosten veel geld, zeker bij een omvangrijke en complexe verontreinigingssituatie, een moeilijke bodemopbouw of de aanwezigheid van bebouwing.



Figuur 1 Bodemsanering onder een woning

De vondst van gifvaten onder een woonwijk in Lekkerkerk in 1980 heeft een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het bodemsaneringsbeleid. Het televisieprogramma 'Andere Tijden' van de VPRO heeft dit in een uitzending op 7 september 2004 in beeld gebracht. In tekstkader 2 is een tekstsamenvatting van deze uitzending opgenomen. In de uitzending is te zien dat de overheid direct na de vondst actie ondernam. Geld leek geen rol te spelen, de situatie moest zo snel mogelijk worden aangepakt. In de periferie van deze sanering ontstond een nationale milieudiscussie. De sanering in Lekkerkerk is, achteraf gezien, het begin van de bewustwording van de Nederlandse samenleving dat een gezonde leefomgeving van groot belang is. Deze constatering gaf de aanzet tot de ontwikkeling van milieuwetgeving en inventarisaties naar andere milieuproblemen. Het doel van die acties was om de problemen zo snel mogelijk inzichtelijk te krijgen en deze vervolgens binnen één generatie op te lossen.

Tekstkader 1

Bodemsanering, een inleiding

(Paragraaf 1.1)

Bodemverontreiniging ontstaat doordat de mens (afval)stoffen aan de bodem toevoegt, die daar bodemeigenschappen aantast. Het gaat daarbij om stoffen zoals zware metalen, bestrijdingsmiddelen en (gechloreerde) koolwaterstoffen. De overheid heeft de bodemsaneringsoperatie in het leven geroepen om de effecten van bodemverontreiniging voor mens en milieu te beteugelen.

De bekendste saneringsmethoden zijn het weggraven van grond of het oppompen van grondwater. Het zijn ingrijpende projecten, omdat opstallen worden verwijderd, het gegraven gat wordt aangevuld met grond en het vrijkomende materiaal elders op een milieuhygiënische wijze moet worden verwerkt. Het transport en de verwerking van verontreinigde grond en grondwater in combinatie met het stopzetten van de bovengrondse activiteiten bepalen meestal de kosten van een sanering.

De laatste jaren worden ook in-situ methoden toegepast. Hierbij wordt de verontreiniging behandeld zonder de grond te ontgraven. Door het aanbrengen van een damwand of een schone bodemlaag (een leeflaag) kan de verontreiniging van de omgeving worden geïsoleerd. Andere technieken maken gebruik van natuurlijke (afbraak)processen in de bodem. Bij deze saneringen worden het zelf-reinigende vermogen van het bodemsysteem en het bacteriële leven in de bodem gestimuleerd door het inbrengen van zuurstof of door het toevoegen van bacteriepopulaties.

Tekstkader 2

Gifvaten in Lekkerkerk

Bron: website VPRO, zie tekst in bijlage 8 (paragraaf 1.1)

Op 15 september 1979 knapt een waterleidingbuis in het Zuid-Hollandse dorp Lekkerkerk. De buis blijkt door bodemverontreiniging sterk te zijn aangetast. De verontreiniging in de bodem is ontstaan bij het bouwrijp maken van de bodem, eind jaren '60. Hierbij werd (chemisch) afval gebruikt. Na het springen van de waterleiding volgen diverse onderzoeken. In maart 1980 wordt duidelijk dat de bodemverontreiniging gevaar oplevert voor de volksgezondheid. Onmiddellijk wordt de wijk ontruimd en start de sanering. Tijdens de 72,5 miljoen euro kostende sanering worden 1.600 vaten met chemisch afval onder de huizen weg gegraven. De bodemsanering is bijzonder snel uitgevoerd, aan het eind van het jaar kunnen de eerste bewoners alweer terug naar hun huis.

Het TV-programma 'Andere Tijden' van de VPRO heeft de situatie in Lekkerkerk van begin jaren '80 in een uitzending op 7 september 2004 gereconstrueerd. Hierin vertelt de toenmalige burgemeester Hans Ouwerkerk hoe hij de media gebruikte om het probleem wereldkundig te maken. Door de media-aandacht kon minister Ginjaar niet om Lekkerkerk heen en was een sanering onvermijdelijk.

Tekstkader 3

Extra geld voor bodemsanering in Rijksbegroting 2006

Citaat uit speech Staatssecretaris Van Geel (paragraaf 1.2)

"Nu wil ik graag kort stil staan bij bodemsanering, waarvoor het kabinet tot en met 2010 vijftig miljoen euro uittrekt. Misschien niet het meest sexy onderwerp, maar het is belangrijk dat we ook aandacht aan de 'ongoing concerns' blijven geven. Bodemsanering is noodzakelijk om de vervuiling van ons grond- en drinkwater tegen te gaan, en om ruimte te kunnen hergebruiken. Uitgangspunt is terreinen met een 'vuile' erfenis uit het verleden weer geschikt te maken voor gewenst gebruik, zodat investeringen in de toekomst mogelijk zijn. In Nederland weten we precies hoe er gesaneerd moet worden, welke technieken ervoor nodig zijn, en waar er gesaneerd moet worden, daarvan bestaat een Landsdekkend Beeld bodemsanering. Maar wanneer er gesaneerd wordt is altijd afhankelijk van de beschikbare fondsen. Een gebrek aan middelen kan alleen gecompenseerd worden door het verschuiven van de einddatum van de programma's van 2023 naar 2030.

Door de vrijgemaakte vijftig miljoen euro extra is zo'n ongewenste vertraging voor drie projecten niet meer nodig. Het betreft de Stormpolder bij Krimpen aan de IJssel, die geschikt moet worden gemaakt voor stedelijke en bedrijfsmatige uitbreiding en de bedrijfsterreinen bij Olst, waar de kwaliteit van het grondwater is aangetast. Beide projecten starten door deze investering volgend jaar en zijn binnen twee jaar afgerond. En ten derde de Limburgse en Brabantse Kempen, waar door massale zink- en cadmiumverontreiniging de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater wordt bedreigd. Dit langdurige project wordt in vijf tot zeven jaar uitgevoerd."

1.2 Bestuursaandacht

Rol van de overheid

Bij een ontoelaatbaar risico voor volksgezondheid of ecologie als gevolg van een bodemverontreiniging, verplicht de Wet bodembescherming de veroorzaker tot actie. De veroorzaker is verantwoordelijk voor het wegnemen van het probleem. Voor de meeste verontreinigingen is de veroorzaker echter niet meer te achterhalen of juridisch niet meer aanspreekbaar. Het paradigma 'de vervuiler betaalt' staat in de milieu- en ook de bodemwetgeving centraal, maar biedt een te geringe oplossing voor de vraag wie de bodemverontreiniging tot leefbare proporties gaat terugbrengen.

Bij afwezigheid van een andere betaler dient de overheid volgens de wet in actie te komen om ongewenste effecten van verontreiniging weg te nemen. Daarvoor is de 120,5 miljoen euro op de Rijksbegroting nodig en is bij VROM, provincies en gemeenten een ambtenarenapparaat ingericht. Deze middelen zijn echter ruimschoots te klein om alle verontreinigingen te saneren. De overheid heeft andere partijen en financieringsbronnen nodig die willen investeren in bodemsanering.

Naast rol van manager van de saneringsoperatie heeft de overheid twee andere rollen in het bodemsaneringsbeleid. Op de eerste plaats verleent de overheid vergunningen aan saneerders en ziet toe op de uitvoering hiervan. Ten tweede is de overheid beleidsmaker. De beleidsvernieuwingen hebben elkaar de laatste decennia opgevolgd [17, MNP, 2006]. Deze incrementele beleidsontwikkeling speelt zich af tegen een achtergrond van een veranderende milieuperceptie en een toegenomen bekendheid over de omvang van het probleem.

'Ongoing concern'

Bodemsanering staat niet op de agenda van plenaire vergaderingen van de Tweede Kamer. Het wordt jaarlijks in één of twee overleggen van de Vaste Kamercommissie voor VROM besproken. Naverwant is de media-aandacht in de loop der jaren gestaag teruggelopen [39, Vergeer, 2005]. Kenmerkend is het citaat uit de speech van de Staatssecretaris, bij de toelichting op de VROM-begroting voor 2006. Het citaat is opgenomen in tekstkader 3. Van Geel noemt bodemsanering daarin een 'ongoing concern'. Een 'concern', dat een kwart eeuw geleden nog een issue was.

Een tweede kenmerkende voorbeeld is de berichtgeving in het RTL-nieuws van zaterdagavond 8 mei 2004, waarin Nederland werd geïnformeerd over honderdduizenden mogelijk verontreinigde locaties. In de uitzending kon de Staatssecretaris van VROM in alle rust uitleggen dat niet alle bodemverontreinigingen zullen worden gesaneerd en dat, als er wordt gesaneerd, de vervuiling niet altijd volledig uit de bodem wordt verwijderd. De uitzending staat in schril contrast met de emotionele reacties en verhitte gemoederen in de sporthal van Lekkerkerk, zoals zichtbaar gemaakt in de TV-uitzending 'Andere Tijden' van de VPRO.

Veranderende bestuurslaag

De bestuursaandacht voor bodemsanering is interessant, omdat het beleid aan de vooravond staat van een nieuwe beleidsvernieuwing. De decentralisatie van overheidstaken en een integrale benadering van het bodemsysteem zijn hierin de rode draden.

In de afgelopen jaren heeft voor de bodemsaneringstaken uit de Wet bodembescherming, de decentralisatie al voor een deel plaatsgevonden. De bevoegd gezagtaken voor bodemsanering zijn door de Minister van VROM gedelegeerd aan de provincies en de 29 grootste steden van Nederland. De komende jaren zal de decentralisatie van bodemtaken binnen de overheid een extra impuls krijgen, als gevolg van de Beleidsbrief Bodem [27, VROM, 2003] van de Staatssecretaris van VROM. Binnen het nationale beleid wordt een situatie gecreëerd waarbij alle gemeenten gebiedsspecifiek bodembeheerbeleid kunnen ontwikkelen. In dat beleid is bodemsanering één van de pijlers.

De afgelopen jaren is aan dit voornemen uitgewerkt. Met de inwerkingtreding van een Besluit bodemkwaliteit eind 2007 of begin 2008, het uitkomen van een Circulaire Saneringscriterium en Saneringsdoelstelling in 2006 en een inmiddels doorgevoerde aanpassing van de Wet bodembescherming op 1 januari 2006, wordt de decentralisatie geoperationaliseerd en integraal bodembeheer als beleid geïmplementeerd. Doordat het beheren en saneren van bodems grotendeels een gemeentelijke taak wordt, krijgt in de toekomst een andere bestuurslaag de verantwoordelijkheid over de invulling van de drie rollen van de overheid: beleidsmaker, manager van de bodemsaneringsoperatie en vergunningverlener. Deze ontwikkeling, in combinatie met de veranderende bestuursaandacht voor bodemsanering, staat centraal in dit onderzoek.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstukken

In dit eerste hoofdstuk van deze scriptie is de lezer ingeleid in het onderwerp bodemsanering. Deze inleiding heeft geleid tot de probleemstelling van dit onderzoek, zoals geformuleerd in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk is tevens de onderzoeksopzet beschreven.

De bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen in de daarop volgende vier hoofdstukken. In hoofdstuk 3 zijn bestuurskundige theorieën beschreven, waarmee in dit onderzoek de ontwikkeling van het beleid is geanalyseerd. De hoofdstukken 4 en 5 gaan in op het ontstaan van het bodemsaneringsbeleid en de ontwikkelingen die zich vervolgens hebben voorgedaan. Deze hoofdstukken zijn geschreven aan de hand van bronnenonderzoek en verzamelde empirie. In hoofdstuk 6 is een doorkijk opgenomen naar het toekomstige beleid. Ook hierbij is gebruik gemaakt van bronnenonderzoek, aangevuld met interviews van personen die in het werkveld actief zijn.

De resultaten van het onderzoek worden in hoofdstuk 7 geanalyseerd. Hoofdstuk 8 tenslotte, is gereserveerd voor conclusies en aanbevelingen.

Termen en achtergronden

Niet alle lezers van deze thesis zullen ingewijd zijn in de termen en achtergronden van de bodemsaneringsoperatie. Voor deze lezers is in bijlage 1 een overzicht van begrippen en afkortingen opgenomen. Bovendien zijn op diverse plaatsen tekstkaders en in bijlagen inhoudelijke achtergronden en praktijkvoorbeelden van bodemsanering opgenomen.

Verwijzingen naar informatiebronnen

In bijlage 2 is in dit onderzoek een overzicht opgenomen van de gehanteerde informatiebronnen. Door middel van [volgnummer, auteur/instantie, jaar] wordt in de tekst verwezen naar deze bronnen.

2. Onderzoek

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 zijn twee belangrijke ontwikkelingen ten aanzien van bodemsanering genoemd. De eerste die aan de orde komt, is de afnemende aandacht in de samenleving, de media, de politiek en de overheidsbesturen voor bodemsanering. Deze ontwikkeling is getypeerd aan de hand van de uitspraak van de Staatssecretaris van VROM over een 'ongoing concern'. De tweede genoemde ontwikkeling is de tendens naar integraal en decentraal bodembeheer waarbinnen bodemsanering één van de pijlers is.

Deze twee constatering hebben geleid tot een probleemstelling. In paragraaf 2.2 is deze uitgewerkt in een doel- en vraagstelling. In paragraaf 2.3 is het onderwerp van onderzoek afgebakend. Vanuit deze twee paragrafen is in paragraaf 2.4 de onderzoeksopzet beschreven.

De aanleiding voor dit onderzoek ligt in de werking van de onderzoeker in combinatie met een studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. De onderzoeker is werkzaam als adviseur bodembeleid bij adviesbureau Royal Haskoning. In deze functie werkt hij voor zowel de Rijksoverheid als voor lokale overheden. De studie Bestuurskunde biedt interessante aanknopingspunten voor een effectieve implementatie van de aanstaande wijzigingen in beleid en wet- en regelgeving. In dit afstudeeronderzoek zijn deze aanknopingspunten geanalyseerd en in deze thesis beschreven.

2.2 Probleemstelling

Door de decentralisatie van taken zal in de komende jaren de verantwoordelijke bestuurslaag anders worden. Bij de eerste saneringen in het begin van de jaren '80, speelde het Rijk de centrale rol. In 2006 zijn het de 29 grootste gemeenten en de provincies, die bodemsanering tot hun takenpakket mogen rekenen. Bovendien geeft de Beleidsbrief Bodem van de Staatssecretaris van VROM een impuls aan de verdere decentralisatie van taken naar de overige gemeenten. In de komende periode zal dit in de wet- en regelgeving worden geëffectueerd.

Het is onduidelijk welke condities en maatregelen nodig zijn om de, met de Beleidsbrief Bodem geïntroduceerde, beleidsveranderingen van de Staatssecretaris van VROM effectief te laten verlopen. Deze onduidelijkheid vormt de achtergrond van dit onderzoek.

In het volgende kader is de doelstelling van het afstudeeronderzoek opgenomen. Daaronder is de vraagstelling van het onderzoek opgenomen.

Tabel 1

Afbakening bodemsanering

Bron: Milieukunde & milieubeleid [2, Van Ast, 1995]
(Paragraaf 2.3)

	Behoort wel tot de afbakening	Behoort niet toe de afbakening
Vorm van verstoring	Verontreiniging. Dit is de toevoeging van stoffen aan de bodem als gevolg van menselijk handelen waardoor functieverlies van de bodem plaatsvindt. Omdat de toevoeging zich op vele manieren voordoet, is in het milieubeleid en in de wetgeving gekozen voor een verdeling naar compartimenten.	Het onderzoek gaat niet in op de twee andere hoofdvormen van verstoring van de bodem: <ul style="list-style-type: none"> – De uitputting van de bodem door het onttrekken van materialen door de mens. Bijvoorbeeld het winnen van delfstoffen (zand, grind) of fossiele brandstoffen. – De aantasting van de bodem is het gevolg van het aanbrengen van een structuurverandering door de mens. Voorbeelden daarvan zijn het herinrichten van een landschap of een grondwaterverlaging waardoor inklinking plaatsvindt.
Compartiment	Compartiment bodem.	Compartimenten water en lucht.
Integraal of sectoraal?	Bodemsaneringsbeleid is sectoraal beleid. De wettelijke grondslag is gelegen in de Wet bodembescherming.	Er is een tendens naar integraal milieubeleid op lokaal bestuursniveau. Dat is een logische ontwikkeling gezien de samenhang binnen het totale milieusysteem.
Schaal-niveau	Bodemsanering speelt op regionaal en lokaal niveau. Verontreinigingen zijn meestal aanwezig in kleine spots, direct gerelateerd aan een verontreinigingsbron. Door verspreiding of diffuse belasting kunnen grotere gebieden verontreinigd zijn geraakt, maar zelden overschrijdt dit het regionale niveau.	Verontreinigingen in de compartimenten lucht en water hebben een invloed op hogere schaalniveaus. Hierbij worden het mondiale, continentale en fluviale niveau onderscheiden.
Stoffen	In dit onderzoek gaat het om milieu-gevaarlijke stoffen. In de operatie staan stoffen waarvoor interventiewaarden [23, VROM, 2000] zijn afgeleid.	Dit onderzoek gaat niet in op eutrofiërende stoffen , zoals (verbindingen) van stikstof, fosfor of kalium. Evenmin heeft dit onderzoek betrekking op een verontreiniging met radioactieve straling.
Beleidsvorm	Dit onderzoek beperkt zich tot het effectgericht beleid ten aanzien van de bodemverontreinigingen die zijn ontstaan in de periode voor 1 januari 1987. Het gaat om de sanering die wordt uitgevoerd nadat de bodem verontreinigd is geraakt.	Bij de inwerkingtreding van de Wet bodembescherming op 1 januari 1987 is een brongericht beleid geïntroduceerd. Volgens de zorgartikelen van de wet dient de veroorzaker van een verontreiniging alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevergd om verontreiniging (verder) te voorkomen en de bodem te herstellen.
Bestuursniveau	Nationaal bestuursniveau , waarbij de uitvoering is gedelegeerd naar de besturen van de 41 bevoegde overheden.	Het onderwerp is niet onderzocht op het Europese bestuursniveau. Evenmin is het onderzoek gericht op de uitvoeringspraktijk van het lokale bestuursniveau van één van de bevoegde overheden.

Door het hanteren van bestuurlijke inzichten en theorieën kan wellicht een bijdrage worden geleverd aan de verbetering van het toekomstige bodembeheerbeleid.

De maatschappelijke doelstelling van het onderzoek is om, door de inzet van bestuurskundige inzichten en theorieën, aanbevelingen te formuleren voor de effectieve implementatie van het toekomstige bodembeheerbeleid. Deze doelstelling moet in het licht worden gezien van de gewijzigde bestuursaandacht voor het onderwerp en de decentralisatie van bestuursverantwoordelijkheid.

De wetenschappelijke doelstelling van het onderzoek is om, door de bestudering van de praktijk van de bodemsaneringsoperatie, de gehanteerde bestuurskundige theorieën te toetsen en zo nodig aan te vullen.

Voor het bereiken van de doelstellingen is in het onderzoek gewerkt aan de hand van een onderzoeksvraag. Deze luidt als volgt: Welke condities en maatregelen zijn nodig voor een effectieve implementatie van het toekomstige bodembeleid?

2.3 Afbakening bodemsanering

De term bodemsaneringsoperatie vereist voor dit onderzoek een afbakening. Dit onderzoek volgt de afbakening die ook in het werkveld wordt gebruikt en in tabel 1 is geconcretiseerd. Voor de terminologie van deze afbakening en de tabel is aangesloten bij het boek Milieukunde & milieubeleid [2, Van Ast, 1995].

Dit onderzoek heeft betrekking op historische verontreinigingen in het compartiment bodem op lokaal en regionaal schaalniveau. Dit zijn de verontreinigingen die zijn ontstaan voor 1 januari 1987¹. Bij verontreinigingen gaat het om milieuvreemde stoffen, zoals zware metalen, bestrijdingsmiddelen, minerale olie en (gechloreerde) koolwaterstoffen. Voor de sanering van deze verontreinigingen is in de Saneringsregeling van de Wet bodembescherming sectorale wet- en regelgeving ontwikkeld. De taken en bevoegdheden zijn door de Minister gedelegeerd naar de besturen van 41 bevoegde overheden [3, VROM, 2000].

Uitgaande van deze afbakening is in de volgende paragraaf de opzet van het onderzoek uitgewerkt.

¹ Op 1 januari 1987 is in de Wet bodembescherming een wettelijke zorgplicht geïntroduceerd. Verontreinigingen die na deze datum zijn ontstaan worden nieuwe verontreinigingen genoemd.

2.4 Opzet van het onderzoek

2.4.1 Werkwijze

De onderzoeksvraag heeft betrekking op de toekomst, op het doen van aanbevelingen voor een effectieve implementatie van het toekomstige bodembeheerbeleid. Voordat deze vraag over de toekomst kan worden beantwoord, is onderzoek gedaan naar het verleden en het heden van het saneringsbeleid.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van onderstaande deelvragen. Hierbij is gebruik gemaakt van theorieonderzoek, bronnenonderzoek, verzamelde empirie en verrichte interviews.

Deelvraag 1: Waarom is er bodemsaneringsbeleid?

Volgens de aandachtsveldenmatrix van Van Ast en Geerlings [2, Van Ast, 1995] verloopt het ontstaan van (milieu)beleid aan de hand van een cyclus. De maatschappelijke erkenning van een probleem speelt daarin een centrale rol. De eerste deelvraag heeft betrekking op het ontstaan van beleid voor vervuilde bodems. Wanneer en waarom heeft de samenleving het probleem van bodemverontreiniging erkend? Waarom is er bodemsaneringsbeleid?

In hoofdstuk 4 wordt het antwoord op deze vraag toegelicht. Hierbij is gebruik gemaakt van bronnenonderzoek, waarbij beleidsdocumenten zijn geanalyseerd. Tevens is empirisch onderzoek gedaan naar de maatschappelijke acceptatie van het probleem van bodemverontreiniging. De acceptatie bepaalt de noodzaak van beleid en de wijze waarop dit beleid zich zal ontwikkelen.

Deelvraag 2: Hoe staat het beleid er momenteel voor?

Nadat een probleem door de samenleving is erkend en een oplossing in de maak is, doorloopt het beleid veelal een cyclisch proces. Winsemius [45, Winsemius, 1986] beschrijft deze processen met de beleidslevenscyclus. Voor het formuleren van aanbevelingen over het toekomstige beleid is het van belang om de huidige stand van het beleid te onderzoeken.

In hoofdstuk 5 is dat gedaan. Hierbij is gebruik gemaakt van de resultaten van de beleidsvernieuwing van het bodemsaneringsbeleid. Dit proces is onder de noemer van BEVER in de tweede helft van de jaren '90 doorlopen. Bij de beleidsvernieuwing is het beleid aangepast aan een gewijzigde vraag vanuit de maatschappij. Tot medio jaren '90 vroeg de samenleving om curatief beleid voor milieuhygiënisch ontoelaatbare situaties. Daarna brak een periode aan waarin de samenleving behoefte had aan een oplossing voor de stagnatie van maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen op vervuilde bodems.

Tevens is empirisch onderzoek gedaan naar de impact van het bodemsaneringsbeleid. Het gaat daarbij om het aantal bodemsaneringen dat in een kalenderjaar is uitgevoerd en wat daarvoor de aanleiding was. Hiervoor is gebruik gemaakt van de studies die zijn uitgevoerd ten behoeve van de Jaarverslagen bodemsanering, waarin deze impact jaarlijks wordt gemonitord. Bovendien wordt gebruik gemaakt van enquêtes uit 2005 en 2006 onder de 41 bevoegde overheden in het kader van de Wet bodembescherming. In de enquêtes staat de bestuurlijke impact van het beleid voor de ondervraagde provincies en gemeenten centraal.

Deelvraag 3: Welke betrokkenheid heeft het overheidsbestuur?

Het bestuur speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van beleid. De rol en positie van de overheid en de beschikbare middelen (beleidsinstrumenten, geld, apparaat) zijn in hoofdstuk 5 beschreven. Tevens is in hoofdstuk 5 aan de hand van bronnenonderzoek nagegaan voor welke opgaven de bevoegde overheden zijn gesteld in het bodemsaneringsbeleid en welke doelstellingen daarbij worden nagestreefd. Deze opgave voor de overheid in combinatie met de invloed die het kan uitoefenen op de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie bepalen de sturingsmogelijkheden van de overheid en de behoefte aan beleidsinstrumenten.

Deelvraag 4: Aan welk beleid is behoefte?

Het beleid voor vervuilde bodems staat aan de vooravond van een overgang van de oplossingsfase naar de beheerfase. In hoofdstuk 6 is deze ontwikkeling beschreven. Hierbij is vooral gebruik gemaakt van recente beleidsdocumenten van het ministerie van VROM en met name de Beleidsbrief Bodem [27, VROM, 2003]. Om deze behoefte in de praktijk te staven, zijn interviews verricht. Hierbij is gekozen voor personen die op het raakvlak tussen bestuur en ambtelijk apparaat werken.

Hoofdvraag: aanbevelingen voor implementatie toekomstig bodembeleid

Op basis van de verzamelde kennis en empirie van het huidige beleid en de ontwikkeling die het heeft doorgemaakt, zijn aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van het beleid geformuleerd. Hierbij is gebruik gemaakt van de bestuurskundige theorieën en inzichten, die in hoofdstuk 3 zijn toegelicht.

2.4.2 Onderzoek

Theorieonderzoek

In dit onderzoek zijn drie bestuurskundige theorieën bestudeerd voor de analyse van het bodemsaneringsbeleid:

- De eerste theorie is de **'incrementele planningmethode'** van Charles E. Lindblom. Volgens deze theorie ontwikkelt het beleid zich via kleine elkaar snel opvolgende stappen. De theorie is voor dit onderzoek interessant omdat deze de ontwikkeling van het bodemsaneringsbeleid karakteriseert.
- De **'ongekende samenleving'** van Herman van Gunsteren is de tweede theorie. Uitgangspunt van deze theorie is dat de overheid de samenleving onvoldoende kent om de gevolgen van beleidsveranderingen te voorspellen. Volgens Van Gunsteren is het beter om beslissingen over te laten aan de actoren voor wie de beslissing direct gevolgen heeft.
- De derde theorie is de **'Street level bureaucracy'** van Michael Lipsky. Hierin staat de rol van de uitvoerende ambtenaar centraal. De theorie is interessant omdat dit de ambtenaar is die, bij de decentralisering van taken en bevoegdheden, de medevormgever en uitvoerder van het bodemsaneringsbeleid zal zijn.

Naast de bovengenoemde theorieën en inzichten is in bijlage 6 gebruik gemaakt van het boek **'Public Policy Analysis'** van William N. Dunn [6, Dunn, 1981] voor de analyse van de beleidsinstrumenten in het bodemsaneringsbeleid.

Bij de interpretatie van waarom bodemsaneringsbeleid is ontstaan en hoe dat beleid zich in de loop der tijd ontwikkelt, is gebruik gemaakt van twee beleidscycli. Een onderzoeksmodel is een hulpmiddel en heeft de nodige beperkingen omdat het een gegeneraliseerde weergave is van de werkelijkheid. Enige generalisatie is onderzoekstechnisch gezien gewenst omdat de bodem en de samenleving complex is, maar ook om de praktijkervaringen van de onderzoeker te stroomlijnen.

Het bodemsaneringsbeleid kenmerkt zich door een terugtrekkende overheid en een ontwikkeling richting bodembeheerbeleid op nationaal niveau op hoofdlijnen. Een generalisatie van de werkelijkheid hoeft in dat geval voor het landelijke beleid geen probleem te zijn. Voorwaarde daarbij is dat de conclusies en aanbevelingen voor het lokale beleid zodanig zijn gesteld, dat de toekomstige vormgever van dat beleid daar een nadere invulling aan kan geven, afgestemd op de lokale omstandigheden en lokale voorkeuren.

Bovenstaande theorieën worden gebruikt voor de analyse van de wijze waarop het bodemsaneringsbeleid zich heeft ontwikkeld. Deze geven echter nog geen antwoord op 'waarom' en 'hoe' beleid ontstaat. Voor de beantwoording van deze vraag, uitgewerkt in de deelvragen 1 en 2, is gebruik gemaakt van de onderstaande beleidscycli:

- De **aandachtsveldenmatrix** van Jacko van Ast en Harry Geerlings. In deze beleidscyclus staat de erkenning van een beleidsonderwerp centraal, waardoor bestuur en samenleving besluiten tot het formuleren van beleid. In paragraaf 4.2 is de matrix toegelicht.
- De **beleidslevenscyclus** van Pieter Winsemius. Dit model beschrijft onder meer hoe de aandacht van besturen voor een beleidsonderwerp verloopt, nadat deze éénmaal door de samenleving is erkend. De cyclus is beschreven in paragraaf 5.2.

Bronnenonderzoek

De ontwikkeling van het milieu- en bodemsaneringsbeleid is bestudeerd aan de hand van, in bijlage 2 opgesomde, beleidsdocumenten. Dat heeft de basis gelegd voor de hoofdstukken 4 en 5. Tevens is de ontwikkeling van het internationale en nationale milieubesef geanalyseerd. Deze analyse is opgenomen in bijlage 4.

Empirieverzameling

In het onderzoek is gebruik gemaakt van projectrapporten van de onderzoeker uit zijn uitvoeringspraktijk bij adviesbureau Royal Haskoning. De rapporten doen verslag van, voor de overheid uitgevoerde, beleidsonderzoeken en -evaluaties. In bijlage 3 zijn deze rapporten toegelicht. De empirie die in deze projecten is verzameld, en vooral de empirie die ten grondslag heeft gelegen aan de Jaarverslagen bodemsanering van 2000 tot en met 2005, is gebruikt in de hoofdstukken 4 en 5.

Interviews

Ter verificatie van de bevindingen in dit onderzoek zijn vier interviews verricht, aan de hand van een in bijlage 10 opgenomen vragenlijst. Bij de selectie is gekozen voor personen die werken op het raakvlak tussen het bestuur en het ambtelijke apparaat, zodat ze weten hoe een bestuurder denkt maar ook zien hoe dit in de uitvoeringspraktijk van een overheidsinstantie uitpakt. Daarbij is gezocht naar personen die betrokken zijn bij de nationale bodemsaneringsoperatie, bijvoorbeeld door hun deelname aan landelijke overleggroepen.

2.5 Resumé

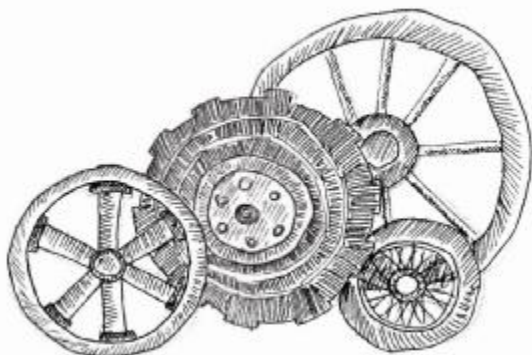
In dit hoofdstuk is de probleemstelling en de onderzoeksopzet beschreven. Bovendien is het onderwerp afgebakend en is de onderzoeksopzet beschreven. Daarmee is de basis gelegd voor het afstudeeronderzoek. In de komende vier hoofdstukken worden de resultaten van het onderzoek beschreven.

Onderstaande figuren symboliseren de drie bestuurskundige theorieën die in dit onderzoek zijn gebruikt voor de analyse van het bodemsaneringsbeleid. In hoofdstuk 3 worden deze theorieën toegelicht.



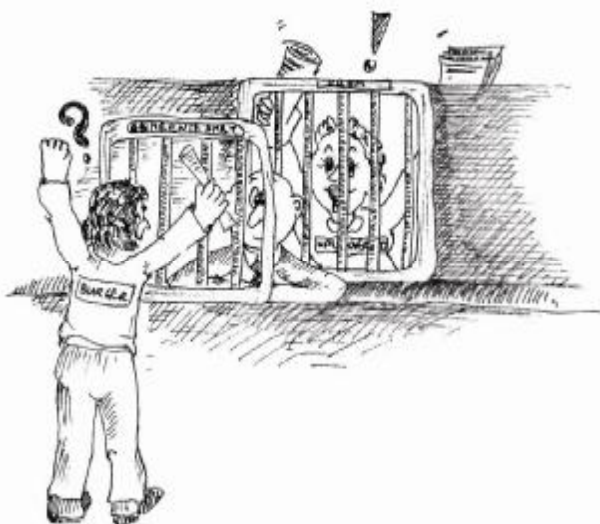
Figuur 2 Muddling through (Doormodderen)

Zoals de figuur aangeeft ontwikkelt beleid volgens deze theorie zich stap voor stap. De stappen zijn in cirkels geplaatst om te accentueren dat deze beleidsontwikkeling meestal cyclisch verloopt.



Figuur 3 Ongekende samenleving

Met deze figuur is aangegeven dat de ongekende samenleving volgens de theorie van Van Gunsteren een grote groep aan radars is. De constructie is dermate complex en dynamisch dat niet meer valt te voorspellen wat er gebeurt als één van de radars een zet krijgt.



Figuur 4 Uitvoerende ambtenaar

In deze figuur is de theorie van Lipsky gesymboliseerd. Het voorste loket is de uitvoerende ambtenaar, werkzaam bij een gemeente. Hij is aangesteld om het Rijksbeleid (het loket achter hem) uit te voeren en uit te leggen aan de vragende burger op de voorgrond.

3. Bestuurskundige theorieën en inzichten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn bestuurskundige theorieën en inzichten beschreven waarmee de ontwikkelingen in het bodemsaneringsbeleid zijn geanalyseerd. In onderstaande paragrafen komen Lindblom (paragraaf 3.2), Van Gunsteren (paragraaf 3.3) en Lipsky (paragraaf 3.4) aan de orde. Deze drie theorieën zijn op de linkerpagina gesymboliseerd aan de hand van de figuren 2 tot en met 4.

3.2 Incrementele beleidsontwikkeling

Charles E. Lindblom wordt in 1917 geboren. In zijn carrière is hij, als politiek-econoom en bestuurskundige, onder meer verbonden aan de Yale University. Hij is vooral bekend geworden om zijn theorie over 'The Science of Muddling Through'. Met deze theorie bekritiseert hij de gedachte van rationele beleidsontwikkeling. Volgens Lindblom kan beleid zich het beste stapje voor stapje ontwikkelen, mede onder invloed van wederzijdse aanpassing door de actoren die aan het beleidsproces deelnemen.

Hieronder zijn de belangrijkste elementen uit het werk van Lindblom toegelicht. De basis hiervan ligt bij zijn boek 'The intelligence of Democracy' [14, Lindblom, 1965], maar er is ook gebruik gemaakt van zijn recentere werk.

Begrensde rationaliteit

Lindblom gebruikt in zijn theorie de bounded rationality (begrensde rationaliteit) van Herbert Simon. Het is een reactie op het economisch planbeleid van de jaren '50, de overheersende politieke stroming in die tijd. Lindblom vroeg zich af waarom de overheid gebruik maakte van rationele methoden, terwijl individuen zich beperkt rationeel gedragen. Lindblom onderscheidt voor zijn theorie twee ideaaltypen van beleid maken:

- **Root method** (of Rational Comprehension Method). In dit type wordt nieuw beleid geformuleerd op basis van een volledige en rationele analyse van het probleem.
- **Branch method** (of Successive Limited Comparison Method). In dit type worden steeds kleine stapjes gezet en worden de consequenties daarvan gevolgd. Hierdoor kan worden geanticipeerd op het succes of falen van ieder stapje. Na het doorlopen van de stapjes ontstaat een samenhangend beleid.

Volgens Lindblom veronderstelt de root method dat het mogelijk is om overeenstemming te bereiken over doelen, waar vervolgens middelen aan kunnen worden toegekend. Deze methode werkt volgens Lindblom niet, omdat mensen beperkt rationeel en problemen meestal te complex zijn. Het uitgangspunt van de branch method daarentegen is dat er teveel belangen en actoren zijn om concrete en eenduidige doelen te stellen. De gebruikte middelen zijn meestal ook 'slechts' de beschikbare middelen en niet per definitie de beste middelen. De reikwijdte van de analyse van de root method is dus ook veel groter dan die van de branch method. In de branch method wordt gebruik gemaakt van praktijkervaringen en het op basis daarvan bijstellen van doelen.

Beleidsverandering in kleine stappen

In de 'Science of Muddling Through' houdt Lindblom rekening met begrensde rationaliteit. Volgens Lindblom is er te weinig tijd en informatie en ontbreekt de eensgezindheid over te behalen doelen en te volgen strategieën, om beleid te formuleren volgens een rationele planningstheorie. Lindblom vindt het beter om beleid stapje voor stapje te ontwikkelen, ofwel een incrementeel beleidsproces. Door dit proces vertoont het beleid continuïteit. De veranderingen en de consequenties van die veranderingen zijn bij iedere stap immers relatief gering.

Volgens Lindblom zijn de stappen ingebed in een proces van proefondervindelijk leren en veel minder afhankelijk van de theorie. Hij noemt drie redenen om op deze wijze te werk te gaan. Ten eerste leidt deze werkwijze tot minder complexe alternatieven omdat het nieuwe beleid sterk lijkt op het oude beleid. Ten tweede worden grote vergissingen vermeden: een verandering die achteraf niet het gewenste effect heeft gehad is relatief eenvoudig weer aan te passen. De derde reden volgens Lindblom is het gegeven dat meerdere actoren, met ieder een eigen belang, aan een beleidsproces deelnemen. Door wederzijdse aanpassing van alle betrokken partijen kan een door iedereen gedragen beleid ontstaan.

Wederzijdse aanpassing (mutual adjustment)

Lindblom stelt dat bij besluitvorming de betrokken actoren compromissen en deals moeten kunnen sluiten. Zo ontstaat beleid waar alle actoren mee kunnen leven. Bovendien hebben ze hebben elkaar in de uitvoering van het beleid nodig. Deze werkwijze noemt hij wederzijdse aanpassing.

Lindblom prefereert deze aanpak omdat het in de praktijk beter toepasbaar en logischer is. Dit geldt vooral, naar mate de complexiteit van het beleid toeneemt en de situatieomstandigheden een grotere rol gaan spelen. Verder is Lindblom van mening dat het in een complexe situatie niet mogelijk is om alle factoren te evalueren. Door wederzijdse aanpassing is het mogelijk om, met een beperktere analyse, toch te komen tot beleidsontwikkeling. De deelnemende partijen zullen elkaar bovendien aanvullen; wat de ene niet weet, is bij de ander wellicht wel bekend. Hierdoor compenseren ze elkaars tekortkoming.

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 de markt moet reguleren. Dat kan de overheid doen door regulering van de deelnemende partijen en het versterken van belangen die van nature zwak staan door het ontbreken van hulpbronnen. Op de markt ontstaat een beslissing die een weergave is van wat de samenleving zou willen. Het onderhandelingsproces is een voortdurend proces waardoor het beleid zich zal blijven ontwikkelen.

Ontwikkeling van de theorie

Sinds 'The intelligence of Democracy' hebben de ideeën van Lindblom zich in zijn latere werk doorontwikkeld. Zijn ideeën goed laten zich samenvatten in zes onderstaande proposities.

De eerste drie worden door Lindblom gebruikt om beleid te analyseren. De laatste drie proposities hebben betrekking op incrementalisme als een politiek proces. De proposities zijn:

- In het openbaar bestuur is de theoretische- en wetenschappelijke kennis van de samenhang tussen relevante variabelen beperkt.
- Beleidsmakers beperken zich doorgaans tot die variabelen, waarden, en gevolgen die voor hen een direct belang hebben en die slechts marginaal afwijken van de situatie van dat moment. Dit leidt tot een aanzienlijke simplificatie van de analyse van mogelijke beleidsalternatieven.
- Geconfronteerd met de hiervoor genoemde beperkingen in beschikbare informatie en theoretische inzichten, bestaat beleidsverandering uit een reeks van successieve beleidswijzingen. Op deze wijze kunnen de verwachte gevolgen beter worden voorspeld en onbedoelde gevolgen beter opgevangen.
- Veranderingen in politiek en beleid zijn over het algemeen slechts marginaal. Het beleid zal niet van de ene op de andere dag sterk wijzigen.
- Beleidsvorming is een proces van politieke en maatschappelijke interactie. Het bestaat uit positioneren, onderhandelen en deals sluiten. Hierbij zijn groepen betrokken met uiteenlopende en botsende belangen, die erop zijn hun eigen belangen te bevorderen en beschermen.
- Beleidsveranderingen worden niet gecoördineerd door een samenhangende, overkoepelende set doelstellingen.

3.3 Implementatie van generiek beleid in de ongekende samenleving

Herman van Gunsteren was tot 2003 hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie aan de Rijksuniversiteit Leiden. Hij was tevens lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. In zijn proefschrift 'The Quest for Control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs' [9, Van Gunsteren, 1976] bekritiseert Van Gunsteren het gebruik van generieke regels die voor de totale samenleving van toepassing zijn. Volgens Van Gunsteren is de samenleving niet maakbaar en niet voorspelbaar.

Deze kritiek is in deze paragraaf toegelicht. Na zijn proefschrift heeft Van Gunsteren onderzoek gedaan naar alternatieven.

Implementatieproblemen bij centrale regels

In het proefschrift beschrijft Van Gunsteren de problemen van overheden bij de implementatie van beleid. Hij bekritiseert daarbij de besluitvorming via het Rational-Central-Rule model. Dit model gaat uit van een beredeneerd en rationeel beleid, dat door de centrale overheid op iedereen in de samenleving van toepassing wordt verklaard. Volgens dit model zijn burgers de radars in een rationele machinerie.

Het model baseert zich op het idee dat het mogelijk is om vanuit een centraal punt de samenleving te besturen met behulp van regels die zijn afgeleid van gefundeerde kennis. Eén van de vooronderstellingen van rationele beleidsplanning is dat het bestuursrecht een instrument is om de plannen van de overheid in regels om te zetten, die vervolgens de praktijk reguleren.

Van Gunsteren beargumenteert in zijn proefschrift waarom het model niet succesvol kan zijn. Kernpunt van zijn betoog is dat deze methode onvoldoende aandacht heeft voor de specifieke omstandigheden waarin het generieke beleid in de praktijk moet functioneren. De implementatie van nieuw beleid is bij voorbaat gedoemd te mislukken, omdat er altijd omstandigheden zijn die om een specifieke oplossing vragen. Van Gunsteren is van mening dat ieder individu een eigen planning heeft, die contextgewijs is bepaald. Een collectieve planning kan niet werken, omdat deze volgens hem te weinig variatie biedt om te kunnen inspelen op individuele afwegingen en de dynamiek van de samenleving.

Van Gunsteren haalt het budgetstelsel van het Amerikaanse ministerie van Defensie als voorbeeld aan. Pogingen om het succesvolle stelsel te kopiëren naar andere Amerikaanse overheden mislukten. Dat lag niet aan het stelsel, maar "there was something wrong with the world in which it must operate".

Hieronder zijn de belangrijkste elementen uit het werk van Van Gunsteren toegelicht. Achtereenvolgens komen burgerschap, ongekende samenleving, eigen verantwoordelijkheid en lerend werken aan de orde.

Burgerschap

De stelling van Van Gunsteren in het boek 'A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Post-1989 Democracies' [10, Van Gunsteren, 1998] is dat burgerschap een taak is en dat elke bestuurder die een ambt vervult, burger is en blijft. De bestuurder heeft in deze gemeenschap dus een dubbelrol. De overheid heeft een verantwoordelijkheid voor het scheppen van de condities waarbinnen burgerschap kan groeien. Consensus over normen, waarden en deugden die van burgers verwacht mogen worden, is geen vereiste. Van Gunsteren vindt zelfs dat burgerschap pas kan bestaan bij de gratie van conflict en verschil.

Deze visie op burgerschap is een alternatief voor het Rational-Central-Rule model. Volgens Van Gunsteren heeft de nationale overheid hierin niet meer de metafoor van een machine, maar de metafoor van een complexe, vervlochten netwerksamenleving. Van Gunsteren spreekt in dit verband van 'De ongekende samenleving'. De opkomst van de netwerksamenleving wordt gestimuleerd door netwerktechnologieën, vooral op het terrein van de informatietechnologie.

Ongekende samenleving

In het boek 'Bestuur van ongekende samenleving' [11, Van Gunsteren, 1995] geeft Van Gunsteren aan, waarom het gedrag van de samenleving niet kan worden voorspeld. Volgens hem kent het bestuur de samenleving onvoldoende om te weten wat de uitwerking is van centrale regels. De overheid houdt bij het stellen van regels vast aan een herkenbare categorisering, terwijl de samenleving zich steeds minder op die manier laat indelen. Bovendien is kennis over de samenleving snel achterhaald, mede omdat deze alsmaar complexer wordt.

Door processen van ontzuiling, individualisering en emancipatie is de overzichtelijke samenleving van weleer, steeds meer een complexe en onvoorspelbare samenleving geworden. Zeker bij maatregelen binnen sectorale wetgeving is het veranderingsgedrag van de samenleving niet te voorspellen. De kans is groot dat maatregelen het beoogde effect niet bereiken. In een ongekende samenleving moet de overheid zich er bewust van zijn dat de 'besturing' van de samenleving beperkt beïnvloedbaar is door bestuur en politiek. Dit wordt versterkt door tendensen zoals decentralisatie en privatisering, waardoor meer partijen een rol in de besluitvorming krijgen. De overheid zal zich in de toekomst moeten bedienen met andere vormen van beïnvloeding, zoals procesmanagement, bestuurlijke vernieuwingen en interactieve beleidsvorming.

Eigen verantwoordelijkheid

Het dragen van eigen verantwoordelijkheid is een belangrijk element in het werk van Van Gunsteren. Eigen verantwoordelijkheid komt niet tot stand door regels te maken waarmee anderen kunnen worden gecontroleerd. Het creëren van regels leidt juist tot een behoefte om hier niet aan te hoeven voldoen. In 'The Quest for Control' geeft Van Gunsteren aan waarom mensen regels niet volgen of niet mogen volgen. In het laatste hoofdstuk van het boek is daarom een aanbeveling opgenomen om te stoppen met het produceren van centrale regels.

Iedere regel zou in de context van de situatie moeten worden beoordeeld. Deze situatie vraagt om centrale bestuurders die niet overbezorgd toekijken naar hoe de gemeenten het anders gaan doen. De gemeenten hebben juist de ruimte nodig om te gaan met de verworven verantwoordelijkheden. Het overdragen van verantwoordelijkheden aan de gemeenten kan volgens Van Gunsteren alleen succesvol verlopen als de overdrager vertrouwen heeft in de ontvanger van die verantwoordelijkheid. Niet altijd is dat vertrouwen aanwezig. Volgens de theorie kan dit worden voorkomen door in een vroeg stadium de contouren van het generieke beleid te confronteren met de dagelijkse praktijk en daarvan te leren.

Lerend werken

Naast de verantwoordelijkheid is leren een belangrijk element in het werk van Van Gunsteren. Dat gebeurt in subsystemen, omdat daar de leercapaciteit beschikbaar is en efficiënt kan worden ingespeeld op wijzigende omstandigheden. Daarvoor is de acceptatie van meerdere centra (zoals gemeenten), waarvandaan beleid wordt ontwikkeld, nodig.

3.4 Aandacht voor de uitvoerende ambtenaar

Michael Lipsky is een Amerikaanse hoogleraar in de politieke wetenschappen aan de Universiteit van Georgetown. Lipsky beschrijft in 'Street Level Bureaucracy' [15, Lipsky, 1980] de 'macht' van de uitvoerende ambtenaar ten aanzien van de uitvoering van beleid. Kernpunt van de theorie is dat de uitvoerende ambtenaar bepaalt hoe burgers of instanties het (nationale) beleid ervaren. Daarbij stelt Lipsky dat ambtenaren, om zich te beschermen tegen conflicterende en complexe doelen die gesteld worden aan het beleid en tegen de eisen van klanten ², overgaan tot aanpassing van de werkelijkheid.

De wijze waarop (bodem)beleid in de praktijk tot uitvoering komt is niet alleen een resultante van het beleid zelf, maar wordt sterk beïnvloed door de wijze waarop deze bij de burgers of instantie wordt gebracht. Niet een website en een nieuwsbrief, hoe belangrijk ook voor het aanbieden van (basis)informatie, maar de uitvoerende ambtenaar is bepalend voor het al dan niet naleven van beleid.

Uitvoerende ambtenaren

De uitvoerende ambtenaren hebben in hun werk direct en persoonlijk contact met hun klanten en kunnen in behoorlijke mate een eigen invulling geven aan hun taken. Lipsky noemt politiemensen, sociaal werkers en werkers in de gezondheidszorg als typische uitvoerende ambtenaren. Milieuambtenaren horen daar logischerwijs ook bij, omdat bodemverontreiniging onbekend of (gezondheidstechnisch dan wel financieel) voor vele van de klanten bedreigend is. De lokale gemeenteambtenaar is voor velen het eerste aanspreekpunt bij de overheid, om deze onrust kenbaar te maken.

² Dit zijn de burgers, bedrijven, overheidsinstanties waar de ambtenaar contact mee heeft.

Uitvoerende ambtenaren nemen hun beslissingen ter plekke en hun besluiten zijn op het individu of het geval gericht. De ambtenaren beschikken over een bepaalde mate van beleidsvrijheid en zijn in staat hun werk(tempo) zelf in te vullen. Hun taak bestaat voornamelijk uit het simplificeren en standaardiseren van de aanvragen van de klanten.

Bij het uitvoeren van hun taken krijgen ambtenaren te maken met onduidelijk (generiek) beleid. Het algemene doel van het generieke beleid lijkt vanzelfsprekend, maar operationele doelen zijn vaag en soms tegenstrijdig. In individuele gevallen dienen de uitvoerende ambtenaren een eigen invulling te geven aan het generieke beleid om de vraag van de klanten te kunnen beantwoorden. Daarnaast heeft de ambtenaar te maken met de top van de organisatie die hem op een bepaalde manier wil sturen. De uitvoerende ambtenaar bevindt zich tussen twee verschillende werelden doordat zowel de top van de organisatie als de klanten vragen stellen.

Beleidsruimte

De perceptie van het generieke beleid van de provincie of de gemeente (en uiteindelijk ook het rijksbeleid) wordt bij de klanten van het beleid in grote mate bepaald door het gedrag en het optreden van de uitvoerende ambtenaar. De ambtenaar is niet alleen verantwoordelijk voor het goed uitleggen van het beleid, de ambtenaar zal de klant (vaak) ook moeten geruststellen en helpen door het woud aan wet- en regelgeving. Duidelijkheid, transparantie en eenvoud moeten de uitvoerende ambtenaar helpen bij het volbrengen van de (niet altijd officiële) taak. Het beleid moet aangegeven wat de gradaties zijn van (on)bespreekbaarheid en waar de beleidsruimte voor de ambtenaar ligt.

3.5 Resumé

In dit hoofdstuk zijn bestuurskundige theorieën en inzichten beschreven die in hoofdstuk 7 worden gebruikt voor de analyse van het bodemsaneringsbeleid en het formuleren van aanbevelingen voor een effectieve implementatie van het toekomstige bodembeheerbeleid.

Alvorens de aanbevelingen kunnen worden opgesteld zijn analyses van het beleid nodig. Deze analyses hebben geleid tot de volgende hoofdstukken:

- **Het probleem:** bodemverontreiniging (hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk is de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkeling van het beleid in de afgelopen decennia beschreven.
- **De oplossing:** bodemsaneringsoperatie (hoofdstuk 5). In dit hoofdstuk komen de omstandigheid waarin het beleid zich momenteel bevindt aan de orde.
- **De toekomst:** integraal en decentraal bodembeheer (hoofdstuk 6). Dit hoofdstuk gaat in op de toekomstige ontwikkeling in het beleid, zoals dat door het ministerie van VROM (samen met andere overheden) is geformuleerd.

4. Het probleem: bodemverontreiniging

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het ontstaan van het bodemsaneringsbeleid. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de aandachtsveldenmatrix. Aan de hand van deze matrix kan worden geanalyseerd waarom (milieu)beleid ontstaat.

Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling van het beleid in de laatste decennia. Paragraaf 4.3 beschrijft hoe het probleem van bodemverontreiniging door de Nederlandse overheid is erkend. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de maatschappelijke processen die hebben geleid tot bodemverontreiniging, de processen in de bodem zelf en de effecten van de verontreiniging op mens en milieu. In het laatste deel van deze paragraaf is de erkenning van bodemverontreiniging als probleem en de omvang van de problematiek toegelicht.

De perceptie van de samenleving ten aanzien van een probleem is cruciaal voor de behoefte aan en het ontstaan van beleid. Beleid ontstaat doordat de samenleving op zoek gaat naar een oplossing voor een erkend probleem. De maatschappelijke perceptie is niet alleen belangrijk bij de start, maar ook voor de ontwikkeling die het beleid vervolgens meemaakt. Paragraaf 4.4 beschrijft de behoefte aan het beleid, waarbij gebruik is gemaakt van empirisch onderzoek naar de bezorgdheid in de samenleving over bodemvervuiling. Tevens is onderzocht hoe de media-aandacht voor het onderwerp zich heeft ontwikkeld en op welke wijze de samenleving gebruik maakt van informatie over bodemkwaliteit.

4.2 Aandachtsveldenmatrix

De aandachtsveldenmatrix geeft een verklaring van het ontstaan van beleid. Het is vooral geschikt voor de bestudering van een beleidscyclus op nationaal niveau. De aandachtsveldenmatrix is ontwikkeld door Jacko van Ast en Harry Geerlings van de Erasmus Universiteit [2, Van Ast, 1995]. In hun beleving kent de aanpak van milieubeleid zowel sociaal-wetenschappelijke als natuurwetenschappelijke aspecten.

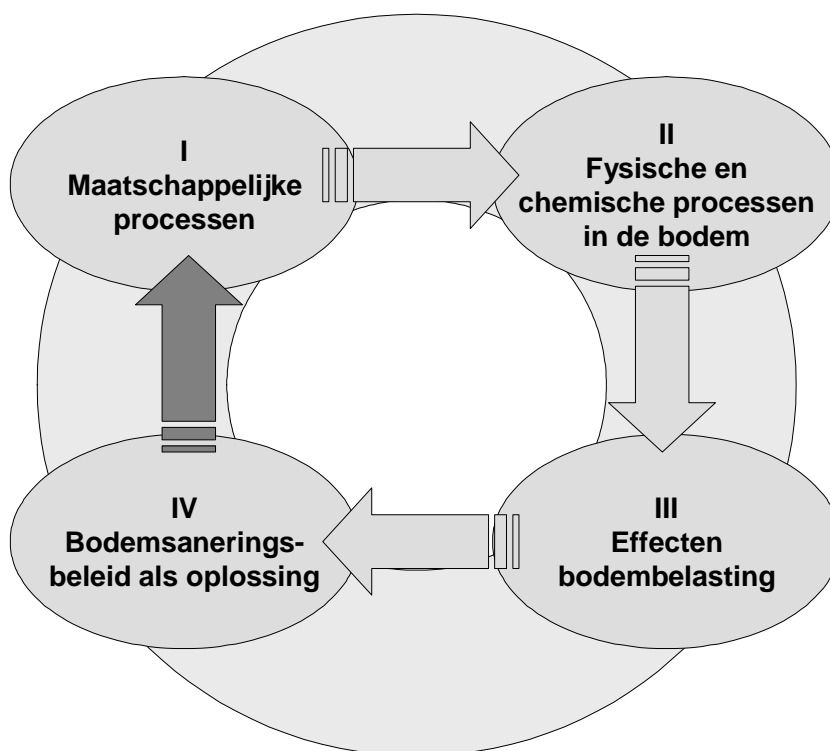
De mens is meestal de veroorzaker van milieu- en bodemverontreiniging. Het probleem dat daardoor ontstaat is van natuurwetenschappelijke aard. De milieubelasting door de mens leidt tot fysische en chemische processen in het milieu en vervolgens tot effecten voor mens en milieu en functieverlies van de bodem. Zodra de samenleving de effecten als een probleem erkent, zal deze een oplossing bedenken om de effecten te beteugelen.

De beoordeling van de effecten en de oplossingen zijn normatief van aard. De samenleving bepaalt, aan de hand van de probleemperceptie, hoe groot de behoefte aan een oplossing is. De maatschappelijke processen zijn objectief te verklaren. Op basis van bovenstaande, is in figuur 5 de indeling van de aandachtsveldenmatrix weergegeven.

De aandachtsveldenmatrix kent vier velden:

- I. Veld I staat voor de **maatschappelijke processen**, de menselijke handelingen die hebben geleid tot milieu- of bodemverontreiniging.
- II. Het tweede veld staat voor de **veranderingen in het milieu**. Deze komen voort uit fysische en chemische processen in de bodem. De processen bepalen het gedrag van de stoffen zelf, maar ook de doorwerking van verontreinigingen op de stabiliteit van bodemecosystemen en individuele soorten.
- III. In veld III staat de **beoordeling van de effecten** centraal. Zolang de samenleving de verontreinigingen en de daarmee gepaard gaande processen niet als een probleem ervaart, is de aanleiding afwezig om het probleem op te lossen.
- IV. Het vierde veld staat voor de **formulering van een oplossing**. Voor dit onderzoek is dat de Saneringsregeling van de Wet bodembescherming, die aangeeft hoe de effecten van bodemverontreinigingen dienen te worden aangepakt. De uitvoering van dit beleid vindt plaats met de nationale bodemsaneringsoperatie.

De perceptie van de samenleving over de ernst van bodemverontreiniging is volgens de matrix bepalend voor de behoefte aan een oplossing. Het veranderen of omslaan van deze behoefte zal leiden tot herziening van het beleid en kan het startsein vormen van een nieuwe beleidscyclus. Vooral de verticale donkere pijl van figuur 5 is voor dit onderzoek van belang. Deze bepaalt (mede) hoe maatschappelijke processen worden beïnvloed als onderdeel van de oplossing voor het probleem van bodemverontreiniging.



Figuur 5 Aandachtsveldenmatrix Van Ast & Geerlings

4.3 Ontwikkeling probleemerkenning

4.3.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat in op de maatschappelijke erkenning van het probleem van bodemverontreiniging. Achtereenvolgens komen de vier aandachtsvelden van de matrix van Van Ast & Geerlings aan bod.

4.3.2 Maatschappelijke processen

De afgelopen eeuwen heeft de mens de bodem belast met stoffen en afvalstoffen. Op honderdduizenden locaties in Nederland is de bodem verontreinigd door activiteiten in het verleden [12, Kernteam LDB, 2005]. Ten opzichte van begin jaren '80 is bekend dat het niet alleen gaat om de oude stortplaatsen waar overheden, oliemaatschappijen en chemieconcerns hun (chemisch) afval hebben gestort. Ook de plaatselijke fietsenmaker, de particulier met een ondergrondse olietank, de eigenaar van de witte benzinepomp en vele anderen hebben hun bijdrage aan de belasting van de bodem met verontreinigingen geleverd.

Ter illustratie is in tabel 2 een, zeker niet volledig, maar wel karakteristiek overzicht van oorzaken van bodemverontreinigingen opgesomd. Uit de tabel blijkt dat in het bodemsaneringsbeleid punt- en diffuse verontreinigingen worden onderscheiden. Een puntbron verontreinigt een klein deel van de bodem, maar wel met een relatief hoge concentratie aan stoffen. Bij een diffuse vervuiling zijn de stoffen over een groter gebied verspreid (zie tekstkader 7-1 in bijlage 7), maar zijn de concentraties gemiddeld lager. Tenslotte zijn er bodems, vooral in het stedelijke gebied, waar vele verontreinigingsbronnen aanwezig zijn en die gezamenlijk een cocktail van verschillende stoffen hebben veroorzaakt.

4.3.3 Bodemprocessen

De belasting met milieuvreemde stoffen leidt tot beïnvloeding van fysische, ecologische en chemische processen in de bodem. In bijlage 7 is hier een overzicht van opgenomen. Afhankelijk van de stofeigenschappen en de eigenschappen van de bodem hechten de stoffen zich aan bodemdeeltjes, lossen ze op in het grondwater, zullen ze zich als puur product door het bodemsysteem verspreiden of zich omzetten in de gasfase. Bovendien vinden chemische omzettingen en natuurlijke afbraak in de bodem plaats.

4.3.4 Effecten van bodemverontreiniging

Bodemverontreiniging leidt tot functieverlies van de bodem en effecten voor mens en milieu. Door grondwaterstroming kunnen verontreinigingen zich bovendien verspreiden naar kwetsbare objecten, zoals natuurgebieden en grondwateronttrekkingen voor drinkwaterbereiding. Verder komen stoffen in de voedselketen van de mens terecht. Deze verspreiden zich via het bloed door het menselijk lichaam en zullen zich in vitale organen voor de mens, zoals nieren en lever, ophopen en schadelijke effecten aanrichten.

Tabel 2

Ontstaan en oplossen van bodemverontreiniging

Bron: Medewerkers Royal Haskoning en diverse onderzoeksrapporten (Paragraaf 4.3.2)

Veroorzaking à		à Bewustwording à		à Oplossing	
Periode	Activiteit	Periode	Activiteit	Periode	Activiteit
1600 - 1800	Huisvuil, stalmest, grond en bagger wordt vanuit de grote steden door schepen vervoerd naar omringende polders waar het als ophoogmateriaal en bodemverbeteraar wordt gebruikt.	1995 - heden	Provincies en gemeenten ontwikkelen gebiedsgericht beleid voor de toemaakdekken in delen van het veenweidegebied van Utrecht en Zuid-Holland.		
1700 - 1970	Sloten worden gedempt met takkenbossen, bagger, huishoudelijk afval, bouw- en slooafval en bedrijfsafval.	1990 - heden	In de Krimpenerwaard worden slootdempingen gelokaliseerd. Landeigenaren verzamelen zich, met overheidssteun, in een gebiedsspecifieke oplossing.		
1850 - 1970	Vele bedrijfsactiviteiten leiden tot een belasting van de bodem met verontreinigingen.	1997 - heden	In archieven wordt door provincies en gemeenten onderzocht waar de afgelopen decennia bedrijfsactiviteiten hebben plaatsgevonden. Dit levert een overzicht op van 760.000 mogelijk verontreinigde locaties.		
1850 - 1970	Afvalstoffen worden, net buiten de bebouwde kom, op een hoop gegooid. Na verloop van tijd wordt de ontstane berg afgedekt met grond of bagger.	1995 - heden	De overheid onderzoekt 4.000 voormalige stortplaatsen, verspreid over heel Nederland. In de helft bevindt zich stortmateriaal. Op de andere locaties is grond, bagger en takkenbossen toegepast.		
1860 - 1960	In de gasfabriek op het huidige Griftparkterrein in Utrecht wordt gas gewonnen uit steenkool. Hierbij ontstaan afvalproducten zoals koolassen en ijzeraarde, die in grote putten in de bodem worden verwerkt.	1993 - heden	De verontreiniging onder het terrein is deels geïsoleerd van haar omgeving. Eeuwigdurende nazorg is noodzakelijk. Naast het Griftpark kent Nederland nog zo'n 150 gasfabrieksterreinen waarvan de meeste nog niet zijn gesaneerd.		
1900 - 1965	Huiseigenaren verstevigen hun erf en boeren hun koebochten en paden met de koolassen die vrijkomen bij gasfabrieken. Het materiaal is ideaal, het is keihard en er groeit nauwelijks gras of onkruid tussendoor.	1985 - heden	Het aantreffen van koolassen tijdens bodemonderzoek doet vermoeden dat een verontreiniging met zware metalen en PAK aanwezig is. Op deze locaties is een bodemonderzoek nodig om de belasting naar de bodem vast te stellen.		
1900 - 1993	Asbest is sterk, vuurvast en isoleert en wordt in gebouwen toegepast. Het komt in de bodem terecht bij calamiteiten en bij hergebruik van asbesthoudend bouw- en sloopmateriaal.	2006 - heden	Staatssecretaris Van Geel opent op 22 mei 2006 het Landelijk Meldpunt Asbest. Hier kunnen burgers de aanwezigheid van onder meer asbestwegen melden. Het meldpunt is vooral opgericht voor de omgeving van Goor en Harderwijk, waar grote asbestproductiebedrijven hebben gestaan.		
1940 - 1980	Textielreinigers hebben zinkputten in hun achtertuin waarin ze het afvalwater, met gechloreerde koolwaterstoffen, de bodem in laten zakken.	1990 - heden	Overheid en brancheorganisaties sluiten een convenant over de aanpak van grondwaterverontreinigingen. Naar verwachting gaat het om 1.500 ernstig verontreinigde locaties.		
1950 - 1970	Gemeenten storten huishoudelijk afval zonder beschermende voorzieningen. Deze stortplaatsen worden ook door bedrijven gebruikt voor het (illegaal) lozen van afval.	1980 - heden	De overheid isoleert met grote projecten de stortplaatsen van hun omgeving. Voorbeelden zijn: Merwedepolder (Dordrecht), Volgermeerpolder en Diemerzeedijk (bij Amsterdam), Coupépolder (Alphen a/d Rijn).		
1970 - 1980	De nieuwe woonwijk Lekkerkerk-West in Lekkerkerk wordt gebouwd. Bij het bouwrijp maken wordt afval gestort.	1980 - 1981	De bewoners dienen hun huizen te verlaten. Onder de woningen worden 1.600 gifvaten en alle verontreinigde grond weg gegraven.		

De Nederlandse overheid onderscheidt verschillende effecten op basis waarvan ze besluit om bodems te saneren. In bijlage 7 zijn deze effecten ingedeeld naar gezondheidseffecten, ecosysteemeffecten en verspreidingseffecten. Het zijn de elementen die ook in de beoordeling van het saneringscriterium³ centraal staan. Naast deze milieuhygiënische effecten spelen ook maatschappelijke effecten als gevolg van bodemverontreiniging. Om die reden zijn in bijlage 7 ook de financieel-economische effecten beschreven.

Beoordeling van effecten (saneringscriterium)

De effecten van bodemvervuiling worden over het algemeen beoordeeld met modelberekeningen. Aan de hand van de concentraties van verontreinigingen en de situatieomstandigheden wordt een schatting gemaakt van de mate waarin de mens of organismen aan de stoffen blootstaat. In de urgentiesystematiek (systematiek van voor 1 januari 2006) en het saneringscriterium (na 1 januari 2006), zijn deze blootstellingroutes gestandaardiseerd. Een onderzoeker heeft een uitgebreid bodemonderzoek nodig om de effecten van een verontreiniging te kunnen bepalen. Een uitgebreid onderzoek is nodig, omdat:

- De bodem (en de vervuiling) onzichtbaar is, waardoor de omvang van de vervuiling onbekend en lastig te meten is.
- Vele omgevingsfactoren de omvang van de verontreiniging bepalen en de mate waarin deze een risico is voor mens en milieu.
- Het belangrijkste kwetsbare object, de mens, zich niet voortdurend op een vervuilde locatie bevindt en ook via andere compartimenten belast wordt met verontreinigende stoffen.

Bovenstaande verklaart waarom het verband tussen bodemvervuiling en een ziek mens of een slecht ontwikkeld ecosysteem lastig te leggen is. De wetenschappelijke wereld heeft moeite om een oorzakelijk verband te bewijzen. De bewijzen die er zijn, zijn onlangs gebundeld in een rapport van het Milieu- en Natuurplanbureau [18, MNP, 2007] over de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse van de Nederlandse bodemsaneringsoperatie. Onderstaande constatering komen uit het rapport:

- Onderzoek in de Belgische Kempen heeft aangetoond dat de blootstelling aan cadmium leidt tot een grotere kans op longkanker. Het planbureau heeft berekend dat, indien de resultaten worden vertaald naar de Nederlandse situatie, dit jaarlijks leidt tot enkele honderden gevallen van longkanker.
- Volgens het planbureau zijn jaarlijks tachtig extra kankergevallen het gevolg van de aanwezigheid van benzeen in de bodems bij locaties met benzine-stations en overige brandstoffen.
- Onderzoek heeft aangetoond dat kinderen extra gevoelig zijn voor lood. Deze stof is, doordat het tot enkele jaren geleden in brandstof was opgenomen, in dichtbevolkte gebieden in hoge concentraties in de bodem aanwezig. Volgens het planbureau leiden deze verontreinigingen tot IQ-verlies bij kinderen van 0 tot 4 jaar.

Het planbureau geeft in het rapport aan dat de gezondheidseffecten voor de meeste stoffen (nog) niet zijn onderbouwd voor het doen van vergelijkbare uitspraken. Als voorbeeld wordt asbest genoemd. Dat is een stof waarvan wetenschappelijk is vastgesteld het schadelijk is voor de gezondheid. Voor het leggen van een oorzakelijke relatie tussen bodemverontreiniging met asbest en het optreden van gezondheidseffecten, is echter te weinig informatie bekend.

³ Het saneringscriterium is toegelicht in de Circulaire Saneringscriterium en Saneringsdoelstelling [29, VROM, 2006].

4.3.5 Erkenning en omvang van het probleem

In hoofdstuk 1 is ingegaan op de ontdekking van de bodemverontreiniging onder een woonwijk in Lekkerkerk. De media-aandacht, de politieke belangstelling en vooral de impact op de lokale en de nationale samenleving hebben ervoor gezorgd dat de behoefte aan een oplossing werd gevoeld. Deze oplossing is gezocht in het ontwerpen van wetgeving en beleid voor de aanpak van deze problemen. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

Een belangrijk gevolg van de erkenning van het probleem was de inventarisatie naar andere bodemgifschandalen in Nederland. Deze zogenaamde Ginjaar-inventarisatie is in 2004 herzien onder de titel Landsdekkend Beeld bodemsanering. Beide inventarisaties zijn hieronder toegelicht.

Ginjaar-inventarisatie (1982)

Direct na de vondst in Lekkerkerk is door minister Ginjaar een inventarisatie uitgevoerd naar andere probleemlocaties. Hieruit blijkt dat op circa 350 andere locaties vergelijkbare problemen spelen [12, Kernteam LDB, 2005]. Op de lijst prijken vooral stortplaatsen en gasfabrieksterreinen.

Landsdekkend Beeld bodemsanering (2004)

In de periode 2000-2004 is, naar aanleiding van een doelstelling in het Nationaal MilieubeleidsPlan 3 [20, VROM, 1997], een analyse verricht naar de omvang van het probleem in Nederland. Provincies en gemeenten hebben daarbij volgens het stappenplan in de Circulaire Landsdekkend Beeld [26, VROM, 2001] in hun archieven gespeurd naar mogelijke verontreinigingsbronnen en beschikbare bodemonderzoeken. Deze informatie is vastgelegd in bodeminformatiesystemen.

De resultaten zijn duizelingwekkend. Volgens het 'Eindrapport nulmeting werkvoorraad bodemsanering' [12, Kernteam LDB, 2005] is op 761.269 adressen een bodembedreigende activiteit uitgevoerd, die wellicht heeft geleid tot een bodemverontreiniging. Ter illustratie: 30 tot 40% van de Nederlanders woont of werkt binnen een straal van 100 meter van één van deze locaties [18, MNP, 2007].

Van de meeste locaties (circa 86 %) is alleen bekend dat er een bedrijfsactiviteit heeft plaatsgevonden die mogelijk tot bodemverontreiniging heeft geleid. Uit historisch - of bodemonderzoek moet de werkelijke aanwezigheid van vervuiling blijken. Op basis van extrapolaties in 2004 door het kernteam Landsdekkend Beeld, verwacht de overheid dat op 403.285 locaties vervolgonderzoek nodig is.

Op basis van de extrapolaties is afgeleid dat voor 60.000 tot 80.000 locaties een sanering nodig zal zijn. Tevens is geëxtrapolerd dat 14.000 locaties daarvan met spoed moeten worden gesaneerd. Het zijn extrapolaties die zijn gebaseerd op de kennis uit het verleden. Met andere woorden: de aantallen zijn geschat, maar de locaties waar het over gaat zijn niet gelokaliseerd. Een belangrijke activiteit van de bodemsaneringsoperatie op dit moment is het zoeken naar die locaties waar werkelijk sprake is van een bodemverontreiniging en waar een sanering met spoed moet worden uitgevoerd.

4.4 Maatschappelijke erkenning door de jaren heen

4.4.1 Inleiding

Uit de vorige paragraaf blijkt, na het doorlopen van de aandachtsveldenmatrix, dat bodemverontreiniging door de maatschappij is erkend als probleem. Voor het maatschappelijke draagvlak voor het beleid en voor de implementatie van nieuw beleid, is het belangrijk om te monitoren hoe de probleemerkening zich door de tijd evolueert. In het rapport 'Belang van bodemkwaliteit' [39, Vergeer, 2005] is verslag gedaan van een onderzoek naar de perceptie van de samenleving op bodemverontreiniging. Hierbij is gebruik gemaakt van diverse onderzoeken.

De meest relevante resultaten voor dit onderzoek, zijn hieronder beschreven. Achtereenvolgens komen de bezorgdheid van burgers, de media-aandacht en het gebruik van bodeminformatie aan de orde.

4.4.2 Bezorgdheid

Bezorgdheid van burgers en deskundigen

Met onderzoek van de GGD [4, De Boer, 2002] is nagegaan hoe bezorgd burgers in Nederland zijn over bodemverontreiniging en hoe zich dat verhoudt tot de bezorgdheid van bijvoorbeeld deskundigen. Uit het onderzoek van de GGD komt de ranglijst van tabel 3. Hieruit blijkt dat zowel burgers als deskundigen de meeste zorg hebben over geweld op straat. Verder valt op dat de top 3 voor burgers en deskundigen sterk op elkaar lijken. Opmerkelijk in de ranglijsten is de vrije val die bodemverontreiniging maakt, als de ranglijst van deskundigen wordt afgezet tegen de ranglijst van burgers. Burgers vinden bodemvervuiling veel gevaarlijker dan de deskundigen. Andere aspecten laten ook verschillen zien (vooral lawaai in de leefomgeving), maar die zijn niet zo groot als bij bodemverontreiniging.

Volgens tabel 3 beleven burgers de risico's van bodemverontreiniging anders dan deskundigen. De deskundigen reageren rationeel op de verontreiniging en gaan uit van de feitelijke risico's voor mens en milieu, die worden bepaald door wetenschappelijke beoordelingen. De burger reageert emotioneler: deze woont op de verontreiniging en kan als eigenaar financieel aansprakelijk worden gesteld voor de verwijdering van de verontreiniging. Dit verschil in perceptie leidt in de uitvoeringspraktijk van de operatie tot communicatieverschillen.

Bezorgdheid bewoners

In onderzoek van TNO en RIVM is nagegaan hoeveel mensen in Nederland hun woonsituatie associëren met het wonen op verontreinigde grond. Bovendien is hen gevraagd aan te geven in hoeverre ze daarvoor bezorgd zijn en hoe zich dat verhoudt tot andere milieusituaties. Uit tabel 4 blijkt dat 8% van de 1.200 respondenten het wonen op vervuilde grond in 2006 associëren met de eigen woonsituatie [18, MNP, 2006]. Dat is fors hoger dan vergelijkbaar onderzoek in 1998 en 2003, toen dit percentage op circa 1% lag [7, Franssen, 2004]. Het MNP geeft geen verklaring voor deze toename.

Tabel 3 **Top 14 Bezorgdheid over milieusituaties**

Bron: Perceptie van milieurisico's [4, De Boer, 2002]
(Paragraaf 4.4.2)

No.	Bezorgdheid burgers	No.	Bezorgdheid deskundigen (medisch milieukundigen)
1.	Geweld op straat	1.	Geweld op straat
2.	Luchtverontreiniging	2.	Roken
3.	Roken	3.	Luchtverontreiniging
4.	Bodemverontreiniging	4.	Externe veiligheid
5.	Kernenergie	5.	Lawaai in de leefomgeving
6.	Asbest	6.	Kernenergie
7.	Externe veiligheid	7.	Consumptie vlees
8.	Consumptie vlees	8.	Genetisch gemanipuleerd voedsel
9.	Genetisch gemanipuleerd voedsel	9.	Asbest
10.	Drinkwaterverontreiniging	10.	Drinkwaterverontreiniging
11.	Lawaai in de leefomgeving	11.	Bio-terrorisme
12.	Elektrisch magnetische velden	12.	Elektrisch magnetische velden
13.	Bio-terrorisme	13.	Bodemverontreiniging
14.	Mobiele telefonie	14.	Mobiele telefonie

Tabel 4 **Top 3 Associatie milieuprobleem met eigen woonsituatie**

Bron: Hinder door milieufactoren en de beoordeling van... [7, Franssen, 2004]
MKBA van de Nederlandse bodemsaneringsoperatie [18, MNP, 2006]
(Paragraaf 4.4.2)

No.		1998	2003	2006 ⁴
1.	Wonen in een drukke straat	18%	25%	
2.	Wonen in een landbouw- of bollenteeltgebied	10%	16%	
3.	Wonen in een polder onder zeeniveau of het rivierengebied	12%	15%	
...	Wonen op verontreinigde grond	0,55%	1,25%	8%

⁴ In het rapport wordt alleen het percentage voor bodem genoemd. Wel wordt aangegeven dat het onderzoek vergelijkbaar is met de onderzoeken in 2000 en 2004. Nadere gegevens over het onderzoek in 2006 zijn niet beschikbaar.

De respondenten die in het onderzoek in 2003 de woonsituatie associeerden met verontreinigde grond, hebben grote zorgen over de verontreinigingen. In hun ranglijst van meest bedreigende milieusituaties, staat bodemverontreiniging op de hoogste plaats [7, Franssen, 2004]. Deze groep maakt zich meer zorgen over de bodemkwaliteit dan over chloortreinen, kerncentrales of andere milieu- en veiligheidsproblemen.

Verondersteld wordt dat deze angst vooral voortkomt uit onbekendheid met de materie. Bewoners worden meestal slechts één keer in hun leven geconfronteerd met bodemverontreiniging. Pas in de loop der tijd leert men de betekenis van de termen kennen en kan men de effecten rationeler beoordelen. Deze ontwikkeling heeft zich onder meer voorgedaan in de Volgermeerpolder bij Amsterdam, zoals beschreven in tekstkader 5.

Bezorgdheid kopers

Door Royal Haskoning [8, Van de Griendt, 2005] is onderzocht hoe het, volgens makelaars en taxateurs, zit met de bezorgdheid van kopers van woningen voor bodemverontreiniging. Hiertoe zijn 350 makelaars en taxateurs geënquêteerd. Daarnaast zijn de sociaal-economische gevolgen van milieurisico's verkend, door te informeren naar de verwachte invloed op de waarde van woningen.

Uit het onderzoek blijkt dat niet alleen burgers en bewoners, maar ook kopers van woningen bezorgd zijn over bodemverontreiniging. Die bezorgdheid gaat verder dan die voor andere milieusituaties. Bodemverontreiniging staat volgens de makelaars en taxateurs op de eerste plaats, nog voor de aanwezigheid van een vuurwerkfabriek, een aanvliegroute of een kerncentrale.

De verklaring voor deze toppositie ligt waarschijnlijk niet alleen in de bezorgdheid over de risico's voor de volksgezondheid en het milieu. Bij aankoop van de locatie is de nieuwe eigenaar in principe ook eigenaar van de vervuilde bodem en aansprakelijk voor de eventuele saneringskosten. De kans dat de grondeigenaar moet (mee)betalen aan de bodemsanering speelt waarschijnlijk mee in de wijze waarop de toekomstige eigenaar de bodemverontreiniging ervaart. Volgens de makelaars en taxateurs heeft bodemverontreiniging dan ook een grote invloed op de waarde van een woning.

4.4.3 Media-aandacht

De media, en vooral de krant, is voor burgers een belangrijke informatiebron. Ze zijn een indicator voor de maatschappelijke aandacht en beleving van een probleem. Het aantal keren dat over een onderwerp wordt geschreven is een maat voor de publieke belangstelling. Ook de wijze waarop over het onderwerp wordt geschreven is een indicatie. Journalisten bij uitstek weten wat leeft in de samenleving en passen daar hun wijze van berichtgeving op aan.

Landelijke dagbladen

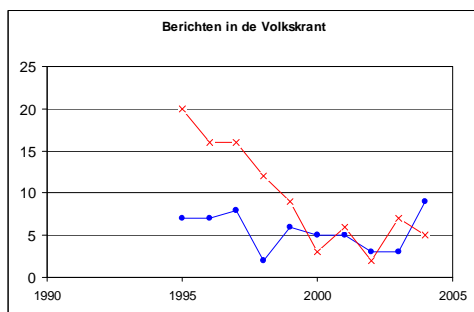
Begin jaren '80 stond bodemverontreiniging en bodemsanering vrijwel dagelijks in het nieuws. In de loop der tijd daalt het aantal berichten echter fors. Volgens figuur 6 worden in 1995 in de Volkskrant nog maar 27 berichten geteld op de twee zoektermen 'bodemverontreiniging' en 'bodemsanering'. Dat aantal is in 2005 nog verder gedaald tot de helft van het aantal in 1995. Het Algemeen Dagblad en het NRC Handelsblad laten een vergelijkbare tendens zien [39, Vergeer, 2005].

De Volgermeerpolder is één van de meest verontreinigde stortlocaties. In 1927 werd de polder in gebruik genomen als vuilstortplaats voor de gemeente Amsterdam en in de jaren '60 en '70 is veel chemisch bedrijfsafval gestort. De bodem is hierdoor verontreinigd geraakt met onder meer bestrijdingsmiddelen. De gemeente besloot begin jaren '80 tot het saneren van het gebied. Waarbij de verontreiniging zowel boven als onder het maaiveld zou worden geïsoleerd van haar omgeving.

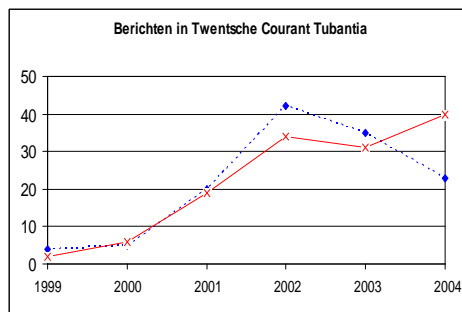
De bewoners om en nabij de Volgermeerpolder hebben zich begin jaren '80 verenigd in een burgerkomitee. Naar eigen zeggen was het voor het komitee lastig om in de besluitvorming betrokken te raken. Mede door een achterstand in informatie en kennis werd het komitee oorspronkelijk overrompeld door de gemeente. Het gevolg daarvan was een polarisatie tussen beide partijen.

Eind jaren '90 bezint de gemeente Amsterdam zich over de aanpak. De oorspronkelijke isolatie-variant werd daarbij verlaten en vervangen door een zogenaamde eco-variant. Hierin staat de landschappelijke inpassing van de stort in het veenweidegebied centraal. Deze is mogelijk, met het nieuwe bodemsaneringsbeleid en nieuwe inzichten in de milieuhygiënische risico's van de stort zelf.

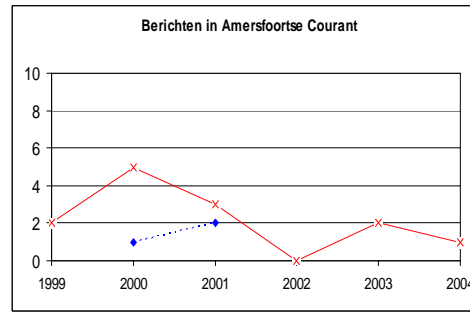
De gewijzigde aanpak werd ook mogelijk gemaakt door overleg met het burgerkomitee. De gemeente beseftte dat het draagvlak bij de burgers belangrijk was en startte daarom een communicatie-offensief. Door het beschikbaar komen van informatie én de door de gemeente gefinancierde deskundige ondersteuning veranderde het standpunt van de burgers. Liever de goedkopere en innovatieve eco-variant met veiligheid als toegevoegde randvoorwaarde dan de isolatie-variant. Belangrijk argument daarbij was de afkeer tegen de vrachtwagens die volgens de isolatie-variant over een periode van vele jaren schone grond naar de polder zou moeten aanvoeren.



Figuur 6 Berichten in Volkskrant (1995-2005) ⁵



Figuur 7 Berichten in Twentsche Courant/Tubantie (1999-2005) ⁴



Figuur 8 Berichten in Amersfoortse Courant (1999-2005) ⁴

Tabel 5 Verzoeken om bodeminformatie via bodemloket van de gemeente Utrecht in 2004
Bron: Belang van bodemkwaliteit [39, Vergeer, 2005]

No.	Aanvragers	Percentage
1.	Makelaars en taxateurs	80%
2.	Particulieren	10%
3.	Adviesbureaus	5-10%
4.	Gemeentelijke of andere overheidsinstellingen	< 2,5%
	Overigen (hypotheekverstrekkers, woningcorporaties, projectontwikkelaars)	< 1%

⁵ In deze figuren geeft de lijn met de kruizen het aantal zoektermen op het woord "bodemsanering" weer. De lijn met puntjes geeft aan hoe vaak de zoekterm "bodemverontreiniging" is aangetroffen.

Regionale bladen

Het verloop van het aantal berichten in de regionale kranten is minder duidelijk dan van de landelijke dagbladen. Uit het onderzoek voor 'Belang van bodemkwaliteit' blijkt dat de berichtgeving van regio tot regio, onder invloed van een bodemverontreiniging die in de plaatselijke samenleving sterk opspeelt, kan verschillen [39, Vergeer, 2005].

In figuur 8 is zichtbaar dat het aantal berichten in de Amersfoortse Courant niet meer is dan een paar berichten per jaar. Volgens figuur 7 is de berichtgeving in de Twentsche Courant / Tubantia de afgelopen jaren juist sterk toegenomen. Navraag bij de redactie van de krant leert dat de toegenomen aandacht in de Twentsche Courant / Tubantia het gevolg is van het aantreffen van asbestwegen in de gemeente Goor.

4.4.4 Digitale bodemloketten

Uit een enquête van PinkRocade en Adogis [31, PinkRocade, 2004] onder de bevoegde overheden blijkt dat in 2004 ruim de helft van hen beschikt over een publieke voorziening voor bodeminformatie via internet. Tweederde van de overige bevoegde overheden geeft aan het voornemen te hebben om een dergelijke voorziening te creëren of is men daar mee bezig.

Eén van de eerste overheden met een informatievoorziening was de gemeente Utrecht. Uit navraag bij de gemeente blijkt dat in 2004 ruim 8.500 aanvragen om informatie met het digitale bodemloket zijn binnengekomen [39, Vergeer, 2005]. Uit een analyse blijkt dat, als rekening wordt gehouden met het aantal adressen waarvoor twee of meerdere keren bodeminformatie is opgevraagd, bij meer dan 80% van alle transacties in de gemeente Utrecht ⁶ vooraf wordt geïnformeerd naar de kwaliteit van grond en grondwater. In 2002 was dat percentage nog 70%. Uit tabel 5 blijkt dat vooral taxateurs en makelaars bodeminformatie bij de gemeente opvragen.

4.5 Resumé

Uit dit onderzoek blijkt dat bodemverontreiniging begin jaren '80 als probleem door de samenleving is erkend, nadat onder een woonwijk in Lekkerkerk gifvaten werden aangetroffen. Indicatoren voor deze erkenning zijn niet alleen het rumoer dat ontstond in de media, de politiek en de samenleving, maar ook door de gevolgen die het had op de ontwikkeling van beleid en (nood)wetgeving. De meeste vervuiling van de bodem heeft echter vooral voor de jaren '80 plaatsgevonden. Een incident, met veel media-aandacht en politieke belangstelling, zorgde ervoor dat de behoefte aan wetgeving, beleid en inzicht in de omvang van de problematiek ontstond.

Voor de ontwikkeling van beleid is het belangrijk te weten of het probleem van bodemverontreiniging nog steeds leeft. Hiervoor is gebruik gemaakt van onderzoek, dat is uitgevoerd in het kader van de Maatschappelijke Indicator bodemsanering en heeft geleid tot het rapport 'Belang van bodemkwaliteit'. Uit dit onderzoek blijkt dat de media-aandacht, die mede een maat is voor de politieke belangstelling voor een onderwerp, door de jaren is afgenomen.

⁶ Volgens het Kadaster in Utrecht hebben in 2004 circa 7.500 transacties plaatsgevonden.

De bezorgdheid van burgers, die direct betrokken zijn bij een vervuilde locatie, blijft echter groot. Het gaat daarbij vooral om de bezorgdheid over de consequenties van bodemverontreiniging in de directe leefomgeving. Deze bezorgdheid komt niet alleen voort uit angst voor de eigen gezondheid, maar is ook gebaseerd op financiële motieven.

De betere beschikbaarheid van bodemdata, dankzij de inventarisaties van het Landsdekkend Beeld bodemsanering, speelt een belangrijke rol. Uit onderzoek van het MNP blijkt dat 30 tot 40 % van de Nederlanders woont of werkt in de nabijheid van bodemverontreiniging. Dit hoofdstuk laat zien dat in snel tempo steeds meer Nederlanders een bodemverontreiniging in hun eigen omgeving ontdekken, doordat hun makelaars en taxateurs bij transacties van onroerende zaken gebruik maken van bodeminformatie. Het geeft onrust, die vooral bij de direct betrokkenen speelt.

Bovenstaande geeft aan dat de behoefte aan beleid voor bodemverontreiniging in de samenleving aan het veranderen is. De behoefte aan een oplossing voor gifschandalen maakt plaats voor behoefte aan een oplossing voor het kunnen wonen en werken op verontreinigde bodems. Deze oplossing vraagt speciale aandacht voor eigenaren van vervuilde locaties, die naast hun bezorgdheid over een gezonde leefomgeving ook de financiële consequenties voelen.

Bodembeleid dat aan deze behoefte een oplossing biedt, tendeeert naar een beheerfase. Het toekomstige bodembeheerbeleid komt in hoofdstuk 6 aan bod. Voor het doen van aanbevelingen voor een effectieve implementatie van dit beheerbeleid is het van belang om te analyseren hoe het huidige beleid ten aanzien van vervuilde bodems eruit ziet. Deze analyse komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

5. De oplossing: bodemsaneringsoperatie

5.1 Inleiding

De oplossing van bodemverontreiniging is begin jaren '80 gezocht in een bodemsaneringsoperatie. Wetgeving en beleid boden een kader voor een operatie, die oorspronkelijk was ingericht op de 350 locaties van de Ginjaar-inventarisatie. Gedurende de decennia die daarop volgden is dit aantal echter sterk gegroeid. Deze groei en de gewijzigde perceptie op het probleem hebben ervoor gezorgd dat het bodemsaneringsbeleid voortdurend in ontwikkeling is geweest.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de stadia die het bodemsaneringsbeleid, heeft doorlopen. Voor de beschrijving is de beleidslevenscyclus van Winsemius aangehouden. Deze cyclus is in paragraaf 5.2 toegelicht.

In de paragrafen 5.3 en 5.4 zijn de fasen van beleidformulering en het uitwerken van een oplossing toegelicht. In paragraaf 5.4 is bovendien empirie opgenomen over het huidige bodemsaneringsbeleid en de in uitvoering zijnde operatie. Aan het eind van het hoofdstuk wordt ingegaan op de ervaringen van de overheid met het beleid, waarbij gebruik is gemaakt van een enquête onder de bevoegde overheden van de Wet bodembescherming.

5.2 Beleidslevenscyclus

De tweede gehanteerde beleidscyclus is ontleend aan het analysemodel van Pieter Winsemius uit het boek 'Gast in eigen huis' [45, Winsemius, 1986]. Winsemius beschrijft het traject voor een milieuvraagstuk om te worden tot een onderwerp van beleid. Het traject start nadat het onderwerp als probleem is erkend. Daarmee zoemt het model van Winsemius in op aandachtsveld IV van Van Ast & Geerlings.

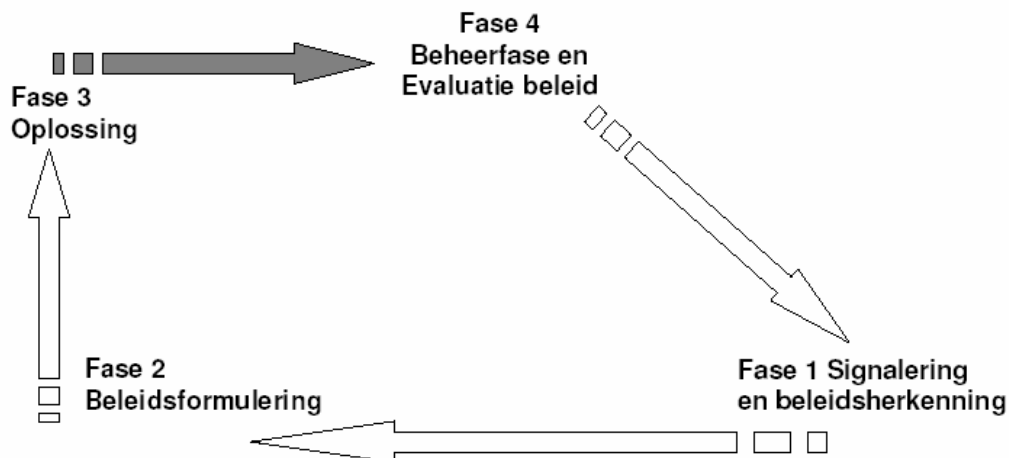
Het model van Winsemius is weergegeven in figuur 9 en werkt aan de hand van een beleidslevenscyclus. Deze cyclus kent vier fasen:

1. De **erkenningsfase**, waarin signalen uit de maatschappij door de politiek worden herkend als een beleidsprobleem. In de fase daarvoor is het politiek belang van het onderwerp nog beperkt.
2. De **beleidsformuleringsfase**, waarin aan consensus wordt gewerkt over de aard van het probleem, beleidsdoelen en mogelijke maatregelen. In deze fase stijgt het politiek belang.
3. De **oplossingsfase**, waarin een oplossing wordt gekozen en ingevoerd. In deze fase neemt de politieke belangstelling af. Wat volgt is een periode waarin het probleem wordt gemanaged. Het probleem verschuift min of meer van de politieke arena naar het ambtelijke domein.
4. De **evaluatie- en beheerfase**, waarin de doelbereiking wordt gemonitord en het uitgevoerde beleid wordt gehandhaafd en geëvalueerd. In deze fase neemt het politiek belang verder af. Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of de maatregelen het probleem hebben verholpen. Als dat niet het geval is, dan kan een nieuwe cyclus gestart worden voor nieuw beleid.

In dit onderzoek is de donkere pijl van figuur 9 belangrijk. Het saneringsbeleid is een oplossing voor het probleem van bodemverontreiniging. In een volgende fase, de evaluatiefase, dient te worden vastgesteld of het beheer van het probleem in werking kan treden, dan wel dat een nieuwe beleidscyclus moet worden gestart voor de (hernieuwde) aanpak van het probleem.

Volgens Winsemius komt de overheid vaak al halverwege de derde fase tot inzicht dat de bestaande aanpak niet of te laat tot het gewenste resultaat leidt. In feite ontstaat dan, een nieuw vraagstuk waarvoor het bestaande beleid geen oplossing blijkt te kunnen bieden. Volgens Winsemius dient de lopende beleidslevenscyclus dan te worden afgebroken en is een nieuwe beleidsgeneratie nodig.

Winsemius verbindt in zijn boek aan de beleidslevenscyclus ook conclusies over het ambtelijke apparaat en over de mensen die de cyclus vormgeven en door-maken. Omdat de benodigde deskundigheid en cultuur per fase verschilt, is een overdracht van verantwoordelijkheden noodzakelijk. Volgens Winsemius vindt deze overdracht vaak te laat of niet plaats. Winsemius acht het wenselijk om vroegtijdig concrete afspraken te maken over het tijdstip van een overdracht.



Figuur 9 Beleidslevenscyclus Winsemius

5.3 Beleidsformuleringsfase

Bij de start van de beleidsformuleringsfase heeft Minister Ginjaar een inventarisatie uitgevoerd naar de omvang van het probleem en is wetgeving en beleid ontwikkeld. De beleidsformuleringsfase is vervolgens uitgevoerd onder een hoge bestuursaandacht. Het beleidsonderwerp behoorde begin jaren '80 tot de directe verantwoordelijkheid van de Minister. Het onderwerp was bovendien veel in het nieuws, zoals zichtbaar is gemaakt in de documentaire van het TV-programma *Andere Tijden* over Lekkerkerk.

Ontwikkeling wetgeving

Na de ontdekking van Lekkerkerk en de Ginjaar-inventarisatie is in 1982 de Interimwet bodemsanering vastgesteld. Met deze noodwet werd beoogd om in één generatie af te rekenen met bodemverontreiniging.

De Wet bodembescherming is vanaf 1987 in fasen in werking getreden. Hierin stonden voor de, op dat moment, **bestaande bodemverontreinigingen**⁷ twee zaken centraal: het inventariseren van andere te saneren locaties en het voorbereiden van de saneringen. In 1995 is de Saneringsregeling in de Wet bodembescherming opgenomen, waarna de Interimwet bodemsanering is ingetrokken.

Inventarisaties naar omvang

In 1982 en 2004 zijn inventarisaties naar de omvang van de problematiek uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn in paragraaf 4.3.5 opgenomen. In 1982 lag de focus van de inventarisatie op de grootste gifschandalen. Deze focus was in 2004 fors breder. Bij deze inventarisatie zijn alle locaties geïnventariseerd waar mogelijk een bodemverontreiniging kan zijn ontstaan. Het verschil in de focus van beide inventarisaties toont dat de perceptie op probleem in de loop der tijd sterk is gewijzigd.

Beleidsontwikkeling en -uitvoering

De ontwikkeling van wetgeving voor bodemsanering tot medio jaren '90 is uitgevoerd in een periode dat milieu- en bodemverontreiniging hoog op de politieke agenda stond. In Nederland hoefde niemand te worden overtuigd van de noodzaak van de aanpak, ondanks de onbekendheid met de totale omvang van het probleem. De consequentie van deze periode is dat de procedures van de Saneringsregeling, met de impact van het gifschandaal in Lekkerkerk in het achterhoofd, zwaar zijn opgezet.

Medio jaren '90 is de behoefte aan beleid gewijzigd. De procedures van de Saneringsregeling leidde tot de stagnatie van ruimtelijke en maatschappelijke processen [42, Welschen, 1993]. Bouwprojecten moesten bijvoorbeeld worden stilgelegd omdat tijdens het graven de grond verontreinigde bleek te zijn. Deze stagnatie leidde tot een beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER) bij het ministerie van VROM. De lokale overheden ontwikkelden bovendien actief bodembeheer waarin ze het bodembeleid afstemden op de lokale situatie. In bijlage 5 worden BEVER en actief bodembeheer nader toegelicht.

Hoewel alle overheidslagen rond de eeuwwisseling hadden ingestemd met een aanpassing van het nationale beleid, zijn de resultaten van BEVER pas op 1 januari 2006 in de Wet bodembescherming geïmplementeerd. Tot die tijd is met het nieuwe beleid gewerkt aan de hand van Ministeriele regelingen, Circulaires en publicaties.

In 2003 is door het ministerie van VROM een ontwikkeling gestart ten aanzien van integraal en decentraal bodembeheer. De Beleidsbrief Bodem [27, VROM, 2003] is daarin het symbool geweest. De verantwoordelijk voor vervuilde bodems wordt zoveel als mogelijk op het laagst doelmatige bestuursniveau neergelegd omdat daar de interactie met ruimtelijke ordening en andere milieu- en bodemthema's kan plaatsvinden. In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op dit toekomstige beleid.

⁷ Het creëren van wetgeving voor de sanering van vervuilde bodems was de eerste wettelijke maatregel. De tweede maatregel was de introductie van het zorgplichtbeginsel. Bij de inwerkingtreding van de Wet bodembescherming in 1987, is deze zorgplicht voor de bodem wettelijk verankerd. Deze maatregel grijpt direct in op de maatschappelijke processen. Verontreinigingen die na 1 januari 1987 ontstaan (de **nieuwe verontreinigingen**), zullen door de veroorzaker direct uit de bodem moeten worden verwijderd. Gevolg hiervan is dat bedrijven bodembeschermende voorzieningen aanleggen. De overheid ziet door middel van vergunningen in het kader van de Wet milieubeheer toe op de bescherming van de bodem.

Een schoolvoorbeeld van een ernstige verontreiniging die met spoed moet worden gesaneerd, vormt de textielreiniger die in de jaren '80 een bodemverontreiniging met gechloreerde oplosmiddelen heeft veroorzaakt. Door lekkages in de riolering, morsverliezen tijdens het wasproces of doordat afvalwater in zogenaamde zinkbakken in de bodem is weggezakt, zijn bodemverontreinigingen met de stoffen trichlooretheen ('tri') en tetrachlooretheen ('per') ontstaan.

Deze verontreinigingen kunnen zich, door hun specifieke stoffeigenschappen, relatief snel door de bodem verspreiden. Doordat de stoffen relatief zwaar zijn, hebben deze stoffen de neiging om vooral in de diepte te verspreiden. In zandige bodems kunnen deze stoffen zich snel op grote diepte bevinden. De verontreinigingen bedreigen daar het grondwater en het toekomstige drinkwater. Maar ook vlakbij het maaiveld kunnen de verontreinigingen voor ongewenste effecten zorgen. Door vervluchtiging (bodemgassen) kunnen deze stoffen via kruipruimten in de binnenlucht van woningen of bedrijfsruimten terechtkomen. Een dergelijke situatie vraagt om directe actie!

Voordat tot actie kan worden overgegaan, dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

- Welke van de duizenden (voormalige) textielreinigers hebben afvalwater in hun bodem (onbewust dan wel bewust) laten lekken?
- Welke van de textielreinigers hebben in hun productieproces gechloreerde koolwaterstoffen gebruikt?
- Kan de exacte locatie van de chemische wasserij nog worden achterhaald, gezien de vele adreswijzigingen die in de jaren '60 en '70 zijn doorgevoerd?
- Kan de veroorzaker van de verontreiniging juridisch worden aangesproken op het verrichten van onderzoek en sanering, zoals de wet dat voorschrijft op basis van het principe van de vervuiler betaalt?
- Kan het bedrijf, en in het geval van textielreinigers is dat vaak een familiebedrijf, het onderzoek of de sanering financieel dragen?

Bovenstaande geeft aan dat de overheid veel juridisch speurwerk moet verrichten om de te saneren locaties te selecteren, nog voordat een bodemonderzoek de daadwerkelijke aanwezigheid van een verontreiniging heeft aangetoond. Volgens de wet dient de overheid eerst te onderzoeken of de eventuele veroorzaker juridisch kan worden aangesproken. Als blijkt dat dit niet het geval is, dan kan de overheid zelf overgaan tot bodemonderzoek en een eventuele sanering om ongewenste effecten van de verontreiniging te beheersen.

5.4 Oplossingsfase

5.4.1 Bodemsaneringsoperatie

De bodemsaneringsoperatie is oorspronkelijk gestart om de 350 locaties van de inventarisatie uit 1982 te saneren. Uit voorgaande paragraaf blijkt dat sindsdien meer informatie bekend is geworden over de totale omvang van de operatie en de effecten van bodemverontreiniging. In deze paragraaf is de doelstelling van de saneringsoperatie toegelicht en is aangegeven welke saneringsdoelstellingen op verontreinigde locaties en gebieden worden nagestreefd.

Doelstelling Nationaal MilieubeleidsPlan

De doelstelling van de bodemsaneringsoperatie is opgenomen in het Nationaal MilieubeleidsPlan 3 [20, VROM, 1997]. Hierin zijn voor bodemsanering twee doelstellingen genoemd. De eerste doelstelling is het verkrijgen van een indruk van het totaal aantal bodemverontreinigingen in Nederland, het zogenaamde Landsdekkend Beeld bodemsanering. Hiermee kan het aantal noodzakelijke onderzoeken en saneringen worden geschat. De bevoegde overheden hebben deze doelstelling op tijd, namelijk voor 2005, weten te realiseren.

De tweede doelstelling is om voor 2030 de totale bodemproblematiek te beheersen ⁸ (de '2030-doelstelling'). Het gaat daarbij om het beheersen van de effecten voor mens en milieu bij het huidige gebruik, het toekomstig gebruik en tijdens het gebruikrijp maken van locaties. Overheden kunnen de onderzoeken en saneringen over de periode tot 2030 programmeren. Het ministerie van VROM heeft hiervoor een bedrag van 4,5 miljard euro tot 2030 beschikbaar gesteld ⁹. Dit budget is een kwart van de geraamde kosten van de operatie [12, Kernteam LDB, 2005].

Extra doelstelling

De Staatssecretaris van VROM heeft de Tweede Kamer in 2005 een brief [28, VROM, 2005] over het Landsdekkend Beeld bodemsanering gezonden. Hij geeft daarin aan dat de Rijksoverheid ernaar streeft om voor 2015 alle locaties die het saneringscriterium overschrijden, te hebben gesaneerd of beheerst (de '2015-doelstelling'). Hiermee is in de aanpak van bodemsanering een extra mijlpaal geïntroduceerd ten aanzien van risicobeheersing.

Zoektocht naar 14.000 locaties

Niet altijd leidt een verontreiniging tot de effecten, die een directe aanpak noodzakelijk maken. In veel situaties is de verontreiniging door de aanwezigheid van een asfaltlaag of door een diepe ligging in de bodem, geen direct gevaar voor de volksgezondheid of het milieu. Deze effecten kunnen bij een functiewijziging wel gaan optreden, bijvoorbeeld omdat de asfaltlaag wordt verwijderd voor het creëren van een speelveld. Door de functiewijziging komt de verontreiniging bij het gebruikrijp maken van de bodem letterlijk bloot te liggen en kan een sanering (alsnog) noodzakelijk worden.

⁸ In het NMP is het jaartal 2023 genoemd. Vanwege bezuinigingen op het overheidsbudget voor bodemsanering is, zoals blijkt uit de speech van de Staatssecretaris van bijlage 8, het bereiken van de doelstelling inmiddels met 7 jaren uitgesteld.

⁹ Dit geld wordt aan de bevoegde overheden beschikbaar gesteld door vijfjarenprogramma's. In bijlage 4 is beschreven hoe deze budgetverdeling en de verantwoording van bestede middelen wordt uitgevoerd.

Functiegericht saneren van de bovengrond (grondverontreinigingen)

In de bovengrond, de bodemlaag tot 1 á 2 meter beneden maaiveld, bevinden de verontreinigingen zich in de onverzadigde zone. Het zijn meestal de verbindingen die zich eenvoudig aan bodemdeeltjes hechten, zoals zware metalen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen. Deze verontreinigingen worden immobiel genoemd, omdat ze zich eenvoudig vastleggen in de bodem.

In de publicatie 'Van Trechter naar Zeef' [21, VROM, 1999] is de saneringsdoelstelling voor de bovengrond toegelicht. Hierin staat dat, gezien de immobiliteit van deze verontreinigingen, het aanbrengen van een leeflaag volstaat als alternatief op de volledige verwijdering van een verontreiniging. De leeflaag is een laag grond met een afsluitende folie in woongebieden of een asfaltverharding in industriële gebieden of bij infrastructuur, waardoor de verontreiniging van de mens is geïsoleerd.

Kosteneffectief saneren van de ondergrond (grondwaterverontreinigingen)

Het bodemsaneringsbeleid voor verontreinigingen in de bodemlaag vanaf 1 á 2 meter beneden maaiveld is opgenomen in het document 'Afwegingsproces voor de aanpak van mobiele verontreinigingen in de ondergrond' [25, VROM, 2001]. Deze aanpak kent een saneringsladder met vijf treden ontworpen voor de aanpak van grondwaterverontreinigingen. Het beleid is in eerste instantie gericht op het bereiken van een volledige of multifunctioneel verwijdering van de verontreiniging. In dat geval blijven geen restverontreinigingen in de bodem achter en kunnen nazorgmaatregelen achterwege blijven. Het is trede 1 van de ladder. Omdat op basis van technische haalbaarheid of kosteneffectiviteit deze saneringsdoelstelling niet voor iedere bodemverontreiniging haalbaar is, staat de wetgever ook maatregelen toe die voldoen aan de treden 2 of 3. In deze treden wordt gestreefd naar het bereiken van een stabiele eindsituatie binnen 30 jaar. Voor een aantal grondwaterverontreinigingen is een stabiele eindsituatie om kosteneffectieve redenen niet haalbaar. Daarvoor resteert de treden 4 en 5.

Hoe hoger op de ladder, des te zwaarder zijn de noodzakelijke beheersmaatregelen. Voor sommige locaties kan zelfs eeuwigdurende actieve nazorg noodzakelijk zijn.

Langs de Hollandsche IJssel zijn diverse buitendijks gelegen gebieden (de zogenaamde zellingen) midden jaren '50 opgehoogd door het opbrengen van afval en een afsluitende kleilaag. Hiermee werd het gebied geschikt gemaakt voor de bouw van woningen en bedrijven. Voor het ophogen wordt voornamelijk bouw- en sloopafval gebruikt uit de regio Rotterdam, maar er is ook chemisch afval gestort. Vanaf het begin is er zeer veel stankoverlast voor de bewoners van Gouderak. Vooral de bestrijdingsmiddelen endrin en dieldrin zijn de boosdoeners. Ondanks deze signalen wordt in 1960 op één van de zellingen de eerste paal geslagen voor een nieuwe woonwijk: de Zellingwijk.

De ontdekking van de gifvaten in Lekkerkerk in 1979 zorgt ervoor dat de overheid de stort onder de Zellingwijk in onderzoek neemt. Uit diverse onderzoeken blijkt een ernstige bodemverontreiniging. In de kruipruimten van de woningen worden sporen van bestrijdingsmiddelen gevonden. Bovendien wordt ontdekt dat de bodemverontreiniging lekt naar de Hollandsche IJssel.

Van een snelle sanering is echter geen sprake. Het overzicht van vele bodemverontreinigingen in Nederland en het beruchte 'Gouderak-arrest van de Hoge Raad' werken verlamdend op de snelheid van aanpak. Volgens dit arrest kan de overheid geen bodemsaneringskosten verhalen op de veroorzakers van voor 1975 ontstane verontreinigingen. Dit arrest had betrekking op de Zellingwijk, maar heeft verstrekkende gevolgen gehad voor het bodemsaneringsbeleid.

In 1983 lukt het de overheid om de woningen te verwerven en wordt gestart met de sloop van de woningen. Besloten wordt tot het treffen van tijdelijke maatregelen, in afwachting van een sanering. Er ontstaat een open gebied met een afdekkende asfaltlaag en de aanleg van een asfalttalud langs de Hollandsche IJssel. Sinds die tijd is het gebied in gebruik als parkeerterrein van vrachtwagens.

Dit is medio 2007 nog altijd de situatie. Nog steeds ligt er het open gebied direct naast de bebouwde kom van Gouderak. De vrachtwagens zijn wel verdwenen, omdat de bodemsanering in de tweede helft van 2007 zal gaan starten. In de loop der jaren zijn daarvoor de plannen uitgewerkt. Er komen 49 koopwoningen en 23 huurappartementen, een (passanten)haven en een natuurgebied.

De Rijksoverheid verwacht tot 2015 nodig te hebben om voor ruim 400.000 locaties één of meer stappen in de bodemsaneringketen te hebben doorlopen. Deze stappen zijn nodig om te komen tot een overzicht van de locaties die moeten worden gesaneerd omdat daar, bij het huidige gebruik, sprake is van een overschrijding van het saneringscriterium. Op basis van extrapolaties wordt verwacht dat dit criterium op 14.000 locaties [28, VROM, 2005] wordt overschreden. In de zoektocht is veel historisch onderzoek en bodemonderzoek nodig. Bovendien vergt dit voor iedere locatie een juridische zoekacties naar wie verantwoordelijk is voor het initiëren van de aanpak.

Het is een lange tocht die moet worden doorlopen, voordat de locaties kunnen worden geselecteerd waarvoor een sanering noodzakelijk is. Ter illustratie daarvan is in tekstkader 6 de zoektocht verwoord in de categorie van textiel-reinigers. De beschrijving maakt duidelijk dat de overheid een juridische zoekactie naar de mogelijke aansprakelijkheid van de veroorzaker en de eigenaar moet verrichten, voordat een bodemonderzoek naar de aanwezigheid van verontreinigingen kan worden gestart.

5.4.2 Doelstelling voor vervuilde bodems

Nieuwe saneringsdoelstellingen per 1 januari 2006

Eén van de onderdelen van de, op 1 januari 2006 doorgevoerde, aanpassing van de Wet bodembescherming was de wijziging van de saneringsdoelstelling voor verontreinigde locaties. Vanaf deze datum is de oorspronkelijke multifunctionele aanpak, die voorschrijft dat alle verontreinigingen uit de bodem van een locatie moeten worden verwijderd, vervangen door het functiegericht en kosteneffectief saneren. De nieuwe doelstelling is in tekstkader 7 toegelicht. De wetgever staat in deze aanpak toe dat, onder voorwaarden, bij de sanering een deel van de verontreiniging in de bodem achterblijft.

De doelstelling van functiegericht en kosteneffectief sanering is het geschikt maken van de bodem voor het huidige of het gewenste gebruik. De wetswijziging is ingegeven doordat in veel situaties bleek dat volledige verwijdering technisch niet haalbaar of onevenredig duur was. Met de nieuwe saneringsdoelstellingen wordt het beschikbare geld efficiënter ingezet en kunnen meer locaties worden gesaneerd.

Lekkerkerk geen schoolvoorbeeld

De sanering van de woonwijk Lekkerkerk-West was een multifunctionele én een dure sanering. De sanering heeft 72,5 miljoen euro gekost en veel daarvan moet worden beschouwd als 'leergeld', zo geeft de voormalig hoofdinspecteur van Gezondheid aan in de TV-uitzending van 'Andere Tijden'. Dit citaat is afkomstig uit een tekstsamenvatting van de uitzending, die in bijlage 8 is opgenomen.

Lekkerkerk is niet hét schoolvoorbeeld van bodemsanering. Het heeft, achteraf beschouwd, het 'geluk' gehad de eerste te zijn. De saneringen erna hebben zeker niet dezelfde route kunnen volgen. Ter illustratie is in tekstkader 8 de Zellingwijk in Gouderak toegelicht. In alles lijkt het op Lekkerkerk. Het is een generatiegenoot en bevindt zich eveneens in de Krimpenerwaard, het betreft ook een woonwijk op een stortplaats, het heeft een vergelijkbare onrust teweeggebracht en ook hier is de Koningin op bezoek geweest. Toch is de aanpak in Gouderak anders dan in Lekkerkerk. De sanering moet zelfs nog starten. Als de vroegere bewoners nog van die terugkeergarantie gebruik willen maken dan kunnen ze in 2009, bijna een kwart eeuw nadat ze hun woningen hebben moeten verlaten, terugkeren in de gesaneerde wijk.

Tekstkader 9

Grootschalige grondwaterverontreiniging in het Gooi
Bron: Medewerkers Royal Haskoning (paragraaf 5.4.2)

Een voorbeeld van een probleem op regionale niveau is de grondwaterverontreiniging in het Gooi met gechloteerde oplosmiddelen. Van oudsher bevinden zich in dit gebied textielreinigers. De reden daarvoor was eenvoudig. Het grondwater is van zeer goede kwaliteit en ideaal voor het reinigen van kleding. Textielreinigers gebruiken sinds begin jaren '40 gechloteerde oplosmiddelen voor het reinigingsproces. Bodemverontreiniging is ontstaan door morsverliezen of calamiteiten waarbij de verontreiniging door kieren in de vloer of in rioleringsbuizen de bodem in kon sijpelen. Soms liet men het afvalwater zelfs in de achtertuin, in zinkputten, uitlekken naar de bodem.

Met name de stoffen trichlooretheen ('tri') en tetrachlooretheen ('per') zorgen in de bodem voor grote milieuproblemen. Deze stoffen zijn zwaarder dan water en zakken, als gevolg van hun eigen gewicht, relatief snel naar de onderkant van het watervoerende pakket. Deze ligt in het Gooi op 100 tot 150 meter beneden het maaiveld. Het gevolg daarvan is dat op de bodem van het watervoerend pakket de verontreinigingen vanuit meerdere bronnen zich hebben verzameld in zinklagen, die voortdurend verontreinigingen uitleveren aan het grondwater. De pluimen zullen op (middel)lange termijn grondwateronttrekkingen en nabijgelegen natuurgebieden bereiken. De sanering van het diepe grondwater is technisch gezien uitermate complex en financieel onhaalbaar.

De provincie Noord-Holland en de gemeenten Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Naarden en Wijdemeren, het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland en NV Hydron Midden-Nederland pakken gezamenlijk de grondwatervervuiling in het hoge deel van het Gooi aan. De bestuurders hebben daarover in het najaar van 2005 een samenwerkingsconvenant ondertekend. Onder de titel Masterplan Grondwatersanering Het Gooi worden kennis en geld bijeen gebracht om de eigenaren van vervuilde terreinen met deskundigheid en mogelijk financiële middelen te ondersteunen. Bovendien kunnen door de werkwijze van het Masterplan de specifieke problemen van het Gooi op een goede en betaalbare manier worden aangepakt.

In de aanpak staat een risicoafweging centraal. Door middel van een grondwatermodel is onderzocht welke verontreinigingen in de toekomst moeten worden aangepakt omdat de verontreiniging kwetsbare objecten zal gaan bedreigen. De sanering focust zich op deze verontreinigingen. Voor de verontreinigingen die geen directe bedreiging vormen, wordt een beheerregime inwerking gesteld.

Tekstkader 10

Grootschalige grondverontreiniging in de toemaakdekken
Bron: Nota uitvoeringsbeleid bodem [32, Provincie Utrecht, 2005]
(Paragraaf 5.4.2)

De zogenaamde toemaakdekken bevinden zich in het noordwesten van de provincie Utrecht en het oosten van de provincie Zuid-Holland. Vanaf de 16^e eeuw verzamelden de burgers van Amsterdam hun huisvuil, stalmest, grond en bagger in de schepen die speciaal daarvoor in de stadsgrachten waren gelegen. Het materiaal werd vervolgens afgevoerd naar de omringende polders, waar het werd toegepast als bodemverbeteraar en ophoogmateriaal. Zo ontstond, door de jaren en eeuwen heen een nieuwe bodemlaag, de zogenaamde toemaakdekken.

In de 20^e eeuw is het besef ontstaan dat, naast de waardevolle organische bestanddelen, ook verontreinigende stoffen de polder in werden gevoerd. Tot op de dag van vandaag kunnen in het gebied pijpenkoppen en serviesstukken in de bovenste bodemlaag worden teruggevonden. Deze materialen zijn een indicatie voor een bodemverontreiniging waarin metalen tot in hoge concentraties worden teruggevonden, incidenteel boven de interventiewaarden.

De aanwezigheid van deze verontreinigingen in de ophooglaag heeft consequenties voor de gebruiksmogelijkheden van de bodem, evenals voor het ontgraven en het (her)gebruiken van grond. De provincie ontwikkelt voor het kosteneffectief en milieuhygiënisch verantwoord ontgraven of saneren van de bodem en het hergebruiken van de grond een gebiedsgericht beleidskader.

De uitgangspunten van het beleid zijn: risico's voor huidige en toekomstige functies worden opgeheven, de mogelijkheden van hergebruik van grond worden vergroot, het realiseren van een kwaliteitsverbetering waar hoge concentraties verontreiniging voorkomen en het minimaliseren van de administratieve handelingen. Met dit beleid wil de provincie ervoor zorg dragen dat de bodem van het toemaakdekgebied een duurzame drager is voor huidige en toekomstige gebruiksfuncties.

Gouderak en Lekkerkerk hebben wel het beoogde saneringsresultaat gemeen. Ook in Gouderak wordt een (nagenoeg) volledige verwijdering van de vervuiling beoogd. Zonder de beladen geschiedenis in Gouderak en de toezeggingen van meerdere bewindslieden in het verleden, zou deze saneringsvariant, in 2007 echter geen gebruikelijke optie meer zijn. Nu zou worden gekozen voor een variant, waarbij een groot deel van de verontreiniging in de bodem achterblijft en wordt geïsoleerd van de omgeving. De aanpak zou zich waarschijnlijk vooral richten op het creëren van een veilige leeflaag en de beheersing van de uitspoeling van verontreinigingen naar de Hollandsche IJssel.

Bodemsaneringdoelstelling voor gebieden

De saneringsdoelstelling in de vorige paragraaf heeft betrekking op locaties. In het bodemsaneringsbeleid is de mogelijkheid opgenomen om saneringsdoelstellingen voor grootschalig verontreinigde gebieden te formuleren. Aan deze optie is behoefte omdat diverse gebieden op een specifieke wijze verontreinigd zijn geraakt en een aanpak van locatie-voor-locatie niet werkbaar is. In de tekstkaders 9 en 10 zijn twee voorbeelden van gebiedsgericht bodemsaneringsbeleid beschreven: de grondwaterverontreiniging in het Gooi, nabij Hilversum en de toemaakdekken in het veenweidegebied van Zuid-Holland en Utrecht.

5.4.3 Bodemsaneringsoperatie in aantallen

Het bodemsaneringsbeleid als oplossing voor het probleem van vervuilde bodems heeft geleid tot een uitvoeringspraktijk waarin vele projecten worden uitgevoerd. In deze paragraaf is een indruk gegeven van het aantal projecten. Hierbij is gebruik gemaakt van het Jaarverslag bodemsanering over 2005 [36, RIVM, 2006], waarvoor onderzoek is gedaan naar het resultaat van de bodemsaneringsoperatie in de periode 2000 tot en met 2005.

Aantal saneringen

In tabel 6 is een overzicht opgenomen van het aantal afgeronde onderzoeken en saneringen ¹⁰ in de periode 2000 tot en met 2005. In 2005 zijn in totaal 1.447 saneringen afgerond. Dat is het hoogste aantal in de afgelopen vijf jaar.

In tabel 7 is aangegeven hoeveel van deze saneringen zijn uitgevoerd door de overheid ¹¹ en door andere initiatiefnemers ¹². Uit de tabel blijkt dat de laatste groep veel meer locaties saneren dan de overheid (in 2005: 91% om 9%). Uit een analyse van de onderliggende gegevens blijkt dat de andere initiatiefnemers vooral de kleinere saneringen voor haar rekening nemen. De overheid kent haar verantwoordelijkheid in grote en complexe bodemverontreinigingen.

¹⁰ De monitoringssystematiek telt het aantal afgeronde bodemonderzoeken en bodemsaneringen. Dat doet ze op basis van het aantal afgegeven beschikkingen door de bevoegde overheden.

¹¹ Saneringen waarin de overheid met een financiële bijdrage vanuit het bodemsaneringbudget participeert.

¹² Saneringen die niet vanuit het bodemsaneringbudget worden betaald, maar door investeerders, grondbedrijven, projectontwikkelaars, veroorzakers en eigenaren van vervuilde percelen.

Tabel 6 **Aantal onderzoeken en saneringen in de periode 2000-2005**
 Bron: Jaarverslag bodemsanering over 2005 [36, RIVM, 2006]
 (Paragraaf 5.4.3)

Activiteit	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Onderzocht naar aard - inclusief SEB	---	---	---	---	1.641	1.635
Onderzocht op ernst, urgentie en tijdstip	1.588	1.560	1.347	1.442	1.575	1.569
Beschikking ernstig / urgent	762	1024	746	1.015	1.060	1.093
Beschikking ernstig / niet-urgent	539	323	358	255	319	357
Gesaneerd	1.159	1.097	728	986	1.218	1.447

Tabel 7 **Aantal saneringen uitgevoerd door overheid en andere initiatiefnemers**
 Bron: Jaarverslag bodemsanering over 2005 [36, RIVM, 2006]
 (Paragraaf 5.4.3)

Jaar	Overheid	Andere initiatiefnemers	Onbekend	Totaal	Overheid / Andere initiatiefnemers		
2000	71	1.088	0	1.159	6%	/	94%
2001	68	1.029	0	1.097	6%	/	94%
2002	78	650	0	728	11%	/	89%
2003	75	860	51	986	7%	/	93%
2004	95	1.048	75	1.218	8%	/	92%
2005	128	1.201	118	1.447	9%	/	91%

Tabel 8 **Verdeling saneringsurgentie in 2005**
 Bron: Jaarverslag bodemsanering over 2005 [36, RIVM, 2006]
 (Paragraaf 5.4.3)

Ernst en urgentie	Wbb+ISV	SEB	Totaal ¹³
Sanering is milieuhygiënisch urgent	3%	7%	126 (10%)
Sanering is milieuhygiënisch urgent én maatschappelijke urgentie	2%	17%	256 (19%)
Sanering is maatschappelijke urgent ¹⁴	5%	67%	549 (72%)
Totaal	10%	90%	931 (100%) ¹⁵

¹³ Het totaal van 100% wordt bij de optelling van de afzonderlijke percentages overschreden. Dit komt voort uit afrondingsverschillen.

¹⁴ In de uitvoeringspraktijk van bevoegde overheden blijkt dat de saneringsurgentie niet wordt bepaald of niet wordt vastgelegd in het bodeminformatiesysteem. De reden daarvoor is dat een maatschappelijke ontwikkeling dusdanig nijpend is, dat een milieuhygiënische beoordeling niet nodig is en achterwege blijft. Hierdoor is onbekend of er sprake is van risico's voor mens en milieu. Met de wetwijziging per 1 januari 2006 zijn overheden verplicht om alle bodemverontreinigingen te beoordelen op milieuhygiënische effecten.

¹⁵ Het totaal aantal beoordelingen op de saneringsurgentie wordt geteld op basis van volledige saneringen. Dit getal komt niet overeen met de 1.447 afgeronde saneringen van tabel 4 omdat deze telling is gebaseerd op saneringsprojecten.

Stijging aantal saneringen

Ten opzichte van eerdere jaren stijgt in 2005 het aantal afgeronde saneringen. Vooral de saneringen door andere initiatiefnemers is, met 231 saneringen meer dan in 2004, toegenomen. De verklaringen hiervoor zijn volgens het Jaarverslag:

- In 2005 zijn veel eenvoudige saneringen in de bovengrond gedaan. Deze saneringen zijn vaak onderdeel van het gebruiksrijp maken van gebieden.
- Door de decentralisatie is bodemsanering meer geïntegreerd in ruimtelijke ontwikkelingen. Deze bodemsaneringen lopen daardoor automatisch mee.
- In 2005 zijn meer saneringen uitgevoerd, mede door een voorloper van het, in februari 2006 inwerking getreden, Besluit uniforme saneringen ¹⁶.
- Met het Landsdekkend Beeld bodemsanering is de beschikbaarheid van informatie sterk verbeterd. Ruimtelijke planners kunnen zich daardoor beter voorbereiden en de sanering inpassen in een gebiedsontwikkeling.

Aanleiding bodemsanering

In de eerste beschikking in de bodemsaneringketen ¹⁷ wordt de ernst van de verontreiniging en de urgentie ¹⁸ van sanering vastgelegd. In tabel 8 zijn alle, als urgent beschikte, locaties verdeeld over drie opties: een sanering is milieuhygiënisch urgent, een sanering is maatschappelijk urgent of er is sprake van een combinatie van beide. Uit de tabel volgt dat 91% (19% + 72%) een maatschappelijke urgentie kent, al dan niet in combinatie met een milieuhygiënische urgentie. Veelal betreft het saneringen in het kader van nieuwbouwlocaties, herinrichtingen of reguliere graafwerkzaamheden.

Financiering bodemsanering

Volgens het bodemsaneringsbeleid zal de bodemsaneringsoperatie voor driekwart moeten worden gefinancierd vanuit andere financiële middelen dan het bodemsaneringbudget van de overheid. Het ministerie van VROM vraagt de bevoegde overheden om voor het bereiken van deze multiplier stimulerend beleid te voeren [22, VROM, 2001].

De multiplier is volgens het Jaarverslag bodemsanering [36, RIVM, 2006] de afgelopen jaren constant gebleven: tussen 2,0 en 2,3. Dit is niet de multiplier met een factor van 4 die de overheid in gedachten had bij de kostenraming van de operatie. In de enquête geven de overheden aan dat dit mede komt door de investeringen die ze hebben gedaan voor het verwezenlijken van het Landsdekkend Beeld bodemsanering [41, Vergeer, 2006].

In een onderzoeksrapport van adviesbureau MMG Advies [30, MMG, 2005] naar de multiplier voor bodemsanering, wordt nog een verklaring gegeven. Volgens dit onderzoek zijn bevoegde overheden belast met verplichtingen vanuit het oude financiële stelsel. Ze zijn gebonden aan afspraken met andere partijen, waarbij de financiële inspanning van de overheid relatief hoog is. Veelal gaat het om complexe en dure saneringen waarvoor geen veroorzaker aanspreekbaar is of geen investeerder bereid is geld te steken in een sanering. Het rapport toont aan dat de recent toegetreden bevoegde overheden, die niet zijn gebonden aan de oude verplichtingen, de multiplier van 4 wel benaderen.

¹⁶ Bodemsaneringen die voldoen aan de voorwaarden van het Besluit uniforme saneringen hoeven niet de volledige procedure te doorlopen, maar de saneerder kan volstaan met een melding.

¹⁷ In bijlage 6 is een compleet overzicht van de keten en de noodzakelijke beschikkingen daarin opgenomen.

¹⁸ Vanaf 1 januari 2006 is met de wijziging van de Wet bodembescherming de term urgentie (urgentiesystematiek) vervangen door spoed (saneringscriterium), maar deze wijziging geldt nog niet voor de cijfers over 2005 en eerdere jaren.

Tabel 9 **Top 6 Onverwachte kostenposten bodemsanering**
 Bron: Enquête onder bevoegde overheden [41, Vergeer, 2006]
 (Paragraaf 5.5)

No.	Onverwachte kostenpost (39 gemeenten en provincies)	Aantal ¹⁹
1	Onverwachte saneringen of incidenten	16
2	Veranderingen in wet- en regelgeving	11
3	Asbest in de bodem	10
	Wegwerken werkvoorraad	10
5	Nazorgverplichtingen	6
6	Decentralisatie bevoegdheden	5

Tabel 10 **Top 7 Activiteiten van bevoegde overheden in 2005**
 Bron: Enquête onder bevoegde overheden [41, Vergeer, 2006]
 (Paragraaf 5.5)

No.	Provincies (11 provincies)	Aantal ¹⁹	No.	Gemeenten (28 gemeenten)	Aantal ¹⁹
1	Onderzoeken, saneren, afgeven beschikkingen, SEB afhandelen	6	1	Onderzoeken, saneren, afgeven beschikkingen, SEB afhandelen	14
2	Stimuleren derden	5	2	Informatiebeheer	12
3	Wegwerken werkvoorraad	5	3	Wegwerken werkvoorraad	8
4	Informatiebeheer	4	4	Implementatie Wbb/BUS	7
5	Implementatie Wbb/BUS	2	5	Beleid maken	5
6	Communicatie/website	2	6	Stimuleren derden	4
7	Organisatorische aspecten	2	7	Kwaliteitszorg	4

Tabel 11 **Top 7 Knelpunten bodemsanering in 2005**
 Bron: Enquête onder bevoegde overheden [41, Vergeer, 2006]
 (Paragraaf 5.5)

No.	Knelpunt (39 gemeenten en provincies)	Aantal ¹⁹
1	Te weinig budget	9
2	Capaciteit/te weinig apparaatkostenvergoeding	7
3	Wijzigingen Wbb, beleid, bedrijvenregeling	6
	Afhankelijkheid bodemsanering van andere beleidsterreinen	6
	Problemen met informatiebeheer	6
6	Procedures die moeten worden doorlopen	5
7	Introductie van Bodemprestatie-eenheden	3

¹⁹ Provincies en gemeenten konden meerdere antwoorden geven.

In een enquête onder bevoegde overheden [41, Vergeer, 2006] is gevraagd hoe de overheden denken hun multiplier te kunnen verhogen. De overheden zijn daarbij van mening dat ze nog efficiënter moeten samenwerken met ruimtelijke planners en vinden het vooral belangrijk om in een vroegtijdig stadium met alle partijen om tafel te zitten. Verder vinden de overheden het belangrijk dat vooraf bekend is hoeveel ze mag (en kan) bijdragen en wie kan worden aangesproken op het uitvoeren van de sanering.

Grootste onverwachte kostenposten

In een enquête onder bevoegde overheden uit 2005 [35, RIVM, 2005] hebben de overheden aangegeven dat ze, doordat ze over een periode van vijf jaar programmeren, te weinig flexibel zijn om onverwachte kostenposten te betalen. In de enquête van 2006 [41, Vergeer, 2006] is de bevoegde overheden gevraagd aan te geven wat hun grootste onverwachte kostenposten zijn. Het resultaat daarvan is in tabel 9 weergegeven.

Uit de tabel blijkt dat onverwachte saneringen en incidenten (dus buiten de programmering van de operatie om) de belangrijkste onverwachte kostenpost voor overheden is. Zowel bij provincies als gemeenten staat dit antwoord bovenaan. Op de tweede plaats staan de veranderingen in wet- en regelgeving. Dit zijn vooral kosten voor het aanpassen van lokaal bodemsaneringsbeleid, herziening van werkprocedures en standaardteksten van beschikkingen en het opnieuw beoordelen van oude uitspraken over urgentie. Op de gedeelde derde plaats staan het aantreffen van asbest in de bodem en de activiteiten die nodig zijn om de resultaten van het Landsdekkend Beeld bodemsanering te onderzoeken.

5.5 Ervaringen van de overheid met het beleid

Werkzaamheden van bevoegde overheden

In een enquête onder de bevoegde overheden [41, Vergeer, 2006] is gevraagd welke werkzaamheden in het jaar 2005 binnen hun organisatie zijn verricht in het kader van de bodemsaneringsoperatie. Het resultaat van die vraag is in tabel 10 opgenomen. Uit de enquête blijkt dat zowel provincies als gemeenten vooral actief zijn met onderzoeken, saneringen en informatiebeheer. Ook de acties die volgen uit het Landsdekkend Beeld bodemsanering staan hoog op de ranglijsten.

Uit de antwoorden van de provincies blijkt dat ze aansluiting zoeken met andere partijen. Bijna de helft van de provincies zoekt burgers, bedrijven, en brancheorganisaties op voor het maken van afspraken over bodemsanering. Bij de gemeenten is die beweging ook zichtbaar maar overheerst de behoefte om de 'organisatie op poten te krijgen', mede omdat de meeste gemeenten pas recent zijn toegetreden tot het bevoegd gezag. Gemeenten hebben veel tijd gestoken in het maken van subsidieregelingen, organisatorische afspraken en het versterken van het informatiebeheer.

Verlaging administratieve lasten

Uit een enquête [41, Vergeer, 2006] blijkt dat de bevoegde overheden onder vinden dat de inwerkingtreding van het Besluit heeft gezorgd voor een reductie van de administratieve lasten én een stimulans van het aantal saneringen. Bij diverse overheden wordt gewerkt aan efficiëntere procedures.

Voorbeelden hiervan zijn:

- In de provincie Noord-Holland wordt gewerkt met elektronische formulieren, efficiëntere verwerking van binnenkomende informatie en een meer steekproefsgewijze controle van eenvoudige saneringen [44, Wiersma, 2004].
- De provincie Zuid-Holland werkt aan een vereenvoudiging van de beoordeling van saneringsplannen, uitgaande van gestandaardiseerde rapporten.
- December 2006 is het Bodemcentrum opgericht, een gezamenlijk initiatief van de overheid en de Rabobank. Het Bodemcentrum neemt van een bedrijf de verantwoordelijkheid van een vervuilde locatie over en zal op een systematische wijze vele verontreinigde bedrijfslocaties saneren.
- De SBNS saneert ruim 10 jaar verontreinigde percelen van de Nederlandse Spoorwegen. In haar werkprocessen zijn de herontwikkeling van stationsgebieden en bodemsanering geïntegreerd.
- Het loslaten van de locatie-voor-locatie-aanpak die het bodemsaneringsbeleid kenmerkt. Overheden kiezen steeds vaker voor een gebiedsgerichte aanpak, waarbij alleen de problematische verontreiniging in een gebied worden aangepakt. In paragraaf 5.4.2 zijn hier enkele voorbeelden van gegeven.

Knelpunten en oplossingen

Aan de bevoegde overheden is in de enquête gevraagd om aan te geven welke knelpunten ze in 2005 hebben ervaren. In tabel 11 is het resultaat opgenomen. Hieruit blijken het budget en capaciteit de grootste beperkende factoren. Op een gedeelte derde plaats eindigen de onduidelijkheden omtrent vernieuwingen in wet- en regelgeving, de afhankelijkheid van bodemsanering van andere beleidsterreinen en problemen met informatiebeheer.

De overheden is ook gevraagd om aan te geven welke beleidsmatige knelpunten in 2005 zijn opgelost. De overheden geven aan op vele fronten winst te hebben geboekt [41, Vergeer, 2006]. De provincies merken op dat de aansluiting bij andere beleidsterreinen succesvol is verlopen. De gemeenten vinden dat de grip op de saneringsoperatie is toegenomen. Met name de beschikbaarheid van een Landsdekkend Beeld bodemsanering biedt volgens de gemeenten perspectieven.

5.6 Resumé

In hoofdstuk 5 is ingegaan op de oplossing voor vervuilde bodems. Deze oplossing is beschreven in het bodemsaneringsbeleid en kent haar wettelijke grondslag vooral in de Wet bodembescherming. Uit het hoofdstuk blijkt dat het beleid door de jaren zich heeft ontwikkeld. Constateringen daarbij zijn:

- Het beleid stelt niet meer haar eigen sectorale doelstelling, maar maakt deze afhankelijk van het gebruik van de bodem (functiegericht en kosteneffectief saneren). Bovendien is er een toenemend aantal gebiedsoplossingen waarbij niet het probleem maar de te beschermen objecten centraal staan.
- Saneringen worden steeds vaker uitgevoerd in het kader van het gebruiksrijp maken van bodems. Bodemsanering faciliteert daarmee andere beleidsvelden. Bodemsanering wordt bovendien steeds minder een overheidsopgave. Uit de cijfers van de afgelopen jaren blijkt dat bodemsanering vooral wordt geïnitieerd en gefinancierd door private partijen of gemeentelijke ontwikkelingsbedrijven.

Na de beschrijving van het huidige beleid, zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan op het toekomstige beleid voor vervuilde bodems.

6. De toekomst: integraal en decentraal

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is een toelichting opgenomen op het toekomstige bodembeheerbeleid. Uitgangspunten hiervoor zijn terug te vinden in de Beleidsbrief Bodem. De afgelopen jaren zijn, in het kader van een Uitvoeringsprogramma, diverse projecten uitgevoerd die de uitgangspunten verder hebben uitgewerkt. De resultaten van deze projecten zijn samengevat in paragraaf 6.2.

In 2007 en de navolgende jaren zal het nieuwe beleid in de praktijk worden geïmplementeerd. In dit onderzoek zijn interviews verricht met personen die daar in hun dagelijkse praktijk mee in aanraking komen. In paragraaf 6.3 zijn de resultaten van deze interviews opgenomen.

6.2 Decentraal en integraal bodembeheer

Op 1 januari 2006 zijn de resultaten van BEVER in de Wet bodembescherming geïmplementeerd. Op dat moment is de volgende beleidsvernieuwing alweer aan de orde. Deze vernieuwing beoogt een verdere decentralisatie van het bodembeheerbeleid (waar bodemsanering onderdeel van uit maakt) en geeft invulling aan de behoefte aan een integrale en duurzame benadering van bodemkwaliteit en bodemgebruik.

Beleidsbrief Bodem

In december 2003 heeft de Staatssecretaris van VROM deze tendens verwoord in een brief aan de Tweede Kamer. In de Beleidsbrief Bodem [27, VROM, 2003] geeft de Staatssecretaris aan toe te willen naar een bodembeleid dat maatschappelijke en ruimtelijke processen ondersteunt. Dit heeft consequenties op het landelijke en uiteindelijk het regionale en lokale bodembeheerbeleid. Verder belooft de Staatssecretaris de knelpunten in wet- en regelgeving op te lossen. Voor de verwezenlijking van de beloften in de Beleidsbrief Bodem is door VROM (samen met andere ministeries, provincies, waterschappen, gemeenten en bedrijfsleven) een Uitvoeringsprogramma opgesteld en in uitvoering genomen.

Een aantal van deze uitwerkingen van dit programma zullen op korte termijn in de regelgeving worden opgenomen. In de Circulaire Saneringscriterium en Saneringsdoelstelling uit 2006 is het saneringscriterium beschreven.

Eind 2007 of begin 2008 wordt met het Besluit bodemkwaliteit bovendien nieuw beleid voor de toepassing en verspreiding van (licht verontreinigde) grond en bagger geïntroduceerd. In het Besluit wordt bovendien een nieuw normenkader opgenomen. Lagere overheden krijgen met het Besluit de beleidsruimte voor het voeren van integraal en gebiedsgericht beleid, bijvoorbeeld door het hanteren van een gebiedsspecifiek normenkader. In deze nieuwe situatie kunnen alle gemeenten van Nederland de mogelijkheid om, in afstemming met de provincie, het saneringsbeleid in te passen in het lokale bodembeheerbeleid.

Tekstkader 11

Decentralisatie bodemtaken in Noord-Holland

**Bron: Jaarverslag bodemsanering over 2005 [36, RIVM, 2006] en
Wat vinden Noord-Hollandse gemeenten [40, Vergeer, 2005]
(Paragraaf 6.2)**

De provincie Noord-Holland heeft in 2005 de samenwerking met de gemeenten en milieudiensten geëvalueerd. Deze evaluatie is gedaan ter voorbereiding op een bestuursovereenkomst tussen beide overheidslagen waarin per gemeente afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de decentralisatie van bodemtaken in Noord-Holland verder vorm krijgt.

Royal Haskoning heeft onderzoek gedaan naar de behoeften van de gemeenten. Daartoe zijn alle gemeenten en milieudiensten geïnterviewd. Uit het onderzoek blijkt dat circa 20% van de gemeenten veel ziet in het uitwerken en voeren van eigen beleid. Dit zijn gemeenten met veel bodemverontreinigingen en die bovendien beschikken over een deskundig apparaat om deze problematiek aan te pakken. Daarnaast zijn er milieudiensten die dit als een kans zien om bodemthema's op te pakken die de gemeentegrenzen overschrijden. Een tweede groep van 20% ziet ook de winst van decentraal beleid, maar geeft aan te willen onderzoeken of deze investering in de toekomst rendabel zal zijn. De overige 60% van de gemeenten zijn meestal de kleinere gemeenten. Deze gemeenten hebben vrijwel geen bodemverontreiniging in hun beheersgebied en geven aan dat het landelijke en provinciale beleid voor hen voldoende is uitgewerkt.

Opvallend is dat een groot aantal gemeenten op zoek is naar samenwerking in de regio. In één regio is in 2006 een milieudienst opgericht en op korte termijn volgt in een andere regio een tweede. Bovendien zoeken individuele gemeenten naar gemeenten of milieudiensten om zich aan te sluiten, vaak in een breder werkpakket dan alleen bodembeheer. Samenwerking in de regio, ondersteunt door de provincie, is voor hen een middel om deskundigheid met elkaar te delen.

Tekstkader 12

Wat zijn de wensen ten aanzien van bodemsanering?

**Bron: de heer drs. Berry van 't Wel (SenterNovem/Bodem+),
Projectleider project Meerjarenprogramma's en Verdeling
Bodemsaneringbudgetten (Paragraaf 6.2)**

De wensen waarop het bodemsaneringsbeleid zich, al dan niet met nadruk, zou moeten richten zijn legio. Onderstaand overzicht is in het project geïnventariseerd. Het overzicht is niet limitatief en de volgorde is willekeurig.

- Aanpak totale werkvoorraad ernstig verontreinigde locaties
- Aanpak werkvoorraad spoedeisende locaties (vanwege humane, ecologische of verspreidingsrisico)
- Aanpak werkvoorraad spoedeisende locaties met humane risico's (deelverzameling van 2)
- Aanpak bodemverontreiniging in 'de' 40 probleemwijken
- Aanpak milieuaandachtsgebieden (wijken met de meeste milieuproblematiek)
- Aanpak problematiek grondwaterverontreiniging in beschermingsgebieden
- Continuering aanpak nazorglocaties (locaties die niet volledig zijn gesaneerd)
- Aanpak sanering van locaties met asbest in de bodem
- Aanpak bodemverontreiniging op vrijplaatsen
- Faciliteren overige binnenstedelijke ontwikkeling (woningbouw in niet-probleemwijken)
- Faciliteren ontwikkelingen in uitlegggebieden (woningbouw)
- Ondersteuning totstandkoming EHS en natuurgebieden Natura 2000
- Aanpak bodemsanering in het kader van revitalisering verouderde bedrijfsterreinen
- Reconstructiegebieden landelijk gebied
- Continuering (succesvolle) projecten en –programma's, zoals het gasfabrieksterreinenprogramma
- Aanpak van spoedeisende locaties met maatschappelijke onrust
- Bodemsanering in het kader van het Urgentieprogramma Randstad
- Sanering op in gebruik blijvende bedrijfsterreinen

De inpassing van sanering in het bodembeheerbeleid is een logisch vervolg op de forse uitbreiding van het aantal wensen ten aanzien van bodemsanering. In tekstkader 12 is een (niet limitatieve en in volgorde willekeurige) inventarisatie opgenomen van de projectgroep die de verdeling van het bodemsaneringbudget over de bevoegde overheden voor de periode 2010-2014 voorbereidt.

BodemAmbities

In de Beleidsbrief Bodem geeft de Staatssecretaris van VROM aan dat in het toekomstige bodembeleid duurzaam, integraal en decentraal bodembeheer centraal staat. Binnen nationale randvoorwaarden krijgen lagere overheden meer ruimte om bodembeheer op maat te maken. Ze kunnen hun bodembeleid daarmee optimaliseren op basis van lokale omstandigheden en (ruimtelijke) ontwikkelingen. Met het bodembeheer op maat krijgen de lokale overheden de kans om hun ambities ten aanzien van de toekomstige bodemkwaliteit te beschrijven. Deze bodemambities hebben een directe relatie met de ruimtelijke ambities in een gebied.

Het Besluit bodemkwaliteit zal voor de chemische bodemkwaliteit een wettelijke grondslag bieden voor deze beleidsvrijheid. In het Besluit is de mogelijkheid gecreëerd voor lokale overheden om eigen beleid te maken voor de toepassing van grond en baggerspecie. Het lokale beleid wordt vastgelegd in een Nota bodembeheer of in een andere beleidsnota van een lokale overheid. Belangrijk daarbij is dat de Nota is vastgesteld door het bestuur van de lokale overheid, waarbij de gebruikelijke procedures van de Algemene wet bestuursrecht worden gevolgd.

Onder leiding van de VNG heeft een werkgroep de afgelopen jaren gewerkt aan een routeplanner voor het afleiden van bodemambities en het opstellen van een Nota bodembeheer waarin de ambities door het gemeentebestuur worden vastgesteld. De werkgroep adviseert gemeenten, provincies en waterschappen op de website www.bodemambities.nl om het lokale bodembeleid in regionaal verband en gezamenlijk op te stellen binnen logische gebieden. Daarnaast adviseert de werkgroep om het beleid niet te beperken tot de chemische bodemkwaliteit, maar om ook aandacht te besteden aan de fysische en ecologische kwaliteiten. Uitgangspunt daarbij is de functie die aan een gebied wordt toegekend. Deze functie zal een goede bodemkwaliteit vereisen, in de zin van draagvermogen, chemische kwaliteit en biodiversiteit. Het op deze wijze beoordelen van de bodemkwaliteit is een opmaat naar duurzaam en integraal bodembeheer.

Behoeftte bij bevoegde overheden

In een enquête is de bevoegde overheden gevraagd naar hun mening over het toekomstige beheerbeleid [41, Vergeer, 2006]. De overheden geven aan dat deze ontwikkeling op zich een logische en gewenste ontwikkeling is, maar ze roepen de landelijke beleidsmakers op om te temporiseren.

Volgens de overheden volgen de beleidswijzigingen elkaar te snel op. Vooral gemeenten geven aan dat ze niet in staat zijn om op de hoogte te blijven van de laatste ontwikkelingen. Men vraagt om duidelijke uitgangspunten van het beleid zien en om tijd voor de implementatie van de wijzigingen in de eigen regio.

In de provincie Noord-Holland is, in de vorm van interviews, aan alle gemeenten gevraagd of zij gebruik zullen maken van de mogelijkheid om gebiedsspecifiek beleid op te stellen [40, Vergeer, 2005]. In tekstkader 11 zijn de resultaten toegelicht. Hieruit blijkt dat 20% van de Noord-Hollandse gemeenten van deze mogelijkheid gebruik willen maken. Een andere 20 % van de gemeenten houdt de mogelijkheid in overweging.

6.3 Interviews

Voor een indruk over de kansen van een succesvolle implementatie van het nieuwe beleid, zijn voor dit onderzoek interviews verricht. In bijlage 10 is de gehanteerde vragenlijst opgenomen. In deze bijlagen is tevens per interview een verslag opgenomen. In deze paragraaf zijn de meest opvallende punten uit de interviews gepresenteerd.

Interview met SenterNovem/Bodem+

Sinds 1 januari 2005 besteedt het ministerie van VROM uitvoerende taken uit aan Bodem+, een onderdeel van SenterNovem. Het interview is gehouden met de heer Bram Segijn, het hoofd van de cluster 'Allocatie middelen en kostenverhaal'. Dit cluster verzorgt namens het ministerie de verdeling van de bodemsaneringbudgetten over de bevoegde overheden. Dat gebeurt op basis van meerjarenprogramma's van de overheden zelf. Als onderdeel van hun taak, houdt het cluster jaarlijks voortgangsgesprekken met de overheden.

In het interview geeft de heer Segijn aan, dat Bodem+ recent is gestart met het actief professionaliseren van de sector. De aanleiding daarvoor ligt in de decentralisatie van taken en bevoegdheden. Volgens Bodem+ leidt dit tot een andere aanpak, waarin lokale overheden vragen om ondersteuning.

Verder constateert de heer Segijn dat de drijfveren van gemeenten en die van de centrale overheid ten aanzien van vervuilde bodems verschillen. Dat leidt volgens hem tot botsingen, maar grote problemen zijn er niet geweest. Bodem+ beseft dat flexibiliteit in het uitvoeren van het meerjarenprogramma nodig is. Het zijn vaak de onverwachte saneringen die vragen om een daadkrachtige aanpak van de lokale overheid.

Tenslotte merkt de heer Segijn op dat de zittende Staatssecretaris van VROM ten tijde van het interview, veel belangstelling heeft voor geluid en bodem. Het bewindslid vindt het belangrijk dat voor deze milieuproblemen uit het verleden, blijvend budget beschikbaar blijft.

Interview met Provincie Utrecht

Mevrouw Marleen Simhoffer is bij de provincie Utrecht verantwoordelijk voor het bodemsaneringsbeleid. Volgens mevrouw Simhoffer wordt het ontbreken van budget voor een gespecialiseerd ambtelijk apparaat, een probleem voor de voorgenomen decentralisatie van taken. De meeste kleine gemeenten zijn qua beschikbare uren en kennis niet berekend op de extra taken. Mevrouw Simhoffer is van mening dat voor complexe bodemsaneringen op een hoger schaalniveau dan de gemeente kennis en ervaring moet worden gebundeld. Dat kan een milieudienst zijn, een provincie, maar wat mevrouw Simhoffer betreft ook een landelijke organisatie.

Ook de provincie kampt met een budgetprobleem. De Europese en Nederlandse regelgeving noodzaken de provincie tot het uitvoeren van bodemsaneringen. De benodigde financiële middelen zijn hiervoor ontoereikend. Het provinciebestuur in Utrecht zal binnenkort een strategienota worden voorgeschoteld waarin het dilemma wordt geschetst. Door het beperkte budget en doordat de provincie vooral bezig is geweest met het Landsdekkend Beeld bodemsanering, is de provincie de afgelopen jaren minder actief geweest met het initiëren van onderzoeken en saneringen. Mede hierdoor is bij de provincie en kenniserosie en –versnippering merkbaar.

Het provinciebestuur is volgens mevrouw Simhoffer nauwelijks betrokken bij concrete projecten van bodemsanering. Alleen kwesties over geld en beleid halen de besprekingen in het bestuur. Het afgeven van beschikkingen is door het bestuur volledig gemandateerd aan de directeur van de dienst Water & Milieu.

Tenslotte benadrukt mevrouw Simhoffer dat een gebiedsgerichte aanpak voor de provincie de toekomst is. Dat betekent een integrale benadering voor de diverse regio's, waar ook bodemsanering in is geïntegreerd. Een voorbeeld dat in Utrecht al enige jaren gaande is, is de situatie in het toemaakdegebied zoals toegelicht in tekstkader 10 (pagina 50).

Interview met Gemeente Haarlem

De heer Sjoerd Andela is hoofd van de afdeling Milieu van de gemeente Haarlem en voorzitter van de VNG-werkgroep Bodem. In de rol van voorzitter is hij, op ambtelijk niveau, de woordvoerder voor de Nederlandse gemeenten, als het gaat om het bodemsaneringsbeleid. De heer Andela benadrukt dat bodemsanering een goedlopende continue activiteit is binnen de gemeente Haarlem. Grote incidenten zijn er de laatste tijd niet geweest. De heer Andela merkt daarbij op dat een incident, de manier is om het bestuur bij het werkveld te betrekken.

Bodemsanering is een sectoraal beleid, volgens de heer Andela. Wat hem betreft moet het verder doorgroeien naar een integrale benadering. Bij de gemeenten gebeurt dat al, maar vanuit het Rijk wordt nog te sectoraal gedacht. De heer Andela is tevreden met de boodschap van de Beleidsbrief Bodem, maar is van mening dat het gedachtegoed op dit moment nog onvoldoende is doorgewerkt in wet- en regelgeving. De heer Andela is wel tevreden met de nieuwe wettelijke instrumenten voor bodemsanering. Het Besluit uniforme saneringen leidt tot een vermindering van de inspanning bij eenvoudige saneringen en met de Bedrijvenregeling (zie tekstkader 6-3 in bijlage 6) kunnen, volgens de heer Andela, bedrijven over de streep worden gehaald.

Aan het eind van het interview benadrukt de heer Andela het belang van de (her)opleiding van het ambtelijke apparaat. De beleidsveranderingen zijn erg groot en vragen om andere kennis en andere competenties.

Interview met Kernteam Landsdekkend Beeld bodemsanering

De heer Frans Mulder van adviesbureau 3B heeft de laatste jaren binnen het kernteam gewerkt aan de totstandkoming van het Landsdekkend Beeld bodemsanering. Hij is tevreden over het resultaat van de inventarisaties, namelijk een indruk van het aantal locaties met een mogelijke bodemverontreiniging. De heer Mulder benadrukt dat de informatie per locatie nog te wensen over laat. Het is aan de bevoegde overheden om in de toekomst deze informatie te verbeteren en de grip op de verdachte locaties te vergroten.

Verder is het de heer Mulder opgevallen dat de besturen van de bevoegde overheden niet zijn geschrokken van de resultaten van de inventarisatie. Men beseft in zijn ogen onvoldoende, welke werkvoorraad aan bodemonderzoek en bodemsanering hen nog te wachten staat.

De heer Mulder vindt dat de bevoegde overheden met de beschikbare informatie de ergste milieuproblemen van de overige locaties moet filteren. Verder is hij van mening dat moet worden overwogen om de aanpak van de probleemlocaties te centraliseren.

De centralisatie is in de ogen van de heer Mulder noodzakelijk omdat de aanpak van deze milieuproblemen voor de meeste lokale overheden te complex is. Dat geldt niet alleen voor de technische aanpak, maar ook voor het organiseren van financieringsconstructies en het inbrengen van juridische kennis. Als positief voorbeeld van een gecentraliseerde aanpak noemt hij daarbij de SBNS. Deze instantie combineert de sanering van verontreinigde terreinen van de Nederlandse Spoorwegen met de (her)ontwikkeling van stationsgebieden.

Tenslotte wijst de heer Mulder op de resultaten van de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse van de Nederlandse bodemsaneringsoperatie die door het Milieu- en Natuurplanbureau is uitgevoerd. Volgens Mulder maakt het onderzoek duidelijk dat bodemverontreiniging een groter milieuprobleem is dan tot nu toe is verondersteld. De heer Mulder gebruikt deze waarneming als opstap naar de suggestie dat deze analyse wellicht zal zorgen voor meer aandacht voor bodemsanering bij de overheidsbesturen.

6.4 Resumé

In dit hoofdstuk is aan de hand van een bronnenonderzoek het toekomstige bodembeheerbeleid samengevat, waar bodemsanering deel van zal gaan uitmaken. Tevens zijn interviews naar het toekomstige beleid. Hieruit blijkt dat het beleid een verdere integratie of afstemming zal doormaken met het ruimtelijke en met andere bodem- en milieuthema's.

Met dit hoofdstuk wordt een drieluik afgesloten waarin het probleem van bodemverontreiniging, de geformuleerde oplossing en het toekomstige beheerbeleid is beschreven. Dit drieluik in combinatie met de bestuurlijke theorieën en inzichten van hoofdstuk 3 zijn de basis voor de analyse die in het volgende hoofdstuk is gemaakt.

7. Analyse

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de verzamelde gegevens van het onderzoek geanalyseerd. Deze analyse is mede uitgevoerd op basis van de vier, in paragraaf 2.4.1 geformuleerde, deelvragen:

- Waarom is er bodemsaneringsbeleid (paragraaf 7.2)?
- Hoe staat het beleid er momenteel voor (paragraaf 7.3)?
- Wat is de betrokkenheid van het overheidsbestuur (paragraaf 7.4)?
- Aan welk beleid is er behoefte (paragraaf 7.5)?

In paragraaf 7.6 is de analyse samengevat in drie constatering die een opstap zijn naar de conclusies en aanbevelingen in het volgende hoofdstuk.

Bij de beantwoording van de vier deelvragen is gebruik gemaakt van beleidscycli en de, in hoofdstuk 3 beschreven, bestuurskundige theorieën en inzichten. In paragraaf 7.7 is geëvalueerd welke bijdrage deze theorieën en inzichten hebben gehad bij de analyse van het bodemsanerings- en bodembeheerbeleid.

7.2 Waarom is er bodemsaneringsbeleid?

7.2.1 De aanleiding: Lekkerkerk

Het bodemsaneringsbeleid is begin jaren '80 ontstaan, na de vondst van gifvaten onder de woonwijk Lekkerkerk-West. Uit tabel 2 (pagina 34) blijkt dat de vaten in Lekkerkerk een relatief recente gebeurtenis is. Eeuwenlang zijn stoffen op of in de bodem gestort. Nederland kent honderden gasfabrieksterreinen, duizenden stortplaatsen zonder milieuhygiënische voorzieningen, honderdduizenden bedrijfslocaties en vele verontreinigde binnensteden. Deze verontreinigingen zijn meestal eerder ontstaan dan de vervuiling in de Lekkerkerkse bodem.

In de periode voor 'Lekkerkerk', wezen wetenschappers en milieuorganisaties op de milieuproblematiek. Hun waarschuwingen werden door de samenleving niet gehoord, ondanks het feit dat de milieubelasting sinds de start van de industriële revolutie sterk was toegenomen. De gifvaten in een kinderrijke woonwijk in Lekkerkerk waren nodig om de problematiek voor de samenleving en het openbaar bestuur zichtbaar te krijgen. De TV-beelden, de krantenberichten, de politieke bemoeienis, het bezoek van de Koningin aan het 'rampgebied' zoals vastgelegd in een uitzending van het VPRO-programma 'Andere Tijden', gaven het duwtje dat voor bodemverontreiniging nodig was, om door de samenleving als een probleem te worden erkend.

De erkenning leidde tot een snelle sanering die, achteraf gezien, veel leergeld heeft gekost. Daarnaast werd besloten tot een inventarisatie naar andere probleemlocaties en een Interimwet bodemsanering voor het opruimen van de bodemverontreinigingen.

7.2.2 Impact van incidenten

In de aandachtsveldenmatrix van Van Ast & Geerlings [2, Van Ast, 1995] neemt de erkenning van een probleem door de samenleving een belangrijke plaats in. Volgens de matrix is het ontstaan van het probleem zelf niet genoeg aanleiding voor het formuleren van een oplossing, zelfs als wordt aangetoond dat er sprake is van beïnvloeding van natuurlijke processen en aantoonbare effecten voor mens en ecosysteem. De samenleving en haar bestuur hebben meer nodig om zich te laten overtuigen van de noodzaak van een oplossing. Voor de erkenning van de nationale (en volgens bijlage 4 ook de internationale) milieuproblematiek waren dat aansprekende incidenten, gekoppeld aan veel publiciteit. De problematiek van Lekkerkerk was het incident waarmee de behoefte aan een oplossing voor de bodem- en de milieuproblematiek in Nederland een impuls heeft gekregen.

Als het gaat om de milieuproblematiek zijn overheidsbesturen tegenwoordig nog altijd gevoelig voor incidenten. Dit blijkt onder meer uit de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd. De ambtelijke apparaten merken dat bestuurders de uitvoering van het overheidsbeleid vrijwel volledig overlaten aan het ambtelijke apparaat, mede omdat zich de afgelopen jaren geen incidenten of nieuwe gifschandalen hebben aangediend. Het beleidsonderwerp wordt hierdoor, ook op lokaal niveau, beschouwd als een 'ongoing concern' en heeft zich verplaatst naar het ambtelijke domein. De besturen zien hun taken vooral toegespitst op het onderhoud van het beleid, de financiële afhandeling van het beleidsonderwerp en bij maatschappelijke onrust op een vervuilde locatie.

7.3 Hoe staat het beleid er momenteel voor?

7.3.1 Ontwikkeling van beleid

De ontwikkeling van beleid voor vervuilde bodems kan worden geanalyseerd aan de hand van de beleidslevenscyclus uit het boek 'Gast aan tafel' [45, Winsemius, 1986]. Deze cyclus onderscheidt een aantal fasen, waarvan hieronder de fasen 2 (de beleidsformuleringsfase) en 3 (de oplossingsfase) zijn gebruikt voor de beschrijving van de ontwikkeling van het bodemsaneringsbeleid. In paragraaf 7.5 wordt ingegaan op de vierde fase van de cyclus, de beheerfase.

De beleidsformulerings- en oplossingsfase is sinds het begin van de jaren '80 verlopen in opeenvolgende beleidscycli. In dit onderzoek worden de volgende hoofdcycli onderscheiden:

- Begin jaren '80 tot medio jaren '90: De ontwikkeling van de Interimwet bodemsanering en de Saneringsregeling van de Wet bodembescherming.
- Tweede helft jaren '90: Actief bodembeheer en BEVER, waarin is gezocht naar een betere inpassing van het bodemsaneringsbeleid in de samenleving. Deze tweede hoofdcyclus beoogde de stagnatie van ruimtelijke processen als gevolg van de aanwezigheid van bodemverontreiniging en de procedures die bij saneringen moeten worden doorlopen, weg te nemen.
- Eerste decennium van 21^{ste} eeuw: Een streven naar decentraal en integraal bodembeheer met bodemsanering als één van de onderdelen. Dit streven is vastgelegd in een Beleidsbrief Bodem [27, VROM, 2003].

Binnen de onderscheiden hoofdcycli hebben voortdurend kleine veranderingen plaatsgevonden [18, MNP, 2007]. In de eerste hoofdcyclus is gewerkt aan een Saneringsregeling, waarin een saneringsketen en verschillende procedures zijn ontwikkeld. De Saneringsregeling is in meerdere fasen in werking getreden. Deze incrementele beleidsontwikkeling kan vanuit de theorie van Lindblom worden verklaard. Voor het ministerie van VROM was de mogelijkheid om het bodemsaneringsbeleid stap voor stap aan te passen aan de behoeften van de maatschappij. Daarbij was het mogelijk om paradigma's achter het milieubeleid, zoals 'de veroorzaker betaalt' en 'wat schoon is moet schoon blijven', in ere te laten maar daar op een aangepaste wijze mee om te gaan. Tot op de dag van vandaag worden deze paradigma's nagestreefd maar is de wijze waarop daar invulling aan is gegeven sterk gewijzigd.

Implementatieproblemen bij de Saneringsregeling

De uitwerking van het beleid van de Saneringsregeling op andere processen in de samenleving kwam bij de ontwikkeling van de regeling slechts mondjesmaat aan de orde. Voor een deel ligt daar een verklaring voor de problemen bij de implementatie van de Saneringsregeling in de Wet bodembescherming van 1995. Het destijds geïntroduceerde beleid leidde tot stagnatie van ruimtelijke en maatschappelijke processen doordat vele verontreinigde locaties bleven steken in een flessenhalsconstructie van de procedures in de Saneringsregeling.

Het saneringsbeleid van 1995 was een centrale en generieke regel. Het beleid was gebaseerd op de, op dat moment beschikbare, wetenschappelijke informatie over bodemverontreiniging. Het hield geen rekening met de situationele context die in lokale projecten zo'n belangrijke rol speelt. De consequenties van het nieuwe, sectorale, beleid konden vooraf niet worden geschat.

Terwijl in Den Haag de Saneringsregeling werd ontwikkeld, anticipeerden de provincies en gemeenten op de dagelijkse problemen door lokaal en regionaal beleid te ontwikkelen in de vorm van actief bodembeheer. Daarvoor maakten de overheden gebruik van de beleidsvrijheid die stilzwijgend was ontstaan in het vacuüm tussen de alvast 'afgekeurde' oude en de nog niet ontwikkelde nieuwe wet- en regelgeving. Het gevolg daarvan was een wildgroei aan lokaal beleid, zonder dat daar vanuit een hoger bestuursorgaan richting of inhoud aan werd gegeven.

Kritiek op het stellen van centrale regels

De kritiek van Van Gunsteren op het Rational-Center-Rule model geeft argumentatie voor de analyse van de implementatieproblemen bij de introductie van de Saneringsregeling. Het bodemsaneringsbeleid had onvoldoende aandacht voor specifieke problemen en de context waarbinnen een vervuiling zich bevond.

Het beleid stond nauwelijks toe om de sanerende maatregel af te stemmen op de situatie ter plaatse. De projecten werden verondersteld overal eender te moeten zijn en met hetzelfde eindresultaat van 'helemaal schoon'. Bovendien werden saneerders niet in staat gesteld om een eigen planning voor de bodemsanering aan te houden. De operatie had een planning, waardoor het niet mogelijk was om een efficiënte samenloop te vinden tussen ruimtelijke projecten en bodemsanering. Hierdoor ontstond de situatie dat het bodemsaneringsbeleid de ruimtelijk en maatschappelijk gewenste ontwikkelingen stagneerden.

Beleidsruimte

Medio jaren '90 zijn de verschillen tussen het generieke bodemsaneringsbeleid van de Rijksoverheid en het lokale actief bodembeheer bloot gelegd. Met BEVER, die de tweede hoofdcyclus karakteriseert, is gewerkt aan het overbruggen van de kloof tussen de centrale en lokale regels. Daarbij was met name aandacht voor het creëren van technisch-inhoudelijke, organisatorische en financiële beleidsruimte. Volgens Lindblom is deze ruimte nodig omdat in een concrete situatie teveel belangen en actoren actief zijn. In zo'n situatie is het niet meer mogelijk om concrete en eenduidige doelen te stellen, deze zullen in het spel van wederzijdse aanpassing moeten worden gevonden.

De Beleidsbrief Bodem van 2003, die het startsein gaf voor de derde hoofdcyclus, borduurt voort op de ontwikkeling van actief bodembeheer en BEVER. Het gaat een stap verder door het introduceren van een integrale benadering van het bodemsysteem op een decentraal bestuursniveau. Daarbij krijgt de lokale overheid beleidsruimte geboden, binnen de landelijk vastgestelde risicogrenzen zoals uitgedrukt in het saneringscriterium.

Verschil met de situatie rondom actief bodembeheer in de tweede helft van de jaren '90 is dat de beleidsruimte is ingekaderd in vastgestelde nationale grenzen. Het ministerie van VROM heeft aangegeven tot hoe ver het beleid maximaal mag gaan, het saneringscriterium is bijvoorbeeld een harde landelijke grens. Bovendien heeft de VNG het voortouw genomen, met de Routeplanner BodemAmbities, in een handreiking die ertoe moet bijdragen dat het doorlopen proces in de regio's vergelijkbaar is. De resultaten onderling kunnen uiteenlopen, maar de uniforme werkwijze maakt het eenvoudiger deze verschillen te verklaren.

7.3.2 Huidige situatie

Aanpak van het probleem

Een inventarisatie van Minister Ginjaar in 1982 leverde een lijst op van 350 te saneren locaties. Door de inventarisaties van het Landsdekkend Beeld bodemsanering, die in 2004 is afgerond, blijkt echter dat zich dit slechts het topje van de ijsberg was. Nu is bekend dat zich onder dat topje, een berg van enkele honderdduizenden locaties bevindt. De meeste locaties in de berg zijn niet zo ernstig verontreinigd als de locaties op de lijst van Ginjaar, maar zullen in principe dezelfde procedures in de Wet bodembescherming moeten doorlopen.

In 2005 zijn circa 1.750 bodemsaneringen afgerond [36, RIVM, 2006]. Deze saneringen zijn als volgt te karakteriseren:

- De meeste bodemsaneringen worden in samenloop met een ruimtelijk project uitgevoerd. Circa 10% van de saneringen wordt alleen om milieuhygiënische argumenten gesaneerd.
- De meeste saneringen (circa 90%) kennen andere initiatiefnemers dan de overheid.
- De laatste jaren zijn nauwelijks spraakmakende incidenten (nieuwe en onverwachte gifschandalen met veel publiciteit) gesignaleerd. Hierdoor is of lijkt het probleem onder controle te zijn.
- De aandacht van samenleving, media en politiek voor bodemsanering is afgenomen. Dit terwijl de omvang van de operatie in aantallen gesaneerde locaties groter is dan ooit en de beschikbaarheid van informatie groot is.
- Het probleem van bodemverontreiniging wordt vooral beleefd op lokaal niveau. Het zijn vooral de mensen die direct betrokken zijn bij een bodemverontreiniging die ongerust zijn.

Uit bovenstaande blijkt dat de overheidsbetrokkenheid zich bij deze saneringen beperkt tot het afgeven van vergunningen. Een klein deel van de uitgevoerde saneringen, meestal de dure en complexe saneringen die andere initiatiefnemers links laten liggen, worden door de overheid geïnitieerd en gefinancierd. Hieruit kan worden afgeleid dat de bodemsanering nauwelijks (meer) een overheidsgestuurde operatie is. Het probleem van bodemverontreiniging wordt grotendeels door de samenleving opgepakt. Dit impliceert dat de overheid niet meer de invloed heeft als voorheen. Andere beleidsinstrumenten zijn nodig om deze nieuwe rol gestalte te geven.

In bijlage 6 zijn de met BEVER geïntroduceerde instrumenten geanalyseerd aan de hand van de theorie van Dunn [6, Dunn, 1981]. Deze beschrijving geeft aan dat met BEVER de directe regulering (gebod en verbod aan de hand van centrale regels) van voor die tijd is afgezwakt. Deze heeft plaats gemaakt voor indirecte regulering, bijvoorbeeld met subsidies, en communicatieve beleidsinstrumenten, zoals het aangaan van convenanten.

Maatschappelijke perceptie

Onderzoek van Royal Haskoning [39, Vergeer, 2005] laat zien dat de maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor bodemsanering door de jaren heen is afgenomen. De landelijke politiek behandelt het onderwerp in één of twee bijeenkomsten van de Vaste Kamercommissie van VROM en niet (meer) in plenaire vergaderingen van de Tweede Kamer. De Staatssecretaris sprak in 2005 van een 'ongoing concern'. Verder is het aantal mediaberichten afgenomen en is de wijze van berichtgeving veranderd. Tekenend hiervoor is de reactie op de bekendmaking van de honderdduizenden locaties van het Landsdekkend Beeld bodemsanering. Zowel de bestuurders, de samenleving als de media reageerden in 2004 relatief lauw op de resultaten. Deze reacties staan niet in verhouding tot de onrust die de vondst van de gifvaten in Lekkerkerk in 1980 teweegbracht.

Uit dit onderzoek blijkt dat de samenleving zich niet druk maakt over bodemverontreiniging. De tijd van maatschappelijke verontwaardiging en stevige bestuurlijke uitspraken is voorbij en heeft plaatsgemaakt voor een rationelere benadering van het probleem van bodemverontreiniging. Het onderzoek geeft echter ook dat mensen die persoonlijk betrokken raken, juist heel emotioneel op de vondst van bodemverontreiniging reageren. Op dit punt wordt later in deze paragraaf teruggekomen.

Verder laat dit onderzoek zien dat de besturen van de lokale overheden hun bevoegdheden binnen de organisatie mandateren naar het ambtelijke apparaat, tenzij het gaat om financiële aspecten, nieuw beleid of situaties waarbij maatschappelijke onrust optreedt. Het zijn voorbeelden die aantonen dat de aandacht is verschoven van de politieke arena naar het ambtelijke domein.

'Ongoing concern'

Het verschil tussen begin jaren '80 en de situatie in 2006/2007 is opmerkelijk. Het issue van destijds is tegenwoordig een 'ongoing concern'. Winsemius [45, Winsemius, 1986] verklaart deze ontwikkeling aan de hand van de beleidslevenscyclus met de vier fasen: de erkenningsfase, de beleidsformuleringsfase, de oplossingsfase en de beheerfase. In de eerste twee fasen neemt de mate van onenigheid af en groeit de politieke belangstelling snel, die aan het eind van de tweede fase een hoogtepunt bereikt. Tijdens de oplossingsfase neemt de aandacht af en tijdens de evaluatiefase is de aandacht nog maar beperkt.

De uitspraak van de Staatssecretaris van VROM over een 'ongoing concern' is één van de indicaties van een overgang van de oplossingsfase naar de beheerfase. Winsemius geeft aan dat een beleidsveld in deze fase van de beleidslevenscyclus, buiten de politieke en maatschappelijke aandacht komt te staan.

Uit het interview met Bodem+ blijkt echter dat de Staatssecretaris van VROM van destijds, milieuproblemen uit het verleden die niet altijd in de schijnwerpers staan belangrijk vindt. Voor het door hem als 'ongoing concern' benoemde beleidsonderwerp bodemsanering reserveerde hij, in een tijd van bezuinigingen, extra geld om drie grote en complexe projecten op de rails te krijgen. Deze financiële impuls was voor deze projecten noodzakelijk, omdat de ontwikkeling van deze gebieden stagneerde door de aanwezigheid van bodemverontreiniging.

Bovenstaand voorbeeld toont aan dat er sprake is van marktimperfectie en overheidsingrijpen nodig is om dure en complexe saneringen uitgevoerd te krijgen. Uit 'Belang van bodemkwaliteit' blijkt dat deze marktimperfectie met name speelt in de onderstaande situaties:

- De vervuilde locaties die, door hun juridische, financiële of technische complexiteit, onaantrekkelijk zijn voor andere initiatiefnemers.
- De vervuilde locaties die vanwege hun ligging in een weinig dynamisch gebied, niet in de samenloop met een ruimtelijk project worden gesaneerd.
- De vervuilde locaties die liggen in een gebied waar een waardeverminderende verandering wordt beoogd (landbouwgebied dat wordt omgezet in een natuurterrein).

Beleving door burgers

Het rapport 'Belang van bodemkwaliteit' [39, Vergeer, 2005] concludeert dat de samenleving zich niet (meer) druk maakt om bodemvervuiling. Dat geldt echter niet altijd voor de mensen die wonen of werken op een vervuilde locatie. Deze zijn zeer ongerust over de risico's van de bodemverontreiniging. Deels zijn ze bevreesd voor hun gezondheid en deels is de angst gebaseerd op de financiële risico's die een eigenaar van een huis op een vervuilde locatie heeft.

Bovenstaande constatering is relevant omdat recent onderzoek van het MNP aantoonde dat in een snel tempo steeds meer mensen beseffen dat ze op een bodemverontreiniging leven [18, MNP, 2007]. De stijging (van 1,25% in 2003 naar 8% in 2006) is het gevolg van de verbeterde informatievoorziening over vervuilde locaties. Onderzoek naar het bodemloket van de gemeente Utrecht bijvoorbeeld, toont aan dat voor 80% van de onroerend goedtransactie gebruik wordt gemaakt van bodeminformatie. Vooral makelaars en taxateurs vragen deze informatie, namens de koper en verkopers van onroerende zaken, op.

7.4 Wat is de betrokkenheid van het overheidsbestuur?

7.4.1 Rollen van de overheid

De overheid heeft drie rollen ten aanzien van bodemsanering: de beleidsmaker, de manager van de bodemsaneringsoperatie en de vergunningverlener (inclusief toezichthouder). Hieronder worden deze drie rollen besproken.

7.4.2 De overheid als beleidsmaker

De overheid heeft een grote rol (gehad) in de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving voor vervuilde bodems. Uit dit onderzoek blijkt echter dat deze rol verschuift. Daar waar oorspronkelijk de bodemsaneringsoperatie door het Rijk werd aangestuurd, daar worden de taken en bevoegdheden momenteel vooral verdeeld onder provincies en gemeenten. Winsemius verklaart aan de hand van zijn beleidslevenscyclus dat het noodzakelijk is om gedurende de oplossingsfase, te overwegen om de verantwoordelijkheid over de beheerfase over te dragen naar instanties of personen die beter geëquipeerd zijn om de taken in deze fase uit te voeren. Binnen het bodemsaneringsbeleid is daartoe voor de gemeenten een belangrijke taak toebedacht.

Een streven in het aanstaande bodembeheerbeleid is om zoveel mogelijk taken uiteindelijk te decentraliseren naar gemeenten of naar beheerders van gebieden. Een ander streven is om het beleid ten aanzien van vervuilde bodems zoveel als mogelijk aan te sluiten op ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied en het beleid voor andere milieu- en bodembeleidsvelden.

Deze decentralisatie én de verbreding van het beleid zal consequenties hebben voor de inrichting van het beleid en de wetgeving. In paragraaf 7.5 zal hier verder op worden ingegaan.

7.4.3 De overheid als manager van de operatie

De opdracht aan de manager

In tekstkader 12 van pagina 58 is een overzicht gegeven van wensen ten aanzien van bodemsanering. Deze wensen zijn te herleiden naar twee maatschappelijke opgaven. De eerste (en oorspronkelijke) opgave is het verhelpen van ongewenste milieusituaties. Deze saneringen zijn de ingrepen, om ongewenste effecten voor mens en ecosysteem weg te nemen.

De tweede maatschappelijke opgave is het ondersteunen van ruimtelijke ontwikkelingen op locaties waar sprake is van bodemverontreiniging. Het gaat daarbij om (vaak relatief onschuldige) verontreinigingen, die bij een ruimtelijke ontwikkeling in de weg liggen. Voorbeelden van deze saneringen zijn graafwerkzaamheden in verontreinigingen bij een bouwproject, kwaliteitsverbeteringen die nodig zijn om een natuurgebied te ontwikkelen of het bouwen op voormalige stortplaatsen. Het streven van deze saneringen is gericht op het realiseren van een passende bodemkwaliteit voor het gewenste gebruik.

Na te streven doelstellingen

Deze twee opgaven komen voort uit de doelstellingen die aan bevoegde overheden bodemsanering zijn opgelegd. In deze thesis zijn op diverse plekken vier verschillende doelstellingen onderscheiden. Hieronder zijn ze gezamenlijk weergegeven: NMP-doelstelling, de multiplier, lokale samenleving en Europa.

à Doelstelling 1: NMP-doelstelling

Volgens de doelstelling van het Nationaal MilieubeleidsPlan 3 dient de bodemsaneringsoperatie in 2023 te zijn afgerond. Inmiddels is deze doelstelling naar 2030 verschoven. In dit jaar moeten alle ernstige bodemverontreiniging zijn gesaneerd of beheerst. De Staatssecretaris van VROM heeft in een brief aan de Tweede Kamer [28, VROM, 2005] aangegeven dat in 2015 de verontreinigingen moeten zijn gesaneerd, die niet voldoen aan het saneringscriterium.

Sinds 2004 beschikken de overheden van het bevoegde gezag over een Landsdekkend Beeld bodemsanering. Daarmee hebben de overheden een overzicht van locaties waar mogelijk sprake is van bodemvervuiling. Het is aan de overheden om met historische onderzoeken en bodemonderzoeken, de aanwezigheid van verontreinigingen te verifiëren. In Nederland gaat het in totaal om ruim 760.000 locaties, waarbij op zo'n 400.000 locaties vervolgonderzoek nodig is.

à Doelstelling 2: De financiële multiplier

In het bodemsaneringsbeleid wordt uitgegaan van een forse maatschappelijke participatie. Het is alleen met financiële middelen vanuit de samenleving mogelijk om de bodemsaneringsoperatie uitgevoerd te krijgen. Het ministerie van VROM stelt dat een kwart van de benodigde financiële middelen vanuit het beschikbare bodemsaneringbudget kan komen.

De lokale overheden hebben, in de nationale bodemsaneringsoperatie, dus een dubbele doelstelling. Naast het verwezenlijken van de milieuhygiënische doelstelling voor de jaren 2030 en 2015, zullen ze er ook zorg voor moeten dragen dat deze operatie grotendeels door andere partijen wordt gefinancierd. Om de financiële doelstelling te bereiken is het aantrekkelijk om de uitvoering van het beleid te focussen op de eenvoudige saneringen in ontwikkelingsgebieden, zodat de saneringen kunnen worden gefinancierd vanuit de exploitatie van het gebied.

à Doelstelling 3: Lokale samenleving

Een derde doelstelling ligt in de opdracht die de lokale samenleving aan haar bestuurders meegeeft. De decentralisatie van bodemtaken is mede ingegeven doordat de lokale overheid weet van de lokale situatie. De gemeente is hierdoor in staat om besluiten te nemen over het al dan niet saneren van bodemverontreinigingen, bij voorkeur in samenloop met een ruimtelijke ontwikkeling.

In het interview bij de gemeente Haarlem blijkt hoe belangrijk dit is. Bestuurders in Haarlem zullen zich alleen met individuele bodemsaneringen bemoeien als er signalen komen dat de plaatselijke bevolking problemen heeft met bodemverontreiniging. Rationele afwegingsmodellen over het optreden van negatieve effecten spelen dan nauwelijks meer een rol.

à Doelstelling 4: Europa

Voor veel overheden zijn de consequenties van het Europese bodembeleid nog onduidelijk. Andere milieुरichtlijnen hebben aangetoond, dat de (financiële) gevolgen van Europese regelgeving groot kunnen zijn. Op dit moment overweegt de Europese Unie het instellen van een Kaderrichtlijn Bodem.

Tijdens een bijeenkomst van het Bodem Europa Platform op 7 november 2006 in 's-Hertogenbosch bleek dat een eventuele richtlijn de nodige verplichtingen voor de lidstaten met zich zal meebrengen. De komende jaren moet blijken of de Richtlijn Bodem er werkelijk gaat komen en zo ja, wat daarvan de consequenties zullen zijn ten aanzien van de opgave voor bodemsanering.

Daarnaast confronteert de Kaderrichtlijn Water de lokale overheden nu al met een bodemsaneringopgave. Volgens de Richtlijn zal de overheid in 2015 de waterkwaliteit in een goede toestand moeten hebben gebracht. Om deze doelstelling te bereiken zullen een groot aantal bodemverontreinigingen, vooral in grondwaterbeschermingsgebieden, moeten worden gesaneerd.

Drijfveren overheid

Lokale overheden hebben andere drijfveren bij bodemsanering dan waarvoor de operatie door het Rijk is opgezet. Daar waar de bodemsaneringsoperatie is ontstaan om milieugevaarlijke situaties aan te pakken, daar richten de lokale overheden zich steeds meer op het ondersteunen van ruimtelijke ontwikkelingen en het bruikbaar maken van locaties (doelstelling 3). Voor VROM is doelstelling 1 belangrijk en is doelstelling 2 een middel in het voltooien van de operatie.

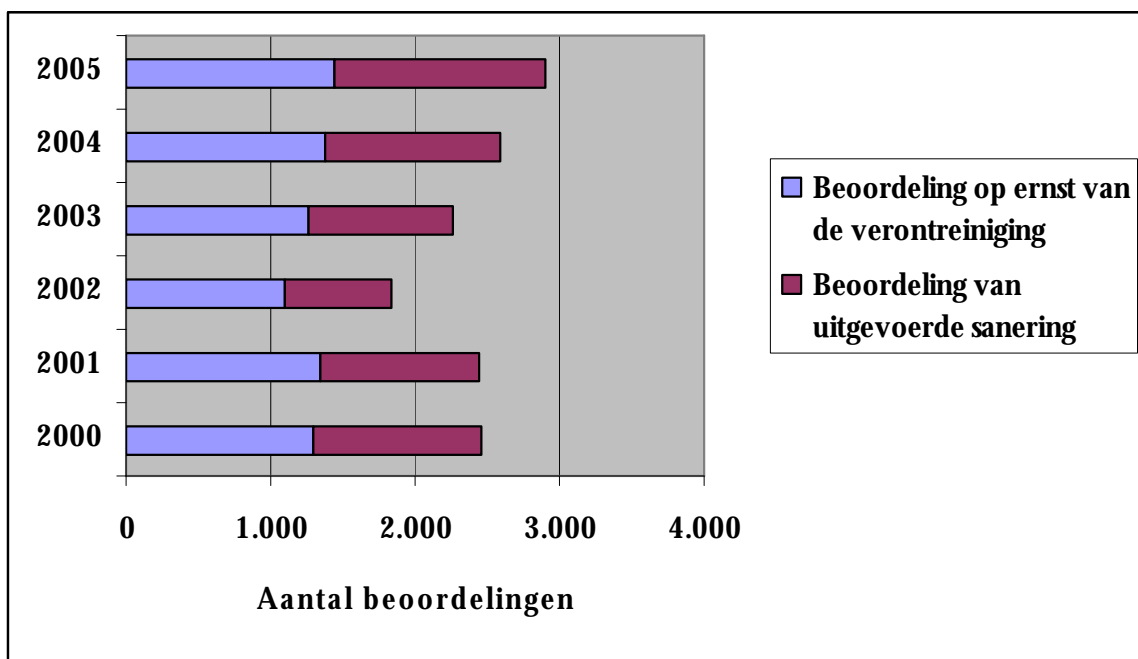
Voor de bevoegde overheden gelden meerdere, soms onderling tegenstrijdige, doelstellingen. De meeste van de genoemde doelstellingen liggen nog jaren ver weg, maar in de loop der tijd zullen de doelstellingen bij de provincies en gemeenten onderling gaan wringen. De provincie Utrecht geeft aan te werken aan een strategienotitie waarin het bestuur een besluit zal vastleggen over haar prioriteiten binnen de verschillende doelstellingen. Uit de enquête onder de bevoegde overheden [41, Vergeer, 2006] blijkt dat ambtenaren verwachten dat er een tekort is aan budget en ambtelijk apparaat om de gestelde doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Een forse inspanning vanuit andere initiatiefnemers, veel forser dan de huidige inspanning, is nodig om de doelstellingen te bereiken. In een interview blijkt dat Bodem+ constateert dat de verschillende drijfveren hebben geleid tot botsingen, maar nog niet tot grote problemen. Deze kunnen ontstaan bij de verdeling van het bodemsaneringbudget voor de periode 2010-2015. In 2009 zullen de bevoegde overheden hun prioriteiten in een nieuw bodemsaneringsprogramma kenbaar moeten maken. De besturen zullen dan keuzes maken in de na te streven doelstellingen.

Drijfveren andere initiatiefnemers

Uit het onderzoek blijkt echter ook dat de andere initiatiefnemers 'kieskeurig' zijn bij het kiezen van de locaties die ze saneren. Het gaat hen vooral om de locaties die na de sanering kunnen worden ontwikkeld. Het is onwaarschijnlijk dat daarbij alle ernstige verontreinigingen aan de beurt zullen komen. De consequentie hiervan is dat de complexe en dure saneringen vooral voor rekening van de overheid komen. Eén dure sanering door de overheid, moet worden gecompenseerd met saneringen door andere initiatiefnemers, om in de buurt te komen van de financiële doelstelling van de multiplier. Om die reden stellen de overheden de complexe en dure saneringen uit of zelfs af.

Behoeftte aan andere beleidsinstrumenten

In de theorie van Lindblom worden subsystemen onderscheiden die functioneren als een economische markt. Op deze markt versterken partijen elkaar doordat ze met elkaar in gesprek gaan en onderhandelen over het gewenste resultaat. Hierdoor ontstaat, ideaal gezien, een consensus waarmee alle partijen kunnen leven. De overheid hoeft deze markt alleen maar te reguleren en op te treden bij marktimperfecties, waarbij de deelnemende actoren zoveel mogelijk vrijheid krijgen. De huidige situatie rondom bodemsanering doet veel aan zo'n situatie denken.



Figuur 10 Aantal formele beoordelingen door bevoegde overheden (periode 2000-2005)

Het vertoont de kenmerken die Lindblom beschrijft:

- Door de inpassing van bodemsanering in ruimtelijke ontwikkelingen en de afstemming met andere beleidsvelden wordt de omgeving complexer. Steeds onduidelijker wordt wat de (rationele) behoeften van de actoren zijn, als deze behoefte al rationeel wordt nagestreefd. Volgens Lindblom leent een complexe situatie zich bij uitstek voor een beleidstraject waarin wordt gewerkt aan de hand van wederzijdse aanpassing.
- Lindblom geeft aan dat wederzijdse aanpassing vooral werkt in processen die niet meer door één partij zijn aan te sturen. Deze situatie is voor de bodemsaneringsoperatie van toepassing, zo blijkt uit de jaarlijkse beleidsmonitoring in het Jaarverslag bodemsanering. De overheid kan, door het ontwikkelen van beleid, de spelregels beïnvloeden maar het spel wordt vooral door anderen gespeeld.
- Volgens Lindblom wordt in een proces van wederzijdse aanpassing niet gewerkt aan de hand van een samenhangende set aan doelstellingen. Voor het bodemsaneringsbeleid is dit deels het geval. De paradigma's van het eerste uur zijn weliswaar nog steeds van toepassing, maar de lokale overheden krijgen de mogelijkheid om daar anders, op een door hen zelf in te vullen wijze, mee om te gaan.

Van Gunsteren geeft ook aan dat in een netwerksamenleving die zo complex is dat deze niet meer te voorspellen is, de overheid een beperkte beïnvloedingsrol heeft. Hij geeft aan dat dit proces wordt versterkt door decentralisatie en privatisering, ontwikkelingen die ook in de bodemsaneringsoperatie spelen. Van Gunsteren komt daarbij tot de slotsom dat in deze situaties er behoefte is aan andere beleidsinstrumenten voor de overheid. Voor bodemsanering is het van belang om 'andere' actoren te bewegen tot de sanering van vervuilde bodems. In bijlage 6 is beargumenteerd dat de overheid behoefte heeft aan instrumenten zoals procesmanagement en interactieve beleids- en planvorming.

7.4.4 De overheid als vergunningverlener

Wettelijke invulling van de rol

Volgens de Wet bodembescherming dient de overheid op meerdere momenten in de bodemsaneringketen een oordeel te geven over de vervuiling en de sanering. Deze beoordeling worden door het bestuur vastgelegd in beschikkingen, die de procedures van de Algemene wet bestuursrecht doorlopen. In figuur 10 is het aantal beschikkingen door de overheid voor de jaren 2000 tot en met 2005 inzichtelijk gemaakt. Hierbij is gebruik gemaakt van het Jaarverslag bodemsanering over 2005 [36, RIVM, 2006] waarin bevoegde overheden onder meer hun afgegeven beschikkingen van verontreinigde locaties tellen. Het aantal van bijna 2.900 beschikkingen in 2005 is het hoogste aantal sinds in Nederland op deze wijze wordt gemonitord.

Met de aanpassing van de Wet bodembescherming per 1 januari 2006 zijn twee extra (naast de twee bestaande) beschikkingen geïntroduceerd. Het resultaat van een bodemsanering, waarvan de opzet door de overheid is goedgekeurd, werd voorheen niet door het bestuur afgerond. Met de wetwijziging is dit gerepareerd en dient ook de evaluatie van de uitgevoerde sanering en het eventuele nazorgplan voor achterblijvende verontreinigingen door de overheid te worden beoordeeld. Gevolg van de extra beschikkingen zal echter zijn dat de ambtelijk apparaten jaarlijks tenminste enkele honderden extra beschikkingen zullen moeten opstellen.

Deze rol in de praktijk

Met zoveel beschikkingen in een jaar is de vergunningverlening voor bodemsanering een omvangrijke bestuurlijke taak. Dat wil echter niet zeggen dat daarmee de directe betrokkenheid van de overheidsbesturen is gewaarborgd.

Winsemius verklaart met zijn beleidslevenscyclus dat het onderwerp gedurende de derde en de vierde fase van de cyclus verschuift van de politieke arena naar het ambtelijke domein. Deze wijziging is in de bodemsaneringsoperatie zichtbaar. Het interview met de provincie Utrecht geeft aan dat het bestuur de bevoegdheden voor bodemsaneringen aan het management van het ambtelijke apparaat heeft gemandateerd. Deze situatie is ook bij andere bevoegde overheden op deze wijze geregeld [41, Vergeer, 2006]. Uit interviews en enquêtes blijkt dat de besturen alleen financiële zaken ten aanzien van bodemsanering en het lokale beleid bespreekt. Slechts sporadisch, bij een incident of bij veel maatschappelijke onrust, laat men zich uit over een individuele bodemverontreiniging.

Flessenhalsconstructie

De situatie van enkele honderden of duizenden andere bodemverontreinigingen in Nederland is vergelijkbaar met de situatie in Lekkerkerk. Voor deze locaties is het belangrijk dat de wetgeving goede waarborgen biedt voor de direct betrokkenen en voor een doordachte technische en organisatorische aanpak.

De meeste van de 60.000 tot 80.000 saneringen die tot 2030 zullen moeten worden uitgevoerd zijn echter niet vergelijkbaar met Lekkerkerk. Deze locaties zijn volgens de Wet bodembescherming ook ernstig verontreinigd, maar de sanering is meestal kleiner van schaal en heeft veel minder impact op de (lokale) samenleving. De wet- en regelgeving werkt voor deze kleinschalige locaties als een flessenhalsconstructie. In een enquête [41, Vergeer, 2006] geven de bevoegde overheden aan dat de afhandeling van de beschikkingen een groot deel van de beschikbare capaciteit in het ambtenarenapparaat vraagt.

Beleid streeft naar lastenverlichting

Omdat de meeste uitgevoerde bodemsaneringen relatief eenvoudig zijn, zijn de beschikkingen voor de besturen (of degene die zijn gemandateerd) veelal hamerstukken. In BEVER is op deze situatie geanticipeerd door de introductie van het Besluit uniforme saneringen. Doordat de saneerder kan volstaan met het doen van een melding van de start van de sanering, zijn de administratieve lasten voor zowel de saneerder als de overheid fors lager. Uit een enquête [41, Vergeer, 2006] blijkt dat de bevoegde overheden bovendien werken aan een verdere reductie van de administratieve lasten. Daarbij wordt vooral gezocht naar een minder vergaande bemoeienis van de overheid met afzonderlijke projecten, ten opzichte van de bemoeienis zoals die in 1995 in de Saneringsregeling is vastgelegd.

Deze ontwikkeling past in het beeld van Van Gunsteren, die aangeeft dat in een ongekende samenleving de verantwoordelijkheid in de samenleving zelf moet liggen. De samenleving neemt daarbij de verantwoordelijkheid, zonder dat dit door de overheid wordt opgelegd.

7.5 Aan welk beleid is behoefte?

7.5.1 Overgang naar bodembeheerbeleid

De vorige paragrafen tonen aan dat het bodemsaneringsbeleid tendeert naar een bodembeheerbeleid. De indicatoren hiervoor zijn in de twee voorafgaande paragrafen beschreven en hieronder samengevat:

- De ontwikkeling van het bodemsaneringsbeleid in de afgelopen decennia, waarbij drie hoofdcycli zijn onderscheiden. Deze tweede hoofdcyclus heeft geleid tot de huidige situatie, zoals beschreven in paragraaf 7.3. Deze ontwikkeling blijkt uit de constatering dat de huidige saneringen vooral worden uitgevoerd om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren. Het uitblijven van incidenten en nieuwe gifschandalen toont aan (of lijkt aan te tonen) dat het milieuprobleem onder controle is. In de derde hoofdcyclus van het beleid zoekt het bodemsaneringsbeleid naar aansluiting bij ruimtelijke ordening en andere bodem- en milieuthema's.
- De constatering dat de bodemsaneringsoperatie geen overheidsgestuurde operatie meer kan worden genoemd. Daarmee verandert de rol van de overheid, zoals uit paragraaf 7.4 blijkt. Met de rolverandering veranderen ook de drijfveren en de sturingsmogelijkheden van de overheid om de bodemsaneringsoperatie te managen. Dit leidt tot de behoefte aan andere beleidsinstrumenten en tot een herbezinning op de lastendruk die met de huidige regelgeving op de samenleving drukt.

Een verdere integratie van het saneringsbeleid in een integraal bodembeheerbeleid in de komende jaren ligt voor de hand. De grote lijnen van het bodembeheerbeleid zijn van centraal naar decentraal en van sectoraal naar intergraal, waarbij met het laatste niet alleen de aansluiting met ruimtelijke ordening, maar ook de verbreding van het begrip bodemkwaliteit wordt bedoeld. Met name voor de gemeentelijke besturen is daarin een grotere taak voorzien. Het is interessant om te zien op welke wijze de bestuurlijke aandacht zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld en of de besturen klaar zijn voor de decentralisatie.

De bestuursaandacht voor bodemverontreiniging is op dit moment van belang. Het bodembeheerbeleid staat aan de vooravond van een wijziging van wet- en regelgeving²⁰, waarin decentralisatie een belangrijke impuls krijgt. Gemeenten en provincies kunnen in de toekomst hun eigen beleid invullen. Daarbij kunnen ze kiezen voor lokale normwaarden, die zijn afgestemd op de huidige bodemkwaliteit en ambities ten aanzien van het gewenste bodemgebruik.

Opmerkelijk is dat, ondanks de constatering dat de behoefte aan beheerbeleid met name uit de praktijk voortkomt, de bevoegde overheden vragen om tempo-risering van het landelijke beleid. Vooral de gemeenten hebben moeite om de veranderingen in het nationale beleid bij te benen. De vraag om vertraging is te verklaren aan de hand van de theorie van Lindblom: de overheden hebben meer tijd nodig om, samen met de lokale actoren, te kunnen komen tot gedragen lokaal beleid.

²⁰ In de tweede helft van 2007 treedt het Besluit bodemkwaliteit in werking. In dit besluit worden een aantal onvolkomenheden in wet- en regelgeving gerepareerd, zoals aangekondigd in de Beleidsbrief Bodem. Bovendien krijgt de decentralisatie een impuls omdat het Besluit regelt dat iedere gemeente, na het doorlopen van de Awb-procedures, eigen bodembeleid mag formuleren. Dit lokale beleid (opgesteld in een Nota bodembeheer) overruled, onder voorwaarden, het nationale beleid.

7.5.2 Bodemsanering in het integrale bodembeheerbeleid

De overheid heeft een rol in het identificeren van 'milieulocaties', locaties die omwille van de effecten op mens en ecosysteem moet worden gesaneerd. Dat geldt vooral voor de locaties die het saneringscriterium overschrijden. Het betreft waarschijnlijk een fractie van het Landsdekkend Beeld bodemsanering [38, Tuinstra, 2004]. Op deze locaties is een sanering om milieuhygiënische argumenten noodzakelijk. De samenleving mag van de overheid verwachten dat deze daarin het voortouw neemt.

De sanering van de overige bodemverontreinigingen draagt niet direct bij aan de (oorspronkelijke) doelstelling van de bodemsaneringsoperatie. Deze saneringen worden uitgevoerd om locaties gebruikrijp te maken en worden vooral door particuliere partijen geïnitieerd. Het zijn saneringen in een ongekende samenleving zoals door Van Gunsteren is beschreven. De overheid kan door de veelheid aan actoren en belangen niet overzien wat de gevolgen zijn van beleidsveranderingen. Bovendien heeft de samenleving, volgens de theorie van Van Gunsteren een eigen dynamiek. De overheid kan in deze situaties volstaan met het formuleren van de spelregels waarmee de actoren op die markt, hun werk kunnen doen. Alleen op momenten dat marktimperfecties optreden, kan (en moet) van de overheid een verdergaande interventie worden verwacht.

In de interviews pleiten een aantal geïnterviewden voor het beleidsmatig en organisatorisch doortrekken van de scheiding tussen milieulocaties en de overige bodemverontreinigingen. Daar waar de overige verontreinigingen behoren tot het beheer van het laagste bestuursorgaan van de overheid, de gemeente, daar zouden de milieulocaties door organisatie op hoger schaalniveau dan de gemeente moeten worden opgepakt. De achtergrond van deze 'redecentralisatie' voor deze groep aan verontreinigingen is:

- Voor de meeste gemeenten zijn de milieulocaties te ingewikkeld, zowel technisch, organisatorisch, financieel als juridisch. De meeste gemeenten willen wel de bodem beheren, maar deze probleemlocaties laten ze liever over aan een hoger orgaan. Dit geldt niet voor een gemeente zoals Haarlem of één van de andere grote gemeenten, waar inmiddels een professionele organisatie is neergezet, maar wel voor veel van de 443 gemeenten in Nederland. Ze hebben onvoldoende probleemlocaties om de specialistische kennis binnen de eigen organisatie op te bouwen en vast te houden.
- Bundeling van sectorale kennis, zowel financieel, juridisch, organisatorisch als technisch, is noodzakelijk. De provincie Utrecht constateert een erosie van bodemsaneringkennis binnen haar eigen organisatie en ziet dat dit niet elders binnen de provinciegrenzen wordt ontwikkeld. Vooral voor de grote en complexe bodemverontreinigingen wordt deze kenniserosie problematisch.
- De kennis van nieuwe technieken wordt te weinig benut. Niet omdat daar geen behoefte aan is, maar omdat locaties die met deze technieken zouden kunnen worden bediend, niet worden gesaneerd. Deze locaties worden op de langere termijn geschoven.

7.5.3 De rol van uitvoerende ambtenaren in het bodemsaneringsbeleid

Uitvoerende ambtenaren hebben, volgens de theorie van Lipsky in zijn boek 'Street level bureaucracy' een cruciale rol bij de implementatie van beleid. Met name geldt dat voor beleid waarin veel beleidsruimte is gelegen voor de ambtenaren die direct betrokkenheid hebben bij concrete projecten en waar dagelijks contact is met andere actoren.

Dit onderzoek geeft aan dat er een verschil is over de beleving van bodemverontreiniging tussen burgers en deskundigen. Daar waar deskundigen het probleem rationeel benaderen, daar reageren burgers emotioneel. Hierdoor ontstaan in de praktijk communicatieproblemen. De uitvoerende ambtenaar zal de kloof tussen de samenleving en de deskundigen moeten dichten.

Bij de totstandkoming van het bodembeheerbeleid zal rekening moeten worden gehouden met de lessen van Lipsky over de impact én de kansen als gevolg van de 'macht' van de uitvoerende ambtenaar. Volgens deze theorie neigt de uitvoerende ambtenaar, in een situatie van conflicterende doelstellingen, naar het formuleren van 'persoonlijke' invulling van het beleid om aan de verwachtingen van de opdrachtgever én de klant te kunnen voldoen.

Integraal bodembeheer vraagt veel van de uitvoerende ambtenaar. Voor de aanpak van een bodemverontreiniging bestaat geen standaardoplossing. De ambtenaar zal moeten kiezen uit een scala aan oplossingen, waarbij de keuze afhankelijk is van de lokale situatie en de heersende maatschappelijke belangen in een gebied. Deze werkwijze brengt grote veranderingen met zich mee.

Uit het interview met Bodem+ blijkt dat deze veranderingen bij de lokale overheden zichtbaar zijn. Het is één van de redenen voor Bodem+ om de professionalisering van de sector als één van haar belangrijkste taken te zien. Bodem+ merkt in de praktijk dat met de huidige ontwikkelingen, een andere aanpak haar intrede doet. Dit beeld wordt bevestigd in het interview met de gemeente Haarlem, waarin de heer Andela aangeeft dat ambtenaren in hun toekomstige rol andere kennis en competenties nodig zullen hebben.

In het bodemsaneringsbeleid blijken ook makelaars en taxateurs een belangrijke intermediaire rol te hebben. Bij een groot deel van de vastgoedtransactie wordt bodeminformatie bij de overheid opgevraagd. De wijze waarop de makelaar of de taxateur dat doorvertaald naar de koper of verkoper, bepaalt voor een belangrijk deel de wijze waarop deze personen het bodemsanerings- of het bodembeheerbeleid beleven.

7.6 Resumé: drie constateringingen

De analyse van de voorgaande paragrafen is hieronder samengevat in drie constateringingen. Deze zijn in de figuren 12 tot en met 15 gesymboliseerd.

Constatering 1: Twee maatschappelijke opgaven (figuur 12)

Bodemsanering wordt uitgevoerd om milieuproblemen uit de weg te ruimen. Dat is de eerste (en oorspronkelijke) maatschappelijke opgave voor het beleid. In de afgelopen decennia is de nadruk echter komen te liggen op een tweede opgave, namelijk het ondersteunen van ruimtelijke ontwikkelingen op bodems met een (vaak relatief onschuldige) vervuiling.

Onderstaande figuren geven de belangrijkste constatering van het onderzoek weer



Figuur 11 Twee maatschappelijke opgaven

Met deze figuur is aangegeven dat de overheid opgaven heeft vanuit de milieuhygiëne, waar het uiteindelijk allemaal mee begonnen is, en vanuit het ruimtelijk beheer van het gebied. De laatste opgave domineert momenteel de bodemsaneringsoperatie. Het stelt de overheid voor een dilemma: aan welke opgave moet de overheid haar middelen op inzetten?



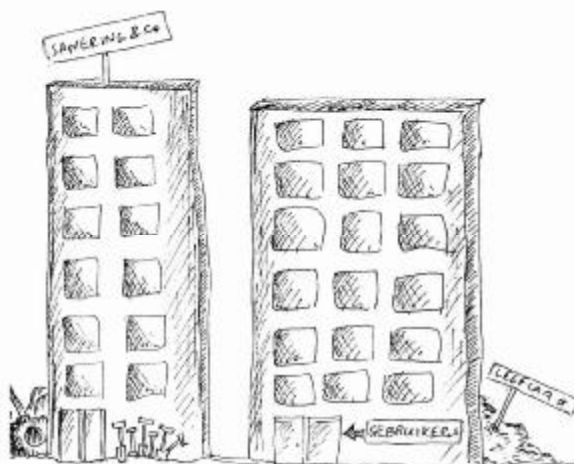
Figuur 12 Sturing bodemsaneringsoperatie verandert

Zoals de figuur aangeeft zit het bestuur op een berg aan bodemverontreinigingen die vanuit meerdere doelstellingen moeten worden gesaneerd. Niet altijd is het bestuur zich bewust van de meervoudige en soms tegenstrijdige doelstellingen en de werkvoorraad aan onderzoek en sanering die daardoor ontstaat. Bovendien is de bodemsaneringsoperatie geen door de overheid gestuurde operatie (meer). Dit vraagt om een andere aansturing en andere beleidsinstrumenten.



Figuur 13 Decentralisatie kenmerkt toekomstig bodembeheerbeleid

In het bodembeheerbeleid is de gemeente verantwoordelijk voor bodemkwaliteit. De gemeente is het meest betrokken bij ruimtelijke ordeningsprocessen en kan het beheer van de bodemkwaliteit inpassen. Er is tromgeroffel nodig om de verantwoordelijkheid bij de gemeenten (en met name de uitvoerende ambtenaren) onder de aandacht te krijgen.



Figuur 14 Scheiding bodemsanering en gebruiksrijp maken

Problematische locaties vragen om specifieke organisatorische, financiële, juridische en technische expertise. Deze locaties kunnen beter worden ondergebracht bij een andere organisatie dan de lokale bodembeheerder.

Het zijn bodemverontreinigingen die in de bestaande situatie geen probleem zijn voor mens en milieu, maar gaan wel spelen bij bijvoorbeeld graaf- of bouwwerkzaamheden.

In 2005 zijn negen van de tien saneringen vanuit de tweede opgave uitgevoerd. Het is een gewenst effect van de beleidswijzigingen van de tweede helft van de jaren '90, waarin de uitnodiging bij andere initiatiefnemers is neergelegd om saneringen te initiëren. Deze wijzigingen hebben geleid tot drie neveneffecten:

- Andere initiatiefnemers kiezen de meest aantrekkelijke locaties uit. Het is onwaarschijnlijk dat alle ernstige bodemverontreinigingen in de periode tot 2030, de deadline van de doelstelling van de bodemsaneringsoperatie, via deze weg zullen zijn gesaneerd. Vooral grote en complexe verontreinigings-situaties blijven liggen. Hier zal de overheid het initiatief moeten nemen.
- De overheden hebben hun handen vol aan het administratief afhandelen van de bodemsaneringen. Voorafgaand aan de sanering van een ernstige bodemverontreiniging dient aan het bestuur van het bevoegde gezag toestemming te worden gevraagd. Het afgeven van beschikkingen en het informatiebeheer is een tijdrovende activiteit voor de bevoegde overheden geworden.
- De aandacht van het bestuur en het ambtelijke apparaat is verschoven van de eerste naar de tweede maatschappelijke opgave. De middelen (ambtelijk apparaat en bodemsaneringbudget) worden daardoor niet volledig ingezet op het probleem waarvoor de operatie oorspronkelijk is opgezet.

De ambtenaren van de bevoegde overheden worden hierdoor geconfronteerd met meerdere en tegenstrijdige doelstellingen. De overheden en vooral de (uitvoerende) ambtenaren worden voor een dilemma gesteld: welke doelstellingen en opgaven kunnen wel en welke kunnen niet worden nageleefd?

Constatering 2: Sturing bodemsaneringsoperatie verandert (figuur 12)

De aandacht voor bodemsanering is door de jaren heen verschoven van de politieke arena naar het ambtelijke domein. De verandering blijkt uit perceptie-onderzoek, tellingen van het aantal mediaberichten en de waarneming dat bodemvervuiling nauwelijks voorkomt op de politieke agenda. De bodemsaneringsoperatie is bovendien, door de grote maatschappelijke participatie, nauwelijks meer een overheidsgestuurde operatie. Deze constatering duiden erop dat het bodemsaneringsbeleid behoefte heeft aan andere aansturing-mechanismen en beleidsinstrumenten.

Deze nieuwe situatie zet het openbaar bestuur voor een dilemma ten aanzien van bodemsanering. Het bestuur zal keuzes moeten maken in de na te streven doelstellingen. Lang niet altijd is het bestuur zich van dit dilemma bewust, mede omdat ze bodemsanering beschouwd als een 'ongoing concern'. Op basis van dit onderzoek zijn hiertoe twee mogelijke momenten voorspeld waarin het dilemma van vele en tegenstrijdige doelstellingen gaat spelen:

- De Kaderrichtlijn Water en de bodemsaneringsoperatie stellen voor bodemsanering hun eerstkomende doelstellingen in 2015. De Kaderrichtlijn richt zich op een goede toestand van het oppervlaktewater en grondwater en de bodemsaneringsoperatie op de beheersing van locaties die niet voldoen aan het saneringscriterium. Beide doelstellingen lijken, met de huidige budgetten en ambtelijk apparaat, afzonderlijk van elkaar al nauwelijks haalbaar. Dat geldt zeker voor de haalbaarheid van beide doelstellingen tegelijkertijd.

- In 2009 zal het beschikbare bodemsaneringbudget voor de periode 2010-2015 over de bevoegde overheden worden verdeeld. Op dat moment zal uit de meerjarenprogramma's moeten blijken welke prioriteiten de overheden gaan stellen voor de periode tot 2015. Bovendien zal dan moeten blijken hoe de overheid de complexe en dure saneringen combineert met het halen van de financiële doelstelling voor bodemsanering, namelijk zorgen voor een substantiële financiering door andere initiatiefnemers.

Constatering 3: Saneren en beheren scheiden (figuur 13 en 14)

Het ministerie van VROM constateert in haar vierde Nationaal Milieubeleidsplan, dat het effectgerichte beleid langzamerhand wordt omgezet in beleid voor preventie en beheer. Deze ontwikkeling uit zich in het integreren van sectorale milieuwetten in integrale milieuwetgeving.

Uit dit afstudeeronderzoek blijkt dat ook het beleid voor vervuilde locaties tendeert naar de beheerfase. De voorgenomen decentralisatie van beleid past in deze lijn. De nationale overheid kan kiezen voor het vastleggen hoofdlijnen in haar beleid, dat vervolgens in de regio verder wordt uitgewerkt. Mede door de toegenomen participatie van maatschappelijke actoren hoeft de overheid 'slechts' de spelregels in het beleid vast te leggen.

Deze conclusie geldt echter niet voor alle bodemverontreinigingen. Voor (technische, financiële, juridische of organisatorische) complexe saneringen is sprake van marktperfectie. Met name geldt dat voor de verontreinigingen waar het saneringscriterium wordt overschreden en waar een spoedige sanering volgens de wet vereist is. Een actief en effectgericht beleid van de overheid voor deze locaties, blijft noodzakelijk.

Uit bovenstaande wordt geconcludeerd dat een beleidsmatige, financiële en organisatorische scheiding van saneren (de eerste opgave) en beheren (de tweede opgave) op haar plaats is.

Deze constatering heeft het volgende tot gevolg voor het toekomstige beleid:

- De 'milieusaneringen' vragen om een gespecialiseerde aanpak, waarvoor bij de meeste gemeenten de kennis en vaardigheden voor ontbreken. De verontreinigingen kunnen door een organisatie op een hoger schaalniveau worden opgepakt. Hiervoor zijn in paragraaf 8.4 aanbevelingen gedaan.
- De tendens naar integraal en centraal bodembeheerbeleid is een door de samenleving gewenste en logische ontwikkeling. In paragraaf 8.5 zijn aanbevelingen ten aanzien van het bodembeheerbeleid geformuleerd.

De scheiding tussen de complexe saneringen en de overige saneringen is relatief eenvoudig te maken. De Wet bodembescherming biest een saneringscriterium en een gestandaardiseerde beoordelingsmethode (zie bijlage 7) voor het signaleren van locaties die om milieuhygiënische redenen moeten worden gesaneerd. Overheden, bedrijfsleven en hun adviseurs werken al jaren met deze methoden.

Voor de organisatorische, juridische en financiële complexe saneringen zal de beoordeling moeten worden overgelaten aan de gemeenten. Deze moeten kunnen inschatten of ze de klus zelf aankunnen, of dat een ander orgaan met meer specialistische kennis het project moet oppakken. De gemeentelijke apparaten in Nederland verschillen qua kennis en ervaring zoveel met elkaar, dat daar geen eenduidige lijn in te trekken is.

7.7 Evaluatie gehanteerde bestuurskundige theorieën en inzichten

7.7.1 Incrementele beleidsontwikkeling (Lindblom)

Het bodemsaneringsbeleid heeft zich in de laatste decennia stap voor stap ontwikkeld. Vanaf medio jaren '90 is de beleidsontwikkeling verricht in de vorm van de wederzijdse aanpassing, zoals door Lindblom uitgewerkt. Dat geldt vooral voor de ontwikkeling van het beleid zelf, waarbij het Rijk beleidsontwikkelingen voortdurend bespreekt met de lagere overheden en met het bedrijfsleven.

In de periode tot 1995 was er nauwelijks sprake van wederzijdse aanpassing. De inwerkingtreding van de Saneringsregeling, een centrale en generieke regel voor alle bodemverontreinigingen, is daarin een voorbeeld. Deze regeling is opgezet met de problematiek van de 350 grootste milieuproblemen voor ogen, maar leidde tot stagnatie van ruimtelijke ontwikkelingen op locaties met relatief onschuldige bodemverontreinigingen. In het nationale beleid van destijds was onvoldoende rekening gehouden met de uitgangspunten van actief bodembeheer, dat in die periode door de lokale overheden werd ontwikkeld.

Uit dit onderzoek blijkt dat sinds 1995 de gezamenlijke overheden werken aan het repareren van de implementatieproblemen van de Saneringsregeling, door de regelgeving stukje bij beetje aan te passen en door taken en bevoegdheden te decentraliseren. Opvallend daarbij is dat de oorspronkelijke paradigma's van het bodemsaneringsbeleid blijven gehandhaafd. Het zijn paradigma's die de ruggengraat zijn van het nationale milieubeleid (veroorzaker betaalt, wat schoon is moet schoon blijven, nieuwe verontreinigingen direct opruimen) en die de bewindslieden niet zo maar los willen en kunnen laten.

Uit dit onderzoek blijkt dat de theorie van Lindblom een passende verklaring geeft voor de ontwikkeling van het bodemsaneringsbeleid. Voor de wettelijke verankering ligt dat anders. Uit de geschiedenis van het saneringsbeleid blijkt dat het relatief lang duurt voordat (gezamenlijk) ontwikkeld beleid is vastgelegd in de wet. De ervaring heeft geleerd dat bij iedere grote wetswijziging, alweer een nieuwe beleidswijziging aanstaande was.

Geconstateerd wordt dat de ontwikkelingen in het bodemsaneringsbeleid voor de wetgever te snel verloopt. Deze constatering wordt versterkt door het bericht van de bevoegde overheden, waarin wordt gevraagd om temporisering van de beleidsvernieuwing [41, Vergeer, 2006]. Met name de gemeenten geven aan de behoefte te hebben om eerst de organisatie op poten te krijgen en het nieuwe beleid in de eigen organisatie te implementeren.

Uit dit afstudeeronderzoek blijkt dat de theorie van Lindblom voor de praktijk van bodemsanering onvoldoende antwoord geeft op de tempoverschillen tussen:

1. De behoefte aan nieuw beleid bij de lokale overheden.
2. De verankering van dit beleid in wet- en regelgeving.
3. De implementatie van de nieuwe wet- en regelgeving in de organisatie van lokale overheden.

7.7.2 Ongekende samenleving (Van Gunsteren)

De theorie van de Ongekende samenleving van Van Gunsteren is relevant voor het toekomstige bodembeheerbeleid omdat uit dit onderzoek blijkt dat de materie complex is en consequenties van nieuw beleid nauwelijks zijn te overzien. De complexiteit komt voort uit:

- De **onzichtbaarheid van bodemverontreiniging**. De verontreinigingen zijn vaak niet visueel zichtbaar. Zonder bodemonderzoek is het niet te voorspellen op welke locaties uit het Landsdekkend Beeld bodemsanering de ernstige bodemverontreinigingen aanwezig zijn.
- De **hang naar een integrale en benadering** van de bodem en het duurzaam gebruik maken van de ruimtelijke laag ondergrond. In deze benadering is niet alleen de chemische kwaliteit relevant (waarvoor de bodemsaneringsoperatie is opgericht), maar zijn ook de ecologische en fysische bodemkwaliteit relevant.
- Een **complexe samenleving**, waarin vele partijen belangen hebben aan bodemkwaliteit. Dit wordt duidelijk uit de cijfers van het Jaarverslag bodemsanering over 2005 [36, RIVM, 2006]. De bodemsaneringsoperatie is nauwelijks meer een door de overheid gestuurde operatie, maar wordt uitgevoerd door andere initiatiefnemers. Het sectorale bodemsaneringsbeleid wordt stukje bij beetje onderdeel van een integraal bodembeheerbeleid.

Van Gunsteren vindt dat in een complexe situatie de besluitvorming moet worden neergelegd bij die partijen die direct de gevolgen van de besluiten zullen merken. Deze afwegingen vinden bij voorkeur plaats in subsystemen, zoals een gemeente of een regio met een aantal gemeenten. Deze subsystemen zouden de beleidsvrijheid moeten hebben om eigen spelregels te formuleren. Eigen verantwoordelijkheid en lerend werken zijn daarin belangrijke uitgangspunten.

De ideeën van Van Gunsteren geven randvoorwaarden voor de voorgenomen decentralisatie van bodemtaken en bevoegdheden naar de gemeenten. Van alle bestuurslagen is dit het schaalniveau waarop de ruimtelijke en maatschappelijke processen zich afspelen. Voor de ontwikkeling en implementatie van het bodembeheerbeleid verdienen drie punten extra aandacht:

- De samenhang tussen de verschillende subsystemen is niet gewaarborgd. Omdat marktpartijen actief zijn in meerdere gemeenten (en dus in meerdere subsystemen), is **coördinatie door een hoger bestuursorgaan** van belang om volledige versnippering van het beleid tegen te gaan. Een centrale overheid kan verschillen transparant maken, bijvoorbeeld met ICT-technieken.
- De omstandigheden van de bodem houden niet op bij de gemeentegrens. **Samenwerking tussen de gemeenten en andere lokale overheden** is noodzakelijk om te voorkomen dat gemeentegrensoverschrijdende thema's of thema's die een hoger belang dienen (zoals de winning van grondwater voor de drinkwatervoorziening) te blijven waarborgen.
- Decentralisatie zal de **tijdige overdracht van verantwoordelijkheden** moet inhouden. Ook Winsemius besteedt hier in zijn boek veel aandacht aan.

7.7.3 Uitvoerende ambtenaar (Lipsky)

De theorie van Lipsky over de uitvoerende ambtenaar biedt aanknopingspunten voor het toekomstige bodembeheerbeleid. Volgens de theorie zal de uitvoerende ambtenaar de neiging hebben om het beleid vanuit de eigen organisatie en vanuit het Europese en nationale beleid, te versimpelen en standaardiseren. Dit speelt vooral bij meervoudige en onderling tegenstrijdige doelstellingen, zoals bij bodemsanering het gavel is. Dankzij de voorgenomen decentralisatie van taken, zal deze ambtenaar in de toekomst een prominentere rol gaan spelen.

De toekomst zal moeten uitwijzen wat de impact van deze rol zou zijn. Wel blijkt uit de theorie dat een investering in het (her)opleiden van ambtenaren, het aanpassen van werkprocedures en de ontwikkeling van kwaliteitsborging nodig is om de beoogde effecten van de decentralisatie te bewerkstelligen.

Dit onderzoek toont aan dat ook andere intermediaire groepen een vergelijkbare rol kunnen spelen. Bij de meeste vastgoedtransacties wordt door makelaars en taxateurs informatie over de bodemkwaliteit opgevraagd. Omdat deze groepen de informatie doorvertalen naar mogelijke financiële consequenties, hebben ze een vergelijkbare invloed op burgers als de uitvoerende ambtenaren.

7.7.4 Beleidscycli

Met de aandachtsveldenmatrix van Van Ast & Geerlings kan het ontstaan van het bodemsaneringsbeleid worden verklaard. Volgens dit model ontstaat de behoefte aan beleid, nadat de effecten van milieubelasting door de samenleving als een probleem zijn erkend. Het model toont de impact, of wellicht zelfs de noodzaak, van incidenten aan. De matrix is cyclisch, waarbij de geformuleerde oplossing leidt tot een aanpassing van maatschappelijke processen.

Uit dit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de milieubelasting afneemt doordat een aantal maatschappelijke processen door het bodembeleid zijn aangepast. Op bedrijfsterreinen worden bodembeschermende voorzieningen aangebracht, waardoor de bodem wordt beschermd tegen nieuwe verontreinigingen. Verder worden in het kader van de bodemsaneringsoperatie vele saneringen uitgevoerd. Dit onderzoek constateert echter ook dat de maatschappelijke aandacht voor bodemvervuiling tanende is. Dit kan worden afgemeten aan de verminderde politieke - en media-aandacht. Bovendien tonen perceptieonderzoeken aan dat de samenleving niet wakker ligt van bodemverontreiniging, tenzij deze zich in de achtertuin bevindt. De erkenning van het probleem van bodemverontreiniging van begin jaren '80 lijkt daarmee te zijn gewijzigd.

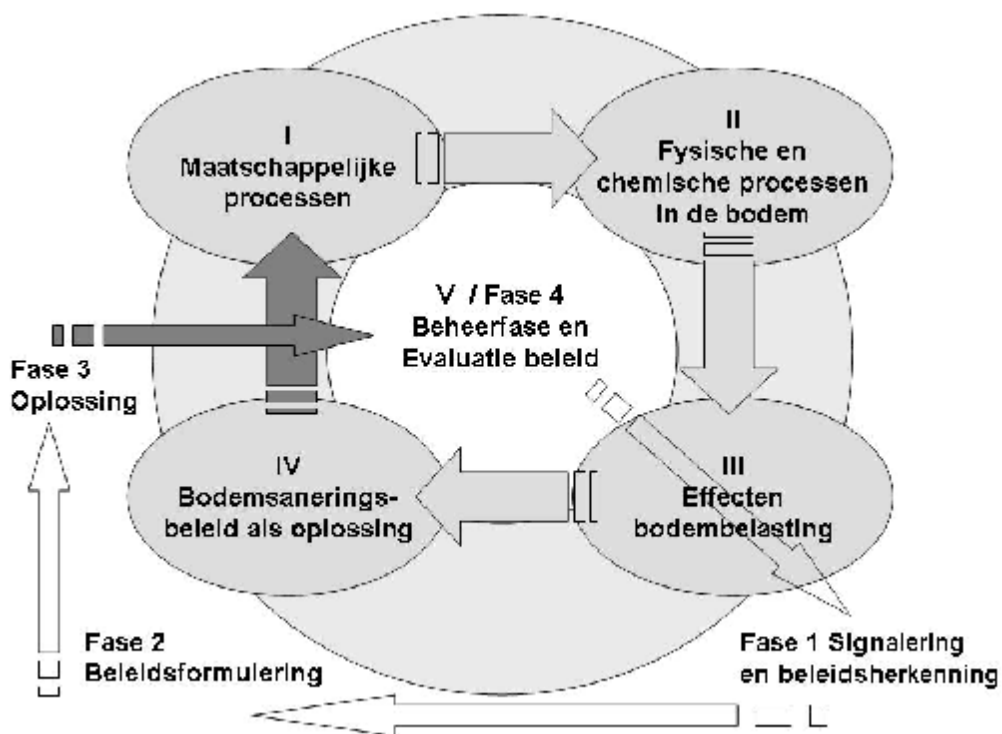
De matrix kent geen criteria voor de eindigheid van het beleid, bijvoorbeeld door het formuleren van een beheerfase. De matrix gaat ook niet in op de consequenties van een gewijzigde perceptie van de samenleving op het ooit erkende probleem. Een verfijning van de aandachtsveldenmatrix is nodig om te komen tot aanbevelingen voor het toekomstige beleid. De verfijning kan grotendeels worden geleverd door de beleidslevenscyclus van Winsemius. Deze cyclus start na de erkenning van het beleidsonderwerp. Vervolgens wordt beleid geformuleerd en aan een oplossing gewerkt, waarbij ruimte is voor regelmatige evaluatie en een aanpassing van het beleid. Door de opzet van de cyclus kan het worden toegepast op lokale schaal. Bovendien wijst de theorie achter de cyclus op de noodzaak van het tijdig overdragen van de verantwoordelijkheden naar andere organisaties of organisatieonderdelen.

Uit dit onderzoek blijkt dat de aandachtsveldenmatrix van Van Ast & Geerlings en de beleidslevenscyclus van Winsemius complementair aan elkaar zijn. In figuur 15 zijn beide cycli met elkaar vervlochten. De fasen van Winsemius beschrijven de cyclus die het bodemsaneringsbeleid doormaakt. Deze cyclus is de afgelopen kwart eeuw een aantal maal doorlopen. De velden I tot en met IV zijn afkomstig uit de Aandachtsveldenmatrix van Van Ast & Geerlings.

Beide cycli noemen de beoordeling van de effecten van bodemverontreiniging als een belangrijk onderdeel. Op basis hiervan wordt besloten of het toekomstige beleid in de beheerfase terecht komt (of eindigt), dan wel een nieuwe beleidscyclus wordt ingezet. Voor dit onderzoek is de kruising van de twee donkere pijlen actueel:

- De verticale donkere pijl is op bodemverontreiniging van toepassing omdat het draagvlak van de samenleving voor het bodemsaneringsbeleid tanende is. Geconstateerd wordt dat de milieuproblemen nog niet zijn verholpen. Om het draagvlak voor het beleid te herwinnen kan gekozen worden voor het reserveren van het bodemsaneringsbeleid voor die locaties die tot de, door de samenleving geaccepteerde, milieulocaties behoren. Ofwel: de bodemsaneringsoperatie beperkt zich tot een beperkt aantal milieuproblemen.
- De horizontale donkere pijl is van toepassing op de saneringen die worden uitgevoerd voor de ondersteuning van ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Het beleid dat hiervoor geldt, kenmerkt zich als beleid in de beheerfase.

De combinatie van beide cycli biedt in dit onderzoek een interessante verklaring voor de wens tot splitsing van het beleid: het ene beleid voor het beheer van vervuilde bodems en het andere beleid voor de sanering van de 'milieulocaties'.



Figuur 15 Combinatie aandachtsveldenmatrix en beleidslevenscyclus

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Achtergrond van het onderzoek

Bodemsaneringsbeleid is begin jaren '80 ontstaan omdat het probleem van vervuilde bodems door de samenleving is erkend als een probleem. Hoewel het probleem al tientallen en soms honderden jaren oud was, is de erkenning ontstaan na de media-aandacht en politieke bemoeienis over gifvaten in een kinderrijke wijk in Lekkerkerk. Een spraakmakend incident bleek noodzakelijk om het beleid te doen ontstaan.

Direct na de erkenning heeft een probleeminventarisatie plaatsgevonden en is wet- en regelgeving geïntroduceerd. De wet- en regelgeving is opgebouwd vanuit het beeld van grote en gevaarlijke situaties zoals in Lekkerkerk. Sinds die tijd dient met bodemvervuiling rekening gehouden te worden, zowel bij het gebruiksmaken van bodems als bij het aanpakken van milieuhygiënisch onverantwoorde situaties. De procedures zijn zwaar: bodemsaneringen zullen na een procedureperiode van ruim drie maanden door het bestuur van één van de provincies of grootste gemeenten moeten worden goedgekeurd.

Ruim een kwart eeuw later blijkt de problematiek veel omvangrijker dan in de jaren '80 was geschat. Daar waar een inventarisatie in 1982 een lijst van 350 probleemlocaties opleverde, daar wordt in 2007 gesproken over enkele honderdduizenden locaties. Het zijn locaties die volgens de Wet bodembescherming moeten worden bestempeld als gevallen van ernstige bodemverontreiniging, maar die nauwelijks leiden tot nadelige effecten voor mens en milieu. Mede om die reden is de perceptie van de samenleving over bodemvervuiling veranderd. Terwijl begin jaren '80 de noodzaak van een stevige aanpak voor grote milieuproblemen door de samenleving werd omarmd, daar worden de procedures door de samenleving voor de meeste bodemverontreinigingen tegenwoordig als lastig en veeleisend ervaren. Bodemverontreiniging wordt als een stagnerende factor gezien voor maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen.

Tegen die achtergrond is sinds medio jaren '90 in diverse beleidscycli gezocht naar een beter passend bodembeleid. De meest recente ontwikkeling is die van integraal en decentraal bodembeheer. Op nationaal niveau wordt hiertoe beleid ontwikkeld, waarbij veel wordt verwacht van lokale overheden, zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Deze lokale overheden wordt gevraagd om samen het beleid regionaal uit te werken, waardoor meerdere bodemthema's bijeenkomen en aansluiting wordt gezocht met de lokale ruimtelijke ambities.

Gezien de ontwikkelingen in wet- en regelgeving, de beleidsontwikkelingen, de gewijzigde perceptie in de samenleving, maar ook de behoefte aan een oplossing voor enkele hardnekkige bodemproblemen is dit afstudeeronderzoek gestart. Dat heeft geresulteerd in een maatschappelijke en een wetenschappelijke doelstelling van het onderzoek. Deze zijn hieronder herhaald. In het voorgaande hoofdstuk is, met behulp van bestuurskundige theorieën en inzichten, een analyse gedaan van het (toekomstige) bodembeleid. Deze analyse heeft geleid tot de conclusies, zoals opgenomen in de paragrafen 8.2 (wetenschappelijke doelstelling) en 8.3 (maatschappelijke doelstelling).

Door het hanteren van bestuurlijke inzichten en theorieën kan wellicht een bijdrage worden geleverd aan de verbetering van het toekomstige bodembeheerbeleid.

De maatschappelijke doelstelling van het onderzoek is om, door de inzet van bestuurskundige inzichten en theorieën, aanbevelingen te formuleren voor de effectieve implementatie van het toekomstige bodembeheerbeleid. Deze doelstelling moet in het licht worden gezien van de gewijzigde bestuursaandacht voor het onderwerp en de decentralisatie van bestuursverantwoordelijkheid.

De wetenschappelijke doelstelling van het onderzoek is om, door de bestudering van de praktijk van de bodemsaneringsoperatie, de gehanteerde bestuurskundige theorieën te toetsen en zo nodig aan te vullen.

Voor het bereiken van de doelstellingen is in het onderzoek gewerkt aan de hand van een onderzoeksvraag. Deze luidt als volgt: Welke condities en maatregelen zijn nodig voor een effectieve implementatie van het toekomstige bodembeleid?

In de twee daarop volgende paragrafen (8.4 en 8.5) zijn deze conclusies uitgewerkt in aanbevelingen voor de implementatie van het toekomstige beleid. Met deze aanbevelingen wordt de onderzoeksvraag van het onderzoek beantwoord. Dit hoofdstuk eindigt in paragraaf 8.6 met het slotwoord onder de titel van deze thesis 'Schoon genoeg?!'.

8.2 Bestuurskundige theorieën en inzichten

Deze paragraaf heeft betrekking op de toepassing van de bestuurskundige theorieën en inzichten op de praktijk van de bodemsaneringsoperatie. Uit dit onderzoek blijkt dat de gehanteerde bestuurskundige theorieën, hebben bijgedragen aan de aanbevelingen voor de implementatie van het toekomstige beleid voor vervuilde bodems, zoals die later in dit hoofdstuk terugkomen.

Aan de andere kant biedt de praktijk van de bodemsaneringsoperatie inzichten voor de bruikbaarheid van de bestuurskundige theorieën. De conclusies ten aanzien van de wetenschappelijke doelstelling van dit afstudeeronderzoek, zijn hieronder beschreven.

Incrementele beleidsontwikkeling (Lindblom)

De theorie van Lindblom over incrementele besluitvorming door wederzijdse aanpassing geeft een passende verklaring voor de ontwikkeling van het bodemsaneringsbeleid vanaf medio jaren '90. De ontwikkeling heeft zich stapje voor stapje voltrokken. Kenmerkend voor die ontwikkeling is de alsmaar voortgaande decentralisatie van taken en bevoegdheden. Het leggen van verantwoordelijkheden op het lokale schaalniveau vergroot de kansen van samenloop tussen bodemsaneringsprojecten en ruimtelijke projecten. Het gevolg van die beleidsverandering is duidelijk zichtbaar in de jaarlijkse beleidsmonitoring van het Jaarverslag bodemsanering: er worden meer saneringen uitgevoerd en, belangrijker nog, deze saneringen worden geïntegreerd in maatschappelijke en ruimtelijke processen.

Uit dit afstudeeronderzoek blijken echter ook enkele aandachtspunten waarmee de theorie wellicht kan worden versterkt. Het onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat er tempoverschillen zijn bij de Rijksoverheid en bij individuele lokale overheden, die leiden tot implementatieproblemen. De Rijksoverheid wil het bodembeleid sneller aanpassen, dan de gemeenten in hun organisatie kunnen implementeren. Bovendien lukt het de Rijksoverheid niet altijd om ontwikkeld beleid snel te verankeren in wet- en regelgeving.

Een analyse van deze tempoverschillen en het vinden van een oplossing is onderwerp van nader onderzoek. De scope van zo'n onderzoek zou breder moeten zijn dan alleen bodemverontreiniging. Het is interessant om te zien of de problematiek van tempoverschillen ook bij andere beleidsonderwerpen speelt en wat daar de consequenties zijn.

Generiek beleid in de ongekende samenleving (Van Gunsteren)

Bodemsanering en bodembeheer speelt zich grotendeels af in een ongekende samenleving. De gevolgen van aanpassing in beleid of wet- en regelgeving zijn onvoorspelbaar doordat de noodzaak en inrichting van bodemsanering sterk contextbepaald zijn.

In paragraaf 8.5, waarin de aanbevelingen voor de implementatie van het toekomstige beheerbeleid zijn opgenomen, is van de theorie gebruik gemaakt. Dit onderzoek maakt duidelijk dat subsystemen (waarin de ongekende samenleving zich bevindt) onderling afhankelijk zijn. De subsystemen kunnen zich niet volledig autonoom ontwikkelen, omdat actoren in meerdere subsystemen actief zijn en omdat een aantal thema's binnen het bodembeheerbeleid op een hoger schaalniveau spelen dan het subsysteem zelf.

Op basis van de uitvoeringspraktijk van bodembeheer en bodemsanering, kunnen de onderstaande punten de theorie versterken:

- Aanbrengen van samenhang in de beleidsontwikkeling binnen subsystemen. Een overheid op een hoger schaalniveau kan de subsystemen attenderen op overeenkomsten en verschillen, waardoor ze van elkaar kunnen leren. Het gebruik van moderne ICT-technieken kan dit ondersteunen.
- Stimuleren van uniforme procedures in de ontwikkeling van beleid binnen subsystemen. Dit draagt bij aan het verklaren van verschillen in uitkomsten van het beleid. De nationale overheid kan deze uniformiteit stimuleren door het aanbieden van handreikingen, maar ook door het in wet- en regelgeving vastleggen van de uiterste grenzen van de beleidsruimte.

Aandacht voor uitvoerende ambtenaar (Lipsky)

Dit onderzoek toont aan dat een perceptiekloof tussen (rationele) deskundigen en (emotionele) burgers, leidt tot communicatieverschillen en problemen bij het implementeren van nieuw en het uitvoeren van bestaand bodemsaneringsbeleid. Het is belangrijk dat, zoals Lipsky in zijn theorie beschrijft, aandacht wordt besteed aan het informeren en betrekken van de uitvoerende ambtenaar die direct in contact staat met andere partijen.

Dit afstudeeronderzoek toont aan dat andere partijen, ook buiten de overheid, een vergelijkbare rol spelen. Makelaars en taxateurs bijvoorbeeld, omdat zij dagelijks hun klanten informeren over de consequenties van een verontreinigde bodem op de aankoop van een onroerend goed. De theorie van Lipsky kan worden versterkt door ook groepen buiten de overheid met een intermediaire rol in de beschouwing mee te nemen.

Beleidscycli

De aandachtsveldenmatrix en de beleidslevenscyclus vullen elkaar aan. Het nut van het gebruik ligt in het aantonen van de behoefte aan beleid (met de matrix) en het doorontwikkelen van het beleid (in de beleidslevenscyclus). Beide cycli kunnen elkaar aanvullen, met name ten aanzien van de rol van de bestuursaandacht in de overgang van de oplossingsfase naar de beheerfase.

In dit afstudeeronderzoek zijn aanknopingspunten opgenomen voor nader onderzoek naar de integratie van beide cycli. Dit nader onderzoek geeft een beter beeld van de wijze waarop beleid, doordat het zich in de loop der tijd evolueert, beter kan worden gespitst in oplossingsbeleid en beheerbeleid.

8.3 Implementatie van toekomstig beleid

Deze paragraaf heeft betrekking op de maatschappelijke doelstelling van het afstudeeronderzoek. Hieronder wordt een conclusie getrokken over de inrichting van het beleid waarbij vervolgens, in de volgende paragrafen, aanbevelingen voor het toekomstige beleid zijn geformuleerd.

Bodemsaneringsbeleid én bodembeheerbeleid

De ontwikkeling van het beleid, ingegeven door de behoefte in de uitvoeringspraktijk, duiden op een overgang naar de beheerfase. Althans, voor het overgrote deel van de vervuilde bodems dat kan worden meegenomen in de dynamiek van maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen. Voor andere locaties en met name de verontreinigingen die een probleem voor mens en milieu vormen in de huidige situatie, zal nog steeds bodemsaneringsbeleid en een optredende overheid noodzakelijk zijn. Deze analyse leidt tot de conclusie dat, voor een succesvolle implementatie van het toekomstige beleid, het noodzakelijk is om milieusaneringen organisatorisch en beleidsmatig te scheiden van (overige) beheersaneringen.

De milieusaneringen verdienen de aandacht zoals die momenteel is opgenomen in de Saneringsregeling van de Wet bodembescherming. Dit beleid richt zich specifiek op de bodemverontreinigingen die in de huidige situatie een risico vormen voor de volksgezondheid of voor de vitaliteit van het eco- en bodemsysteem. Op basis van de huidige inzichten is dat een klein deel van de ruim 760.000 locaties, die voorkomen op de lijsten van het Landsdekkend Beeld bodemsanering.

Het zijn vaak de milieusaneringen en de omvangrijke of complexe locaties, waar directe bemoeienis van de overheid noodzakelijk is. Voor deze groep aan milieu-problemen zijn de zorgvuldige procedures, met een belangrijke controlerende inbreng van de overheid als bewaker van de volksgezondheid en de vitaliteit van het eco- en bodemsysteem, van groot belang. Deze groep maakt aanspraak op het grootste deel van het beschikbare bodemsaneringbudget. In paragraaf 8.4 zijn aanbevelingen gedaan voor een verdere ontwikkeling van het bodemsaneringsbeleid voor een selecte groep aan milieuproblemen.

Beheersaneringen worden vooral uitgevoerd door initiatiefnemers die van plan zijn een gebied te ontwikkelen. Het omgaan van de problemen die ze daarbij tegenkomen, waaronder bodemverontreiniging, maken onderdeel uit van hun besluitvormingsprocedures en exploitatieberekeningen. De overheid kan voor deze saneringen een stap terug doen, mede omdat ze niet of nauwelijks invloed hebben op de planning en technische uitvoering van deze projecten. Het is, voor zowel overheid als initiatiefnemer, veel belangrijker dat voor deze situaties een integraal bodembeleid beschikbaar komt, dat bij voorkeur uitgaat van de lokale omstandigheden en behoeften. Voor deze situaties kan de overheid volstaan met een beheerbeleid. In paragraaf 8.5 zijn aanbevelingen opgenomen voor de implementatie van dat beheerbeleid.

Onderzoeksvraag

In de volgende twee paragrafen wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Daar zijn aanbevelingen opgenomen voor het toekomstige beleid ten aanzien van vervuilde bodems. De aanbevelingen zijn in figuur 16 geschematiseerd.



Figuur 16 Scheiding bodemsaneringsbeleid en bodembeheerbeleid

Milieusaneringen vragen om andere condities en maatregelen dan beheersaneringen. Voor de milieusaneringen is de Saneringsregeling passend. Deze procedures zijn nodig om zorgvuldige afwegingen te maken bij het tegengaan van nadelige effecten voor mens en milieu. Voor de uitvoering van deze milieusaneringen is specifieke expertise en ervaring nodig, die lokaal niet altijd aanwezig is. Het is zinvol om gemeenten de mogelijkheid te bieden om deze locaties over te dragen aan een bovenlokale organisatie. Dat kan een bestaand bestuursorgaan zijn, maar ook een uitvoeringsorganisatie naar het model die de Nederlandse Spoorwegen hebben opgericht voor vervuilde stationsgebieden.

De beheersaneringen horen thuis op lokaal niveau. Daarbij is een situatie nodig waarin bodemsaneringsbeleid is ingebed in integraal bodembeheerbeleid of zelfs in het ruimtelijke beleid. Voor deze situatie is beleidsruimte nodig en een goede samenwerking (en wederzijdse aanpassing) van de overheidsorganisaties en private actoren in het gebied. Deze situatie vraagt veel van de uitvoerende ambtenaren omdat ze hun bodemoplossing moeten inpassen.

8.4 Aanbevelingen voor toekomstig bodemsaneringsbeleid

De aanbeveling voor het bodemsaneringsbeleid is om de middelen die door het Rijk ter beschikking zijn gesteld, te gebruiken voor milieusaneringen. Dat zijn de verontreinigingen die het saneringscriterium overschrijden en die bovendien niet door andere initiatiefnemers worden opgepakt.

Aanbeveling 1: Gebruik beschikbare middelen voor milieusaneringen en breng deze saneringen terug op de politieke agenda

- 1a. Aanbevolen wordt om in de procedures van de Saneringsregeling te differentiëren naar 'beheersaneringen' en 'milieusaneringen'. De huidige bodemsaneringketen met vier beschikkingen is deze situatie alleen nog van toepassing op de milieusaneringen. Om de eigen verantwoordelijkheid te bevorderen wordt het onderscheid tussen dit type saneringen overgelaten aan het beoordelingsvermogen van de gemeenten. Deze afweging hoeft niet alleen gebaseerd te zijn op technische complexiteit, maar kan ook voortkomen vanuit juridische, financiële of organisatorische aspecten.
- 1b. Aanbevolen wordt om kennis over milieusaneringen te bundelen. Het gaat hierbij om een bundeling van juridische, organisatorische, financiële en technische expertise. Een overweging daarbij kan zijn om te kiezen voor een aparte uitvoeringsorganisatie, vergelijkbaar met de aanpak binnen de Nederlandse Spoorwegen. Deze heeft een organisatie (SBNS) opgericht die zich specialiseert in de ruimtelijke ontwikkeling van vervuilde NS-terreinen.
- 1c. De ambtenaren bij de lokale overheden wordt aanbevolen om het beleidsonderwerp uit het ambtelijke domein terug te plaatsen in het politieke domein. De aanleiding daarvoor ligt in de dilemma's voor de overheden, die voortkomen uit meervoudige en tegenstrijdige wensen ten aanzien van bodemsanering. Dit afstudeeronderzoek laat zien dat de meeste bestuurders onvoldoende op de hoogte zijn van de meervoudige en soms onderling tegenstrijdige doelstellingen in het bodemsaneringsbeleid. Een aansprekend incident kan leiden tot hernieuwde aandacht van de samenleving, de politiek en de media. Deze thesis omschrijft de vele wensen ten aanzien van bodemsanering en de omvang van de problematiek. De dilemma's die deze wensen voort brengen, kunnen daarbij als incident dienen.

8.5 Aanbevelingen voor implementatie bodembeheerbeleid

Op basis van de, in dit onderzoek gehanteerde bestuurskundige theorieën en inzichten, zijn in deze paragraaf drie aanbevelingen geformuleerd voor de implementatie van het toekomstige bodembeheerbeleid. Hieronder zijn de aanbevelingen verder uitgewerkt.

Aanbeveling 2: Organiseer beleidsvrijheid

Met het Besluit bodemkwaliteit wordt het eind 2007 of begin 2008 voor iedere gemeente mogelijk om gebiedsspecifiek bodembeheerbeleid op te stellen. Overheden krijgen daarmee de beleidsruimte om bodembeheerbeleid en bodemsaneringsbeleid in te richten op basis van de lokale wensen en omstandigheden.

Om gemeenten de mogelijkheid te geven om de beleidsruimte optimaal te benutten, wordt het onderstaande aanbevolen:

- 2a. Aanbevolen wordt om de beheersaneringen over te laten aan de 'ongekende samenleving' in een gebied. Bodemsanering wordt daarbij uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten uitgevoerd, in nauwe samenspraak met publieke én private actoren in de regio. Dit vraagt een wijziging van de huidige overheidsorganisatie ten aanzien van bodemsanering waarin de provincies en de circa 30 grootste gemeenten het bevoegde gezag zijn. Door decentralisatie van bevoegdheden in combinatie met het vereenvoudigen en schrappen van procedures, wordt de samenloop met ruimtelijke ontwikkelingen voor de beheersaneringen vereenvoudigd en de administratieve lasten voor saneerder en overheid verlaagt.
- 2b. Aanbevolen wordt om iedere gemeente haar eigen tempo (volgens een incrementeel beleidsproces waarbij wederzijdse aanpassing tussen de betrokken actoren centraal staat) te laten bepalen voor de totstandkoming van het lokale bodembeheerbeleid.
- 2c. Aanbevolen wordt gemeenten voor te schrijven om, indien ze voor gebiedsspecifiek beleid kiezen, het te doorlopen traject en het beoogde eindresultaat vast te leggen in een bestuursovereenkomst. Met de overeenkomst wordt het volbrengen van het proces minder vrijblijvend. Bovendien wordt het traject en de (tussen)doelen concreter. Alle in de betreffende regio relevante bestuursinstanties, zouden deze overeenkomst moeten ondertekenen.

Aanbeveling 3: Stimuleer (bestuurlijke) samenwerking in de regio

In een ongekende samenleving zijn meerdere bestuursinstanties actief. Vanuit hun eigen opgaven, wensen en belangen hebben ze behoefte aan beheer van de bodem. Alleen in een proces van wederzijdse aanpassing kunnen deze krachten elkaar versterken. De aanbeveling voor het gebiedsgericht inrichten van integraal en decentraal bodembeheer is om de samenwerking tussen overheidsinstanties en eventueel andere actoren te stimuleren. Deze aanbeveling is uitgewerkt in twee delen:

- 3a. De gemeenten wordt aanbevolen om te onderzoeken of samenwerking met buurgemeenten, provincies, waterschappen, milieudiensten en andere overheidsinstanties of private partijen tot synergie van beleid kan leiden. De overheid kan bij de vorming van beleid gebruik maken van nieuwe instrumenten die horen bij een complexe samenleving, zoals procesmanagement en interactieve beleids- of planvorming.

- 3b. Uit dit onderzoek blijkt dat bij bodembeheer en bodemsanering de sub-systemen niet volledig autonoom kunnen opereren. Aanbevolen wordt om de provincie de ontwikkeling van lokaal beleid te laten coördineren. De provincie kan bijvoorbeeld gemeenten wijzen op gemeentegrensoverschrijdende belangen, uniforme werkwijzen en elders opgedane ervaringen.

Aanbeveling 4: Rol voor intermediaire personen tussen bestuur en samenleving

Bij de implementatie van het beleid spelen de uitvoerende ambtenaren een cruciale rol, omdat zij in direct contact staan met de actoren in de lokale samenleving en hen het verhaal achter het beleid kunnen toelichten. Bovendien zullen zij het beleid op lokaal niveau uitwerken. Een vergelijkbare, weliswaar indirecte, rol in het doorvertalen van bodembeleid naar consequenties voor burgers is weggelegd voor makelaars en taxateurs. Uit dit afstudeeronderzoek blijkt dat ze dagelijks de kopers van onroerend vastgoed adviseren over bodemverontreiniging. Gezien het aantal transacties dat jaarlijks plaatsvindt bepalen deze groepen deels de wijze waarop de samenleving het probleem van bodemverontreiniging ervaart. Het is raadzaam deze intermediaire groepen te betrekken bij de implementatie van het beleid, mede gezien de vastgestelde kloof in beleving over bodemvervuiling tussen burgers en deskundigen.

Deze aanbeveling is als volgt uitgewerkt:

- 4a. Integraal en decentraal bodembeheer vraagt om andere kennis en vaardigheden. **Aanbevolen** wordt om het ambtelijke apparaat door middel van opleiding of een aannamebeleid voor te bereiden op hun toekomstige takenpakket.
- 4b. **Aanbevolen** wordt om de communicatie over het bodembeheerbeleid in samenspraak met de uitvoerende ambtenaren in te richten. Dit zal leiden tot inzicht bij de uitvoerende ambtenaar over zijn of haar ruimte van handelen. De ambtenaar moet weten wat mag, maar ook wat onbespreekbaar is. Bij de inrichting van de communicatie en implementatie kan bovendien worden onderzocht op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van andere intermediaire personen tussen bestuur en burgers.

8.6 Schoon genoeg?!

Een van de belangrijkste constatering in deze thesis is dat de bodemsaneringsoperatie geen overheidsgestuurde operatie is. De operatie in de huidige vorm is sterk afhankelijk van de maatschappelijke dynamiek. Niet de overheid maar de samenleving bepaalt of de bodem schoon genoeg is. Deze bodemvervuilingen bevinden zich in een ongekende samenleving, waarin de optelsom van krachten en wederzijdse aanpassing van de aanwezige actoren bepalen of een bodem wordt gesaneerd of niet.

De Nederlandse overheid doet er goed aan om voor deze situaties het bodemsaneringsbeleid door te ontwikkelen tot een bodembeheerbeleid. Dat beleid wordt lokaal ingestoken en gaat verder dan alleen de chemische bodemkwaliteit. Het is belangrijk dat de lokale actoren die verantwoordelijkheid voelen en ook de ruimte krijgen om daar beleidsmatig invulling aan te geven.

Met decentraal en integraal bodembeleid, bij voorkeur ingepast in het ruimtelijke beleid van een gebied, wordt optimaal recht gedaan aan de lokale wensen en omstandigheden. Bovendien kan beter gebruik worden gemaakt van de eigenschappen van de bodem, die meestal alleen lokaal zijn in te schatten.

Dit betekent echter niet dat het bodemsaneringsbeleid niet meer nodig is. Nederland kent een aantal hardnekkige bodemverontreinigingen, die niet vanzelf worden gesaneerd. Dat kunnen sterk vervuilde locaties zijn, maar ook locaties die organisatorisch, juridisch of financieel uitermate complex zijn. In deze situaties treedt marktimperfectie op, die alleen kan worden verholpen door overheidsingrijpen. De ingreep dient daarbij gericht te zijn op de zwakste hulpbronnen. Vaak worden dan geld en capaciteit genoemd, maar meestal gaat het ook om expertise, ervaring en bestuurlijke daadkracht.

De samenleving mag van de overheid verwachten dat ze verantwoordelijkheid neemt voor deze situaties. Om die reden is in dit onderzoek geconcludeerd dat het wenselijk is om de milieusaneringen beleidsmatig, organisatorisch en financieel te scheiden van de overige saneringen. Het stelt de Rijksoverheid beter in staat om haar opgave te verwezenlijken, namelijk het aanpakken van locaties waar sprake is van ontoelaatbare effecten op mens en milieu. Met de beleidsmatige en organisatorische scheiding worden deze milieuproblemen geïsoleerd van het reguliere gebruiksrijp maken van vervuilde bodems, een taak die veel meer bij de lokale overheden ligt.

In dit onderzoek zijn aanbevelingen gedaan voor een succesvolle implementatie van het bodembeheerbeleid en het bodemsaneringsbeleid. Onder deze condities en met deze maatregelen, is het mogelijk om te komen tot een optimale verdeling van middelen én bestuursaandacht over het beheren en saneren van de Nederlandse bodem.

Deze optimale verdeling is hard nodig. Weinig besturen van bevoegde overheden voor bodemsanering beseffen de meervoudige en soms onderling tegenstrijdige doelstellingen ten aanzien van bodemsanering, waarmee hun organisatie wordt geconfronteerd. Ze zullen daarin nu strategische keuzes moeten maken. In 2015, als de deadlines voor Europese en nationale doelstellingen voor bodemsanering moeten zijn volbracht, is het te laat om die keuzes nog te maken.

- - -

BIJLAGE 1

BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

Begrip/afkorting	Toelichting
BEVER	Beleidsvernieuwing bodemsanering. Vernieuwing bodemsaneringsbeleid in tweede helft van de jaren '90 (zie bijlage 5).
Bevoegde Overheid Wbb	Provincies en gemeenten die de Wet bodembescherming uitvoeren en handhaven. Op 1 januari 2006 waren er 41 bevoegde overheden (zie tekstkader 5-3 in bijlage 5).
Bodem+	Onderdeel van SenterNovem, een agentschap van ministerie van EZ, dat sinds 1 januari 2005 in opdracht van het ministerie van VROM Rijkstaken uitvoert en ministeries assisteert bij beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie. Daarnaast ondersteunt Bodem+ lokale overheden bij de uitvoering van het bodemkwaliteitsbeleid.
Financiering bodemsanering	
– Algemeen	Bodemonderzoek en -sanering wordt gefinancierd vanuit 3 kaders: ISV-budget, Wbb-budget en bedrijvenregeling. Daarnaast worden vele saneringen uitgevoerd door andere initiatiefnemers, dit zijn de Saneringen in Eigen Beheer (SEB).
– Bedrijvenregeling	Regeling voor de sanering van in gebruik blijvende bedrijfsterreinen. Zie tekstkader 6-3 in bijlage 6.
– ISV-budget	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing in het kader van de Wet stedelijke vernieuwing. In dit budget heeft het ministerie van VROM alle geldstromen voor stedelijke vernieuwing naar gemeenten gebundeld tot één bijdrage. Ook het geld voor bodemsanering in het stedelijk gebied behoort daartoe. De grootste 30 gemeenten ontvangen deze bijdrage rechtstreeks en de rest van de gemeenten via de provincie, op basis van een meerjarenprogramma.
– Multiplier	Met de inzet van bodemsaneringbudget verwacht de overheid andere partijen over de streep te trekken om ook te investeren in bodemsanering. Het aantrekken van andere financiële middelen wordt het multipliereffect genoemd. Voor bodemsanering wordt de multiplier als volgt bepaald: de totale financiële inzet van de markt en de overheid, gedeeld door de bijdrage van de overheid. Ofwel: $(SEB+Wbb+ISV) / (Wbb+ISV)$.
– SEB	Saneringen in Eigen Beheer. Saneringen door bedrijven of particulieren, zonder financiële bijdragen vanuit het Wbb of het ISV-budget. Voorbeelden van deze initiatiefnemers zijn investeerders, grondbedrijven of projectontwikkelaars.
– Wbb-budget	Budget dat door VROM in het kader van de Wet bodembescherming aan de bevoegde overheden wordt verstrekt voor het subsidiëren van de aanpak van bodemverontreiniging waarvoor geen particulier initiatief wordt verwacht. Het deel van het Wbb-budget dat is bedoeld voor het stedelijke gebied is bestemd, wordt geïntegreerd in het ISV-budget. Het overige Wbb-budget is bestemd voor het landelijke gebied en enkele specifieke groepen aan bodemverontreinigingen.
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst. De GGD voert in opdracht van de gemeente taken uit in de openbare gezondheidszorg.

Begrip/afkorting	Toelichting
Globis	Geografisch Landelijk Overheids Bodem Informatie Systeem. Bodeminformatiesysteem voor bevoegde overheden waarin voor bestuurlijk-juridische informatie wordt opgeslagen. Het is een database met rapportagetools die door de overheid is ontwikkeld.
Initiatiefnemer	De partij die het initiatief neemt tot de uitvoering van een bodemonderzoek of sanering op een locatie.
Kostenverhaal	In het verleden heeft de overheid bodemsanering voorgefinancierd. Door middel van kostenverhaal wordt gepoogd om de kosten achteraf te verhalen op degenen die aansprakelijk kunnen worden gesteld, meestal de veroorzakers van de bodemverontreiniging of de eigenaar van het verontreinigde perceel.
Landsdekkend Beeld Bodemsanering	Een project dat door de overheid is uitgevoerd om te voldoen aan een NMP-doelstelling. Het project is gericht op de inventarisatie van alle (mogelijke) verontreinigde locaties in Nederland. De inventarisatie is in 2004 afgerond. Zie paragraaf 4.3.4 voor een toelichting.
Leeflaag	Laag grond van ongeveer een meter hoog die op een bodemverontreiniging wordt aangebracht, waardoor direct contact van de mens met de verontreinigingen wordt weggenomen. Aan de constructie, dikte en kwaliteit van de leeflaag worden in het bodemsaneringsbeleid eisen gesteld.
Ministeries	
– EZ	Ministerie van Economische Zaken
– LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
– VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
– V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau. Het MNP ondersteunt de politieke en maatschappelijke afweging tussen economische, ecologische, ruimtelijke en sociaal-culturele kwaliteiten door het evalueren van het gevoerde beleid en het verkennen van toekomstige ontwikkelingen van met name de ecologische kwaliteit.
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan. In het plan geeft de regering aan hoe en met welke middelen zij het milieu wil beschermen.
NOBIS	Nederlands Onderzoeksprogramma Biotechnologische In-situ Sanering. In de periode 1995 tot 2000 is binnen NOBIS onderzoek gedaan naar biologische saneringstechnieken waarbij de bodem niet hoeft te worden ontgraven. NOBIS is in 2000 overgegaan in SKB.
Normwaarden	
– Streefwaarden	Waarden voor gehalten van stoffen (of stofgroepen) in de bodem waarbij of waaronder sprake is van een goede milieukwaliteit en verwaarloosbare risico's voor mens en ecosysteem.
– Interventiewaarden	Waarden voor het verontreinigingsniveau per stof of stofgroep waarboven de functionele eigenschappen van de bodem voor mens, dier en plant ernstig zijn verminderd (of dreigen te worden verminderd).

RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Dit is het onderzoeksinstituut van de overheid op het gebied van volksgezondheid en milieu. Het RIVM verricht niet alleen zelf onderzoek, maar verzamelt ook wereldwijd kennis en past die kennis toe. Het RIVM brengt jaarlijks een groot aantal rapporten en adviezen uit.
Sanering	
– Beheersanering	In dit onderzoek geïntroduceerd begrip voor saneringen die worden uitgevoerd vanuit een maatschappelijke aanleiding.
– Deelsanering	Sanering waarbij niet de gehele verontreiniging, maar een ruimtelijk deel wordt aangepakt. Deze aanpak wordt vooral gekozen bij verontreinigingen die zich over een groot gebied bevinden en waar een deel van de locatie betrokken is in een ruimtelijke ontwikkeling.
– Gefaseerde sanering	Sanering met onderdelen die op verschillend tijdstip worden afgesloten. Deze aanpak wordt vaak gekozen indien de aanpak van de vaste bodem sterk verschilt van de aanpak van het grondwater.
– Milieusanering	In dit onderzoek geïntroduceerd begrip voor saneringen die worden uitgevoerd vanuit een milieuhygiënische aanleiding.
– Volledige sanering	Sanering waarbij alle saneringsfasen op een locatie zijn afgerond.
Saneringsdoelstelling	
– Functiegericht en kosteneffectief saneren – algemeen	Methode van saneren die na BEVER is toegestaan en waarbij het principe van multifunctioneel saneren is losgelaten. Het minimale saneringsresultaat wordt bepaald door het toekomstige gebruik van de locatie. Functiegericht en kosteneffectief heeft betrekking op respectievelijk de bovengrond en de ondergrond. Zie tekstkader 7 voor een nadere toelichting.
– Functiegericht saneren – bovengrond	Bij functiegericht saneren van de bovengrond wordt gesaneerd tot een acceptabel niveau voor het beoogde bodemgebruik. Er wordt onderscheid gemaakt in een aantal clusters van bodemgebruiken. De intensiteit waarmee de mens de bodem gebruikt bepaalt het noodzakelijke beschermingsniveau.
– Kosteneffectief saneren – ondergrond	Bij kosteneffectief saneren van de ondergrond wordt meestal gedoeld op grondwaterverontreinigingen. Uitgangspunt daarbij is het bereiken van een stabiele eindsituatie binnen een periode van 30 jaar.
– Kosteneffectief saneren – Stabiele situatie	Een toestand waarbij de risico van verspreiding van de (rest)verontreiniging minimaal is. Afhankelijk van het bereikte saneringsresultaat zal nazorg noodzakelijk zijn.
– Multifunctioneel saneren	Dit betekent dat na de sanering de bodem zover is gereinigd dat de verontreiniging geen belemmering meer is voor ieder soort bodemgebruik en ook geen aanvullend beheer of nazorg nodig is. Bij kleine locaties heeft multifunctioneel saneren vaak de voorkeur omdat daarmee het probleem blijvend is opgelost en ook de kosten te overzien zijn. Multifunctioneel saneren was de saneringsdoelstelling in het 'oude' bodemsaneringsbeleid (van voor BEVER), maar wordt nog steeds vaak ingezet.
Saneringsverplichting	Een door beschikking van het bevoegd gezag opgelegde sanering (om milieuhygiënische of maatschappelijke redenen).
SBNS	Stichting bodemsanering Nederlandse Spoorwegen. Stichting voor het coördineren van bodemonderzoek en -sanering op NS-terreinen.

SKB	Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem. SKB draagt zorg voor de kennisontwikkeling en kennisoverdracht die actoren nodig hebben om op een kosteneffectieve wijze een maatschappelijk gewenste afstemming en functioneel bodemgebruik en bodemkwaliteit te realiseren.
Subat	Stichting Uitvoering Bodemsanering Amovering Tankstations. Subat heeft in de negentiger jaren bij veel autogarages, fietsherstel-inrichtingen en tankstations de bodemverontreiniging gesaneerd. Daarvoor is destijds een speciale regeling in het leven geroepen door het bedrijfsleven en de overheid. De oliemaatschappijen hebben gedurende vele jaren één cent extra op de brandstofprijs gezet, waarmee Subat is gefinancierd.
Toemaakdegebied	Veenweidegebied in Utrecht en Zuid-Holland waar in de 16 ^e en 17 ^e eeuw huisvuil, stalmest, grond en baggerspecie vanuit de stad op de weilanden in de poldergebieden is toegepast. Zie tekstkader 10.
Verantwoording	
– Bestedings- verantwoording	Verantwoording over de uitgaven vanuit het Wbb- of ISV-budget, inclusief een accountantsverklaring. Na vaststelling van dit verslag door B&W of GS, wordt het verslag aangeboden aan Bodem+.
– Prestatie- verantwoording	Rapportage over de behaalde resultaten aan het eind van de vijfjarenperiode, waarin de behaalde prestaties worden vergeleken met het opgestelde programma (opgesteld door de bevoegde overheid). De prestaties hebben betrekking op uitgevoerde inventarisaties, onderzoeken, beheersmaatregelen, saneringen, nazorg, ingezet budget, ingezette instrumenten en gevoerd bodemkwaliteitsbeleid.
Verontreiniging	
– Diffuse verontreiniging	Bodemverontreiniging die over een grote oppervlakte in de bodem aanwezig is, meestal als gevolg van een veelvoud aan puntbronnen of door vergravingen.
– Ernstige bodem- verontreiniging	Verontreiniging waarbij een interventiewaarde voor een of meer stoffen wordt overschreden in tenminste 25 m ³ grond of 100 m ³ grondwater. Voor een ernstige verontreiniging dienen tenminste maatregelen voor beheer te worden getroffen en de spoedeisendheid van saneren te worden vastgesteld, omdat de functionele eigenschappen van de bodem ernstig zijn aangetast of dreigen te verminderen.
– Geval van bodem- verontreiniging	Gebied met aanwezigheid van bodemverontreiniging die qua oorzaken of gevolgen met elkaar samenhangt.
– Historische verontreiniging	Bodemverontreiniging die geheel of grotendeels voor 1 januari 1987 is ontstaan.
– Nieuw geval (ook wel zorgplicht- gevallen)	Bodemverontreiniging die geheel of grotendeels na 1 januari 1987 is ontstaan. In 1987 is de zorgplicht in de Wet bodembescherming opgenomen, die inhoudt dat nieuwe gevallen van bodemverontreiniging terstond ongedaan dienen te worden gemaakt.
– Puntverontreiniging	Bodemverontreiniging die vanuit één puntbron, bijvoorbeeld een olietank of een lekke riolering, is ontstaan.
– Verdachte locatie	Locatie waarbij op basis van de beschikbare informatie het vermoeden bestaat dat er bodemverontreiniging aanwezig is, zonder dat dit door historisch onderzoek of bodemonderzoek daadwerkelijk is vastgesteld.

BIJLAGE 2

BRONVERMELDING

Geraadpleegde bronnen

- 1 Alons en Partners (1995), "Streefbeeld bodemsanering, Tussenstand in de discussies tussen VNG, IPO en VROM"
- 2 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, 346 pagina's
- 3 **Besluit aanwijzing bevoegd gezag gemeenten Wet bodembescherming**, Besluit van 12 december 2000, houdende aanwijzing van gemeenten die voor de toepassing van de Wet bodembescherming worden gelijkgesteld met een provincie
- 4 Boer, De (2002), "Perceptie van milieurisico's", GGD
- 5 Brundtland, G. et al (1987), "Our common future: The World Commission on Environment and Development", Oxford, Oxford University Press
- 6 Dunn, W. (1981), "Public policy analysis- An introduction", Englewood Cliffs
- 7 Franssen et al (2004), "Hinder door milieufactoren en de beoordeling van de leefomgeving in Nederland – Inventarisatie verstoringen 2003", RIVM Rapport 81512001/2004 en TNO Rapport 2004-34
- 8 Griendt, J.S. van de (mei 2005), "Wonen in risicovolle situaties; Verslag op hoofdlijnen van een belevingsonderzoek onder makelaars en taxateurs", Royal Haskoning
- 9 Gunsteren, H.R. van (1976), "The Quest for Control; a critique of the rational-central-rule approach in public affairs", John Wiley & Sons. London, 162 pagina's
- 10 Gunsteren, H.R. van (1998), "A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Post-1989 Democracies", Westview Press. Boulder, Colorado
- 11 Gunsteren, H.R. van, & E. van Ruyven (1995), "Bestuur in De Ongekende Samenleving", Den Haag: Sdu uitgeverij, 1995.
- 12 Kernteam Landsdekkend Beeld (2005), "Eindrapport nulmeting werkvoorraad bodemsanering 2004"
- 13 LIB (2005), "Handboek Informatiebeheer"
- 14 Lindblom, C. (1965), "The intelligence of Democracy; Decision making through partisan mutual adjustment", New York
- 15 Lipsky, M. (1980), "Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services", New York: Russel Sage Foundation
- 16 Meadows, D. et al (1972), "The Limits to growth: a global challenge", New York

- 17 Milieu- en Natuurplanbureau (maart 2006), **"Maatschappelijke Kosten Baten Analyse Bodemsanering; Plan van aanpak Beleidsalternatieven"**, MNP, De Bilt
- 18 Milieu- en Natuurplanbureau (januari 2007), **"Maatschappelijke Kosten Baten Analyse van de Nederlandse bodemsaneringsoperatie"** (herziene versie), MNP, De Bilt
- 19 Ministerie van VROM (september 2005), **"Rijksbegroting 2006"**
- 20 Ministerie van VROM (1997), **"Nationaal Milieubeleidsplan 3"**
- 21 Ministerie van VROM (oktober 1999), **"Van Trechter naar Zeef, afwegingsproces saneringsdoelstelling"**, SDU Den Haag
- 22 Ministerie van VROM (2001), **"Eindrapport BEVER/Upr, de veranderingen in het bodemsaneringsbeleid als uitwerking van het Kabinetstandpunt van 1997"**
- 23 Ministerie van VROM, **"Circulaire Streefwaarden en Interventiewaarden bodemsanering"**, brief van Minister van VROM, DBO/1999226863, februari 2000
- 24 Ministerie van VROM (2001), **"Nationaal Milieubeleidsplan 4: Een wereld en een wil; werken aan duurzaamheid"**
- 25 Ministerie van VROM (juli 2001), **"Afwegingsproces voor de aanpak van mobiele verontreinigingen in de ondergrond; Procesbeschrijving en landelijke saneringsladder"**
- 26 Ministerie van VROM (november 2001), **"Circulaire Landsdekkend Beeld; Fase 1 Nulmeting Werkvoorraad Landbodems Bodemverontreiniging"**
- 27 Ministerie van VROM, **"Beleidsbrief bodem"**, brief van Staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 663 en 28 199, nr. 13, december 2003
- 28 Ministerie van VROM (april 2005), **"Bodemsaneringsbeleid"**, Brief aan de Tweede Kamer, LMV 2005.038933
- 29 Ministerie van VROM (mei 2006), **"Circulaire Saneringscriterium en Saneringsdoelstelling"**, brief van Staatssecretaris van VROM
- 30 MMG Advies (juli 2005), **"Onderzoek multiplier bodemsanering"**, MMG Advies
- 31 PinkRocade en Adogis (oktober 2004), **"Voorstel voor de website Bodemloket"**
- 32 Provincie Utrecht ism Royal Haskoning (2005), **"Nota uitvoeringsbeleid bodem"**, provincie Utrecht, vastgesteld op 21 juni 2005
- 33 RIVM (1972), **"Urgentienota Milieuhygiëne"**
- 34 RIVM (1988), **"Zorgen voor morgen; Nationale Milieuverkenning 1985-2010"**
- 35 RIVM (mei 2005), **"Jaarverslag bodemsanering over 2004"**
- 36 RIVM (mei 2006), **"Jaarverslag bodemsanering over 2005"**

- 37 Royal Haskoning (2006), "Pilotproject als proef voor gebiedsgerichte aanpak in Apeldoorn"
- 38 Tuinstra, J., M.J. Vergeer, E.H.F.M. Straetmans, J.S. van de Griendt (2004), "Reflectie op de bodemsaneringsoperatie", Royal Haskoning, 9 juli 2004
- 39 Vergeer, M.J., J.S. van de Griendt (augustus 2005), "Belang van bodemkwaliteit; Op weg naar de operationalisatie van een Maatschappelijke Indicator Bodemsanering", Royal Haskoning, 9P6613
- 40 Vergeer, M.J. (oktober 2005), "Wat vinden de Noord-Hollandse gemeenten van de decentralisatie van ISV-bodemtaken?; Een consultatie bij gemeenten en samenwerkingsverbanden", Royal Haskoning, 9R0652
- 41 Vergeer, M.J. (februari 2006), "Enquête onder bevoegde overheden", Royal Haskoning, 9R4716
- 42 Welschen, R.W. (november 1993), "Saneren zonder stagneren", Commissie Welschen I
- 43 **Wet bodembescherming**, wet van 3 juli 1986, houdende regelen inzake bescherming van de bodem
- 44 Wiersma, H.E., E.M. Elkenbracht (juli 2004), "Nieuwe werkwijze Beoordeling meldingen Provincie Noord-Holland", Royal Haskoning en Quintens, 9P4892
- 45 Winsemius, P. (1986), "Gast in eigen huis: beschouwingen over milieumanagement", Samson, Alphen aan den Rijn, 227 pagina's

De tekstkader zijn tot stand gekomen met de medewerking van de volgende (oud-)medewerkers van Royal Haskoning:

- Mr. Maarten Eurlings
- Drs. Bas van de Griendt
- Drs. Leon Kok
- Drs. Jaap Tuinstra
- Ing. Marco Vergeer

BIJLAGE 3

VERANTWOORDING PROJECTDOCUMENTEN

Bij de totstandkoming van dit project heeft de onderzoeker, werkzaam als adviseur bodembeleid bij Royal Haskoning, gebruik gemaakt van de resultaten van projecten uit zijn uitvoeringspraktijk. In tabel 3-1 zijn de gebruikte projectrapporten genoemd. In deze projecten is veel empirie verzameld, die deels is gebruikt in dit rapport. Onder de tabel zijn de projecten toegelicht.

Tabel 3-1

Gehanteerde projectrapporten

Projectrapport	Toelichting	Opzet onderzoek
Jaarverslag bodemsanering over de 2005 [36, RIVM, 2006]	Met dit document informeert de Staatssecretaris van VROM de Tweede Kamer jaarlijks over de voortgang van de bodemsaneringsoperatie.	Zie tekst 'Jaarverslag bodemsanering'
Belang van bodemkwaliteit [39, Vergeer, 2005]	In dit rapport is een nulmeting verricht naar de perceptie van de samenleving over bodemsanering. Het rapport is gebaseerd op literatuuronderzoek en aanvullende indicatieve metingen.	Zie tekst 'Maatschappelijke Indicator'
Enquête onder bevoegde overheden [41, Vergeer, 2006]	In november 2005 is een enquête verricht onder de bevoegde overheden. De vragen hebben betrekking op hun bevindingen bij het uitvoeren van de bodemsaneringsoperatie.	Zie tekst 'Jaarverslag bodemsanering'
Wat vinden de Noord-Hollandse gemeenten van de decentralisatie van ISV-bodemtaken? [40, Vergeer, 2005]	Ter voorbereiding op het sluiten van bestuursovereenkomsten heeft de provincie Noord-Holland een onderzoek ingesteld naar de wensen en behoeften van de Noord-Hollandse gemeenten en milieudiensten.	Zie tekst 'Decentralisatie ISV-bodemtaken'

Jaarverslag bodemsanering

Met het Jaarverslag bodemsanering informeren de Minister en Staatsecretaris van VROM de voortgang van de bodemsaneringsoperatie aan de Tweede Kamer. Dat gebeurt in het kader van de jaarlijkse Verantwoording op de derde woensdag van mei. Het Jaarverslag wordt in samenwerking met de 41 bevoegde overheden inzake bodemsanering, Bodem+ en met ondersteuning van RIVM en een adviesbureau opgesteld.

Rol van de onderzoeker in het Jaarverslag bodemsanering

De onderzoeker heeft de totstandkoming van de Jaarverslagen bodemsanering over de jaren 2003, 2004 en 2005 gecoördineerd. De taken van de onderzoeker in dit project waren:

- Het formuleren van de informatiebehoefte door het inrichten van een monitoringssystematiek. De monitoringssystematiek is door de leveranciers geautomatiseerd in hun bodeminformatiesystemen. Alle bevoegde overheden beschikken over een dergelijk systeem.
- Het opstellen van een vragenlijst voor een enquête onder de bevoegde overheden. De enquête wordt door Bodem+ via Internet aangeboden aan de contactpersonen informatiebeheer van de bevoegde overheden.
- Het inrichten van een maatschappelijke indicator naar de perceptie van de samenleving.
- Het verzamelen van informatie (onderzoeksrapporten bestuderen, enquêtes afnemen, interviews verrichten) en het coördineren van de activiteiten van anderen daarin.
- Het schrijven van de tekst van het Jaarverslag bodemsanering. Daarnaast het coördineren van tekstuele bijdragen van andere schrijvers en het voeren van overleg over de tekst van het Jaarverslag met de bevoegde overheden, grootsaneerders en VROM.

Monitoringssystematiek (kwantitatief)

Ter onderbouwing van het Jaarverslag is eind jaren '90 een monitoringssystematiek ontwikkeld waarmee de bevoegde overheden op geüniformeerde en geautomatiseerde wijze hun informatie over een kalenderjaar aanleveren. In 1999 vond een eerste proefdraai plaats en vanaf 2000 is de monitoringssystematiek hét verzamelinstrument van informatie van het bevoegd gezag. Door de jaren heen is de systematiek, ondanks beleidswijzigingen, vrijwel ongewijzigd gebleven. In het Handboek Informatiebeheer [13, LIB, 2005] is de monitoringssystematiek toegelicht. Het RIVM verzorgt de verwerking en optelling van de verkregen informatie tot een landelijk overzicht.

Aanvullende informatie (kwalitatief)

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat een louter getalsmatige analyse van de bodemsaneringsoperatie niet voldoende is. Aan de ene kant omdat de aanpak van de saneringsoperatie per bevoegd gezag verschilt en het nauwelijks mogelijk is om landelijke scenario's van de bodemsaneringsoperatie te maken (laat staan deze te monitoren). Aan de andere kant omdat de Tweede Kamer andere, meer bestuurskundige, vragen stelt. Om die reden is besloten om de getalsinformatie aan te vullen met:

- Een enquête onder de bevoegde overheden waarin de bestuurlijke effecten van het bodemsaneringsbeleid centraal staan.
- Een maatschappelijke indicator, waarin met gebruikmaking van bestaande informatiebronnen en aanvullende metingen, een van-buiten-naar-binnen-analyse wordt gemaakt.
- Extra aandacht voor thema's waarvan het vermoeden bestaat dat hiervoor de politieke en bestuurlijke belangstelling ten tijde van het uitbrengen van het Jaarverslag groot zal zijn.
- Een beschrijving van praktijkvoorbeelden om de uitvoeringspraktijk toe te lichten.

Maatschappelijke Indicator

In 2005 is een indicator voor de perceptie van de samenleving over bodemsanering ingericht. De indicator maakt onderscheid gemaakt naar de thema's van tabel 3-2 en is gebaseerd op literatuuronderzoek naar beschikbare onderzoeksrapporten. Daar waar nodig is voor de indicator extra onderzoek gedaan en zijn interviews verricht. In het rapport 'Belang van bodemkwaliteit' [39, Vergeer, 2005] zijn de resultaten beschreven. De onderzoeker fungeerde als projectleider en verrichtte de werkzaamheden met collegae. Een deelonderzoek van de maatschappelijke indicator is uitgevoerd door het bureau 3B en RIVM.

Tabel 3-2

Thema's Maatschappelijke Indicator
Bron: Belang van bodemkwaliteit [36, Vergeer, 2005]

Onderwerp	Achtergrond
Ruimtelijke processen	Marktpartijen zorgen dat het bruikbaar maken van een locatie voor een nieuwe functie, wordt gecombineerd met een bodemsanering. Door middel van onder meer GIS-analyses is de samenloop tussen bodemsanering en ruimtelijke processen, en in het bijzonder de potentie voor toekomstige bodemsaneringen, nader onderzocht.
Maatschappelijke percepties	In het recente verleden zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar het milieubesef en de risicoperceptie van de samenleving. Deze perceptiebeleving is van belang omdat het een indicatie van het draagvlak van de samenleving. Bovendien geeft het weer hoe de samenleving de effecten van bodemverontreiniging ervaart en op welke wijze het bodemsaneringsbeleid in oplossingen moet voorzien.
Berichten in de media	Bij de publieke opinievorming en de maatschappelijke perceptie over het milieu spelen de media een belangrijke rol. In het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Daarnaast zijn metingen verricht naar de frequentie waarin bodem(sanering) in de media aandacht besteed en zijn telefonische interviews gehouden met redacteurs van landelijke en regionale dagbladen.
Digitale bodemloketten	Als gevolg van het Verdrag van Århus zijn overheden verplicht om hun milieu-informatie en milieuvergunningen via internet voor iedereen goed toegankelijk maken. Als gevolg van deze ontwikkelingen hebben enkele bevoegde overheden hun bodeminformatie op internet beschikbaar gemaakt. Met interviews zijn de ervaringen met deze beschikbaarstelling nagegaan.

Decentralisatie ISV-bodemtaken

Met de invoering van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is een belangrijke stap gezet in het decentraliseren van de uitvoering van het bodemsaneringsbeleid. De provincie Noord-Holland heeft de decentralisatie al in een vroegtijdig stadium ingezet. De, op basis van de Wet op de stedelijke vernieuwing, rechtstreekse gemeenten hebben formeel alle taken en bevoegdheden overgedragen gekregen. In Noord-Holland gaat het daarbij om Amsterdam, Haarlem, Alkmaar en Zaanstad.

Voor de overige Noord-Hollandse gemeenten heeft formele overdracht van ISV-taken gedeeltelijk plaatsgevonden, waardoor onduidelijkheden is ontstaan tussen provincie en gemeenten over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Om deze onduidelijkheid weg te nemen is de provincie Noord-Holland in januari 2005 gestart met het project 'Verdeling bodemtaken provincie-gemeenten'.

Het project leidt tot een bestuursovereenkomst tussen het provinciebestuur en ieder individueel gemeentebestuur. De eerste overeenkomst is op 21 februari 2007 in het oude stadhuis van Purmerend de eerste bijeenkomst getekend door de wethouder van Purmerend en de Gedeputeerde van de provincie Noord-Holland. In de overeenkomst is vastgelegd welke taken behoren tot de provincie en welke tot de gemeente. In het uiterste geval is daarbij het maken van maatwerkafspraken mogelijk. Ter voorbereiding op deze overeenkomst heeft de provincie door Royal Haskoning een interviewronde met alle gemeenten (met uitzondering van de rechtstreekse gemeenten) en milieudiensten laten uitvoeren. In totaal zijn circa 50 interviews verricht aan de hand van een vragenlijst. In het rapport 'Wat vinden de Noord-Hollandse gemeenten van de decentralisatie van ISV-bodemtaken?' [40, Vergeer, 2005] zijn de resultaten van het onderzoek beschreven.

De onderzoeker heeft het onderzoek geleid. Zijn taken waren:

- Het opstellen van een vragenboom voor de interviews.
- Het voeren van overleg met medewerkers van de provincie Noord-Holland.
- Het verrichten van interviews.
- Het rapporteren van de resultaten.

BIJLAGE 4

ONTWIKKELING MILIEUBESEF

1. Volksgezondheid als eerste trigger (tot de 20ste eeuw)

In de 16e en 17e eeuw ontstaat het besef dat in gebieden waar veel mensen samenkomen, problemen ontstaan met stankoverlast, met vervuiling van het (oppervlakte)water en met de afvoer van afval. Door slechte en ongezonde woon- en werkomstandigheden ontstaan op grote schaal ziekten zoals cholera, buiktyfus en pest. Om de ziekte-epidemieën te bestrijden stellen gemeenten voorschriften vast voor de bescherming van de volksgezondheid en verbetering van de leefomstandigheden. Verder wordt de verzameling van huisvuil, de aanleg van rioleringen en de totstandkoming van collectieve drinkwatervoorzieningen georganiseerd.

Door de industriële revolutie, aan het eind van de 19e eeuw, vindt een verdere concentratie van mensen in stedelijke gebieden plaats. Daarmee ontstaat tevens een concentratie van problemen met de volksgezondheid. Bovendien worden de werkomstandigheden in de fabrieken slechter. De problemen die hieruit voortkomen, leiden in 1833 tot een Fabriekwet en in 1875 tot de Hinderwet, de voorganger van de huidige Wet milieubeheer.

2. Een breder bewustzijn (20ste eeuw)

In de Tweede Wereldoorlog en tijdens de wederopbouw in de jaren '50 liggen de prioriteiten anders. In die periode is er behoefte aan werk, huizen, industrie en voedsel. Het milieu staat niet in de belangstelling. Dat wijzigt eind jaren '60 en begin jaren '70, mede ingegeven door internationale rapporten die waarschuwen voor de schaarste van beschikbare grondstoffen en een oliecrisis. Het rapport 'Grenzen aan de groei' van de Club van Rome [16, Meadows, 1972] heeft daarin een belangrijke rol gespeeld. Op nationaal niveau is die rol weggelegd voor het rapport 'Urgentie Nota Milieuhygiëne' [33, RIVM, 1972]. Hierin kondigt het kabinet Biesheuvel de sanering van een aantal urgente milieuproblemen aan.

In deze periode komt de onrust over het milieu niet meer alleen voort vanuit de volksgezondheid. Deze is door de jaren en eeuwen heen sterk beschermd en verbeterd. De onrust komt voort uit zorgen over de beschikbaarheid van grondstoffen en het functioneren van het ecosysteem.

3. Duurzame ontwikkeling (eind 20ste eeuw)

Internationaal

Twee gebeurtenissen hebben de afgelopen decennia belangrijke impulsen gegeven aan het internationale milieudebat, zoals dat tegenwoordig wordt gevoerd. De eerste is de wereldmilieuconferentie van de Verenigde Naties te Stockholm in 1972. In deze conferentie is voor de eerste keer in de geschiedenis in mondiale setting gediscussieerd over de aantasting van het milieu.

De tweede gebeurtenis is het uitkomen van het rapport 'Our Common Future' [5, Brundtland, 1987] van de commissie onder leiding van de Noorse premier Gro Harlem Brundtland. Dit rapport legt een koppeling tussen grote milieuproblemen, sociale problemen en een stagnerende economie. Economische ontwikkeling is hierbij niet een bedreiging voor het milieu, maar een kans om het milieu duurzaam te beheren en natuurlijke hulpbronnen adequaat te beschermen. De term 'duurzaam' is daarmee geïntroduceerd. Tot op de dag van vandaag is het een inspiratiebron en uitgangspunt voor (internationale,) nationale en lokale milieubeleidsplannen. In tekstkader 4-1 is het begrip kort toegelicht.

De rapporten leiden tot het inzicht dat op een andere wijze met de leefomgeving moet worden omgegaan. De problematiek krijgt echter pas de erkenning van de internationale samenleving, na een aantal grote milieu-incidenten, waarvan er in tekstkader 4-2 een aantal is genoemd.

“Duurzame ontwikkeling is een vorm van ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder de mogelijkheden van de toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien, in gevaar te brengen.” [5, Brundtland, 1987]

De duurzame ontwikkelinggedachte staat voor de drie elementen, people (mensen), planet (planeet/milieu) en profit (opbrengst/winst), die in een harmonieuze wijze gecombineerd dienen te worden. Wanneer economische winst te veel prioriteit krijgt, dan zullen mens en milieu hiervan de dupe worden, bijvoorbeeld door slechte arbeidsomstandigheid of door vernietiging van de natuur. Andersom ziet duurzaamheid het winstkenmerk ook als essentieel onderdeel van de sociaal-culturele en ecologische ontwikkeling.

Duurzaam bodembeheer is per definitie gekoppeld aan het gebruik van de bodem. Uitgangspunt daarbij is dat de bodem voor meer wordt gebruikt, dan alleen als de bodem waarop we ons bevinden en bewegen. De bodem heeft diverse functies die in harmonie en volgens het PPP-principe moeten worden beschouwd. De economische, ecologische en sociaal-culturele diensten die de bodem kan leveren zijn: productiefunctie, buffer-, filter- en reactorfunctie, biodiversiteits- of habitatfunctie, draagkracht functie, cultureel erfgoed, bron van grondstoffen, conserveringsfunctie en opslagfunctie.

Binnen duurzaam bodembeheer dient met al deze gebruiken en hun onderlinge combinaties rekening te worden gehouden. Daarbij is het belangrijk om de geschiktheid van de bodem, maar ook de kwetsbaarheid, voor de bovenstaande diensten te kennen, voordat wordt besloten om deze daadwerkelijk te realiseren.

Ondanks de rapporten van wetenschappers zijn incidenten nodig om de milieuaandacht onder de aandacht te krijgen van de internationale samenleving. Indrukwekkende incidenten zijn geweest:

- Londen (Engeland), december 1952-maart 1953: een bijzonder zware smogepisode boven Londen leidt in de winter van 1952-1953 tot naar schatting 12.000 doden.*
- Seveso (Italië), 10 juli 1976: na een explosie in een chemisch bedrijf wordt de bodem in de omgeving vervuild met dioxine. Dit ongeval is mede aanleiding tot het opstellen van Europese regelgeving om de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, te beheersen (de zogenaamde Seveso-richtlijn).*
- Bhopal (India), 3 december 1984: in een fabriek voor de productie van bestrijdingsmiddelen in Bhopal, ontsnapt een giftige gaswolk (met methylisocyanaat) die een groot aantal slachtoffers maakt. In totaal overlijden ruim 22.000 mensen. Ongeveer 100.000 mensen lijden tot op de dag van vandaag aan chronische en uitputtende ziekten door blootstelling aan het giftige gas.*
- Tsjernobyl (Oekraïne), 26 april 1986: een ongeval in de nucleaire centrale veroorzaakt radioactieve neerslag in grote delen van Europa.*
- Bazel (Zwitserland), 1 november 1986: bij een brand in het bedrijf Sandoz komt er bluswater, vermengd met ongeveer twintig ton pesticiden, in de Rijn terecht. Dit zorgt stroomafwaarts over honderden kilometers voor vissterfte.*

Nationaal

In Nederland wordt het milieubesef mede beïnvloed door het RIVM-rapport Zorgen voor morgen [34, RIVM, 1988]. Ook hier zijn incidenten bepalend. Vooral de vondst van verontreinigingen in de bodem onder woonwijken van de Zuid-Hollandse gemeenten Lekkerkerk en Gouderak in het begin van de jaren '80 brengt het milieu hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Deze aandacht is begin jaren '90 op haar hoogtepunt.

In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 [24, VROM, 2001] is een evaluatie van 30 jaar milieubeleid opgenomen. Het vergelijkt de toestand van het milieu van rond 1970 met de stand van zaken aan het begin van de 21ste eeuw.

De belangrijkste conclusie is dat het milieubeleid heeft bijgedragen aan een verbetering van het milieu. Voor een aantal onderwerpen zijn de milieudoelen bereikt of binnen bereik. Voor andere onderwerpen heeft het beleid gezorgd voor een ombuiging van een autonome toename van de milieudruk. Ruim dertig jaar na het uitbrengen van het rapport 'Urgentie Nota Milieuhygiëne' concludeert het Nationaal Milieubeleidsplan 4 echter ook dat de sanering van de urgente milieuproblemen meer tijd heeft gevegd dan de overheid destijds vermoedde. De problematiek van bodemverontreiniging was in 1970 bijvoorbeeld nog onbekend of in ieder geval niet erkend door de samenleving.

Het ministerie van VROM concludeert in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 verder dat het Nederlandse milieubeleid zelf ook een ontwikkeling heeft doorgemaakt. De aandacht is verschoven van effectgericht beleid naar preventie en beheer. Ook heeft het beleid steeds meer een geïntegreerd karakter gekregen.

In de jaren '90 heeft zich het huidige milieubeleid ontwikkeld. Deze kenmerkt zich door een terugtrekkende overheid. De overheid baseert haar milieubeleid voor een belangrijk deel op marktwerking door middel van doelgroepenbeleid. Als gevolg hiervan sluit het convenanten af met bedrijven en milieubelangenorganisaties. Dat geldt ook voor bodemsanering. Een voorbeeld daarvan is de Bedrijvenregeling (zie tekstkader 10-3 in bijlage 10), die sinds 1 januari 2006 in de Wet bodembescherming een wettelijke grondslag heeft gekregen.

4. Ontwikkeling milieuwetgeving

Nationale wet- en regelgeving

Eind jaren '60 wordt zowel in Nederland als in andere Europese landen milieuwetgeving ontwikkeld. Daarbij wordt gekozen voor sectorale milieuwetgeving, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar compartimenten (bodem, water, lucht) en specifieke problemen (afvalstoffen, geluid). Bij de behoefte aan een snelle introductie van wetgeving is een sectorale indeling de eenvoudigste methode. Bovendien maakt een sectorale indeling het mogelijk om specialistische kennis over de compartimenten en specifieke milieuproblemen op te bouwen.

In tabel 4-1 is een overzicht opgenomen van sectorale milieuwetten, zoals die in de loop der tijd zijn geïntroduceerd. De wetten worden ondersteund door een specifieke (kennis)infrastructuur, specifieke overlegsituaties en een specifieke inhoud van onderwijs en onderzoek. De maatregelen in deze wetten zijn vooral administratief-juridisch en technisch van aard.

Tabel 4-1

Sectorale milieuwetten

Compartiment	Wet	Inwerkingtreding
Water	Wet verontreiniging oppervlaktewater	1970
Lucht	Wet inzake de luchtverontreiniging	1970
Afvalstoffen	Wet chemische afvalstoffen	1976
	Afvalstoffenwet	1977
Geluid	Wet geluidhinder	1979
Bodem	Interimwet bodemsanering	1982
	Wet bodembescherming	1987

De samenhang tussen de sectorale en gedetailleerde wetten is gebrekkig. Om dit te verbeteren en om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verlagen, wordt de sectorale wetgeving langzamerhand vervangen door integrale wetten. Deze tendens vindt vanaf begin jaren '90 plaats, maar is nog niet afgerond.

De belangrijkste ontwikkelingen in de milieuwetgeving zijn:

- De integratie van sectorale milieuwetten in de Wet milieubeheer. Het ministerie van VROM heeft de eerste plannen voor integratie van de Wet bodembescherming in de Wet milieubeheer op papier gezet. De daadwerkelijke integratie is niet voor 2008 te verwachten.
- De ontwikkeling van een integrale Waterwet waarin circa tien waterwetten in 2008 of 2009 zullen worden geïntegreerd.

Europese regelgeving

De laatste jaren speelt de Europese regelgeving een steeds belangrijker rol voor het nationale en lokale milieubeleid. In een bijeenkomst van het Bodem Europa Platform bij de provincie Noord-Brabant op 7 november 2006, is gesproken over de gevolgen voor Nederland bij een eventuele Europese Richtlijn Bodem. De Europese Commissie acht het van groot belang dat er een bindend instrument komt om de achteruitgang van de bodemkwaliteit tegen te gaan, omdat de bodem een niet-hernieuwbare hulpbron is en omdat de bodem cruciale functies vervult voor mens en ecosysteem.

De voorgestelde richtlijn geeft gemeenschappelijke uitgangspunten, doelen en acties voor de lidstaten aan, maar geen kwantitatieve normen. Het laat hierin keuzes over aan de nationale overheden, op basis van de principes flexibiliteit en subsidiariteit. De lidstaten zullen op grond van het richtlijnvoorstel gebieden moeten inventariseren waar risico op erosie, afname van organisch stofgehalte, verzilting, afname van biodiversiteit, verdichting, aardverschuiving, verharding en verontreiniging bestaat. Tevens zullen zij een overzicht van verontreinigde locaties moeten samenstellen (zogenoemde 'nationale inventaris'), een rapportage over de toestand van de bodem en een nationale strategie voor sanering van de verontreinigde bodemlocaties ('nationale saneringsstrategie').

Binnen twee jaar zal de Commissie een besluit nemen over een Richtlijn. Tijdens de bijeenkomst bleek dat VROM een voorstander te zijn is van een bodemstrategie, maar een tegenstander van een Richtlijn. Gezien de ervaringen met andere Europese milieurichtlijnen is VROM bevreesd voor de verplichtingen van een nieuwe Richtlijn. Welke verplichtingen dat zijn is op dit moment niet bekend.

Van de Kaderrichtlijn Water, die op 22 december 2000 van kracht is geworden, worden de gevolgen voor bodemsanering intussen wel duidelijk. Het doel van de richtlijn is om in 2015 de kwaliteit van het Europese oppervlakte-, overgangs-, kust- en grondwater in een goede toestand te brengen en te houden. Hiervoor zijn milieudoelstellingen afgeleid. De komende jaren zal de Nederlandse overheid moeten nagegaan waar de bodem, zoals de waterbodem of het grondwater, het behalen van de oppervlaktewaterdoelstellingen (aquatische ecosystemen) tegenwerkt en welke maatregelen voor de bodem noodzakelijk zijn.

Daarnaast heeft de Kaderrichtlijn Water consequenties voor de beschermingsgebieden van grondwater voor winningen voor drinkwater. De lidstaten zijn verplicht om in 2015 de doelen voor het oppervlakte- en grondwater te hebben gerealiseerd, zoals beschreven in de Grondwaterrichtlijn. Dit betekent waarschijnlijk extra bodemsaneringen voor de 20 grote grondwaterlichamen en de vele kleine grondwaterlichamen die in Nederland bestemd zijn voor de onttrekking van grondwater voor menselijke consumptie (zoals drinkwater).

BIJLAGE 5

ACTIEF BODEMBEHEER EN BEVER

In de periode dat de Saneringsregeling in de Wet bodembescherming wordt ingebouwd (in 1994), ontstaat een behoefte aan een minder stringente invulling van het bodemsaneringsbeleid. Deze behoefte komt met name uit de praktijk, waar men stagnatie van maatschappelijke processen constateert door bodemverontreiniging [42, Welschen, 1993]. Of beter: als gevolg van de procedures die met de Saneringsregeling in werking zijn getreden.

1. Actief bodembeheer

Voor saneringen zoals in Lekkerkerk en enkele duizenden andere locaties zijn de procedures van de Saneringsregeling relevant. Het zijn delicate projecten waarbij alle betrokkenen de kans moeten krijgen om inspraak te plegen of in beroep te gaan. Het vraagt om een zorgvuldige afweging van de overwegend ingewikkelde technische constructies. Bovendien ondervinden op deze locaties vele actoren hinder van zowel de verontreiniging als van de overlast bij het uitvoeren van de bodemsanering. De belangen van alle betrokken actoren moeten zorgvuldig worden afgewogen.

De meeste bodemsaneringen zijn echter relatief eenvoudig. Saneringen voor de uitbouw van een keuken, de aanleg van een televisiekabel of de verwijdering van een ondergrondse olietank zijn routinematige handelingen. Voor deze saneringen werken de procedures van de Saneringsregeling als een flessenhalsconstructie. Onder aanvoering van de grote steden, die constateerden dat in de stedelijke kernen bodemverontreinigingen in hoge concentraties aanwezig zijn, wordt door de Commissie Welschen [42, Welschen, 1993] de term actief bodembeheer voor het eerst genoemd.

Actief bodembeheer introduceert bodeminformatiesystemen voor het registreren van verontreinigingen en leidt tot lokaal beleid voor de bescherming van de bodem en hergebruik van vrijkomende (licht verontreinigde) grond. De boodschap van actief bodembeheer is dat de verontreinigde bodem beter duurzaam kan worden beheerd, waarbij saneren een (uiterste) maatregel is voor de ergste bodemverontreinigingen.

2. Beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER)

De beweging van actief bodembeheer, een proces vanuit de praktijk, leidt tot een herbezinning op het landelijke bodemsaneringsbeleid. Vanaf medio jaren '90 werkt de overheid aan een aanpassing van de flessenhalsconstructie. Dat wordt gedaan in het kader van de BEleidsVERnieuwing bodemsanering, afgekort als BEVER. Deze streeft naar een wijziging van het bodemsaneringsbeleid en kan het beste worden verwoord aan de hand van de zes, in tekstkader 5-1 genoemde, streefbeelden bodemsanering.

De resultaten van BEVER zijn opgenomen in het 'Eindrapport BEVER/Upr' [22, VROM, 2001]. De belangrijkste veranderingen zijn de aanpassing van saneringdoelstellingen, de decentralisatie van taken en bevoegdheden, de verlichting en aanpassing van het juridische instrumentarium en de bevordering van marktwerking ten aanzien van bodemsanering. Voor het bodemsaneringsbeleid hanteert de overheid vanaf dat moment, naast de al beschikbare regulering, ook de indirecte regulering. In bijlage 6, waar het instrumentarium van de Wet bodembescherming is geanalyseerd aan de hand van de instrumentfamilies uit het boek 'Public policy analysis' [6, Dunn, 1981], wordt hier op ingegaan.

Tekstkader

Zes streefbeelden bodemsanering

5-1

Bron: Streefbeeld Bodemsaneringsbeleid [1, Alons, 1995]

Sectoraal à Integraal

Dit streefbeeld schetst de wens om bodemkwaliteit met andere maatschappelijke waarden en andere milieuwaarden af te wegen.

Multifunctioneel à Functiegericht

Dit streefbeeld gaat uit van het bodemgebruik als vertrekpunt bij het vaststellen van de gewenste bodemkwaliteit. Het is niet noodzakelijk dat alle verontreinigingen worden verwijderd.

**Projectbenadering à
Procesbenadering**

Dit streefbeeld situeert de aanpak van bodemverontreiniging in een integrale keten. De aanpak van actief bodembeheer is hiervan een voorbeeld.

Centraal à Decentraal

Dit streefbeeld geeft aan dat verantwoordelijkheden van overheidslagen helder moeten zijn. Besluiten worden genomen op het laagst mogelijke doelmatige bestuursniveau.

**Overheidsdynamiek à
Marktdynamiek**

Dit streefbeeld beoogt maatschappelijke actoren bewust te maken van hun verantwoordelijkheden in de saneringsoperatie.

**Het stellen van waarden à
Het delen van waarden**

In dit streefbeeld accepteren partners dat andere waarden worden geïntroduceerd en dat het proces onzekerheden kent.

Tekstkader

Belangrijkste paradigma's bodemsaneringsbeleid

5-2

Veroorzaker betaalt: *In principe geldt 'de vervuiler betaalt', dat wil zeggen dat de veroorzaker die een verontreiniging heeft veroorzaakt de sanering uitvoert in eigen beheer. De Nederlandse wetgever is door de jurisprudentie ingeperkt in haar mogelijkheden. Om die reden is in BEVER gekozen voor de aanpak via de eigenaar/beheerder. Consequentie hiervan is dat bij transacties van vervuild vastgoed, de koper ook een (eventuele) aansprakelijkheid koopt.*

Zorgplicht: *Ten aanzien van verontreinigingen die na 1 januari 1987 zijn ontstaan geldt op basis van de Wet bodembescherming een zorgplicht. Gelet op het primaire doel van deze zorgplicht, het voorkomen van het ontstaan van nieuwe bodemverontreiniging, dient de vervuiler alle veroorzaakte verontreiniging weg te nemen.*

Standstill-principe: *Het standstill-principe houdt in dat de huidige bodemkwaliteit niet verder mag verslechteren. In het beleid wordt een verbetering van de bodemkwaliteit nagestreefd. De laatste jaren heeft een kleine verschuiving plaatsgevonden doordat het principe niet meer louter op de schaal van een locatie wordt gehanteerd, maar op de schaal van een woonwijk of een bedrijventerrein.*

De implementatie van de resultaten van BEVER verloopt stap voor stap. De 29 grootste gemeenten konden in hun eigen tempo toetreden tot het bevoegd gezag, maar dat gold niet voor de overige gemeenten. Deze mogelijkheid wordt in 2007 gedeeltelijk geregeld met het Besluit bodemkwaliteit. Een ander voorbeeld is de nieuwe saneringsdoelstelling. Deze was eind jaren '90 beleidsmatig uitgewerkt en in de praktijk wordt daar al jaren mee gewerkt. De wettelijke aanpassing op dit punt heeft zich echter pas op 1 januari 2006 volledig voltrokken. Het zijn twee van meer voorbeelden. Het belangrijkste kenmerk van het veranderingsproces is dat de belangrijkste paradigma's achter het bodemsaneringsbeleid, zoals toegelicht tekstkader 5-2, onaangetast bleven.

Nieuwe initiatiefnemers

Medio jaren '90 nemen oliemaatschappijen, chemische industrie en de overheid de bodemsaneringen ter hand. Dit doen ze vanuit hun verantwoordelijkheid als veroorzaker van de bodemverontreinigingen. Daarnaast treedt de overheid op als vangnet voor de bodemproblemen met ontoelaatbare risico's voor de volksgezondheid of het milieu, maar waarvoor geen veroorzaker aansprakelijk kan worden gesteld. Gezamenlijk geven de genoemde partijen voor honderden miljoenen euro's uit aan bodemsanering.

Vervolg van de andere veroorzakers blijft in deze periode vaak uit. In die tijd financiert de overheid onderzoeken en inspanningen in de verwachting de kosten te kunnen terughalen op de veroorzakers. De overheid is door het Gouderak-arrest van de Hoge Raad 1 hierin echter sterk ingeperkt. Daarnaast staat de overheid voor een dilemma. Provincies en gemeenten weten niet met welke van de duizenden gevallen van bodemverontreiniging ze moeten beginnen.

De maatregelen van BEVER veranderen deze situatie. Door een aanpassing in de Wet bodembescherming wordt het mogelijk om erfpachters en eigenaren aan te spreken op het uitvoeren van onderzoek of sanering. Daarnaast maakt de overheid bodemsanering aantrekkelijker door procedures in te korten, convenanten met branchepartijen af te sluiten en subsidieregelingen te ontwikkelen.

Mede dankzij de doorwerking van BEVER en gesteund door de economische voorspoed van rond de eeuwwisseling, zijn in de loop der jaren nieuwe initiatiefnemers voor bodemsanering aangetreden. Het zijn investeerders die niets van doen hebben met de veroorzaking van de verontreiniging, maar wel bereid zijn te investeren in de sanering van vervuilde bodems als ze deze vervolgens mogen ontwikkelen. Bij deze herinrichtingprojecten wordt de bodem gesaneerd als onderdeel van het gebruiksrijp maken van de bodem.

Nieuwe bevoegde overheden

Een andere belangrijke verandering is de decentralisatie van bevoegdheden die sinds 2000 in gang is gezet. Het bevoegd gezag bodemsanering bestaat in 2006 uit 41 organisaties: de 12 provincies en 29 van de grootste gemeenten. In tekstkader 5-3 is een overzicht van deze bevoegde overheden opgenomen.

Diverse provincies hebben bovendien taken gemandateerd naar de besturen van de overige gemeenten. Het past in het decentralisatiebeleid van VROM om bodembeheer te laten uitvoeren door het meest doelmatige bestuursniveau. Door de nauwe relatie met ruimtelijke ontwikkelingen is dat vaak de gemeente.

Tekstkader
5-3

Bevoegde overheden bodemsanering per 1 januari 2006
Bron: Besluit aanwijzing bevoegd gezaggemeenten Wbb [3, VROM, 2000]

Provincies:

Drenthe, Flevoland, Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zeeland, Zuid-Holland.

Gemeenten:

Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, 's-Hertogenbosch, Tilburg, Utrecht, Venlo, Zaanstad, Zwolle.

¹ In een uitspraak over de verwijtbaarheid van de veroorzakers voor de bodemverontreiniging onder de Zellingwijk in Gouderak, stelt de Hoge Raad dat het woord 'bodemsanering' voor 1 januari 1975 niet werd gebezigd. Op basis van deze jurisprudentie is het voor de overheid vrijwel niet meer mogelijk om veroorzakers van bodemverontreinigingen voor 1 januari 1975 juridisch aan te spreken.

BIJLAGE 6

TOELICHTING OP SANERINGSREGELING WET BODEMBESCHERMING

Met de Wet bodembescherming is beoogd de bodem te beschermen tegen de belasting met verontreinigende stoffen. In de saneringsregeling van de Wet bodembescherming zijn regels opgenomen voor de sanering van verontreinigingen die voor 1 januari 1987 in de bodem zijn terechtgekomen, de zogenaamde historische verontreinigingen. Deze bijlage heeft betrekking op de saneringsregeling. Op 1 januari 2006 is de saneringsregeling in de Wet bodembescherming aangepast. Hiermee zijn de resultaten van BEVER, zoals functiegericht en kosteneffectief saneren, in de wet bekrachtigd. In tekstkader 6-2 zijn de wetswijzigingen toegelicht.

Stoffen die na 1 januari 1987 in de bodem zijn terechtgekomen, dienen volgens de zorgartikelen van deze wet uit de bodem te worden verwijderd. De saneringsregeling heeft geen betrekking op deze nieuwe verontreinigingen.

Beschikkingen

Volgens de bodemsaneringketen dient iedere historische bodemverontreiniging te worden beoordeeld op de ernst van de verontreiniging en de spoedeisendheid van de sanering. Dit oordeel wordt vastgelegd in een beschikking van het bevoegde gezag. Deze beschikkingen dienen de procedures voor beschikkingen in de Algemene wet bestuursrecht te doorlopen. Dit vergt een periode, inclusief ter inzage legging, van 13 tot 15 weken of 6 weken bij een verkorte procedure. De beschikking op de ernst en spoed is de eerste van vier beschikkingen, die een verontreiniging maximaal moet doorlopen. In tekstkader 6-1 zijn deze beschikkingen toegelicht.

Op 14 februari 2006 is een Besluit Uniforme Saneringen onder de Wet bodembescherming in werking getreden. Dit besluit stelt eenvoudige en routinematige saneringen voor een aantal categorieën bodemverontreiniging vrij van het doorlopen van het beschikkingentraject. De saneerder kan volstaan met een melding bij het bevoegd gezag.

Tekstkader 6-1 Beschikkingen voor bodemsanering volgens de Wet bodembescherming *Bron: Medewerkers Royal Haskoning*

Beschikking ernst en spoed: in deze beschikking wordt vastgelegd of de verontreiniging ernstig is en of de sanering met spoed moet worden uitgevoerd. De ernst wordt bepaald aan de hand van de gehalte verontreiniging in de bodem en de omvang van de bodemverontreiniging. De beoordeling op spoedeisendheid vindt plaats op basis van een risicobeoordeling, waarbij wordt getoetst aan het saneringscriterium.

Beschikking saneringsplan: Voorafgaand aan de aanpak van een ernstige bodemverontreiniging dient de saneerder een saneringsplan aan de overheid voor te leggen. Pas na afgifte van een beschikking met een goedkeuring van de overheid op de voorgestelde aanpak, kan de saneerder starten met de uitvoering. In de praktijk wordt deze beschikking vaak gecombineerd met een beschikking op ernst en spoed.

Beschikking evaluatierapport: In het evaluatierapport geeft de saneerder een toelichting op de uitgevoerde saneringen en motiveert deze de mogelijke afwijkingen van het saneringsplan. Het is de formele afronding van de bodemsanering.

Beschikking nazorgplan: Indien verontreinigingen na een sanering in de bodem achterblijven dan kan nazorg noodzakelijk zijn om de gesaneerde situatie in stand te houden of blijvend te controleren. Vooral bij actieve nazorg van achterblijvende grondwaterverontreinigingen kan het bevoegd gezag een nazorgplan van de saneerder eisen. De beschikking van een nazorgplan wordt in de praktijk vaak gecombineerd met de beschikking op het evaluatierapport.

De beschikkingen op het evaluatierapport en nazorgplan zijn geïntroduceerd met de aanpassing van de Wet bodembescherming van 1 januari 2006.

De belangrijkste wijzigingen in de Wet bodembescherming per 1 januari 2006 zijn:

- **Nieuwe saneringsdoelstelling:** Bodemverontreiniging hoeven niet langer volledig te worden verwijderd. Na de sanering dient de bodemkwaliteit voldoende te zijn voor het bodemgebruik (functiegericht saneren).
- **Verdwijnen urgentiebegrip:** De term urgentie is vervangen door de term spoed. De achterliggende methodiek achter deze termen is aangepast. De belangrijkste consequentie is dat, bij een overschrijding van het saneringscriterium, de spoedeisendheid van een sanering is vastgesteld en een sanering direct noodzakelijk is
- **Wettelijke saneringsplicht:** Er is een saneringsplicht gekomen voor de eigenaren en erfpachters van bedrijfsterreinen waar zich een ernstige bodemverontreiniging bevindt waarvoor spoedige sanering noodzakelijk is. Deze saneringsplicht geldt voor alle percelen met bedrijfsactiviteiten, met uitzondering van landbouwbedrijven. De plicht is niet te ontduiken via onroerend goedtransacties, tenzij het bevoegd gezag instemt met een financiële zekerheidsstelling van de nieuwe eigenaar.
- **Wettelijke grondslag bedrijvenregeling:** De bedrijvenregeling zal worden geregeld in een Besluit. Een aantal eisen wordt naar verwachting versoepeld ten opzichte van de interim-regeling: niet langer moet minstens 80% van de verontreiniging veroorzaakt zijn voor 1975, wel komt alleen de verontreiniging van voor 1975 voor bijdrage in aanmerking. Ook wordt de eis "verwerving voor 1995" iets versoepeld.
- **Nieuwe eisen inhoud saneringsplan:** Bij langdurige (> 3 jaar) grondwatersaneringen wordt het verplicht om ijkmomenten, terugvalscenario's en rapportages hierover op te stellen. Verder dienen afwijkingen van het saneringsplan uiterlijk 2 weken voor de start van de sanering te worden gemeld bij het bevoegd gezag.
- **Algemene regels voor uniforme saneringen:** De wet biedt ruimte om het Besluit Uniforme Saneringen (BUS) per Besluit in te bouwen (dit is 14 februari 2006 gerealiseerd). Er komt een landelijk meldingsformulier BUS waarop het bevoegd gezag binnen vijf weken moet reageren. Verder moet achteraf een evaluatieformulier worden ingevuld door de saneerder.
- **Verbetering handhaving saneringsplan:** Er is een wettelijke plicht geïntroduceerd waarin wordt gesteld dat overeenkomstig het saneringsplan en de voorwaarden van de beschikking moet worden gesaneerd. Hierop kan door de overheid direct bestuursrechtelijk en strafrechtelijk worden gehandhaafd, zonder eerst een saneringsbevel te moeten geven.
- **Wettelijke status evaluatierapport:** Er is een verplichting voor het bevoegd gezag geïntroduceerd om evaluatierapporten te beoordelen en te beschikken.
- **Wettelijke status nazorgplan:** Indien restverontreinigingen na de sanering achterblijven die gebruiksbeperkingen met zich meebrengen is het opstellen van een nazorgplan verplicht. Datzelfde geldt voor actieve maatregelen, zoals het periodiek onderzoeken van het grondwater of het in stand houden van isolatie- of beheersmaatregelen. Het bevoegd gezag dient met een beschikking in te stemmen met het nazorgplan.
- **Nieuwe eisen financiële zekerheid:** In een Besluit zijn financiële bepalingen opgenomen. Hierin worden de mogelijkheden voor het eisen van financiële zekerheidsstellingen vergroot. Het bevoegd gezag kan voortaan een financiële zekerheidsstelling eisen als voorwaarde bij de instemming met het sanerings- of het nazorgplan.
- **Uitbreiding kadastrale registratie:** De beschikkingen op evaluatierapport en nazorgplan zullen, zoals dat voor de andere beschikkingen al het geval was, ook kadastraal worden aangetekend. Verder kunnen kadastrale aantekeningen niet meer worden verwijderd als gevolg van een rechterlijke uitspraak.
- **Ruimere mogelijkheden deelsanering:** Deelsaneringen worden eerder toegestaan. Voorwaarde is dat de verontreiniging zich niet verder verspreidt en de aanpak van de overige verontreiniging niet wordt gefrustreerd.
- **Wijziging aanhoudingsplicht Woningwet:** De aanhoudingsplicht van de bouwaanvraag geldt alleen nog wanneer een spoedige sanering noodzakelijk is. Als het saneringsplan is beschikt (of een correcte BUS-melding is gedaan) kan een bouwvergunning door de gemeente worden afgegeven.
- **Aanpassing financiële paragraaf (meerjarenprogramma's):** Dit is een wijziging die in de praktijk al enige tijd wordt toegepast. De financiering vanuit VROM naar bevoegde overheden loopt alleen op basis van vijfjarenprogramma's (zie bijlage 4 voor een toelichting).
- **Overgangsrecht:** Voor diverse situaties is overgangsrecht opgesteld.

Instrumentarium

Binnen bodemsanering is in een periode van 10 jaar een overstap gemaakt van eenvoudige en heldere, doch uitermate stringente regels naar complexe mixen aan beleidsinstrumenten. Het Eindrapport BEVER/Up [22, VROM, 2001], in 1997 bevestigd in een Kabinetstandpunt, somt een serie beleidswijzigingen op:

- 1) Nieuwe (technische) saneringsdoelstellingen.
- 2) Programmatische aanpak onder provinciale regie.
- 3) Verdelen van de bodemsaneringsoperatie in segmenten.
- 4) Nieuwe taakverdeling tussen de bevoegde overheden.
- 5) Nieuwe financieringsconstructie.
- 6) Verbetering van de bodemsaneringsoperatie.

De beleidswijziging is met onderstaande instrumenten vormgegeven.

à Instrumentenfamilies

Dunn [6, Dunn, 1981] onderscheidt drie families van beleidsinstrumenten: de juridische, de financiële en de communicatieve beleidsinstrumenten. Binnen iedere familie zijn vele instrumenten beschikbaar. Meestal komen die samen voor in een instrumentenmix. Zo'n instrumentenmix is geen statisch geheel, maar kan voortdurend veranderen.

Binnen de families zijn generaties aan te wijzen. De eerste generatie instrumenten, de directe regulering, wordt vooral toegepast in een unilaterale relatie tussen overheid en maatschappij, De overheid vaardigt daarbij voorschriften en wettelijke regels uit. Met vergunningen wordt de bodemsaneringsoperatie stevig in de greep gehouden. De directe regulering is het centrale middel van de saneringsregeling in de Wet bodembescherming.

Met de beleidsvernieuwing van BEVER is een afzwakking van de directe en de introductie van de tweede generatie, de indirecte regulering, nagestreefd. Dit past vooral in een bi- of multilaterale relatie tussen overheid en maatschappij. Het zijn instrumenten van de moderne overheid, die niet langer dé sturende actor in het centrum van een beleidsproces is. De moderne overheid is één van de spelers in het totale krachtenveld. Met een indirecte regulering verwacht de overheid het gedrag van andere partijen te beïnvloeden. Burgers, bedrijven en overheidsinstellingen worden gestimuleerd om bodemonderzoek en –sanering ter hand te nemen. Deze prikkels kunnen zowel positief, bijvoorbeeld door subsidie of schadevergoeding, als negatief, bijvoorbeeld door heffingen of belastingen, zijn.

Directe en indirecte regulering kunnen in een instrumentenmix worden gecombineerd. Een voorbeeld daarvan is in tekstkader 6-3 opgenomen. Deze heeft betrekking op een Bedrijvenregeling, die per 1 januari 2006 in de Wet bodembescherming is geïntroduceerd. Hiermee wordt een stimulans voor saneringen op (braakliggende en verouderde) bedrijfsterreinen beoogd.

Tekstkader 6-3 **Bedrijvenregeling: combinatie van directe en indirecte regulering** **Bron: Medewerkers Royal Haskoning**

Bij de aanpassing van de Wet bodembescherming van 1 januari 2006 is een Bedrijvenregeling in de wet verankerd. Deze combineert een directe regulering (saneringsplicht) met een indirecte regulering (subsidie). Het is het resultaat van onderhandelen tussen het ministerie van VROM en het bedrijfsleven over het saneren van historische verontreinigingen op bedrijfsterreinen.

***Saneringsplicht:** Verontreinigingen van vóór januari 1987 moeten door de eigenaar of erfpachter overeenkomstig een saneringsplan worden gesaneerd. De sanering kan door het bevoegd gezag worden afgedwongen. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld bestuursdwang toepassen en een dwangsom opleggen.*

***Subsidie:** Op basis van de bedrijvenregeling kunnen bedrijven aanspraak maken op subsidie voor bodemsanering, hoewel ze daar, volgens de bepalingen van wet- en regelgeving en de opgebouwde jurisprudentie, eigenlijk geen recht op hebben. Met deze regeling verwacht de overheid een groot aantal overheden over de streep te trekken.*

à Juridische beleidsinstrumenten

In het bodemsaneringsbeleid is het juridische (repressieve) instrumentarium lange tijd dominant aanwezig geweest. De Wet bodembescherming kent vele geboden en verboden. Het juridisch instrumentarium biedt bijvoorbeeld handvaten voor het aanspreken van veroorzakers van bodemverontreiniging. De oorspronkelijke regelingen zijn eenzijdige instrumenten. Het zijn voorschriften en procedures die door de overheid worden voorgeschreven. Er zijn in het verleden wel convenanten opgesteld voor bodemsanering, maar die weken op slechts een enkel punt (meestal gerelateerd aan de planning van de aanpak) af van de regels van de Wet bodembescherming. Bij de totstandkoming van deze convenanten was nauwelijks sprake van een meerzijdig proces.

Bij de aanpassingen van de Wet bodembescherming van 1 januari 2006 blijft de nadruk op deze eenzijdige wetgeving liggen. Wel worden deze maatregelen getroffen die bijdragen aan de slagvaardigheid van het bodemsaneringsbeleid en tegelijkertijd meer garanties bieden voor een goede kwaliteit van de uitvoering.

Er is echter een verschuiving zichtbaar: van de veroorzaker van de verontreiniging naar andere belanghebbenden bij gesaneerde bodems. Het beginsel 'de veroorzaker betaalt' is aangevuld met het principe 'de belanghebbende betaalt mee'. De veroorzaker wordt daarbij bijvoorbeeld niet meer rechtstreeks aangesproken, maar via de huidige eigenaar. Dat zijn eigenaren die hadden kunnen weten dat ze een verontreinigde bodem aankochten en daar vaak ook een verlaging van de aankoop prijs voor hebben afgedwongen. Voor locaties waarvan de dader op het kerkhof ligt of waarvan op basis van jurisprudentie is geoordeeld dat de veroorzaker niet meer kan worden aangesproken, geldt iets vergelijkbaars. Steeds vaker wordt ingespeeld op de gedachte dat met name investeerders in vastgoed op projectontwikkelaars, hoewel hen vaak geen blaam treft, belang hebben bij een schone bodem. Bijvoorbeeld omdat ze nieuwbouw willen realiseren of de waarde van hun vastgoed door de sanering zal stijgen. Voor deze categorieën locaties wordt steeds vaker gegrepen naar meerzijdige instrumenten.

Voorbeelden van meerzijdige beleidsinstrumenten zijn overeenkomsten zoals bestuursakkoorden en convenanten. De akkoorden in het bodemsaneringsbeleid zijn over het algemeen het resultaat van een interactief proces tussen de verschillende actoren. Hoewel het resultaat een juridisch instrument is, behoort de totstandkoming van een dergelijke overeenkomst tot de tweede generatie beleidsinstrumenten. Onder de communicatieve beleidsinstrumenten wordt verder ingegaan op deze overeenkomsten.

à Financiële instrumenten

In de aanpassing van de Wet bodembescherming is om twee redenen veel aandacht geweest voor financiële beleidsinstrumenten. Op de eerste plaats wil de overheid af van het idee dat alleen de overheid verantwoordelijk is voor de bodemkwaliteit. Het juridische instrumentarium bleek daarbij niet voldoende om de veroorzakers aan te spreken. Met financiële instrumenten tracht de overheid eigenaren van bodemverontreinigde locaties en investeerders te stimuleren om de bodem te saneren. Voor de categorie voorziet de overheid in stimulerings- en subsidieregelingen. De tweede reden is dat de overheid graag de bodemsanering ziet aansluiten bij maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen. De meerkosten van een bodemsanering zijn beperkt als de sanering wordt gecombineerd met het gebruiksrijp maken van een perceel. Gemeenten en provincies worden door middel van een programmatische aanpak gestimuleerd om deze integratie tot stand te brengen.

De Wet bodembescherming biedt financiële instrumenten zoals de Bedrijvenregeling voor in gebruik blijvende bedrijventerreinen en subsidieregelingen voor saneringen in het stedelijk en het landelijke gebied. Opvallend is dat de financiële instrumenten van het nieuwe beleid vrijwel allemaal gebaseerd zijn op overheidsbijdragen en subsidies en dus thuis horen onder de stimulerende instrumenten. In de wetgeving zijn voor bodemsanering nauwelijks repressieve instrumenten, zoals heffingen, beschikbaar.

De inzet van financiële instrumenten heeft een dubbele doelstelling. Op de eerste plaats wordt getracht de bodemsaneringsoperatie te versnellen door anderen aan te sporen initiatief te nemen. Aan de andere kant zijn er financiële bijdragen van anderen nodig om de bodemsaneringsoperatie te kunnen voltooien. De overheid heeft voor de periode tot 2030 een bedrag van 4,5 miljard euro beschikbaar gesteld. Dit is een kwart van het budget dat nodig is voor de totale operatie. De overheid verwacht met haar bodemsaneringbudget een multipliereffect te bereiken.

à Communicatieve instrumenten

Communicatieve instrumenten worden ingedeeld naar communicatie over beleid, communicatie als beleid en communicatie in beleid. Bij bodemsanering is er vooral sprake van de eerste en de laatste categorie. De overheid gebruikt voorlichting bij de uitvoering van beleid. De uitvoering is meestal eenzijdig gericht. De overheid legt uit wat er aan de hand is in een verontreinigings-situatie en tracht de omwonenden te overtuigen van haar besluiten. Slechts incidenteel wordt in dergelijke situaties een interactief communicatieproces gevoerd. Bij de communicatie over beleid daarentegen hanteert de overheid over het algemeen wel een meerzijdige vorm. Hieronder worden beide vormen toegelicht.

– **Voorlichting en propaganda.**

Bij de start van de bodemsaneringsoperatie heeft de overheid zich, bewust en onbewust, gebruik gemaakt van propaganda over bodemverontreiniging. De gifvaten in Lekkerkerk zijn bewust gebruikt om aan te tonen dat er sprake was van een zeer groot en gevaarlijk milieuprobleem. Dit heeft geleid tot de beschikbaarheid van veel geld en tot een sectorale wetgeving en beleidsvoering. Door het technocratische karakter van de aanpak is ook onbewust propaganda gevoerd. Berucht is de inspraakavond in de sporthal van Lekkerkerk waar de uitspraak van de plaatselijke huisarts dat hij 'met zijn mond dicht wel in een bad van benzeen durfde te gaan zitten' niet goed viel bij de angstige bewoners van de wijk. In de loop der tijd heeft het werkveld haar eigen taal gecreëerd waardoor een kloof is ontstaan met de rest van de wereld. Deze bewuste en onbewuste propaganda heeft er toe geleid dat bodemverontreiniging door de rest van de wereld per definitie als een probleem wordt ervaren.

In de afgelopen jaren zijn initiatieven genomen tot onderzoek naar de beste manier om burgers voor te lichten over bodemverontreiniging. Onderzoek naar participatiemogelijkheden en betrokkenheid van burgers hebben echter geleid tot de conclusie dat deze zeer sterk probleemgebonden zijn [39, Vergeer, 2005]. De doelgroep van deze voorlichting is dus beperkt tot direct betrokkenen, ofwel de groep van probleemhebbers.

– **Interactief beleid en institutioneel overleg.**

Het ministerie van VROM voert institutioneel overleg met andere overheden. Aan dit overleg doen de ministeries van LNV (landelijk gebied), EZ (bedrijfsterreinen) en V&W (water-bodems), de provincies en de gemeenten mee. Verder is er overleg met milieuoorganisaties zoals Stichting Natuur & Milieu en het bedrijfsleven.

Interactief beleid is vooral tot stand gekomen ten aanzien van de bedrijfsterreinen. Het ministerie van VROM heeft in haar beleid van de afgelopen jaren haar pijlen vooral gericht op brancheorganisaties van bodemverontreinigende bedrijfstypen zoals oliemaatschappijen en chemische wasserijen. Het gaat om groepen van overduidelijke veroorzakers van bodemverontreiniging. In deze gevallen is echter nauwelijks sprake van een vrijwillig karakter. Het interactieve beleid dat heeft geleid tot de brancheafspraken had een sterk distributief karakter. Anders is het met de afspraken die op dit moment zijn gemaakt met het bedrijfsleven over de Bedrijvenregeling. Dit onderhandelingstraject had veel meer kenmerken van een integratief karakter.

Ook voor regio's zijn specifieke afspraken in overeenkomsten vastgelegd of in de maak. Voorbeelden daarvan zijn de overeenkomsten over de aanpak van slootdempingen in de Krimpenerwaard, de vorderingen ten aanzien van overeenkomsten over het diepe grondwater in het Gooi (zie tekstkader 12) en de diffuus verontreinigde gebieden in de Kempen.

BIJLAGE 7

BODEMSANERING

a. BODEMPROCESSEN

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van processen die zich in de bodem afspelen door de aanwezigheid van verontreinigingen.

Verspreiding van puur product: Deze vorm van verspreiding treedt op als stoffen als puur product de bodem in stroomt. Stoffen met een lagere dichtheid dan water, zoals minerale olie, zullen zich in de vorm van een drijfslag op het grondwater verzamelen. Gechloreerde koolwaterstoffen zoals tri- en tetrachlooretheen, met een hogere dichtheid dan water, zullen vanwege hun gewicht door de bodem zakken totdat ze een slecht doorlatende bodemlaag tegenkomen, waarop ze als zinklaag blijven liggen.

Oplossen / neerslaan: Vanuit een drijfslag of een zinklaag lossen stoffen langzaam maar zeker op in het grondwater. Hierdoor ontstaat vanuit de bron van de verontreiniging een verontreinigingspluim.

Advectie: Advectie is het proces waarbij de verontreiniging zich in het grondwater oplost en zich vervolgens door het bodemsysteem verspreidt. Dit is het primaire transportproces voor de opgeloste verontreinigingen.

Diffusie: Diffusie wordt veroorzaakt door de willekeurige beweging van moleculen. De moleculen botsen als het ware tegen elkaar en tegen grondkorrels op. Hierdoor ontstaat een verspreiding van de verontreiniging van locaties met een hoge concentratie naar locaties met een lagere concentratie.

Dispersie: Dispersie treedt op bij advectie. Doordat het grondwater (en de daarin opgeloste moleculen van de verontreiniging) op de ene locatie sneller stroomt dan op een andere locatie, bijvoorbeeld doordat de ene molecuul helemaal om een zandkorrel heen moet stromen en de andere rechtdoor gaat, wordt een verontreinigingspluim wijder en de concentratie lager.

Adsorptie: Adsorptie is het proces, waarbij een deel van de verontreiniging zich hecht aan de grondkorrels. Dit deel van de verontreiniging verplaatst zich niet, omdat grondkorrels zich in het algemeen niet door het bodemsysteem verspreiden.

Retardatie: Retardatie is vergelijkbaar met adsorptie. Doordat opgeloste verontreinigingen in het grondwater zich hechten aan bodemdeeltjes vertraagt het transport van de verontreiniging zich ten opzichte van het grondwater. Deze vertraging wordt uitgedrukt in een retardatiefactor. De retardatiefactor is vooral afhankelijk van de stoffeigenschappen en type bodem.

Afbraak/chemische reacties: Door natuurlijke of gestimuleerde afbraak of chemische reacties kunnen verontreinigingen omgezet worden in andere stoffen. De afbraak is afhankelijk van de verontreinigingconcentraties, de aanwezigheid van zuurstof, de bacteriepopulatie en concentraties van eventuele andere verontreinigingen. Sommige stoffen breken alleen af onder zuurstofloze omstandigheden, zoals enkele bestrijdingsmiddelen, maar de afbraak van de meeste stoffen vindt plaats onder invloed van zuurstof.

Vervluchtigen: Vervluchtiging is de faseovergang van een verontreiniging naar de gasfase. Dit kan optreden indien de verontreiniging zich nabij de grondwaterspiegel bevindt. Een verontreiniging in gasfase kan zich via de kruipruimte naar de binnenlucht van een woning verspreiden.

b. EFFECTEN VAN BODEMVERONTREINIGING

Het optreden van gezondheidseffecten, ecosysteemeffecten en verspreidingseffecten zijn milieueffecten. Daarnaast heeft bodemverontreiniging ook financieel-economische effecten. De vier genoemde vormen van effecten worden hieronder toegelicht.

Tekstkader
7-1

Transport van bodemverontreiniging
Bron: Medewerkers Royal Haskoning

Het transport van verontreinigingen vindt via de onderstaande media plaats:

- **Via het grondwater:** De verontreiniging kan zich vanuit puntbronnen verspreiden door de bodem en zich vermengen met andere verontreinigingen.
- **Via het oppervlaktewater:** De jarenlange vervuiling van het oppervlaktewater in beken en rivieren heeft geleid tot verontreinigde waterbodems. De bagger wordt op de oevers verspreid of als ophoogmateriaal gebruikt. Bovendien wordt de landbodem verontreinigd door de afzet van bagger bij overstromingen.
- **Via de lucht:** De atmosferische depositie is één van de belangrijkste oorzaken van de diffuse achtergrondverontreiniging van de bodem. De belangrijkste bronnen zijn verbrandingsprocessen en industrie (PAK, dioxines), het verkeer (zware metalen) en de landbouw (bestrijdingsmiddelen).
- **Via secundaire grondstoffen:** Sommige bulkafvalstoffen zoals bouw- en sloopafval en metaal-slakken zijn in het verleden ongecontroleerd toegepast als secundaire grondstof. Door uitloging kunnen stoffen in de bodem terecht komen en een bodemverontreiniging veroorzaken.
- **Via andere bronnen:** In deze restcategorie behoren bijvoorbeeld de toemaakdekken in de provincies Utrecht en Zuid-Holland, die in tekstkader 13 is toegelicht. De mens heeft, door het toepassen van grond en meststoffen of het verspreiden van bagger, bijvoorbeeld gezorgd voor grootschalige verontreinigingen.

Tekstkader
7-2

Risico's voor mens en milieu door bodemverontreiniging
Bron: Medewerkers Royal Haskoning

De risicobeoordeling gaat in het bodemsaneringsbeleid uit van een bron-pad-object-benadering. Indien in de situatie de verontreiniging (de bron) zich onder een schone bodemlaag bevindt (waardoor het pad is afgesneden) of de mens niet op de verontreinigde locatie aanwezig is (waardoor het te bedreigen object ontbreekt), dan is er geen risico en geen aanleiding tot een spoedeisende sanering. Bij verandering van die situatie wijzigt echter ook de relatie tussen de verontreiniging en het object. Op dat moment dient de risicobeoordeling te worden herzien.

Op vier verschillende manieren kan sprake zijn van een risico voor mens en milieu:

- Een risico bij het **bestaande gebruik** van de locatie. De beoordeling van dit risico vindt plaats met het saneringscriterium. Zodra deze wordt overschreden, dienen de verontreiniging met spoed te worden weggenomen door een sanering op een (tijdelijke) maatregel.
- Een risico bij het **toekomstige gebruik** van de locatie. Het kan zijn dat de bodemkwaliteit in de huidige omstandigheid geen risico voor mens en milieu vormt, maar dat dit bij een ander bodemgebruik wel het geval is. Een bodemsanering kan noodzakelijk zijn om de bodemkwaliteit te verbeteren, zodat het gewenste toekomstige bodemgebruik alsnog kan worden gerealiseerd.
- Een risico bij het **gebruiksrijp maken** van een terrein. Tijdens een herinrichting van een terrein komt de verontreiniging als het ware bloot te liggen. Een bodemsanering kan noodzakelijk zijn om risico's voor werknemers op de bouwplaats en omwonenden weg te nemen.
- Een risico bij het **verwijderen** van verontreinigde grond en grondwater. Tijdens het gebruiksrijp maken van een terrein kan verontreinigde grond en grondwater vrijkomen, dat moet worden getransporteerd en verwerkt. Aan het transport en het elders gebruiken, storten of lozen van het materiaal zijn regels verbonden om risico's tegen te gaan.

Gezondheidseffecten

Bodemverontreiniging kan leiden tot gezondheidseffecten voor mensen die op de locatie wonen of werken. Het kan dan gaan om een lager geboortegewicht, aangeboren afwijkingen en bepaalde typen kanker. Daarnaast zijn gezondheidsklachten van mensen die dicht in de buurt van een verontreinigde locatie wonen bekend. In tekstkader 7-3 is een fragment overgenomen uit een MNP-rapport waarin een relatie wordt gelegd tussen bodemverontreiniging en de toegenomen kans op botbreuken bij mensen die wonen in De Kempen.

Tekstkader 7-3

Meten aan risico's in de Kempen

Bron: MKBA van de bodemsaneringsoperatie [17, MNP, 2006]

"In de Belgische Kempen zijn meerdere klinisch-epidemiologische studies gedaan naar het effect van cadmium en loodbelasting. Er werd een meetbaar negatief effect van cadmiumbelasting gevonden op de nierfunctie. Een gezondheidseffect dat echter niet duidelijk bedreigend leek te zijn. Het was al langer bekend dat cadmium bij hogere concentraties een schadelijk effect op het beenderstelsel heeft (Itai-itai, Biometals, 2004). In de Belgische Kempen leek dat cadmiumblootstelling het optreden van botbreuken door osteoporose heeft doen toenemen, met name bij oudere vrouwen die daar in het algemeen toch al gevoelig voor zijn (Staessen, 1999, Biometals 2004). Bij de concentratieniveaus in de Kempen moet de cadmiumverontreiniging als een supplementaire risico-factor worden gezien, die alleen in ongunstige omstandigheden werkelijke gezondheidsschade geeft."

Het verband tussen bodemverontreiniging en gezondheidsklachten is niet altijd aan te tonen. De hoeveelheid van een stof die de mens binnenkrijgt door bodemverontreiniging is in normale situaties onmogelijk te bepalen. Mensen staan ook via andere media bloot aan stoffen. Bovendien vindt de belasting niet continu plaats, daarvoor is de schaal (meestal slechts enkele tientallen vierkante meters) van de bodemverontreiniging in het algemeen te beperkt. Bovendien bevinden mensen zich niet continu op dezelfde bodem.

Bij het onderzoeken van de gezondheidseffecten wordt onderscheid gemaakt tussen:

- **Acute effecten door directe blootstelling.** Het vrijkomen van bodemgassen kan overlast geven, zoals stankoverlast of te hoge concentraties in het binnenmilieu van woningen.
- **Chronische effecten door langdurige blootstelling.** Onderzoeken hebben aangetoond dat kinderen die langdurig bloot staan aan lood, leerachterstanden op school kunnen oplopen. In de Wet bodembescherming staat de beoordeling van chronische effecten centraal.
- **Gezondheidseffecten door psychosociale belasting.** Deze effecten worden veroorzaakt doordat mensen zich zorgen om hun gezondheid en die van hun familie. Daarnaast zijn de kosten of waardedaling van de woning een bron van stress. Klachten kunnen bestaan uit hoofdpijn, moeheid, slapeloosheid en een verminderde concentratie. De psychosociale belasting is veelal een onderschatte vorm van effect door bodemverontreiniging.

De mens kan via verschillende (blootstellings)routes verontreinigingen vanuit de bodem in het lichaam krijgen. De belangrijkste zijn de inname van gronddeeltjes via de mond, direct huid-contact met de verontreiniging, de inhalatie van bodemlucht die via de kruipruimte in de binnenlucht van een woning terecht komt en de consumptie van verontreinigd voedsel of drinkwater.

Met modelberekeningen wordt berekend hoeveel verontreinigingen de mens vanuit de bodem in zich opneemt. Het rekenresultaat wordt bepaald door de mate waarin de blootstellingroutes op een locatie een rol spelen in combinatie met de aanwezige gehalten verontreinigingen in de bodem. Uit een evaluatie van risicobeoordelingen van circa 1.000 verontreinigingssituaties in de jaren '90, blijkt dat bij circa 40% van de gevallen waarvoor een te hoog risico wordt afgeleid tenminste ook risico's voor de mens een rol spelen [38, Tuinstra, 2004].

Ecosysteemeffecten

Verontreinigende stoffen kunnen bodemecosystemen aantasten doordat ze worden opgenomen door planten en bodemorganismen. Bij 20 tot 30% van alle verontreinigingen waarvan de risico's als te hoog worden beoordeeld, spelen ecologische overwegingen mede een rol [38, Tuinstra, 2004]. Anders dan bij de beoordeling van de effecten voor de volksgezondheid, kan reële schade aan ecosystemen als gevolg van bodemverontreiniging worden aangetoond. In de TRIADE-methode worden chemische (metingen in het laboratorium), toxicologische (modelberekeningen) en ecologische (veldmetingen naar de conditie van vegetaties) metingen in de grond gecombineerd tot een ecologische beoordeling vanuit meerdere invalshoeken.

Verspreidingseffecten

Bodemverontreinigingen kunnen, nadat ze in de bodem terecht zijn gekomen, op verschillende manieren verspreiden. Vanuit sterk geconcentreerde opeenhopingen van verontreinigingen in de bodem ontstaan drijf- en zinklagen. Bij de constatering van deze opeenhopingen schrijft de wet een directe maatregel voor om de verspreiding van stoffen naar de omgeving te beheersen.

Door verspreiding van stoffen raakt schoon grondwater verontreinigd. Niet alleen vanuit het beginsel van standstill is dat een ongewenste situatie, de kans op effecten nemen toe naar mate de verontreinigingspluim groter wordt. Met name geldt dat als er kwetsbare objecten in de omgeving aanwezig zijn, zoals een grondwateronttrekkingen voor de bereiding van drinkwater of de besproeiing van landbouwgebieden. In kwelgebieden, dit zijn gebieden waar het grondwater door een opwaartse druk weer aan de oppervlakte komt, kunnen verontreinigingen in kwetsbare natuurgebieden of het oppervlaktewater terecht komen.

De effecten van verspreiding worden om bovenstaande redenen bepaald aan de hand van de aanwezigheid van drijf- en zinklagen, de bedreiging van kwetsbare objecten, de jaarlijkse toename van een grondwaterpluim en de omvang van een grondwaterverontreiniging.

Financieel-economische effecten

Het bodemsaneringsbeleid biedt een oplossing voor het beteugelen van effecten van verontreiniging voor mens en milieu, maar heeft ook financieel-economische effecten. Het onderzoeken en saneren van bodems hebben direct en indirect effecten, zoals weergegeven in tabel 7-1. Door deze effecten stagneren economische en ruimtelijke processen, nemen de transactiekosten toe en blijven verouderde en vervuilde (bedrijven)terreinen braak liggen.

Tabel 7-1 **Financieel-economische effecten van bodemverontreiniging**
Bron: Medewerkers Royal Haskoning

Directe effecten	Indirecte effecten
De uitvoeringskosten: <ul style="list-style-type: none">– Onderzoek, plan- en besluitvorming.– Sanering en verwerking van grond en grondwater.– Aanleg en instandhouding van isolatiemaatregelen.– Tijdelijke beveiligingsmaatregelen.– Administratieve handelingen, zoals het afgeven van beschikkingen en het houden van toezicht.	Waardevermindering van onroerend goed en stagnatie van ruimtelijke processen door: <ul style="list-style-type: none">– Effecten op bedrijfstransacties.– Effecten op grondtransacties (verkoop, huur, erfpacht), zoals is toegelicht in tekstkader 12.– Effecten op de vastgoedmarkt.– Effecten met betrekking tot projectontwikkeling.– Effecten op de markt voor financiële diensten (kredieten, hypotheek, etc.).

Toetsing van de effecten door de overheid

Sinds de introductie van de Saneringsregeling in de Wet bodembescherming (1995) is de beoordeling van effecten van bodemverontreiniging gebaseerd op de urgentiesystematiek. Met de wetwijziging van 1 januari 2006 is de systematiek vervangen door een methode die de spoedeisendheid van saneringen beoordeelt. De methodieken kennen, op enkele onderdelen na, weinig verschillen omdat beide de bodemverontreiniging op het maximaal toelaatbare risico beoordelen. Vanaf 1 januari 2006 is het maximale toelaatbare risico uitgewerkt in een saneringscriterium.

De risicobeoordeling en de toetsing aan het saneringscriterium zijn belangrijke onderdelen van de bodemsaneringketen 1 van de Saneringsregeling. De beoordeling van bodemverontreiniging vindt plaats op basis van de effecten bij het bestaande gebruik. In tekstkader 8 is beschreven op welke (andere) manieren effecten door bodemverontreiniging kunnen optreden.

Bij iedere locatie en ieder geval van bodemverontreiniging wordt gecontroleerd of deze het saneringscriterium overschrijdt. Bij overschrijding is een maatregel noodzakelijk. Dat kan een sanering zijn, maar ook een tijdelijke beveiligingsmaatregel ter voorbereiding op de definitieve bodemsanering.

c. BODEMSANERINGKETEN

In de Saneringsregeling in de Wet bodembescherming is een bodemsaneringketen opgenomen. De keten is opgebouwd uit een aantal, elkaar opvolgende fasen. Iedere te saneren bodemverontreiniging dient deze keten te doorlopen. De keten kent de onderstaande fasen.

Historisch bodemonderzoek. Een locatie waar een bodembedreigende activiteit is uitgevoerd wordt als verdacht voor bodemverontreiniging beschouwd. Een historisch onderzoek biedt duidelijkheid over de periode waarin de activiteit is uitgevoerd, de stoffen die hierbij zijn gebruikt en eventuele calamiteiten. Bovendien wordt de eigenaar- en gebruikershistorie in kaart gebracht. Een historisch onderzoek bestaat uit archiefonderzoek, een locatiebezoek en interviews.

Oriënterend bodemonderzoek. In dit eerste bodemonderzoek wordt gezocht naar de mogelijke verontreinigingsbron. Het bodemonderzoek bestaat uit het verrichten van boringen voor het nemen van grondmonsters, het plaatsen van peilbuizen voor het nemen van grondwatermonsters en het analyseren van enkele monsters. Aan de hand van de waarnemingen in het veld of in het laboratorium wordt besloten of verder onderzoek nodig is.

Nader bodemonderzoek. Als in een oriënterend bodemonderzoek de aanwezigheid van een verontreinigingsbron is vastgesteld, dan wordt een nader bodemonderzoek verricht naar de omvang en milieuhygiënische risico's. Aan de hand van de ernst van de verontreiniging neemt de overheid een formele beslissing over het spoedeisende karakter van een eventuele sanering. Deze beslissing wordt vastgelegd in een beschikking 'ernst & spoed'.

Saneringsonderzoek. In een saneringsonderzoek onderzoekt de saneerder de mogelijke saneringsvarianten. In het onderzoek wordt tevens de technische en financiële haalbaarheid van de saneringsdoelstelling bestudeerd.

Saneringsplan. De gekozen saneringsvariant wordt in het saneringsplan uitgewerkt. Dit plan dient door de saneerder te worden voorgelegd aan de overheid voor goedkeuring. Het bevoegd gezag legt in een beschikking vast hoe de sanering dient te worden uitgevoerd. Deze beschikking wordt veelal gecombineerd met de beschikking 'ernst & spoed'.

Sanering. De sanering is de uitvoering van het saneringsplan. De sanering kan betrekking hebben op zowel de hele verontreiniging als op een gedeelte daarvan.

Evaluatie. De saneerder doet in een evaluatierapport verslag van de uitgevoerde sanering. Op basis van dit rapport besluit het bevoegd gezag of het saneringstraject kan worden afgerond en de locatie in de beheerfase terecht komt. De beschikking op het evaluatierapport is de derde beschikking in de saneringketen.

Nazorg. Indien de verontreiniging niet helemaal is verwijderd, dan kunnen nazorgmaatregelen noodzakelijk zijn. Veelal zijn dat beperkte maatregelen, zoals het handhaven van een gebruiksbepanking, maar het kunnen ook verdergaande maatregelen zijn. Voorbeelden daarvan zijn het regelmatig analyseren van grondwatermonsters of het in stand houden van een geohydrologische situatie. De saneerder blijft verantwoordelijk voor het verrichten van de nazorg en dient de voorgenomen maatregelen voor te leggen aan het bevoegd gezag. Deze legt haar formele beslissing daarover vast in een beschikking op het nazorgplan.

¹ In bijlage 6 is een overzicht van de bodemsaneringketen uit de Wet bodembescherming opgenomen. Iedere locatie die wordt gesaneerd, heeft deze keten volledig doorlopen.

d. FINANCIERING BODEMSANERING

Met BEVER is de wijze van financiering van de bodemsaneringsoperatie in 2001 grondig herzien. Dit nieuwe financieringsstelsel is opgenomen in het Besluit Financiële bepalingen van de Wet bodembescherming. De belangrijkste uitgangspunten, de programmafinanciering, het participatief financieringsstelsel en de segmentering van het bodemsaneringsbeleid zijn hieronder kort toegelicht. Tenslotte wordt ingegaan op de verantwoording van de bevoegde overheden over hun meerjarenprogramma's, aan het eind van de programmaperiode.

Programmafinanciering

Provincies en gemeenten stellen iedere vijf jaar voor zowel hun stedelijke als hun landelijke gebied een meerjarenprogramma bodemsanering op waarin ze aangeven wat ze die periode aan activiteiten zullen ondernemen. De nadruk ligt daarbij op de ambitie van het programma als geheel. Provincies en gemeenten verantwoorden zich aan het eind van de periode over de gedane activiteiten. Deze verantwoording vindt ook op programmaniveau plaats.

Participatief financieringsstelsel

Het participatief financieringsstelsel biedt de mogelijkheid om bodemsaneringen deels door de overheid en deels door andere partijen te financieren. De gedachte daarachter is om bodemsanering zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij maatschappelijke dynamiek waardoor meer partijen kunnen meebetalen aan bodemsanering. De overheid streeft naar een bijdrage van driekwart van de kosten vanuit de markt. Het resterende kwart, primair bedoeld voor de stimulering van marktpartijen, komt voort uit het budget van de Wet bodembescherming.

Segmentering binnen het nieuwe financieringsstelsel

Om bodemsanering zo goed mogelijk aan te laten haken bij de ruimtelijke plannen van overheden en private partijen worden verschillende segmenten onderscheiden in de bodemsaneringsoperatie. Hiervan zijn de belangrijkste: het stedelijke gebied, het landelijke gebied en in gebruik blijvende bedrijfsterreinen. Naast deze drie belangrijkste segmenten bestaat er nog een aantal specifieke afspraken die in het verleden zijn gemaakt met branches, grootsaneerders of met bevoegde overheden over omvangrijke gevallen. Een voorbeeld hiervan is het convenant over de sanering van percelen die eigendom zijn van de Nederlandse Spoorwegen. Ook voor staats-eigendommen en voormalige gasfabrieksterreinen zijn specifieke afspraken gemaakt over programmering en financiering.

Verantwoording door bevoegde overheden (of eigenlijk budgethouders)

De verantwoording is in principe gelegen bij de budgethouder. Voor bodemsanering zijn het budgethouderschap en het bevoegd gezag binnen een beheersgebied vaak gelegen bij het bestuur van één overheidsinstantie. De verantwoording door de bevoegde overheden is onderverdeeld in de bestedingsverantwoording en de prestatieverantwoording.

BIJLAGE 8

SAMENVATTING TV-UITZENDING 'ANDERE TIJDEN'

In de TV-uitzending 'Andere Tijden' van 7 september 2004 is aandacht besteed aan de vondst van gifvaten onder de woonwijk Lekkerkerk-West. Hieronder is een samenvatting van deze uitzending opgenomen. Deze is overgenomen van de website:

<http://geschiedenis.vpro.nl/programmas/2899536/afleveringen/19015735/>

Lekkerkerk

Andere Tijden 7 september 2004

Vijfentwintig jaar geleden knapte er een waterleidingbuis in het dorpje Lekkerkerk. De grond bleek zwaar vervuild, Nederland had zijn eerste en grootste gifschandaal. De huizen moesten leeg, de grond werd afgegraven, en 160 miljoen gulden later was iedereen heel tevreden. Een leergeldaffaire in Andere Tijden.

Kroepoek

Kapotte waterleiding

"Een enorme fontein spoot omhoog en tilde de bestrating over vele meters op. De waterleidingbuis was zwart geworden en zat vol blaren. Het leek wel kroepoek". Aldus Ben van Veen, die als voorzitter van de bewonersvereniging Lekkerkerk West terug kijkt op een roerige periode in zijn leven. Want als op 15 september 1979 de hoofdwaterleiding in de Jan Ligthartstraat in Lekkerkerk springt, is dat een gebeurtenis met grote gevolgen die uiteindelijk zal leiden tot Nederlands eerste grote gifschandaal. Bijna driehonderd gezinnen moeten evacueren, een hele wijk wordt afgegraven en 1600 vaten met chemisch afval worden uit de bodem gehaald.

Van Veen: "We waren een paar jaar eerder verhuisd naar Lekkerkerk omdat we wilden dat onze kinderen in de gezonde buitenlucht zouden opgroeien. In een huis met een tuin in een landelijke omgeving." Wat de nieuwe bewoners tot dan toe niet weten is dat de wijk gebouwd is op een voormalige afvalstortplaats. Het beleid van de jaren zestig van de vorige eeuw kenmerkt zich door een ongekennd optimisme en een nog meer ongekende kortzichtigheid. Voor het groeiende afvalprobleem (als gevolg van de groeiende welvaart groeiden de afvalbergen navenant) en de vraag naar bouwgrond voor nieuwbouwwijken wordt een elegante oplossing gevonden: grond wordt bouwrijp gemaakt door er afval te dumpen en zo worden twee vliegen in één klap geslagen. Dezelfde werkwijze wordt toegepast bij het vergroten van de kavels van boeren door sloten te dempen met afval. De Werkgroep Schone Krimpenerwaard ageerde eind jaren zestig al tegen deze gang van zaken, maar tevergeefs. In 1971 verleende de gemeente Lekkerkerk nog een hinderwetvergunning voor het storten van afval, waarbij geen controle werd uitgevoerd op wat er nu precies werd gedumpt. Het containerbedrijf Wijnstekers uit Rotterdam, dat verantwoordelijk was voor het transport van het afval, bleek namelijk ook chemisch afval te vervoeren, vooral producten afkomstig uit de verfindustrie. Diezelfde afvalstoffen bleken verantwoordelijk voor de 'kroepoek' op de plastic waterleidingbuizen bij Ben van Veen voor de deur.

Parijs aan de Lek

Verstoord feestje

Onder de naam 'Parijs aan de Lek 700' gaan op 9 april 1980 de festiviteiten van start voor het 700 jarig bestaan van Lekkerkerk. Het feest zal doorgaan tot eind september. De wijk Lekkerkerk West is alleen niet geheel in de feeststemming.

De gesprongen waterleiding leidt tot ongerustheid bij de bewoners. Die komen al snel bij elkaar in een bewonersvereniging en willen dat de gemeente alle kaarten op tafel zal leggen. Zo krijgt voorzitter Ben van Veen te horen dat er al een onderzoek gaande is naar de kwaliteit van het drinkwater. Al in eerder stadium is gebleken dat het grondwater verontreinigd is met toluen en xyleen. Daarom is er al in juli 1979 door de provincie Zuid-Holland een projectgroep opgezet die onderzoek zal doen naar de verontreinigde bodem. Die projectgroep zal uiteindelijk in maart 1980 met een rapport komen waarin de vermoedens van de bewoners worden bevestigd. Het rapport vermeldt onder meer dat "bodem en grondwater in sloottracé's onder de hele woonwijk zijn verontreinigd" en dat "in de kruipruimten van de huizen toluen, xyleen en mogelijk ook benzeen zijn aangetroffen".

Naar aanleiding hiervan adviseert de projectgroep het volgende: "In verband met de gasontwikkeling in de kruipruimten moeten deze goed geventileerd worden, het is niet aan te bevelen dat er door bewoners (kinderen!) tot aan het grondwater wordt gegraven. Zandbakken moeten worden afgesloten tot er definitieve maatregelen zijn genomen."

Nog voor de openingsdag van het feestjaar wordt door burgemeester Ouwerkerk bekend gemaakt dat de bodem van de hele wijk Lekkerkerk West ernstig verontreinigd is. Tijdens een bijeenkomst in de gereformeerde kerk, op 3 april, is de spanning te snijden. Een aanwezige huisarts probeert de gemoederen nog tot bedaren te brengen. Huisarts Ayelts Averink: "Ik zei dat ik wel in een bad met benzeen durfde te zitten, met mijn mond dicht." Ben van Veen is ook bij die bijeenkomst en kan zich dat voorval nog goed herinneren. "Die uitspraak viel totaal verkeerd bij ons, we maakten ons oprecht zorgen. Wij wisten dat benzeen kankerverwekkend is. Er waren Lekkerkerkers die vonden dat wij hun feestje verstoorden. En natuurlijk waren wij niet in een feeststemming."

De mededeling dat er benzeen in de grond zit, wordt door de aanwezige pers, waaronder die van het televisieprogramma Tros Aktua, hoog opgenomen. De volgende dag heeft Nederland een heus gifschandaal en wordt Lekkerkerk wereldnieuws.

Benzeen of geen benzeen? "grote onzekerheid"

Het benzeenverhaal brengt de ontwikkelingen in een stroomversnelling. Er komen nieuwe onderzoeken, waarbij bodem- en luchtmetingen in de woonhuizen worden gedaan, bewoners medisch worden getest en als proef wordt een klein stukje van de wijk afgegraven. De resultaten van de onderzoeken zijn opzienbarend: bij de bewoners is niets te vinden dat op gezondheidsrisico's kan duiden als gevolg van de verontreinigde bodem. "Bij de betrokkenen kon in het bloed geen benzeen, toluen, xyleen en tetrachloorkoolstof worden aangetoond." In de grond wordt ook geen benzeen meer aangetroffen. Wel wordt er direct een tiental vaten bij de proefontgraving gevonden. Al snel wordt duidelijk dat de aanwezige stoffen toluen en xyleen, afkomstig van verfverduuners, de waterleiding hebben aangetast en dat de kwaliteit van het drinkwater niet meer kan worden gegarandeerd. De waterleiding in de wijk wordt daarop direct afgesloten. Bewoners moeten het voorlopig doen met water uit de fles en kunnen op diverse tappunten water halen.

Achteraf geeft Ben van Veen toe dat er geen benzeen in de grond zat. Ook burgemeester Ouwerkerk erkent dat, maar beide weten niet meer wanneer ze dat hoorden. Volgens van Veen moet het lang daarna zijn geweest. Maar al op 13 april brengt het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid een interim-verslag uit over "de verontreiniging van de lucht door aromatische koolwaterstoffen in woonhuizen en een school te Lekkerkerk West". Al direct op de eerste pagina wordt geschreven dat er "geen bijdrage aan de luchtverontreiniging door benzeen uit de bodem kan worden vastgesteld".

Ondanks het feit dat er geen aantoonbare gevolgen voor de volksgezondheid onder de bewoners zijn geconstateerd, wordt op 2 mei 1980 besloten tot ontruiming van de wijk. Op 1 juni zal de wijk worden afgesloten, de bewoners moeten dan hun huizen hebben verlaten. Het argument hiervoor is dat er gevaar bestaat dat gasleidingen en rioolbuizen zijn aangetast, naast een eerdere aantasting van het drinkwater. Maar ook spelen overwegingen van sociaal psychologische aard een belangrijke rol, zo valt te lezen uit het verslag. "De bewoners van Lekkerkerk West blijken te lijden onder grote onzekerheid voor de nabije toekomst wat betreft vitale menselijke behoeften als onder meer wonen, voeding, ademhaling, verwarming en zorg voor het nageslacht."

Camping Benzenidorm Nieuwe koelkasten en auto's

Marius Enthoven was als hoofdinspecteur milieu-adviseur van toenmalig minister Ginjaar van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Ginjaar was al enige tijd bezig om een Wet op de Bodemsanering er doorheen te krijgen. Deze wet had ten doel een effectieve bescherming te bieden van de bodem en het grondwater tegen aantasting en verontreiniging. Enthoven: "Lekkerkerk was het breekijzer waarmee minister Ginjaar zijn milieubeleid doorvoerde. In de jaren ervoor hadden andere departementen dwars gelegen omdat die bijvoorbeeld problemen voor de boeren of voor het bedrijfsleven voorzagen. Je kunt zeggen dat hij Lekkerkerk bewust gebruikte om de Kamer ervan te overtuigen dat er onderzoek moest worden gedaan naar bodemverontreiniging en de aanpak ervan. Hij ging ervan uit dat als het in Lekkerkerk in de grond zat het ook elders in het land in de grond zou zitten."

Nu het Rijk zich met Lekkerkerk gaat bemoeien, komt er meer geld en middelen vrij om het gif snel en grondig te verwijderen. Daartoe wordt een groots plan opgesteld dat voorziet in de evacuatie van de bewoners naar noodwoningen, het afgraven van de hele wijk, het afvoeren van de vervuilde grond en het storten van schoon lavazand uit de Eifel. Eigenaren van koopwoningen zullen worden onteigend en kunnen een 'ruimhartige interpretatie' van de onteigeningswet tegemoet zien. Vice-premier Wiegel had zich hier persoonlijk sterk voor gemaakt. Met als gevolg dat huiseigenaren meer dan de marktprijs kregen, zeker toen enkele maanden later de woningmarkt instortte en de huizenprijzen kelderden. Niet veel later zag burgemeester Ouwerkerk veel nieuwe auto's door Lekkerkerk rijden. "Mensen waren boos, hadden opeens veel geld gekregen en wilden er iets mee doen. Dus kochten ze een nieuwe auto!"

Begin juni is de wijk geheel ontruimd en zijn de meeste bewoners overgebracht naar stacaravans en noodwoningen op een terrein in Lekkerkerk. Al snel wordt het omgedoopt tot camping Benzenidorm, maar zo gezellig als een echte camping wordt het er niet. De caravans zijn klein, er zijn problemen met gas en water, de mensen zijn onzeker over hun toekomst.

Burgemeester in oorlogstijd Mediahype

Hans Ouwerkerk is in de jaren zeventig een bekend gezicht op televisie. Als ombudsman bij de Vara behartigt hij de belangen van de burger tegen falend overheidsbeleid op allerlei gebieden. Als hij in 1976 burgemeester wordt van Lekkerkerk heeft hij een aardig netwerk opgebouwd binnen de media. En die contacten komen hem goed van pas om zijn gifprobleem bovenaan op de agenda te zetten. Dankzij zijn voortdurende aanwezigheid in journaaluitzendingen en actualiteitenrubrieken kunnen de beleidsmakers in Den Haag niet meer om hem heen. Ouwerkerk: "Ik wist meteen dat ik het via de media moest spelen. Ik had een goed contact met het NOS Journaal en als die 's avonds iets hadden uitgezonden en ik de volgende ochtend op het departement zat dan was het van: Nou burgemeester, het is wat allemaal." Ook de bewonersvereniging van Ben van Veen spon garen bij de mediahype die Lekkerkerk opeens was geworden. Uit binnen en buitenland kwamen verslaggevers in het dorp aan om verslag te doen van het schandaal. Van Veen: "Dat heeft onze zaak enorm veel goeds gedaan en zette druk op de ketel bij de gemeente en het Rijk."

Maar een ramp is pas echt een ramp als de koningin op bezoek is geweest. Ouwerkerk: "Toen was het echt." Hij herinnert zich hoe de kersverse majesteit op haar eerste buitenprotocollaire uitstapje bij de bewoners in de caravans op bezoek kwam. "Het kabinet van de koningin wilde een draaiboek maken, ik zeg: ben je gek, dat doe ik niet. Daar heb ik geen tijd voor. En ik zei tegen haar: majesteit, we gaan samen naar binnen bij die mensen, niet met z'n allen, dat is veel te druk voor ze. En dat deden we. Ja, die reactie van de mensen... Ze dachten van, nu wordt ons probleem echt opgelost. Het is een medicijn, echt waar!"

Hans Ouwerkerk kijkt met plezier terug op de affaire, die hem vooral in zijn carrière van nut is geweest. De bestuurlijke ervaring die hij opdeed bracht hem al snel het burgemeesterschap van grotere plaatsen als Emmen en later Groningen en Almere. En ook Ben van Veen hield er een bestuurlijke carrière over, eerst als raadslid in Lekkerkerk, later als wethouder ruimtelijke ordening in Krimpenerwaard aan de IJssel.

Schoonste wijk van Nederland Nog 600.000 te gaan

Eind 1980 keren de eerste bewoners alweer terug naar hun huizen. De gifvaten zijn uit de grond, de vervuilde grond is afgegraven en afgevoerd. Een jaar later is de hele operatie afgewikkeld en heeft Lekkerkerk de schoonste wijk van Nederland.

Met een opmerkelijke daadkracht en voortvarendheid heeft de overheid de kwestie Lekkerkerk aangepakt. Een werkwijze die de burger moed zou moeten geven met het oog op nieuwe gifschandalen. Want uit een inventarisatie die minister Ginjaar in 1980 liet doen blijkt dat er minstens nog 350 te saneren locaties zijn. De Volgermeerpolder, het Griftpark en de Krimpenerwaard zullen in de jaren tachtig nog veelvuldig in het nieuws komen. Maar er is een groot verschil met Lekkerkerk, zo zegt Fred Woudenberg, die zich als hoofd gezondheid van de GGD Rotterdam bezig houdt met bodemverontreiniging. "Lekkerkerk had het geluk de eerste grote affaire te zijn. Daar heeft de overheid snel ingegrepen zonder daarbij op de kosten te letten. Dat voordeel hebben andere gifwijken niet gehad, daar is op een andere manier omgegaan met het probleem."

Tegenwoordig wordt vooral gekeken naar de bestemming van het verontreinigde gebied en wordt op basis daarvan een saneringsplan gemaakt. De 160 miljoen gulden die voor Lekkerkerk is uitgegeven, noemt voormalig hoofdinspecteur van Gezondheid Marius Enthoven 'leergeld'. "Achteraf kun je zeggen dat de reactie van de overheid wat te zwaar is aangezet. We zouden nu niet meer overgaan tot volledige sanering en afgraven van de bodem. Maar die kennis hadden we toen nog niet, we hebben geëxperimenteerd. Nu hebben we een beter beeld van dit soort situaties en is tegenwoordig de beleving van de mensen veranderd. We zien in dat het einde van de wereld kennelijk niet is aangebroken."

Het is vooral deze laatste constatering die ertoe leidt dat de gemiddelde Nederlander zich niet druk maakt om de volgens laatste schattingen 600.000 vervuilde locaties die ons land rijk is.

Tekst en researcher: Hasan Evrengün
Samenstelling en regie: Ad van Liempt

Bronnen

Ben van Veen, voorzitter van de bewonersvereniging Lekkerkerk West

Hans Ouwerkerk, toenmalig burgemeester Lekkerkerk

H. Ayelts Averink, huisarts Lekkerkerk

Marius Enthoven, voormalig hoofdinspecteur gezondheid ministerie Volksgezondheid en Milieuhygiëne

Fred Woudenberg, hoofd algemene gezondheid van de GGD Rotterdam

Literatuur

Giftig Dagboek, Leven in Lekkerkerk West 1979-1980 Uitgeverij voor Gezondheidsbevordering Rijswijk 1988

Met dank aan:

Bas van de Griendt, adviseur bodem Royal Haskoning

BIJLAGE 9

SPEECH STAATSSECRETARIS VAN GEEL

In een speech op 19 september 2005 presenteert staatssecretaris Van Geel van het ministerie van VROM de begroting van het jaar 2006. In de speech gaat Van Geel onder meer in op bodemsanering. De tekst van de speech is overgenomen van de website van VROM en hieronder integraal geplaatst.

Dames en heren,

Zag u vorig jaar een getergde bewindspersoon op deze stoel zitten, dit jaar is het anders. Mijn ambities waren dezelfde, maar de financiering voor mijn plannen was nog niet of slechts gedeeltelijk rond. Nu wel. Daarom wil ik u vooral laten delen in mijn blijdschap over het feit dat ik voor 2006 en de periode daarna geld heb gekregen om een aantal prangende problemen op te lossen.

Zonder op mijn borst te kloppen overigens, want de problemen die eraan ten grondslag liggen zijn niet te onderschatten, en hebben dat geld ook dringend nodig. Maar toch, was het vorig jaar 'nu even niet!', dit jaar is het 'nu even wel, en rap ook!'.

In deze persconferentie ga ik in op vier belangrijke dossiers: luchtkwaliteit, waarvoor tot 2015 inmiddels 900 miljoen euro wordt uitgetrokken; biobrandstoffen, waarvoor 70 miljoen wordt gereserveerd; bodemsanering, waarvoor tot 2010 een bedrag van 50 miljoen euro extra beschikbaar is; en duurzame energie, waarvoor we 250 miljoen uittrekken en een vergelijkbare investering van het bedrijfsleven tegemoet zien. Tot slot ga ik in op de Toekomstagenda Milieu, die ik begin 2006 aan de Kamer wil sturen.

Luchtkwaliteit

Allereerst luchtkwaliteit. Het afgelopen jaar zijn we opnieuw geconfronteerd met de gevolgen van de deken van fijn stof die over ons land ligt. Over de exacte gezondheidsgevolgen daarvan lopen de wetenschappelijke meningen uiteen, maar zeker vijftienduizend mensen per jaar overlijden daardoor vroegtijdig. Daarnaast is die deken zo dik, dat de Raad van State een groot aantal bouwplannen in de ijskast heeft gezet. We moeten alles op alles zetten om die problemen aan te pakken en op te lossen, zowel vanwege de gezondheidseffecten als vanwege de stagnatie in ruimtelijke ontwikkelingen.

Het kabinet kiest daarom voor een aanpak van de problematiek, gericht op internationale, nationale en lokale afspraken, en gericht op alle relevante sectoren, met nadruk op het verkeer. Daarmee doen we wat juridisch, financieel, technisch en maatschappelijk mogelijk is. We pretenderen echter niet om het hele luchtkwaliteitsprobleem op te lossen, omdat de luchtkwaliteit in Nederland ook in belangrijke mate wordt beïnvloed door buitenlandse emissies. Uiteindelijk kunnen wij vijftien procent van de hoeveelheid fijn stof zelf aanpakken, want slechts dat deel wordt in Nederland door de mens veroorzaakt.

Onze aanpak kent vier sporen, die elkaar versterken:

Een omvangrijk en concreet pakket aan maatregelen van alle overheden gericht op verkeer, landbouw en industrie. Het kabinet heeft in juni al 300 miljoen euro extra vrijgemaakt en heeft daaraan in augustus nog 100 miljoen toegevoegd uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Samen met de eerder gereserveerde gelden in het kader van de Nota Verkeersemissies, de Nota Mobiliteit en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is nu in totaal 900 miljoen euro beschikbaar voor de periode 2005-2015. Met dat geld voeren we concrete maatregelen uit, zoals het stimuleren van roetfilters voor vrachtauto's, bestelbusjes en binnenvaartschepen, maar ook voor het stimuleren van schonere vuilniswagens en schonere openbaar vervoer in gemeenten en provincies, en voor het sneller op de weg krijgen van schone Euro 4/5 vrachtauto's. Van die 100 miljoen gaat ook een bedrag naar gemeenten voor het oplossen van lokale problemen, want voor een deel zit daar de angel. Een efficiëntere doorstroming van het verkeer door een betere afstemming van verkeerslichten, of door de aanleg van rotondes, kan de luchtkwaliteit direct naast wegen verbeteren. Dat is goed voor de gezondheid van de bewoners en biedt kansen voor eventuele bouwplannen.

Daarnaast zet ik sterk in op wetgeving. Via nieuwe wetgeving pakken we de knelpunten in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen aan. De gebiedsgerichte saldobenadering vormt daarvan een centraal onderdeel. Uitgangspunt daarbij is dat regio's een milieugebruiksruimte krijgen, en alle maatregelen die gemeenten en provincies nemen om de luchtkwaliteit te verbeteren, tellen mee om bouwprojecten weer doorgang te laten vinden. Dat biedt mogelijkheden om binnen een gebied te compenseren. Uitgangspunt blijft altijd dat de luchtkwaliteit niet achteruit mag gaan.

Ten derde blijft natuurlijk de vraag bij hoeveel plannen luchtkwaliteit daadwerkelijk ten grondslag ligt aan de oorzaak van de bouwvertraging. Daarom is er een Task Force Luchtkwaliteit opgericht, een samenwerkingstraject van alle betrokken overheden, die zich richt op het in beeld brengen van de problematiek. Hiermee wordt een goede afstemming tussen alle partijen beoogd.

Tot slot richten we ons op de beïnvloeding van de Europese besluitvorming, met twee doelen: enerzijds willen we scherpere emissie-eisen voor verkeer, landbouw en industrie, anderzijds aanpassing van de uitvoeringseisen van de EU-luchtkwaliteitsnormen. Want ondanks alle maatregelen halen we in 2010 nog steeds niet op alle plekken de NOx-normen.

Dit veelomvattende pakket brengt een substantiële reductie teweeg van gezondheidsbedreigende emissies, en biedt meer mogelijkheden voor woningbouw, infrastructuur en bedrijventerreinen. Ik heb er vertrouwen in dat we de problemen met deze totaalaanpak - met maximale inzet op alle denkbare fronten, en met 900 miljoen euro aan geld - uiteindelijk de baas worden. Dat is zeer belangrijk, omdat de burgers in Nederland luchtkwaliteit als een van de meest urgente milieuproblemen van deze tijd beschouwen, zo bleek onlangs nog uit de resultaten van de TNS-NIPO-enquête over het draagvlak van het milieubeleid. En die burgers wil ik blijven betrekken bij het milieubeleid van nu en van de toekomst.

Biobrandstoffen

Een ander urgent probleem in de ogen van burgers is het klimaatprobleem, voor een groot deel veroorzaakt door CO₂-uitstoot van huishoudens, industrie, verkeer en vervoer. Op die laatste categorie wil ik ingaan. Want naast roet en stikstofdioxide, die schone motoren en roetfilters op een slimme manier kunnen tegengaan, stoten auto's ook CO₂ de lucht in. Biobrandstoffen vormen een slimme zet om die CO₂-uitstoot door het verkeer tegen te gaan. Het stimuleren van biobrandstoffen is al lang een politieke wens van mij, maar vorig jaar speelde vooral de discussie hoe we dat zouden betalen. Dat geld is er nu: 70 miljoen euro voor 2006. Die hoort bij een totaalpakket, waarvan verplichtstelling en het stimuleren van van innovatie verder deel uitmaken.

En dat pakket is nodig, want waar de broeikasgasemissies van de meeste sectoren geleidelijk dalen, is in de sector verkeer nog steeds een stijging waar te nemen. De verwachting voor de komende decennia is dat de uitstoot van broeikasgassen in deze sector bij ongewijzigd beleid sterk blijft stijgen. Ik heb namens het kabinet al eerder mijn zorgen uitgesproken over dat toekomstscenario. Ook de Europese Commissie deelt die zorg en heeft alle lidstaten verplicht zich in te zetten voor de introductie van biobrandstoffen. Het merendeel heeft daaraan gehoor gegeven.

Volgend jaar trekt het kabinet dus zeventig miljoen euro uit voor het stimuleren van biobrandstoffen. Ons beleid is gericht op een verplichte marktintroductie van biobrandstoffen van twee procent in 2007. In het overgangsjaar 2006 maakt het kabinet het gebruik van biobrandstoffen aantrekkelijk door brandstofmengsels met twee procent biobrandstof fiscaal te stimuleren. Door geen accijns te heffen op het aandeel biobrandstof kan de prijs van dat mengsel concurreren met fossiele brandstof. Aan de pomp merkt u dus niets van de extra kosten, want zoals gezegd, daar trekt het Rijk geld voor uit.

De overheid zal daarnaast de innovatie van biobrandstoffen verder stimuleren. Het innovatiebeleid richt zich op het ondersteunen van de ontwikkeling van biobrandstoffen met een verbeterde milieuwinst, dus minder CO₂-uitstoot. De biobrandstoffen van nu, zoals biodiesel en bio-ethanol, reduceren de CO₂-uitstoot met vijftig procent ten opzichte van gewone fossiele brandstoffen. Door technologische innovatie kan dat percentage op termijn oplopen tot tachtig procent!

Daarnaast richt innovatie zich op het ondersteunen van het gebruik van biobrandstoffen bij innovatieve toepassingen. Te denken valt hierbij aan het stimuleren van voertuigen zoals bussen die op (bijna) pure biobrandstoffen rijden, en daarmee ook een bijdrage leveren aan het verbeteren van de lokale luchtkwaliteit. Overigens bieden biobrandstoffen in potentie ook kansen voor Nederlandse bedrijven zoals ethanolproducenten en raffinaderijen. En voor de havens en de scheepvaart. Hier geldt dus: milieu als kans.

Door die innovatieslag hopen we spoedig te komen tot een grootschalige introductie van biobrandstoffen op een nieuwe, slimme en concurrerende manier. Daarmee is zowel ons bedrijfsleven, de autogebruiker als het milieu gediend.

Bodemsanering

Nu wil ik graag kort stil staan bij bodemsanering, waarvoor het kabinet tot en met 2010 vijftig miljoen euro uittrekt. Misschien niet het meest sexy onderwerp, maar het is belangrijk dat we ook aandacht aan de 'ongoing concerns' blijven geven. Bodemsanering is noodzakelijk om de vervuiling van ons grond- en drinkwater tegen te gaan, en om ruimte te kunnen hergebruiken. Uitgangspunt is terreinen met een 'vuile' erfenis uit het verleden weer geschikt te maken voor gewenst gebruik, zodat investeringen in de toekomst mogelijk zijn. In Nederland weten we precies hoe er gesaneerd moet worden, welke technieken ervoor nodig zijn, en waar er gesaneerd moet worden, daarvan bestaat een landsdekkend beeld. Maar wanneer er gesaneerd wordt is altijd afhankelijk van de beschikbare fondsen. Een gebrek aan middelen kan alleen gecompenseerd worden door het verschuiven van de einddatum van de programma's van 2023 naar 2030.

Door de vrijgemaakte vijftig miljoen euro extra is zo'n ongewenste vertraging voor drie projecten niet meer nodig. Het betreft de Stormpolder bij Krimpen aan de IJssel, die geschikt moet worden gemaakt voor stedelijke en bedrijfsmatige uitbreiding en de bedrijfsterreinen bij Olst, waar de kwaliteit van het grondwater is aangetast. Beide projecten starten door deze investering volgend jaar en zijn binnen twee jaar afgerond. En ten derde de Limburgse en Brabantse Kempen, waar door massale zink- en cadmiumverontreiniging de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater wordt bedreigd. Dit langdurige project wordt in vijf tot zeven jaar uitgevoerd.

Borssele en duurzame energie

Over naar een ander hoofdstuk: Borssele. Zoals u weet gaat het sluiten van Borssele, zoals voorzien in het regeerakkoord, gepaard met een forse schadevergoeding. De regeringspartijen hebben op grond daarvan aangegeven nog eens grondig te willen analyseren of het niet beter is om deze schadevergoeding te besteden aan de noodzakelijke transitie naar een duurzame energiehuishouding, die nodig is om het probleem van de klimaatverandering tegen te gaan. Die transitie vergt flinke investeringen van bedrijfsleven en overheid. Het kabinet heeft daarvoor uit de FES-middelen 250 miljoen euro gereserveerd.

Als de Tweede Kamer het openhouden van Borssele acceptabel vindt, draagt dat op zichzelf al bij een klimaatvriendelijke elektriciteitsproductie na 2013, want technisch zijn er mogelijkheden om de bedrijfsvoering na 2013 veilig voort te zetten.

Wat is de stand van zaken?

Zoals gezegd, reserveert het kabinet 250 miljoen euro uit de FES-middelen voor de energietransitie. De inzet van het kabinet is dat ook Delta, Essent en EPZ, de bij Borssele betrokken bedrijven, een substantieel bedrag investeren in de verduurzaming van de energievoorziening.

In totaal wordt het een innovatief pakket met verbeeldingskracht, dat een verdere stimulans geeft aan de overgang naar een duurzame energiehuishouding. Het geld is bestemd voor energiebesparing, schoon fossiel en hernieuwbare energiebronnen.

Energiebesparing is nodig om de hoge energieprijzen te kunnen opvangen, en zuinig om te gaan met de uitputbare fossiele brandstoffen in de gebouwde omgeving, industrie en glastuinbouw.

Bij schoon fossiel streven we samen met marktpartijen naar enkele grootschalige demonstratieprojecten rond CO₂-opslag. Dat doen we, opdat elektriciteitsproducenten ook in de toekomst op verantwoorde wijze kolen kunnen stoken.

En tot slot stimuleren we met dit geld wind- en zonne-energie en innovatieve biobrandstoffen.

Doel van dit pakket is dat het klimaatvoordeel, de beperking van de CO₂-uitstoot, door het openhouden van Borssele verdubbelt. In totaal gaat het over 1,4 megaton CO₂-reductie per jaar. Daarmee levert het een substantiële bijdrage aan het halen van de Kyoto-doelstellingen en de post-Kyoto periode.

Geleerde lessen

Het is fijn dat er maatregelen kunnen worden genomen, die direct effect sorteren. Maar daarmee zijn we er nog niet. Om onze milieudoelen op lange termijn te realiseren, ben ik bezig met het opstellen van mijn Toekomstagenda voor het milieu. Daarin verwerk ik de leerervaringen uit de eerste helft van mijn kabinetsperiode, die in het teken stond van nuchter, realistisch uitvoeren.

Wat zijn die ervaringen?

Allereerst het besef dat we 'milieu' met Europa moeten regelen. Sterker nog: Nederlands milieubeleid is Europees beleid geworden, en vice versa. Veel van onze problemen zijn grensoverschrijdend, denk aan het klimaat en luchtkwaliteit. We hebben Europa nodig om die problemen op te lossen. We moeten daar aan de onderhandelingstafel goede, uitvoerbare normen voor elkaar krijgen, maar ook de verplichtstelling van roetfilters realiseren.

Ten tweede. Het traditionele milieubeleid dreigt vast te lopen. Burgers en bedrijven lopen te hoop tegen de hoeveelheid regels. Milieuproblemen kunnen niet door meer geld alleen worden opgelost en met het vingertje zwaaien lost ook niets op. Ik wil daarom sterk inzetten op oplossingen, die de kansen voor milieu en economie combineren. Innovatie vormt daarbij het sleutelwoord.

Ten derde zoek ik naar een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en burgers. Want die is nodig. Ondernemers en burgers hebben een primaire verantwoordelijkheid, en geen afgeleide verantwoordelijkheid voor het oplossen van de milieudruk die zij veroorzaken. Daarom stellen we bijvoorbeeld producenten steeds meer verantwoordelijk voor de producten die ze maken, ook als die worden afgedankt. Zij moeten zorgen dat hun producten worden ingezameld en milieuvriendelijk verwerkt of hergebruikt.

Als vierde heb ik (uit dossiers als bodem, vuurwerk en radon) geleerd dat we meer dan in het verleden een nuchtere afweging moeten maken tussen de kosten en baten van instrumenten om onze milieudoelen te halen. We moeten ons geld effectief en efficiënt inzetten, daar waar we de meeste resultaten boeken. En tot slot moeten we burgers beter betrekken bij het beleid.

Nu zien burgers het verband tussen doelen en maatregelen niet meer, wat het draagvlak voor het milieubeleid ondermijnt. Ook accepteren ze niet meer dat de overheid met allerlei technische en detaillistische regels komt. Daarnaast moet een goede aanpak van milieuproblemen met hen - en niet over hun hoofden heen - worden gemaakt. Communicatie speelt daarin een cruciale rol.

Toekomstagenda

Met deze ervaringen in het achterhoofd, wil ik in februari 2006 de Toekomstagenda Milieu naar de Tweede Kamer sturen. Volgende week stuur ik de Kamer al een Hoofdlijnennotitie. Dit op uitdrukkelijk verzoek van de Kamer tijdens de begrotingsbehandeling van vorig jaar. De discussie die ik met de Kamer wil voeren, gaat over de vraag wat de meest effectieve en efficiënte manier is om ons milieubeleid vorm te geven. Om onze ambities te realiseren, moet het huidige milieubeleid worden gemoderniseerd. In mijn toekomstagenda zullen dus concrete acties staan voor een slimmer en moderner milieubeleid, dat op de toekomst is voorbereid.

Dilemma's

In die agenda zoek ik ook een uitweg uit de dilemma's die ik in het milieubeleid tegenkom. En ook daarover wissel ik graag van gedachten met de Kamer. Ik schets u twee van die dilemma's.

De samenleving voelt zich nog steeds sterk betrokken bij de milieuproblemen. Tegelijkertijd is de steun voor verdergaande milieumaatregelen beperkt, zeker verplichtstelling en maatregelen die kosten met zich meebrengen. Soms zijn die wel nodig. Hoe gaan we daar in onze afwegingen mee om?

Een ander dilemma. De Milieubalans 2005 bevestigt het beeld dat ik u al vaker heb genoemd: het gaat een stuk beter met het milieu en de meeste emissies dalen. Maar we halen onze doelen voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit, geluid en bodemsanering niet, ondanks dat we veel meer doen dan gemiddeld in Europa. Daar zijn een aantal verklaringen voor. Onze milieudruk is groot door de ligging in een deltagebied, de intensieve landbouw, de hoge bevolkingsdichtheid en de grote mobiliteit. Desondanks wil ik in Nederland een even grote milieukwaliteit realiseren als andere EU-lidstaten. Hoe gaan we met die discrepantie tussen veel doen en niet genoeg bereiken om? Ik wil in ieder geval vasthouden aan een absolute ontkoppeling tussen economie en milieu en het voorkomen van afwenteling van onze milieuproblemen naar elders en later, de doelen uit het NMP4. Om dat te bereiken zijn extra inspanningen nodig, waarbij we op een slimme en efficiënte manier met ons geld omgaan.

Dat wat betreft mijn Toekomstagenda voor het milieu. Maar allereerst zullen we de VROM-begroting voor het jaar 2006 bespreken. En daarover kan ik tevreden zijn. Er is meer geld dan vorig jaar voor een aantal belangrijke beleidsprioriteiten. En dat geld besteden we 'clean, clever en competitive', aan innovatieve en kostenefficiënte maatregelen.

Ik dank u voor uw aandacht.

BIJLAGE 10

INTERVIEWS

In deze bijlage zijn de vragenlijst en de verslagen van de interviews opgenomen. De vragenlijst heeft als leidraad voor het gesprek gehanteerd.

1. Organisatie en geïnterviewde

- a. Wat is de rol van uw organisatie binnen de bodemsaneringsoperatie?
- b. Wat is uw functie?
- c. Kunt u uw takenpakket kort omschrijven?

2. Bodemsanering op rijksniveau

- a. Met welke organisaties op Rijksniveau heeft u het meeste van doen bij bodemsanering?
- b. Wat is in die functie uw persoonlijke relatie met deze organisatie(s)?
- c. Met welke doelstelling/intentie voert in uw ogen het Rijk haar bodemsaneringsbeleid?
- d. Bent u van mening dat het succesvol beleid is, dat wil zeggen dat het een oplossing biedt voor een door de samenleving herkend en erkend probleem?

3. Bodemsanering op lokaal niveau

- a. Met welke organisaties op het niveau van bevoegde overheden heeft u het meeste van doen als het gaat om bodemsanering?
- b. Wat is in die functie uw persoonlijke relatie met de bevoegde overheden?
- c. Met welke doelstelling/intentie voeren in uw ogen de bevoegde overheden hun bodemsaneringsbeleid?
- d. Zijn er bevoegde overheden die afwijkend beleid voeren ten opzichte van het landelijke bodemsaneringsbeleid? Zo ja, wat zijn daarbij hun argumenten?
- e. Bent u van mening dat het decentraliseren van taken en bevoegdheden een succesvol beleid is / wordt, dat wil zeggen dat het een (betere) oplossing biedt voor lokale, door de lokale samenleving herkende en erkende problemen?
- f. Wat is volgens u de specifieke rol van de provincie ten opzichte van de gemeenten die niet tot het bevoegd gezag behoren?
- g. Hoe staan volgens u de besturen van deze overheden ten opzichte van de mogelijkheid om zelf bodembeleid te formuleren?

4. Wensen op rijksniveau en uitvoering op lokaal niveau

- a. Op welke vlak hebben het landelijke bestuur enerzijds en de lokale besturen anderzijds, dezelfde belangen bij bodemsanering?
- b. Op welk vlak verschillen deze belangen?

5. Toekomst

- a. Wat zijn uw verwachtingen van de bijdrage van andere partijen binnen de bodemsaneringsoperatie in de toekomst?
 - Van veroorzakers en schuldige eigenaren / erfpachters?
 - Van investeerders, zoals bouwbedrijven, grondbedrijven en projectontwikkelaars?
 - Van milieuorganisaties?
 - Van bedrijfsleven?
 - Van eigenaren?
 - Van burgers?
- b. Stel u mag iets veranderen in het bodemsaneringsbeleid, wat zou u dan willen veranderen?

6. Heeft u verder nog opmerkingen?

Tabel 10-1

Interview met de heer Segijn
8 september 2006

Werkzaam bij SenterNovem/Bodem+

Onderwerp	Reactie
Bodem+ en Bram Segijn (1)	Bodem+ is sinds 1 januari 2005 actief als onderdeel van SenterNovem, een agentschap van het ministerie van EZ. Bij de uitvoering van het bodemsaneringsbeleid komt Bodem+ regelmatig in contact met zowel het ministerie van VROM als de bevoegde overheden. Namens het ministerie verdeelt Bodem+ het bodemsaneringbudget aan de bevoegde overheden en handelt ze de verantwoording van de uitgave van deze middelen af. Bovendien worden jaarlijkse voortgangsgesprekken gevoerd. Deze worden uitgevoerd vanuit het cluster 'Allocatie middelen en kostenverhaal'. De heer drs. Bram Segijn is hoofd van dit cluster.
Rijksniveau (2)	De Staatssecretaris heeft bodemsanering een 'ongoing concern' genoemd. Volgens Segijn heeft deze Staatssecretaris veel oog voor onderwerpen die niet dagelijks in de belangstelling staan, zoals bodem en geluid. Het zijn persistente saneringsvraagstukken die in het verleden zijn ontstaan en waarvan de oplossing de nodige overheidsaandacht en financiële middelen vraagt. Om die reden is in afgelopen jaar extra geld vrijgemaakt voor bodemsanering. Op rijksniveau zijn er volgens Segijn drie doelstellingen geformuleerd voor bodemsanering: <ol style="list-style-type: none"> 1. Risico's door bodemverontreiniging wegnemen. 2. Het wegnemen van stagnatie als gevolg van bodemverontreiniging. Het betrekken van de maatschappij in de bodemsaneringsoperatie is een belangrijk uitgangspunt achter het bodemsaneringsbeleid, mede omdat daardoor financiële middelen worden gegenereerd. Decentralisatie en integratie komen als veranderingskracht en instrument hiertoe reeds vele jaren terug. 3. De professionalisering van de sector. Mede om deze reden is Bodem+ opgericht. Bodem+ gaat de lokale overheden helpen bij het optuigen van een organisatie en het vormgeven van beleid, die klaar zijn voor integraal en decentraal bodembeleid. Ten aanzien van het bodemsaneringsbeleid staat Bodem+ een grootschaligere aanpak voor ogen, waarbij de SBNS (voor verontreinigde percelen bij treinstations) en het Bodemcentrum (voor bedrijfsterreinen) als goede voorbeelden gelden. In die visie zijn gemeenten meer beheerders van de bodem, dan de schoonmakers.
Lokaal niveau (3)	Segijn constateert dat de bestuurders van lokale overheden vooral reageren op incidenten en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke onrust. Als voorbeeld noemt hij het aantreffen van asbestwegen in het oosten van het land. Daarnaast vinden ze de kwaliteit van het grondwater belangrijk omdat dit hun (economisch) belang is. Een planmatige aanpak scoort blijkbaar nog niet. Ambtelijk ontstaat hier wel meer behoefte aan, ook uit oogpunt van kostenbeheersing. Bij enkele overheden ziet Segijn organisatorische veranderingen die meebewegen met de beleidswijzigingen. De gemeente Breda bijvoorbeeld, heeft een matrixstructuur neergezet waarin de integratie van bodemsanering in ruimtelijke ontwikkelingen is verwerkt.
Wensen en belangen (4)	Volgens Segijn is er bij de lokale overheden draagvlak voor het bodemsaneringsbeleid van de Staatssecretaris. Probleem is de beperkte beschikbaarheid van financiële middelen. De aansluiting bij ruimtelijke ontwikkelingen is daarom noodzakelijk, niet alleen om werk met werk te maken maar ook om financiële middelen uit de markt te krijgen. Bevoegde overheden hebben de ruimte nodig om binnen het meerjarenprogramma te kunnen schuiven met geld. Bodem+ zal ze de komende jaren die mogelijkheid bieden.
Toekomst (5)	Het serieus nemen van de lokale verantwoordelijkheid is volgens Segijn belangrijk. De bevoegde overheden moeten de vrijheid voelen om zelf beslissingen te kunnen nemen en dat ook doen. Er moet meer openheid komen hoe ver een ieder is en benchmarken hoe goed een ieder scoort. De sector moet bij zichzelf een professionaliseringsbehoefte onderkennen en hierin de samenwerking als positief en nodig ervaren. Er moet een positieve spiraal ontstaan van durf, initiatief, leren van fouten, kennisdelen, verbeteren, succesvol zijn.
Overige opmerkingen (6)	Als het aan Segijn ligt is het binnenkort afgelopen met de subsidiecultuur in deze vorm en omvang. Bodemsanering kan voor een belangrijk deel uit de markt worden betaald en overheden moeten daarvoor gaan. De subsidies verhinderen nu een slagvaardige inzet van juridische instrumenten en creëren te weinig belang om op zoek te gaan naar medefinanciering. Mede om die reden is de professionalisering van de sector zo belangrijk.

Tabel 10-2

Interview met mevrouw Simhoffer

24 oktober 2006

Werkzaam bij provincie Utrecht

Onderwerp	Reactie
Provincie Utrecht en Marleen Simhoffer (1)	<p>De provincie Utrecht is één van de 41 overheden die behoort tot het bevoegd gezag voor bodemsanering. Binnen de Utrechtse provinciale organisatie wordt de bodemsaneringsoperatie uitgevoerd door de sector Bodemsanering.</p> <p>Mevrouw mr. Marleen Simhoffer is senior binnen de sector en verantwoordelijk voor het uitvoeren van het meerjarenprogramma bodemsanering. In het verleden heeft ze binnen de provincie Utrecht veel juridisch werk gedaan ten aanzien van bodemsanering.</p>
Rijksniveau (2)	<p>Ten aanzien van bodemsanering heeft de provincie het meeste te maken met het ministerie van VROM. Deze stelt geld beschikbaar voor bodemsanering. Dit budget is echter een probleem. Er is te weinig geld voor de provincie Utrecht om te kunnen voldoen aan de doelstellingen waaraan de provincie moet voldoen in het kader van Europese (Kaderrichtlijn water) en Nederlandse regelgeving (Wet bodembescherming, ILG, ISV) . Het beschikbare budget wordt zeer ruim overvraagd. Volgend jaar zal door het provinciebestuur een strategienotitie worden besproken waarin keuzes worden gemaakt indien de doelstellingen niet behaald kunnen worden met de beschikbare middelen.</p> <p>De afgelopen jaren hebben de werkzaamheden van de provincie zich volgens Simhoffer met name gericht op het inventariseren van locaties voor het Landsdekkend Beeld bodemsanering, het organiseren van informatiebeheer (in samenspraak met de gemeenten) en het begeleiden van enkele langlopende saneringen. Hierdoor is het uitvoeren van bodemonderzoeken en het starten van nieuwe saneringen blijven liggen. Simhoffer verwacht dat de provincie dit de komende tijd weer zal oppakken.</p>
Lokaal niveau (3)	<p>De taken van de provincie ten aanzien van het bodemkwaliteitsbeleid concentreren zich rondom bodemsanering. Andere onderwerpen, zoals bijvoorbeeld het toepassen van licht verontreinigde grond, behoren tot het takenpakket van de gemeenten.</p> <p>Bodemsanering is een item dat niet dagelijks onder de aandacht is van het provinciebestuur. Het bestuur heeft haar bevoegdheden ten aanzien van saneringen op locaties volledig gemandateerd aan de directeur van de dienst en die weer aan het sectorhoofd. Alleen het bodemkwaliteitsbeleid, zaken omtrent de financiering van bodemsanering en eventuele incidenten met bodemsaneringen worden in het bestuur besproken. Daarmee is de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie volgens Simhoffer vrijwel volledig een ambtelijke aangelegenheid geworden.</p> <p>De provincie heeft vooral te maken met haar gemeenten en milieudiensten alsmede andere grootsaneerders (Subat, SBNS enz). Binnen de provincie zijn contactpersonen voor bodem aangewezen, die de contacten met de gemeenten onderhouden. Er zijn gemeenten die hun taken voortvarend oppakken. Enkele grotere gemeenten (de ISV programmagemeenten) voeren provinciale taken uit in het kader van de bodemsaneringsoperatie. Er zijn ook gemeenten die daarvoor niet voldoende toegerekend zijn. Deze apparaten zijn te klein en hebben bovendien niet de specialistische kennis. In de huidige situatie levert de provincie deze kennis.</p> <p>De provincie vindt dat het werken met ISV, na een moeizame start, op dit moment succesvol verloopt. Door de bundeling van geldstromen voor stedelijke vernieuwing, wordt bodemsanering steeds meer ingepast in ruimtelijke ontwikkelingen.</p>
Wensen en belangen (4)	<p>De introductie van het Besluit Uniforme Saneringen (BUS) pakt goed uit. Veel saneringen zijn zo standaard, dat kan worden volstaan met een melding.</p> <p>Verder gelooft de provincie Utrecht in het 'polderen'. Bij de start van ruimtelijke ontwikkelingen is overleg nodig over de randvoorwaarden en belangen. Bodemverontreiniging is daar één van de partijen in. Een investering in deze samenwerking maakt uiteindelijk het totale proces beter en goedkoper.</p>
Toekomst (5)	<p>De decentralisatie van bodemtaken brengt een versnippering van kennis met zich mee. De provincie merkt dat de kennis uit het ambtelijk apparaat vertrekt. Een vergelijkbare tendens is merkbaar bij adviesbureaus. Het zou goed zijn om de complexe verontreinigingen (de echte probleemlocaties), waar specialistische kennis van bodemsanering noodzakelijk is, te centraliseren. Dat kan de provincie zijn, maar bijvoorbeeld ook een landelijke organisatie.</p> <p>Verder verwacht de provincie dat in de toekomst meer wordt gewerkt met een gebiedsgerichte aanpak. Binnen die aanpak kan een integrale werkwijze worden toegepast.</p>
Overige opmerkingen	<p>De rol van de milieudienst is in de provincie Utrecht belangrijk. Deze kan, een slag concreter dan de provincie, de gemeenten ondersteunen in de uitvoering van bodemkwaliteitsbeleid.</p>

Tabel 10-3

Interview met de heer Andela
4 september 2006
Werkzaam bij gemeente Haarlem

Onderwerp	Reactie
Gemeente Haarlem en Sjoerd Andela (1)	De gemeente Haarlem is één van de 41 overheden die behoort tot het bevoegd gezag voor bodemsanering. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt de bodemsaneringsoperatie uitgevoerd door de Bureau Bodem. De heer drs. Sjoerd Andela is het hoofd van het bureau en tevens voorzitter van de VNG-werkgroep Bodem (WEB). In deze werkgroep bespreken circa 30 gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hun gezamenlijke standpunten ten aanzien van het landelijke bodemsanerings- en bodembeheerbeleid.
Rijksniveau (2)	Volgens Andela is Bodem+ voor gemeenten de belangrijkste partij. Met deze club worden zaken gedaan. Vanuit zijn rol als voorzitter van de WEB komt Andela regelmatig in aanraking met het ministerie van VROM, maar ook met andere ministeries en RIVM. Andela vindt dat op rijksniveau nog te sectoraal wordt gedacht. Discussies over ongerechtvaardigde verrijking en de uitwerking van de beleidsbrief bodem zouden in een breder perspectief moeten worden opgepakt. Het Rijk zou meer vertrouwen mogen hebben in de lokale overheden, zeker als het gaat om de niet-ernstige verontreinigingen. Maar ook voor de ernstige bodemverontreinigingen vindt Andela het beleid te ver doorschieten. Het Landsdekkend Beeld bodemsanering dwingt de gemeente tot het uitvoeren van vele onderzoeken, terwijl daar niet veel ernstige bodemverontreinigingen uit zijn te verwachten. Andela is erg tevreden over de introductie van het Besluit Uniforme Saneringen (BUS). Het besluit mag van hem verder worden uitgebreid, zodat voor nog meer saneringen een snelle doorstroming door de procedures kan worden gerealiseerd.
Lokaal niveau (3)	In Haarlem hebben enkele saneringen gespeeld die voor veel bestuurlijke turbulentie hebben gezorgd. Het Johan Enschedeterrein is daar een voorbeeld van. Tegenwoordig spelen wat kleinere zaken ten aanzien van bodemverontreiniging, maar over het algemeen is het redelijk rustig. Eigenlijk zou een nieuw incident Andela wel goed uitkomen, het onderwerp kan wel wat opschudding gebruiken. Het beleid in Haarlem maakt gebruik van het nationale beleid, maar stuurt daar sterk op bij. Andela is van mening dat het nationale beleid teveel zekerheden inbouwt en dat leidt tot problemen in vooral de gebieden met veel bodemverontreiniging. Binnen de gemeente kunnen, rekening houdend met de lokale omstandigheden, daar andere beslissingen in worden genomen. De gemeente Haarlem stemt het bodembeleid af met buurgemeenten, de provincie en met buurgemeenten. Bovendien verwacht Andela dat de milieudiensten in de toekomst een belangrijke rol gaan spelen in het uitvoeren van het bodemkwaliteitsbeleid.
Wensen en belangen (4)	Volgens Andela wordt de publieke informatievoorziening steeds belangrijker. Op dit moment heerst nog een angst voor bodemverontreiniging. Er is sprake van een sluimerend maatschappelijk probleem. Openbare informatie en transparantie in het beleid en de besluitvorming kan veel van de angst wegnemen. Als voorbeeld noemt Andela de Bedrijvenregeling. De regeling kan goed werken, maar is nauwelijks bekend bij de bedrijven. Dat geldt ook voor de bedrijven in Haarlem.
Toekomst (5)	Andela voorziet dat de verschillende belangen ten aanzien van bodemsanering voor de toekomst een aandachtspunt zijn. Voor het ministerie zijn de sectorale NMP-doelstellingen voor bodem van belang, terwijl het binnen een gemeenten gaat om leefbaarheid en ruimtelijke ontwikkeling. Andela is van mening dat ook het rijk het bodemsaneringsbeleid meer moet plaatsen in de context van bijvoorbeeld beveiligingsbeleid. Andela verwacht dat de komende jaren het aandeel van initiatiefnemers van buiten bodemsanering zal toenemen. Hij verwacht veel van investeerders en van de bedrijvenregeling.
Overige opmerkingen (6)	Volgens Andela zal de rol van de gemeentelijk ambtenaar in de toekomst steeds belangrijker worden. Er zal veel opleiding en studiedagen nodig zijn om deze ambtenaar te laten meebewegen in het veranderende bodemkwaliteitsbeleid. Maar bovenal heeft deze ambtenaar de vrijheid nog om te kunnen handelen binnen de lokale situatie.

Tabel 10-4

Interview met de heer Mulder
24 oktober 2006

Werkzaam bij 3B Bureau Bodem & milieuBeleid

Onderwerp	Reactie
3B en Frans Mulder (1)	De heer dr. Frans Mulder is als adviseur betrokken geweest bij de totstandkoming van het Landsdekkend Beeld bodemverontreiniging. Tijdens dat project heeft hij vele (bevoegde) overheden aan het werk gezien met bodemsanering. Bovendien is hij betrokken geweest bij de evaluatie van het bodemsaneringsbeleid door het ministerie van VROM en de maatschappelijk kosten baten analyse van de bodemsanering door het MNP.
Rijksniveau (2)	Bij de uitvoering van bodemsaneringen speelt volgens Mulder de onzekerheid over de beschikbare informatie een belangrijke rol. Bodemverontreiniging bevindt zich heterogeen in de bodem en laat zich moeizaam in beeld brengen met bodemonderzoek. Lokale bodem-beheerders moeten van de centrale overheid de vrijheid hebben om in het veld te kunnen handelen. Het stellen van minder regels en het neerleggen van meer verantwoordelijkheden bij personen die direct met een locatie bezig zijn, zou goed zijn.
Lokaal niveau (3)	Volgens Mulder hebben alle bevoegde overheden in 2004 allemaal een Landsdekkend Beeld bodemsanering opgeleverd. Opvallend is dat de overheden verschillende vervolgotrajecten doorlopen. De ene zoekt de spoedeisende locaties op, terwijl de ander zich vooral richt op de locaties waar een bodemverontreiniging onwaarschijnlijk is. Een derde groep van gemeenten richt zich weer op het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen. Vaak zijn deze strategieën nauw verbonden aan de cultuur binnen een stad of een organisatie. Wel merkt Mulder op dat de besturen van de bevoegde overheden zich nauwelijks druk maken om de omvang van het verontreinigingsprobleem binnen hun beheergebied. Dat is opvallend, omdat deze overheden een grotere opdracht krijgen te verwerken, dan dat ze op basis van budget en apparaat waar kunnen maken. Wellicht dat de resultaten van de maatschappelijke kosten-batenanalyse, die eind 2006 door het MNP wordt opgeleverd, daar verandering in gaat brengen. Deze analyse geeft aan dat bodemverontreiniging een serieus en omvangrijk milieuprobleem is. Bovendien toont de analyse aan dat er sprake is van een waardedrukkend effect als gevolg van bodemsanering.
Wensen en belangen (4)	Bij de uitvoering van het bodemsaneringsbeleid komt volgens Mulder veel papierwerk kijken. Op zich is dat nodig, omdat iedere verontreiniging zou kunnen leiden tot een probleemlocatie. In het voortraject van een sanering is daarom een zorgvuldige afweging nodig. Wel is het zo dat voor standaardsaneringen kan worden gewerkt met een lagere intensiteit dan bij de complexere situaties. De overheid zou in haar beoordeling ook kunnen volstaan met steekproeven, zodat ze meer tijd over houdt voor de lastige gevallen.
Toekomst (5)	Volgens Mulder is veel van het bodemwerk dat wordt verricht te plaatsen onder de categorie 'bodembeheer'. Dit is een typische gemeentelijke aangelegenheid. Wel is Mulder van mening dat een striktere scheiding van bodembeheer en echte milieusaneringen noodzakelijk is. Deze milieusaneringen zouden juist op een hoger niveau moeten worden aangepakt, bijvoorbeeld in een uitvoeringsorganisatie die zich specialiseert in de ontwikkeling van gebieden met een ernstig verontreinigde bodem of op de zogenaamde spoedlocaties. Als voorbeeld noemt Mulder de SBNS, die deze taak voor verontreinigde percelen rondom treinstations uitvoert.
Overige opmerkingen (6)	In het overzicht van het Landsdekkend Beeld bodemsanering zijn er nauwelijks zekerheden. Het overzicht geeft een goede indruk van de totale benodigde inspanning, maar biedt in veel gevallen te weinig betrouwbare informatie over een individuele locatie. Overheden dienen dit in het achterhoofd te houden, op het moment dat ze informatiesystemen met elkaar koppelen of informatie over locaties via Internet verspreiden.