

Vergaderjaar 2023–2024

34 864

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet)

P

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2024

De bodem is een belangrijk onderdeel van onze leefomgeving en vervult tal van functies voor mens en natuur. De bodem speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol bij de productie van voedsel, dient als plaats om op te wonen en te leven en houdt regenwater vast. Wegens het belang van de bodem is bodem samen met water sturend in de ruimtelijke ordening¹. De afgelopen jaren is al hard gewerkt aan een verbetering van de bodemkwaliteit. Op veel plekken in Nederland is er echter nog veel te doen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Interprovinciaal overleg (IPO), de vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) willen hier gezamenlijk de schouders onder zetten, omdat iedere Nederlander recht heeft op een schone en gezonde leefomgeving. In dit kader wordt u met deze brief geïnformeerd over de bestuurlijke afspraken Bodem en ondergrond 2023 t/m 2030. Met deze brief wordt voldaan aan de toezegging die aan u is gedaan op 11 februari 2020 naar aanleiding van een vraag van de leden Klip-Martin (VVD), Rietkerk (CDA) en Janssen (SP)². Per abuis bent u eind 2022 niet gelijktijdig met de Tweede Kamer geïnformeerd. Dit gebeurt hiermee alsnog, waarbij u tevens wordt geïnformeerd over de laatste stand van zaken aangaande het oppakken van de acties uit de bestuurlijke afspraken.

1. Bestuurlijke afspraken bodem

Op 24 november 2022 zijn bestuurlijke afspraken over Bodem en ondergrond gemaakt tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Interprovinciaal overleg (IPO), de vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) voor de periode van 2023 tot en met 2030.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 30 015, nr. 592.

² T02884. Kamer informeren over bestuurlijke afspraken koepels inzake Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond (34 864).

Deze afspraken betreffen:

1. de samenwerkingsagenda bodem en ondergrond;
2. vervolgaanpak herstelmaatregelen bodem;
3. kennisontwikkeling en -deling.
4. inzet van financiële middelen, robuuste uitvoering, evaluatie en monitoring;

Voor de uitvoering van de bestuurlijke afspraken is een totaalbudget beschikbaar van € 69,5 miljoen per jaar op de begroting van lenW (hoofdstuk 12, artikel 13). In tabel 1 op pagina 5 is een overzicht van de verdeling over verschillende posten opgenomen tussen specifieke onderdelen.

De afspraken zijn gemaakt in aansluiting op het Convenant bodemontwikkelings-beleid 2010–2015, het Convenant Bodem en ondergrond 2016–2020 en de «tussenjaren» 2021 en 2022. De bestuurlijke afspraken zijn opgenomen als bijlage bij deze brief. Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen werken al meer dan tien jaar succesvol samen bij de aanpak van de bodemopgaven. Met deze afspraken is een belangrijke basis gelegd voor een vervolg van deze goede samenwerking. Met deze afspraken wordt ook invulling gegeven aan de aanbeveling uit de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 13 bodem en ondergrond³ om nieuwe afspraken met partijen te maken over het bodembeleid.

Samenwerkingsagenda

Bodem en ondergrond zijn van groot belang voor veel maatschappelijke opgaven zoals een gezonde fysieke leefomgeving, klimaatverandering, energievoorziening, woningbouw, landbouw en drinkwater. Het verbeteren van de vitaliteit van de bodem is essentieel voor de realisatie van deze opgaven. Alleen in samenwerking met andere partijen, waaronder de medeoverheden, kan deze opgaven het hoofd worden geboden. Het belang van een goede samenwerking en duidelijke communicatie blijkt onder meer uit recente evaluaties over bijvoorbeeld de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS⁴ en de rapportage over granuliet en het besluit bodemkwaliteit «Kleine korrels, grote discussie» van de heer Kuijken⁵. De ontwikkelingen op het terrein van bodem en ondergrond maken het daarom noodzakelijk en gewenst de samenwerking tussen overheden op dit terrein te continueren. Dit is met het maken van de bestuurlijke afspraken bekrachtigd. Deze samenwerking zal vorm krijgen met een meerjarige adaptieve interbestuurlijke samenwerkingsagenda. De interbestuurlijke samenwerkingsagenda is te zien als een dynamische agenda met punten of thema's die gezamenlijk behandeld (zullen) worden. Dit betreft ten eerste verschillende concrete afspraken die de komende periode geïmplementeerd of uitgevoerd en nageleefd moeten gaan worden, zoals de bestuurlijke afspraken. Ten tweede betreft dit inhoudelijke beleidsitems waarmee lenW, VNG, IPO en UvW de komende periode samen op een nader te bepalen manier aan de slag willen. In die zin is het ook een inhoudelijke beleidsagenda. Concreet betekent dit voor de interbestuurlijke samenwerkingsagenda dat de komende jaren een aantal thema's gaat spelen voor toekomstig bodembeleid. Met deze samenwerkingsagenda worden landelijk, provinciaal en lokaal beleid en uitvoering beter met elkaar verbonden, gericht op herstel, bescherming en duurzame benutting van bodem en ondergrond. lenW, VNG, IPO en UvW bepalen gezamenlijk welke bestuurlijke prioriteiten opgepakt worden in de samenwerkingsagenda. De agenda heeft bijvoorbeeld betrekking op het

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 100, nr. 1.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 334, nr. 123.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 30 015, nr. 80.

beleidsprincipe dat water en bodem sturend zijn voor de ruimtelijke ordening en het voorgenomen NOVI-Programma bodem en ondergrond.

Vervolgaanpak herstelmaatregelen bodem

Een verontreinigde bodem is niet vitaal, waardoor verschillende gewenste gebruiksfuncties niet kunnen worden gerealiseerd. Een verontreinigde bodem draagt derhalve niet bij aan de maatschappelijke opgaven die eerder zijn genoemd. Sinds de jaren '80 is in Nederland met succes gewerkt aan de aanpak van bodem- en grondwaterverontreinigingen. Er zijn veel locaties aangepakt, maar nog steeds ligt er een grote opgave om de kwaliteit van de Nederlandse bodem te herstellen. Ook heeft de praktijk geleerd dat de aanpak van bodem- en grondwaterverontreinigingen een lange adem vergt. Overheidsmiddelen worden beschikbaar gesteld voor de inventarisatie en aanpak van verontreinigde locaties als sprake is van verontreinigingen die dateren uit ons industrieel verleden of als sprake is van bodemverontreiniging waarvoor de veroorzaker of eigenaar onvoldoende aansprakelijk kan worden gesteld of onvoldoende draagkrachtig is (vangnet). De aanpak van saneringslocaties, waarvoor de overheid verantwoordelijk is, wordt over het algemeen uitgevoerd door de bevoegde gezagen van de Wet bodembescherming (Wbb) en in de toekomst de bevoegde gezagen van de Omgevingswet. Het Rijk ondersteunt de bevoegde gezagen financieel bij het uitvoeren van deze saneringen en het hiermee samenhangende bodemonderzoek. In het kader van de bestuurlijke afspraken wordt hiervoor in beginsel € 50,5 miljoen per jaar beschikbaar gesteld.

Kennisontwikkeling en -deling

Kennis over bodem en ondergrond is essentieel om aan de hiervoor genoemde maatschappelijke opgaven te werken. Er is hiervoor nieuwe kennis nodig, maar minstens zo belangrijk is het ervoor te zorgen dat beschikbare kennis aansluit op de praktijk en benut kan worden in de uitvoering en bij het maken van (lokaal) beleid. Alleen door voldoende kennis beschikbaar te hebben én te gebruiken kan de bodem hersteld, beschermd en duurzaam benut worden. Doorwerking van kennisontwikkeling naar de uitvoeringspraktijk is cruciaal voor de daadwerkelijke realisatie van beleidsdoelen op de maatschappelijke opgaven.

Als onderdeel van de bestuurlijke afspraken bodem is afgesproken in te zetten op verdere kennisontwikkeling en kennisdoorwerking. Met deze afspraken wordt ook invulling gegeven aan de aanbeveling in de beleidsdoorlichting artikel-13 bodem en ondergrond, om met de komst van de Omgevingswet te werken aan doorwerking van specialistische kennis bij decentrale overheden.⁶

Er zijn afgelopen jaren stappen gezet in het verbeteren van de doorwerking van kennis. Sinds medio 2021 trekt de VNG een programma gericht op versterking van de regionale kennisinfrastructuur. Er zijn in dit kader zeven⁷ regionale pilots gestart. Met deze pilots is ervaring opgedaan hoe regionale kennisnetwerken opgebouwd kunnen worden, op welke wijze ze kunnen functioneren en hoe ze kunnen worden verankerd. De eerste fase hiervan is in de zomer van 2023 afgerond.

In de bestuurlijke afspraken is ook afgesproken dat een visie en strategie op kennis en kennisinfrastructuur ontwikkeld zal worden. De geleerde lessen uit de hiervoor genoemde pilots zullen, naast andere ervaringen en

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 100, nr. 1.

⁷ Friesland, Drenthe, Twente, Gelderland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Flevoland.

adviezen, benut worden voor de ontwikkeling van deze visie. De visie geeft richting aan de kennisontwikkeling die nodig is ten aanzien van bodem en ondergrond en de benodigde infrastructuren om deze kennis te ontwikkelen en te delen. Hierbij is onder andere aandacht voor lokale, regionale en landelijke kennisinfrastructuren met betrekking tot bodem en ondergrond en de interactie hiertussen. Vanaf 2024 zal deze visie de basis vormen voor de inzet van het budget voor kennisontwikkeling en kennisdeling.

Voor kennis is in 2023 een bedrag van € 6 miljoen gereserveerd, waarvan € 5 miljoen voor het opnemen van bodemkwaliteitsgegevens in de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en € 1 miljoen voor kennisontwikkeling en -doorwerking.

Inzet van financiële middelen, robuuste uitvoering, evaluatie en monitoring

Er zijn afspraken gemaakt over Rijksmiddelen voor de voortzetting van een robuuste uitvoering van de bodemtaken⁸. Hierbij is het voornemen de huidige Rijksbijdrage voor de uitvoering van de wettelijke taken in het kader van de Wet bodembescherming (Wbb)⁹ en het Besluit bodemkwaliteit (Bbk), de zogenaamde apparaatskosten, tot en met 2030 te continueren. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet verschuift het bevoegd gezag voor een deel van de bodemtaken tussen de Provincies en 323 gemeenten¹⁰. Dit zijn grotendeels taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). In de septembercirculaire van het gemeentefonds van 2022¹¹ is opgenomen dat de gemeenten middelen krijgen voor de transitiekosten die gemeenten hebben gemaakt in aanloop naar de invoering van de Omgevingswet. Dit maakt geen onderdeel uit van de bestuurlijke afspraken bodem en ondergrond, maar was in het traject van totstandkoming van de afspraken wel belangrijk voor de VNG. Bij de totstandkoming van de bestuurlijke afspraken heeft de toekomstige verschuiving van bodemtaken extra aandacht gekregen om het huidige uitvoeringsniveau te borgen. Om inzicht te krijgen in de inzet, opdracht en uitgaven voor de VTH-bodemtaken en het effect van de verschuiving van bodemtaken op de uitvoering daarvan, wordt een monitoring gestart.

Voor de uitvoering van de bestuurlijke afspraken is een totaalbudget beschikbaar van € 69,5 miljoen per jaar. Afspraken over het budget zijn onder voorbehoud van het budgetrecht van het parlement. In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de verdeling van dit jaarlijkse budget zoals opgenomen in de bestuurlijke afspraken. Periodiek¹² wordt de voortgang geëvalueerd en worden nadere afspraken gemaakt over de inzet van de beschikbare middelen voor bodem en ondergrond, binnen het financiële kader van de lenW-begroting. Hiervoor worden actuele cijfers en prognoses gebruikt die volgen uit de monitoring van de voortgang van saneringen en de monitoring van de VTH taken. Zo kan flexibel ingespeeld worden op urgentie en belang van doelen die in de tijd kunnen veranderen en wordt gezorgd voor de meest doelmatige inzet van middelen.

⁸ Het gaat om taken die samenhangen met de bevoegdheden die aan provincies en gemeenten zijn toegekend op grond van de Wbb en het Bbk, in de bestuurlijke afspraken aangeduid als apparaatskostenvergoeding.

⁹ En in de toekomst de Omgevingswet.

¹⁰ 29 grotere gemeenten zijn nu reeds bevoegd gezag in het kader van de Wbb.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 B, nr. 4.

¹² Het gaat om de periodes: 2023–2024, 2025–2027 en 2028–2030.

Tabel 1: Overzicht verdeling jaarlijks budget zoals opgenomen in de bestuurlijke afspraken.

Onderwerp	Bedragen	Toelichting
Apparaatskosten	€ 10 mln.	Betreft continueren jaarlijks budget voor apparaatskosten lenW
Herstelmaatregelen bodem	€ 50,5 mln.	Jaarlijks budget t/m 2030. Spoedopgaven (€ 17,5 mln.) en buitenproportionele opgaven (€ 33 mln.)
Kennisontwikkeling en -deling	€ 6 mln.	€ 5 mln. voor BRO en € 1 mln. voor kennisontwikkeling en -doorwerking. Betreft budget voor 2023, daarna meerjarige afspraken o.b.v. te ontwikkelen visie op kennisinfrastructuur.
Impuls voor de uitvoering en monitoring	€ 3 mln.	Budget voor 2023 t/m 2025 voor een kwaliteit-, efficiëntie- en effectiviteits-impuls en monitoring.
Totaal	€ 69,5 mln.	

Stand van zaken bestuurlijke afspraken

Er zijn bodemonderwerpen geïdentificeerd die in gezamenlijkheid worden opgepakt, zodat beleid en uitvoering goed met elkaar zijn verbonden. Dit zijn tot nu toe: de financiering en monitoring van de voortgang van aanpak bodemverontreiniging¹³, monitoring van de inzet op VTH-taken op het gebied van bodem, de kennisinfrastructuur op het gebied van bodem en ondergrond, concrete uitvoeringsvraagstukken die zich aandienen als gevolg van de interpretatie en toepassing van regels uit de Omgevingswet voor graven, saneren en toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie, de doorwerking van de structurerende keuzes van water en bodem sturend en de impact daarvan op het ruimtelijk planproces. Hiertoe zijn een overlegstructuur en diverse werkgroepen ingericht.

Door middel van specifieke uitkeringen worden decentrale overheden financieel ondersteund bij de aanpak van bodemverontreiniging vanuit de rol als bevoegd gezag voor bodemsanering (Wet Bodembescherming en vanaf 2024 tevens Omgevingswet). Het gaat hierbij o.a. om de herstelmaatregelen bodem uit tabel 1 (historische spoedopgaven, buitenproportionele opgaven: diffuus lood en PFAS) en oude afspraken. De oude afspraken maken overigens geen onderdeel uit van de bestuurlijke afspraken en betreffen o.a. individuele afspraken tussen het Ministerie van lenW en specifieke decentrale overheden, waarbij het ministerie verantwoordelijk is voor het budget.

In 2021, 2022 en 2023 is gewerkt met een tijdelijke regeling specifieke uitkering bodem voor de periode van een jaar. Voornemen is vanaf 2024 te werken met een meerjarige regeling waarin per bevoegd gezag verschillende (sanerings)projecten of aanpak van opgaven in een meerjarig programma kunnen worden opgenomen. Doel is te zorgen voor meer flexibiliteit in de uitvoering, zekerheid wat betreft financiering en een vermindering van de administratieve lasten voor de aanvragers en lenW. Zowel de koepels als de bevoegde gezagen hebben aangegeven enthousiast te zijn over deze ontwikkeling en geven aan dat dit bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen die in de bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over de aanpak van bodemverontreiniging.

¹³ Locaties met onaanvaardbare risico's die met spoed moeten worden gesaneerd, nazorg van gesaneerde locaties met restverontreiniging en gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreiniging.

Er zijn in de zomer van 2023 pilots afgerond waarin ervaring opgedaan is met de opbouw van regionale kennisnetwerken. Ook wordt gewerkt aan een visie op lokale, regionale en nationale kennisinfrastructuren voor de lange termijn. Doel van deze kennisinfrastructuren is bijdragen aan de kwaliteit van het beleid en de uitvoering. De geleerde lessen uit de pilots zullen, naast andere ervaringen en adviezen, benut worden voor de ontwikkeling van deze visie.

Vanwege het uitstel van de Omgevingswet is de monitoring om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke inzet, opdracht en uitgaven van de VTH-bodemtaken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) onder de Omgevingswet vertraagd. De komende periode zal dit opgepakt worden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen