

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en achtergronden evaluatie	1
1.2 Doelstelling en afbakening van evaluatie	2
1.3 Opzet rapport	2

2 BESCHRIJVING VERLOOP VAN BELEIDSVERNIEUWING BODEMSANERING EN VERANDERENDE WETGEVING BEVER-TRAJECT

2.1 Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bodemsanering en de ontwikkelingen sinds 1997	3
2.2 Beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER)	3
2.2.1 Functiegericht en kosteneffectief saneren	4
2.2.2 Marktdynamiek vergroten	4
2.2.3 Slagvaardige overheid	7
2.2.4 Andere maatregelen	9
2.3 Bodembeleidsbrief	13
2.4 Conclusie koerswijzigingen 1997	14

3 EVALUATIE EX POST

3.1 Inleiding	15
3.2 Hoofdonderzoeksvraag en deelvragen	15
Deelvragen	
3.2.1 Is het saneren in de loop der jaren goedkoper geworden en heeft functiegericht en kosteneffectief saneren bijgedragen tot versnelling van de bodemsaneringsoperatie?	16
3.2.2 Hoeveel geld heeft de overheid tot nu toe uitgegeven aan saneringen, hoeveel saneringen hebben we tot nu toe uitgevoerd en hoeveel saneringen en onderzoeken moeten nog worden uitgevoerd?	19
3.2.3 Is op het moment sprake van voldoende medefinanciering? Welke maatregelen zijn door de overheid getroffen om de mate van medefinanciering te verhogen?	24
3.2.4 Wat is het effect van het overdragen van bevoegdheden van het rijk aan bevoegde overheden bodemsanering en verdeling van verantwoordelijkheden t.b.v. bodemsanering?	27
3.2.5 Hoe is gestuurd op kwaliteit van bodemsanering en is voldoende toezicht uitgeoefend op de kwaliteit?	28
3.3 Beantwoording van de hoofdvraag; koerswijziging bodemsaneringsbeleid 1997	31

4 VERKENNING HAALBAARHEID VAN DE DOELSTELLINGEN VAN HET BODEMSANERINGSBELEID

4.1 Inleiding	32
4.2 Doelstellingen en hoofdvraag	32
4.2.1 Doelstelling	32
4.2.2 Hoofdonderzoeksvraag	33
4.3 Financiering bodemsanering	34
4.3.1 Inleiding	34
4.3.2 Beschikbare financiële middelen van de rijksoverheid	34
4.3.3 Beschikbare financiële middelen van derden	36
4.4 Normen en saneringscriterium	38
4.4.1 Inleiding	38
4.4.2 Het huidige normenstelsel	38
4.4.3 Vergelijking Nederland met andere Europese landen	39
4.4.4 Saneringscriterium	40
4.5 Haalbaarheid bodemsaneringsoperatie	42
4.5.1 De doelstellingen toegelicht	42
4.5.2 Doelstelling 1: de bekende spoedeisende locaties	45
4.5.3 Doelstelling 2: de nog niet qua ligging geïdentificeerde locaties	47
4.5.4 Doelstelling 3: sanering bij functiewijziging	51
4.5.5 Beantwoording van de hoofdvraag; haalbaarheid doelstellingen van het bodemsaneringsbeleid	52

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Met het kabinetsstandpunt in 1997 over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid is een koerswijziging in gang gezet. De aanleiding voor die koerswijziging waren de uitkomsten van een interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering. Volgens dat onderzoek was bodemsanering te duur, had de saneringsoperatie te weinig rendement, en leidde dit tot stagnatie in ruimtelijke en economische processen.

Het kabinet stelde in 1997 een aantal beleidsmaatregelen voor, waarmee een koerswijziging van het beleid tot stand moest worden gebracht. Die koerswijziging hield in:

- saneren goedkoper maken door saneringsmaatregelen af te stemmen op het gewenste gebruik (functiegericht saneren)
- bijdrage uit de markt verhogen door de bodemsanering te integreren in maatschappelijke processen (marktdynamiek vergroten)
- versterken slagvaardigheid van de overheid door verruiming van bevoegdheden

Deze koerswijziging was nodig om aan de beleidsdoelstelling uit het NMP-3 te kunnen voldoen, dat 'binnen 25 jaar de bodemverontreinigingsproblematiek wordt gesaneerd dan wel beheerst'.

In het kabinetsstandpunt in 1997 is aangegeven dat een evaluatie zal plaatsvinden van de effectiviteit van het nieuwe beleid. De hoofdvraag van de evaluatie is:

Wat zijn de effecten van de koerswijziging van het bodemsaneringsbeleid sinds 1997 en komen deze effecten overeen met de vooraf geformuleerde verwachtingen?

In de brief aan de Tweede Kamer van 7 april 2005, wordt een nadere precisering van de verantwoordelijkheden en doelstellingen van het rijk gegeven voor de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie. In deze evaluatie zal ook nader worden ingegaan op de haalbaarheid van deze doelstellingen. Daarvoor is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd;

Zijn de doelstellingen ten aanzien van de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie haalbaar binnen de gestelde termijnen?

Samenvatting en conclusies van beleidsvernieuwing bodemsanering 1997

Door middel van het Uitvoeringsprogramma beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER) is uitwerking gegeven aan de koerswijziging in overleg met alle betrokken partijen. In het Kabinetsstandpunt van 3 december 1999 en het Kabinetsstandpunt van 16 januari 2002 is het resultaat van die uitwerking vastgelegd. In het BEVER-traject is langs drie sporen gewerkt, aansluitend bij de thema's van de koerswijziging: functiegericht en kosteneffectief saneren, marktdynamiek vergroten en versterken slagvaardigheid overheid.

- functiegericht en kosteneffectief saneren

Er is een invulling gegeven aan functiegericht en kosteneffectief saneren door een uitwerking van de saneringsaanpak van de bovengrond, waarbij landelijke bodemgebruiksvormen en bodemgebruikswaarden (BGW's) zijn geïntroduceerd, waarmee de geschiktheid van de bodem voor het gebruik wordt vastgesteld. Voor de sanering van het grondwater is een afwegingssysteem ontwikkeld om te komen tot een kosteneffectieve sanering.

De verwachtingen ten aanzien van een kostenreductie als gevolg van functiegericht en kosteneffectief saneren komen uit. Met de huidige uitvoeringspraktijk worden de totale kosten op € 12,4 miljard (met asbest en diffuse verontreinigingen € 16,4 miljard) geschat in plaats van € 18,2 miljard in 1997 (het aantal te saneren locaties blijft hetzelfde). Enige nuancering is op zijn plaats omdat niet alle partijen in hun kostenopgave afdoende rekening hebben gehouden met de kosten van nazorg. Toch lopen de

totale kosten voor de bodemsaneringsoperatie niet terug omdat rekening gehouden moet worden met de kosten van diffuse verontreinigingen en asbest (in totaal € 4 miljard), alsmede de kosten voor de sanering van regionale waterbodems (€ 4,6 miljard).

- marktdynamiek vergroten

Door bodemsanering beter te laten aansluiten op ruimtelijke en economische ontwikkelingen zijn meer partijen bereid mee te financieren (participatief stelsel). Bedrijven worden gestimuleerd meer investeringen in bodemsaneringsprojecten te doen door het introduceren van een subsidieregeling voor bedrijven.

De bijdrage uit de markt loopt vanaf eind jaren tachtig op van 25% van de totale saneringskosten, naar 50% (multiplier 2) in 2003, en 56% (multiplier 2,3) in 2004. Uit het onderzoek naar de multiplier komt naar voren, dat de bevoegde overheden kans voor verbetering zien in de toekomst. Opvallend is dat de nieuwe bevoegde overheden er nagenoeg in slagen de gewenste bijdrage van 75% te realiseren (multiplier 3,82). De provincies en de vier grote gemeenten geven aan dat zij nog een fors aantal jaren te maken zullen hebben met de in het verleden aangegane verplichtingen en dat zij kampen met het ontbreken van voldoende dynamiek in het landelijk gebied. Het is daarom niet reëel om binnen afzienbare tijd overal een bijdrage van 75% uit de markt te verwachten.

- versterken slagvaardigheid overheid

Door over te schakelen van projectfinanciering naar financiering op basis van meerjarenprogramma's krijgen de overheden meer ruimte saneringen te laten uitvoeren op het meest optimale moment, en creatief om te gaan met de beschikbare middelen. Deze ruimere bevoegdheden om te beslissen over de besteding van middelen brengt een verdergaande decentralisatie met zich mee van de uitvoering van bodemsanering. Daartoe is ook het aantal bevoegde overheden uitgebreid. De slagvaardigheid van de overheid ten opzichte van bedrijven wordt versterkt door een saneringsplicht voor eigenaren van bedrijfsterreinen.

Het nieuwe financieringsstelsel heeft ertoe bijgedragen dat meer samenwerking mogelijk is tussen de overheden en marktpartijen bij de aanpak van bodemverontreiniging. Het is voor de overheden gemakkelijker geworden om met marktpartijen samen te werken en de sanering gezamenlijk te financieren. Het risico bij deze samenwerkingsverbanden tussen overheden en marktpartijen ligt nog wel vaak bij de overheden. Ook zijn de bevoegde overheden nu beter in staat om aansluiting te zoeken en te vinden op dynamiek en lokale omstandigheden. De introductie van het nieuwe financieringsstelsel en de overdracht van taken van provincies naar gemeenten heeft tot tijdelijke stagnatie geleid omdat de overheden nog in moeten spelen op hun nieuwe rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De komende jaren zouden hier de vruchten van decentralisatie geplukt moeten worden. Om die reden is het te betreuren dat als gevolg van de budgettaire situatie bij het rijk forse ombuigingen op het bodemsaneringsbudget noodzakelijk waren.

Er is een wetwijziging in gang gezet, die de hiervoor beschreven aanpassingen in de uitvoering van het beleid voorziet van een wettelijke grondslag. Het wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en wacht nu op behandeling door de Eerste Kamer.

Ter verbetering van de kwaliteit van de uitvoering heeft de minister van VROM in samenwerking met andere overheden en marktpartijen een pakket aan maatregelen ontwikkeld, dat invulling geeft aan de wens om de kwaliteit van de bodemsanering te borgen. Uit onderzoeken van de VROM Inspectie blijkt dat de uitvoering van toezicht landelijk gezien licht is verbeterd, maar dat toezicht en handhaving nog wel verdere verbetering behoeft.

Er is een Landsdekkend Beeld beschikbaar dat inzicht geeft in de spreiding en omvang van de bodemverontreiniging in Nederland. Verder is bekend bij welke locaties nog een vervolgstap in het traject van onderzoek tot sanering (en eventueel nazorg) nodig is. Dit is de werkvoorraad. De verwachting is dat van de werkvoorraad van 425.000 locaties in de toekomst nog 60.000 locaties moeten worden gesaneerd. Van deze 425.000 verdachte locaties moet bij 80% een bodemonderzoek worden uitgevoerd om het vermoeden van bodemverontreiniging te bevestigen.

De conclusie uit de evaluatie over de beleidsvernieuwing 1997 is dat alle afgesproken juridische, financiële en organisatorische maatregelen in gang zijn gezet en dat de effecten daarvan al zichtbaar zijn. De uitvoeringspraktijk is echter terughoudend zolang de wetswijziging niet is gerealiseerd en de daarbij behorende uitvoeringsregelingen nog niet in werking zijn getreden. De evaluatie kan dus nog geen volledig beeld geven van de effectiviteit van de beleidswijzigingen.

Om te zorgen dat de bodemverontreinigingsproblematiek binnen de aangegeven termijn wordt beheerst, moet met voorrang een forse inspanning worden verricht om door middel van bodemonderzoek de risico's bij het huidige en gewenste gebruik in kaart te brengen.

Samenvatting en conclusies haalbaarheid bodemsaneringsoperatie

Uit de evaluatie van de beleidsvernieuwing bodemsanering 1997 blijkt dat het behalen van de NMP3-doelstelling voor de bodemsaneringsoperatie in 2030 niet haalbaar is, zonder een op risico's gerichte aanpak die past binnen de veranderende denkbeelden over het milieu-en bodembeleid (zie o.a. Nuchter omgaan met risico's). In de brief van de staatssecretaris van milieubeheer aan de Tweede Kamer van 7 april 2005 is een nadere invulling gegeven van de verantwoordelijkheden en doelstellingen van het rijk.

Uit het landsdekkend beeld komt naar voren dat nog 60.000 locaties gesaneerd moeten worden. Het totaal aantal saneringen varieert de afgelopen jaren tussen 900 en 1200 per jaar. Als van het huidige saneringstempo wordt uitgegaan, kan pas in 2065 de bodemsaneringsoperatie worden afgerond. De totale kosten van de resterende saneringsoperatie worden geschat op €21 miljard (€16,4 miljard landbodems en €4,6 miljard waterbodems).

Aan de hand van de onderstaande drie doelstellingen wordt de haalbaarheid van de bodemsaneringsoperatie uitgaande van een aanpak gericht op risico's toegelicht:

1. Voor die locaties waarvan nu al bekend is dat ze spoedeisend zijn gezien het huidige gebruik, geldt dat deze locaties in 2015 gesaneerd zijn dan wel dat tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn getroffen. Het betreft 1200 bekende locaties. Geraamde saneringskosten: €340 miljoen.
2. Voor de gevallen waarvan nog niet op locatieniveau is vastgesteld dat ze spoedeisend zijn (omdat er nog geen onderzoek is gedaan), maar waarvoor op basis van kennis van vergelijkbare situaties moet worden aangenomen dat ze wel degelijk spoedeisend zullen zijn, geldt dat ze voor 2015 onderzocht zijn. Daarnaast geldt eveneens dat er tenminste tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn genomen of gebruiksbeperkingen zijn opgelegd of dat een sanering heeft plaatsgevonden indien nodig. De saneringen dienen bij voorkeur voor 2015 te zijn begonnen. Het betreft 13.000 locaties. De saneringskosten worden geraamd op circa €3,5 miljard.
3. Voor de situaties waar pas sprake is van risico's als er een ander (gewenst) gebruik gerealiseerd wordt, is op landelijk niveau niet aan te geven wanneer een sanering moet plaatsvinden omdat op landelijk niveau niet bepaald wordt wanneer de functieverandering plaatsvindt. Dat bepalen burgers, bedrijven en lagere overheden. Dat er met die locaties 'ooit' iets moet gebeuren (saneren of beheersen) is echter zeker. Wannéér er met dit laatste type locaties iets moet gebeuren is niet op voorhand aan te geven. Dat kan vóór en ná 2030 zijn. Het betreft dan 44.000 locaties. Hier is het dus niet de einddatum van belang, maar gaat het

erom te waarborgen dat de bodemkwaliteit geschikt is voor het gewenst gebruik op het moment dat de functie gerealiseerd wordt.

De conclusies ten aanzien van de haalbaarheid luiden:

1. De 1200 thans bekende spoedeisende locaties kunnen voor 2015 zowel beheerst als gesaneerd zijn, zij het dat om puur saneringstechnische redenen een beperkt aantal locaties pas tegen 2017 gereed zal zijn.
2. Het tijdig voor 2015 afronden van het benodigde onderzoeksprogramma om de geraamde 13.000 spoedeisende locaties, die nog niet op locatieniveau bekend zijn, aan te kunnen wijzen is alleen mogelijk bij een verveelvoudiging van het huidige onderzoeksprogramma. Voorwaarden waaronder die doelstelling haalbaar is, zijn:
 - a. Er zal een verkorte (versnelde) onderzoeksprocedure ter identificatie van de spoedeisende locaties moeten worden ontwikkeld, waardoor het aantal verdachte locaties waar feitelijk bodemonderzoek moet plaatsvinden, kan worden beperkt. Daartoe moet in samenspraak tussen de bevoegde overheden een goed onderzoeksprogramma ontwikkeld worden en moet kennis opgedaan bij de uitvoering van dat programma voor een ieder toegankelijk zijn.
 - b. Gemeenten, provincies en het rijk maken afspraken om de komende tien jaar gedurende twee programmaperiodes een aanzienlijke mate van prioriteit te leggen bij bodemonderzoek.
3. Beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek en het nemen van beveiligingsmaatregelen bij 13.000 spoedeisende locaties (bij huidig gebruik) is mogelijk maar vereist wel een grote mate van prioriteitsstelling.
4. Een deel van de geraamde 13.000 nog niet op locatieniveau bekende spoedeisende locaties zal in 2015 gesaneerd zijn, dat geldt echter niet voor al deze locaties. Aangezien de bodemsaneringsoperatie meer omvat dan alleen het saneren van deze locaties vergt deze doelstelling zeker een verdubbeling van het huidige tempo van de bodemsaneringsoperatie. Tevens vraagt het meer financiële middelen dan er thans (bij de rijksoverheid) voorhanden zijn en door derden in de bodemsaneringsoperatie geïnvesteerd worden.
5. De "2030-doelstelling" is in het verleden ook wel geïnterpreteerd is als de doelstelling die aangeeft dat de bodemsaneringsoperatie afgerond is (in de zin van er hoeft nooit meer gesaneerd te worden). Daarvoor was dan wel een voorwaarde dat eigenaren en initiatiefnemers deze saneringen voor het grootste deel zouden financieren en vóór 2030 zouden aanpakken. Dat blijkt in de praktijk maar in beperkte mate het geval te zijn, waardoor deze doelstelling niet haalbaar is. Door te kiezen voor een risicobenadering en de sanering te koppelen aan een functiewijziging heet het jaar 2030 zijn relevantie als einddatum van de saneringsoperatie verloren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergronden evaluatie

Het beleid ten aanzien van het omgaan met bodemverontreiniging is in de afgelopen 20 jaar regelmatig vernieuwd om te kunnen inspelen op veranderde omstandigheden en inzichten. Aanvankelijk werd de bodemsaneringsoperatie ingeschat als een beperkte operatie die het beste door de overheid kon worden uitgevoerd. In de loop der jaren werd duidelijk dat, door de omvang en het aantal verontreinigde locaties en de daaraan verbonden kosten, de bodemsaneringsoperatie niet alleen door de overheid kon worden gedragen. Door, onderzoek en nieuwe wetenschappelijke inzichten, veranderde ook langzaam de perceptie over de risico's van verontreiniging in de bodem. Het humane en ecologische risico van bodemverontreiniging was niet in alle gevallen dusdanig, dat alle verontreiniging weggehaald moest worden. Verder was het van belang om de uitvoering van bodemsanering goed af te stemmen op ruimtelijke en economische processen teneinde stagnatie van ruimtelijke en economische ontwikkeling te voorkomen en de financiële bijdragen van marktpartijen te optimaliseren.

Met deze inzichten is in 1997 het kabinetsstandpunt voor de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid geformuleerd¹. In de daarop volgende jaren is dit beleidsproces onder de naam, de Beleidsvernieuwing Bodemsanering voortgegaan en zijn de resultaten daarvan in wet- en regelgeving vastgelegd. In het Kabinetsstandpunt van 3 december 1999² en het Kabinetsstandpunt van 16 januari 2002³ is uitwerking gegeven aan de koerswijziging van 1997 door middel van een uitvoeringsprogramma vernieuwing bodemsaneringsbeleid 'BEVER'. De wetgeving naar aanleiding van de beleidsvernieuwing (BEVER-traject) is op dit moment in behandeling bij de Eerste Kamer en zal later dit jaar in werking treden. In de tussentijdse periode is met interimregels gewerkt.

In hetzelfde kabinetsstandpunt van 1997 is bepaald dat de effectiviteit van het nieuwe beleid zal worden geëvalueerd. Daarbij dient vastgesteld te worden of de voorgenomen beleidswijzigingen zijn gerealiseerd en wat de effecten zijn van deze beleidswijzigingen. Verder dient de vraag te worden beantwoord of de geformuleerde kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen op het gebied van verontreinigde bodems met het geformuleerde beleid (BEVER) en de beschikbare financiële middelen haalbaar zijn binnen de aangegeven termijn. Deze vraag wordt eerst beantwoord vanuit de effecten van sinds 1997 genomen maatregelen. In hoofdstuk 4 zal deze vraag worden beantwoord vanuit de in de brief van 7 april 2005 opgenomen sturingsmaatregelen.

Om inzicht te krijgen in de omvang van de bodemverontreinigingsproblematiek heeft de Minister opdracht gegeven om de aanwezige bodemverontreiniging in Nederland in kaart te brengen. In samenwerking met de bevoegde overheden bestaat er sinds november 2004 een landsdekkend beeld van de bodemverontreiniging in Nederland. Met deze informatie kunnen we de omvang, de kosten en de haalbaarheid van de bodemsaneringsoperatie berekenen en onderbouwen. Daarnaast heeft het Ministerie van VROM het RIVM opdracht gegeven om een model voor het berekenen van de effecten van beleidswijzigingen voor de bodemsaneringsoperatie te ontwikkelen en scenarioberekeningen op te stellen met de definitieve resultaten van de landsdekkende inventarisatie van bodemsaneringslocaties. Het model en de definitieve berekeningen van het RIVM zijn in juni 2005 beschikbaar gekomen.

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 411, nr 1

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 25 411, nr 7

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 199, nr.1

1.2 Doelstelling en afbakening van evaluatie

De voorliggende evaluatie heeft primair tot doel de aanbevelingen uit het interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering en het kabinetsstandpunt van 1997 en 2002 te evalueren conform de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid. Het evaluatieonderzoek wordt gedefinieerd als; onderzoek waarin gedurende de uitvoering van beleid of achteraf, beleid en/of bedrijfsvoering wordt getoetst en beoordeeld op doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid. Het doel van deze evaluatie bodemsanering is, na te gaan of de in 1997 voorgestelde beleidsmaatregelen zijn onderzocht en uitgevoerd, en of deze de gewenste effecten hebben gehad.

De hoofdonderzoeksvraag van deze evaluatie is:

Wat zijn de effecten van de koerswijziging van het bodemsaneringsbeleid sinds 1997 en komen deze effecten overeen met de vooraf geformuleerde verwachtingen?

Aan de hand van deelvragen zullen de effecten van de beleidsvernieuwing worden geschetst en de consequenties daarvan worden onderzocht.

In de brief aan de Tweede Kamer van 7 april 2005⁴, wordt inzicht gegeven in de nadere precisering van de verantwoordelijkheden en doelstellingen van het rijk. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de haalbaarheid van de doelstellingen genoemd in deze brief. Daarvoor is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd;

Zijn de doelstellingen ten aanzien van de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie binnen de gestelde termijnen haalbaar?

1.3 Opzet rapport

In hoofdstuk 2 wordt het sinds 1997 gevoerde beleid beschreven. Daarin worden ook de in 1997 voorgestelde instrumenten individueel behandeld. De effecten van de beleidsvernieuwing worden in hoofdstuk 3 besproken. Aan de hand van een hoofdvraag en deelvragen, worden de effecten van de koerswijziging en de betekenis daarvan omschreven. In hoofdstuk 4 zal een verkenning van de haalbaarheid van de doelstellingen van de bodemsaneringsbeleid worden gegeven. Ook zal in dit hoofdstuk nader worden ingegaan op het normenstelsel en de werking van het saneringscriterium.

⁴ Tweede Kamer 2004-2005, 28199, nr 11

2 Beschrijving verloop van beleidsvernieuwing bodemsanering en veranderende wetgeving BEVER-traject.

2.1 Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bodemsanering en de ontwikkelingen sinds 1997

Het kabinet heeft in 1996 een interdepartementale werkgroep opdracht gegeven het bodemsaneringsbeleid te herijken. Aanleiding voor dit interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering was de omvang van de bodemverontreiniging in verhouding tot de beschikbare rijksmiddelen, mede tegen de achtergrond van dreigende stagnatie van stedelijke ontwikkeling als gevolg van bodemverontreiniging. In maart 1997 was het rapport 'Gerede grond voor groei', Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bodemsanering⁵ gereed.

Op basis van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bodemsanering worden in het Kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid van juni 1997 de volgende beleidsmatige conclusies getrokken:

- bodemsanering uitgevoerd volgens het dan geldende beleid is te duur en de bodemsaneringsoperatie heeft onvoldoende rendement, omdat per tijdeenheid te weinig gevallen worden aangepakt;
- de omvang van de bodemverontreinigingsproblematiek in relatie tot de voor de aanpak van deze problematiek beschikbare middelen leidt ertoe dat stagnatie optreedt in ruimtelijke en economische processen; de gevolgen daarvan zijn maatschappelijke schade, een gering draagvlak voor bodemsanering, een laag investeringsniveau en een negatieve beïnvloeding van de kwaliteit van de leefomgeving.

Een koerswijziging in het bodemsaneringsbeleid is noodzakelijk om de stagnatie van maatschappelijke activiteiten op te heffen, het rendement van de aanpak van bodemverontreiniging te vergroten en de bodemsaneringsoperatie te versnellen. Deze koerswijziging houdt het volgende in:

- goedkoper saneren door maatregelen af te stemmen op het maatschappelijk gewenste gebruik (functiegericht saneren); onderscheid maken tussen mobiele en immobiele verontreiniging, waarbij mobiele verontreiniging op kosteneffectieve wijze wordt verwijderd;
- de marktdynamiek vergroten door het financieringsstelsel te wijzigen en ook anderszins marktinvesteringen in bodemsanering te stimuleren
- verbreden van het draagvlak voor saneren door bodemsanering te integreren in maatschappelijke processen en procedures te stroomlijnen.

Op grond van deze koerswijziging heeft het kabinet de onderstaande aanvullende doelstellingen ten aanzien van het omgaan met met aanwezige bodemverontreiniging opgenomen in het NMP-3.

- de omvang van de bodemverontreinigingsproblematiek wordt voor 2005 landsdekkend in kaart gebracht .
 - gestreefd wordt naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in circa 25 jaar
- Beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in circa 25 jaar betekent dat de bodem geschikt wordt gemaakt voor het maatschappelijk gewenste gebruik, waarbij verspreiding van verontreiniging wordt voorkomen en de veiligheid van mensen en ecosystemen die zijn blootgesteld aan bodemverontreiniging wordt gewaarborgd.

2.2 Beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER)

Met het Uitvoeringsprogramma vernieuwing bodemsaneringsbeleid (BEVER) is uitwerking gegeven aan de koerswijziging. De resultaten daarvan zijn vastgelegd in het Kabinetsstandpunt van 3

⁵ Gereede grond voor groei, nieuwe impulsen voor de bodemsanering, Interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering, maart 1997

december 1999 en het Kabinetsstandpunt van 16 januari 2002. Er is langs drie sporen invulling gegeven aan de koerswijziging:

- A. Functiegericht en kosteneffectief saneren;
- B. Marktdynamiek;
- C. Slagvaardige overheid.

Hierna worden de resultaten beschreven van deze drie sporen, aangevuld met een beschrijving van andere maatregelen die na 1997 zijn genomen.

2.2.1 Functiegericht en kosteneffectief saneren

Bij het functiegericht en kosteneffectief saneren is onderscheid gemaakt tussen situaties met immobiele verontreiniging in de bovengrond en situaties met mobiele verontreiniging in het grondwater. Voor beide situaties is door het ministerie van VROM een nieuwe aanpak geformuleerd. In het rapport 'Van trechter naar zeef'⁶ is die aanpak beschreven. Voor immobiele verontreinigingen in de bovengrond bestaat de standaardaanpak uit het aanbrengen van een leeflaag, die aan eisen van dikte en kwaliteit moet voldoen. Voor twee bodemgebruiksvormen (wonen en intensief gebruikt groen, en extensief gebruikt groen) zijn voor veel voorkomende stoffen landelijke bodemgebruikswaarden (BGW) ontwikkeld. Die BGW's geven aan welke kwaliteit de bodem na sanering moet hebben. Voor de bodemgebruiksvormen landbouw en natuur is altijd maatwerk nodig.

De standaardaanpak voor mobiele verontreiniging in de ondergrond is gericht op het verwijderen van verontreinigende stoffen tot het niveau van de 'stabiele eindsituatie'. Uitgangspunt is het zoveel mogelijk verwijderen van de bron, het kosteneffectief verwijderen van de pluim en het tegengaan van verdere verspreiding. De operationalisering van de aanpak van de mobiele verontreinigingen in de ondergrond is door de projectgroep A-5 (deel projectgroep BEVER-traject) uitgewerkt en neergelegd in het eindrapport 'Doorstart A-5'⁷. De saneringsdoelstelling is het resultaat van een zorgvuldig en transparant afwegingsproces. Daarbij is het streven naar een zo laag mogelijke restconcentratie en – volume het belangrijkste uitgangspunt.

Vooruitlopend op de wettelijke verankering van deze nieuwe saneringsdoelstellingen is op basis van de bestaande wet een Besluit en een Regeling locatiespecifieke omstandigheden opgesteld, waarmee een rechtsbasis is gegeven voor de toepassing van het nieuwe beleid. Deze regelingen vervallen bij de inwerkingtreding van de thans aanhangige wetswijziging Wet bodembescherming. Wanneer deze wetswijziging inwerking is getreden kunnen nadere regels worden gesteld om invulling te geven aan de nieuwe saneringsdoelstelling. Voor de korte termijn wordt voorzien in een circulaire. De AmvB zal naar verwachting in de loop van 2006 inwerking treden.

2.2.2 Marktdynamiek vergroten

In 1997 is in het kader van het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid een schatting gemaakt van de benodigde gelden voor de totale bodemsaneringsoperatie, hetgeen een bedrag opleverde van € 18,2 miljard. Het streven was om de bodemsaneringsoperatie binnen 25 jaar af te ronden met de toen beschikbare gelden, € 4,5 miljard tot en met 2023.

Op dat moment ontbrak een totaalbeeld van de ligging en het aantal (mogelijk) ernstig verontreinigde bodemverontreinigingslocaties en de hieraan verbonden kosten. Met de destijds voorhanden zijnde cijfers en budgetten is berekend dat het rijk 25% zou kunnen financieren om de gehele bodemsaneringsoperatie te bekostigen voor 2023. In het segment stedelijk gebied en in de bedrijvenregeling is daarom het uitgangspunt van 25% financiering door de overheid gehanteerd. Dat betekent dat 75% van de financiering van de bodemsanering uit de markt diende te komen.

⁶ Van trechter naar zeef, afwegingsproces saneringsdoelstelling, 15 oktober 1999

⁷ Eindrapport project 'doorstart A-5', afwegingsproces voor aanpak van mobiele verontreinigingen in de ondergrond, Procesbeschrijving en landelijke saneringsladder, 2 juli 2001

Door het betrekken van andere partijen bij de financiering van saneringen kan het rijksbudget zo efficiënt mogelijk worden ingezet.

Hierna wordt beschreven welke maatregelen genomen zijn om financiering vanuit de markt te vergroten.

1. Participatief stelsel

Het bestaand bijdragestelsel was gebaseerd op een sterke scheiding tussen overheidsgefinancierde saneringen enerzijds en geheel door marktpartijen gefinancierde saneringen anderzijds. Door te kiezen voor een participatief stelsel, zijn de mogelijkheden om met overheidsmiddelen marktinitiatieven te ondersteunen, binnen de grenzen van de bepalingen inzake staatssteun, aanzienlijk verruimd. Het participatief stelsel kan worden toegepast door bodemsanering zoveel mogelijk te laten aanhaken bij maatschappelijke dynamiek in diverse segmenten, zodat er meer partijen belang hebben bij de bodemsanering. Naast de veroorzakers en de overheid worden partijen als grondeigenaren, grondgebruikers, projectontwikkelaars en toekomstige gebruikers meer betrokken. Het Kabinet ging ervan uit dat deze partijen naar rato van hun belang en hun verantwoordelijkheid bijdragen aan de oplossing van de problematiek. De rol van overheid veranderde hiermee van 'vangnet indien private partijen juridisch niet aanspreekbaar zijn' naar één van de partijen die een belang heeft in het oplossen van de problematiek van ernstige bodemverontreiniging.

2. Convenant met het bedrijfsleven

In 2001 is het convenant 'Bodemsanering op in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen' gesloten tussen VROM, IPO en VNG en het bedrijfsleven.

Hoofdafspraken van het convenant zijn: 1) een saneringsplicht voor eigenaren en erfpachters van urgent te saneren ernstig verontreinigde grond, 2) een recht op subsidie voor de saneringsplichtigen en de bedrijven die vrijwillig een sanering willen aanpakken 3) draagkrachtondersteuning voor overigens gezonde bedrijven die failliet zouden gaan als gevolg van de saneringsplicht.

De subsidieregeling heeft betrekking op historische bodemverontreiniging die voor 1975 is ontstaan op in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen. Bij de opstelling van de criteria voor subsidie is uitgegaan van de uit de wet voortvloeiende aansprakelijkheid van bedrijven, de jurisprudentie omtrent kostenverhaal en het Europese Milieusteunkader. Vooruitlopend op de wettelijke verankering van de afspraken uit het convenant is het sinds 2003 al mogelijk geworden voor bedrijven om op grond van provinciale en gemeentelijke verordeningen subsidie aan te vragen.

De wettelijke verankering van de saneringsplicht voor eigenaren dan wel erfpachters van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen is opgenomen in het wijzigingsvoorstel van de wet⁸. Ook is er in het wetsvoorstel een subsidiegrondslag gecreëerd⁹. De zogenaamde bedrijvenregeling is uitgewerkt in het Besluit financiële bepalingen bodemsanering. Het Besluit treedt naar verwachting tegelijkertijd met de wet in werking. De verordeningen komen hiermee te vervallen. De derde convenantsafpraak, het recht op draagkrachtondersteuning, wordt ook in het besluit vastgelegd. Een bedrijf dat als gevolg van de saneringsplicht zodanig in gevaar komt dat het voortbestaan ervan onzeker is, kan het bevoegd gezag Wbb verzoeken de sanering over te nemen. Het bedrijf betaalt in dat geval een naar draagkracht te bepalen vergoeding.

In 2004 heeft de Commissie Monitoring en Evaluatie van de Bedrijvenregeling (MEB) een ex ante-evaluatie laten uitvoeren naar de werking en het bereik van de Bedrijvenregeling. Uit dit onderzoek bleek dat het bereik van de regeling achterblijft bij de verwachtingen. De commissie heeft naar aanleiding van deze conclusie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

⁸ Artikel 55 b Wet bodembescherming

⁹ Artikel 76j Wet bodembescherming

- Ga uit van 1987 in plaats van 1975, hierdoor komt meer dan 90% van de doelgroep in aanmerking voor de regeling en neemt ook het subsidiepercentage toe. Deze aanbeveling wordt op dit moment nog niet door het Ministerie van VROM overgenomen, omdat dit een fundamentele wijziging betekent van het aansprakelijkheidsregime dat ten grondslag ligt aan de Wbb. Dit vereist nadere discussie met de Kamer en ook bestaat het risico dat een dergelijke aanpassing in strijd zal zijn met het Europese kader voor staatssteun.
- Sluit aan op de bedrijfsdynamiek, vraag wel aanmelding voor 2008, maar vraag dan alleen om een nader onderzoek als dat gezien (wijzigingen in) het voorgenomen moment van saneren logisch is. Deze aanbeveling wordt overgenomen door het ministerie mits de bedrijven zich voor 2008 melden met de resultaten van bodemonderzoek op tenminste het niveau van een verkennend onderzoek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen (Verbond).
- Win bedrijven voor de regeling door een combinatie van gerichte communicatie en full-service ondersteuning door de Stichting Bodemcentrum. Deze aanbeveling wordt van harte overgenomen.
- Maak de regeling aantrekkelijker door ook kosten voor nader onderzoek en deelsaneringen subsidiabel te maken. De aanbeveling over te gaan tot het subsidiëren van onderzoek is niet overgenomen, omdat het toekennen van subsidie voor uit de wet voortvloeiende verplichtingen in Brussel niet wordt geaccepteerd. De Wbb bevat instrumenten om derden te verplichten tot onderzoek en sanering. Daarom is het niet mogelijk subsidie beschikbaar te stellen voor een nader onderzoek in de Amvb. Wel wordt de aanbeveling tot het subsidiëren van deelsaneringen overgenomen.

Onderzoek naar andere financiële instrumenten

Door het Ministerie van VROM zijn verschillende financiële instrumenten aangedragen en onderzocht om het aandeel van derden in de financiering van bodemsanering te vergroten. Dit heeft tot het volgende geleid:

- Overheden hebben mogelijkheden gekregen tot co-financiering, waarbij overheid en derden gezamenlijk bijdragen aan de saneringskosten. Voor bedrijfsterreinen is dit ingevuld door de hiervoor genoemde bedrijvenregeling. Ook bij het inzetten van ISV en Wbb-gelden kan gebruik worden gemaakt van co-financiering. Provincies en gemeenten hebben vooruitlopend op de komst van het ISV ook eigen co-financieringsregelingen gemaakt (bijvoorbeeld provincie Friesland en de gemeente Groningen)
- Door middel van het sluiten van convenanten tussen VROM, grootsaneerders en brancheorganisaties zijn fondsen opgericht om opdrachten te bundelen en risico's van meerkosten voor individuele deelnemers te verminderen. Voorbeelden hiervan zijn de SUBAT, (sanering van tankstations), de Stichting Bodemsanering NS. In paragraaf 2.2.4 zal worden ingegaan op de plannen voor het Bodemcentrum, waarbij een full-service oplossing wordt aangeboden aan ondernemers in het midden- en kleinbedrijf.
- In 1998 zijn de leges afgeschaft voor beoordeling van saneringsplannen door GS en gemeenten; dit bleek drempelverhogend te werken voor saneerders in eigen beheer.

In overleg met het Ministerie van Financiën wordt onderzocht of de regeling groen beleggen (lenen uit de groenfondsen tegen een lagere rente) ook zou kunnen worden aangewend voor bodemsanering. Kredietgarantieregelingen kunnen hulp bieden aan ondernemingen die willen saneren maar zich voor knelpunten in de financiering gesteld zien. Dit instrument is echter niet effectief zolang de kredietvergoeding boven het markttarief ligt. Ook hier worden echter nog wel nieuwe mogelijkheden gezien, en ook dit wordt betrokken in besprekingen met het Ministerie van Financiën.

Deze besprekingen vinden plaats in het kader van de opzet van het Bodemcentrum, waar in paragraaf 2.2.4 verder op zal worden ingegaan.

Diverse andere belastingmaatregelen zijn overwogen en verworpen. Het heffen van belasting over het in gebruik nemen van schone grond is afgewezen omdat dit leidt tot ongewenste prijsstijgingen voor de bouw en niet goed past in de begrotingsystematiek (algemene heffing die wordt ingezet voor specifieke uitgaven). Aftrek van saneringskosten voor particulieren paste niet binnen het nieuwe belastingsstelsel, waarin juist naar minder aftrekposten werd gestreefd. Een additionele mogelijkheid voor fiscale reservering saneringskosten door ondernemers is voor ondernemingen als extra stimulans niet meer interessant vanwege het zogenaamde Baksteenarrest¹⁰, wat de fiscale mogelijkheden voor de ondernemer reeds verdergaand heeft verruimd. De ondernemer hoeft niet meer over meerdere jaren een reserve te vormen, maar kan in een keer een reservering voor bodemsanering ten laste van het resultaat brengen. Verlaging van het BTW-tarief voor bodemsaneringactiviteiten is overwogen maar niet ingezet omdat partijen gaan saneren als er dynamiek is en niet omdat het BTW-tarief verlaagd is. Hierdoor zal dus niet de gewenste gedragsverandering plaatsvinden.

2.2.3 Slagvaardige overheid

Een slagvaardige overheid wil zeggen dat een overheid de juridische en financiële middelen in handen heeft om op een creatieve wijze snel tot afspraken te kunnen komen, en daarbij niet wordt gehinderd door onduidelijkheden met betrekking tot bevoegdheden of het beschikbare budget. Verdere decentralisatie van de besluitvorming was daarvoor noodzakelijk.

Decentralisatie

Om de bevoegde overheden voldoende slagvaardig te laten zijn heeft het Ministerie van VROM de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de financiering op projectniveau bij de bevoegde overheid neergelegd. Die overheid was al bevoegd tot het beslissen over de saneringsdoelstelling, en zij is het beste in staat is om de belangenafweging te maken op lokaal niveau. De verantwoording van de inzet van het rijksbudget vindt op programmaniveau plaats. In het uitvoeringsplan van BEVER is de wijziging van de verantwoording op projectniveau naar prestatieafspraken op programmaniveau verder uitgewerkt. De bevoegde overheden krijgen op basis van meerjarenprogramma's en afspraken over te leveren prestaties een budget voor een periode van 5 jaar. Dit budget kunnen zij naar eigen inzicht inzetten voor het bereiken van in de meerjarenprogramma's opgenomen doelstellingen. Dit betekent dat zij volledig beschikken over en verantwoordelijk zijn voor de inzet van middelen en de inzet van bestaande financiële en juridische instrumenten. 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.

Initiatief voor verdere decentralisatie van het bevoegde gezag naar de gemeenten wordt overgelaten aan de provincies en de gemeenten. Zij kunnen onderling afspraken maken over de te realiseren prestaties en de daarbij te hanteren kwaliteitsborging.

Uitbreiding aantal bevoegde overheden

¹⁰ HR, 26 augustus 1998, BNB 1998/409. Als ondernemers voorzieningen op de fiscale balans vormen, leidt dat tot lagere winsten en dus tot lagere belastingschulden. Doordat kosten naar voren worden gehaald, pakken ondernemers een rente- en een liquiditeitsvoordeel. Tot 1998 meende de Hoge Raad dat een voorziening uitsluitend gevormd mocht worden als er sprake was van een rechtsverhouding. In het baksteenarrest laat de Hoge Raad deze voorwaarde vallen. De Hoge Raad vond het niet langer noodzakelijk dat een derde de uitgaaf juridisch kon afdwingen. Sindsdien is slechts vereist dat de toekomstige uitgaven bedrijfseconomisch gezien voor balansdatum zijn veroorzaakt

De vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid betekende ook een uitbreiding van het aantal bevoegde overheden. Naast de 12 provincies en de 4 grote steden, die reeds bevoegde overheid Wbb waren, zijn de rechtstreekse gemeenten die al budgethouders Wet stedelijke vernieuwing zijn, uitgenodigd om bevoegde overheid te worden. Daarmee is de verantwoordelijkheid voor het besteden van het bodembudget en het realiseren van een bij de functie passende bodemkwaliteit in één hand komen te liggen. Inmiddels hebben 25 rechtstreekse gemeenten ingestemd met hun nieuwe bevoegdheden en is het aantal bevoegde overheden uitgebreid van 16 naar 41 bevoegde overheden. De provincies hebben een belangrijk coördinerende rol ten aanzien van het beleid van de gemeenten op haar grondgebied. Het toetsen van gemeentelijke programma's op bovengemeentelijke afstemming en inpassing in het provinciaal bodembeleid geeft verdere invulling aan de regierol. Daarnaast geven de provincies hun regierol gestalte bij het opbouwen van het landsdekkend beeld en het verzamelen van de jaarlijkse monitoringgegevens. De provincies faciliteren de overdracht van taken en projecten naar de gemeenten, die bevoegde overheid zijn geworden. De provincies leveren tevens de benodigde informatie en de kennis aan de gemeenten die nodig is voor de uitvoering van de nieuwe taken. De provincies zullen zich op het gebied van afstemming en monitoring van de bodemsaneringsoperatie en het adviseren van gemeenten en bedrijven blijven inzetten.

Aanpassing financieringsstelsel

Zoals hiervoor is beschreven heeft de beleidsvernieuwing tot doel er aan bij te dragen dat de financiering van de bodemsaneringprojecten meer een samenspel wordt tussen de belanghebbende partijen en de overheid. Hierin past niet meer dat er een voorgeschreven bijdrage van de overheid bestaat. Van de overheden wordt verwacht dat zij met belanghebbenden onderhandelen, waarbij de juridische toets duidelijkheid moet geven over de onderhandelingspositie van betrokken partijen. Uit het jaarverslag bodemsanering over 2004 (monitoringsrapportage) blijkt dat het nieuwe financieringsstelsel inderdaad heeft bijgedragen tot meer samenwerking tussen de bevoegde overheden en marktpartijen bij de aanpak van bodemverontreiniging. Het is voor de overheden makkelijker geworden om met marktpartijen samen te werken en de sanering gezamenlijk te financieren. De projectontwikkelaars en investeerders zijn ook bereid om geld uit te geven aan het schoonmaken van de bodem, zodat ze daarna de door hen beoogde bestemming van het gebied kunnen realiseren. Het risico bij deze samenwerkingsverbanden tussen overheden en marktpartijen ligt nog wel vaak bij de overheden.

Decentralisatie van kostenverhaal

In het Kabinetsstandpunt van 1997 is voorgesteld de bevoegdheid tot het instellen van kostenverhaal te decentraliseren naar provincies en gemeenten (bevoegd gezag). De provincies en gemeenten hebben namelijk al de bevoegdheid om een bevel op te leggen tot uitvoeren van een onderzoek of een sanering. Hierdoor zou de afweging met betrekking tot de inzet van het juridisch instrumentarium in één hand komen te liggen. Het Ministerie van VROM heeft bij nader inzien besloten af te zien van de totale decentralisatie van de kostenverhaalsbevoegdheid. In de laatste paar jaren zijn weinig nieuwe kostenverhaalsgevallen aangemeld en daarom valt te betwijfelen of de inspanning van decentralisatie gerechtvaardigd wordt door de te verwachten voordelen. Het decentraliseren van de totale kostenverhaalsbevoegdheid brengt praktisch gezien veel werk met zich mee, van wettelijke vastlegging tot en met de inrichting van de organisatie bij de bevoegde overheden. Ook kan belangenverstremming ontstaan bij de bevoegde overheid en kan de provincie of gemeente niet meer verwijzen naar het ministerie van VROM, die bij het uitblijven van een bijdrage vooraf door een derde alsnog achteraf kosten kan verhalen. Decentralisatie zou daarmee een negatieve invloed kunnen hebben op de onderhandelingspositie van de bevoegde overheid. Daarnaast heeft de bevoegde overheid nu niet de expertise in huis om bij grote principiële zaken, waarmee jurisprudentie kan worden opgebouwd, het kostenverhaal op een effectieve manier in te zetten.

Er is gekozen voor een minder ingrijpende vorm. In de wet is de bevoegdheid opgenomen van de minister om mandaat te verlenen aan het bevoegd gezag om afstand te doen van het recht van het rijk kosten te verhalen. Hiermee kunnen de eerder genoemde voordelen van decentralisatie grotendeels worden gerealiseerd.

2.2.4 Andere maatregelen

In deze paragraaf wordt beschreven welke andere maatregelen zijn genomen naast de drie sporen die in de vorige paragrafen zijn beschreven. Dit betreft verbeteringen op organisatorisch gebied die als gevolg van initiatieven van andere partijen zijn doorgevoerd. Verder zijn er juridische maatregelen genomen, die voortvloeien uit voornemens die in het kabinetsstandpunt van 1997 zijn genoemd. In dat kader zal ook worden ingegaan op de effectiviteit van het inzetten van kostenverhaal. Aan deze paragraaf is voorts toegevoegd een overzicht van wijzigingen in wet- en regelgeving.

1. Organisatorische maatregelen.

- Bodemsaneringsconvenant voor de textielreinigingsbranche

Reeds geruime tijd voert VROM besprekingen met de Vereniging van textielreinigers in Nederland (NETEX) over een bodemsaneringsconvenant voor de chemische wasserijen. Kenmerk van de problematiek in de branche is dat de saneringskosten niet in verhouding staan tot de omvang van het bedrijf. In het convenant worden afspraken gemaakt over een financieel en organisatorisch arrangement dat de betreffende bedrijven, ondanks hun gebrekkige draagkracht, in staat stelt hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

In het tweede kwartaal van 2005 zal het convenant tussen VROM en NETEX worden gesloten.

Daarna zullen de afspraken in samenspraak met de bevoegde overheden worden uitgewerkt tot de oprichting van een organisatie die de saneringen in de branche op een programmatische wijze kan aanpakken. Gedacht wordt aan een stichting Bosatex, die is ondergebracht bij het Bodemcentrum.

- Kleiduvenschietbanen

De Nederlandse Bond van Schietbaanhouders en de Staatssecretaris van VROM staan op het punt een convenant te ondertekenen. Naar verwachting zullen 18 bij de bond aangesloten kleiduvenschietbaanhouders zich direct bij het convenant aansluiten.

Met dit convenant wordt geregeld dat de schietbaanhouders de met lood en PAK's verontreinigde terreinen volledig zullen saneren. Omdat de financiële middelen hiervoor ontbreken, wordt een fonds opgericht dat gevoed zal worden door middel van een heffing per geschoten kleiduif. Over een termijn van uiterlijk 30 jaar zal voldoende vermogen zijn opgebouwd om onderzoek en sanering ter hand te nemen. VROM zal na ondertekening van het convenant subsidie verlenen ten behoeve van de te verrichten nulmetingen en het opzetten van een monitoringsysteem. Bodem+ (zie blz. 16) zal de uitvoering van het convenant voor VROM toetsen.

Een verbod op het gebruik van loodhagelpatronen en normering ten aanzien van het gehalte aan PAK's in de kleidieven door middel van een besluit van de Staatssecretaris van VROM¹¹ moet voorkomen dat de verontreiniging groter wordt. Naar verwachting zal dit besluit het tweede kwartaal van 2005 van kracht worden.

- Bodemcentrum

De koepelorganisaties van het Nederlandse bedrijfsleven, VNO-NCW en MKB-Nederland, en een viertal brancheorganisaties uit het midden- en kleinbedrijf hebben het initiatief genomen een project op te starten dat moet leiden tot de oprichting en exploitatie van een uitvoeringsorganisatie ten behoeve van de bodemsanering in het midden- en kleinbedrijf, genaamd Bodemcentrum. De hierbij betrokken brancheorganisaties zijn: Bovag, FME-CWM, de Metaalunie en de Nederlandse Vereniging van Textielreinigers (Netex). Het is zeer wel mogelijk dat in een later stadium meer brancheorganisaties

¹¹ Het Besluit houdende regels inzake het beperken van de milieugevolgen van het kleiduvenschieten, Staatsblad 2004, 237.

gaan deelnemen. Het project is op 10 januari 2005 gepresenteerd en de doelstelling is om begin 2006 Bodemcentrum op te kunnen richten. De uitkomsten van een haalbaarheidsonderzoek zullen de basis vormen voor een go/ no-go. De verwachting is dat dit besluit in het derde kwartaal van 2005 zal worden genomen.

Het doel van de uitvoeringsorganisatie Bodemcentrum is de ondernemers in het MKB een full-service oplossing te bieden voor het saneren van verontreinigde bedrijfsterreinen, die bij hen de organisatorische last van de uitvoering en financiering van de sanering wegneemt en tevens tot een kostenbesparing kan leiden.

Het Ministerie van VROM ondersteunt het project in financiële en in beleidsmatige zin, omdat de totstandkoming van Bodemcentrum wordt gezien als één van de bepalende factoren voor het realiseren van de beleidsdoelstelling met betrekking tot de aanpak van verontreinigde bedrijfsterreinen in Nederland. Voor minder grote ondernemingen zijn de zogenaamde 'perceptiekosten' hoog. Het aanbesteden, aansturen en financieren van een sanering legt bij deze bedrijven een relatief groot beslag op de bedrijfsvoering en de personele capaciteit. In de beoogde full-service oplossing zullen de deelnemende bedrijven na de aanmelding, het ondertekenen van contracten en de betaling van de eigen bijdrage van de saneringsopgave verlost zijn. Bodemcentrum zal vervolgens zorgen voor de financiering, de subsidieaanvraag onder de bedrijvenregeling, het afsluiten van verzekeringen, de aanbesteding van de sanering, etc. Het bedrijf is hierna volledig verlost van zijn saneringsopgave. De verwachting is dat minder grote ondernemingen, die met de nodige terughoudendheid tegen een sanering aankijken, over de streep zullen worden getrokken.

Voor het opstarten van dit project hebben de betrokken koepel –en brancheorganisaties en Rabobank Nederland een intentieverklaring ondertekend. Ter financiering van dit project heeft het Ministerie van VROM een subsidie voor € 2 miljoen aan de betreffende koepel –en brancheorganisatie verstrekt. Na de oprichting zullen alle verdere kosten ten laste komen van de deelnemende bedrijven.

2. Juridische maatregelen

Uit het interdepartementaal Beleidsonderzoek Bodemsanering van maart 1997 kwam onder andere naar voren dat de effecten van de juridische instrumenten onvoldoende waren. Er zijn voorstellen gedaan om het juridische instrumentarium te versterken. Voorgesteld is een juridische regeling te maken voor clustering van saneringsgevallen, een regeling te maken voor vervreemding van terreinen, te komen tot verbetering en afstemming van het bevels-en verhaalsinstrumentarium, en een verhaalsrecht voor de eigenaar/gebruiker in de wet op te nemen. Verder kwam uit het BEVER-traject naar voren dat er op korte termijn vooral behoefte was aan het stroomlijnen en vereenvoudigen van procedures.

Het maken van een regeling voor clustering van gevallen bleek niet echt noodzakelijk, omdat de wet hier al voldoende ruimte voor biedt en in de praktijk ook al voldoende gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid zonder een expliciete juridische regeling. Afgezien is ook van het geven van een verhaalsrecht aan de eigenaar/gebruiker, omdat dit onvoldoende toegevoegde waarde bleek te hebben naast de mogelijkheden die het Burgerlijk Wetboek biedt.

Andere onderwerpen hebben wel geleid tot nieuwe initiatieven. Het betreft het volgende:

– Regeling van vervreemding terreinen

In het wetsvoorstel is geregeld dat bij eigendomsoverdracht van bedrijfsterreinen de verplichting om te saneren blijft rusten op de vorige eigenaar tot de volgende eigenaar financiële zekerheid heeft gesteld. Dat geeft enige beperking bij vervreemding van bedrijfsterreinen, maar zorgt ervoor dat de saneringskosten bij bedrijfsterreinen niet meer op de maatschappij kunnen worden afgewenteld. De

aanpassing van artikel 55b Wbb is overigens in overeenstemming met de interne gedragslijnen¹² die het ministerie van VROM heeft opgesteld ten behoeve van vervreemding van onroerende zaken door de Staat. Uitgangspunt van deze gedragslijnen is dat de kosten die het gevolg zijn van bodemverontreiniging zoveel mogelijk worden gedragen door de veroorzaker, ongeacht of dat de Staat is danwel een derde.

- *Vereenvoudigen van procedures*

In het eerdergenoemde wetsvoorstel is een basis opgenomen voor het invoeren van algemene regels voor eenvoudige saneringen. Inmiddels is het Besluit Uniforme Saneringssituaties in voorbereiding, en kan begin 2006 inwerking treden. Dit brengt een belangrijke procedurele vereenvoudiging met zich mee. Voor eenvoudige saneringen die voldoen aan de algemene regels kan worden volstaan met een melding. Dit Besluit levert een belangrijke bijdrage aan het wegnemen van stagnatie van maatschappelijk gewenste activiteiten door bodemsanering en brengt ook een aanzienlijke vermindering van administratieve lasten met zich mee..

- *Verbetering bevels –en verhaalsinstrumentarium*

Om duidelijkheid te scheppen over de hanteren uitgangspunten bij het inzetten van het bevelsinstrument door het bevoegd gezag en het kostenverhaalsinstrument door VROM zijn de volgende beleidsnotities opgesteld.

A. Beleidsnotitie Kostenverhaal

Op grond van artikel 75 van de Wet bodembescherming is de minister van VROM bevoegd tot verhaal van kosten, welke ten laste zijn gekomen van het bodemsaneringsbudget, op veroorzakers van bodemverontreiniging alsmede op schuldig eigenaren voor wat betreft ongerechtvaardigde verrijking. De kostenverhaalszaken worden aangedragen door de bevoegde overheden Wbb, en het ministerie beslist over de verdere aanpak.

In 1997 is besloten tot het instellen van een aparte taakgroep Kostenverhaal om de werkvoorraad kostenverhaalszaken op een zo efficiënt en verantwoord mogelijke wijze af te wikkelen. Om een transparante, efficiënte en zorgvuldige werkwijze van de taakgroep te kunnen garanderen is de Beleidsregel kostenverhaal opgesteld. Deze beleidsregel is in 2002 gepubliceerd¹³. Met de vastlegging van de beleidsregels is beoogd helderheid te scheppen in een aantal niet geregelde aspecten en/of onduidelijkheden in het kostenverhaalsbeleid. Daarnaast beoogt de beleidsregel aan een ieder duidelijk te maken hoe de taakgroep¹⁴ met kostenverhaal omgaat en welke afwegingen worden gemaakt.

De taakgroep Kostenverhaal heeft sinds 1998 veel werk verzet om de kostenverhaalszaken aan te kunnen pakken en succesvol af te wikkelen. Tussen 1998 en 2002 zijn 2050 dossiers gevormd en zijn al deze dossiers juridisch beoordeeld. Sinds 1998 tot 2004 zijn in totaal 2156 projecten afgewikkeld (bijvoorbeeld, door betaling veroorzaker en/of eigenaar, afzien van kostenverhaal). Van de nu nog in behandeling zijnde 686 zaken worden 380 zaken niet op individuele wijze aangepakt, maar is gekozen voor een geclusterde aanpak. Dat betekent dat door de taakgroep kostenverhaal nog 306 zaken moeten worden afgerond. De totale opbrengsten tussen 1998 en 2004 bedragen € 35,10 miljoen. De verwachting is dat het aantal kostenverhaalszaken in de komende jaren flink zal afnemen. De bevoegde overheden zullen meestal voorafgaand aan de sanering afspraken kunnen maken met de eigenaren en/of veroorzakers over een bijdrage in de saneringskosten.

12 Gedragslijnen inzake bodemverontreiniging in Staatseigendommen, ministerie van VROM en Domeinen, september 2002

13 Staatscourant 26 april 2002, nr. 81/pag.23

14 Vanaf 1 januari 2005 maakt de taakgroep kostenverhaal deel uit van de uitvoeringsorganisatie Bodem+ van Senter Novem. De minister van VROM blijft verantwoordelijk voor het kostenverhaalsbeleid.

B. Afstemming kostenverhaal en bevelsinstrumentarium

In het BEVER-traject werd duidelijk dat behoefte was aan het afstemmen van de verschillende juridische instrumenten bevel en kostenverhaal en ten behoeve van deze afstemming is in 1999 een werkgroep¹⁵ opgericht. De noodzaak tot afstemming lag onder andere in de vraag naar duidelijkheid en eenheid van rechtspleging. De aanpassingen in het kostenverhaalsbeleid zoals die uiteindelijk zijn neergelegd in de beleidsnotitie kostenverhaal zijn gezien op hun gevolgen voor de toepassing van het bevelsinstrumentarium.

Het kostenverhaal en het bevelsinstrumentarium van de Wbb zijn in principe naast elkaar staande juridische instrumenten, die de overheid heeft om de kosten van bodemonderzoek en sanering op derden te verhalen. Het kostenverhaal vindt zijn grondslag in het civiele recht en bevoegd gezag is het rijk. Het bevelsinstrumentarium vindt zijn grondslag in het bestuursrecht en bevoegd gezag zijn 12 provincies en 29 rechtstreekse gemeenten.

Er is een handreiking afstemming bevel/kostenverhaal opgesteld. De bevoegde bestuursorganen hebben voor het merendeel de voorstellen van de notitie in hun eigen provinciale of gemeentelijke beleid opgenomen waardoor er sprake is van een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

3. Effectiviteit inzet kostenverhaalsinstrument bij historische verontreinigingen

Tot 15 mei 1994, met de inwerkingtreding van artikel 75 Wbb, was het verhaal door de overheid van kosten van onderzoek en sanering van bodemverontreiniging geregeld in artikel 21 lbs. In een aantal door de Hoge Raad gewezen arresten van 9 februari 1990 (Staat/Van Amersfoort) en van 24 april 1992 (Staat/Van Wijngaarden en Staat/Akzo-Resins) werd de aansprakelijkheid van de veroorzaker ingeperkt¹⁶. In deze arresten bepaalde de Hoge Raad dat er in beginsel vóór 1 januari 1975 géén aansprakelijkheid van de vervuiler jegens de overheid kon zijn voor de saneringskosten, omdat de vervuiler voor die datum nog niet kon weten dat het vervuilen van de bodem van het eigen bedrijfsterrein tot vermogensnadeel in de zin van saneringskosten bij de overheid zou gaan leiden (relativiteitsvereiste). Naar aanleiding van deze arresten en de daarmee in verband houdende bezwaren van een minderheid in de Tweede Kamer en van een meerderheid in de Eerste Kamer, heeft de wetgever in artikel 47 lid 5 Wbb, thans artikel 75 lid 6 Wbb, een wetswijziging aangebracht¹⁷. In artikel 75 lid 6 Wbb staat een aantal (ten opzichte van artikel 75 lid 1 Wbb) verscherpte, cumulatieve voorwaarden opgesomd waaraan voldaan moet worden, wil de overheid de kosten van onderzoek en sanering kunnen verhalen op de veroorzaker die vóór 1 januari 1975 de bodem heeft verontreinigd.

Kort na de aanvaarding van deze wetswijziging volgde op 30 september 1994 de publicatie van vier arresten van de Hoge Raad, waarin de lijn van de 1990 en 1992-arresten werd bevestigd en doorgetrokken naar gevallen van aansprakelijkstelling voor schade door verontreiniging van locaties buiten het eigen bedrijfsterrein. Door deze zogenaamde ‘september-arresten’ – met name Staat/Shell(Gouderak) en Staat/Solvay Duphar¹⁸ werden de verhaalsmogelijkheden opnieuw aanzienlijk ingeperkt. Het effect van het juist gewijzigde artikel 75 lid 5 (thans lid 6) kon dientengevolge niet meer overeenkomstig de bedoeling van de wetgever en een breed gedragen maatschappelijk bewustzijn worden ingeschat.

Op 20 april 2001 heeft de Hoge Raad opnieuw deze sterk aansprakelijkheidsbeperkende beslissingslijn aangescherpt door in het arrest Staat/Akzo-HCH¹⁹ het begrip “ernstige verwijtbaarheid”

¹⁵ Werkgroep bestond uit medewerkers van de provincies, Zeeland, Noord-Brabant, Noord Holland, Zuid Holland en Fryslân, de gemeente Amsterdam, het ministerie van VROM en het kantoor van de landsadvocaat.

¹⁶ NJ 1996, 196-199

¹⁷ wetsvoorstel 21 556

¹⁸ NJ 1996, 196 en 197.

¹⁹ NJ 2001, 561.

in artikel 75 lid 6 Wet bodembescherming uiterst stringent te interpreteren tot “opzet en bewuste roekeloosheid”.

Deze voortgezette beslissinglijn van de hoogste rechter is aanleiding geweest voor het Ministerie van VROM om zich te heroriënteren op een wijze waarop het bedrijfsleven met andere dan het civielrechtelijke kostenverhaalsinstrument te bewegen is tot het nemen van meer eigen financiële en maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het aanpakken van de verontreinigingserfenis. In recent overleg met het bedrijfsleven is de afspraak gemaakt dat gezamenlijk verkend zal worden of het mogelijk is te komen tot afspraken over de uitvoering en de financiering van de gevallen die vóór 1975 zijn veroorzaakt. De verwachting is dat met het bedrijfsleven op dit punt tot een goede oplossing gekomen kan worden.

4. Overzicht wijziging wetgeving

In bijgaande tabel is aangegeven welke wijzigingen in wet- en regelgeving zijn voorzien ter uitvoering van de beleidsvernieuwing bodemsanering, en het moment waarop verwacht wordt dat die maatregelen inwerking zullen treden.

Tabel 1 Overzicht van de wijziging wetgeving

Wet –en regelgeving	Onderwerpen	Wanneer in werking	Wanneer vervallen
Wijziging Wbb (wetsvoorstel 29 462)	<ul style="list-style-type: none"> - nieuwe saneringsdoelstelling - nieuw saneringscriterium (spoedeisendheid) - procedurele wijzigingen (o.a. regeling evaluatierapport en nazorgplan) - saneringsplicht bedrijventerreinen - wettelijke basis voor subsidieregeling - programmafinanciering overheden (nieuw financieel hoofdstuk) 	- Derde kwartaal 2005	
Wijziging Wbb (wetsvoorstel 30 024)	<ul style="list-style-type: none"> - vervallen verplicht advies Service Centrum Grond en andere bepalingen met betrekking tot het SCG. (SCG is opgegaan in de uitvoeringsorganisatie Bodem+) 	- Derde kwartaal 2005	
Algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen in voorbereiding	<ul style="list-style-type: none"> - Besluit financiële bepalingen bodemsanering (procesvoorschriften programmafinanciering, subsidieregeling bedrijven, eisen t.a.v. financiële zekerheid) - Regeling financiële bepalingen 2005 - Besluit uniforme saneringssituaties 	<ul style="list-style-type: none"> - Derde kwartaal 2005 (gezamenlijk met wetsvoorstel) - Derde kwartaal 2005 - Op 1 januari 2006 	
Overige nieuwe regelingen	<ul style="list-style-type: none"> - Circulaire saneringscriterium en –doelstelling - Mandaatbesluit ex artikel 75 lid 7 Wbb 	<ul style="list-style-type: none"> - Derde kwartaal 2005 - Tweede kwartaal 2005 	
Te vervallen bij wetswijziging	<ul style="list-style-type: none"> - Ten gevolge van vervallen van artikel 38 Wbb, vervallen Besluit locatiespecifieke omstandigheden 2002 en de Regeling locatiespecifieke omstandigheden 2002. Door middel van een circulaire wordt een tijdelijke voorziening getroffen - Ten gevolge van vervallen van artikel 37Wbb, vervalt de urgentiesystematiek (bijlage 7 circulaire en Beoordeling en afstemming 1998) de circulaire tijdstipbepaling van 18 februari 1997. 		<ul style="list-style-type: none"> - Bij het van kracht worden van de wetswijziging Wbb, derde kwartaal 2005 - Bij van kracht worden van de wetswijziging Wbb, derde kwartaal 2005

2.3 Bodembeleidsbrief

Op 24 december 2003 heeft de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer de beleidsbrief bodem aangeboden. Deze brief geeft een visie op het duurzaam omgaan met bodem en draagt bij aan een

betere afstemming van bestaande beleid. In de bodembeleidsbrief wordt de noodzaak beschreven om bij het beoordelen van de kwaliteit van de bodem ook rekening te houden met fysische en biologische kenmerken naast de vaststelling van chemische gehalten aan verontreinigde stoffen. Tevens beschrijft de bodembeleidsbrief de noodzaak te komen tot een integratie van het preventieve beleid, het saneringsbeleid en het bodembeheer.

Het gebruik en beheer van de bodem komt meer centraal te staan. Zo mogen de gebruiksmogelijkheden van de bodem voor verschillende functies niet verslechteren en zal waar mogelijk een verbetering moeten worden gerealiseerd. Het stand still beginsel blijft vertrekpunt. Tevens richt het beleid zich allereerst tot de gebruiker van de bodem, zodat duidelijk is dat maatschappelijke partijen medeverantwoordelijkheid dragen voor een schone bodem. Ook moeten decentrale overheden bij ruimtelijke ordening en –inrichting bewuster met de toestand van de bodem omgaan. Bodembeheer en risico's moeten op elkaar moeten worden afgestemd. Hoe groter het risico op ontstaan van verontreiniging, blootstelling of verspreiding van bodemverontreiniging, hoe intensiever het bodembeheer.

De bodembeleidsbrief legt een sterker accent op het beheren van verontreinigde bodems. Er gelden meer verplichtingen ('intensiever beheer') naarmate het risico groter is. Als er sprake is van onaanvaardbare risico's wordt een sanering als spoedeisend aangemerkt en door de overheid opgelegd.

In deze evaluatie zal verder niet worden ingegaan op de effecten van duurzaam bodembeheer²⁰. In hoofdstuk 4 zullen wel enkele elementen met betrekking tot bodemsanering zoals verwoord in de bodembeleidsbrief worden onderzocht. Het gaat dan om het saneringscriterium en de daarmee samenhangende saneringsdoelstellingen en het omgaan met de in het verleden afgegeven beschikkingen ernst en urgentie.

2.4 Conclusie koerswijzigingen 1997

Alle door het Kabinet in 1997 voorgestelde maatregelen en instrumenten zijn onderzocht, en het merendeel is uitgewerkt en ingezet.

De voorstellen tot maatregelen en instrumenten hebben geleid tot veranderingen in de Wet bodembescherming. De wetwijziging zal naar verwachting medio 2005 inwerking treden. Vooruitlopend op de wetwijziging zijn een aantal interimmaatregelen genomen, die vervallen wanneer de wetwijziging in werking treedt. De interimmaatregelen dienen er toe te voorkomen dat de rechtsonzekerheid, die in de praktijk kan ontstaan omdat wetgeving later komt dan de beleidswijziging, leidt tot stagnatie in de uitvoeringspraktijk. Dat neemt niet weg dat een volledige uitvoering van het nieuwe beleid pas mogelijk is wanneer de wetwijziging inwerking is getreden.

²⁰ De evaluatie betreft nadrukkelijk een evaluatie van het bodemsaneringsbeleid. Het beleid met betrekking tot bodembescherming blijft buiten beschouwing. Dat betekent ook dat de elementen uit de beleidsbrief bodem die betrekking hebben op bodembescherming buiten deze evaluatie vallen.

3 Effecten beleidsvernieuwing 1997

3.1 Inleiding

In het Nationaal Milieubeleidsplan is de doelstelling geformuleerd, dat de bodemverontreinigingsproblematiek binnen circa 25 jaar en wel vóór 2023 beheerst zal zijn. Daartoe zullen alle ernstige gevallen van bodemverontreiniging zijn gesaneerd of worden beheerd. In verband met de bezuinigingsmaatregelen van de afgelopen jaren is besloten 2030 aan te houden voor het geschikt maken van de bodem voor gewenst gebruik.

Bij het realiseren van deze doelstelling wordt onderscheid gemaakt tussen situaties waar sprake is van risico's die bestaan bij het huidige gebruik van de bodem en risico's die ontstaan bij toekomstig gebruik van de bodem. De verantwoordelijkheid van de overheid ligt primair bij de situaties waar risico's bestaan bij huidig gebruik van de bodem. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van een goede bodemkwaliteit bij toekomstig gewenst gebruik van de bodem ligt primair bij de initiatiefnemer.

In dit hoofdstuk wordt bekeken wat de effecten zijn geweest van de in 1997 aangekondigde maatregelen gericht op het halen van de doelstelling voor 2030. Hoofdstuk 4 blikkt vooruit en gaat in op de verwachting ten aanzien van de nadere precisering van de saneringsdoelstellingen zoals verwoord in de brief van 7 april 2005²¹.

3.2 Hoofdonderzoeksvraag en deelvragen

De onderzoeksvraag voor het eerste deel van de evaluatie is:

Wat zijn de effecten van de koerswijziging van het bodemsaneringsbeleid sinds 1997 en komen deze effecten overeen met de vooraf geformuleerde verwachtingen?

De deelvragen voor dit deel van de evaluatie zijn:

- 3.2.1 *Is het saneren in de loop der jaren goedkoper geworden en heeft functiegericht en kosteneffectief saneren bijgedragen aan versnelling van de saneringoperatie?*
- 3.2.2 *Hoeveel geld heeft de overheid tot nu toe uitgegeven aan saneringen, hoeveel saneringen hebben we tot nu toe uitgevoerd en hoeveel saneringen en onderzoeken moeten nog worden uitgevoerd?*
- 3.2.3 *Is op het moment sprake van voldoende medefinanciering? Welke maatregelen zijn door de overheid getroffen om de mate van medefinanciering te verhogen?*
- 3.2.4 *Wat is het effect van het overdragen van bevoegdheden van het rijk aan bevoegde overheden bodemsanering en verdeling van verantwoordelijkheden ten behoeve van bodemsanering?*
- 3.2.5 *Hoe is gestuurd op kwaliteit van bodemsanering en is voldoende toezicht uitgeoefend op de kwaliteit?*

Om de hoofdonderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de bovenstaande deelvragen geformuleerd. Hieronder worden de deelvragen beantwoord en de effecten van de in 1997 geformuleerde beleidsdoelstellingen beschreven.

21 Tweede Kamer, 2004-2005, 28 199 en 30 015, nr 11

3.2.1 Is het saneren in de loop der jaren goedkoper geworden en heeft functiegericht en kosteneffectief saneren bijgedragen tot versnelling van de bodemsaneringsoperatie?

Effecten toepassen nieuwe doelstelling

Functiegericht en kosteneffectief saneren wordt steeds vaker toegepast. Functiegericht saneren vindt vooral plaats bij grotere projecten waarbij sprake is van maatschappelijke dynamiek. Op deze wijze draagt het bij aan versnelling van de bodemsaneringsoperatie en wegnemen van maatschappelijke stagnatie. Voor kleinere saneringen wordt nog vaak gekozen voor multifunctioneel saneren. Een en ander wordt toegelicht in de bij dit hoofdstuk opgenomen tabellen.

Voor saneringen van de ondergrond, meestal grondwaterverontreinigingen die zich in de bodem kunnen verspreiden, wordt de kosteneffectieve methode steeds vaker toegepast.

Omdat veelal een restverontreiniging achterblijft is nazorg noodzakelijk. De nazorg is een consequentie van het beleid dat uitgaat van een kosteneffectieve benadering, maar tevens een milieuhygiënisch en financieel zorgpunt voor de toekomst. De verwachting is dat de jaarlijkse kostenpost als gevolg van nazorgactiviteiten de komende jaren zal toenemen. Er wordt gezocht naar oplossingen om de nazorg kostenefficiënter (gebiedsgericht) op te pakken.

Effecten op gemiddelde kosten

Wordt gekeken naar de gemiddelde kosten per project dan is het moeilijker om een effect vast te stellen. Dit komt door de grote en scheve spreiding in de uitvoeringskosten per project. Het wel of niet uitvoeren van een groot project beïnvloedt de gemiddelde kosten sterk. Ook de uitvoeringskosten van bodemsaneringsprojecten lopen sterk uiteen, zelfs als ze worden ingedeeld naar verontreinigingstype of omvang van de verontreiniging. Dat heeft te maken met de verschillende randvoorwaarden waaronder de sanering wordt uitgevoerd (hoe diep zit het grondwater, moet wel/geen damwand worden geplaatst, transportafstanden en mogelijkheden voor verwerking) die zeer bepalend kunnen zijn. Iedere sanering is maatwerk en daardoor is er een grote bandbreedte in saneringskosten.

Effecten op kostenreductie

Het Kabinet had de verwachting dat de beleidsverandering in 1997 de aanpak van de bodemsaneringsoperatie 35% tot 50% goedkoper zou maken²². Uitgaande van het in 1997 bestaande beleid is berekend dat de totale kosten voor de aanpak van landbodems in 1997 € 45 miljard (100 miljard gulden) zouden bedragen. Als gevolg van de beleidsvernieuwing werd verwacht dat de kosten tot € 18,2 miljard (40 miljard gulden) zouden kunnen dalen. De huidige uitvoeringskosten worden geraamd op € 12,4 miljard. Deze laatste raming is gedaan op basis van de huidige uitvoeringspraktijk. De huidige uitvoeringspraktijk leidt derhalve tot een kostenreductie van 70% en daarmee tot een grotere kostenreductie dan in 1997 verwacht. Zowel in 1997 als nu wordt uitgegaan van 60.000-80.000 te saneren locaties.

Daarbij moet worden aangetekend dat in 1997 de verontreiniging van waterbodems, diffuse verontreinigingen en asbest niet in de berekening van de uitvoeringskosten zijn meegenomen. Ten behoeve van een zuivere vergelijking van de uitvoeringskosten in 1997 met de uitvoeringskosten in 2005, zijn bij de uitvoeringskosten naar de huidige uitvoeringspraktijk deze type verontreinigingen ook weggelaten. Bij de berekening van de huidige totale kosten van de bodemsaneringsoperatie van landbodems (€ 16,4 miljard) zijn de kosten voor diffuse verontreiniging (€ 1,273 miljard) en asbest (€ 2,728 miljard) wel meegenomen.

In 1997 zijn waterbodems niet meegenomen omdat de aard van de problematiek, het gevoerde beleid en de financiering sterk afwijkt van de landbodems en dat toen werd geredeneerd dat van stagnatie

²² De kostenraming als gevolg van de gebruiksrendement variant bedragen € 18,2 (40 miljard gulden)

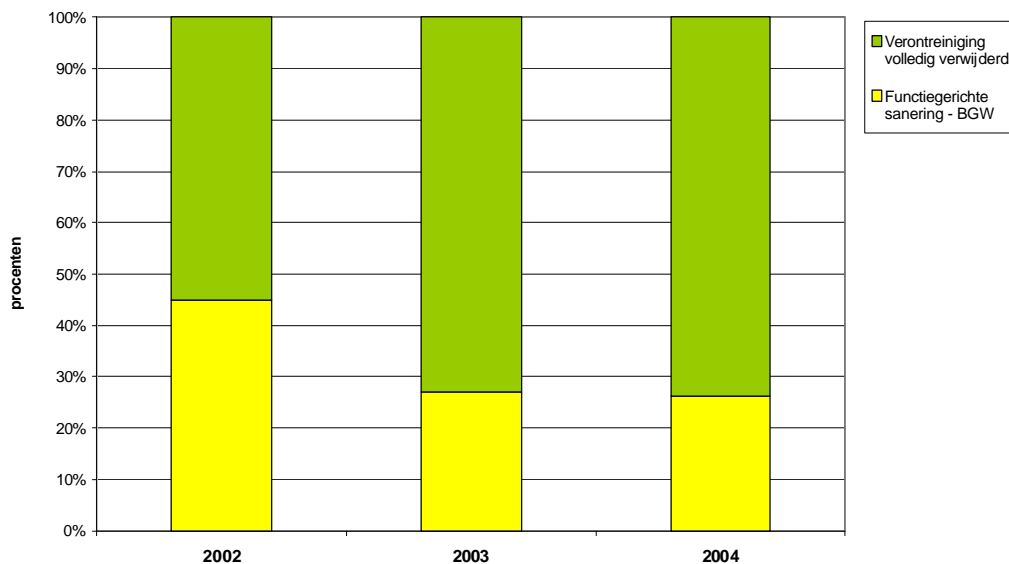
van de ruimtelijke en economische ontwikkeling uit hoofde van vervuilde waterbodems in veel mindere mate sprake is²³. De kosten voor waterbodems worden op dit moment ingeschat op € 4,6 miljard volgens de specifieke inventarisatie die in het kader van het landsdekkend beeld voor waterbodems in 2003 is uitgevoerd²⁴. Van diffuse bodemverontreiniging waren in 1997 weinig gegevens bekend. Het gaat veelal om immobiele verontreiniging (PAK en zware metalen), waarvan maar bij enkele gemeenten via bodemkwaliteitskaarten gegevens bekend waren. Van diffuse bodemverontreiniging in het landelijk gebied was er zo goed als geen beeld. Onder diffuse bodemverontreiniging zijn ook grootschalige bodemverontreiniging geschaard, zoals de Kempen, het verdrinken land van Saeftinghe, toemaakdekken in Utrecht, de tri en per-verontreiniging in het Gooise en de herstructurering van de glastuinbouw. Deze zijn wel in de huidige berekening van de totale kosten voor de bodemsaneringsoperatie meegenomen.

De asbestverontreiniging was in 1997 nog niet in beeld en daarom niet in de berekening van de uitvoeringskosten meegenomen.

De benodigde middelen voor bodemsanering nemen dus ondanks de extra kostenreductie eerder toe dan af. Er is geen verdere kostenreductie te verwachten op grond van verbeteringen van saneringstechnieken. Wel zijn nog besparingen mogelijk door optimale inzet van bestaande technieken en door schaalvoordelen, zoals gebiedsgericht grondwaterbeheer.

Uit de jaarverslagen bodemsanering over de jaren 2002 t/m 2004 (monitoringsrapportage) blijkt dat het aantal saneringen waarbij de verontreiniging in zijn geheel wordt weggenomen is toegenomen. In de onderstaande figuur wordt dit weergegeven²⁵.

Inzet bodemsaneringsvarianten in de bovengrond, 2002 - 2004
op basis van aantal saneringen bovengrond



23 Gereede grond voor groei, Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bodemsanering, maart 1997

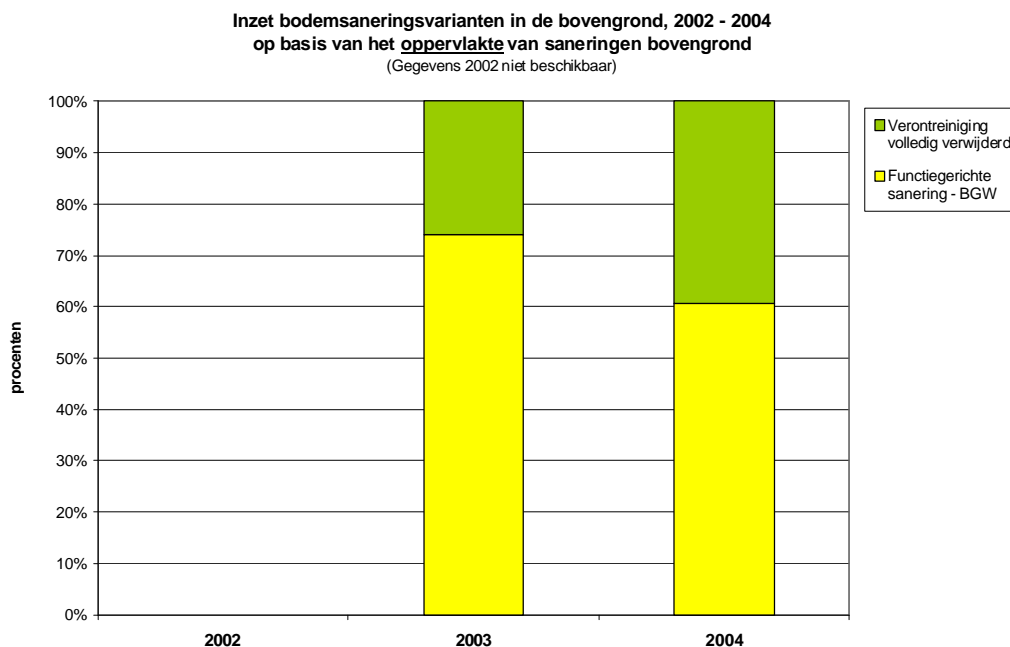
24 Inventarisatie werkvoorraad Landsdekkend Beeld Waterbodems, 29 augustus 2003, CSO, Bunnik

25 Jaarverslag bodemsanering over 2004, Een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering, mei 2005

Figuur 1 Inzet bodemsaneringvarianten in de bovengrond op basis van aantal saneringen voor 2002, 2003 en 2004. (bron: jaarverslag bodemsanering over 2004. Een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering, mei 2005).

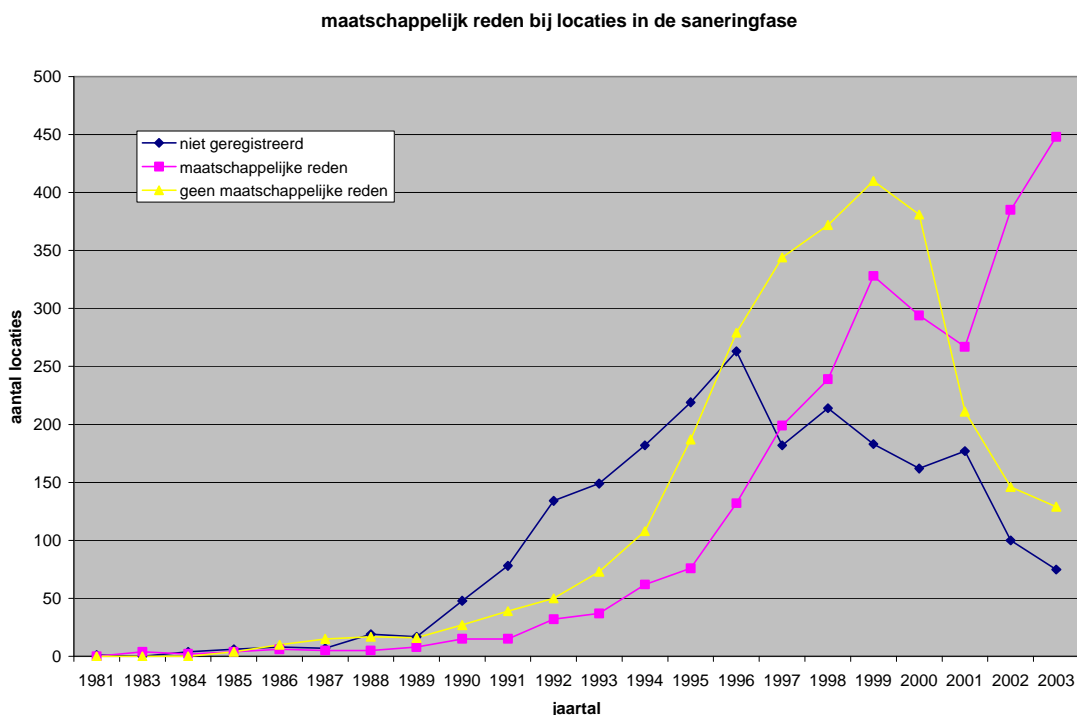
Deze cijfers zeggen niets over de oppervlakte die functiegericht wordt gesaneerd. Functiegericht saneren wordt juist veel toegepast op die locaties waar het gaat om grote oppervlakten. Vanuit de cijfers en de praktijk blijkt dat vaak bij kleine locaties en in het geval van woningbouw wordt gekozen voor een multifunctionele saneringsvariant. In het geval van kleine locaties is het vaak een kleine extra inspanning om de totale verontreiniging te verwijderen. Daarnaast wordt in het geval van woningbouw, met name gestuurd vanuit economisch oogpunt (verkoopbaarheid), ook vaak gekozen voor de multifunctionele saneringsvariant.

De onderstaande figuur laat zien dat met name de grotere oppervlakten via functiegericht saneren worden aangepakt.



Figuur 2 Inzet bodemsaneringvarianten in de bovengrond op basis van oppervlakte, 2003 en 2004 de gegevens van 2002 zijn niet beschikbaar. (bron: jaarverslag bodemsanering over 2004. Een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering, mei 2005).

In de onderstaande tabel wordt duidelijk dat in de loop der jaren steeds vaker om maatschappelijke redenen en minder vanuit milieuhygiënische redenen wordt gesaneerd. Voor een aantal locaties is niet geregistreerd wat de reden was voor sanering. In de onderstaande figuur is ook te zien dat vanaf 1997 (beleidsvernieuwing) een verdubbeling te zien van het aantal gesaneerde locaties om maatschappelijke redenen, terwijl saneringen om puur milieuhygiënische redenen sterk afnemen. Dat betekent dat saneringen steeds vaker worden opgepakt vanwege ontstane dynamiek in plaats van milieuhygiënische urgentie, waarbij het belang bij sanering niet alleen bij de overheid ligt maar ook vaak bij de marktpartijen.



Figuur 3 Toenemen van maatschappelijke redenen voor saneren
(bron: evaluatie bodemsanering, analyse Landsdekkend beeld, 3B Bodem en milieuBeleid, 2005)

Deze ontwikkeling wordt ondersteund door het vervangen van de urgentiesystematiek en de daaraan verbonden tijdstipbepaling door een criterium voor spoedeisend saneren. Dit nieuw ingevoerde saneringscriterium, aangekondigd in de Beleidsbrief bodem en opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bodembescherming, gaat uit van dezelfde principes als de urgentiesystematiek, maar is meer specifiek gericht op het wegnemen van risico's en een op deze aanpak toegespitste tijdstipbepaling van aanvang van de sanering. Is er geen spoedeisendheid, dan bepaalt de initiatiefnemer het tijdstip van saneren. In hoofdstuk 4 zal nader op de werking van het saneringscriterium worden ingegaan.

3.2.2 **Hoeveel geld heeft de overheid tot nu toe uitgegeven aan saneringen, hoeveel saneringen zijn er tot nu toe uitgevoerd en hoeveel saneringen en onderzoeken moeten nog worden uitgevoerd?**

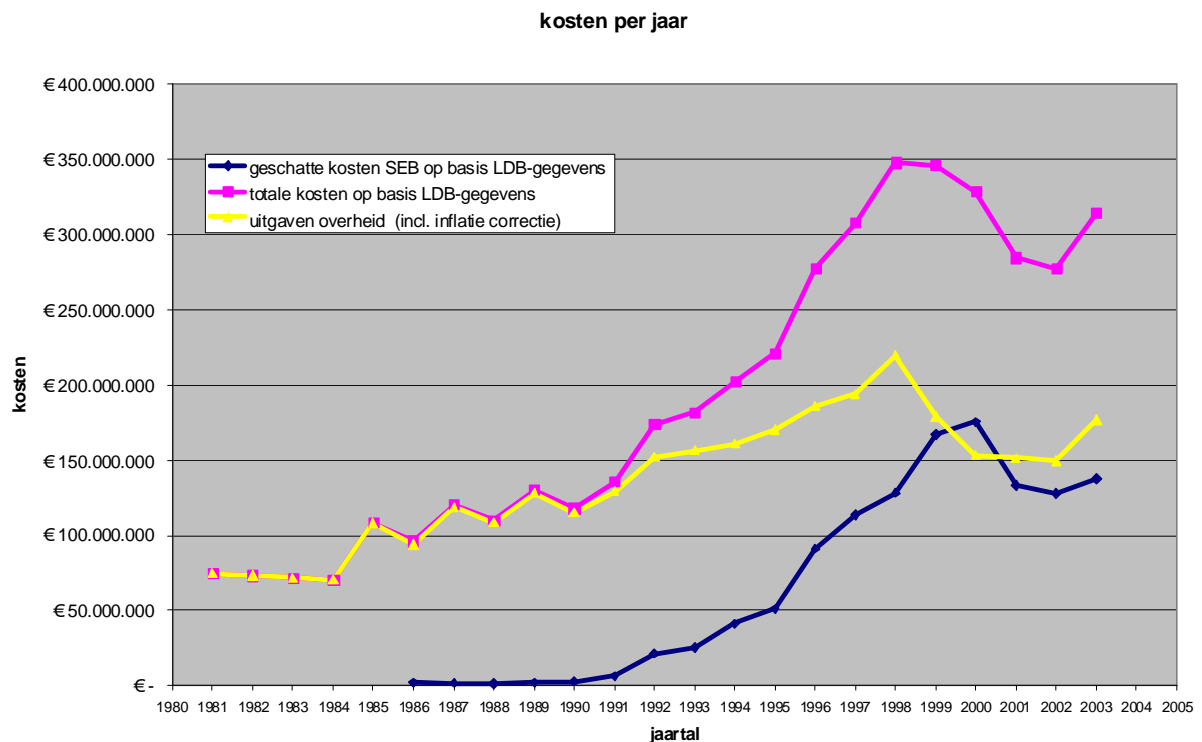
Hoeveel geld heeft de overheid tot nu toe uitgegeven aan saneringen?

Vanaf 1981 is door het rijk ongeveer € 3,14 miljard beschikbaar gesteld voor de bodemsanering. In de periode 1985 tot en met 1999 is in de financiering onderscheid gemaakt tussen projectfinanciering en

budgetfinanciering. In deze periode is circa 2 miljard voor de aanpak van bodemverontreiniging beschikbaar gesteld, waarvan 1 miljard aan projectfinanciering.

De kosten van saneringen door derden (saneringen in eigen beheer) zijn lang niet altijd gemeld bij de betreffende overheden. Door het ontbreken van volledige informatie omtrent de ingezette gelden bij sanering in eigen beheer is aan de hand van gemiddelde kosten geschat hoeveel de markt tot nu toe heeft bijgedragen aan bodemsanering. Op basis van de gegevens uit het landsdekkend beeld en uitgaande van de gemiddelde saneringskosten, hebben de saneerders in eigen beheer een bedrag tussen € 1,1 en € 1,4 miljard aan de bodemsanering besteed.

In totaal is dus tussen € 4,2 en € 4,5 miljard tot nu toe aan de bodemsanering besteed.



Figuur 4 Ontwikkeling van kosten van de bodemsanering per jaar (bron: evaluatie bodemsanering, analyse Landsdekkend beeld, 3B Bodem en milieuBeleid, 2005)

In de bovenstaande figuur is de ontwikkeling van de kosten van de bodemsanering in de tijd weergegeven. In de figuur is te zien dat vanaf het jaar 1989 de markt steeds een grotere bijdrage levert in de saneringskosten. De kosten van de overheid (Wbb en ISV) zijn gebaseerd op de gegevens uit de begrotingstukken van VROM aan de Tweede Kamer.

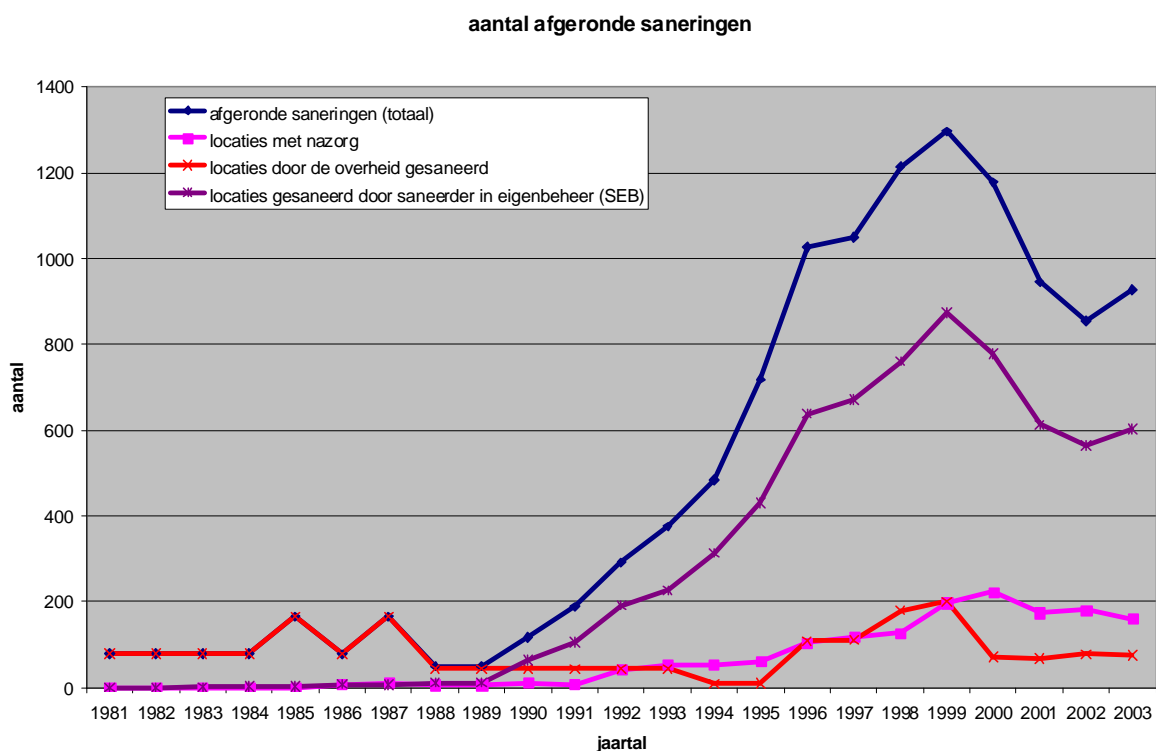
Hoeveel saneringen zijn er tot nu toe uitgevoerd?

Tot nu toe zijn er 16.352 locaties gesaneerd. Hiervan zijn 9852 locaties door saneerders in eigen beheer gesaneerd en 2025 locaties zijn door overheden aangepakt. Van 4515 locaties is de initiatiefnemer van de sanering niet in de systemen vastgelegd.

Opvallend is dat de kosten voor overheidssaneringen veel hoger zijn (€ 3,14 miljard voor aanpak van 2025 locaties), dan de kosten bij saneringen in eigen beheer. De kosten van de bodemsanering zijn sterk scheef verdeeld. Zo wordt 80% van het totale budget besteed aan 20% van het totaal aantal locaties. Nadere bestudering leert dat voor de aanpak van 1% (150-200 locaties) van de nu gesaneerde locaties de inzet van ruim een derde van het totale budget nodig was.

De ervaring leert dat de overheid eerder geneigd is urgente saneringen op te pakken in dicht bebouwd gebied of zeer technisch complexe projecten, dan de particulieren of niet-overheidsinstanties. Ook voelt de overheid zich vaak verantwoordelijk voor het opruimen van grootschalige verontreinigingen, waarbij maatschappelijke stagnatie dreigt te ontstaan zoals gasfabrieksterreinen. Dit zijn vaak dure saneringen in tegenstelling tot saneringen die worden opgepakt in het kader van een verbouwing of andere activiteiten en die vaak door een saneerder in eigen beheer worden aangepakt.

Het Rijk voelt een betrokkenheid bij de sanering van omvangrijke en complexe projecten, waarvoor veelal een budget nodig is dat uitgaat boven het meerjarenbudget van een individuele provincie of gemeente. 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. Voor de aanpak van deze gevallen wil het ministerie van VROM extra fondsen gaan werven en worden op dit moment de mogelijkheden binnen de Rijksbegroting onderzocht om extra middelen te genereren ten behoeve van de betreffende locaties.



Figuur 5 aantal uitgevoerde saneringen per jaar

(bron: evaluatie bodemsanering, analyse Landsdekkend beeld, 3B Bodem en milieuBeleid, 2005)

Het totaal aantal uitgevoerde saneringen blijft relatief constant over de jaren en schommelt rond de 1000 per jaar. Jaarlijks worden gemiddeld 70 tot 80 saneringen afgerond, die mede gefinancierd zijn met overheidsmiddelen (ISV en Wbb). De piek in de jaren 1998 tot en met 2000 wordt veroorzaakt doordat voorafgaand aan de introductie van de nieuwe financieringssysteem en meerjarenprogramma's veel bevoegde overheden reeds afgeronde projecten nu ook administratief hebben afgerond.

Hoeveel onderzoeken en saneringen moeten we nog uitvoeren?

Landsdekkend beeld (omvang van bodemsaneringsoperatie)

Vanaf het begin van de bodemsaneringsoperatie zijn schattingen gemaakt naar de omvang van de totale problematiek (zie onderstaande tabel). In de loop der jaren werd duidelijk welke bedrijfsmatige activiteiten hebben geleid tot mogelijke bodemverontreiniging. Op basis hiervan werden de ramingen van de totale omvang steeds naar boven bijgesteld. Tot het Interdepartementale beleidsonderzoek in 1997 zijn schattingen gebaseerd op extrapolaties van de tot dan toe bekende locaties met (mogelijk) bodemverontreiniging.

Tabel 2 Ontwikkeling in de verwachting van de omvang van de bodemsaneringsoperatie (aantallen) (bron: evaluatie bodemsanering, analyse Landsdekkend beeld, 3B Bodem en milieuBeleid, 2005)

Inventarisaties	Jaartal	Aantallen locaties		saneringskosten
		Verdacht	Te saneren	Miljard Euro
Ginjaar	1980	4200	350	0,45
Provinciale programma's	1984	6000	1600	0,9
Tienjarensceario	1989	505.000	110.000	22,7
Interdepartementaal beleidsonderzoek	1997	350.000 ²⁶	60.000/80.000 ²⁷	18,2 ²⁸

Om beter zicht te krijgen op de totale omvang van de bodemverontreiniging in Nederland, is de beleidsdoelstelling in het NMP3 geformuleerd om 'voor 2005 een landsdekkend beeld van de bodemverontreiniging van Nederland op te stellen'.

Om het landsdekkend beeld in kaart te brengen en in het bijzonder inzicht te krijgen in de locaties met een mogelijke puntbronverontreiniging, is door de bevoegde overheden een enorme inspanning geleverd. De volgende acties zijn door de bevoegde overheden uitgevoerd:

- Identificatie van alle verdachte locaties op landbodems, die potentieel ernstig verontreinigd of potentieel ernstig en urgent verontreinigd zijn.
- Voor de identificatie van de verdachte locaties zijn alle hinderwetarchieven in Nederland geïnventariseerd, Kamer van Koophandelbestanden bekeken en luchtfotoanalyses uitgevoerd.
- Gegevens van locaties waarvan bekend was dat onderzoek was uitgevoerd en/ of sanering zijn geverifieerd.
- Per locatie zijn onder andere gegevens vastgelegd over de ligging, de ernst en urgentie, de (mogelijke) verontreinigingsbron(nen), de vervolgactie op een locatie en het laatste onderzoeks/evaluatierapport²⁹ op de locatie.

Met de afronding van het project Het Landsdekkend Beeld in december 2004 kan worden vastgesteld dat nu voor het eerst gedetailleerd inzicht bestaat in de omvang van de bodemverontreinigingsproblematiek. Het landsdekkend beeld is gebaseerd op alle bij de overheid beschikbare informatie en geeft een onderbouwd inzicht in de spreiding en omvang van de bodemverontreiniging in Nederland.

Aantal verdachte locaties (locaties met een vermoeden van of bewezen bodemverontreiniging)

Op basis van de inventarisatie van het project Landsdekkend beeld blijkt het aantal verdachte locaties circa 615.000 te zijn, versus 350.000 ten tijde van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek in 1997. Dat betekent niet dat alle 615.000 locaties ook daadwerkelijk verontreinigd zijn of moeten worden gesaneerd, maar in het onderzoekstraject dat nog moet worden uitgevoerd moet duidelijk worden of de locatie ernstig verontreinigd, licht verontreinigd of helemaal niet verontreinigd is. Op basis van de

²⁶ De inschatting was dat hiervan 175.000 locaties ernstig en ernstig en urgent verontreinigd zijn

²⁷ Exclusief de aantallen en kosten voor de diffuse bodemverontreiniging en waterbodems. De kosten worden voor de diffuse bodemverontreiniging worden in 1997 ingeschat op € 11,8 miljard (26 miljard gulden) en 100 miljard gulden op jaarbasis.

²⁸ Dit is na de kostenreductie als gevolg van de voorgestelde beleidsvernieuwing. Zonder de beleidsvernieuwing bedragen de kosten € 45 miljard.

²⁹ Welke gegevens exact zijn vastgelegd staat beschreven in de bijlage 3 van de circulaire landsdekkend beeld fase 1 de werkvoorraad (november 2001) en de notitie 'de LDB-tabel'(juli 2003).

huidige ervaringen is de verwachting dat in veel gevallen sanering niet nodig zal zijn. Van de 615.000 locaties bestaat bij circa 425.000³⁰ locaties het vermoeden of is bewezen dat ernstige bodemverontreiniging aanwezig kan zijn of is en derhalve behoren deze locaties tot de werkvoorraad. Dat wil zeggen dat het locaties zijn waar nog vervolgacties in het kader van de Wet bodembescherming moeten worden uitgevoerd en mogelijk een sanering moet plaats vinden. Het resterende derde deel betreft locaties, waarvan het vermoeden bestaat of is bewezen dat er geen sprake is van (potentieel) ernstige bodemverontreiniging. Vervolgonderzoek in het kader van de Wet bodembescherming wordt bij deze locaties niet nodig geacht. Bij ongeveer 20% van de 425.000 (85.000 locaties) is sprake van een vermoeden of bewezen ernstige³¹ en urgente³² verontreiniging. In het onderstaande figuur wordt de totale werkvoorraad (425.000 locaties) geïllustreerd.

Figuur 6 Werkvoorraad 2004

(bron: evaluatie bodemsanering, analyse Landsdekkend beeld, 3B Bodem en milieuBeleid, 2005)



Hoeveel saneringen moeten we nog uitvoeren?

Op basis van de huidige stand van zaken per locatie, zoals is vastgelegd in het landsdekkend beeld en op basis van de ervaringgegevens over kansen van doorstroom van locaties met bepaalde kenmerken naar een vervolgfase in het onderzoeks-en saneringstraject verkregen uit het landsdekkend beeld, is een kosten en aantallenmodel ontwikkeld. Het kosten- en aantallenmodel doet een voorspelling van het aantal nog uit te voeren saneringen en de daaraan verbonden kosten. Het

30 Het betreft hier locaties waarvan de essentiële velden uit de landsdekkend beeld tabel zijn ingevuld. Bij een deel van de locaties in het landsdekkend beeld ontbreken deze. Bijvoorbeeld de ligging is niet altijd bekend omdat als gevolg van bombardementen uit de tweede wereld oorlog en de wederopbouw nadien het wegenpatroon dermate is veranderd dat de exacte ligging onbekend is. In de totale database ontbreken bij 93.465 locaties een of meer essentiële velden maar is toch sprake van een vermoeden of bewezen ernstige en urgente verontreiniging en zou er een vervolgactie nodig.

31 Van een ernstig bodemverontreinigingsgeval is sprake wanneer de bodem zodanig is of dreigt te worden verontreinigd dat de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor mens, plant of dier ernstig zijn of dreigen te worden verminderd. De interventiewaarden vormen de getalsmatige invulling van het concentratieniveau waarboven sprake is van ernstige bodemverontreiniging.

32 Een geval van ernstige bodemverontreiniging is urgent tenzij is aangetoond of aannemelijk is gemaakt dat er geen sprake is van een zodanig actueel risico dat de aangegeven criteria overschreden worden. Voor de aspecten mens en ecosysteem is sprake van een urgente sanering indien de actuele risico's voor de mens of het ecosysteem hoger zijn dan respectievelijk het maximaal toelaatbaar risico (MTR) en HC5, het concentratie niveau waarbij 50% van de organismen hinder ondervinden van de verontreiniging. Voor het aspect verspreiding is sprake van een actueel risico wanneer de verspreiding een toename van het verontreinigd bodemvolume geeft, indien deze op zichzelf zou staan, tot het oordeel ernstige bodemverontreiniging zou leiden. De urgentiebepaling vindt plaats op basis van het gebruik ten tijde van de beschikking.

kostenmodel deelt de werkvoorraad in 10 kostengroepen³³ van bedrijfsactiviteiten in en het onderzoeks- en saneringstraject in 4 stappen³⁴. Per kostengroep is per stap een kans op doorstroom naar de volgende stap in het onderzoek- en saneringstraject bepaald. Op basis van het kostenmodel wordt verwacht dat uiteindelijk 60.000 landbodemplacaties uit de werkvoorraad van 425.000 (423.945) placaties nog moeten worden gesaneerd. De totale kosten voor deze landbodemplacaties, inclusief de kosten voor aanpak van asbest in de bodem worden geraamd op circa € 16,4 miljard.³⁵

De bovenstaande cijfers kennen uiteraard een bandbreedte. De toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen waarbij functieveranderingen aanleiding tot sanering kan geven bepalen uiteindelijk de aard van de te nemen maatregelen en daarmee de kosten. Het maximale aantal te saneren placaties zal in ieder geval niet meer dan 80.000 placaties bedragen.

Hoeveel onderzoeken moeten we nog uitvoeren?

Van de werkvoorraad (425.000 placaties) bestaat voor 80% uit verdachte placaties, placaties die nog aan het begin staan van het gehele onderzoekstraject. Dat betekent dat er nog veel onderzoek nodig is. Het kostenmodel voorspelt dat op basis van een werkvoorraad van 425.000 ruim 370.000 historisch onderzoeken/oriënterend onderzoeken, 240.000 nader onderzoeken en 120.000 saneringsonderzoeken/saneringsplannen zouden moeten worden uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op welke wijze dit onderzoek uitgevoerd zal moeten worden.

3.2.3 Is op het moment sprake van voldoende medefinanciering en welke maatregelen zijn door de overheid getroffen om de mate van medefinanciering te verhogen?

Is op het moment sprake van voldoende medefinanciering?

Om de bijdrage uit de markt te kunnen duiden is gekozen voor het begrip 'de multiplier'. Het betreft dan de totale financiële inzet door de markt en de overheid (bijdrage uit de markt³⁶, Wbb en ISV) gedeeld door de bijdrage van de overheid (Wbb en ISV). De beoogde grootte van de multiplier is bepaald op grond van de volgende berekening³⁷: ten tijde van het interdepartementaal beleidsonderzoek in 1997 werd ervan uitgegaan dat voor de totale bodemsaneringsoperatie, rekening houdend met een kostenreductie van 50% (door functiegericht en kosteneffectief te saneren), circa € 18,2 miljard benodigd was. De totale werkvoorraad bodemsanering zou in 2023 gesaneerd danwel beheerst moeten zijn. Met de destijds beschikbare middelen € 4,5 miljard, zou het rijk dan slechts 25% van de totale kosten kunnen dragen. Deze berekening leidde tot een multiplier van vier, dit betekent dat 75% van de kosten van bodemsanering uit de markt moet worden gegenereerd. De multiplier geldt voor de gehele bodemsaneringsoperatie, over de gehele periode.

Om inzicht te verkrijgen in de ervaringen van de bevoegde overheden bij het 'vermarkten' van de bodemverontreinigingsproblematiek, is in opdracht van het ministerie van VROM een evaluatieonderzoek multiplier bodemsanering uitgevoerd³⁸. Over de periode 2000-2003 bedroeg de

33 Het gaat om de groepen: kleinschalig duur; kleinschalig goedkoop, grootschalig, chemische wasserijen, tanks, dempingen, brandstoffen en benzine, gasfabrieken, ubi999999 (diffuse bodemverontreiniging) en placaties met bedrijfsactiviteiten waarop voorhand geen ernstige bodemverontreiniging werd verwacht.

34 Het gaat daarbij om de stappen: verdacht (pHO)→ HO/OO, HO/OO→NO, NO→SO/SP en SO/SP→SA. HO=Historisch onderzoek, OO= oriënterend onderzoek, NO=nader onderzoek, SO=saneringsonderzoek, SP=saneringsplan, SA= sanering.

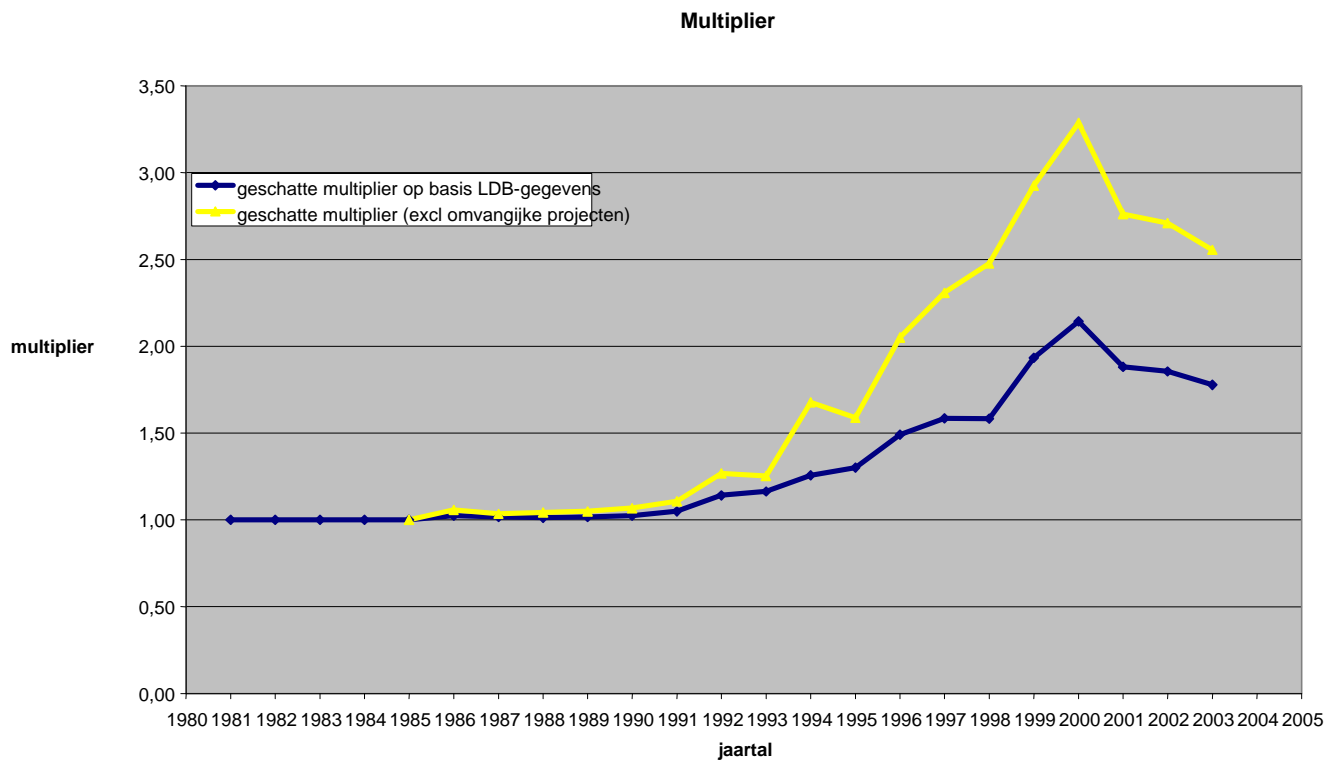
35 Voor verdere uitleg van kostenmodel en berekeningen wordt verwezen naar het onderliggende rapport 'evaluatie bodemsanering, analyse Landsdekkend beeld, 3B Bodem en MilieuBeleid, 2005

36 De bijdrage uit de markt is moeilijk vast te stellen omdat de financiële gegevens bij saneringen in eigen beheer niet altijd worden gemeld bij de overheden. Daarom is hier door de overheden een inschatting van de kosten gemaakt.

37 Tweede Kamer 2001-2002, 28 199, nr 1

38 Onderzoek Multiplier Bodemsanering, MMG Advies, mei 2005

gemiddelde multiplier 2,0 (gemiddelde bijdrage uit de markt van 50%). In 2004 bedroeg de gemiddelde multiplier 2,3. De ontwikkeling van de multiplier in de tijd is weergegeven in de onderstaande figuur³⁹. Op basis van de aangeleverde monitoringsgegevens door de bevoegde overheden en het landsdekkend beeld kan in het onderstaande figuur de stijging van de marktbijsdrage in de loop der jaren worden geïllustreerd. In de figuur is verder te zien dat de bijdrage vanuit de markt nog veel hoger ligt, bij het uitsluiten van de 10 miljoen+ (omvangrijke) projecten.



Figuur 7 De stijging van de marktbijsdrage in de loop der jaren
(bron: evaluatie bodemsanering, analyse Landsdekkend beeld, 3B Bodem en milieuBeleid, 2005)

Een multiplier van ongeveer 2 betekent dat er in toekomstige perioden tot 2030 een hogere multiplier zal moeten worden gerealiseerd, om over de gehele periode op de streefmultiplier van 4 (gemiddelde bijdrage uit de markt van 75%) uit te kunnen komen. Op basis van de meerjarenprogramma's bodemsanering verwachten de budgethouders in de periode 2005-2009 een multiplier van 2,6 te behalen. Daarbij wordt aangetekend dat juist in deze periode veel, door de overheid gefinancierd, onderzoek zal worden gedaan naar de locaties die vallen onder het saneringscriterium (spoedeisende locaties).

Uit een eerste analyse van de multiplier van de provincies, de vier grote steden en de overige bevoegde gemeenten afzonderlijk in de afgelopen periode 2000 – 2004 (Bron: Onderzoek Multiplier Bodemsanering, MMG Advies, 2005) blijkt dat de nieuwe bevoegde gemeenten (de 24 gemeenten die vanaf 2000 zijn toetreden tot het bevoegde gezag) over de periode 2000 – 2004 een gemiddelde multiplier van 3,82 hebben gerealiseerd. De provincies en de vier grote steden realiseerden over dezelfde periode een gemiddelde multiplier van respectievelijk 1,76 en 1,86. Het verschil wordt toegeschreven aan oude doorlopende verplichtingen, die nog voortkomen uit het vorige financieringsstelsel waarin bevoegde overheden fungeerden als vangnet voor saneringen die door niemand anders werden aangepakt. Bovendien hebben ze verplichtingen ten aanzien van

³⁹ De gegevens over de multiplier over 2004 waren onvoldoende ten tijde van opstellen van de figuur en daarom is 2004 niet in de figuur opgenomen.

waterbodems, voormalige stortplaatsen en gasfabrieken. Dat zijn relatief dure saneringen en meestal niet aantrekkelijk voor economische of ruimtelijke ontwikkelingen. De nieuwe bevoegde gemeenten zijn, op enkele uitzonderingen na, niet aan deze verplichtingen gebonden en konden daardoor relatief blanco starten. Verwacht mag worden dat de gemiddelde multiplier van de provincies en de vier grote steden toeneemt, naarmate de doorloop van oude saneringen uit het vorige financieringsstelsel in de komende jaren afneemt.

De rechtstreekse gemeenten, provincies en 4 grote gemeenten geven in het onderzoek diverse suggesties voor verbetering in de toekomst. De overheden geven daarmee aan dat ze het vertrouwen hebben en de middelen om in de toekomst een grotere bijdrage uit de markt te kunnen genereren. Het onderzoek 'Multiplier Bodemsanering'⁴⁰, is er tevens op gericht om verbeteringsmogelijkheden en ontwikkelperspectieven voor de toekomst te identificeren. Daarom wordt aansluitend aan dit onderzoek workshops georganiseerd met de bevoegde overheden, om de suggesties voor verbetering te bespreken. Daaruit kunnen eventueel nieuwe instrumenten worden ontwikkeld.

Als wordt gekeken naar het totale overheidsbudget en het totaal aan bestede middelen door de saneerders in eigen beheer, is een stijging van de gemiddelde bijdrage uit de markt te zien vanaf 1989 (met de introductie van het beginsel de vervuiler betaalt) van 25%, naar een gemiddelde bijdrage uit de markt van 50% in 2003. In 2004 is wederom een lichte stijging van de markt bijdrage te zien (multiplier gestegen van 2 naar 2,3⁴¹). Ondanks dat de bijdrage uit de markt geleidelijk stijgt is het gezien de aangegane verplichtingen in het verleden en het verschil in dynamiek bij verschillende segmenten, niet aannemelijk dat de bijdrage uit de markt binnen een zeer korte tijd zal stijgen tot 75%.

Op de langere termijn moet het wel mogelijk worden voor de bevoegde overheden om een grotere bijdrage dan 50% en zelfs 75% uit de markt te halen. De wet- en regelgeving biedt daarvoor ook steeds meer mogelijkheden. Door de komst van het saneringscriterium en afschaffing van de urgentiesystematiek⁴², wordt het mogelijk voor bevoegde overheden om een afweging te maken tussen risico's en de kosten van de te nemen maatregelen. Soms is het voor bevoegde overheden verstandiger en voordeliger om een aantal jaren te wachten met saneren (indien mogelijk) en tijdelijk te volstaan met tijdelijke beveiligingsmaatregelen. Uit een workshop als vervolg op het onderzoek Multiplier Bodemsanering blijkt dat bevoegde overheden van mening zijn dat het actief anticiperen op activiteiten van andere sectoren een belangrijke strategie is om de multiplier te vergroten. Dit kan volgens de overheden op verschillende manieren zoals:

- Het tijdig 'inbrengen' van bodemsaneringsgevallen in deze plannen.
- Het 'ombuigen' van deze plannen zodat ook bodemsaneringsgevallen erin vallen.
- Het mede creëren van plannen door denkend vanuit functies voor een gebied bodem te integreren in ruimtelijke ordening. In het algemeen wordt door de bevoegde overheden gezegd, hoe meer ruimte en tijd, hoe hoger de multiplier. Dit betekent dat je in sommige gevallen ook de multiplier kunt verhogen door tijd te kopen, bijvoorbeeld via tijdelijke maatregelen in samenhang met het stimuleren van bredere ontwikkelingen. Belangrijk daarbij is wel dat de informatie en kennis over bodemverontreiniging in een vroeg stadium in het planproces op een bruikbare manier wordt ingebracht.

De haalbaarheid van de bodemsaneringsoperatie is onder andere afhankelijk van de hoogte van de bijdrage uit de markt. In hoofdstuk 4 zal verder worden ingegaan op de haalbaarheid van de geformuleerde doelstellingen.

Welke maatregelen zijn door de overheid getroffen om de mate van medefinanciering te verhogen?

40 Onderzoek Multiplier Bodemsanering, MMG Advies, 2005

41 Jaarverslag bodemsanering, - Een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering - mei 2005

42 In ex ante evaluatie zal verder worden ingegaan op de bedoelde risicobenadering (saneringscriterium).

Sinds 1997 zijn een groot aantal financiële en juridische instrumenten onderzocht en ontwikkeld door het rijk, ter vergroting van de marktdynamiek en ter verbreding van het draagvlak voor saneren door bodemsanering te integreren in maatschappelijke processen. Voorbeelden daarvan zijn de bedrijvenregeling (subsidieregeling), beleid kostenverhaal, mandaatregeling. Alle onderzochte en ingezette financiële en juridische instrumenten zijn in deze evaluatie terug te vinden in hoofdstuk 2.

Met de beschikbare juridische en financiële instrumenten hebben overheden de middelen in handen om binnen de geldende regels naar eigen inzicht voortvarend te werk te gaan. De bevoegde overheden kunnen bijvoorbeeld bedrijven verplichten te saneren, en daarbij subsidie verlenen wanneer voldaan wordt aan de criteria. Door vastleggen en publiceren van het beleid is er meer duidelijkheid over de toepassing van bevel en kostenverhaal.

3.2.4 Wat is het effect van het overdragen van bevoegdheden van het rijk aan bevoegde overheden en verdeling van verantwoordelijkheden ten behoeve van bodemsanering?

Uit het jaarverslag bodemsanering over 2004 (monitoringsrapportage) blijkt dat het nieuwe financieringsstelsel heeft bijgedragen tot meer samenwerking tussen de overheden en marktpartijen bij de aanpak van bodemverontreiniging. Het is voor de overheden makkelijker geworden om met marktpartijen samen te werken en de sanering gezamenlijk te financieren. De projectontwikkelaars en investeerders zijn ook bereid om geld uit te geven aan het schoonmaken van de bodem, zodat ze daarna de door hen beoogde bestemming van het gebied kunnen realiseren. Het risico bij deze samenwerkingsverbanden tussen overheden en marktpartijen ligt nog wel vaak bij de overheden.

Door de omslag van projectfinanciering naar prestatieafspraken beschikken de bevoegde overheden over en zijn verantwoordelijk voor de inzet van Wbb-en ISV middelen en de inzet van financiële en juridische instrumenten. De bevoegde overheden hebben beter zicht op de locatie specifieke omstandigheden en zijn daardoor beter in staat om de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten.

Uit het onderzoek 'toetsing van ruim 300 bodemsaneringsgevallen'⁴³ uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM, blijkt dat bij de overdracht van taken en dossiers aan 'nieuwe bevoegde overheden' soms leidt tot stagnatie. Dat heeft verschillende oorzaken, zoals het gebruik maken van andere systemen door de bevoegde overheden, geringe ervaring met bodemsanering bij gemeenten, andere belangen die bij gemeenten spelen (bijvoorbeeld in verband met een bouwproject) of dat de gemeentelijke organisaties nog niet voldoende zijn toegerust op de nieuwe bodemtaken.

Uitvoeringsorganisatie Bodem+

Door decentralisatie van bevoegdheden aan provincies en gemeenten bestaat de kans op versnippering van kennis op het gebied van bodem. Om de kennis over bodem te behouden en de bevoegde overheden te ondersteunen bij de uitvoering van bodemsanering en bodembeheer, is door het ministerie van VROM de uitvoeringsorganisatie Bodem + in het leven geroepen. Deze uitvoeringsorganisatie is ondergebracht bij het agentschap SenterNovem van het ministerie van Economische Zaken. De uitvoeringsorganisatie Bodem+ is op 1 januari 2005 van start gegaan. De uitvoeringsorganisatie wordt gevormd door medewerkers, vanuit het voormalig Service Centrum Grond (SCG), een deel van de medewerkers van de afdeling Sturing Bodemsanering Operatie (SBO) van het ministerie van VROM en een deel van InfoMil (sectie bodem). Het doel van Bodem+ is om

⁴³ Toetsing van ruim 300 bodemsaneringsgevallen, Royal Haskoning en DHV, maart 2005

vanuit één loket de uitvoering van bodembeleid en – beheer te ondersteunen door middel van een praktijkgerichte vertaling van beleid, de introductie van instrumenten en het vervullen van een vraagbaakfunctie. Ook geeft Bodem+ aan het ministerie van VROM beleidsadviezen aan en feedback op beleidsvoornemens vanuit de kennis die zij heeft van de uitvoeringspraktijk. De uitvoeringsorganisatie Bodem+ zal de bevoegde overheden o.a. bijstaan bij inzet juridisch instrumentarium, bouwstoffenbesluit, opstellen meerjarenprogramma's

3.2.5 Hoe is gestuurd op kwaliteit van bodemsanering en is voldoende toezicht uitgeoefend op kwaliteit?

Uit onderzoeken van de VROM Inspectie⁴⁴ blijkt dat de uitvoering van toezicht landelijk gezien is verbeterd. Het merendeel van de bevoegde overheden heeft vooruitgang geboekt bij de uitoefening van toezicht op saneringen in eigen beheer. Ook wordt er vaker toezicht gehouden. Van bijna 80% van de gestarte saneringen is in 2002 een veldcontrole uitgevoerd. In 2000 was dit 46%. Ook de kwaliteit van het toezicht is verbeterd. De onafhankelijkheid van het toezicht door de invoering van functiescheiding is nu vrijwel overal gewaarborgd. Er is meer menskracht voor de uitvoering van het toezicht beschikbaar en de kwaliteit van de veldcontroles is verbeterd. De bevoegde overheden leggen hun bevindingen meer schriftelijk vast en treden voortvarender op tegen saneerders die in gebreke blijven. Ondanks de geboekte vooruitgang is het ministerie van VROM van mening dat de kwaliteit van de uitvoering, toezicht en handhaving verdere verbetering behoeft. Ter verbetering van de kwaliteit van de uitvoering heeft de minister van VROM in samenwerking met andere overheden en marktpartijen een pakket aan maatregelen ontwikkeld, dat invulling geeft aan de wens om de kwaliteit van de bodemsanering te borgen.

Dit pakket bestaat naast maatregelen die al in 1997 zijn ingevoerd, uit maatregelen die in het Kabinetsstandpunt van 16 januari 2002 zijn aangekondigd en maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de rapportage van de VROM Inspectie (Bodem In Zicht II in 2004).

De onderstaande maatregelen zijn in 1997 ingevoerd.

Monitoring

Naast de verantwoording van de budgetten die voor de meerjarenprogramma's zijn verstrekt is er een monitoringssysteem opgezet op grond waarvan jaarlijks door elke bevoegde overheid geïventariseerd kan worden wat de voortgang van de bodemsaneringsoperatie als geheel is. Deze monitoringsgegevens worden voor verschillende doeleinden gebruikt: het jaarverslag bodemsanering van de staatssecretaris van VROM aan de Tweede en Eerste Kamer, de Milieubalans en de Milieuverkenning van het RIVM, voortgangsverlagen van de bevoegde overheden aan hun gemeenteraden en provinciale staten, voortgangsverslagen van de bevoegde overheden aan het ministerie van VROM, diverse studies en onderzoeken over de bodemsaneringsoperatie (o.a. de scenariostudies van het RIVM)

Het gros van de monitoringsgegevens wordt door de bevoegde overheden al vastgelegd tijdens de uitvoering van de reguliere taken rondom bodemsanering. Door deze gegevens één keer per jaar te verzamelen en dan daarna voor verschillende doeleinden te gebruiken blijft de (administratieve) lastendruk zo beperkt mogelijk. Bovendien vormen de monitoringsgegevens de basis voor de voortgangsverslagen op grond waarvan regelmatig voortgangsgesprekken tussen het ministerie en de bevoegde overheden kunnen plaatvinden.

⁴⁴ 'Bodem in Zicht en Bodem in Zicht II', 2001 en 28 juni 2004, VROM Inspectie-onderzoek

Het ministerie van VROM heeft de ontwikkeling ondersteund van de bouw van een geautomatiseerd systeem waarmee bijna alle bevoegde overheden thans werken. Dat heeft naast een kostenbesparend effect vooral tot gevolg gehad dat er een forse uniformeringsslag is gerealiseerd in niet alleen gegevensdefinities maar ook in de werkwijze van bevoegde overheden. Het ministerie van VROM heeft verder de SIKB ondersteund in het vaststellen van een protocol voor gegevensuitwisseling tussen geautomatiseerde systemen waardoor de geautomatiseerde uitwisseling van data tussen diverse betrokkenen (overheden, (bodem)onderzoeksbureaus, laboratoria, etc) sneller, goedkoper en betrouwbaarder kan verlopen.

Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodem (SIKB)

Ten behoeve van de beleidsvernieuwing en het borgen van kwaliteit is ook de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodem in het leven geroepen. Deze stichting is een samenwerking tussen het departement, de andere overheden en het uitvoerend bedrijfsleven. De stichting stelt protocollen en beoordelingsrichtlijnen voor het verrichten van laboratoriumonderzoek, het uitvoeren van veldwerk (monsterneming) en milieukundige begeleiding. Deze beoordelingsrichtlijnen zijn de basis voor de certificering van bedrijven. Deze aanpak geeft garanties voor de kwaliteit van de uitvoering van de bodemsanering door bedrijven. Voor de overheden worden zogenaamde normbladen ontwikkeld. Deze normbladen bieden handvatten voor de kwaliteitsborging van de processen van de overheid. Een kwaliteitsverbetering kan worden gerealiseerd door de ontwikkeling van een uitvoeringsmethodiek voor adequaat toezicht op bodemsanering. Vanuit het ministerie van VROM (DG Milieu in overleg met de VROM-Inspectie) is aan de SIKB opdracht gegeven om het adequaat niveau van toezicht en handhaving te beschrijven en vast te leggen en ook de implementatie daarvan bij de bevoegde overheden te ondersteunen. Verder legt SIKB in haar beoordelingsrichtlijn voor milieukundige begeleiding de voorwaarden vast waaronder een milieukundig begeleider toezicht houdt tijdens de sanering.

De onderstaande maatregelen werden aangekondigd in het Kabinetsstandpunt van 2002.

Wetwijziging ten behoeve van versterken van handhaving

In het aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bodembescherming⁴⁵ zijn voorschriften opgenomen die de handhaving versterken. Deze voorschriften hebben betrekking op het melden van afwijkingen van het saneringsplan en het tussentijds rapporteren bij langdurige saneringen, het feit dat handhaving zich naast degene die saneert (de opdrachtgever) ook direct kan richten op de feitelijke uitvoerder. Ook wordt het evaluatierapport wettelijk verplicht gesteld en zal de bevoegde overheid hierop ter instemming moeten beschikken. De bevoegde overheid heeft de mogelijkheid gekregen voor het vragen van financiële zekerheidsstelling. Verwacht wordt dat deze wetwijziging medio 2005 in werking zal treden.

Borging van de kwaliteit van adviseurs (Kwalibo)

Een wettelijke regeling voor kwaliteitsborging van bodem-intermediairs is in voorbereiding. Deze regeling steunt op drie pijlers; het stellen van kwaliteitseisen aan werkzaamheden, functies en personen en aan de organisatie (functiescheiding). Voor de bevoegde overheden komt de verplichting om besluiten te baseren op adviezen en rapporten van erkende intermediairs met een kwaliteitscertificaat. Indien bij herhaling door een intermediair niet wordt voldaan aan gestelde kwaliteitseisen voorziet de certificatieregeling in het intrekken van het certificaat. Zie verder hetgeen over milieukundig begeleider werd opgemerkt onder SIKB.

Afspraken met bevoegde overheden t.a.v. adequaat niveau toezicht en handhaving

Ieder bevoegd gezag heeft een toezichts- en handavingsplan opgesteld. Over de inzet en de vergoeding voor het apparaat ten behoeve van toezicht en handhaving, zijn met de overheden afspraken gemaakt. Door SIKB wordt een normblad opgesteld waarin het adequaat niveau van toezicht en handhaving is uitgewerkt en vastgelegd. De aanbevelingen uit dit normblad zullen in 2005 bij ieder bevoegd gezag geïmplementeerd worden.

Onafhankelijk toezicht op bevoegd gezag door VROM-Inspectie

Ten behoeve van de waarborging van de kwaliteit van de uitvoering van de bodemsanering en uitvoering van de regelgeving op het gebied van bodem, zal de VROM-Inspectie deze blijven beoordelen en periodiek daar een rapport over uitbrengen.

De onderstaande maatregelen zijn genomen naar aanleiding van het rapport Bodem In Zicht II van de VROM Inspectie.

Deskundigheid van opdrachtgever vergroten

Om de deskundigheid van de opdrachtgever te vergroten is vanuit het ministerie van VROM de bundeling van opdrachten gestimuleerd bij grotere organisaties. Dit naar aanleiding van de goede ervaringen die zijn opgedaan met 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. Nu wordt gewerkt aan een efficiënte bundeling van technische en financiële expertise voor saneringen in het Midden- en Kleinbedrijf door de oprichting van het Bodemcentrum. Dit is een initiatief van de koepels van het bedrijfsleven om bedrijven een fullservice te kunnen bieden op het gebied van bodemsanering.

Bodem+

Bovendien is per 1 januari 2005 de Uitvoeringorganisatie Bodem + operationeel. Zoals eerder aangegeven adviseert Bodem + adviseert individuele bevoegde overheden over de uitvoering van al hun taken als bevoegd gezag Wet bodembescherming. Ook adviseert Bodem+ het ministerie van VROM bij beleidsadviezen en op beleidsvoornemens vanuit de kennis die zij heeft vanuit de uitvoeringspraktijk.

Bodemloket

Door het tot stand komen van het landsdekkend beeld bodemverontreiniging in 2004 (en digitaal is vastgelegd) is aan de belangrijkste basisvoorwaarde voldaan om derden te kunnen informeren over mogelijk bodemverontreiniging. Door het verdrag van Aarhus zijn de overheden bovendien ook verplicht om die informatie beschikbaar te stellen. Enkele bevoegde overheden hebben hun gegevens al via internet toegankelijk gemaakt. Via het portal Bodemloket.nl zullen medio 2005 de landsdekkend beeld gegevens van zeker de helft van de bevoegde overheden toegankelijk worden. Te verwachten is dat de overige bevoegde overheden in de loop der tijd zullen volgen.

Van het openbaar maken van de gegevens worden veel voordelen verwacht;

- Burgers en bedrijven zullen veel beter en sneller van informatie kunnen vergaren over bodemkwaliteit. Dat is in ieder geval al belangrijk om een ieder inzicht te geven in de kwaliteit van de eigen woon- of werkomgeving. Bovendien is het een waardevolle bijdrage ten behoeve van het nemen van beslissingen over transacties van grond, woningen en bedrijfsgebouwen.
- Doordat het eenvoudiger wordt om kennis te nemen van de kwaliteit van de bodem zullen er ook meer mensen 'meekijken' naar de gegevens. Eventuele onvolkomenheden zullen

daardoor eerder opvallen en gecorrigeerd worden. Dat zal een positieve invloed hebben op de kwaliteit van het beeld van de (mogelijke) bodemverontreiniging.

- Provincies en gemeenten zullen ten slotte minder ambtelijk capaciteit behoeven in te zetten voor het verstrekken van feitelijke informatie aan burgers en bedrijven. Hierdoor is meer capaciteit beschikbaar voor advisering, begeleiding, toezicht en handhaving.

3.3 Beantwoording van de hoofdvraag koerswijziging 1997

Hierboven zijn de effecten van de ingezette maatregelen en instrumenten beschreven. Voor een groot deel zijn de verwachte doelstellingen in 1997 uitgekomen. Zo is door functiegericht en kosteneffectief saneren zelfs een hogere kostenreductie opgetreden dan verwacht. In plaats van de verwachte 35% tot 50% leidt de huidige uitvoeringspraktijk tot een kostenreductie van 70%.

Tevens is in de loop der jaren een duidelijke verhoging (van 25% in 1989 tot 50% in 2003 en 56% in 2004) van de medefinanciering uit de markt te zien. De bijdrage uit de markt is nog niet in alle gevallen 75% zoals gewenst, maar heeft een stijgende lijn.

Door invoer van een nieuw financieringsstelsel (participatief stelsel), introductie van nieuwe financieringskaders Wbb en ISV door programmatische aanpak, heeft het rijk beoogd de overheden de middelen in handen te geven, zodat zij sneller tot uitvoering van de bodemsanering over kan gaan.

Uit het jaarverslag bodemsanering over 2004 (monitoringsrapportage) blijkt dat het nieuwe financieringsstelsel inderdaad heeft bijgedragen tot meer samenwerking tussen de overheden en marktpartijen bij de aanpak van bodemverontreiniging, alhoewel het risico bij deze samenwerkingsverbanden tussen overheden en marktpartijen nog wel vaak bij de overheden ligt.

Ter verbetering van de kwaliteit van de uitvoering heeft de minister van VROM in samenwerking met andere overheden en marktpartijen een pakket aan maatregelen ontwikkeld, dat invulling geeft aan de wens om de kwaliteit van de bodemsanering te borgen. Uit onderzoeken van de VROM Inspectie blijkt dat de uitvoering van toezicht landelijk gezien lichtelijk is verbeterd, maar dat toezicht en handhaving nog wel verdere verbetering behoeft. De benodigde maatregelen daartoe zijn genomen en zullen in de loop van 2005 geïmplementeerd worden.

Mede door intensivering van particuliere investeringen wordt gestreefd naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek binnen 25 jaar door de bodem geschikt te maken voor het maatschappelijk gewenste gebruik.

Uit het landsdekkend beeld komt naar voren dat nog 60.000 locaties gesaneerd moeten worden. Het totaal aantal saneringen varieert de afgelopen jaren tussen 900 en 1200 per jaar. Als van het huidige saneringstempo wordt uitgegaan, kan pas in 2065 de bodemsaneringsoperatie worden afgerond⁴⁶. De doelstelling van het Ministerie van VROM is nog steeds om de bodemsaneringsoperatie vóór 2030 te kunnen afronden.

Om de problematiek te beheersen moeten nadere prioriteiten worden gesteld. De risicobenadering is daarbij een hulpmiddel. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de wijze waarop de doelstellingen uit het NMP gerealiseerd kunnen worden door precisering van de doelstellingen.

⁴⁶ Bron, Scenario's bodemsaneringsoperatie, RIVM, juni 2005

4 Verkenning van de haalbaarheid van de doelstellingen van het bodemsaneringsbeleid

4.1 Inleiding

Aanleiding

In hoofdstuk 3 zijn de in 1997 aangekondigde beleidswijzigingen beschreven en worden de ingezette maatregelen, instrumenten en effecten van deze beleidsvernieuwing behandeld. Uit dat hoofdstuk komt naar voren dat de beleidsdoelstelling 'beheersen van de bodemsaneringsproblematiek binnen 25 jaar door de bodem geschikt te maken voor het maatschappelijk gewenst gebruik' niet haalbaar is. Om de problematiek te beheersen zullen nadere prioriteiten moeten worden gesteld.

In de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 7 april 2005⁴⁷, wordt inzicht gegeven in de nadere precisering van de verantwoordelijkheden en doelstellingen van het rijk. In het voorliggende hoofdstuk 4 zal nader worden ingegaan op de effecten daarvan in termen van haalbaarheid van de doelstellingen.

Doelstelling

In dit hoofdstuk is als hoofdonderzoeksvraag opgenomen of de doelstellingen (genoemd in de brief van 7 april 2005) ten aanzien van de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie haalbaar zijn binnen de gestelde termijnen qua aantallen saneringen en benodigde financiële middelen .

Opzet rapport

Paragraaf 4.2 geeft een beknopte samenvatting van de doelstellingen van het beleid zoals deze in de brief van 7 april 2005 zijn vastgelegd en legt de verbinding met de hoofdvraag die hier aan de orde is. De conclusies die voortvloeien uit dit deel van de verkenning zijn tevens in dit hoofdstuk opgenomen. De daaropvolgende paragraaf 4.3 en 4.4 geven een beschrijving van de voor deze verkenning meest relevante aspecten voor de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie: de financiën (wat zijn de beschikbare financiële middelen voor bodemonderzoek en –sanering in de toekomst) en de normstelling (hoe zal binnen het bodembeleid omgegaan worden met risico's en met normstelling).

In paragraaf 4.5 wordt ingegaan op de hoofdvraag of de doelstellingen van het bodemsaneringsbeleid haalbaar zijn binnen de gestelde termijnen. Tevens worden de consequenties beschreven ten aanzien van het kader waarbinnen de operatie is uit te voeren.

4.2 Doelstellingen en hoofdvraag

4.2.1 Doelstellingen

De hoofdlijn van de brief van 7 april 2005 is dat in de toekomst een nog scherper onderscheid zal worden gemaakt tussen situaties waar sprake is van risico's bij het huidig gebruik van de bodem die leiden tot de constatering dat er met spoed gesaneerd moet worden en situaties waarbij die risico's pas ontstaan op het moment dat er sprake is van een verandering in het gebruik van de bodem. Het belangrijkste criterium bij het afwegen van de prioriteitstelling voor de aanpak van gevallen van spoedeisende bodemsanering is risico's voor de volksgezondheid. De drie doelstellingen zijn:

4. Voor die locaties waarvan nu al bekend is dat ze spoedeisend zijn gezien het huidige gebruik, geldt dat deze locaties in 2015 gesaneerd zijn dan wel dat tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn getroffen. Het betreft 1200 bekende locaties.
5. Voor de gevallen waarvan nog niet op locatieniveau is vastgesteld dat ze spoedeisend zijn (omdat er nog geen onderzoek is gedaan), maar waarvoor op basis van kennis van

⁴⁷ Kamerstuk 2004-2005, 28199, nr 11

vergelijkbare situaties moet worden aangenomen dat ze wel degelijk spoedeisend zullen zijn, geldt dat ze voor 2015 onderzocht zijn. Daarnaast geldt eveneens dat er ten minste tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn genomen of gebruiksbepalingen zijn opgelegd of dat een sanering heeft plaatsgevonden indien nodig. De saneringen dienen bij voorkeur voor 2015 te zijn begonnen. Het betreft 13.000 locaties.

6. Voor de situaties waar pas sprake is van risico's als er een ander (gewenst) gebruik gerealiseerd wordt, is op landelijk niveau niet aan te geven wanneer een sanering moet plaatsvinden omdat op landelijk niveau niet bepaald wordt wanneer de functieverandering plaatsvindt. Dat bepalen burgers, bedrijven en lagere overheden. Dat er met die locaties 'ooit' iets moet gebeuren (saneren of beheersen) is echter zeker. Wannéér er met dit laatste type locaties iets moet gebeuren is niet op voorhand aan te geven. Dat kan vóór en ná 2030 zijn. Het betreft dan 44.000 locaties. Hier is het dus niet de einddatum van belang, maar gaat het erom te waarborgen dat de bodemkwaliteit geschikt is voor het gewenst gebruik op het moment dat de functie gerealiseerd wordt.

4.2.2 Hoofdonderzoeksvraag

De hoofdvraag die in deze verkenning aan de orde komt is:

Zijn de doelstellingen ten aanzien van het bodemsaneringsbeleid zoals hierboven geformuleerd haalbaar?

Bij de behandeling van deze vraag zal tevens aan de orde komen welke eisen dat stelt aan het kader waarbinnen de bodemsaneringsoperatie zich afspeelt. In het bijzonder zal daarbij aandacht worden besteed aan de beschikbaarheid van financiële middelen en aan de normstelling ten aanzien van bodemkwaliteit.

Het Ministerie van VROM heeft het RIVM opdracht gegeven om een model te ontwikkelen dat de bodemsaneringsoperatie beschrijft en om scenario's te ontwikkelen waarmee aan de hand van diverse sturingsmogelijkheden de haalbaarheid van de bodemsaneringsoperatie kan worden onderzocht. Het doel daarvan is om een instrument te realiseren waarmee inzicht kan worden verkregen in (externe) factoren die de haalbaarheid van de operatie beïnvloeden en mogelijk een aangrijpingspunt kunnen zijn voor sturing. Het model steunt op een aantal basisgegevens zoals:

- de gegevens uit de inventarisatie landsdekkend beeld bodemverontreiniging (aantal verdachte en onderzochte locaties, type verontreinigingsbron, fase van onderzoek/sanering, etc)
- kengetallen uit het rapport analyse landsdekkend beeld bodemverontreiniging (voor de raming van het aantal uit te voeren onderzoeken en saneringen en voor de kosten van de saneringsoperatie)
- gegevens over benodigde en beschikbare (ambtelijke) ondersteuningscapaciteit
- gegevens over doorlooptijden van diverse typen onderzoek en sanering (zoals verkregen uit expertmeetings)

Het model maakt het mogelijk om aan de hand van een aantal sturingsparameters diverse scenario's door te rekenen. De sturingsparameters zijn als het ware de knoppen waaraan gedraaid kan worden. Sturingsparameters zijn o.a.: het overheidsbudget, de investeringen in bodemsanering door derden, de doorlooptijd, de voor de saneringsoperatie beschikbare tijd, etc. Met het door het RIVM ontwikkelde model zijn verschillende (beleids)scenario's doorgerekend die inzicht geven in de haalbaarheid van de bodemsaneringsoperatie in termen van tijd en geld. Hierdoor kunnen vragen beantwoord worden als: Wat is het effect van een verhoging c.q. verlaging van het beschikbare overheidsbudget voor bodemsanering? Hoeveel (overheids)middelen zijn er nog nodig voor afronding van de operatie? Uiteindelijk is er voor gekozen om in deze fase vier sets van scenario's te ontwikkelen:

1. Continuering huidige praktijk
De eerste set scenario's "huidige praktijk continueren" beschrijft hoe de bodemsaneringsoperatie zich verder zal ontwikkelen als variabelen als de omvang van de werkvoorraad, het beschikbare rijksbudget, de medefinanciering door derden etc niet veranderen.
2. Ambities bodembeleidsbrief
De tweede set scenario's "ambitie bodembeleidsbrief" gaat in op de in de brief van 7 april geformuleerde doelstelling ten aanzien van de aanpak van "alleen" de spoedeisende gevallen.
3. Extra overheidsimpuls
In de derde set scenario 's wordt aandacht besteed aan de mogelijke effecten van een verhoogde inzet van rijksmiddelen.
4. Stedelijke prioriteit.
De vierde en laatste set van scenario's beschrijft de gevolgen voor de bodemsaneringsoperatie als geheel wanneer een sterke prioriteit wordt gelegd op de aanpak van bodemverontreiniging in het stedelijk gebied. Daar is de meeste kans op (mede)financiering van bodemsanering vanuit de markt .

4.3 Financiering bodemsanering

4.3.1 Inleiding

Deze paragraaf besteedt aandacht aan het financiële kader waarbinnen de bodemsaneringsoperatie zich afspeelt. De elementen die behandeld zullen worden zijn:

1. De financiële middelen die de rijksoverheid de komende jaren in bodemsanering investeert (paragraaf 4.3.2).
2. De beschikbare financiële middelen van derden: welke verwachtingen zijn er ten aanzien van de mate waarin "de markt" bodemsanering zal (mede)financieren in de toekomst (paragraaf 4.3.3)

4.3.2 Beschikbare financiële middelen van de rijksoverheid

Beschikbare en toegekende budgetten tot 2010

Voor de periode 2005 t/m 2009 is circa 1 miljard euro beschikbaar aan financiële middelen van de rijksoverheid. Het gaat daarbij om middelen die voor het belangrijkste deel ter beschikking gesteld worden aan provincies en gemeenten. De geldstroom van het rijk naar de lagere overheden loopt vooral (voor ca € 870 miljoen) via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en de bijdrageregeling Wet bodembescherming. Deze middelen zijn aan de provincies en aan 29 grote en middelgrote steden ter beschikking gesteld ten behoeve van de uitvoering van hun meerjarenontwikkelingsprogramma's ISV en meerjarenprogramma's Wbb. Aan deze programma's is een aantal eisen gesteld. De belangrijkste eis hier heeft betrekking op de prestaties die provincies en gemeenten zullen leveren bij de uitvoering van de programma's. In het verleden stuurde zowel de lagere overheden als het rijk vooral op 'projectniveau'. In de praktijk bleek dat erg inflexibel, werkte het stagnatie in de hand en de kosten voor de overheid werden er door vergroot. In de praktijk hebben zich twee veranderingen voorgedaan:

1. Het rijk heeft meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden neergelegd bij de lagere overheden. Dit gebeurde vanuit de notie dat daar het meer adequate niveau voor de planning en uitvoering van de bodemsaneringsoperatie ligt.

2. Provincies en gemeenten zijn bodemsaneringsactiviteiten op een manier gaan programmeren die meer ruimte biedt om flexibel in te kunnen spelen op wijzigende omstandigheden.

Daarnaast is natuurlijk de eis blijven bestaan dat provincies en gemeenten verantwoording moeten kunnen afleggen over de wijze waarop ze omgegaan zijn met de aan hen ter beschikking gestelde middelen. Ze moeten kunnen aantonen dat ze daar doelmatig mee zijn omgegaan. De planning en verantwoording van prestaties op bodemsaneringsgebied worden sinds een paar jaar vastgelegd in zogenaamde bodemprestatie-eenheden (bpe's). Dat is een optelsom van bij een sanering aangepakt m² verontreinigd oppervlak, m³ verontreinigde grond en m³ verontreinigd gesaneerd grondwater. Deze maat is om verschillende redenen geïntroduceerd. In de eerste plaats geeft dit het beste overallbeeld van geleverde prestaties. Een voor de hand liggende maat als het aantal afgeronde projecten is ongeschikt omdat er heel kleine en heel omvangrijke projecten zijn. Ook maten als 'alleen' m² gesaneerd oppervlakte of 'alleen' m³ gereinigde grond zijn onbruikbaar omdat er in oppervlak kleine saneringen zijn waarbij de bodem tot grote diepte is verontreinigd en er zijn in oppervlak grote saneringen die niet tot grote diepte verontreinigd zijn. De gekozen 'bodemprestatie-eenheden' bieden als combinatiemaat een zeer redelijk totaalbeeld van de geleverde prestaties. De eis die aan provincies gesteld is in het kader van de budgettoekenning is dat het aantal bpe's dat zij voornemens zijn te realiseren in redelijke verhouding staat tot het budget dat aan hen ter beschikking wordt gesteld. Om provincies de mogelijkheid te geven om maximaal in te kunnen spelen op ontwikkelingen binnen hun eigen gebied en om hen zo veel mogelijk eigen keuzes te laten maken is aan hen in het kader van de budgettoekenning voor de meerjarenprogramma's géén expliciete eis gesteld over prioriteit ten aanzien van spoedeisende gevallen. Eén en ander neemt niet weg dat spoedeisendheid ook voor provincies en gemeenten een belangrijk criterium is. Over deze prioriteitsstelling zal in de loop van dit jaar een nadere afspraak met de budgethouders gemaakt worden.

Het resterende deel van de financiële middelen van de rijksoverheid komt ten goede aan de bodemsaneringsoperatie via de Bedrijvenregeling, de sanering van NS-terreinen (SBNS) en kennisontwikkeling en – verspreiding en uitvoeringskosten.

Daarnaast zullen zowel het rijk als provincie vanuit andere kaders geld in bodemsanering investeren. Dat doen zij met name vanuit de rol van eigenaar van grond. Voor provincies en gemeenten geldt daarnaast dat het ook voorkomt dat zij vanuit andere bronnen geld in bodemsanering investeren indien zij dit vanuit een gewenste ruimtelijke ontwikkeling erg belangrijk vinden. Er zijn geen cijfers voorhanden over hoe omvangrijk deze investeringen zullen zijn. Deze investeringen worden overigens gezien en geteld als middelen van derden.

Financiële middelen van 2010 tot 2030

De financiële middelen van de rijksoverheid voor na 2010 zijn nog niet vastgelegd in begrotingen. De jaarlijkse hoogte zal afhangen van politieke prioriteitsstelling. Uitgaande van de in het NMP3 in het vooruitzicht gestelde 10 miljard gulden voor de bodemsaneringsoperatie en uitgaande van de beschikbaar gestelde middelen sinds die tijd is vanaf 2010 met een jaarlijks bedrag voor bodemsanering te rekenen van circa 150 miljoen euro.

Overheidsmiddelen na 2030

Door de precisering van de doelstelling van het bodemsaneringsbeleid heeft het jaar 2030 zijn betekenis verloren als zijnde de datum waarna er geen bodemsaneringsactiviteiten meer zullen zijn. De datum heeft nog wel betekenis als de datum wanneer de door het rijk in het vooruitzicht gestelde middelen voor de bodemsaneringsoperatie (de 10 miljard gulden uit het NMP3) naar verwachting

uitgeput zullen zijn. Dit impliceert dat na 2030 er vanuit de rijksoverheid geen financiële middelen meer beschikbaar zijn voor de dan nog (zeker) uit te voeren bodemsaneringsactiviteiten.

Financieringsinstrumenten

Ondersteuning van de bodemsaneringsoperatie vindt thans plaats via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), de bijdrageregeling Wbb (ten behoeve van vooral bodemsanering in het landelijk gebied) en de bedrijvenregeling. Mede naar aanleiding van de positieve ervaringen met het ISV, heeft het kabinet het voornemen een Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) te introduceren. De rijksmiddelen voor bodemsanering in het landelijk gebied zullen dan via het ILG ter beschikking worden gesteld. Met het invoeren van het ILG is de budgettaire ruimte niet verruimd maar de mogelijkheden worden vergroot om het beheer en de eventuele sanering van de bodem beter af te stemmen op andere ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen binnen een gebied. De verwachting is dat dit een positief effect zal hebben op het aantal saneringen en op medefinanciering van derden.

Bijzondere kosten: nazorg bij bodemsaneringslocaties

De nieuwe wettelijke saneringsdoelstelling is functiegericht, volstaan kan worden met zoveel mogelijk beperken van blootstelling aan en verspreiding van verontreiniging. Dat kan inhouden dat er maatregelen uiteenlopend van langdurige monitoring tot grondwaterreiniging nodig zijn, dat de aangebrachte voorzieningen worden onderhouden en zonodig vervangen. Ook bij saneringen die in het verleden niet multifunctioneel konden worden uitgevoerd vanwege de technische beperkingen of hoge kosten zijn er nog gevallen waarvoor nazorgactiviteiten nodig zijn.

De kosten voor dit soort activiteiten zijn meegenomen in de modellen waarmee de kosten voor de aanpak van de werkvoorraad berekend zijn. De praktijk leert echter dat er niet altijd in voldoende mate rekening gehouden wordt met nazorgkosten. Een deel van het budget van provincies en gemeenten gaat daarom toch op aan niet geïncalculerde nazorgkosten. Dit verkleint de omvang van de budgetten die beschikbaar zijn voor onderzoek, sanering en beveiligingsmaatregelen. Om hoeveel kosten het gaat is overigens niet bekend. Gezien het vaak langdurige karakter van de nazorgkosten, dwingt dit onderwerp tot nadere bezinning over (overheids-)financiering na 2030.

In paragraaf 3.2.1 wordt nader ingegaan op de vraag welke saneringsdoelstellingen er in de praktijk nagestreefd worden.

4.3.3 Beschikbare financiële middelen van derden

Achtergrond

In het kabinetsstandpunt uit 2002 over de beleidsvernieuwing bodemsanering⁴⁸ was vastgelegd dat er voor de bodemsaneringsoperatie, zoals die toentertijd gedefinieerd werd, een bedrag aan overheidsmiddelen beschikbaar was van 10 miljard gulden. Bij een toen geraamde omvang van de werkvoorraad van 40 miljard gulden, werd geconcludeerd dat 30 miljard gulden door de markt te genereren was. Zo werd voor de bodemsaneringsoperatie als geheel een multiplier van vier als streefcijfer geformuleerd.

De cijfers

Uit de jaarverslagen bodemsanering van de afgelopen jaren valt te destilleren dat de markt niet meer dan € 150 miljoen per jaar in bodemsanering investeert.

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 199, nr. 1

In de periode 2000 t/m 2004 is landelijk gezien een multiplier van 2,1 gerealiseerd. Dat wil zeggen dat er naast elke euro vanuit rijksmiddelen door derden een bedrag van 1 euro en 10 cent is geïnvesteerd. Dit cijfer blijft ver achter bij de doelstelling. In hoofdstuk 3 (evaluatie ex post) is hier reeds op ingegaan.

In dit verband is de vraag relevant wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de mate waarin derden in de toekomst in bodemsanering zullen investeren en wat overheden kunnen doen om deze investering te stimuleren. In het voorjaar van 2005 is geïnventariseerd welke ideeën daarover leven bij bodemsaneringsdeskundigen bij provincies en gemeenten. Hoewel zij op een aantal punten verschillen van mening, zijn er ook een groot aantal punten waar zij gelijkloend over denken.

Samengevat is hun mening:

1. Als meest bepalend wordt gezien dat het beheer van de bodem, en dus ook bodemsanering, aansluit bij ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen in een gebied. Hoe eerder bij planvormingsprocessen wordt aangesloten hoe beter het mogelijk is om hetzij de kosten van de sanering te verminderen, hetzij om meer medefinanciering te bewerkstelligen.
2. Bij de aanpak van verontreinigde locaties zou meer gekozen moeten worden voor het kopen van tijd (v.w.b. het uitvoeren van saneringsmaatregelen aansluiten bij optredende dynamiek in een gebied en niet zelfstandig initiatieven nemen) en inbrengen van bodembeheer- en sanering in gebiedsgericht beleid (opschalen qua ruimte).
3. Derden die in bodemsanering willen investeren schrikken vaak minder van de hoogte van de kosten als wel van allerlei juridische procedures en eventuele doorloop van aansprakelijkheden na afronding van een sanering. Op het eerste punt zou een vereenvoudiging van regelgeving moeten plaatsvinden. Op het tweede punt zouden ook de bevoegde overheden meer risico's moeten durven aan te gaan. Een goede regeling voor de aanpak van de verontreiniging van specifiek de ondergrond zal positief werken.
4. Het bodemsaneringsbeleid heeft behoefte aan stabiliteit. Hoe goed beleidsveranderingen ook bedoeld c.q. noodzakelijk zijn, ze leiden bijna altijd tot uitstel van beslissingen om bodemverontreiniging aan te pakken. Dat wordt nog versterkt door het feit dat veranderingen de laatste jaren altijd tot versoepelingen hebben geleid. Wachten loont daardoor.
5. In het kader van Bever zijn diverse aanvullende financiële en juridische instrumenten bedacht om de bodemsaneringsoperatie te stimuleren. Provincies en gemeenten hebben niet het gevoel dat deze instrumenten als zodanig een belangrijke bijdrage leveren of kunnen leveren aan de medefinanciering. Initiatieven die leiden tot bodemsanering ontstaan om geheel andere redenen dan de beschikbaarheid van dit soort instrumenten. Het Besluit Uniforme Saneringen levert bijvoorbeeld wel een kortere proceduretijd op, maar geen verhoging van de multiplier.
6. De bedrijvenregeling wordt wel als een belangrijke aanwinst gezien. Voorwaarde is wel dat het instrument consequent ingezet en gehandhaafd wordt.

De verschillen komen naar voren op de volgende punten:

1. Provincies zoeken oplossingen in een brede gebiedsgerichte aanpak. Gemeenten leggen meer de nadruk op het grijpen van kansen die zich vanuit de markt aandienen. Achtergrond van dit verschil is dat provincies meer met statische locaties van doen hebben die ze moeten zien te dynamiseren terwijl gemeenten veel meer geconfronteerd worden met autonome dynamiek in hun stad.
2. Provincies, die nu een relatief lage multiplier realiseren denken dat ze de medefinanciering kunnen verbeteren. Gemeenten zijn wat pessimistischer. Zij zien wel degelijk verbeterpunten maar zij realiseren zich ook dat velen van hen zich in de eerste meerjarenprogrammaperiode dat ze nu bevoegd gezag bodemsanering zijn, zich vooral hebben geconcentreerd op dynamische locaties. In de toekomst zullen zij zich ook meer op statische locaties (met minder

kans op medefinanciering) moeten richten. Dit zeker als zij invulling moeten gaan geven aan het met voorrang aanpakken van spoedeisende locaties bij huidig gebruik.

Hoewel een exacte inschatting van de ontwikkeling van de multiplier niet te maken is kan toch wel de conclusie getrokken worden dat, op landelijk niveau gezien een stijging van de multiplier tot de mogelijkheden behoort. Belangrijk spanningsveld dat wordt gevoeld door de bevoegde overheden is dat vanwege de medefinanciering zij zoveel mogelijk willen aansluiten bij dynamiek en aan de andere kant willen zij prioriteit leggen bij spoedeisende locaties bij huidig gebruik. Deze twee opties zijn echter niet met elkaar in strijd, want ook bij spoedeisende gevallen mag bij een gedegen aanpak van het risico de verdere sanering worden uitgevoerd op het meest optimale moment.

4.4 Normen en saneringscriterium

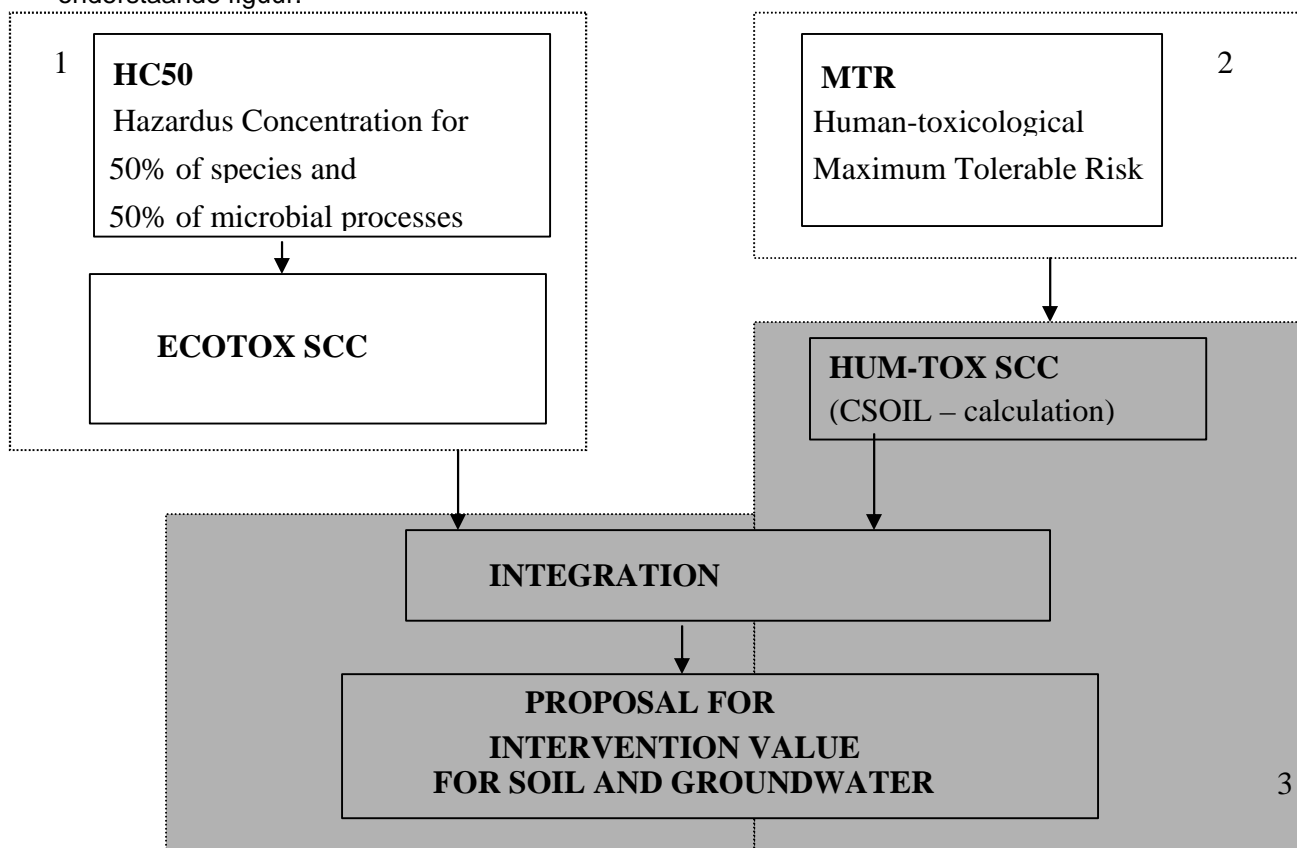
4.4.1 Inleiding

Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken hoe om te gaan met verontreinigde bodem en de daarbij ontstane risico's af te wegen is een normenstelsel ontwikkeld. Hieronder wordt ingegaan op het huidige normenstelsel en wordt een vergelijk gemaakt met de Nederlandse afwegingssystematiek ten opzichte van andere Europese landen. Ten slotte wordt ingegaan op de methodiek van het saneringscriterium.

4.4.2 Het huidige normenstelsel

De interventiewaarden zijn het uitgangspunt om te bepalen of bij bodemverontreiniging sprake is van onacceptabele risico's voor mens of ecosysteem. Bij overschrijding daarvan is sprake van een ernstig geval van bodemverontreiniging. Het bevoegd gezag Wbb legt dit in een beschikking vast en bepaalt of er sprake is van urgentie. Nadat is bepaald of er sprake is van humane, ecologische of verspreidingsrisico's wordt de saneringsdatum vastgesteld waarbij er onderscheid wordt gemaakt in zeer urgent (de sanering moet binnen 4 jaar na het moment van beschikking zijn gestart) en urgent (de sanering moet binnen 5-10 jaar zijn gestart of uiterlijk voor 2015).

De interventiewaarden zijn generiek en gebaseerd op een ecologische pijler en een humane pijler. Zie onderstaande figuur.



Figuur 1 Stappen die leiden tot voorstellen voor interventiewaarden voor bodem en grondwater (1, Posthumus et. al., 1998; 2 Janssen et al., 1998; 3 RIVM rapport no 711701005) Bron: *Kreule P ; Swartjes FA, 1998*

De ecologische pijler gaat uit van bescherming van soorten en ecologische processen. De humane pijler gaat uit van het Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR) en de humane blootstelling als gevolg van bodemgebruik. De blootstelling wordt berekend met het door het RIVM ontwikkelde model CSOIL. Zowel in de grenswaarden voor blootstelling als in het blootstellingsmodel zijn veiligheidsmarges opgenomen.

4.4.3 Vergelijking Nederland met andere Europese landen

Vergelijking van de Nederlandse interventiewaarden met vergelijkbare risicogrenzen in andere Europese landen, laat zien dat de Nederlandse normen in het algemeen tot de soepelere normen behoren (zie tabel 1). Dit komt vooral door de verschillen in het Maximaal Toelaatbaar Risico, het relatief soepele scenario voor humane blootstelling en de relatief soepele ecologische beschermingsgrens (50% bescherming) (zie tabel 2). Ten opzichte van landen die ecologie niet als beschermingsdoel hanteren is de Nederlandse interventiewaarde in sommige gevallen juist strenger.

Tabel 1: soil clean-up levels for residential land use for various countries

Contaminant (mg/kg.dm)												Minimum	Maximum
	Flanders ¹	Netherlands	Germany ²	France	Sweden	Norway	Great-Britain + plant ⁴	Great-Britain – plant ⁵	Canada	Switzerland	U.S.A.		
Arsenic	110	55	50	37	15	2	20	20	12		22	2	110
Cadmium	6	12	20	20	0.4	3	8 ⁶	30	10	20	37	0.4	37
Chromium	300	380	400	130 ³	120	25	130	200	64		100000	25	100000
Copper	400	190		190	100	100			63	1000 ⁷	3100	63	3100
Mercury	15	10	20	7	1	1	8	8	6.6		23 ¹⁰	1	23
Lead	700	530	400	400	80	60	450	450	140	1000 ⁸	400	60	1000
Nickel	470	210	140	140	35	50	50	75	50		1600	35	1600
Zinc	1000	720		9000	350	100			200	2000 ⁹	23000	100	23000

1: soil degree named Vlarebo from 8 juli 2002

2: values applicable as national legislation for 'wirkungspad Boden-Mensch' (exposure path soil – humans)

3: chromium total

4: residential area with vegetable garden

5: residential area without vegetable garden

6: 1/2/8 mg/kg.dm related to the soil clean-up levels at respectively pH 6, 7, 8. The clean-up level of 8 mg/kg.dm was used in this comparison.

7: 1000/4 related to the soil clean-up level as total concentration and soluble concentration. The clean-up level of 1000 mg/kg.dm was used in this comparison.

8: 1000/0.1 related to the soil clean-up level as total concentration and soluble concentration. The clean-up level of 1000 mg/kg.dm was used in this comparison.

9: 2000/5 related to the soil clean-up level as total concentration and soluble concentration. The clean-up level of 2000 mg/kg.dm was used in this comparison.

10: 23/6.1 describes the chlorinated mercury and organic-mercury. The clean-up level of 23 mg/kg.dm was used in this comparison.

Bron: Provoost, J, C. Cornelis (VITO) en F. Swartjes (RIVM), concept 2005.

Tabel 2: summary of which key elements are involved in the different legislative frameworks of various countries

Element	Country	Flanders	Netherlands	Germany	France	Sweden	Norway	Great-Britain	Canada	Switzerland	U.S.A.
Triggering remedial actions		0	0	0		0					
Triggering further research needs		0		0	0	0	0	0	0	0	0
Differentiation between land use types		0		0	0	0		0	0	0	0
Protection of human health		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Protection of the environment		0	0			0	0		0		
Protection of groundwater and surface water						0	0		0		

Bron: Provoost, J, C. Cornelis (VITO) en F. Swartjes (RIVM), concept 2005.

Er is veel variatie in de opbouw van interventiewaarden en in het bepalen van de noodzaak tot sanering tussen de verschillende Europese landen. Daarnaast zijn er ook verschillen in de ondersteunende risicomodellen. Dit leidt tot grote verschillen in kosten van bodemsanering en -beheer. In het kader van de Europese Soilstrategy is het denkbaar dat uiteindelijk een harmonisatie zal plaatsvinden van de verschillende benaderingen. Dit kan ertoe leiden dat Nederland haar normen en de onderliggende risicomodellen moet aanpassen. Omdat Nederland, ondanks het meenemen van ecologische risico's, één van de soepelere benaderingen heeft, kan dit betekenen dat de normstelling strenger wordt.

4.4.4 Saneringscriterium

De methodiek van het saneringscriterium is een afwegingsproces, waarin humane, ecologische en verspreidingsrisico's beoordeeld en gewaardeerd worden. Enerzijds leidt het tot een strenge aanpak (als dat echt nodig is), anderzijds tot flexibiliteit en het versterken van dynamiek bij de aanpak (als de risico's dat toelaten).

Het saneringscriterium onderscheidt 2 of 3 stappen:

- In de eerste stap wordt bepaald of een verdacht geval van bodemverontreiniging *ernstig* is (>interventiewaarde),
- In de tweede stap wordt een *standaard*-beoordeling gedaan, gerelateerd aan functie, lokale omstandigheden en aard van de verontreiniging (onacceptabel risico)
- De derde stap bevat een nadere beoordeling van het geval; deze stap is optioneel en wordt alleen uitgevoerd wanneer aannemelijk is dat een nadere beoordeling op de locatie kan leiden tot een ander oordeel over de spoedeisendheid.

Binnen deze stappen bestaan drie sporen: humane risico's, ecologische risico's en verspreidingsrisico's. Het RIVM zal een risicoolbox opstellen om op uniforme wijze de risico's in kaart te brengen.

- De beoordeling van *humane* risico's gaat grotendeels volgens de huidige SUS- beoordeling.
- Het *ecologische* spoor richt de aandacht op de onherstelbare aantasting van het ecosysteem (niet individu). Het systeemdenken vereist een zekere grootte van oppervlak, van onbedekt-zijn (geen bedrijfsterreinen, infrastructuur en binnenstedelijk gebied) en robuustheid van het bodemleven.
- Het *verspreidings*spoor gaat uit van een hoeveelheidscriterium; hierbij is de gedachte dat als een pluim die zich in de afgelopen dertig jaar beperkt heeft verspreid (< 6.000 m³), dit in de nabije toekomst ook doet. Dit uitgangspunt is gebaseerd op lokale waarneming. Uit de cijfers van het LandsDekkendBeeld blijkt dat de (grotere) pluimen 95% van de totale omvang aan grondwaterverontreiniging veroorzaken. Met dit volumecriterium is dan ook het belangrijkste deel van de problematiek in beeld. De kwetsbare objecten binnen het bereik van de pluim kunnen de spoedeisendheid van de aanpak bepalen.

Met het saneringscriterium scheidt het rijk een kader voor het beoordelen en aanpakken van de zogenaamde spoedeisende gevallen. De bevoegde overheid (provincie of gemeente) past het criterium toe en bepaalt wat de meest gewenste aanpak is. Het bedrijfsleven (of een andere initiatiefnemer) krijgt de kans om gebruik te maken van dynamiek, mits de risico's worden geminimaliseerd. De regelgeving geeft daarmee ruimte aan acceptabele oplossingen (in tijd en intentie).

Aandachtspunten overgang naar Saneringscriterium

De overgang van de huidige beoordelingssystematiek naar het saneringscriterium kent een aantal aandachtspunten:

1. Het saneringscriterium is nog niet geïmplementeerd. Dat roept de vraag op hoe moet worden omgegaan met de locaties die zijn beschikt op basis van de vigerende ernst, urgentie- en tijdstipbepaling.
Wanneer al een beschikking ernst en urgentie (artikel 37 Wbb) is genomen en de bevoegde overheid een uitstel van de sanering wenselijk acht, moet rekening worden gehouden met de beperkingen die er vanuit juridisch oogpunt zijn bij het nemen van nieuwe beschikkingen. Op basis van een advies van de landsadvocaat is een notitie opgesteld waarin juridische mogelijkheden en beperkingen worden geschetst om af te wijken van een eerder getroffen beschikking. Daarbij is uitgegaan van de nu geldende circulaire tijdstipbepaling die dient ter uitvoering van de bestaande urgentiesystematiek.
2. Locaties met onaanvaardbare risico's worden zo spoedig mogelijk aangepakt. Voor 2015 worden deze locaties in kaart gebracht en wordt de aanpak vastgelegd in een beschikking. Wanneer er sprake is van een goede aanpak van de risico's, mag voor de verdere aanpak uitstel worden verleend, zodat gewacht kan worden totdat de sanering kan samengaan met maatschappelijke of ruimtelijke ontwikkelingen. Er zullen dan wel beheersmaatregelen en gebruiksbeperkingen nodig zijn in de tussenliggende periode. Een mogelijk knelpunt is dat (te) snel voor uitstel wordt gekozen met een te beperkte aanpak van risico's. Deze vragen om controle en handhaving, leggen daarmee een beslag op het ambtelijk apparaat. Daarnaast bestaat het gevaar dat wordt uitgeweken naar "schone" grond omdat dit goedkoper en sneller is. Dit is echter goed tegen te gaan door het vastleggen van het beleid van het bevoegd gezag in bv. bodembeheerplannen.

3. Als er geen sprake is van spoedeisendheid, bepaalt de initiatiefnemer (overheden of derden) zelf wanneer hij gaat saneren. Het bevoegd gezag maakt keuzes waar saneringen plaatsvinden, afhankelijk van gewenste ontwikkelingen en de in een gebied gewenste kwaliteit. Om te zorgen dat de gebiedskwaliteiten in de gemeenten volgens dezelfde principes worden vastgesteld, is de VNG in samen met andere partijen, waaronder het ministerie van VROM, een project gestart om een handreiking op te stellen voor het invullen van lokale ambities voor bodemkwaliteit. Dit project maakt onderdeel uit van het Uitvoeringsprogramma Bodembeleidsbrief. Met de handreiking lokale ambities voor bodemkwaliteit wordt een te grote diversiteit voorkomen.

4.5 Haalbaarheid bodemsaneringsoperatie

4.5.1 De doelstellingen toegelicht

Uit de evaluatie van de beleidsvernieuwing bodemsanering 1997 blijkt dat het behalen van de NMP3-doelstelling voor de bodemsaneringsoperatie in 2030 niet haalbaar is zonder een op risico's gerichte aanpak die past binnen de veranderende denkbeelden voor het milieu- en bodembeleid (zie o.a. Nuchter omgaan met risico's⁴⁹). In de brief van de staatssecretaris van milieubeheer⁵⁰ aan de Tweede Kamer van 7 april 2005 is een nadere invulling gegeven aan de verantwoordelijkheden en doelstellingen van het rijk. In paragraaf 4.2 is van deze doelstellingen een samenvatting opgenomen.

De aantallen landbodemplaatjes die bij de drie doelstellingen van dat beleid horen en de op basis van de huidige uitvoeringspraktijk geraamde saneringskosten zijn als volgt:

1. Locaties waarvan middels een voorliggende beschikking bekend is dat ze gezien het huidige gebruik spoedeisend moeten worden gesaneerd: circa 1200. Geraamde saneringskosten: € 340 miljoen⁵¹
2. Locaties waarvan geraamd is dat ze spoedeisend zijn maar die nog niet op locatieniveau aangewezen kunnen worden. De sanering van deze circa 13.000 locaties is geraamd op circa 3,5 miljard.
3. Locaties waarbij er sprake kán worden van spoedeisendheid indien functieverandering optreedt: circa 44.000. Geraamde saneringskosten: € 12,6 miljard.

In totaal wordt geschat dat de bodemsaneringsoperatie voor wat het aantal te saneren of te beheersen locaties rekening moet houden met een aantal van 58.000, afgerond 60.000.

Een nadere toelichting bij bovengenoemde cijfers:

- A. De geraamde saneringskosten voor de gehele bodemsaneringsoperatie bedragen 16,4 miljard euro⁵². Bij deze raming geldt dat:
 - a. geen rekening is gehouden met mogelijke toekomstige kostenbesparingen;
 - b. geen rekening is gehouden met 'besparingen op de korte termijn' door het nemen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen in plaats van saneringen en 'extra kosten op de langere termijn' omdat er ná tijdelijk maatregelen alsnog een sanering moet plaatsvinden en er ondertussen een verdere verspreiding van verontreiniging kan

⁴⁹ Nota VROM, januari 2004

⁵⁰ Kamerstuk 2004-2005, 28 199 en 30 015, nr 11

⁵¹ Dit bedrag van 340 miljoen is exclusief de geraamde extra kosten in verband met de eventuele aanwezigheid van asbest. Dat geldt ook voor de 3,5 miljard voor de 13.000 zeer urgente locaties die nog niet op locatieniveau aangewezen kunnen worden.

⁵² Dit bedrag is inclusief de extra kosten in verband met verontreiniging met asbest en diffuse verontreiniging..

hebben plaatsgevonden.

- B. Met de realisatie van de NMP3-doelstelling om tot een landsdekkend beeld van de omvang van de bodemverontreinigingsproblematiek te komen is het inzicht in de omvang van de werkvoorraad aan bodemonderzoek en –sanering sterk verbeterd. Ten tijde van het afronden van het landsdekkend beeld in 2004 werd vastgesteld dat het aantal nog te saneren locaties circa 60.000 bedroeg. Dit aantal was een raming op basis van kennis over (mogelijk) ernstig verontreinigde locaties (ca 425.000) en kennis over de mate waarin tijdens het onderzoekstraject duidelijk zou worden dat een deel van die vermoedelijk verontreinigde locaties uiteindelijk toch niet of niet zo ernstig vervuild zou blijken te zijn en dus niet gesaneerd zou behoeven te worden (bij de huidige gebruiksfunctie).
- C. Het begrip ‘spoedeisend’.
- Met de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet Bodembescherming medio 2005 verdwijnt het begrip “urgentie” (urgent te saneren) en de diverse “urgentieklassen”. Daarvoor in de plaats komt het begrip “spoedeisend”. Een locatie is met spoed te saneren als er sprake is van een ontoelaatbare situatie voor mens of milieu.
- Ten tijde van het opstellen van het landsdekkend beeld bodemverontreiniging waren deze nieuwe begrippen echter nog niet bekend. Onderdeel van het landsdekkend beeld zijn wel allerlei noties over de (mogelijke) urgentie van saneringen. Het landsdekkend beeld geeft daarom geen direct/expliciet inzicht in (mogelijk) spoedeisende locaties, echter wel op een indirecte/impliciete manier.
- Voor het overgrote deel van de locaties zal in de nieuwe situatie gelden dat ze als spoedeisend worden bestempeld als ze in de oude situatie als ‘zeer urgent c.q. te saneren binnen vier jaar’ zouden zijn bestempeld. Op deze manier is het toch mogelijk om aan de hand van gegevens over urgentie een voorspelling te doen en conclusies te trekken over spoedeisendheid. Het aantal (mogelijk) zeer urgent te saneren locaties kan gelijk gesteld worden aan het aantal met spoed te saneren locaties. Eventuele afwijkingen op dit punt zullen marginaal zijn.
- D. Het begrip “bekend zijn” van locaties die spoedeisend zijn.
- Provincies en gemeenten hebben op twee manieren vastgelegd dat ze bekend zijn met het ‘zeer urgent’ zijn van een locatie. In de eerste plaats hebben ze voor een aantal locaties een beschikking genomen waarin dat is vastgelegd. In de tweede plaats hebben gemeenten en provincies voor een aantal locaties wel geconstateerd dat ze zeer urgent zijn (en dat ook geregistreerd) maar dat nog niet in een beschikking vastgelegd. In het beleid en voor deze evaluatiestudie wordt uitgegaan van de 1200 locaties waarvan de urgentie is vastgelegd in een beschikking.

In onderstaande figuur is opgenomen waar de locaties liggen waarvoor een beschikking voor afgegeven is dat ze binnen vier jaar te saneren zijn:

urgent, sanering binnen 4 jr
beschikte locaties



Zijn de doelstellingen haalbaar?

Om te kunnen beoordelen of de doelstellingen haalbaar zijn is het goed om rekening te houden met enkele kengetallen die voor een belangrijk deel afkomstig zijn uit de jaarverslagen bodemsanering van de afgelopen vijf jaar.

- In de afgelopen jaren schommelt het aantal afgeronde saneringen rond de 1000 gemiddeld.
- Het overgrote deel van de afgeronde saneringen betreft zogenaamde saneringen in eigen beheer (SEB), saneringen waar geen overheidsmiddelen mee gemoeid zijn. Jaarlijks worden gemiddeld 70 tot 80 van de afgeronde saneringen mede gefinancierd met overheidsmiddelen vanuit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en de bijdrageregeling Wbb.
- Afgeronde saneringen betekent overigens niet altijd dat een locatie volledig gesaneerd is. Er vinden ook deel- en gefaseerde saneringen plaats. Uit de resultaten van de monitoring van de beleidsuitvoering blijkt dat in de afgelopen jaren 20% tot 40% van de afgeronde saneringen deel- of gefaseerde saneringen waren. Het aantal uit te voeren saneringen (zowel volledige als deelsaneringen) zal daardoor ongeveer 30% groter moeten zijn dan het aantal te saneren locaties. Daar staat tegenover dat er regelmatig een geclusterde aanpak van meerdere locaties in één sanering plaatsvindt. Als gevolg van deze clustering neemt het aantal saneringen weer af met 10% tot 20%. Per saldo is daarom rekening te houden met 15% meer saneringen dan locaties.

Bij het beantwoorden van de vraag over de haalbaarheid zal naar een aantal aspecten gekeken worden. Eén daarvan is 'het aantal' te saneren locaties en 'het aantal' uit te voeren saneringen. Nu zegt dat aantal op zich niet alles want er zijn kleine en heel omvangrijke saneringen. In combinatie met een eigenlijk belangrijker aspect: de kosten van de saneringen, geef het echter wel degelijk een goede indicatie.

In dit hoofdstuk zal ook ingegaan worden op de resultaten van de scenario-studie van het RIVM.

4.5.2 Doelstelling 1: de bekende spoedeisende locaties

Vanuit de aangescherpte doelstelling dienen er in de periode tot en met 2015 minstens 1200 spoedeisende locaties gesaneerd te zijn c.q. beheerst te worden.

Deze doelstelling is SMART gedefinieerd in termen van concrete aantallen locaties en het concrete jaartal. De doelstelling is niet SMART als het gaat om het aangeven van de aantallen die uiteindelijk gesaneerd moeten zijn. Dat is hier echter een bewuste keus. Het zou een zeer vergaande vorm van betrokkenheid van de rijksoverheid vragen als op het landelijk niveau gevolgd zou worden welke keuzes, ten aanzien van welke concrete locaties, op welk moment het best gemaakt kunnen worden. Het is de lokale overheid die dat het best kan bepalen voor welke gevallen 'beheersing', tijdelijke of permanente beveiligingsmaatregelen of functiewijzigingen per 2015 mogelijk c.q. voldoende is en in hoeveel gevallen een sanering noodzakelijk is. Bovendien is het niet mogelijk om op voorhand aan te geven welke beheers-, beveiligings- of beheersmaatregelen nodig zijn. Deze kunnen variëren van een simpel hek met een waarschuwingsbord tot de uitvoering van (gedeeltelijke) sanering. Bij tijdelijke beveiligingsmaatregelen moet men overigens qua kosten denken aan gemiddeld ongeveer 20% á 30% van de saneringskosten. Deze komen voor een deel bovenop de geraamde saneringskosten.

Beheersing van deze gevallen en het nemen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen is zeer goed te realiseren:

1. De ligging van de locaties is exact bekend.
2. Het gaat om een relatief klein aantal dat gezien het aantal saneringen dat nu jaarlijks wordt afgerond ruimschoots gehaald kan worden;
3. De kosten zijn beperkt; de tijdelijke beveiligingskosten bedragen naar schatting 85 miljoen (25% van de geraamde 340 miljoen saneringskosten).

Sanering van deze gevallen zou eveneens zeer goed realiseerbaar zijn:

1. De ligging van de locaties is exact bekend.
2. Puur qua aantal is de doelstelling haalbaar. Hoewel het aantal afgeronde saneringen niet één op één loopt met het aantal volledig gesaneerde locaties zal het duidelijk zijn dat bij een huidige gemiddelde van 1000 saneringen per jaar er tot 2015 gemiddeld 120 bekende spoedeisende locaties gesaneerd moeten kunnen worden. De doelstelling is ook haalbaar als rekening gehouden wordt met 15% meer saneringen dan saneringslocaties.
3. Ook puur qua financiën is deze doelstelling haalbaar. De geraamde saneringskosten zijn 340 miljoen euro. Vanuit de te verwachten ca 1620 miljoen rijksmiddelen tot 2015 voor (alleen) het ISV en de bijdrageregeling Wbb zijn deze kosten voor deze gevallen ruimschoots te financieren.

Bij bovenstaande conclusies over de saneringen zijn wel de volgende zaken aan te tekenen:

1. Voor wat betreft de saneringen moet op één punt een klein voorbehoud gemaakt worden, dat betreft de doorlooptijd. Omvangrijke saneringsprojecten kunnen lang duren. Dat geldt voor de diverse fases van de sanering. Indien er veel belanghebbenden zijn (veroorzakers van de verontreiniging, grondeigenaars, bewoners, bedrijven, etc) kan de voorbereidingstijd meerdere jaren in beslag nemen. Wanneer dan ook de sanering technisch ingewikkeld is, bijvoorbeeld als diepere grond(water)lagen verontreinigd zijn, kan ook de sanering meerdere jaren in beslag nemen. Het is daarom te verwachten dat een beperkt aantal saneringen niet voor 2015

afgerond kan zijn. Het RIVM heeft er in haar scenariostudie rekening mee gehouden dat sommige saneringen 13 jaar duren. Enkele saneringen zullen dus niet voor 2017 volledig zijn afgerond.

2. Niet onbelangrijk is de vraag binnen welk financieringskader deze 1200 locaties vallen. Zouden het allemaal vanuit overheidsmiddelen te financiering locaties zijn dan zou er ineens een geheel andere situatie ontstaan. De laatste paar jaren zijn er gemiddeld 70 á 80 saneringen afgerond met ISV of Wbb- middelen. In tien jaar zouden dat er bij doorzetten van het huidig aantal 700 á 800 kunnen zijn. Dan zou de doelstelling niet gehaald kunnen worden. De raming is dat op een kleine 300 van de 1200 locaties een ISV of Wbb-saneringen zal plaats moeten vinden. Dat is haalbaar.
3. Het is de nationale doelstelling om de 1200 spoedeisende locaties voor 2015 gesaneerd/beheerst te hebben. Doordat er een beschikking ligt, door het bevoegd gezag op lokaal niveau afgegeven, met een urgentiebepaling die aangeeft dat de sanering binnen vier jaar moet zijn begonnen, lijkt gewaarborgd dat de bevoegde overheden er voor kunnen zorgen dat alle 1200 locaties voor 2015 gesaneerd zullen zijn. De praktijk is weerbarstiger en niet alleen door de tijdsduur van sommige omvangrijke en/of gecompliceerde saneringen. De praktijk leert namelijk dat niet altijd gehandhaafd wordt op deze beschikkingen. Dat geldt zowel vanuit het bevoegd gezag richting derde als vanuit het bevoegd gezag richting zichzelf. In het laatste geval in de rol van budgethouder ISV en/of budgethouder bijdrageregeling Wbb. Daar zijn meerdere mogelijke redenen voor aan te wijzen:
 - a. De urgentiebepaling vindt conform wet- en regelgeving thans plaats op basis van het huidig gebruik van de grond. Er zijn echter ook beschikkingen afgegeven waarvoor de urgentie niet is vastgelegd maar waarin wel is opgenomen dat de sanering binnen vier jaar moet zijn begonnen. De 'maatschappelijke urgentie' (lees veranderingen in de wijze van gebruik van de grond) was vaak bepalend voor het toekennen van die datum. De urgentiesystematiek heeft hierdoor een deels andere invulling gekregen. In de praktijk blijkt de planvorming niet altijd rond te komen of worden plannen op de langere baan geschoven. Feitelijk vervalt hierdoor in dit soort gevallen de noodzaak om binnen de opgegeven termijn te blijven.⁵³
 - b. Provincies en de (grotere) gemeenten krijgen vanuit het ISV en de bijdrageregeling Wbb middelen van het rijk voor bodemsanering van die gevallen waarvoor geen (of onvoldoende) middelen van derden zijn te genereren. In de praktijk blijkt dat deze rijksmiddelen niet altijd voldoende zijn om alle gevallen aan te pakken waarvan provincies en gemeenten bepaald hebben dat ze zeer urgent zijn. Uiteindelijk leidt dat tot in sommige gevallen tot overschrijding van de urgentietermijn.
 - c. Provincies en vooral gemeenten initiëren een groot aantal (bouw)activiteiten die verandering van grondgebruik met zich meebrengen, bijvoorbeeld woningbouw. Daarbij kan sprake zijn van de noodzaak tot bodemsanering zonder dat dit nu gelijk in de categorie 'zeer urgent' valt. Deze overheden moeten dan de keus maken of zij hun van het rijk verkregen overheidsmiddelen inzetten voor (milieuhygiënisch) zeer urgente gevallen of voor de realisatie van de bouwactiviteiten. De keus valt daarbij nogal eens op het laatste. Dit betekent dat er twee kritische succesfactoren zijn om de 1200 locaties in 2015 te halen.
In de eerste plaats dienen de bevoegde overheden bij alle (milieuhygiënisch) spoedeisende situaties handhavend op te treden richting derden. In de tweede plaats is het noodzakelijk dat zij binnen hun meerjarenprogramma's prioriteit leggen bij die gevallen die ze zelf zeer urgent hebben verklaard. Dat is niet alleen van belang

⁵³ In paragraaf 4.4. word bij het onderdeel 'aandachtspunten overgang naar saneringscriterium' nader ingegaan op de problematiek van het omgaan met in het verleden afgegeven beschikkingen ernst en urgentie.

vanwege de realisatie van de nationale doelstelling maar ook (en eigenlijk nog meer) omdat burgers een beroep op de bevoegde overheden kunnen doen zich te houden aan de door hun zelf afgegeven beschikkingen. In het verlengde hiervan is het van belang dat geëffectueerd wordt wat in de brief van 7 april is opgenomen, namelijk dat er vanuit het rijk met de bevoegde overheden afspraken gemaakt zullen worden over het nemen van maatregelen bij deze locaties.

4. Het geautomatiseerde informatiesysteem waar de meeste bevoegde overheden gebruik van maken (Globis) maakt het mogelijk om beveiligingsmaatregelen te registeren. Op dit moment wordt er echter via de landelijke monitoringssystematiek niet gevolgd om welke aantallen of welke type maatregelen het gaat. Om de realisatie van deze doelstelling te kunnen meten zal er dus een aanpassing plaats moeten vinden van de manier waarop de voortgang van de bodemsaneringsoperatie landelijk gemonitord wordt.
5. De geraamde kosten voor de sanering van deze 1200 locaties zijn niet erg hoog. De oorzaak daarvoor is dat in deze categorie de benzinestations een relatief groot aandeel hebben. De saneringskosten van dit type terreinen zijn relatief beperkt.

4.5.3 Doelstelling 2: de nog niet qua ligging geïdentificeerde spoedeisende locaties.

Voor de situaties waar sprake is van risico's bij het huidige gebruik geldt de doelstelling dat er tenminste tijdelijk beveiligingsmaatregelen zijn genomen of gebruiksbepalingen zijn opgelegd. Indien nodig dienen ze gesaneerd te zijn. Deze saneringen dienen bij voorkeur voor 2015 gestart te zijn. Alle 13.000 gevallen dienen in ieder geval op locatieniveau bekend te zijn voor 2015.

Voor deze doelstelling gelden dezelfde opmerkingen over het SMART zijn als bij de 1200 gevallen die als gevolg van een beschikking wel op locatieniveau bekend zijn: de doelstelling is deels SMART deels bewust niet-SMART.

De doelstelling leidt tot drie opgaven, waarvan de eerste twee volledig te realiseren zijn en de derde zo veel mogelijk:

1. Het onderzoeksprogramma ter identificatie van de spoedeisende locaties bij huidige gebruik.
2. Beheersmaatregelen bij alle spoedeisende locaties.
3. Sanering van de spoedeisende locaties

Identificatie

De eerste grote opgave is om het onderzoeksprogramma tijdig af te ronden waarin de spoedeisende locaties geïdentificeerd worden.

Het grote probleem bij de aanpak van bodemverontreiniging is dat men de verontreiniging aan de oppervlakte meestal niet ziet of opmerkt. Er moet onderzoek plaatsvinden om het überhaupt te constateren en in tegenstelling tot lucht- en waterverontreiniging zelfs erg uitgebreid onderzoek om de exacte omvang en de precieze aard van de verontreiniging vast te stellen.

Van de 425.000 locaties die tot de werkvoorraad horen is op basis van allerlei kengetallen in te schatten hoeveel daarvan ernstig verontreinigd en zeer urgent te saneren zijn. Iets anders is nog om vast te stellen waar ze exact gelokaliseerd zijn.

De 425.000 locaties uit de werkvoorraad zijn bepaald aan de hand van (voormalige) bedrijfsactiviteiten en andere activiteiten die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken en aan de hand van uitgevoerd bodemonderzoek. Van sommige activiteiten is bekend dat er een zeer grote kans is op verontreinigingen die zeer urgent te saneren zijn. Van sommige andere activiteiten is bekend dat de kans op verontreiniging klein is. Of de kans nu groot of klein is, voor de boor de grond in gaat is er geen absolute zekerheid of er wel of niet verontreiniging aangetroffen wordt. Voor wie absolute

zekerheid wil, is een onderzoeksprogramma voor al de 425.000 locaties nodig. Afgezien van het feit dat dit een wel zeer omvangrijk onderzoeksprogramma op zou leveren, is het ook niet nodig noch doelmatig om een dergelijk programma op te zetten.

Om tot een doelmatiger programma te komen wordt door de bevoegde overheden en Bodem+ de huidige kennis over diverse type (bedrijfs)activiteiten en over de kans dat ze bodemverontreiniging hebben veroorzaakt, verder ontwikkeld en verfijnd. Dit gebeurt aan de hand van de resultaten van de inventarisaties landsdekkend beeld bodemverontreiniging en de monitoring van het bodemsaneringsbeleid. Daardoor wordt het (nog) beter, en met meer zekerheid, mogelijk om vóór de fase van feitelijk bodemonderzoek de locaties met een heel kleine kans op bodemverontreiniging te identificeren. Op basis daarvan kan zonder te veel risico's besloten worden om op de locaties met een kleine kans op bodemverontreiniging, in ieder geval voorlopig, nog geen bodemonderzoek uit te voeren. Tevens kan dan voorrang gegeven worden aan onderzoek van locaties met een hoge(re) kans op bodemverontreiniging. Het gaat daarbij om 58.000 locaties⁵⁴. Om deze locaties te onderzoeken is in principe het volgende bodemonderzoeksprogramma nodig:

- Historisch en oriënterend onderzoek: ± 58.000; gemiddeld per jaar 5.800. Hierbij is overigens aan te tekenen dat bij een onderzoeksprogramma veel van deze oriënterende onderzoeken geclusterd kunnen worden.
- Aantal onderzoeken waarbij de spoedeisendheid vastgesteld wordt; 38.000 gemiddeld per jaar 3.800.

De verwachting is dat het aantal verlaagd kan worden gezien het zoals hierboven al aangegeven traject om de kennis te vergroten waarmee sneller een goede inschatting gemaakt kan worden over mate van urgentie van saneringen op een locatie. Deze kennis kan ook helpen om voor de locaties waar geen bodembedreigende activiteiten met UBI-code 7 en 8 hebben plaatsgevonden, veel sneller een dergelijke inschatting te maken. Door de koppeling van bovengenoemde gegevens aan informatie over o.a. het huidig of toekomstig bodemgebruik kan eveneens sneller ingeschat worden of het om spoedeisende locaties gaat.

Omdat niet op voorhand te zeggen hoeveel winst in termen van minder benodigd bodemonderzoek, deze kennisontwikkeling op gaat leveren, is het aannemelijk dat met het hierboven geschetste bodemonderzoeksprogramma, zonder dat 100% van alle zeer urgente c.q. spoedeisende gevallen geïdentificeerd wordt, wel het gros van deze gevallen boven tafel komt.

Gezien het tijdspad is een efficiënte uitvoering van bovenstaand traject noodzakelijk.

In de jaren 2000 tot en met 2003 zijn gemiddeld 900 oriënterende onderzoeken uitgevoerd (in ISV- en Wbb-kader) en 1500 nadere onderzoeken inclusief SEB (225 exclusief SEB)

Dit impliceert dat er in ieder geval een versnelling moet optreden van het huidige onderzoekstempo. Tevens impliceert dit dat de bevoegde overheden niet alleen zelf veel meer capaciteit en middelen in bodemonderzoek moeten investeren maar ook dat ze zich tot het maximale moeten inspannen om daar waar onderzoek door derden gestimuleerd of afgedwongen kan worden dat ook daadwerkelijk te doen. Uit de meerjarenprogramma's 2005 tot en met 2009 blijkt een intensivering van de onderzoeksactiviteiten maar nog niet tot het niveau zoals hierboven aangegeven.

Dit omvangrijke onderzoeksprogramma moet in principe haalbaar zijn, zeker gezien de periode die er voor gebruikt kan worden. Het is echter wel noodzakelijk dat alle betrokkenen, gemeenten, provincies en het rijk, hier afspraken over maken en prioriteit aan geven. Tot slot zal er ook een capaciteitsuitbreiding plaats moeten vinden bij de bureaus en laboratoria die bodemonderzoek uitvoeren.

Tijdelijke beveiligingsmaatregelen

⁵⁴ Dit is een getal dat vergelijkbaar is met het aantal locaties waarvan geraamd is dat ze uiteindelijk gesaneerd moeten worden. Het gaat echter niet om dezelfde locaties.

De tweede opgave is om tenminste in 2015 de situatie beheerst te hebben en beveiligingsmaatregelen te hebben genomen of gebruiksbependingen te hebben opgelegd. Bij voorkeur zijn de benodigde saneringen gestart.

Bij de beheersing van de situatie is te denken aan het uitsluiten van actuele humane risico's. Voor de mens zijn geen risico's op contactmogelijkheden. Bij het tijdelijke maatregelen gaat het om meer actieve maatregelen als monitoring, oppompen van verontreinigd grondwater, aanpakken van enkele 'hotspots' (kernen van waaruit vervuiling zich verspreid), etc.

Beheersing van deze gevallen en het nemen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen is te realiseren maar vereist wel bijzondere aandacht en prioriteitstelling:

1. Voorwaarde om deze opgave te kunnen realiseren is natuurlijk dat al deze gevallen tijdig bekend zijn op locatieniveau (zie opgave 1).
2. Het gaat om een fors aantal locaties: 13.000. Omdat het niet om saneringen maar om beheersing en tijdelijke beveiligingsmaatregelen gaat moeten deze aantallen haalbaar zijn.
3. De kosten van tijdelijke beveiligingsmaatregelen worden geschat op 25% van de saneringskosten. Dat zou hier dan om 875 miljoen euro gaan (25% van 3,5 miljard). Dat is een bedrag dat valt binnen het totale budget dat provincies en gemeenten ter beschikking staat t/m 2015 en na aftrek van de kosten voor de eerste doelstelling (€ 340 miljoen).. Daarbij is natuurlijk wel aan te tekenen dat deze ook te maken hebben met kosten voor onderzoek, nazorg en met de doorloop van in uitvoering zijnde projecten. Daar staat tegenover dat ook hier met medefinanciering van derden rekening mag worden gehouden.

Sanering

De derde opgave met het hoogste ambitieniveau is het saneren van zoveel mogelijk van dit soort locaties:

1. Voorwaarde om deze opgave te kunnen realiseren is natuurlijk dat al deze gevallen tijdig bekend zijn op locatieniveau (zie opgave 1).
2. Puur qua aantallen is het zeer onwaarschijnlijk dat deze opgave volledig, in de zin van "alle" locaties haalbaar is. Het tempo van de operatie moet dan in eerste instantie minimaal omhoog van gemiddeld 1000 per jaar naar 1610 (1400 locaties plus 15% in verband met deelsaneringen) per jaar. Bovendien zouden deze 1610 saneringen per jaar dan allemaal betrekking moeten hebben op dit soort spoedeisende locaties. Dat is niet realistisch. In de tweede plaats zijn de afgelopen jaren gemiddeld 500 á 600 saneringen uitgevoerd om in eerste instantie maatschappelijke redenen en niet omdat ze zeer urgent waren. Bovendien zijn het vooral derden die saneringen uitvoeren. Deze saneringen gaan natuurlijk gewoon door. Dat zou niet een stijging van de bodemsaneringsoperatie naar 1610 saneringen betekenen maar naar 2100 á 2200, een ruime verdubbeling. Dat is eveneens niet aannemelijk.
3. Zonder wijzigingen in de wijze waarop de bodemsaneringsoperatie thans uitgevoerd wordt, is puur qua financiën, de sanering van deze 13.000 locaties niet realiseerbaar. In enkele kerncijfers: de sanering van deze locaties kost naar schatting € 3,5 miljard. Het huidige uitgavenniveau vanuit de overheid en het huidige investeringsniveau vanuit de markt zijn onvoldoende om dit bedrag te genereren, zelfs als alle financiële middelen worden ingezet op alleen deze locaties. Een nadere toelichting zoals deze ook in de brief van 7 april 2005 is opgenomen:
 - a. De aanname is dat de markt ook in de periode 2005 t/m 2014 de helft van de bodemsaneringsoperatie zal financieren. De 3,8 miljard die nodig zijn voor alle 14.200 spoedeisende gevallen (zowel diegene die wel als nog niet op locatieniveau bekend zijn) zal voor de helft door de overheid en de helft door de markt gedragen worden.

leder € 1,9 miljard. De zogenaamde multiplier zal conform de praktijk van de laatste jaren 2 blijven.

De inschatting van de multiplier is conservatief c.q. voorzichtig. De inschatting van de hoeveelheid middelen is ambitieus. In 2002 en 2003 heeft de markt ongeveer € 125 tot € 150 miljoen geïnvesteerd in bodemsanering. Bij continuering van dit bedrag zou tot 2015 op een bedrag gerekend mogen worden van € 1,25 tot € 1,5 miljard. Het is overigens, net zoals in het verleden, niet te verwachten dat dit bedrag volledig in spoedeisende gevallen geïnvesteerd zal worden. Om alleen deze 14.250 locaties te saneren is in de brief van 7 april 2005 een bijdrage vanuit de markt ingeraamd van € 1,9 miljard.

- b. Vanuit de beschikbare overheidsmiddelen voor de periode 2005 t/m 2014 zal zoals in de brief van 7 april 2005 is opgenomen zal naar inschatting één miljard geïnvesteerd worden in juist deze locaties. Dat is meer dan de helft van het totale rijksbudget voor bodemsanering voor die periode. De brief van 7 april 2005 verkent drie mogelijkheden om de resterende € 900 miljoen beschikbaar te krijgen en waarover de Tweede Kamer middels de begroting 2006 nader geïnformeerd zal worden:
- i. Een bijdrage vanuit het bedrijfsleven.
 - ii. Extra ruimte vanuit de VROM-begroting
 - iii. Inzet van FES-middelen.

Alleen indien deze € 900 miljoen beschikbaar komt is een belangrijke financiële belemmering aan de zijde van de rijksoverheid weggenomen om deze locaties aan te kunnen pakken.

Indien het niet lukt om de extra middelen ter beschikking te krijgen ontstaat het volgende terugvalsscenario: in eerste instantie zal dan vooral geïnvesteerd moeten worden in (tijdelijke) beveiligingsmaatregelen. De geschatte € 1 miljard die in juist deze locaties geïnvesteerd zou kunnen worden gaat dan voor een groot deel op aan die maatregelen. Indien het lukt om voor tijdelijke beveiligingsmaatregelen een multiplier van 2 te realiseren zou de overheid 50% van 875 miljoen euro in tijdelijke beveiligingsmaatregelen moeten investeren. Dan resteert een bedrag van tussen de 500 en 600 miljoen voor saneringsmaatregelen. Van de € 1,9 miljard die naar schatting nodig is van de rijksoverheid voor de sanering van de spoedeisende gevallen, kan dan 25% á 30% ingevuld worden.

Bij bovenstaande conclusies over met name de saneringen zijn wel de volgende zaken aan te tekenen die deels overeenkomen met de aantekeningen bij de 1200 locaties die als wel beschikt zijn als zeer urgent:

1. In de eerste plaats betreft dat de vraag binnen welke financieringskaders deze locaties vallen. In tegenstelling tot bij de 1200 locaties is dat nog volledig onbekend. Als er vanuit wordt gegaan dat de verdeling dezelfde is als bij de 1200 locaties dan is rekening te houden met 20% - 25% locaties die in ISV- of Wbb-kader vallen. Bij de 13.000 locaties zou het dan gaan om 2.600 tot 3.250 locaties. Bij voortzetting van het huidige tempo van ISV- en Wbb-saneringen zullen er in 2015 ongeveer 700 á 800 saneringen zijn uitgevoerd. Als het bewaarheid wordt dat 20% tot 25% van de locaties in ISV- of Wbb kader valt is een vervievoudiging (circa vier maal) van het aantal ISV- of Wbb-saneringen nodig.
2. In de tweede plaats speelt ook hier de prioriteitsstelling ten opzichte van juist deze locaties. Ging het bij de 1200 locaties echter nog om een voldoende mate van prioriteitstelling, bij de resterende 13.000 locaties gaat het, naast de intensivering van de bodemsaneringsoperatie, om een noodzakelijke absolute prioriteitstelling.

Om te kunnen monitoren of de doelstelling ten aanzien van de 13000 locaties gerealiseerd wordt is op twee punten aanpassing van de landelijke monitoringssystematiek nodig in de zin van aanvullingen:

- a. tijdige beveiligingsmaatregelen en gebruiksbeperkingen;
- b. de startdata van bodemsaneringen.

Het RIVM heeft in haar scenariostudie niet bekeken of de 1200 bekende spoedeisende locaties gesaneerd dan wel beheerst zouden kunnen zijn. Wel zijn er een aantal scenario's ontwikkeld waarbij rekening is gehouden met zoals het RIVM het noemt het 'ambitieniveau van de bodembeleidsbrief'. Voor de 14.250 spoedeisende gevallen die naar schatting 3,8 miljard euro kosten, berekent het RIVM een aantal scenario's. Bij die scenario's wordt er overigens vanuit gegaan dat het lukt om de hierboven geschetste €900 miljoen euro in de periode tot 2015 daadwerkelijk ter beschikking komt. Indien de beleidsmatig gewenste multiplier van vier gehaald wordt is de doelstelling volgens het RIVM realiseerbaar. De eerste paar jaren dient dan wel al het beschikbare rijksbudget aan de spoedeisende gevallen besteed te worden. In een ander scenario waarbij de multiplier is aangepast aan de huidige uitvoeringspraktijk is de conclusie dat de doelstelling ook nog haalbaar is. De verlaging van de multiplier heeft wel tot gevolg dat de benodigde prioriteitsstelling voor de spoedeisende gevallen veel sterker wordt omdat er dan meer overheidsgeld in deze locaties te investeren is. In beide scenario's wordt voor een beperkt aantal locaties overigens een uitzondering gemaakt ten aanzien van de haalbaarheid van het jaar 2015. Er zijn namelijk enkele saneringen die om technische redenen langer dan 10 jaar zullen duren. Deze zullen pas in 2017 klaar kunnen zijn.

4.5.4 Doelstelling 3: Sanering bij functiewijziging

Voor deze 44.000 locaties die pas aan bod komen als er sprake is van wijziging in het grondgebruik, is er geen doelstelling qua einddatum op landelijk niveau meer. Het jaar 2030 heeft zijn relevantie verloren als datum waarop ook deze verontreinigde locaties gesaneerd dan wel beheerst moeten zijn. Spoedeisende sanering van deze locaties is pas nodig als er sprake is van een verandering in de wijze waarop de grond gebruikt wordt.

Voor deze categorie als zodanig bestaat er geen noodzaak om te komen tot een onderzoeksprogramma. Onderzoeken behoeven v.w.b. deze categorie alleen plaats te vinden als er sprake is van een functieverandering. Er kan niet door een overheid vanuit objectieve criteria aangewezen worden om welke locaties het wanneer zal gaan. Functieveranderingen die meestal gepaard gaan met bouwactiviteiten worden veelal geïnitieerd vanuit de markt en economische ontwikkelingen bepalen het tempo van deze activiteiten voor een belangrijk deel. Vanuit het bodemsaneringsbeleid is daarop weinig invloed uit te oefenen.

Hoewel er geen einddatum meer is voor dit deel van de bodemsaneringsoperatie is het nog wel interessant om een inschatting te maken hoeveel van dit soort locaties de komende jaren gesaneerd zullen worden. Dit om twee vragen te beantwoorden:

1. Wanneer zou dit deel van de bodemsaneringsoperatie dan wél als afgerond kunnen worden beschouwd?
2. Welk beslag gaat dit deel van de bodemsaneringsoperatie de komende jaren leggen op de bedrijven en overheden die bezig zijn met deze operatie?

Ter beantwoording van deze vragen is in eerste instantie bekeken hoeveel van dit soort saneringen in het verleden gemiddeld per jaar zijn uitgevoerd om daarmee een inschatting te maken over het aantal dat we in het de toekomst zouden kunnen verwachten.

Helaas sluit de wijze waarop de afgelopen jaren de voortgang van de bodemsaneringsoperatie gemonitord is niet helemaal aan op deze vraag. Er kan dus niet meer dan een grove raming gemaakt worden. In 2003 was van de afgegeven beschikkingen met een saneringsverplichting van ongeveer de tweederde de milieuhygiënische urgentie niet bepaald. Wanneer dit wordt doorgetrokken naar het aantal saneringen betekent dit dat er ongeveer 600 á 700 saneringen uitgevoerd worden, op basis van die beschikkingen, om in eerste instantie maatschappelijke redenen. Naar schatting daarvan zal 80% daarvan in de categorie 'niet – zeer urgent' vallen, dwz 500 á 600 saneringen. In hoofdstuk 3 is hierover een nadere toelichting opgenomen.

Als dit aantal voor een aanzienlijk aantal jaren wordt doorberekend en als de randvoorwaarden voor de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie niet wijzigen duurt het nog enkele decennia voor dit deel van de bodemsaneringsoperatie (44.000 locaties) afgerond zal zijn. Omdat er de functieveranderingen leidend zullen zijn voor saneringen en deze moeilijk te voorspellen zijn, zal er echter nooit meer een einde aan de bodemsaneringsoperatie komen in de zin van er nooit meer een sanering van een historische vervuiling behoeft plaats te vinden.

Het RIVM heeft in haar scenariostudie geen raming opgesteld voor specifiek deze 44.000 locaties. Het RIVM heeft wel enkele scenario's ontwikkeld rondom de sanering van de 58.000 locaties. Het RIVM is in eerste instantie uitgegaan van saneringen en niet van de mogelijkheid dat bij sommige locaties volstaan zou kunnen worden met beveiligingsmaatregelen.

In een scenario waarin uitgegaan wordt van een multiplier van 4 en met de aanname dat alle 58.000 locaties binnen de termijn van de bodemsaneringsoperatie aan bod zullen komen voor sanering, berekent het RIVM dat de operatie nog 36 jaar zal gaan duren. Daarvoor moet het onderzoeksprogramma omhoog naar 10.000 oriënterende onderzoeken en 5000 nadere onderzoeken per jaar volgens het RIVM.

In 2030 (het NMP3-jaar) zal dan 77% van de 58.000 locaties gesaneerd kunnen zijn. Om toch in 2030 klaar te kunnen zijn schets het RIVM drie opties:

1. verhoging van de multiplier naar 6,1;
2. een verhoging van de overheidsbijdrage in de periode tot 2030 van 1 miljard euro.
3. sanering van 50% van deze locaties en beveiligingsmaatregelen (die 25% van de sanering kosten) voor de overige 50% van de locaties.

Niet de gehele rijksbijdrage voor bodemsanering wordt direct geïnvesteerd in bodemsanering zelf. Een deel wordt geïnvesteerd in zaken die op meer indirecte wijze ten goede komen aan de bodemkwaliteit zoals onderzoek. In een aantal scenario's die meer rekening houden met de praktijkcijfers komt het RIVM tot een doorlooptijd van de bodemsaneringsoperatie van 79 jaar. In 2030 zal volgens het RIVM dan 36% van de 58.000 locaties gesaneerd zijn. Met de aanname dat de uitgaven van provincies en gemeenten niet stijgen zou de multiplier tot 8,6 moeten oplopen om alsnog in 2030 klaar te zijn.

Als rekenexercitie, los van de huidige beleidsdoelstellingen, heeft het RIVM ook nog berekend wat het zou betekenen voor de bodemsaneringsoperatie als volledig prioriteit gelegd zou worden bij het stedelijk gebied en bij bedrijfsterreinen. Dat zijn gebieden waar meer sprake is van ruimtelijke dynamiek en waar een hogere multiplier gerealiseerd moet kunnen worden. Uitgaande van een beleidsmatig gewenste multiplier van 8 in het stedelijk gebied en 4 op bedrijfsterreinen zou de bodemsaneringsoperatie voor deze gebieden dan in 2017 afgerond kunnen zijn.

4.5.5 Beantwoording van de hoofdvraag haalbaarheid doelstellingen van het bodemsaneringsbeleid

De conclusies naar aanleiding van de verkenning van de haalbaarheid van de doelstellingen luiden:

6. De 1200 thans bekende spoedeisende locaties kunnen voor 2015 zowel beheerst als gesaneerd zijn, zij het dat om puur saneringstechnisch redenen een beperkt aantal locaties pas tegen 2017 gereed zal zijn.
7. Het tijdig voor 2015 afronden van het benodigde onderzoeksprogramma om de geraamde 13.000 spoedeisende locaties, die nog niet op locatieniveau bekend zijn, aan te kunnen wijzen is alleen mogelijk bij een verveelvoudiging van het huidige onderzoeksprogramma. Voorwaarden waaronder die doelstelling haalbaar is, zijn:
 - a. Er zal een verkorte (versnelde) onderzoeksprocedure ter identificatie van de spoedeisende locaties moeten worden ontwikkeld, waardoor het aantal verdachte locaties waar feitelijk bodemonderzoek moet plaatsvinden, kan worden beperkt. Daartoe moet in samenspraak tussen de bevoegde overheden een goed onderzoeksprogramma ontwikkeld worden en moet kennis opgedaan bij de uitvoering van dat programma voor een ieder toegankelijk zijn.
 - b. Gemeenten, provincies en het rijk maken afspraken om de komende tien jaar gedurende twee programmaperiodes een aanzienlijke mate van prioriteit te leggen bij bodemonderzoek.
8. Beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek en het nemen van beveiligingsmaatregelen bij 13.000 spoedeisende locaties (bij huidig gebruik) is mogelijk maar vereist wel een grote mate van prioriteitsstelling.
9. Een deel van de geraamde 13.000 nog niet op locatieniveau bekende spoedeisende locaties zal in 2015 gesaneerd zijn, dat geldt echter niet voor al deze locaties. Aangezien de bodemsaneringsoperatie meer omvat dan alleen het saneren van deze locaties vergt deze doelstelling zeker een verdubbeling van het huidige tempo van de bodemsaneringsoperatie. Tevens vraagt het meer financiële middelen dan er thans (bij de rijksoverheid) voorhanden zijn en door derden in de bodemsaneringsoperatie geïnvesteerd worden.
10. De "2030-doelstelling" is in het verleden ook wel geïnterpreteerd is als de doelstelling die aangeeft dat de bodemsaneringsoperatie afgerond is (in de zin van er hoeft nooit meer gesaneerd te worden). Daarvoor was dan wel een voorwaarde dat eigenaren en initiatiefnemers deze saneringen voor het grootste deel zouden financieren en vóór 2030 zouden aanpakken. Dat blijkt in de praktijk maar in beperkte mate het geval te zijn, waardoor deze doelstelling niet haalbaar is. Door te kiezen voor een risicobenadering en de sanering te koppelen aan een functiewijziging heet het jaar 2030 zijn relevantie als einddatum van de saneringsoperatie verloren.
11. Het kunnen volgen van de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden vergt een aanpassing van de huidige monitoringssystematiek.

LITERATUURLIJST

Ten behoeve van de ex post evaluatie bodemsanering zijn de relevante wet- en regelgeving en de daarbij behorende parlementaire stukken geraadpleegd. Tevens is kennis genomen van de onderstaande rapporten:

1. Uitvoeringsprogramma BEVER, december 1998, Programma met een samenhangende aanpak van de uitvoering van projecten van het kabinetsstandpunt Vernieuwing bodemsaneringsbeleid.
2. Eindvoorstellen BEVER-C; slagvaardige overheid/ taakverdeling bodemoverheden, ter besluitvorming in het DUIV op 17 februari 2000, Den Haag 31 januari 2000.
3. Eindrapport Deelproject B4, 'Juridisch Instrumentarium Bodemsanering', Den Haag 16 juli 1999.
4. Operationalisering NMP-doelstelling 2005 BEVER-deelproject werkgroep C7, hoofdrapport, augustus 1999.
5. BEVER-beleid en BEVER-geest in provincies en gemeente. Eindrapport en conclusies fase oriënterend onderzoek, Utrecht 27 mei 1999.
6. Van trechter naar zeef, afwegingsproces saneringsdoelstelling, 15 oktober 1999 (beschrijft functiegericht saneren)
7. Gereede grond voor groei, nieuwe impulsen voor de bodemsanering, Interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering, ronde 1996, rapport nr. 3, maart 1997.
8. Nuchter omgaan met risico's, Milieu –en Natuurplanbureau (MNP) RIVM. Onderzoek in opdracht en ten laste van het Ministerie van VROM, Milieubalans 2003, onderwerp vergelijking risico's.
9. Wegwijzer evaluatieonderzoek ex post, een praktisch handvat voor de opzet en uitvoering van evaluatieonderzoek ex post.
10. Eindrapport project 'doorstart A-5, afwegingsproces voor aanpak van mobiele verontreinigingen in de ondergrond, procesbeschrijving en landelijke saneringsladder, 2 juli 2001.
11. Gedragslijnen inzake bodemverontreiniging in Staatseigendommen, ministerie van VROM en Domeinen, september 2002.
12. Wet bodembescherming: notitie afstemming bevel/kostenverhaal, 11 februari 2003.
13. Jaarverslag bodemsanering over 2004, Een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering, mei 2005.
14. Reflectie op de bodemsaneringsoperatie, Milieu-en Natuurplanbureau, Royal Haskoning, 9 juli 2004.

15. Evaluatie bodemsanering, analyse Landsdekkend beeld, 3B Bodem en MilieuBeleid, juni 2005.
16. Onderzoek Multiplier Bodemsanering, MMG Advies, juni 2005.
17. Jaarverslag bodemsanering over 2003, Een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering (monitoringsverslag), 2004.
18. Jaarverslag bodemsanering over 2004, Een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering (monitoringsverslag), mei 2005
19. Toetsing van ruim 300 bodemsaneringsgevallen, Royal Haskoning en DHV, maart 2005.
20. Bodem in Zicht II, VROM Inspectie onderzoek, 28 juni 2004.