

Stagnatie van de bodemsaneringsoperatie

De doelstelling van de bodemsaneringsoperatie uit het derde Nationale Milieubeleidsplan (NMP3) was het vóór 2023 saneren van alle maatschappelijk en milieuhygiënisch urgente gevallen van bodemverontreiniging en het beheersen van alle overige gevallen. Deze termijn is inmiddels tot 2030 verlengd als gevolg van bezuinigingen. Door het combineren van bodemsaneringen met de stedelijke vernieuwing zou de aanpak van de bodemsaneringen in Nederland voortvarender ter hand kunnen worden genomen. Tot heden blijkt dat de snelheid waarmee de bodemsaneringsoperatie vordert echter te wensen over laat.

Luitzen Kaspersma en Hans Groot



Drs. L.J. Kaspersma,
is werkzaam als
projectleider bodem-
sanering bij Wareco
Amsterdam bv



Drs. J.J. Groot,
is werkzaam als senior
projectleider bodem-
sanering bij Wareco
Amsterdam bv

Uit het Jaarverslag Bodemsanering blijkt dat de onderzoeksinspanning zich veelal beperkt tot het vormen van het Landsdekkend Beeld. Hiermee is de werkvoorraad wat betreft bodemsanering inzichtelijk geworden. Op basis van het Landsdekkend Beeld is bepaald dat er 60.000 locaties vóór 2030 gesaneerd moeten worden. In het jaar 2005 zijn 1.447 saneringen uitgevoerd. In de afgelopen zesjarenperiode zijn ongeveer 6.600 saneringen afgerond. Dit tempo is veel te laag om de doelstelling voor 2030 te halen. Het tempo zou meer dan verdubbeld moeten worden om de geschatte 60.000 te saneren locaties vóór 2030 gesaneerd te hebben.

Ook de Algemene Rekenkamer stelt in haar rapport 'Voortgang bodemsanering'¹ vast dat er sprake is van stagnatie van de bodemsaneringsoperatie. De kwaliteit van de saneringen, het toezicht hierop, de vertraging in de planning en de beperkte aandacht voor de kostenbeheersing vormen de belangrijkste aandachtspunten in het rapport van de Algemene Rekenkamer over voortgang van de bodemsanering in Nederland.

Verder blijkt ook dat de stedelijke vernieuwing traag verloopt. In zijn speech², op de ISV-conferentie in Hilversum op 25 april 2001, signaleerde toenmalig minister van VROM, de heer Remkes, reeds dat de concrete uitvoering van ISV-projecten met kant en klare resultaten slechts lang-

zaam vordert. Hij noemde daarvoor vier redenen: ten eerste het ontbreken van de zichtbare noodzaak van stedelijke vernieuwing, ten tweede de onzekerheid bij investeerders, ten derde het -al dan niet vermeende gevoel dat gemeenten niet beschikken over het juiste instrumentarium om hun regierol te kunnen waarmaken en ten slotte het personeelsprobleem, zowel qua kwantiteit als kwaliteit. In de afgelopen vijf jaren is de onzekerheid bij investeerders door verschillende mondiale gebeurtenissen toegenomen. De ervaring in 2006 leert dat de gemeenten veelal nog steeds te kampen hebben met personeelsproblemen. Er worden bij overheden nog steeds erg veel externe projectmanagers ingehuurd om de kar te trekken voor ISV-projecten.

Sinds de start van de Wet stedelijke vernieuwing is een aantal gemeenten door middel van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) verantwoordelijk geworden voor de bodemsaneringsoperatie. Waren het voorheen de provincies die de bodemsaneringen aanpakten, nu ligt die taak hoofdzakelijk bij de gemeenten.

Het ISV-budget is een rijkssubsidie aan gemeenten, die periodiek wordt uitgekeerd, om de leefbaarheid van steden te verhogen. Het ISV vloeit voort uit de Wet Stedelijke Vernieuwing (WSVv) die op 1 januari 2000 in werking is getreden. Gemeenten kunnen met ISV-geld hun stedelijke voorzieningen voor wonen,

ruimte en milieu verbeteren. Door de taken te decentraliseren kan maatwerk worden geleverd waarbij verschillende beleidsterreinen worden geïntegreerd. De stedelijke vernieuwing en dus ook de bodemsaneringsoperatie zou hierdoor een nieuwe impuls moeten krijgen. Voor het verkrijgen van ISV-gelden, moeten gemeenten een meerjaren ontwikkelingsplan (MOP) opstellen waarin zij hun stedelijke vernieuwingsplannen uiteenzetten. Een onderdeel van het MOP is de bodemmodule, een gedetailleerd plan voor bodemsaneringen in de gemeente. Hierdoor worden gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van bodemsaneringen binnen hun gemeentegrenzen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen niet-rechtstreekse gemeenten en rechtstreekse gemeenten. Niet-rechtstreekse gemeenten vragen hun ISV-budget aan bij de Provincie, die op grond van de Wbb bevoegd gezag is binnen die gemeenten. Rechtstreekse gemeenten (30 grotere gemeenten) ontvangen hun ISV-budget direct van het Rijk. In het kader van de Wet bodembescherming (Wbb) zijn rechtstreekse gemeenten bevoegd gezag.

OOZAKEN VOOR STAGNATIE VAN DE BODEMSANERINGSOPERATIE

In zijn speech² heeft Remkes in 2001 al enkele redenen voor stagnatie van de uitvoering van ISV-projecten genoemd: het ontbreken van de noodzaak voor ISV, onzekerheid bij de investeerders, het ontbreken van het juiste instrumentarium voor de regierol en het personeelsgebrek. Het rapport 'Bodem in Zicht II'³ onderstreept dit. Hierbij is onderzoek gedaan naar de manier waarop 22 provincies en gemeenten hun toezichthoudende taken in het kader van Wbb in 2002 hebben

uitgevoerd. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat 'tekortkomingen zijn geconstateerd bij het functioneren van alle actoren in het saneringsproces'.

In de dagelijkse praktijk wordt bij ingenieursbureaus in het vakgebied van bodemsanering geconstateerd dat onder andere het personeelsprobleem bij gemeenten van grote invloed is op de aanpak van de bodemsaneringsoperatie. Behoudens een personeelsgebrek, komt het ook regelmatig voor dat gemeentelijke milieudiensten simpelweg niet de juiste kennis in huis hebben. De jarenlange ervaring met bodemsanering die provincies inmiddels hebben opgedaan, moeten de gemeenten ontberen. Het lijkt erop dat er onvoldoende kennisoverdracht plaatsgevonden heeft van het rijk (via provincies) naar gemeenten. Een direct gevolg hiervan is dat de kwaliteitseisen, zoals die aan ingenieursbureaus gesteld werden door de provincies, veelal niet meer worden gehanteerd door de gemeenten. De praktijk leert dat gemeenten steeds vaker (moeten) kiezen voor het ingenieursbureau dat het bodemonderzoek voor de laagste prijs uitvoert zonder daarbij rekening te houden met het aanwezige kennisniveau en de geboden kwaliteit van het adviesbureau. De meerwaarde van goed advies wordt niet ingezien, met als gevolg dat wat eerst goedkoop leek, later duurkoop blijkt te zijn. De verontreinigingssituatie is onvoldoende in kaart gebracht of er is niet voldoende nagedacht over de verschillende mogelijke saneringsvarianten. Vaak moet de gemeente dan een ander ingenieursbureau een second opinion laten uitvoeren. De kosten worden daarmee niet alleen hoger, de aanpak van saneringen loopt ook vertraging op.

Omdat veel van de ISV-plannen door vertraging of gebrekkige aanpak niet gerealiseerd (kunnen) worden kan het gebeuren dat gereserveerd en niet besteed geld aan het eind van de ISV-periode, weer terug moet naar VROM!

Naast de ISV-budgetten zijn er diverse andere financieringsstromen mogelijk voor de aanpak van bodemsanering. Het Wbb-budget wordt aangewend voor bodemsanering in het landelijk gebied, voormalige gasfabriekterreinen, waterbodems en nazorg van verschillende stortplaatsen.

Per 1 januari 2006 is de nieuwe bedrijvenregeling (het Besluit Financiële bepalingen bodemsanering) in werking getreden. Daarnaast zijn er bodemsaneringen die door particulieren en/of grootsaaneerders worden uitgevoerd. In enkele gevallen is sprake van een convenant waar de Rijksoverheid (financieel) bij betrokken is, namelijk het convenant bodemsanering NS-percelen (SBNS) en het convenant BODEMSANERINGTEXTELREINIGINGSBRANCHE (BOSATEX).

De sanering van verontreinigde bedrijventerreinen komt, ondanks deze ontwikkelingen, slechts mondjesmaat op gang. In het blad Bodem (februari 2006) is al eerder geconstateerd dat er weinig aanspraak gemaakt wordt op een subsidie uit de (oude en nieuwe) Bedrijvenregeling. In de praktijk blijkt dat deze voor veel bedrijven toch niet aantrekkelijk genoeg is en ook te complex. De sanering vereist nog steeds een substantiële investering van de bedrijven en zekerheid voor het verkrijgen van de subsidie is er pas nadat het saneringsplan is beschikt door het bevoegde gezag. Indien de subsidie afgewezen wordt is er voor de ondernemer geen weg meer terug. Ook de uitkeringsregeling van de subsidie (achteraf) is niet aantrekkelijk genoeg.

Ook de ingenieursbureaus zijn tot op bepaalde hoogte oorzaak voor de stagnatie van de bodemsaneringsoperatie. Bij uitvoering van een bodemsaneringsproject is het ingenieursbureau bezig met het uitvoeren van zoveel mogelijk onderzoeken en planfasen en het behouden van zoveel mogelijk werk voor de eigen organisatie. Het project wordt bij voorkeur uitgevoerd vanaf het eerste bodemonderzoek tot en met milieukundige begeleiding en evaluatie van de bodemsanering. Het inschakelen van externe deskundigen is nog geen praktijk en wordt vanwege commerciële aspecten en concurrentieoverwegingen vaak zoveel mogelijk afgehouden. Dit terwijl het tijdig inschakelen van externe deskundigen vaak een verrissende blik en nieuwe inzichten en oplossingen kan opleveren ten aanzien van de bodempro-



FOTOBESCHRIJVING?

blematiek. Het gevolg is dat niet altijd het optimaal saneringsresultaat wordt behaald.

CONCLUSIE

Gesteld kan worden dat zowel de bodemsaneringsoperatie als de stedelijke vernieuwing sinds de invoering van het ISV-programma tot op heden niet aantoonbaar zijn bespoedigd. Wij kunnen ons afvragen of decentralisatie van bevoegdheden en taken wel zo'n goed idee is geweest. Moet de verantwoordelijkheid van de bodemsaneringsoperatie toch niet beter weer bij de provincies liggen? Is het dan niet mogelijk dat de ervaringen van de provincies beter gedeeld worden met de gemeenten? In de provincie Noord-Holland is de Provincie al gestart met het ondersteunen van de gemeenten in bodemsaneringstaken.⁴ Reden hiervoor is dat uit onderzoek is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over de taakverdeling tussen de gemeenten en de Provincie bij de uitvoering van bodemsanering. Hopelijk hebben de verantwoordelijke overheden (provincies en gemeenten) er in hun plannen en hun budgetten voor de nieuwe ISV-periode rekening mee gehouden dat ze voldoende en voldoende deskundig personeel werven of inhuren en dat ze terloops zelf nog gecertificeerd worden volgens de norm-

bladen bodembeheer SIKB 8001 en 8002. Wij gaan er van uit dat bij invoering van de kwaliteitsborging bij bodemintermediairs (Kwalibo) in oktober 2006 opdrachtgevers met gekwalificeerde bureaus gaan samenwerken en dat tegelijkertijd de kwaliteit van opdrachtgevers zal worden vergroot.

Het organiseren van de aanpak van de bodemsaneringsproblematiek in de vorm van convenanten zal naar verwachting resulteren in de uitvoering van meer bodemsaneringen. Een dergelijke impuls zou ook kunnen worden bereikt indien de subsidiemogelijkheden versoepeld en vereenvoudigd zouden worden. Het zou bedrijven meer stimuleren tot de zo gewenste aanpak van de bodemverontreiniging.

Ook de ingenieurbureaus kunnen de voortgang van de bodemsaneringsoperatie bespoedigen. Door hun blik te verbreden en zo nodig externe deskundigen te betrekken bij het creëren van saneringsoplossingen zal een nog beter saneringsresultaat bereikt kunnen worden.

Het halen van de saneringsdoelstelling van de bodemsaneringsoperatie vereist

een behoorlijke inzet. Er is nog veel te doen maar met een positieve en vooral een flexibele instelling van alle betrokkenen moet het kunnen lukken.

REFERENTIES

1. Voortgang bodemsanering, Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, 30 015, nrs. 1-2, 8 maart 2005.
2. Speech op ISV-conferentie, Hilversum april 2001.
3. Bodem in Zicht II, VROM Inspectie-onderzoek, 28 juni 2004.
4. Provinciale bodembrigade ondersteunt gemeenten, Persbericht Provincie Noord-Holland, 23 mei 2006.