

Beleidsdoorlichting Bodemsanering: 10 vragen beantwoord, definitieve versie

1. Aanleiding voor beleid

De onzekerheid over eventuele risico's van bodemverontreiniging en de hoge kosten van het nemen van saneringsmaatregelen zorgden voor stagnatie van maatschappelijk gewenste processen, zoals herstructurering van stedelijk en landelijk gebied en nieuwbouw. Deze (dreigende) stagnatie van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen vormde de aanleiding voor een Interdepartementaal Beleidsonderzoek. In het kabinetsstandpunt van 19 juni 1997 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 411, nr. 1) is aangegeven welke wijzigingen in het beleid doorgevoerd zullen worden¹. Daarbij werd extra Rijksbudget voor het uitvoeren van bodemsaneringen beschikbaar gesteld. Op 16 januari 2002 is het kabinetsstandpunt naar de Kamer gestuurd dat concrete invulling geeft aan de beleidsvernieuwing die in 1997 werd aangekondigd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 199, nr. 1).

2. De oorzaak van het probleem

De oorzaak van het probleem is gelegen in het feit dat een initiatiefnemer, gebruiker of eigenaar in het heden wordt geconfronteerd met een historische verontreiniging en daarvan de financiële gevolgen moet dragen. De mogelijkheid om de kosten te verhalen op de veroorzaker zijn als gevolg van jurisprudentie zeer beperkt. Zie hiervoor de Hoofdlijnennotitie Evaluatie Kostenverhaal 2007, bijlage bij de brief van de minister van VROM van 4 januari 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 015, nr. 20). Ook moet de eigenaar/gebruiker soms maatregelen nemen waar hij zelf geen direct belang bij heeft (verspreiding in de diepe ondergrond). De omvang van de problematiek en de kosten van de te nemen maatregelen zijn onzeker. Dit is in het maatschappelijk verkeer een belemmering om terreinen waarbij sprake is van verontreiniging te kopen en te verkopen. Een verkopende partij is niet snel bereid om de kosten van een sanering in de prijs te verdisconteren en een verlies te nemen. En een kopende partij is alleen bereid om de kosten van een sanering voor zijn rekening te nemen in situaties waarbij een herontwikkeling van een locatie rendabel is. Daarnaast zijn er de situaties waarin een gebruiker, eigenaar met een verontreiniging wordt geconfronteerd, maar er geen plannen zijn om de functie van de locatie te wijzigen. In deze gevallen kunnen de kosten van het nemen van maatregelen niet meteen terugverdiend worden. Ook vormt de aanwezige verontreiniging en de daarmee samenhangende financiële verplichting alsmede het stigma van de verontreiniging een hinderpaal voor het in de toekomst veranderen van de functie van de locatie.

In geval het maatschappelijk gewenst is om toch tot een functiewijziging en een daarmee samenhangende bodemsanering te komen zal de overheid financieel bij moeten dragen.

3. Verantwoordelijkheid overheid

De overheid heeft in de eerste plaats de taak te waarborgen dat er geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van mensen kunnen optreden

¹ Zie paragraaf 5 en 6 voor een nadere beschrijving van de wijzigingen

door de bodemverontreiniging. Daarnaast is het de taak van de overheid om kwetsbare gebruiksfuncties (drinkwaterwinning, natuur) te beschermen. Daarom heeft de overheid instrumenten om in situaties waarin zich bovenstaande risico's voordoen saneringsmaatregelen en/of gebruiksbepalingen op te leggen. Daarbij kan de overheid er ook voor kiezen om de uitvoering van noodzakelijke maatregelen voor haar rekening te nemen. De overheid doet dit in situaties waarin sprake is van een acuut probleem (spoedlocaties). Spoed betekent dat meteen maatregelen genomen dienen te worden die de risico's van de aanwezige verontreiniging beheersen. Het verwijderen van de verontreiniging kan afhankelijk van de specifieke omstandigheden ook op een later moment plaatsvinden. Indien een aanwezige verontreiniging geen onaanvaardbare risico's geeft bij het huidige gebruik kan de sanering aan de markt overgelaten worden op het moment dat de betreffende locatie wordt (her)ontwikkeld en/of de functie wijzigt.

De overheid is ook verantwoordelijk voor de maatschappelijke gevolgen van het door haar gevoerde beleid. De overheid heeft de taak te voorkomen dat als gevolg van aanwezige bodemverontreiniging gewenste maatschappelijke ontwikkelingen (woningbouw, stadsvernieuwing, reconstructie landbouw, aanleg infrastructuur, herontwikkeling bedrijventerreinen) stagneren. Tot de beleidswijziging in 1997 lag de nadruk op het aansprakelijk stellen van veroorzakers en eigenaren. Nadat dit beleid aanvankelijk succesvol was, is als gevolg van uitspraken van de Hoge Raad de mogelijkheid van kostenverhaal op veroorzakers aanzienlijk ingeperkt. In situaties waarin de vervuiling is veroorzaakt vóór het jaartal 1975 is kostenverhaal vrijwel onmogelijk. Sinds de beleidswijziging in 1997 bestaat dan ook de mogelijkheid dat initiatiefnemers, gebruikers, eigenaren en de overheid de noodzakelijke maatregelen gezamenlijk financieren. Met name bij grootschalige verontreinigingen is er een grens aan de mogelijkheden voor een bedrijf om effectieve maatregelen te nemen. Het is alleen de overheid die beslissingen kan nemen over de hoogte van de grondwaterstand en door middel van vergunningen voor onttrekkingen en infiltraties de grondwaterstroming kan beïnvloeden en aldus de verspreiding van verontreiniging kan tegengaan. Overigens kan de bijdrage van eigenaren aanzienlijk zijn, omdat sinds 1987 een zorgplicht in de Wet bodembescherming is opgenomen en iedere koper vanaf dat jaartal verondersteld wordt op de hoogte te zijn van de mogelijke gevolgen van de eventuele aanwezigheid van bodemverontreiniging.

De overheid heeft ook tot taak belanghebbenden te informeren over de aanwezigheid van bodemverontreiniging en de daarmee samenhangende risico's en financiële consequenties. Via Bodemloket is alle bij de overheid bekende informatie over bodemverontreiniging ontsloten en is het telefoonnummer vermeld van het bevoegd gezag, waarbij men nadere informatie kan vragen. Dit draagt bij tot transparantie voor marktpartijen en particulieren en een eerlijke verdeling van baten en lasten van bodemverontreiniging.

4. Verantwoordelijkheid op rijksniveau

Het beleid voor het omgaan met bodemverontreiniging is naar aanleiding van de Lekkerkerk-affaire door het Rijk geformuleerd. Vanaf begin jaren '80 ligt de

verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het bodembeleid echter op decentraal niveau.

Het Rijk is verantwoordelijk voor de normstelling en een landelijk uniforme methode van risicobeoordeling. Inmiddels zijn normen per gebruiksfunctie en voor het hergebruik van verontreinigde grond vastgesteld en is een afwegingskader ontwikkeld (circulaire bodemsanering en het besluit Bodemkwaliteit).

Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor wet- en regelgeving, handhaving (tweedelijns toezicht op taakuitvoering bevoegd gezag) en de financiering van de noodzakelijke maatregelen. De laatste schatting opgenomen in de herziene Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 015, nr. 12) is dat tot en met 2030 nog € 16 miljard nodig is. Op de Rijksbegroting is tot en met 2030 circa € 4 miljard beschikbaar. Het streven is de ontbrekende € 12 miljard door marktpartijen te laten financieren. Dit is de multiplier van 4 (75% medefinanciering door de markt). Om die reden werkt het Rijk bij voortdurend aan het ontwikkelen van instrumenten waarmee het vergroten van de bijdrage uit de markt bewerkstelligd wordt. De beleidswijziging in 1997 (en ook latere aanpassingen in het beleid) waren daar op gericht. De omvang van de financiële problematiek en de onzekerheid over de bijdrage uit de markt is overigens de reden dat het budget voor bodemsanering nog niet is ondergebracht in het provincie- en gemeentefonds. De andere overheden wensen in het licht van die onzekerheden niet de verantwoordelijkheid voor de financiering van de bodemsaneringsoperatie te dragen.

Ten slotte is het Rijk verantwoordelijk voor kennisontwikkeling, kwaliteitsborging en de structuur voor de gegevensverzameling en informatieverstrekking.

Het bovenstaande is in beginsel verwoord in de brief van 7 april 2005 van de staatssecretaris (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 199 en 30 015, nr. 11). De minister heeft in zijn brief van 4 januari 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007 – 2008, 30 015, nr. 20) de beginselen bevestigd en een verdere aanscherping aangebracht in de te stellen prioriteiten.

Er is (nog) geen specifiek Europees beleid voor bodemsanering. Wel is door de Europese Commissie een bodemstrategie opgesteld, waarin ook beleid t.a.v. het omgaan met bodemverontreiniging wordt aangekondigd. De commissie werkt aan een Kaderrichtlijn Bodem. Bij een aantal lidstaten, waaronder Nederland, is grote weerstand tegen een gedetailleerde regeling voor het omgaan met bodemverontreiniging. Deze lidstaten zijn van mening dat het beleid met betrekking tot bodemverontreiniging, inclusief de financiering daarvan, een nationale aangelegenheid is (subsidiariteit). Mede om die reden is de Kaderrichtlijn nog niet definitief opgesteld en aan het Europees parlement aangeboden.

Er is overigens wel een Kaderrichtlijn Water en een Dochterrichtlijn Grondwater alsmede een Afvalstoffenrichtlijn die direct en indirect gevolgen hebben voor het Nederlandse bodemsaneringsbeleid. Deze richtlijnen hebben gevolgen voor de normstelling op het gebied van bodem, het in het bezit hebben van een verontreinigd terrein en de toepassing en hergebruik van verontreinigde grond.

5. De doelstellingen

Het kabinet stelde in het kabinetsstandpunt van 19 juni 1997 en van 16 januari 2002 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'. Tevens moet door de koerswijziging de stagnatie van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen zo veel mogelijk voorkomen worden.

In de jaarverantwoording 2008 van het ministerie van VROM zijn de volgende streefcijfers en realisatiecijfers opgenomen:

Tabel 4.3 Prestatie-indicatoren bodemonderzoeken en bodemsaneringen

Prestatie-indicator:	Werkvoorraad	Peildatum	Te realiseren productie	Periode	Gerealiseerd 2008	Periode afronding
- Oriënterende onderzoeken in stedelijk gebied (uitgaven overheid)	30.000	1-1-2005	500	2008	3913	2030
- Oriënterende onderzoeken in landelijk gebied (uitgaven overheid)	30.000	1-1-2005	400	2008	525	2030
- Oriënterende onderzoeken in eigen beheer	100.000	1-1-2005	600	2008	1045	2030
- Nadere onderzoeken in stedelijk gebied (uitgaven overheid)	7.500	1-1-2005	130	2008	689	2030
- Nadere onderzoeken in landelijk gebied (uitgaven overheid)	7.500	1-1-2005	100	2008	182	2030
- Nadere onderzoeken in eigen beheer	60.000	1-1-2005	1.100	2008	750	2030
- Saneringen in stedelijk gebied (uitgaven overheid)	3.000	1-1-2005	50	2008	728	2030
- Saneringen in landelijk gebied (uitgaven overheid)	3.000	1-1-2005	30	2008	216	2030
- Saneringen in eigen beheer	54.000	1-1-2005	1.000	2008	721	2030

Opgave RIVM / Bodem+ 19/2/09

6. Instrumentkeuze

In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek dat ten grondslag ligt aan de koerswijziging in 1997 is aangegeven dat om de maatschappelijke stagnatie terug te dringen 1) de bodemsanering goedkoper moet worden, 2) meer financiële middelen nodig zijn en 3) de slagvaardigheid van de overheid vergroot moet worden. Daarbij is het van belang dat het sectorale bodembeleid wordt geïntegreerd in bredere maatschappelijke vraagstukken en betrokken wordt in de daarbij te maken afwegingen. Voor het bodembeleid betekent dit dat

het gebruik van de bodem meer centraal komt te staan en niet uitsluitend de bescherming van de bodemkwaliteit.

- functiegericht en kosteneffectief saneren

Vastgesteld is dat een bodem niet op iedere plaats geschikt hoeft te zijn voor alle vormen van gebruik, maar geschikt moet zijn voor het gebruik dat op een bepaald moment van een specifieke locatie wordt gemaakt. Dit betekent dat indien een bodem niet aan de eisen voldoet een sanering moet plaatsvinden die de bodem geschikt maakt voor de gewenste functie. Er is invulling gegeven aan functiegericht saneren door een uitwerking van de saneringsaanpak van de bovengrond, waarbij landelijke bodemgebruiksvormen en bodemgebruikswaarden 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.

- marktdynamiek vergroten

Door bodemsanering beter te laten aansluiten op ruimtelijke en economische ontwikkelingen zijn meer partijen bereid mee te financieren (participatief stelsel). Deze aansluiting is tot stand gebracht door de rijksbudgetten voor bodemsanering onder te brengen in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en een brede doeluitkering voor de overige saneringen in stedelijk en landelijk gebied. Bedrijven worden gestimuleerd meer investeringen in bodemsaneringsprojecten te doen door het introduceren van een subsidieregeling voor bedrijven.

- 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 met gemeenten buiten de G4. De slagvaardigheid van de overheid ten opzichte van bedrijven wordt verder versterkt door een saneringsplicht voor eigenaren van bedrijfsterreinen in ruil voor een recht op subsidie.

Naast deze aanscherpingen van het beleid bleef het juridisch instrumentarium (kostenverhaal, geven van een bevel) bestaan.

Het gehele instrumentarium is zo ingericht dat optimaal gebruik gemaakt wordt van initiatieven en dus medefinanciering uit de markt. Alleen in situaties waarin acuut maatregelen genomen moeten worden gaat de overheid tot actie over en tracht dan de kosten te verhalen op de veroorzaker of de eigenaar. Van het bevelsinstrumentarium wordt in de praktijk geen gebruik gemaakt. Maar het dient wel als stok achter de deur voor de bedrijvenregeling, waarbij een bedrijf recht op subsidie heeft maar ook een plicht heeft om te saneren. Die plicht kan via het geven van een bevel indien nodig geëffectueerd worden.

In de afgelopen 5 jaar heeft de overheid aanzienlijk geïnvesteerd in het verzamelen van gegevens over bodemverontreiniging en het verschaffen van informatie.

Bij bodemverontreiniging is het immers allereerst van belang dat de betrokken partijen kennis hebben van de kwaliteit van de bodem en de eventuele risico's van verontreiniging bij bepaalde vormen van gebruik. Om die reden zet het Rijk kennis en communicatiemiddelen in. Er is een landelijk beeld van de aanwezige bodemverontreiniging en van de potentiële risico's aanwezig. Deze informatie is via internet voor het publiek ontsloten. Er is een organisatie (Bodem+) die de betrokken overheden door middel van advisering en informatievoorziening ondersteunt bij het uitvoeren van hun taken. Er is een Stichting Kennisontwikkeling en kennisoverdracht Bodem, die technologische en procesvernieuwingen initieert en de nieuw opgedane kennis verspreidt naar belanghebbenden uit het bedrijfsleven en de overheid. Er is een Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodem die instrumenten voor bedrijfsleven en overheid ontwikkelt, en actueel houdt, voor het borgen van de kwaliteit van onderzoek, analyse, advies en uitvoering.

Van groot belang zijn de financiële instrumenten. De middelen voor bodemsanering worden telkens voor een periode van 5 jaar verdeeld over het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (voor bodemsanering gekoppeld aan stedelijke vernieuwing), een brede doeluitkering (voor de bodemsanering in landelijk en in overig stedelijk gebied) en de bedrijvenregeling (subsidieregeling voor bodemsanering op in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen). Door de middelen langs deze lijnen beschikbaar te stellen wordt beoogd zo veel mogelijk samenloop te creëren met andere fysieke ingrepen in de bodem waarmee belangrijke kostenbesparingen behaald worden. Dit geldt ook voor de spoedlocaties. Daarbij moeten de risicobeheersende maatregelen wel direct worden genomen, maar zal voor wat betreft het fysiek verwijderen van verontreiniging ook zo veel mogelijk worden aangesloten bij herstructurering en nieuwbouw. De bedrijvenregeling is zodanig opgezet dat maximaal wordt aangesloten bij momenten waarop een investering in het verbeteren van de bodemkwaliteit voor het betreffende bedrijf lonend is (bijvoorbeeld bij uitbreiding of bij verkoop van het bedrijf).

Bij het toekennen van middelen voor een periode van 5 jaar horen plannings-, prioriterings- en beoordelingsinstrumenten. Bij het bodemsaneringsbeleid is dit ingevuld d.m.v. de opstelling van Meerjarenprogramma's, prestatieafspraken, bestuurlijke afspraken over prioriteiten en een beoordeling vooraf en achteraf op basis van zogenaamde bodemprestatie-eenheden (gereinigd oppervlak en gereinigd volume grond en grondwater).

Het juridisch instrumentarium is sterk aanvullend op het financieel instrumentarium. Het bestaat o.a. uit een mogelijkheid voor het bevoegd gezag om in geval van onaanvaardbare risico's een onderzoeks- of saneringsbevel op te leggen aan een eigenaar/gebruiker. Verder is er in de wet naast het recht op een subsidie een saneringsplicht voor bedrijven opgenomen. Daarbij hoort ook een regeling voor vervreemding van verontreinigde terreinen. Verder is in de wet- en regelgeving voorzien dat eenvoudige standaardsaneringen via een

eenvoudiger procedure kunnen verlopen dan meer complexe saneringsgevallen. Ten slotte is er de verplichting om gevallen van bodemverontreiniging bij het kadaster als publiekrechtelijke beperking te registreren

7. Effect van de instrumenten

De verwachtingen ten aanzien van een kostenreductie als gevolg van functiegericht en kosteneffectief saneren komen uit. Met de huidige uitvoeringspraktijk worden de totale kosten volgens de herziene Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 015, nr. 12) op € 12,4 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. Bij niet volledige verwijdering van verontreiniging dient rekening gehouden te worden met kosten van monitoring en eventueel het nemen van aanvullende maatregelen bij ongewenste verspreiding van nog aanwezige verontreiniging. De totale kosten voor de bodemsaneringsoperatie lopen minder hard terug omdat rekening gehouden moet worden met de kosten van diffuse verontreinigingen en asbest alsmede de kosten voor de sanering van regionale waterbodems (totaal ca. €4 miljard). Deze kosten waren niet in de oorspronkelijke raming van € 18,2 miljard opgenomen. Rekening houdend met deze aanvullende posten is de verwachting dat tot en met 2030 nog € 16 miljard benodigd is.

De bijdrage uit de markt loopt vanaf eind jaren tachtig op van 25% van de totale saneringskosten, naar 50% (multiplier 2) in 2003 tot 55% (multiplier 2,2) in 2007. Zie hiervoor het jaarverslag bodemsanering over 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007 – 2008, 30 015 nr. 24). Uit de beleidsevaluatie bodemsanering van 10 juni 2005 en het daarin opgenomen onderzoek naar de multiplier (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 199, nr. 12) komt naar voren, dat de bevoegde overheden kans voor verbetering zien in de toekomst. Opvallend is dat de nieuwe bevoegde overheden (gemeenten buiten de G4) 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 vóór 2015 een bijdrage van 75% uit de markt te verwachten.

Het nieuwe financieringsstelsel heeft ertoe bijgedragen dat er meer samenwerking 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. In 2007 hebben de marktpartijen waarmee convenantsafspraken zijn gemaakt een grotere bijdrage geleverd aan het aantal uitgevoerde bodemsaneringen dan in eerdere jaren. Voor een beschrijving van deze ontwikkeling wordt verwezen naar het jaarverslag bodemsanering over 2007 (blz. 49 en volgende). Door het opstellen van ontwikkelingsprogramma's in het kader van Stedelijke Vernieuwing en herstructurering van het landelijk gebied zijn de bevoegde overheden er in geslaagd om aansluiting te zoeken tussen de aanpak van

bodemverontreiniging en andere ruimtelijke ontwikkelingen (dynamiek). In het jaarverslag bodemsanering over 2007 blijkt uit de tabel op bladzijde 65 dat bouw (39%), functieverandering (8%), aankoop/verkoop (6%), herstructurering woonwijk (4%) en revitalisering bedrijventerreinen (3%) belangrijke aanleidingen zijn voor sanering.

De informatievoorziening aan publiek en bedrijven is aanzienlijk verbeterd. Via internet is meteen te zien of op een bepaalde locatie mogelijk een verontreiniging aanwezig is en wat de resultaten van onderzoek en sanering zijn. Uit de jaarverslagen van het ministerie van VROM blijkt het toenemende aantal raadplegingen van de internetinformatie. Dit heeft er in aanzienlijke mate toe bijgedragen dat het omgaan met bodemverontreiniging meer en meer een maatschappelijk geaccepteerd verschijnsel is en dat de maatschappij en de markt er geld voor over hebben om de risico's van verontreinigingen weg te nemen of te beheersen. Het beleid stimuleert eigenaren en marktpartijen tot handelen.

De genomen maatregelen hebben in ieder geval tot gevolg gehad dat de maatschappelijke stagnatie als gevolg van de aanwezigheid van bodemverontreiniging aanzienlijk is afgenomen. Bij gelijkblijvende en zelfs afnemende bodembudgetten worden meer locaties gesaneerd (toename van 30%). Deze toename is zichtbaar over een periode (2002 t/m 2008) waarin soms sprake was van hoogconjunctuur en soms van laagconjunctuur. De conjunctuur heeft uiteraard invloed op het aantal saneringen dat in enig jaar wordt uitgevoerd. Maar de toename van het aantal saneringen berekend over een langere periode is toe te schrijven aan de doorgevoerde veranderingen in het beleid. Dit blijkt ook uit het aantal aanmeldingen voor de bedrijvenregeling. Ruim 9.000 bedrijven hebben zich aangemeld voor de subsidieregeling. Marktpartijen zijn goed geïnformeerd en hebben een breed pallet aan technische mogelijkheden tot hun beschikking om met de aanwezige bodemverontreiniging om te gaan. Ook zijn er financiële instrumenten zoals de bedrijvenregeling, de co-financieringsregeling en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing gekomen, waar goed gebruik van wordt gemaakt.

Door de afspraken met het bedrijfsleven en de continuïteit in het beleid heeft het bedrijfsleven geïnvesteerd in het Bodemcentrum, dat de saneringen voor MKB-bedrijven opdraagt en begeleidt. Hierdoor is de deskundigheid bij opdrachtgevers toegenomen.

De beleidswijziging heeft wel tot gevolg gehad dat de focus op locaties waar sprake is van milieuhygiënische risico's, maar waar geen ontwikkeling is voorzien, in de afgelopen jaren verminderd is. Ook de marktpartijen concentreren zich op situaties waarbij sprake is van (her)ontwikkeling. Zij pakken vooral kleinere en eenvoudige gevallen op. De meer complexe zaken vragen vrijwel altijd aandacht en medefinanciering van de overheid. Dit is reden voor de minister van VROM om hierover aanvullende afspraken te maken. De minister heeft dit aangekondigd in haar brief van 4 januari 2008.

De kosten van sanering zijn gemiddeld afgenomen. Maar bij de keuze voor de saneringsvariant kiezen bedrijven bij minder omvangrijke saneringen nog

steeds voor multifunctioneel herstel. Dit doet men om van het stigma en eventuele aansprakelijkheid voor restverontreiniging af te komen. Bij de meer complexe en omvangrijke saneringen zien we in toenemende mate de keuze voor functiegerichte beheersvarianten en in situ saneringsoplossingen. Zie voor een verdere beschrijving het jaarverslag bodemsanering over 2007 (bladzijde 66 en volgende).

In de praktijk maken de overheden geen gebruik van het bevelsinstrumentarium. Het is ook meer bedoeld als een stok achter de deur in situaties waarin een eigenaar weigert de noodzakelijke maatregelen te nemen. Inzet aan de voorkant is niet nodig gezien het succes van de bedrijvenregeling. Ruim 9.000 bedrijven hebben zich vrijwillig aangemeld voor de bedrijvenregeling, waarbij tegenover de plicht tot saneren een recht op subsidie bestaat. Daarnaast zijn er met een aantal branches (bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Textielreinigers) en grootsaneerders (bijvoorbeeld de Nederlandse Spoorwegen) convenantsafspraken gemaakt over een vrijwillige aanpak door de deelnemende bedrijven in ruil voor een bijdrage van de overheid.

Over het geheel genomen heeft de beleidswijziging datgene gebracht wat er van werd verwacht. Bodemverontreiniging – buiten de onaanvaardbare risico's voor de gezondheid- wordt door maatschappelijke actoren meer als een gegeven beschouwd waar men mee is leren omgaan. Alleen het aandeel financiering van de markt bedraagt niet de gehoopte 75%, maar blijft steken op 55 %. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid anders worden wanneer uiterlijk in 2015 alle locaties met onaanvaardbare risico's zijn gesaneerd dan wel zijn beheerst. De noodzaak voor de overheid om snel maatregelen te (laten) nemen is dan immers niet meer aanwezig, waardoor in voorkomende gevallen gewacht kan worden op een herontwikkeling waardoor de marktbijdrage kan toenemen.

8. Effect van andere beleidsterreinen en belangrijke neveneffecten

Door de nadrukkelijke koppeling van het budget voor bodemsanering aan andere maatschappelijke doelstellingen is de voortgang van de bodemsaneringsoperatie voor een groot deel afhankelijk van die andere maatschappelijke ontwikkelingen (herstructurering stedelijk en landelijk gebied, herinrichting bedrijfsterreinen) en de algemene economische ontwikkelingen. De voortgang van het bodemsaneringsbeleid kan niet zelfstandig gestuurd worden, tenzij de overheid bereid zou zijn een groot deel van de kosten te betalen. Zie voor een uitleg over de sturingsfilosofie de brief van de staatssecretaris van 7 april 2005.

Een belangrijk positief neveneffect van het bodembeleid is dat Nederland internationaal tot de absolute top behoort wat betreft kennis over en aanpak van bodemverontreiniging en dat de opgedane kennis in het buitenland toegepast kan worden en te gelde gemaakt kan worden. Hiertoe is inmiddels met steun van EZ en VROM het Netherlands Soil Partnership opgericht. Hierin werken universiteiten, kennisinstellingen, de aannemers, de adviseurs, de laboratoria, de leveranciers van technologie en de overheid samen in het aanbieden van kennis op buitenlandse markten. Het partnerschap werkt daarbij nauw samen met het al langer bestaande Netherlands Water Partnership.

Een negatief neveneffect van het beleid is dat degenen die niet deskundig zijn onnodig op kosten gejaagd kunnen worden. Om die reden wordt veel aandacht besteed aan het geven van informatie en het ondersteunen van minder deskundige partijen.

9. Uitvoering beleid en doelmatigheid bedrijfsvoering

Bij de uitvoering van het beleid speelt steeds het dilemma of de overheid haar middelen moet inzetten voor de sanering van locaties waar met spoed maatregelen genomen moeten worden of voor locaties waar door (her)inrichting mogelijkheden zijn om met een relatief bescheiden bijdrage van de overheid een bodemsanering uit te voeren. Inmiddels is door de minister van VROM besloten, zie de brief van 4 januari 2008, dat bij de spoedlocaties uiterlijk in 2015 zodanige maatregelen genomen moeten zijn dat de risico's zijn weggenomen of op zijn minst worden beheerst. Dit heeft naast de bescherming van mens en milieu het grote voordeel dat vanaf 2015 de uitvoering van bodemsanering volledig gekoppeld kan worden aan andere maatschappelijke ontwikkelingen.

Ieder jaar wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de bodemsaneringsoperatie en de daarbij opvallende gebeurtenissen en optredende knelpunten.

In het jaarverslag bodemsanering 2007 is op bladzijde 53 te lezen dat het aantal gesaneerde locaties is gestegen van ca. 1.200 in het jaar 2000 naar meer dan 1.600 locaties in 2007. Deze stijging is fors, maar nog niet voldoende om in 2015 alle spoedlocaties aangepakt te hebben. Jaarlijks wordt nu tussen de 2% en 3% van het verwachte aantal te saneren locaties daadwerkelijk aangepakt. Om die reden maakt het ministerie van VROM sluitende afspraken met de provincies en gemeenten dat uiterlijk in 2015 de onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van mensen en de bedreiging van kwetsbare functies zijn weggenomen dan wel worden beheerst.

Door de Algemene Rekenkamer en de VROM-Inspectie is kritiek geleverd op de kwaliteit van het toezicht en de handhaving en in het verlengde daarvan op de kwaliteit van de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 015, nrs. 1-2). Naar aanleiding van onder andere deze signalen zijn maatregelen genomen om:

- meer deskundigheid bij opdrachtgevers te krijgen (komst Bodemcentrum dat de sanering voor bedrijven in het midden- en kleinbedrijf opdraagt en begeleidt);
- de kwaliteit van adviseurs te borgen (regelgeving ten aanzien van eisen aan competenties, certificering en accreditatie);
- de verschillende regimes voor het omgaan met verontreinigde grond op elkaar af te stemmen via één AmvB, het Besluit Bodemkwaliteit;
- de capaciteit bij de bevoegde overheden voor toezicht, handhaving en kwaliteitsborging te versterken;
- het verplicht melden van afwijkingen van het saneringsplan en het direct kunnen richten van de handhaving op degene die de werkzaamheden

- uitvoert mogelijk te maken door het opnemen van bepalingen in de Wet Bodembescherming;
- een adequaat niveau van toezicht en handhaving bij iedere bevoegde overheid te krijgen (beschrijving en begeleiding implementatie door de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodem);
 - de kwaliteit te verbeteren door gerichte inzet van Bodem+ en de VROM Inspectie.

Mede door de rapporten van de Algemene Rekenkamer, de inspanningen van de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodem en de komst van Bodemcentrum is de aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering van saneringen aanzienlijk toegenomen. Dit blijkt ook uit rapporten van de VROM Inspectie.

10. Onderbouwing budgetten

Het budget in de Rijksbegroting is gebaseerd op de uitkomsten van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek uit 1996. Toen werd geraamd dat tot 2023 f 40 miljard (€ 18 miljard) nodig zou zijn. Dit bedrag was niet beschikbaar. De middelen zijn toen verhoogd tot een bedrag van in totaal f 10 miljard (€ 4,5 miljard of € 220 miljoen per jaar) met de afspraak dat gestreefd zou worden om het resterende deel van f 30 miljard door de markt te laten bijdragen (een multiplier van 4). Inmiddels is het beschikbare budget door verlaging van de financiële ruimte per jaar lager. Hierdoor was het noodzakelijk de einddatum te verleggen naar het jaar 2030.

Inmiddels is de raming van de kosten van de bodemsanering in Nederland gebaseerd op een landsdekkende inventarisatie van alle gevallen met potentiële risico's. Door middel van een rekenmodel en informatie over gemiddelde kosten per sanering zijn vervolgens de benodigde budgetten afgeleid. De laatste raming is opgenomen in de Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse van het MNP uit 2006 en bedraagt 12,3 miljard exclusief de aanpak van asbestverontreiniging en exclusief de aanpak van waterbodems, waardoor de totale raming in de buurt van de 16 miljard ligt.

11. Conclusie

In de afgelopen 10 jaar is veel bereikt. Het omgaan met bodemverontreiniging is meer en meer onderdeel geworden van bredere maatschappelijke afwegingen. Rekening houden in plannen met de mogelijke aanwezigheid van bodemverontreiniging is vanzelfsprekend geworden. Dit geeft mogelijkheden voor het verder verminderen van de verantwoordelijkheid van het Rijk voor bodemsanering.

De bijdrage uit de markt loopt vanaf eind jaren tachtig op van 25% van de totale saneringskosten, naar 50% (multiplier 2) in 2003 tot 55% (multiplier 2,2) in 2007. Zie hiervoor het jaarverslag bodemsanering over 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007 – 2008, 30 015 nr. 24). Uit de beleidsevaluatie bodemsanering van 10 juni 2005 en het daarin opgenomen onderzoek naar de multiplier (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 199, nr. 12) komt naar voren, dat de bevoegde overheden kans voor verbetering zien in de toekomst. Opvallend is dat de nieuwe bevoegde overheden (gemeenten buiten de G4) 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 vóór 2015 een bijdrage van 75% uit de markt te verwachten.

Het nieuwe financieringsstelsel heeft ertoe bijgedragen dat er meer samenwerking is tussen de overheden en marktpartijen bij de aanpak van bodemverontreiniging.

Op dit moment (2009) zien we dan ook dat de gezamenlijke overheden en het bedrijfsleven het eens zijn over de aanpak en de daarbij in te zetten instrumenten zoals beschreven in paragraaf 6.

De genoemde instrumenten zijn in een voortdurend proces van overleg en evaluatie met alle betrokken partijen tot stand gekomen. Het instrumentarium vormt een samenhangend geheel. Wat voortdurend blijft spelen is de moeilijke afweging of prioriteit gegeven moet worden aan situaties waar sprake is van risico's bij huidig gebruik (met name aandacht voor gezondheidsrisico's) of dat prioriteit gegeven moet worden aan situaties waar sprake is van risico's bij toekomstig gebruik. Het instrumentarium probeert daarin het evenwicht te bewaren hetgeen bij overheden en marktpartijen die nadrukkelijk positie kiezen leidt tot kritiek op het instrumentarium. Gelet op de bespreking in de Vaste Kamercommissie voor VROM is er geen aanleiding het instrumentarium aan te passen. Wel is aangekondigd dat voor grootschalige grondwaterverontreinigingen de mogelijkheid van een gebiedsgerichte aanpak in de wet- en regelgeving opgenomen zal worden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 30 015, nr. 27). Daarbij kunnen eigenaren/gebruikers de aanpak van een individueel geval van bodemverontreiniging, waarbij sprake is van verspreiding in de diepe ondergrond, tegen betaling van een afkoopsom onderbrengen bij een collectief. Dit collectief neemt op het niveau van een samenhangend gebied de vereiste maatregelen om de risico's te beheersen.