

Vergaderjaar 2004–2005

**28 199**

**Beleidsvernieuwing bodemsanering**

**30 015**

**Voortgang bodemsanering**

**Nr. 11**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,  
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2005

Ingevolge de in het algemeen overleg van 10 november 2004 (kamerstuk 29 800 XI/28 199, nr. 92 herdruk) en het debat van 8 december 2004 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2004–2005, nr. 32, blz. 2139) gedane toezegging doe ik u onderstaand de visie van de bewindslieden van VROM op het bodemsaneringsbeleid toekomen. Ik ga in deze brief allereerst in op de kritiek die de Algemene Rekenkamer in haar rapport van 8 maart 2005 (kamerstuk 30 015, nrs. 1 en 2) heeft geuit op de voortgang van de bodemsanering.

**Hoofdlijn van de brief**

Met de Algemene Rekenkamer voer ik een constructieve discussie over de wijze waarop ik sturing geef aan de voortgang en kwaliteit van de uitvoering van bodemsanering. In deze brief zal ik ingaan op de belangrijkste punten uit het rapport van de Algemene Rekenkamer. Het gaat dan om de onderbouwing van de beleidsdoelstellingen en de effecten van het beleid. Verder om de afspraken die het Rijk met de decentrale overheden heeft gemaakt over de programmering van de uitvoering en de verantwoording over de rechtmatige en doelmatige besteding van middelen. En tenslotte om de kwaliteit van het toezicht op de uitvoering en de handhaving.

Het tweede deel van de brief bevat de visie op de doelstellingen en de organisatie van het bodemsaneringsbeleid. In de visie van de bewindslieden van VROM kan het verantwoord omgaan met aanwezige bodemverontreiniging alleen waargemaakt worden in een samenspel tussen eigenaren, initiatiefnemers, financiers (waaronder de bij de veroorzaking betrokken partijen), de participerende overheid en de toezichthoudende en handhavende overheid. In deze brief zal ik aangeven hoe ik de verantwoordelijkheidsverdeling tussen deze genoemde partijen zie. Ik zal aangeven wat de omvang van de nog resterende saneringsopgave is en ingaan op de kwantitatieve onderbouwing van de omvangsbepaling. Ik zal de maatschappelijke doelstellingen aangeven voor het jaar 2015 en het

jaar 2030 en aangeven op welke wijze deze doelstellingen gerealiseerd zullen worden. Ik beschrijf de wijze waarop de risico's van aanwezige verontreiniging bepaald worden en de wijze waarop de afweging van risico's tegen de kosten van te nemen maatregelen plaats vindt en tot prioriteitstelling wordt gekomen. Ik ga in op de wijze waarop de bodemsaneringsoperatie gefinancierd wordt en ik geef aan welke maatregelen ik genomen heb om te verzekeren dat wij waar voor ons geld krijgen.

### **Het rapport van de Algemene Rekenkamer**

#### *De onderbouwing van de beleidsdoelstellingen en de effecten van het beleid*

Ik deel de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat de haalbaarheid van (wijzigingen van) beleidsdoelstellingen onderbouwd moet zijn door middel van modellen waarin op samenhangende wijze het aantal uit te voeren saneringen alsook de kosten daarvan, de financieringsverdeling tussen betrokken partijen en de beoogde duur van de saneringsoperatie zijn opgenomen. Door op basis van deze modellen scenarioberekeningen uit te voeren kan vervolgens inzicht worden gegeven in de effecten van beleidsmaatregelen. De Algemene Rekenkamer heeft dit punt de afgelopen jaren herhaaldelijk onder de aandacht gebracht van de achtereenvolgende bewindslieden van VROM. Jarenlang ontbraken echter de financiële middelen voor het verzamelen van de benodigde gegevens.

Door mijn ambtvoorganger is reeds in 2001 opdracht gegeven voor het uitvoeren van een landsdekkende inventarisatie naar nog aanwezige bodemverontreiniging. Die inventarisatie zou op 1 januari 2005 afgerond moeten zijn. Omdat ik de verdeling van de programmamiddelen voor de periode 2005 tot en met 2009 mede wilde baseren op de uitkomsten van de landsdekkende inventarisatie heb ik opdracht gegeven om de uitvoering van de inventarisatie te versnellen. Dit heeft er toe geleid dat op 1 april 2004 een landsdekkend beeld van de nog aanwezige verontreiniging gepresenteerd kon worden en dat op 1 november 2004 de landsdekkende inventarisatie definitief kon worden vastgesteld. Verder heb ik in 2003 het RIVM de opdracht gegeven een model voor het berekenen van de effecten van beleidswijzigingen voor de bodemsaneringsoperatie te ontwikkelen en scenarioberekeningen op te stellen zodra de definitieve resultaten van de landsdekkende inventarisatie bekend zouden zijn. Het RIVM zal het model en de definitieve berekeningen in mei 2005 presenteren. In het tweede deel van deze brief zal ik aangeven tot welke inzichten de inventarisatie en de eerste scenarioberekeningen hebben geleid en welke gevolgen dit heeft voor het te voeren beleid.

In haar nawoord geeft de Algemene Rekenkamer aan dat zij het positief vindt dat de omvang van de nog aanwezige bodemverontreiniging is geïnventariseerd en dat de bewindslieden van VROM hun doelstellingen en hun prioriteiten daarbinnen hebben geëxpliciteerd. Verder ziet ook de Algemene Rekenkamer in de scenarioberekeningen goede mogelijkheden voor het verwerven van een beter inzicht in de samenhang tussen de aantallen te saneren locaties, de kosten daarvan, de financiering en de duur van de operatie.

#### *De sturingsfilosofie*

De kritiek die de Algemene Rekenkamer heeft op de sturingsfilosofie van VROM voer ik terug naar een principieel verschil van opvatting tussen de Algemene Rekenkamer en deze regering over de wijze waarop omgegaan moet worden met de verantwoording van middelen die meerjarig op basis van programma- en prestatieafspraken aan decentrale overheden

zijn verstrekt. VROM is van mening dat zij met haar sturingsfilosofie de juiste balans heeft gevonden tussen een model gebaseerd op wantrouwen met rapportageverplichtingen en het andere uiterste waarbij volledig vertrouwen wordt gesteld in decentrale overheden en het Rijk zich op geen enkele wijze bemoeit met de resultaten van de uitvoering. Wij zullen over dit verschil van opvatting ook komen te spreken bij de behandeling in de Tweede Kamer van het rapport van de commissie Brinkman «Anders gestuurd, beter bestuurd» en het kabinetsstandpunt daarover.

Het ministerie van VROM heeft met de introductie van het ISV-budget, en in het kabinetsstandpunt van 16 januari 2002 inzake het bodemsaneringsbeleid, gekozen voor een systeem van programmering en financiering waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor het bereiken van doelstellingen en het borgen van de doelmatigheid en rechtmatigheid van overheidsbestedingen bij de lokale overheid ligt. Voor bodemsanering gaat het dan om het bevoegd gezag Wbb, in casu de 12 provincies en 29 rechtstreekse gemeenten.

In samenspraak met de lokale overheden is de keuze gemaakt de programmering en uitvoering van bodemsaneringen zoveel mogelijk te combineren met andere ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Daarmee worden belangrijke kostenvoordelen behaald en wordt tevens voorkomen dat de uitvoering van werken stagneert doordat in een te laat stadium een bodemverontreiniging wordt geconstateerd. De provincies en gemeenten krijgen op basis van een uitvoeringsprogramma en afspraken over te leveren prestaties een budget voor een periode van 5 jaar. Dit budget mogen zij naar eigen inzicht inzetten voor het bereiken van alle in het uitvoeringsprogramma opgenomen doelstellingen. De rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen in enig jaar is de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur gecontroleerd door de gemeenteraad of provinciale staten. Het ministerie van VROM vraagt een bestedingsverantwoording na afloop van de periode van 5 jaar. Deze bestedingsverantwoording heeft de vorm van een mededeling van het lokale bestuur waarin de hoogte van de bestedingen is opgenomen en waarin wordt verklaard dat de bestedingen hebben plaatsgevonden in het kader van de uitvoering van het meerjarenprogramma. De mededeling van het lokale bestuur is voorzien van een accountantsverklaring. Daarnaast ontvangt het ministerie na afloop van de periode een overzicht van de geleverde prestaties verbijzonderd naar beleidsterrein. Het ministerie beoordeelt de prestatieverantwoording in relatie tot de vooraf gemaakte afspraken en de bestedingen. Indien daar op grond van de beoordeling aanleiding toe is, wordt nadere informatie opgevraagd en kan eventueel ook een nader onderzoek worden ingesteld. Om een totaalindruk te krijgen zullen daarnaast ook een aantal overige prestatieverantwoordingen, waar bij eerste beoordeling geen aanleiding lijkt voor nader onderzoek, diepgaander worden beoordeeld. Op bovenstaande wijze vormt het ministerie zich een goed beeld van de doeltreffendheid van de uitvoering en van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van rijksmiddelen.

Specifiek voor het beleidsterrein bodemsanering zijn zogenaamde bodemprestatie-eenheden ontwikkeld. Het ministerie heeft de verhouding vastgesteld tussen het saneren van een m<sup>2</sup> oppervlak, het saneren van een m<sup>3</sup> grond en het saneren van een m<sup>3</sup> grondwater, waardoor het mogelijk is de uitvoering van saneringswerkzaamheden uit te drukken in één eenheid. Verder heeft het ministerie op basis van inzicht in de werkelijke kosten van recent uitgevoerde saneringen en de daarbij gehanteerde technieken een standaardprijs per prestatie-eenheid bepaald. Bij het maken van de prestatie-afspraken met de lokale overheden is dit steeds

het uitgangspunt geweest, maar is daarnaast rekening gehouden met lokale verschillen als gevolg van een andere samenstelling van de bodem en de aard en omvang van de projecten die in de betreffende programma-periode uitgevoerd zullen worden. Voor bodemsanering zijn er dus duidelijke normen beschikbaar op grond waarvan de beoordeling vooraf en achteraf uitgevoerd wordt.

Zoals ik ook aan de Algemene Rekenkamer heb geschreven sluit het bestuurlijk arrangement goed aan bij de aanbevelingen van de stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (commissie Brinkman). De Algemene Rekenkamer heeft op 13 januari 2005 een reactie op het eindrapport van de commissie Brinkman aan de Tweede Kamer gezonden. De bespreking in de Tweede Kamer van het eindrapport van de commissie Brinkman, de kabinetsreactie daarop en de reactie van de Algemene Rekenkamer zal gelegenheid geven om met elkaar van gedachten te wisselen over de principiële verschillen van opvatting.

Specifiek voor bodemsanering merkt de Algemene Rekenkamer in haar nawoord op dat bij een financiële sturing op beleidsprestaties het belang van betrouwbare informatie over die prestaties toeneemt en dat het ministerie zich dient te verzekeren van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van provincies en gemeenten. Ik ben het daar vanzelfsprekend mee eens, maar het gaat dan vervolgens wel om de vraag in welke mate gesteund kan worden op de informatie die door de lokale besturen geleverd wordt.

In haar nawoord geeft de Algemene Rekenkamer aan dat zij met belangstelling kennis heeft genomen van de doelmatigheidsindicator «standaardkostprijs per bodemprestatie-eenheid». Ook in de opvatting van de Algemene Rekenkamer biedt deze doelmatigheidsindicator de mogelijkheden om meer te gaan sturen op doelmatigheid en kostenbeheersing.

#### *De kwaliteit van de uitvoering, toezicht en handhaving*

Door de Algemene Rekenkamer en de VROM Inspectie is kritiek geleverd op de kwaliteit van het toezicht en de handhaving en in het verlengde daarvan op de kwaliteit van de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie. Ik ben het met de constatering dat de kwaliteit van de uitvoering, toezicht en handhaving verbetering behoeft eens. Wel wil ik hierbij mijn analyse van de oorzaken van de tekortschietende kwaliteit en de maatregelen die ik reeds genomen heb onder de aandacht van de Tweede Kamer brengen.

Allereerst is het vaststellen van de aanwezigheid van bodemverontreiniging niet altijd eenvoudig. Het is veelal zintuiglijk niet waar te nemen en er is deskundig onderzoek nodig om de aanwezigheid of afwezigheid van verontreiniging vast te stellen. Dit betekent dat het resultaat van uitgevoerde maatregelen niet via directe waarneming (piepsysteem) vast te stellen is. Ten tweede is er een probleem t.a.v. de deskundigheid van opdrachtgevers. Veel eigenaren krijgen maar één keer in hun bestaan te maken met het verlenen van een opdracht voor het uitvoeren van onderzoek en sanering. Veelal dragen zij het toezicht en de controle, die een opdrachtgever als meest belanghebbende normaal uitvoert, over op een begeleidend adviesbureau. Ten derde blijken niet alle individuele adviseurs voldoende deskundig te zijn. Ten vierde is er het in de beleidsbrief bodem reeds gesignaleerde punt dat er verschillende regimes bestaan voor het herschikken van verontreinigde grond binnen een geval van bodemverontreiniging, het toepassen van grond in werken en het toepassen van grond als bodem (grondverzet). Ten vijfde is er een groot gewin dat behaald kan worden bij het niet naleven of creatief toepassen

van wet- en regelgeving. De beide laatste punten hebben overigens betrekking op het totale bodembeleid en vloeien als zodanig niet voort uit de uitvoering van bodemsaneringen.

Voor mij staat op basis van bovenstaande analyse vast dat het verhogen van de kwaliteit van het toezicht en handhaving wel een maatregel is die op termijn zal bijdragen aan een algemene kwaliteitsverbetering, maar dat er structureel veel meer maatregelen nodig zijn. Die maatregelen zijn veelal al enkele jaren geleden in gang gezet. Ik verwijs daarvoor ook naar het kabinetsstandpunt van 16 januari 2002.

- Teneinde de deskundigheid van de opdrachtgever te vergroten, stimuleer ik de bundeling van te verlenen opdrachten bij grotere organisaties. Een voorbeeld daarvan is de Stichting Bodemsanering NS, die alle opdrachten voor de sanering van NS-percelen verzorgt en een goed werkend systeem heeft ontwikkeld voor het beoordelen van de kwaliteit van uitgevoerde onderzoeken en saneringen. Een ander voorbeeld is de op 10 januari 2005 aangekondigde komst van het Bodemcentrum, een initiatief van de koepels van het bedrijfsleven om te komen tot een efficiënte bundeling van technische en financiële expertise.
- Voor de borging van de kwaliteit van adviseurs is regelgeving ontwikkeld. Deze regelgeving ziet op het stellen van eisen aan de competenties van individuele adviseurs en het certificeren van processen binnen adviesbureaus. Na het van kracht worden van de regeling zullen overheidsinstanties worden verplicht om met een gecertificeerd bureau in zee te gaan.
- De verschillende regimes voor het omgaan met verontreinigde grond zijn en worden op elkaar afgestemd. Zo komt er één AMvB voor het omgaan met grond en bagger en wordt het bouwstoffenbesluit mede daardoor aanzienlijk vereenvoudigd.
- Verder is het noodzakelijk dat we de pakkans vergroten voor degene die uit zijn op snel geldelijk gewin ten koste van de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden. Daartoe hebben wij afspraken gemaakt met de bevoegde overheden over de inzet en de vergoeding voor het apparaat ten behoeve van toezicht en handhaving. In 2004 zijn toezicht en handhaving in kwantitatieve zin verbeterd. In 2005 zal verder vorm en inhoud gegeven worden aan de verbetering in kwalitatieve zin en wel op de in de hierna volgende punten beschreven wijze.
- In het thans aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bodembescherming (nr. 29 462) zijn voorschriften opgenomen die de handhaving versterken. Deze voorschriften hebben betrekking op het melden van afwijkingen van het saneringsplan, het feit dat handhaving zich naast degene die saneert (opdrachtgever) ook direct kan richten op de feitelijke uitvoerder en het verplicht binnen een bepaalde termijn indienen van het evaluatierapport en eventueel nazorgplan.
- Ik heb de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodem opdracht gegeven in overleg met de VROM Inspectie het adequaat niveau van toezicht en handhaving te beschrijven en vast te leggen en de implementatie daarvan bij de bevoegde overheden te ondersteunen.
- Tenslotte maak ik nog melding van de oprichting per 1 januari 2005 van de uitvoeringsorganisatie Bodem+. Deze uitvoeringsorganisatie is ondergebracht bij SenterNovem. Binnen deze uitvoeringsorganisatie is de kennis van de uitvoeringspraktijk gebundeld. Zij adviseert individuele bevoegde overheden over de uitvoering van al hun taken als bevoegd gezag Wet bodembescherming.
- De VROM-Inspectie zal nadrukkelijk de waarborging van de kwaliteit bij de uitvoering van de saneringsregeling blijven beoordelen en daarover periodiek rapport uitbrengen.

In haar nawoord schrijft de Algemene Rekenkamer het een goede zaak te vinden dat de bewindspersonen van VROM samen met de diverse

betrokken partijen maatregelen nemen om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren.

### **Visie op de doelstellingen en de organisatie van het bodemsaneringsbeleid**

#### *Korte beschrijving van de uitvoeringsfasen in het bodemsaneringsproces*

Het bodemsaneringsproces is onderverdeeld in een aantal opeenvolgende fasen. Op basis van *historisch onderzoek* (onderzoek naar historisch gebruik van een locatie) en informatie van derden (meldingen in verband met plannen, klachten) stelt het bevoegd gezag Wet bodembescherming (Wbb) vast of een *oriënterend onderzoek* naar de aanwezigheid van bodemverontreiniging noodzakelijk is. Op basis van de uitkomsten van het oriënterend onderzoek stelt het bevoegd gezag vervolgens vast of het noodzakelijk is om een *nader onderzoek* naar de aard en de omvang van de aanwezige verontreiniging uit te voeren. Op basis van de uitkomsten van dit nader onderzoek neemt het bevoegd gezag een *beschikking* waarin het de *ernst* van de verontreiniging, *de saneringsnoodzaak* en *het tijdstip van te nemen maatregelen* vastlegt. Als zich grote actuele humane risico's voordoen, worden direct tijdelijke beveiligingsmaatregelen genomen. Vervolgens wordt, indien en voorzover maatregelen noodzakelijk zijn, een *saneringsonderzoek* ingesteld waarbij de verschillende mogelijkheden voor de aanpak van de sanering worden afgewogen en wordt een *saneringsplan* opgesteld. In dit saneringsplan wordt naast een omschrijving van het saneringsdoel en de te nemen maatregelen ook expliciet ingegaan op de aan- en afvoer van grond, het onttrekken en infiltreren van grondwater en de noodzakelijke nazorg bij achterblijvende restverontreiniging. Het bevoegd gezag dient met het saneringsplan in te stemmen en legt dit vast in een *beschikking op het saneringsplan*. Daarbij moet het bevoegd gezag letten op een goed handhaafbare formulering van saneringsdoelstelling en te nemen maatregelen in het saneringsplan. Na uitvoering van de sanering wordt een *evaluatierapport* opgesteld. Het bevoegd gezag Wbb dient conform het thans aanhangige wetsvoorstel in te stemmen met de wijze waarop de evaluatie is uitgevoerd en in te stemmen met de resultaten van de uitgevoerde maatregelen.

#### *Bepaling omvang nog aanwezige bodemverontreiniging*

Vanaf medio 2001 hebben de 41 bevoegde overheden op grond van de Wet bodembescherming (12 provincies, de 4 grote gemeenten en 25 rechtstreekse gemeenten) op een uniforme wijze gegevens over locaties met (een vermoeden van) bodemverontreiniging verzameld en vastgelegd. Het betreft hier een landsdekkende inventarisatie met als doel vast te leggen welke locaties met (potentieel) ernstige bodemverontreiniging nog één of meerdere uitvoeringsfasen in het bodemsaneringsproces moeten doorlopen. Per locatie zijn gegevens vastgelegd over de ligging, de (mogelijke) verontreinigingsbron(nen), de inhoud van het laatste onderzoeks/evaluatierapport, de aangewezen vervolgcactie op een locatie (volgende fase in het proces) en indien van toepassing de bepaling van de ernst van de verontreiniging en noodzaak en tijdstip van sanering. Bij de identificatie van de locaties met een vermoeden van bodemverontreiniging hebben de bevoegde overheden zich gebaseerd op de aanwezige Hinderwet-bestanden, bestanden van de Kamers van Koophandel, analyses van luchtfoto's (opsporen van dempingen) en gegevens van uitgevoerde onderzoeken en saneringen. Bij de inventarisatie zijn de bevoegde overheden begeleid door een kernteam dat toezag op een uniforme uitvoering van de werkzaamheden. De resultaten van de inventarisatie zijn vervolgens beoordeeld door een toetsingscommissie die een uitspraak heeft gedaan over de onderlinge vergelijkbaarheid van de resul-

taten van de inventarisatie. Uiteindelijk is een landelijke database samengesteld met alle vereiste gegevens over 658 158 locaties. Bij 615 892 locaties is er sprake van een vermoeden van bodemverontreiniging of is via bodemonderzoek bodemverontreiniging aangetoond. Op 82% van deze locaties is nog geen bodemonderzoek uitgevoerd en moet het vermoeden van bodemverontreiniging nog worden bevestigd. Van de 615 892 locaties behoren 425 011 locaties tot de werkvoorraad hetgeen wil zeggen dat door het bevoegd gezag is aangegeven dat vervolgacties in het kader van de Wet bodembescherming noodzakelijk zijn.

Op basis van de locaties met mogelijk ernstige verontreiniging waar bodemonderzoek is uitgevoerd (18%) is een extrapolatie gemaakt van het aantal locaties waar spoedeisend maatregelen genomen moeten worden op grond van onaanvaardbare risico's bij het huidig gebruik van de bodem. In totaal zijn dit ca. 14 000 locaties, waaronder een aanzienlijk deel van de complexe omvangrijke saneringen. Ook is geëxtrapoleerd dat ca. 45 000 locaties gesaneerd zullen moeten worden bij wijzigingen in het gebruik van de bodem of bij noodzakelijk grondverzet als gevolg van ver- en nieuwbouw.

#### *Verdeling taken en verantwoordelijkheden*

Het bevoegd gezag beschikt in toenemende mate over gegevens over (mogelijke) bodemverontreiniging. Naast het op verzoek beschikbaar stellen van informatie, zal het bevoegd gezag het voortaan conform het gestelde in de beleidsbrief bodem ook als haar taak moeten zien actief het publiek te informeren. Belanghebbenden bij deze informatie zijn de bewoners van verontreinigde locaties, gebruikers van de bodem, eigenaren die verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de gevolgen van verontreiniging en initiatiefnemers die plannen hebben met een bepaald gebied. Al deze partijen kunnen op basis van goed toegankelijke informatie beter rekening houden met de eventuele risico's van (mogelijk) aanwezige bodemverontreiniging.

Iedere eigenaar van een perceel kan verantwoordelijk worden gehouden voor een verantwoord beheer van de bodem. Hij kan door anderen die schade kunnen leiden door een verontreinigde bodem aansprakelijk worden gesteld. De eigenaar zal, voorzover het in zijn macht ligt maatregelen moeten nemen om bodemverontreiniging te voorkomen. Als hij handelingen verricht waardoor de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is hij verplicht de gevolgen daarvan te beperken of ongedaan te maken. Bij verontreinigingen veroorzaakt voor het jaar 1987, het jaar van de inwerkingtreding van de zorgplicht in de Wbb, geldt verder het volgende. Eigenaren hebben geen algemene onderzoeksplicht voor de zogenaamde historische verontreinigingen. Zij kunnen wel door het bevoegd gezag worden verplicht tot een onderzoek als er sprake is van een vermoeden van verontreiniging. Ook bij privaatrechtelijke transacties moeten eigenaren bodeminformatie verstrekken. Als er sprake is van een onaanvaardbaar risico kan het bevoegd gezag de eigenaar verplichten tot het nemen van maatregelen om dat risico weg te nemen. Dit bevoegd gezag kan ook verplichtingen opleggen tot beheren van de bodem en het naleven van gebruikbeperkingen. Eigenaren die niet aangemerkt kunnen worden als veroorzaker kunnen aanspraak maken op een financiële tegemoetkoming als zij moeten saneren.

Naast de hiervoor beschreven verantwoordelijkheid van eigenaren, is het bevoegd gezag Wbb verantwoordelijk voor het (doen) uitvoeren van het noodzakelijke onderzoek teneinde vast te stellen of op verdachte locaties daadwerkelijk sprake is van bodemverontreiniging en of op basis van het huidige danwel het gewenste gebruik van de locatie kwaliteits-

verbeterende maatregelen noodzakelijk zijn. Het bevoegd gezag is ook verantwoordelijk voor het (doen) uitvoeren van de noodzakelijke maatregelen, het nemen van de noodzakelijke beschikkingen, het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering, het vaststellen van de te nemen maatregelen en het resultaat daarvan en het handhaven in geval van geconstateerde afwijkingen. Het bevoegd gezag ontvangt van het Rijk een apparaatskostenvergoeding voor niet aan projecten toe te rekenen werkzaamheden en voor toezicht en handhaving. Tevens ontvangt ieder bevoegd gezag een budget voor een periode van 5 jaar voor de uitvoering van noodzakelijke maatregelen in geval de kosten niet gedragen (kunnen) worden door een eigenaar, een initiatiefnemer of een veroorzaker. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de planning en programmering van door de overheid (mede) te financieren onderzoeken en saneringen.

Het Rijk heeft een bijzondere betrokkenheid bij het financieren en het maken van afspraken met betrokken partijen in geval van de sanering van complexe omvangrijke projecten. Voor deze projecten is veelal een budget nodig dat uitgaat boven het meerjarenbudget van een individuele provincie of gemeente. Gelet op de schaal van de projecten ondersteunt het Rijk de betrokken provincies en gemeenten bij de te maken afspraken met eigenaren, initiatiefnemers en veroorzakers. Het Rijk verstrekt indien noodzakelijk in aanvulling op de afgesproken bijdragen van derden een geormerkt budget voor de aanpak van complexe omvangrijke gevallen. Voorbeelden zijn de afspraken die per regio zijn gemaakt over de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen en de integrale sanering en ontwikkeling van de Hollandsche IJssel en de langs de oevers gelegen terreinen. Daarnaast ziet het Rijk er op toe dat in het belang van volksgezondheid en milieu de overheden bij het (doen) uitvoeren van het noodzakelijk onderzoek en het (doen) nemen van noodzakelijke maatregelen voorrang geven aan de ca. 14 000 locaties waar na onderzoek sprake zal zijn van risico's bij het huidig gebruik van de bodem. Het Rijk maakt afspraken met de provincies en gemeenten om hier in de lopende en de daarna volgende programmaperiode uitvoering aan te geven.

Het uitvoeren van onderzoek en het nemen van maatregelen in situaties waarin sprake zou kunnen zijn van onaanvaardbare risico's bij gewenst gebruik is primair de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Dit kan de eigenaar zijn in geval van een verbouwing of een projectontwikkelaar in geval van herontwikkeling. Ook de overheid kan de rol van initiatiefnemer hebben bijvoorbeeld in het kader van stedelijke vernieuwing, de vernieuwing van het platteland en het aanleggen van infrastructuur. Dit is de reden dat de aan provincies en gemeenten beschikbaar gestelde en nog te stellen budgetten voor bodemsanering onderdeel zijn van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en onderdeel zullen uitmaken van het toekomstige Investeringsbudget Landelijk Gebied.

De bij de veroorzaking betrokken partijen hebben de maatschappelijke verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de uitvoering en financiering van noodzakelijke maatregelen. Indien deze verantwoordelijkheid onvoldoende waargemaakt wordt, is het de taak van het Rijk om deze partijen juridisch aansprakelijk te stellen en het uiterste te doen om in een civiele procedure te komen tot een bijdrage in de gemaakte en nog te maken kosten.

#### *De doelstellingen van het bodemsaneringsbeleid*

In het Nationaal Milieubeleidsplan en de begrotingswet is de doelstelling vastgelegd dat in 2030 de bodemkwaliteit overal geschikt is voor het gewenste gebruik en dat daartoe alle ernstige gevallen van bodemverontreiniging zullen zijn gesaneerd dan wel beheerd. Deze maatschappelijke



doelstelling moet gerealiseerd worden door de inzet van VROM, maar ook door de inzet van eigenaren, initiatiefnemers, veroorzakers, provincies, gemeenten en de andere departementen.

In het kader van de verbetering van de meetbaarheid van de beleidsbegroting en de beleidsverantwoording hebben wij binnen deze doelstelling nader gepreciseerd wat de verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM is. De bewindslieden van VROM bepalen immers niet wat het gewenste gebruik van een specifieke locatie is.

Voor het ministerie van VROM is de eerste doelstelling van het bodemsaneringsbeleid het beheersen van de risico's en het verbeteren van de bodemkwaliteit in alle situaties waar op basis van het huidig gebruik de bodem niet voldoet aan de voor het feitelijk gebruik gestelde normen. Dit zijn ca. 14 000 locaties, waar bij het huidig gebruik mogelijk sprake is van risico's. Voor het onderzochte deel van deze locaties heeft het bevoegd gezag in het verleden al een beschikking genomen waarin is aangegeven dat, indien sanering noodzakelijk is, de sanering vóór 2015 moet zijn aangevangen. Daarmee zijn bij bewoners en omwonenden verwachtingen gewekt. Wij zijn van mening dat die verwachtingen waargemaakt moeten worden en dat uiterlijk in 2015 voor alle gevallen in deze categorie een noodzakelijke sanering moet hebben plaatsgevonden dan wel dat tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn genomen waarmee risico's afdoende worden beheerst. Ik zal met het bevoegd gezag de afspraak maken dat in de lopende programmaperiode (2005 t/m 2009) en de volgende programmaperiode (2010 t/m 2014) voorrang gegeven wordt aan het verrichten van onderzoek en het nemen van maatregelen bij deze 14 000 locaties. Daarbij is overigens ook voor deze categorie van gevallen de werkwijze zo dat voor locaties waar saneringsmaatregelen genomen moeten worden gezocht zal worden naar een optimaal moment waarbij een sanering gekoppeld kan worden aan ruimtelijke of economische ontwikkeling. Dit teneinde te verzekeren dat de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Tot dat moment wordt dan volstaan met tijdelijke beveiligingsmaatregelen of het opleggen van gebruiksbeperkingen. Berekend is dat voor het nemen van saneringsmaatregelen in deze situaties een bedrag nodig is van € 3,8 miljard. Bij voorkeur dienen de saneringen vóór 2015 te zijn aangevangen. Op basis van het huidige niveau van bijdragen uit de markt en de afspraken die wij met het bedrijfsleven hebben gemaakt en nog voornemens zijn te maken, mogen wij rekening houden dat 50% of € 1,9 miljard door private partijen opgebracht zal worden. In de paragraaf over financiering geef ik aan hoe het Rijk en de andere betrokken partijen de resterende € 1,9 miljard bijeen denken te brengen.

Zodra de hierboven staande doelstelling is behaald is in de meest basale vorm ook de doelstelling uit het Nationaal Milieubeleidsplan gerealiseerd. Immers in alle situaties geldt dat bij het huidig gebruik minimaal de risico's worden beheerst. Verder is de (mogelijk) aanwezige bodemverontreiniging voor een ieder kenbaar, zodat eigenaren en initiatiefnemers zelf de afweging kunnen maken of het in een gegeven situatie loont om een functiewijziging op een verontreinigde locatie te realiseren. Het nemen van maatregelen op de ca. 45 000 locaties waar sprake is van mogelijke risico's bij toekomstig gewenst gebruik van de bodem is primair de verantwoordelijkheid van eigenaren en initiatiefnemers. Daarbij is het wel zo dat ook VROM zich heeft gecommitteerd aan de doelstelling dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat er stagnatie ontstaat bij gewenste maatschappelijke processen (bijvoorbeeld stedelijke vernieuwing of vernieuwing van het platteland) als gevolg van de aanwezigheid van bodemverontreiniging. Naar onze mening wordt de stagnatie veelal veroorzaakt doordat in een te laat stadium in de planvoorbereiding reke-

ning wordt gehouden met aanwezige bodemverontreiniging. Door het beschikbaar hebben van een landsdekkende inventarisatie van (mogelijk) aanwezige bodemverontreiniging kan in de planopzet en de exploitatieopzet rekening gehouden worden met de uitvoering en de kosten van noodzakelijke maatregelen. Daarnaast kan voorzover de VROM-begroting daar ruimte voor biedt in concrete situaties ook een budget voor sanering beschikbaar gesteld worden voor die gevallen waarin de maatregelen niet uit de grondexploitatie gefinancierd kunnen worden. Dat is veelal het geval bij het revitaliseren van bedrijfsterreinen en het bouwen van woningen in en om stedelijk gebied. Berekend is dat voor het aanpassen van de bodemkwaliteit aan het gewenste gebruik een bedrag van € 11,6 miljard tot 2030 nodig is. Dit bedrag zal grotendeels (75%) door de markt opgebracht moeten worden.

#### *Bepaling van risico's*

Voor het bepalen of bij bodemverontreiniging sprake is van risico's voor mens, plant of dier wordt gebruik gemaakt van een door het RIVM opgesteld risicomodel. Dit model is gebaseerd op twee pijlers: een ecologische pijler, die uitgaat van 50% bescherming van soorten en ecologische processen, en een humane pijler, die Maximaal Toelaatbaar Risico aan blootstelling via verschillende routes koppelt. Met dit model zijn de interventiewaarden bodemsanering afgeleid, waarbij de waarde is gelegd op het niveau dat voor de mens het maximaal toelaatbare risico niet wordt overschreden. Uiteraard kleven er aan zo'n model onzekerheden. Zo gaat het model bijvoorbeeld uit van personen met een standaard gewicht en een normale gezondheid. Maar in concrete situaties kunnen juist kinderen of mensen met een minder goede gezondheid blootgesteld zijn aan verontreinigende stoffen. Het model gaat er bij de berekeningen vanuit dat in beginsel alle blootstellingroutes openstaan. Dit komt overeen met een situatie waarbij blootstelling aan bodemverontreiniging in een woning met tuin mogelijk is. Een overschrijding van de interventiewaarde bodemsanering voor één of meerdere stoffen betekent niet dat er in een concrete situatie altijd sprake is van ontoelaatbare risico's. In de praktijk maakt men desgewenst een locatiespecifieke risicobeoordeling waarbij bijvoorbeeld ecologische risico's preciezer worden bepaald, een aantal blootstellingroutes voor het bepalen van de humane risico's gemotiveerd buiten beschouwing gelaten worden, de locale blootstelling wordt gemeten in plaats van deze met het model te schatten of houdt men rekening met de eigenschappen van de blootgestelden. Bij de bepaling van de saneringsnoodzaak wordt naast de locale blootstelling ook rekening gehouden met het risico van verspreiding van een aanwezige verontreiniging.

#### *Afweging van risico's en de kosten van te nemen maatregelen*

Wanneer is bepaald dat op een locatie sprake is van ontoelaatbare risico's zullen saneringsmaatregelen genomen moeten worden. In een saneringsonderzoek worden de mogelijke saneringsvarianten geanalyseerd op effectiviteit in verhouding tot de te maken kosten. Tot de keuzevarianten behoort veelal een variant waarbij sprake is van volledige verwijdering van de verontreiniging. Deze variant wordt vergeleken met varianten waarbij de verontreiniging geheel of gedeeltelijk achterblijft, maar de risico's duurzaam worden beheerst. Bij deze varianten zijn de initiële kosten uiteraard lager, maar moet rekening worden gehouden met de kosten van nazorg en de nadelen van eventuele gebruiksbepalingen. In het saneringsonderzoek is ook een analyse opgenomen van het moment waarop eventuele maatregelen het meest economisch rendabel genomen kunnen worden. In geval van een in gebruik zijnde bedrijfsterrein is het bijvoorbeeld zaak de bedrijfsprocessen zo min mogelijk te verstoren. En in

andere gevallen kan het zeer lonend zijn een sanering te combineren met andere werkzaamheden. Om die reden kan het verstandig zijn een aantal jaren te wachten met saneren en tijdelijk te volstaan met beveiligingsmaatregelen of de sanering in delen of fasen uit te voeren. De wet- en regelgeving biedt daarvoor de mogelijkheden.

#### *Het saneringscriterium*

Het in de bodembeleidsbrief van december 2003 aangekondigde nieuwe saneringscriterium vervangt de huidige urgentiesystematiek en de daaraan verbonden tijdstipbepaling. Het saneringscriterium gaat uit van dezelfde principes, maar er is meer aandacht voor een aanpak gericht op het wegnemen van risico's en een op die aanpak toegespitste tijdstipbepaling van aanvang van de sanering. Spoedeisendheid vraagt om directe actie a) tot het wegnemen van de risico's, en b) een plan voor verder aanpak van het geval, met aanvangstijdstip.

Nadat is vastgesteld dat er sprake is van ernstige verontreiniging (overschrijding interventiewaarde) moet worden onderzocht of er in de gegeven situatie sprake is van onaanvaardbare risico's. Met het eerder genoemde risicomodel worden humane-, ecologische- en verspreidingsrisico's afzonderlijk bepaald volgens een gestandaardiseerde generieke methode. De uitkomst van deze risicoanalyse geeft aan of het geval van ernstige bodemverontreiniging ook onacceptabele risico's in zich heeft – daarmee is de spoedeisendheid vastgelegd. Bij twijfel aan de uitkomst van de generieke methode staat het de initiatiefnemer vrij via een locatie-specifieke methode de juistheid van de generieke methode aan te vechten. Op basis van de aangevoerde argumentatie zal het bevoegd gezag bodemsanering beslissen over de spoedeisendheid van het geval. Het saneringscriterium heeft beperkt gevolgen voor het aantal saneringen dat als gevolg van huidig of gewenst gebruik moet plaatsvinden. Het heeft meer gevolgen voor het tijdstip waarop maatregelen moeten worden genomen. Verder waarborgt het saneringscriterium dat het afwegingsproces bij ieder bevoegd gezag op een vergelijkbare wijze wordt beoordeeld.

#### *De financiering van de bodemsaneringsoperatie t/m 2014*

Berekend is dat voor het nemen van maatregelen in situaties waar op basis van het huidig gebruik de bodem niet voldoet aan de kwaliteitsnormen tot en met 2015 een bedrag nodig is van € 3,8 miljard. Op basis van het huidige niveau van bijdragen uit de markt en de afspraken die wij met het bedrijfsleven hebben gemaakt, mogen wij rekening houden dat 50% of € 1,9 miljard door private partijen opgebracht zal worden. Op basis van een analyse van reeds aangegane verplichtingen en gemaakte afspraken hebben wij berekend dat de decentrale overheden in de periode tot 2015 ongeveer € 1 miljard uit hun programmamiddelen en via de bedrijvenregeling kunnen inzetten voor deze locaties. Dit betekent dat er tot en met 2014 nog een tekort van € 900 miljoen bestaat. Om in dit tekort te voorzien zijn wij voornemens om langs een drietal sporen te bezien of extra middelen voor de bodemsaneringsoperatie gevonden kunnen worden. In het verleden zijn ook voor deze gevallen de bij de veroorzaking betrokken partijen juridisch aansprakelijk gesteld voor de kosten van onderzoek en sanering. In de tot nu toe gevoerde procedures heeft De Staat bij het hoogste rechtcollege haar vorderingen, waarbij sprake is van veroorzaking voor 1975, niet toegewezen gekregen. In recent overleg met het bedrijfsleven is vastgesteld dat het bodembeleid op technisch en financieel gebied goed is toegesneden op de behoefte van de uitvoeringspraktijk, maar dat over het nemen van de verantwoordelijkheid voor de financiering van noodzakelijke saneringen nadere afspraken

noodzakelijk zijn. Ik heb met het bedrijfsleven de afspraak gemaakt dat we gezamenlijk zullen verkennen of het mogelijk is te komen tot afspraken over de uitvoering en de financiering van de gevallen die voor 1975 zijn veroorzaakt. Ik ga ervan uit dat met het bedrijfsleven ook op dit punt tot een goede oplossing gekomen kan worden. Daarnaast zetten de bewindslieden van VROM zich in om extra middelen voor bodemsanering te vinden hetzij uit de VROM-begroting hetzij in het kader van de verdeling van de ICRE-middelen. De eventuele ICRE-middelen zullen uiteraard ingezet worden voor de situaties waarbij sprake is van ruimtelijke dynamiek. Ik zal de Tweede Kamer bij de bespreking van de VROM-begroting 2006 nader informeren.

Ik maak van de gelegenheid gebruik om ook een tweetal door de heer Samsom ingebrachte financieringsalternatieven te bespreken. In de eerste plaats gaat het dan om de instelling van een waarborgfonds te voeden uit de opbrengsten van boetes, kostenverhaalsacties en van overheden teruggevorderde middelen. In de tweede plaats gaat het om het idee om ook voor het in het bezit hebben van een verontreinigd terrein een systeem van verhandelbare rechten in te voeren.

#### *Waarborgfonds*

In het Algemeen Overleg over asbest op 9 juni 2004 heeft de heer Samsom gepleit voor het instellen van een waarborgfonds voor die situaties waarin de kosten van het verwijderen van asbest uit de bodem niet verhaald kunnen worden op de veroorzaker. Over dit voorstel is gesproken met het ministerie van Financiën. Het ministerie van Financiën heeft te kennen gegeven dat zij in algemene zin geen voorstander is van het creëren van fondsen die zich onttrekken aan het begrotingsregime. Het ministerie van Financiën ziet voldoende mogelijkheden om binnen de normale begrotingsspelregels afspraken te maken.

Zo is specifiek voor bodemsanering in het verleden afgesproken dat alle ontvangsten uit hoofde van kostenverhaalsacties weer toegevoegd worden aan de begroting van VROM. Verder zijn in het recente verleden specifieke afspraken gemaakt over het opnieuw mogen besteden van gelden die als gevolg van de wijziging in de financieringssystematiek teruggevorderd zijn van de lokale overheden. In situaties waarin evident handhavend opgetreden moet worden en/of spoedeisend maatregelen genomen moeten worden en er op basis van de normale begrotingsspelregels geen budget kan worden gevonden binnen de VROM-begroting kan nader worden overlegd met het ministerie van Financiën om te voorkomen dat kosten van te nemen maatregelen prohibitief werken voor een evident noodzakelijke handhavingsactie. Hiermee is naar onze mening voor wat betreft bodemsanering in materiële zin invulling gegeven aan hetgeen de heer Samsom heeft voorgesteld.

#### *Verhandelbare rechten*

In het Algemeen Overleg over bodem van 10 juni 2004 heeft de heer Samsom het idee gepresenteerd dat nu er een landsdekkende inventarisatie is van de nog aanwezige bodemverontreiniging het mogelijk zou moeten zijn met iedere gemeente een afspraak te maken over de hoeveelheid middelen die zij van het Rijk krijgt in de periode tot 2030 en een afspraak te maken dat iedere gemeente dan jaarlijks 4% van haar verontreinigde grondgebied saneert. Door de introductie van een systeem van verhandelbare rechten kan iedere gemeente van jaar tot jaar besluiten of zij daadwerkelijk saneert of dat zij van andere gemeenten rechten koopt. Wij hebben dit voorstel geanalyseerd en wel eerst voor de situatie dat deze afspraken uitsluitend gemaakt worden met gemeenten en vervolgens voor de situatie dat de afspraak geldt voor alle eigenaren van verontreinigde terreinen.

Indien uitsluitend afspraken worden gemaakt met gemeenten voorzien wij dat veel gemeenten in een nadelige positie komen te verkeren indien zij trachten bodemsaneringen te laten uitvoeren in samenhang met andere ruimtelijke en economische ontwikkelingen. De marktpartijen weten dan immers dat een gemeente wel moet saneren en kunnen dan door ontwikkelingen even uit te stellen hogere bijdragen van de gemeenten vragen dan nu het geval is. Om die reden zie ik niets in dit alternatief.

Vervolgens is gekeken naar de mogelijkheid om een systeem van verhandelbare rechten op te zetten voor alle eigenaren. Aan een dergelijk systeem zijn echter ook te veel nadelen verbonden. Het systeem sluit niet aan bij de sturende rol van de overheid bij spoedeisende saneringen (opleggen saneringsplicht). Bij het onderzoeken van de economische haalbaarheid liepen wij tegen het probleem op dat er nog geen goede meeteenheid beschikbaar is voor het toekennen en verhandelen van de rechten. We hebben weliswaar een bodemprestatie-eenheid en een standaardkostprijs ontwikkeld, maar deze grootheden hebben voornamelijk alleen betekenis op het niveau van een programma. Zij zijn niet geschikt om gebruikt te worden in het economisch verkeer, waarbij het gaat om het bepalen van de waarde van de rechten van een specifieke locatie en die te vergelijken met een andere specifieke locatie.

Wat mogelijk (in de toekomst) wel aantrekkelijk is, is de introductie van een grondwaterbeheersysteem met een financiële contributie voor vervuilers/verspreiders, waarmee dan gezamenlijk de vervuiling van het diepe grondwater aangepakt kan worden. Beheer van de diepe ondergrond verdient meer waarborg; hij herbergt immers een grote ecologische buffercapaciteit. Aantasting van bijvoorbeeld onze strategische drinkwatersystemen heeft langdurige (en mogelijk onomkeerbare) consequenties. Tijdig aanpakken van grondwaterverontreiniging is mogelijk en houdt de kosten beperkt. Over beheer van ondergrond en grondwater zal ik de Tweede Kamer in de loop van 2006 verder informeren. Dit laatste mede in het licht van de in voorbereiding zijnde Europese richtlijn voor het behouden en verbeteren van de kwaliteit van grondwater.

### **Slotwoord**

Ik vertrouw erop u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd. De Tweede Kamer ontvangt vóór de derde woensdag in mei nog het evaluatierapport over de resultaten van de beleidsvernieuwing bodemsanering, het model en de scenarioberekeningen van het RIVM en de jaarrapportage over het jaar 2004. Het evaluatierapport zal ook een meer gedetailleerde onderbouwing geven van de in deze brief genoemde beleidsdoelstellingen en de daarvoor benodigde financiering.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel