

Doorpakken.

Midterm review 2013 Bodemconvenant
Eindversie

Opdrachtgever: Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater
Ontwikkeld door: Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant



UITVOERINGSPROGRAMMA

BODEMCONVENANT

MIDTERMREVIEW

Doorpakken.

Midterm review 2013 Bodemconvenant

Eindversie

Opdrachtgever: Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater

Ontwikkeld door: Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant

UITVOERINGSPROGRAMMA

BODEMCONVENANT

MIDTERMREVIEW

Inhoudsopgave

1	Inleiding, context bij de midterm review 2013 Bodemconvenant	6
2	Managementsamenvatting	8
3	Resultaten transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid	11
3.1	Fasering transitie	11
3.2	Wijziging van organisatiestructuren	14
3.3	De bestuurlijke dimensie	17
3.4	Duurzaam gebruik van de ondergrond	17
3.5	Kennis van de ondergrond	19
3.6	Structuur voor uitwisseling van gegevens; basisregistratie voor de ondergrond (BRO)	20
3.7	Warmte-koudeopslag (WKO)	21
3.8	Aanbeveling transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid	21
4	Resultaten spoedlocaties	23
4.1	Kernvragen tweede midterm review juli 2013	24
4.2	Voortgang humane spoed	24
4.3	Inventarisatie locaties met risico's van verspreiding en ecologie	32
4.4	Inventarisatie opgave waterbodemplacaties	40
4.5	Kosten	42
4.6	Aanbevelingen voor de saneringsoperatie	50

5	Resultaten gebiedsgericht grondwaterbeheer	53
5.1	Voortgang afspraken convenant	53
5.2	Voortgang ontwikkeling instrumentarium	55
5.3	Voortgang stimulering financiering gebiedsgericht beheer	56
5.4	Aanbevelingen voor gebiedsgericht grondwaterbeheer	56
6	Resultaten wijziging wet- en regelgeving	59
6.1	Voortgang afspraken wijziging wet- en regelgeving	59
6.2	Aanbevelingen voor wet- en regelgeving	61
7	Conclusies en aanbevelingen	62

1 Inleiding, context bij de midterm review 2013 Bodemconvenant

Het convenant bodemontwikkelingsbeleid is in 2009 opgesteld en ziet op de periode 2010 tot en met 2015. Rijk, provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen (UvW) zijn partij. Het convenant is in september 2009 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken 30015, nr. 36). Bij het afsluiten van het convenant is afgesproken een tussentijdse evaluatie te houden over de voortgang van de afspraken. Conform de bepalingen van het convenant (artikel 8.1), heeft in 2011 een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden. Daarbij is afgesproken in 2013 wederom de voortgang te evalueren. Voor u ligt de rapportage van de tussentijdse evaluatie van 2013, midterm review, in goed Nederlands. Deze midterm review is in opdracht van de stuurgroep bodem – waarin de convenantpartijen vertegenwoordigd zijn – opgesteld door het uitvoeringsprogramma van het bodemconvenant.

Het convenant

Doel van het convenant is de volgende bewegingen in het bodemwerkveld te realiseren:

- Een grote slag maken in het saneringsbeleid door focus op de inventarisatie en aanpak van spoedlocaties met humane risico's en focus op de inventarisatie en mogelijke aanpak van locaties met verspreidingsrisico's en ecologische risico's.
- Transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid door focus op het verantwoord gebruiken van mogelijkheden die de ondergrond biedt om maatschappelijk gewenste ontwikkelingen, inclusief ruimtelijke dynamiek, mogelijk te maken. Daarbij de ondergrond met (grond)water zien als het natuurlijke systeem dat kansen en randvoorwaarden biedt (balans aanbrengen tussen beschermen en benutten).
- Invulling geven aan het beginsel van decentralisatie naar het bevoegd gezag Wet bodembescherming (Wbb). Daarmee kan het vereiste maatwerk worden geleverd. Met (de uitvoering van) het convenant wordt daarnaast de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een goede en vernieuwende aanpak vormgegeven.
- Bieden van de nodige instrumenten, in de vorm van regelgeving en budget.

Belang van de saneringsaanpak

Door met de uitvoering van de convenantafspraken een grote slag te maken in de saneringsaanpak, kunnen de convenantpartijen een nieuwe fase bereiken in het bodembeleid. Sinds Lekkerkerk (1980) is bodemverontreiniging en de aanpak daarvan een onderwerp dat in de publieke belangstelling staat. De aanpak van bodemverontreiniging is belangrijk om gezondheidsrisico's voor mens en dier te voorkomen, de kwaliteit van het grondwater te beschermen en stagnatie in de ruimtelijke dynamiek te voorkomen. Het gevoerde beleid is de afgelopen decennia geëvolueerd van een strikt sectorale aanpak die uitging van volledig wegnemen van de verontreinigingen, naar een aanpak die uitgaat van functiegerichte sanering. Sinds 1980 zijn honderdduizenden mogelijk ernstig verontreinigde locaties geïdentificeerd. In de loop der jaren zijn veel locaties onderzocht en aangepakt. Met de spoedaanpak worden de resterende locaties

met mogelijk spoedeisende humane risico's, verspreidingsrisico's en ecologische risico's geïdentificeerd, onderzocht en aangepakt. Na de schok van Lekkerkerk is het ambitieuze doel gesteld om het probleem van historische bodemverontreinigingen in één generatie op te lossen. Het oplossen van de verontreiniging in de zin van volledig wegnemen is niet haalbaar, maar de fase waarin we de directe risico's beheerst hebben, is nabij. We beginnen er grip op te krijgen. Dat zou een prestatie van formaat zijn. Er blijven naast de spoedlocaties nog veel verontreinigde locaties die geen urgente sanering vergen, maar bijvoorbeeld wel moeten worden aangepakt bij een ontwikkeling op die locatie. Bovendien vragen veel aangepakte en aan te pakken spoedlocaties met verspreidingsrisico's om een langdurige beheersing en nazorg. In de nieuwe fase, die overheden en bedrijven samen moeten formuleren, zal de focus wellicht verschuiven naar het innovatief/ gebiedsgericht beheer van resterende verontreinigingen, met inachtneming van de mogelijkheden die het gehele bodem- en watersysteem biedt.

Belang van de transitie/verbreding in het bodembeleid

Alles komt voort uit de ondergrond. Een verantwoord gebruik en beheer van onze ondergrond biedt kansen voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Verantwoord gebruik en beheer is bovendien een vereiste voor een robuuste en duurzame economische ontwikkeling (OESO). Hierbij is bewustwording belangrijk, net als het formuleren van visies en maken van keuzes. Op landelijk niveau speelt de Structuurvisie voor de ondergrond (STRONG) daarbij inmiddels een belangrijke rol. Minstens zo belangrijk zijn de (ondersteuning van de) transitie en het als gevolg daarvan vormgeven van de gebiedsgerichte aanpak in de praktijk bij de bevoegde overheden.

De midterm review van 2011

In 2011 vond de eerste evaluatie plaats. Daarbij is een lijst humane spoedlocaties gepresenteerd (de zogenaamde 'lijst Atsma'). Met als conclusie dat het nakomen van de afspraken voor de aanpak van humane spoedlocaties haalbaar moest zijn. Afspraken over de inventarisatie van spoedlocaties op basis van verspreidingsrisico's en ecologische risico's zijn daarbij naar voren gehaald: van eind 2015 naar medio 2013. Hiermee krijgen de convenantpartners eerder zicht op de stand van zaken, wat ook handig is om tijdig (voor afloop van het huidige convenant) nieuwe afspraken te kunnen maken over de volgende periode. Als het gaat om de transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid en het in het licht daarvan vormgeven aan beleid voor de ondergrond en een gebiedsgerichte aanpak, werden bij de bevoegde overheden voorlopers geconstateerd, maar veel partijen stonden nog aan het begin van de transitiecurve.

De aanpak bij de midterm review 2013

Voor het uitvoeren van de midterm review van 2013 zijn van alle bevoegde overheden gegevens gevraagd en aangeleverd over de voortgang en inventarisatie van spoedlocaties. Er zijn ook enquêtes gehouden bij gemeenten, waterschappen en provincies over de onderwerpen gebiedsgericht grondwaterbeheer, de transitie en de ondergrond. Daarnaast is een ronde gemaakt langs bevoegde overheden. Op basis van die informatie én de informatie die aanwezig is bij de projectleiders en projectgroepen van het uitvoeringsprogramma, is deze midterm review 2013 opgesteld.

2 Managementsamenvatting

De convenantdoelen zijn haalbaar, maar nu doorpakken en uitvoeren is cruciaal

Het bodembeleid naar een volgend niveau tillen. Dat beoogt het convenant, met de focus op twee elementen: de aanpak van spoedlocaties en de transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid. Die transitie kenmerkt zich door verbinding van het bodembeleid met maatschappelijke opgaven, door het formuleren van beleid voor de ondergrond en een gebiedsgerichte aanpak.

De tussenconclusie medio 2013 luidt dat in de aanpak van spoedlocaties grote slagen zijn gemaakt en dat de doelstellingen uit het convenant met het beschikbare budget hiervoor haalbaar lijken. 176 van de 404 locaties met spoedeisende 'humane risico's' zijn afgehandeld, bij de overige humane spoedlocaties is vaak sprake van een beheerste situatie. 380 van de 404 locaties worden volgens planning binnen deze convenantperiode aangepakt. Voor 24 locaties zijn er twijfels en is aanvullende actie nodig. Ook de inventarisatie van spoedlocaties op basis van ecologische en verspreidingsrisico's is grotendeels afgerond; ongeveer 1.500 locaties zijn geïdentificeerd. Voor de periode na 2015 is een schatting mogelijk van de kosten voor de sanering van de geïdentificeerde spoedlocaties: € 1,4 miljard, waarvoor overheden ten minste € 350 miljoen nodig hebben, naast de al eerder toegezegde bedragen voor o.a. de gasfabrieken. De hardheid van deze schatting is beperkt.

Voor de transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid is tevens voortgang geconstateerd. Beleid voor de ondergrond wordt bij veel overheden geformuleerd, aansluiting wordt daarbij gezocht met maatschappelijke opgaven en een gebiedsgerichte aanpak wordt overwogen. Bevoegde overheden nemen hun verantwoordelijkheid en zorgen voor het nodige maatwerk, aansluitend op het uitgangspunt van decentralisatie. Het instrumentarium is op onderdelen aangepast, soms recent.

Belangrijke conclusie voor dit evaluatiemoment: het bereiken van de nieuwe fase in het bodembeleid lijkt in zicht. Alle convenantpartijen en betrokken overheden spannen zich in om aan de convenantafspraken te voldoen. De programmatische aanpak werkt en verdient vervolg. Hoewel sprake is van aannames en onzekerheden, lijkt het huidige budget voor bevoegde overheden tot 2015 toereikend voor de uitvoering van de afspraken uit het bodemconvenant tot 2015, ten minste wat betreft de aanpak van humane spoedlocaties. **De positieve ontwikkelingen betekenen echter nog geen gelopen race voor de uitvoering van het convenant en het behalen van de ambities. Er moet de komende periode nog veel gebeuren. Er zijn serieuze punten van aandacht. Vasthoudendheid in de aanpak is nodig:**

- **Bodemontwikkelingsbeleid.** Op het terrein van de transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid is veel bereikt. Om te beginnen door de integratie van het bodem- en ondergrondswerk met andere beleidsthema's vast te leggen in visies en planvormen. Veel overheden hebben dit opgepakt, maar niet allemaal. Ook in organisatorische zin neemt die integratie toe. Het is belangrijk nu te komen tot de uitvoering van de plannen en visies in de praktijk. Dat is niet

eenvoudig in een tijd van crisis, wanneer de drager van transitie (gebiedsontwikkeling) vaak stilvalt. Het is een goede zaak dat het Rijk met de structuurvisie voor de ondergrond het voor-nemen heeft een visie te formuleren voor de verdere toekomst, hiervoor kaders te stellen en afspraken te maken.

- Aanpak van spoedlocaties. Op het terrein van de aanpak van spoedlocaties hebben we de fase van inventarisatie grotendeels afgerond. Bij de humane spoedlocaties is sprake van uitvoering/aanpak in de praktijk. Voor spoedlocaties met risico's voor de ecologie of verspreiding is de inventarisatie in belangrijke mate succesvol versneld, in veel gevallen breekt nu ook voor die locaties de fase van uitvoering/aanpak aan. Om de doelstellingen uit het convenant voor de spoedaanpak te bereiken, vraagt een aantal onderwerpen gerichte aandacht. Gerichte aandacht is nodig voor de aanpak van dure verspreidingslocaties en voor het finaliseren van de inventarisatie door het wegwerken van de resterende 'zachte' locaties. Andere belangrijke aandachtspunten zijn het aanspreken van derden (saneringen in eigen beheer), een vernieuwende en waar mogelijk gebiedsgerichte aanpak van VOCL-verontreinigingen, de aanpak van diffuse verontreinigingen en spoedlocaties op basis van beschermde gebieden van de Kaderrichtlijn Water (KRW).
- Gebiedsgerichte aanpak. De saneringsaanpak neemt meestal niet alle verontreinigingen maar wel de risico's weg. Dat is vaak kosteneffectief en zorgt voor een beheerste situatie. Zeker bij pluimen van verontreiniging in het grondwater is beheersing vaak onvermijdelijk, in de vorm van nazorg en innovatief beheer. Een gebiedsgerichte aanpak van de grondwaterverontreiniging, met aandacht voor de grondwaterkwantiteit en de bescherming van zoetwatervoorraden, ligt vaak voor de hand. De inrichting van die gebiedsgerichte aanpak is juridisch, organisatorisch, financieel en inhoudelijk op enkele plaatsen vergaand uitgewerkt. Ook worden daarbij verbindingen gelegd met thema's als klimaatadaptatie en energie. Hier moet echter in de praktijk nog een slag worden gemaakt.
- Kennis en competenties. Transitie van het bodembeleid vraagt een verandering van de organisatie en medewerkers. Deze veranderingen worden vaak niet op korte termijn gerealiseerd, hetgeen een transitie ook kenmerkt. Daar moet aandacht voor blijven. Daarnaast staat de bestaande kennisinfrastructuur door uitstroom, reorganisaties en de vorming van omgevingsdiensten onder druk. Om de ambities in de praktijk waar te maken, moet er een oplossing komen voor het dreigende tekort aan kennis en competenties. Omgevingsdiensten kunnen ook een deel van de oplossing bieden.
- Informatiebeheer. Informatiebeheer is belangrijk gebleken voor een goede inventarisatie van de spoedopgave. Voorts is informatiebeheer van groot belang voor het verbinden van de ondergrond met andere thema's. Uit de rondgang bij overheden blijkt dat de kwaliteit en beschikbaarheid van bodeminformatie niet overal optimaal is of zelfs een knelpunt is.

Aanbevelingen

In de huidige convenantperiode hebben we nog ruim twee jaar om de doelen te bereiken. De focus ligt in deze aanbevelingen in de eerste plaats op wat de convenantpartijen in deze resterende periode moeten doen. De aanbevelingen zijn gericht op het kunnen doorpakken van de convenantpartijen op de afgesproken doelen. De meest indringende aanbevelingen zijn op de volgende pagina opgenomen. Een uitgebreide weergave is te vinden in hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen.

- Zet de gezamenlijke programmatische aanpak voort en houd met monitoren de vinger aan de pols. Stimuleer en ondersteun de bevoegde overheden bij het bereiken van de doelstellingen voor transitie in de praktijk, de saneringsaanpak en gebiedsgericht werken.
- Zorg ervoor dat er op korte termijn een uitgewerkt inspirerend en pragmatisch voorstel ligt waarin is aangegeven hoe het gesignaleerde tekort aan kennis en competenties in de praktijk op een adequate manier wordt ondervangen.
- Zorg ervoor dat de goede vooruitzichten om de humane spoedlocaties ultimo 2015 te hebben gesaneerd of beheerst, worden bewaarheid. Behoud alle aandacht voor de realisatie van die doelstelling en pak knelpunten aan. De afronding van die locaties is voorwaardelijk voor het verleggen van de aandacht naar de locaties met verspreidingsrisico's.
- Zorg ervoor dat een succesvolle afronding van de aanpak van spoedlocaties vanuit het uitvoeringsprogramma wordt ondersteund door specifiek aandacht te besteden aan de aanpak van VOCL-verontreinigingen, de aanpak van de 20% dure locaties, het wegwerken van de resterende 'zachte' verspreidings-/ecologische locaties, diffuse verontreinigingen, de haalbaarheid van saneringen in eigen beheer en de opgave bij beschermde gebieden op basis van de Kaderrichtlijn Water.
- Houd rekening met specifieke omstandigheden per bevoegd gezag, hetgeen maatwerk vraagt. Bij verschillende overheden bestaat er een verschillend beeld van de fase ná de sanering van de humane spoedlocaties. Zorg ervoor dat de bevoegde overheden voorafgaand aan de volgende periode (2016-2020) een programmatische aanpak ontwikkelen voor de risico's op verspreiding van verontreiniging. Zorg er bovendien voor dat er bij die programmatische aanpak – naast de bestaande locatiegerichte aanpak – meer aandacht komt voor de gebiedsgerichte aanpak. Het programma moet erop gericht zijn om in 2020 een situatie te bereiken waarin niet meer wordt gesproken van de aanpak van spoedlocaties, maar het beheren van de bodem- en grondwaterkwaliteit.
- Pas het instrumentarium van de Wet bodembescherming om de doelen te bereiken, toe en richt energie op het goed onderbrengen van het bodembeleid in de aanstaande Omgevingswet.
- Continueer de huidige budgetafspraken en maak op korte termijn afspraken over de financiering van de uitvoering van het convenant in 2015.
- Benadruk het grote belang van kwalitatief goede en beschikbare bodeminformatie bij overheden en maak daar in de komende periode afspraken over.
- Gebruik de informatie over de opgaven die resteren na afloop van dit convenant, voor het maken van afspraken voor de periode na afloop van dit convenant. Gezien de grote opgave op het terrein van verspreidingslocaties voor bedrijven en het belang van andere bedrijven bij goede kwaliteit van het grondwater en zoetwatervoorraden, lijkt het gewenst om bij die afspraken ook het bedrijfsleven te betrekken. Betrek hierbij ook de financiële opgave voor andere taken dan de spoedlocaties, zoals apparaatskosten, nazorg, diffuse verontreiniging en mogelijk ernstig verontreinigde locaties.

3 Resultaten transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid

Een overkoepelende doelstelling van het convenant is het bevorderen van een transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid.

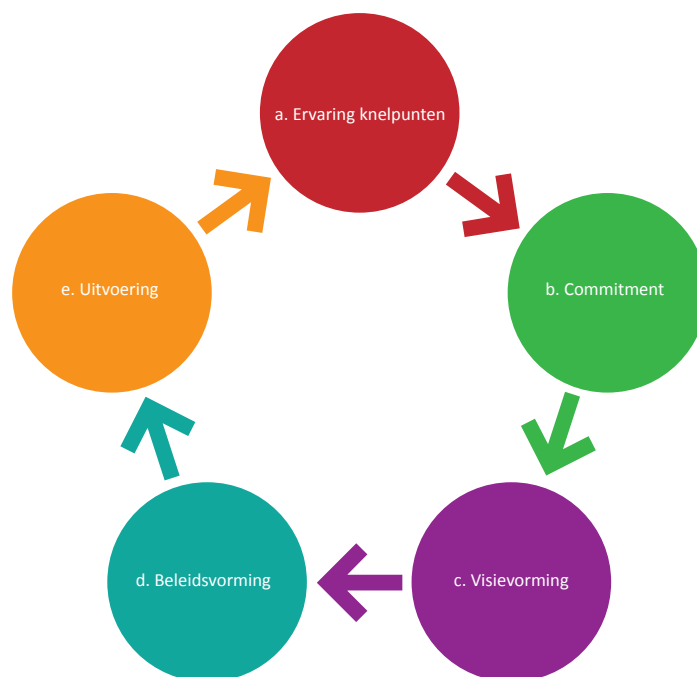
In het convenant is vastgelegd dat het bodembeleid in 2015 voor de ondergrond, het gebiedsgerichte grondwaterbeheer en bodemsanering is geïntegreerd. Er is een verschuiving nodig in het bodembeleid. Met de nadruk op creatief, innovatief en integraal beheer en gebruik van de bodem. Er is behoefte aan verbreding en verdieping. Centraal in dit verbrede bodembeleid staan de volgende doelstellingen:

- verwerven van kennis over de risico's van het gebruik van de ondergrond;
- benutten van de kansen van de ondergrond (voor bijvoorbeeld ondergronds bouwen, bodemenergie, CO₂- en gasopslag) en het verschaffen van instrumenten hiervoor, met behoud van kwaliteit;
- optimaliseren van samenhang en afstemming tussen de verschillende beleidsdoelen (energie, water, biodiversiteit, bodem en ruimtelijke ontwikkeling) om de meest efficiënte benadering te bereiken;
- maken van afspraken over de aanpak van spoedlocaties, zodat zo veel mogelijk spoedlocaties in 2015 zijn gesaneerd, of zodat de risico's zijn beheerst;
- waar nodig aanpassen van de bestuurlijke taakverdeling, toegesneden op een optimale uitvoering van taken en bevoegdheden.

De integratie van beleid bevat de onderdelen beleid voor de ondergrond, gebiedsgericht grondwaterbeheer en bodemsanering. Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de transitie en het behandelt de mate waarin de verbreding en verdieping van het bodembeleid tot stand zijn gekomen. Hoofdstuk 4 zoomt in op de aanpak van spoedlocaties, hoofdstuk 5 op gebiedsgericht grondwaterbeheer.

3.1 Fasering transitie

Transitie wordt in veel modellen beschreven. Het onderstaande model geeft de verschillende fasen weer van bewustwording (a. Ervaring knelpunten) tot realisatie in de praktijk (e. Uitvoering). Hoewel de figuur een cyclische weergave geeft, is het vaak een proces van drie stappen vooruit en twee achteruit. Vooral omdat verbreding van bodembeleid ook betekent het in toenemende mate betrekken van grotere en meer diverse groepen. Dit betekent weer dat potentiële aanhakers meegenomen moeten worden, en dat men even een stap terug moet doen om weer vooruit te kunnen.



Transitie van bodembeleid betekent niet dat de transitie van het bodembeleid voor decentrale overheden een doel op zich is. Provincies en gemeenten hebben te maken met grote vraagstukken, zoals ruimtelijke dynamiek ontwikkelen in tijden van crisis en de vorming van omgevingsdiensten. Beleid voor bodem en ondergrond is ook zo'n vraagstuk. De urgentie voor beleid voor de ondergrond komt doorgaans door vragen vanuit de markt over gebruik van de ondergrond voor energiewinning (geothermie, WKO's, schaliegas en conventionele gaswinning). De aandacht van besturen, publiek en media is gewekt wanneer traditioneel gebruik van boven- en/of ondergrond in het gedrang komt (bedreiging van waterwinningsgebieden door verandering van grondwaterstromen, verzakking van fundamenteën door bodemdaling). Bij deze onderwerpen komt de behoefte aan ordening scherp naar voren. Hetzelfde geldt voor het aanbrengen van een balans tussen benutten en beschermen.

Bij gebrek aan een passend instrumentarium worstelen decentrale overheden met deze orderingsvraagstukken. De Rijksstructuurvisie Ondergrond, de gewijzigde Omgevingswet en een nieuw bestuursakkoord Water zijn immers nog in ontwikkeling. Desondanks ontwikkelen provincies en gemeenten in toenemende mate eigen beleid in de vorm van structuurvisies en omgevingsvisies. Deze worden opgesteld in afstemming met elkaar, waterschappen en stakeholders.

Uit de enquête onder bevoegde overheden herleiden we voor de transitie onderstaande hoofdlijnen:

- Provincies en rechtstreekse gemeenten boeken aantoonbaar vooruitgang. In twee jaar tijd is het aantal provincies en gemeenten met opgesteld beleid of beleid in de afrondende fase verdubbeld (zie tabel op pagina 13). De insteek van beleid voor de ondergrond is in eerste instantie nog vaak sectoraal: een hoofdstuk/paragraaf in een structuurvisie. Aansluiting met andere beleidsvelden volgt soms later. Er zijn echter ook voorbeelden van meer integrale benaderingen: geen aparte visie of iets dergelijks voor de ondergrond, maar integraal

meegenomen in een gebiedsplan, waterplan, grotestedenbeleidsprogramma, streekplan, omgevingsvisie en structuurvisie.

- Er is een duidelijk verschil met niet-rechtstreekse gemeenten, hoewel dat is gebaseerd op de gegevens van een beperkt aantal gemeenten. Niet-rechtstreekse gemeenten geven in toenemende mate aan niet bezig te zijn of te gaan met beleid voor de ondergrond. Redenen: niet relevant voor mijn gebied (dus mogelijk een bewuste, overwogen keuze) of geen prioriteit (onduidelijk of dit een bewuste keuze is).
- De bevestigde waterschappen geven aan geen specifiek beleid voor de ondergrond te ontwikkelen.
- Nog maar weinig deelnemers kunnen voorbeelden geven van de transitie in de praktijk. Slechts 6 van de 11 deelnemende provincies hebben in totaal 12 voorbeelden aangedragen. Van de deelnemende rechtstreekse gemeenten hebben slechts 12 van de 28 deelnemende gemeenten een of meerdere voorbeelden gegeven (in totaal 22 voorbeelden).
- Bij de genoemde voorbeelden gaat het in de meeste gevallen om een 'papieren' voorbeeld, zoals een masterplan, gebiedsplan, structuurvisie. Concrete praktijkprojecten, dus echt over een gebied, zijn in beperkte mate aan de orde. Denk aan showcases van SKB, pilotprojecten, de ILB, oftewel projecten die als pilot worden uitgevoerd. De echte praktijkvoorbeelden zijn op de vingers van een hand te tellen (WKO grote Markt, Ponte Palazzo, Kockengen Waterproof). In de transitie moet de stap van papier en organisatie naar de uitvoeringspraktijk nog grotendeels gemaakt worden.

	Provincies		Rechtstreekse gemeenten		Niet-rechtstreekse gemeenten	
	2013	2011	2013	2011	2013	2011
Beleed ondergrond is al opgesteld	82%	42%	17%	7%	12%	5%
Bezig met beleidsontwikkeling - opstartfase	18%	42%	39%	38%	10%	21%
Bezig met beleidsontwikkeling - afrondende fase	0%	0%	17%	10%	2%	11%
Oriënteren/binnenkort mee bezig	0%	25%	13%	24%	16%	26%
Niet mee bezig en voorlopig niet aan de orde, vanwege:	0%	0%	9%	7%	63%	42%
- nog niet relevant voor onze organisatie/ ons gebied		15 x				
- onvoldoende capaciteit		12 x				
- andere prioriteiten		16 x				
- anders		3 x				

Conclusie

Op basis van het bovenstaande transitie-model constateren we dat de transitie veelal is gevorderd tot het niveau van beleidsontwikkeling (onderdeel d). De stap naar de uitvoering moet in veel gevallen nog worden gezet. We staan daarmee voor een kantelpunt. De randvoorwaarden zijn geschapen, de volgende stap naar de uitvoeringspraktijk moet worden gezet. Voor niet-rechtstreekse gemeenten is het formuleren van beleid voor de ondergrond aandachtspunt.

Voorbeeld van een omgevingsvisie
Omgevingsvisie in vogelvlucht
Gelderland anders
Dynamisch, Mooi, Divers

De titel 'Gelderland anders' duidt op de wijze van totstandkoming van de visie: in co-creatie met partners. Daarnaast betekent 'Gelderland anders' een andere manier van sturen door de provincie. Niet vooraf vastleggen wat wel of niet mag. Maar vanuit heldere doelen over economische structuur en kwaliteit van de leefomgeving ruimte bieden voor initiatieven in een veranderende omgeving.

De Gelderse omgevingsvisie is een integrale visie, niet alleen op het gebied van de ruimtelijke ordening, maar ook voor waterkwaliteit en veiligheid, bereikbaarheid, economische ontwikkeling, de ondergrond, natuur en milieu, inclusief de sociale gevolgen daarvan. De omgevingsvisie is de vervanger van het streekplan en enkele andere structuurvisies.

Deze omgevingsvisie is een eerste stap van de provincie om samen te werken aan 'opgaven' die de provincie en haar partners delen. Over wat er in Gelderland 'te doen' is en wat ons verbindt. Een eerste fase van co-creatie en samen uitvoeren. Een aanpak die uitnodigt, uitdaagt en inspireert om in Gelderland te ontwikkelen met kwaliteit. Dat betekent in veel gevallen afscheid nemen van regels en maatvoering en in plaats daarvan sturen op doelen. Dit vraagt om een deels aangepaste instrumentenkoffer, met bestaande, maar ook met nieuwe instrumenten, zoals de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik en de Gebiedenatlas. Voor sommige onderwerpen, zoals ook het beleid voor de ondergrond, wordt een verdergaande dialoog met partners georganiseerd. Met het vaststellen van de omgevingsvisie (in 2014) is de co-creatie niet afgelopen. De omgevingsvisie voorziet in een rollende uitvoeringsagenda, waaraan samen met partners invulling gegeven zal worden.

Voor meer informatie zie de link: <http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/23/236.html>.

3.2 Wijziging van organisatiestructuren

Bij veel overheden is sprake van wijziging van de organisatie. Vaak is de impuls tot veranderen niet veroorzaakt door het convenant, maar ingegeven vanuit bezuinigingsoogpunt. In het licht van de transitie naar een meer integrale werkwijze kunnen we veel organisatorische veranderingen echter zien als een positieve ontwikkeling. Ook zien we dat de samenwerking tussen overheden in de regio toeneemt.

Uit de enquête onder bevoegde overheden zijn de volgende bevindingen te herleiden:

Reorganisaties

In 75% van de provincies en rechtstreekse gemeenten zijn organisatorische veranderingen doorgevoerd. De twee belangrijkste veranderingen zijn het:

1. onderbrengen van uitvoeringstaken bij een regionale uitvoeringsdienst of omgevingsdienst;

2. reorganiseren van (bodem)afdelingen, met als positieve uitkomst dat er meer integrale afdelingen ontstaan.

Reorganisaties van (bodem)afdelingen hebben als positieve uitkomst dat er steeds minder sprake is van sectorale 'bodemafdelingen'. Er is vaker sprake van meer integrale afdelingen, waarin afzonderlijke sectoren echt samenkomen; een goede ontwikkeling voor de verbreding en transitie.

Twee illustrerende voorbeelden zijn Friesland en Zeeland:

- Friesland: "De bodembeleidstaken zijn ondergebracht bij de afdeling Stêd en Plattelân. In deze afdelingen zijn ruimtelijke ordening, water en natuur samengevoegd. Bodembeleid is veel meer onderdeel van water- en ruimtelijkeordeningsbeleid dan van milieubeleid. De ervaringen zijn positief."
- Zeeland: "Tot 31 december 2012 was beleid en uitvoering van bodem/ondergrond ondergebracht binnen de afdeling Milieuhygiëne. 'Bodemsectoraal' gezien een logische indeling, die goed werkte voor de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie. Voor duurzaam bodemgebruik was die indeling minder logisch, omdat het sectorale organisatie-model integraal werken in de weg stond. Voor duurzaam bodemgebruik is de combinatie met water en natuur voor de hand liggend en wenselijk voor een landelijke provincie als Zeeland (afdeling water, bodem, natuur). Bovendien is de relatie met de afdeling Ruimte daardoor ook beter geworden. Een en ander is zich momenteel nog aan het zetten, maar de ontwikkelingen lijken gunstig voor bodem/ondergrond."

Beleid en uitvoering gescheiden

Een belangrijke verandering is de (verplichte) RUD/OD-vorming (regionale uitvoeringsdiensten en omgevingsdiensten). Voor bodem en ondergrond hebben gemeenten de keus welke taken ze bij een RUD/OD onderbrengen. Bijna 90% van de niet-rechtstreekse gemeenten heeft de uitvoering inmiddels ondergebracht bij een RUD/OD. Bij een aantal gaat dit in vanaf november 2013 of januari 2014. Daarnaast hebben ook al 55% van de rechtstreekse gemeenten en 45% van de provincies uitvoerende bodemtaken bij RUD's geplaatst.

Wanneer provincie of gemeente uitvoerende taken (deels) zelf uitvoert, dan is er in de meeste gevallen een duidelijke knip gelegd tussen de beleidsafdeling en de uitvoerende afdeling. Alle provincies hebben beleid en uitvoering van elkaar gescheiden. Ook bij 75% van de rechtstreekse en 65% van de niet-rechtstreekse gemeenten zijn beleid en uitvoering van elkaar gescheiden. Bij provincies en rechtstreekse gemeenten is nog weleens sprake van een eigen vergunning- en handhavingafdeling.

Effecten RUD/OD-vorming en de economische crisis

Wat zijn de effecten van de RUD/OD-vorming op de transitie? Niet-rechtstreekse gemeenten geven overwegend aan dat er geen effecten van de RUD/OD-vorming op de transitie zijn; zij hadden al uitvoeringstaken bij een omgevingsdienst neergelegd. Rechtstreekse gemeenten zien juist in meerdere mate een belemmering voor de transitie, omdat kennis niet meer in eigen huis beschikbaar is. Provincies geven een diffuus beeld (even vaak belemmering als bevordering en geen effect). Een positief effect van de RUD/OD-vorming is dat het de samenwerking bevordert en kennis vergroot.

Veelal wordt de economische crisis gezien als ondersteuning van de integrale aanpak. Dit omdat er veel aandacht is voor efficiëntie en voor het benutten van de kansen die de ondergrond biedt. De crisis belemmert aan de andere kant vaak wel ontwikkelingen die drager kunnen zijn van de transitie in de praktijk.

Samenwerking

Een ruime meerderheid van de provincies en rechtstreekse gemeenten werkt samen met andere overheden (> 80%). Bij niet-rechtstreekse gemeenten is samenwerking minder vanzelfsprekend (40%). Provincies werken vooral samen met gemeenten en het Rijk (IenM), genoemd wordt o.a. samenwerking in het kader van de Structuurvisie voor de ondergrond. Rechtstreekse gemeenten werken vooral samen met de provincie, met (buur)gemeenten of met andere grote steden (G4, B5). Niet-rechtstreekse gemeenten werken vooral samen in regionale samenwerkingsverbanden. Dit zijn vaak RUD's/OD's, maar ook ander regionaal overleg, en de ILB-samenwerkingsverbanden worden ook regelmatig genoemd. De samenwerking met waterschappen is nog minimaal, zeker bij provincies en rechtstreekse gemeenten (< 20%).

De interne samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen verbetert duidelijk wel.

Twee aansprekende voorbeelden van samenwerking en verbreding naar andere beleidsterreinen:

- “In het kader van de reorganisatie zijn er flexibele functies gecreëerd, waardoor bodemmedewerkers ook meewerken aan energieprojecten (o.a. WKO en zonne-energie).” (Arnhem)
- “De organisatie is formeel niet gewijzigd. Wel zit een medewerker bodembeleid twee dagen per week bij de afdeling Beleid en Regie om de samenwerking met andere beleidsterreinen te verbeteren.” (Emmen)

Daarnaast wordt gewerkt aan samenwerking met andere beleidsterreinen. Dat gebeurt via websites, presentaties, workshops voor collega's, deelname aan teambesprekingen van andere afdelingen, inspiratieboek bodem/ondergrond voor andere afdelingen, afdelingen samengevoegd voor meer samenwerking, organiseren maand van de ondergrond en deelname aan de Geoweek. Het netwerk wordt vergroot.

Conclusies

Er is veel veranderd in de organisatiestructuren, met als positieve uitkomst dat er steeds minder sprake is van sectorale 'bodemafdelingen'. Er is vaker sprake van meer integrale afdelingen waarin afzonderlijke sectoren echt samenkomen. De knip tussen beleid en uitvoering wordt steeds groter, mede door de RUD/OD-vorming. Veel niet-rechtstreekse gemeenten waren al aan deze manier van werken gewend. Maar met name de rechtstreekse gemeenten zien de RUD/OD-vorming als een belemmering voor de transitie, omdat kennis uit de eigen organisatie verdwijnt. De samenwerking met andere overheden is nog niet vanzelfsprekend. Met name de samenwerking met waterschappen is nog beperkt.

3.3 De bestuurlijke dimensie

Met het convenant zijn veel taken samen met de middelen (via de decentralisatie uitkering bodem/ DUB) gedecentraliseerd naar gemeenten, waterschappen en provincies. Dat betekent onder andere dat er geen sprake meer is van een verhouding van verantwoording van decentrale overheden naar de rijksoverheid. Er is nu een verhouding van gezamenlijkheid en zorgvuldige afstemming tussen gelijkwaardige partners. Decentralisatie is een cruciaal uitgangspunt, omdat de analyse en de aanpak altijd maatwerk zijn. Maar wel afhankelijk van de dynamiek, de lokale omstandigheden en de lokale maatschappelijke opgaven. Vanuit deze decentrale verantwoordelijkheid hebben lokale bestuurders de bestuursagenda 'Schatgraven in de ondergrond' opgesteld. Die is tijdens de Terragenda-bijeenkomst in oktober 2012 aan de staatssecretaris van IenM aangeboden.

In deze agenda staan de volgende onderwerpen: (1) Maak waar nodig één beleid voor ondergrond en (grond)water, als onderdeel van ons ruimtegebruik. (2) Maak ruimte voor lokaal maatwerk. (3) Wijs in samenspraak bijzondere ruimtelijke aandachtsgebieden aan. (4) Betrek marktpartijen en maatschappelijke groepen bij het opstellen van de structuurvisie. (5) Ontwerp een goed beleidskader voor (energie)winning en -opslag. (6) Blijf investeren in de kwaliteit van de ondergrond en veilig grond- en drinkwater. (7) Kies voor een pragmatische aanpak van de risico's van bodemverontreiniging. (8) Zoek naar een nieuw financieringsmodel. (9) Investeer in kennis, expertiseontwikkeling en communicatie. (10) Betrek decentrale overheden bij het opstellen van de structuurvisie.

Conclusie

De bestuurlijke agenda 'Schatgraven in de ondergrond' maakt duidelijk dat bestuurders richting geven aan de verbreding en verdieping, en dus de transitie mede vormgeven.

3.4 Duurzaam gebruik van de ondergrond

Vooruitgang geboekt door provincies en rechtstreekse gemeenten

Provincies en rechtstreekse gemeenten boeken aantoonbaar vooruitgang in de transitie naar en verbreding van het bodembeleid en beleid voor de ondergrond. In twee jaar tijd is het aantal gemeenten met opgesteld beleid, of beleid in de afrondende fase, verdubbeld. Enkele van de rechtstreekse gemeenten hebben nog geen prioriteit gegeven aan formulering van beleid. Tegelijkertijd hebben deze gemeenten vaak wel via een voorkantsturing (bij het initiatief van ruimtelijke planvorming) geregeld dat de verschillende disciplines vroeg bij de beleidsvorming worden betrokken. Dit staat in contrast met de niet-rechtstreekse gemeenten. Zij geven in fors toenemende mate aan niet bezig te zijn of te gaan met beleid voor de ondergrond. Redenen: niet relevant voor mijn gebied (dus mogelijk een bewuste, overwogen keuze) of geen prioriteit (onduidelijk of dit een bewuste keuze is).

Beleid voor duurzaam gebruik van de ondergrond

De insteek van beleid voor de ondergrond is in eerste instantie nog vaak sectoraal: een hoofdstuk/ paragraaf in een structuurvisie. Aansluiting met andere beleidsvelden volgt soms later. Voorbeelden van meer integrale benaderingen zijn er ook: geen aparte visie of iets dergelijks voor de

ondergrond, maar integraal meegenomen in een gebiedsplan, waterplan, grotestedenbeleidsprogramma, streekplan, omgevingsvisie.

Beleid voor de ondergrond wordt in de regel geformuleerd in structuurvisies/ruimtelijke plannen. Die formulering is nodig om de integratie met andere beleidsvelden te realiseren, met name met de ruimtelijke ordening. De geformuleerde ambities voor de ondergrond zijn nog van een hoog abstractieniveau. De meest voorkomende termen/beschrijvingen van de ambitie zijn:

- balans tussen beschermen en benutten;
- verbinding zoeken met andere beleidsterreinen (water, energie, ruimte);
- regie houden/krijgen op de ondergrond; ordening van de ondergrond;
- verbinden met de bovengrond.

Onder benutten wordt vooral verstaan het duurzaam bijdragen (duurzaam omwille van de balans met bescherming) aan maatschappelijke opgaven. Denk aan energie, klimaat, bovengrondse ruimtelijke functies, voorraadbeheer, drinkwatervoorziening en regionale identiteit/herkenbaarheid.

Van beleid naar praktijk

Nog maar weinig deelnemers kunnen voorbeelden geven van de transitie in de praktijk. Slechts 6 van de 11 deelnemende provincies hebben in totaal 12 voorbeelden aangedragen. Slechts 12 van de 28 deelnemende, rechtstreekse gemeenten hebben één of meerdere voorbeelden gegeven (in totaal 22 voorbeelden).

Bij de genoemde voorbeelden gaat het in de meeste gevallen om een ‘papieren’ voorbeeld, zoals een masterplan, gebiedsplan, structuurvisie. Concrete praktijkprojecten, dus echt over een gebied, zijn nog beperkt aan de orde. Genoemd worden onder meer showcases van SKB, pilotprojecten en de ILB. Oftewel, projecten die als pilot worden uitgevoerd. De echte praktijkvoorbeelden zijn op de vingers van een hand te tellen (WKO grote Markt, Ponte Palazzo, Kockengen Waterproof).

Conclusie

Op basis van de beleidsvorming heeft de transitie bij vrijwel alle bevoegde overheden (provincies en rechtstreekse gemeenten) vorm gekregen, of er is een vergevorderd stadium bereikt. Niet-rechtstreekse gemeenten geven in toenemende mate aan niet bezig te zijn of te gaan met beleid voor de ondergrond. Het is niet duidelijk in welke mate dit een weloverwogen keuze is. Beleid voor de ondergrond wordt in de regel geformuleerd in structuurvisies/ruimtelijke plannen. Formulering die nodig is voor de integratie met andere beleidsvelden, met name met de ruimtelijke ordening. De stap van papier (beleid) naar de uitvoeringspraktijk moet nog grotendeels gemaakt worden. Het aantal praktijkvoorbeelden is nog schaars, op dit moment is vooral sprake van enkele pilots.

Structuurvisie ondergrond (STRONG)

- Het Rijk heeft de vorming van een Rijkstructuurvisie Ondergrond ingezet vanuit de samenwerking tussen de ministeries van EZ en IenM.
- Andere partijen, waaronder uitdrukkelijk ook de convenantpartners, zijn betrokken bij de inventarisatie van maatschappelijke opgaven die een plaats kunnen krijgen in STRONG. Daarvoor zijn regiobijeenkomsten gehouden.
- De nieuwe manier van vormgeven aan nieuw beleid is een proces van vallen en opstaan. De methodiek van werken wordt tijdens het werkproces ontwikkeld.

- In de regio is er herkenning bij thema's die in het kader van STRONG genoemd worden als maatschappelijke opgaven: mijnbouw en energievoorziening (gaswinning, zoutwinning, opslag in gasvelden en zoutcavernes, schaliegaswinning en geothermie); beheer grondwater-voorraden (drinkwater en proceswater); gebruik ondergrond in landelijk gebied (behoud bodemkapitaal, bodembelasting en nieuwe contaminanten, peilbeheer en verdroging); stedelijk gebruik van de ondergrond (kabels en leidingen, wateroverlast en -onderlast, bodemenergie); Noordzee, Waddenzee en kuststrook (kabels en leidingen en zoutwinning).
- Er zijn nog vragen over de relaties en afbakening tussen STRONG en de provinciale en gemeentelijke structuurvisies.

Conclusie

De maatschappelijke opgaven zijn geïnventariseerd. Er ligt nu een voornemen om te komen tot een rijksafwegingskader voor bodem en ondergrond met een 3D-benadering met afweging van onder- en bovengrondse belangen.

3.5 Kennis van de ondergrond

Partijen zetten zich in om gezamenlijk kennis te vergaren en te delen. Bodem+ vervult hier een cruciale rol in. Met werken vanuit nieuw bodembeleid doen we ervaringen op. Tijdens congressen en seminars delen we kennis en kunde.

- Er is een uitgebreide kennisagenda opgesteld.
- Mogelijke ontwikkeling van een kennisagenda binnen STRONG.
- Via de ILB² is veel kennis over de ondergrond, bodemenergie en ecosysteemdiensten overgedragen.
- De ILB-werkwijze gaat in sterke mate om het aanboren van het potentieel van mensen om te verbreden; vaak gaat het om bodemmedewerkers die gewend zijn aan de klassieke invulling van hun vakgebied. Zij moeten 'opeens iets anders' doen, in een werkveld waar niet altijd sprake is van echte urgentie. Een werkveld ook waar ze omringd zijn door onzekerheden.
- Bij diverse pilots doen we ervaring op met verschillende elementen van integraal werken met de ondergrond. De leerervaringen van de deelnemers van de pilots bundelen zorgt voor een betere overdracht van de lessen naar derden. Doel is het rondmaken van de leercyclus. Wat leren de pilots ons over het nieuw te vormen beleid?
- Diverse kennisinstellingen hebben specifieke vragen uitgewerkt, zoals 'Afwegingskader Ondergrond voor Provincies en Gemeenten', 'Kansen voor ondiepe Geothermie voor de Glastuinbouw' en meer.

¹ Impuls Lokaal Bodembeheer. Deze impuls bestond uit het ter beschikking stellen van enkele adviesuren van door het Rijk ingehuurde en getrainde adviseurs. De adviseurs hebben de overheden ondersteund in kennismaking en beleidsvorming op bijvoorbeeld het terrein van ecosysteemdiensten, bodemenergie en ondergrondbeleid.

Het nieuwe bodembeleid vraagt om meer dan het ontwikkelen van kennis. Medewerkers opereren in een veranderend actorenveld. De bodemscan is een tool om de competenties van de organisatie en individuele medewerkers te analyseren. De bodemscan is toegepast in 14 organisaties (3 provincies, 6 gemeenten, 1 waterschap, 2 RUD's, 2 overig).

Uit de ronde langs de overheden komt als belangrijk signaal voor de nabije toekomst de zorg over het voorhanden hebben van voldoende kennis en competenties. Overheden voelen zich daar zelf voor verantwoordelijk en hebben behoefte aan innovatieve vormen van kennisopbouw en -uitwisseling. Zie hiervoor ook het gestelde in paragraaf 3.2 met betrekking tot omgevingsdiensten/RUD's. Dit signaal komt overigens ook van andere partijen.

Conclusie

Er is veel energie gestoken in de inventarisatie van kennisvragen. De opgave zit 'm vooral in het goed delen van de opgedane kennis en ervaringen. En in het vinden van mogelijkheden voor het elders flexibel inzetten van de opgebouwde kennis. Er is behoefte aan experimenteer- en ontwikkelruimte voor het aanleren en uitproberen van nieuwe vaardigheden. Besteed meer aandacht aan vakmanschap en het delen van impliciete kennis (door narratief te werken). We bevinden ons ook voor kennisontwikkeling op een kantelpunt: van pilot naar het integreren van opgedane kennis in nieuwe werk- en zienswijzen. Het dreigende tekort van voldoende kennis en competenties in de praktijk vraagt gerichte aandacht en een oplossing.

3.6 Structuur voor uitwisseling van gegevens; basisregistratie voor de ondergrond (BRO)

Met de BRO ontstaat er eenduidigheid in opslag en uitwisseling van ondergrondgegevens. De BRO start met de bestaande registraties DINO (www.dinoloket.nl) van de Geologische Dienst Nederland-TNO (GDN-TNO) en het bodemkundig informatiesysteem van Alterra Wageningen UR (www.bisnederland.nl).

Vanaf 1 januari 2014 kunnen de bronhouders (gemeenten, waterschappen, provincies en rijksoverheden), of bedrijven werkzaam in opdracht van overheden, hun ondergrondgegevens volgens voorgeschreven richtlijnen aanleveren aan de beheerder (GDN-TNO) van deze basisregistratie. Vanaf 1 januari 2015 is dit verplicht. De vastgestelde 'authentieke gegevens' worden voortaan nog maar op één plek beheerd.

Informatiebeheer is zeer belangrijk gebleken voor een goede inventarisatie van de spoedopgave. Voorts is informatiebeheer van groot belang voor het verbinden van de ondergrond met andere thema's. Uit de rondgang bij overheden blijkt dat de kwaliteit en beschikbaarheid van bodeminformatie niet altijd optimaal zijn bij overheden. Overigens ontvangen we van verschillende kanten signalen dat de registratie van bodemgegevens in de praktijk minder aandacht krijgt. Bevestiging van het belang van informatiebeheer is aan de orde.

Conclusie

Aandacht voor aansluiting BRO en WION (Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten). Bevestig en onderbouw het belang van goed informatiebeheer.

3.7 Warmte-koudeopslag (WKO)

Het stimuleren van WKO is ingebracht tijdens een bredere discussie over bodemenergie. Deze energiebron wordt in toenemende mate afgewogen tegen andere energiebronnen en ander gebruik van de ondergrond:

- Er is regelgeving tot stand gebracht.
- Alle overheden wegen het gebruik van WKO af bij nieuwbouw of verbouw.
- Er is een 'Handreiking Masterplannen Bodemenergie'.
- Veel overheden hebben hoge ambities op het gebied van klimaatbeleid. De bijdrage die bodemenergie kan leveren, staat overal op de agenda, maar is niet overal evident. Er zijn bovendien her en der zorgen over het gebruik van glycolen in gesloten systemen.
- Op een aantal plaatsen dreigt interferentie tussen bodemenergiesystemen. Overheden hebben met het Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen een instrumentarium gekregen om daarin regulerend op te treden. Bij gemeenten is weinig animo voor het vaststellen van interferentiegebieden.
- Via CityChlor is veel ervaring opgedaan en kennis ontwikkeld voor de geïntegreerde aanpak van stadsontwikkeling, aanpak van VOCL's en gebruik van bodemenergie.
- Niet alle overheden zijn goed voorbereid op de uitrol van het Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen (AMvB-bodemenergie). Met name de automatisering is (nog) niet op orde.

Conclusie

Het gebruik van bodemenergie staat bij alle overheden op het netvlies. En daarmee ook het duurzaam gebruiken van de ondergrond in relatie tot energie- en klimaatdoelen.

3.8 Aanbeveling transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid

De transitie is geslaagd wanneer het integrale beleid voor de ondergrond ook leidt tot een integrale uitvoering van dat beleid in de praktijk. Er is veel geïnvesteerd in beleidsontwikkeling en de meeste organisaties veranderen naar meer procesgestructureerde organisaties, waardoor de integratie met andere beleidsvelden sneller in beeld is. De stap naar de uitvoeringspraktijk moet nu worden gemaakt. Vanuit die gedachte volgen de volgende aanbevelingen voor de periode tot 2015:

- Bevorder de transitie door concrete projecten van verbreding en verdieping uit te voeren (dus een stap verder dan 'op papier'). Geef ruimte om te experimenteren. Blijf investeren in pilots. Zorg ervoor dat de opgedane ervaringen breed worden gedeeld.
- Zorg op korte termijn voor een uitgewerkt pragmatisch voorstel, waarbij is aangegeven hoe het gesignaleerde tekort aan kennis en competenties in de praktijk op een adequate manier wordt ondervangen.
- Draag zorg voor een goede verbinding van het programma STRONG met de lokale en regionale overheden.
- Gebiedsgericht beheer van het bodem- en watersysteem is bij uitstek een uitvoeringsonderwerp waarin de integratie van de aanpak van verontreinigingen in het grondwater en het benutten van kansen uit de ondergrond kunnen samenkomen. Investeer in de verdere uitwerking van al bestaande initiatieven tot gebiedsgericht beheer in de praktijk.

- Bij het beheer van grondwater zijn diverse partijen betrokken. Investeer in de samenwerking tussen partijen. Investeer in het bij elkaar brengen van de bodem- en waterwereld. Betrek ook de waterwinbedrijven en bier- en frisdrankindustrie erbij. Investeer in de contacten van waterschappen met provincies, gemeenten en tussenbevoegde overheden en betrek de niet-rechtstreekse gemeenten bij de uitvoering van beleid voor de ondergrond.
- Blijf investeren in de competenties van medewerkers (onder andere samenwerking) bij overheden die nodig zijn voor de transitie. Stimuleer ook de samenwerking met marktpartijen en maatschappelijke organisaties.
- Bevestig en onderbouw het belang van goed informatiebeheer.

4 Resultaten spoedlocaties

Het proces om tot aanpak van de spoedlocaties te komen, is een zorgvuldig proces; gestart met het opstellen van een stappenplan in 2002 en de publicatie van een 'Eindrapport Nulmeting Werkvoorraad Bodemsanering' op 1 mei 2005.

Dit eindrapport bevatte een eerste inventarisatie van de bodemopgave, waarbij op 425.000 locaties mogelijk sprake is van ernstige verontreiniging (werkvoorraad). Nederland loopt wereldwijd voorop met deze systematische inventarisatie, waarbij structureel is toegewerkt naar het selecteren van de relevante locaties die met voorrang moeten worden aangepakt. Via de projecten PRISMA 2007 en Focus 2008 zijn vervolgens 18.000 locaties geïdentificeerd als potentiële spoedlocaties en nader onderzocht via gericht bodemonderzoek.

In UP-verband is vanaf 2010 verder toegewerkt naar het afronden van de inventarisatie van de spoedopgave in Nederland. Dit rapport bevat de weerslag van de afgeronde inventarisatie en vormt daarmee een belangrijke stap om de saneringsoperatie af te ronden. Hierover is een uitstekend overzichtsartikel gepubliceerd in het tijdschrift *Bodem*². Volgens het RIVM bedroeg na voortgaande inventarisatie en onderzoek de resterende werkvoorraad in 2012 nog ongeveer 250.000 locaties waar mogelijk sprake is van ernstige verontreiniging.

In juli 2011 heeft het Uitvoeringsprogramma (vanaf nu UP) Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties een eerste midterm review uitgevoerd³, waarin de nadruk voor het project spoedlocaties lag op het vaststellen van de lijst met humane spoedlocaties en op het beter zicht krijgen op de kosten die gepaard gaan met de aanpak van deze locaties.

In dit hoofdstuk wordt de voortgang van de aanpak en inventarisatie van spoedlocaties behandeld. In dit hoofdstuk is een onderscheid gemaakt in spoedlocaties op basis van humane risico's en spoedlocaties op basis van risico's voor verspreiding of de ecologie. Dat onderscheid wordt gemaakt omdat in deze convenantsperiode de nadruk ligt op de aanpak van de locaties met humane risico's⁴ ultimo 2015.

² 25 jaar Wbb en de inventarisatie van bodemverontreiniging, Versluijs en Bogte, *Bodem* oktober 2012.

³ Eindrapportage midterm review, 8 december 2011.

⁴ Er is sprake van onaanvaardbare risico's voor de mens indien bij het huidige of voorgenomen gebruik van de locatie een situatie bestaat waarbij:

- chronische negatieve gezondheidseffecten kunnen optreden;
- acute negatieve gezondheidseffecten kunnen optreden.

Indien de aanwezigheid van bodemverontreiniging bij het huidig gebruik leidt tot aantoonbare hinder voor de mens (door o.a. huidirritatie en stank) dient eveneens met spoed te worden gesaneerd. In veel gevallen worden voorafgaand aan de sanering (tijdelijke) beheersmaatregelen genomen (gebruiksbeperkingen, ventilatie van kruipruimten) om de risico's voor bewoners te vermijden.

Voor de locaties met risico's op verspreiden⁵ en voor de ecologie⁶ ligt de nadruk meer op de inventarisatie (en waar mogelijk aanpak).

De gebruikte terminologie is zwaar. In de praktijk zullen wanneer de locaties bekend zijn, zo nodig (tijdelijke) beheersmaatregelen genomen zijn om de risico's te beheersen. De terminologie brengt tot uiting dat deze locaties met voorrang en spoed aangepakt of structureel beheerst moeten worden.

4.1 Kernvragen tweede midterm review juli 2013

Op 1 juli 2013 heeft het UP een uitvraag gedaan bij de overheden die bevoegd zijn voor de Wet bodembescherming (Wbb) naar de voortgang van de aanpak van de humane spoedlocaties. Ook zijn locaties met risico's van verspreiding en ecologie in beeld gebracht. Deze rapportage geeft een analyse op hoofdlijnen van de belangrijkste resultaten. Naast de gegevensuitvraag vergaarde het UP input tijdens een aantal werkbezoeken tussen mei en augustus 2013.

In het licht van de convenantafspraken wil het UP vooral een antwoord geven op drie kernvragen:

- Wat is de voortgang van de aanpak van de humane spoedlocaties en kunnen we daarop gebaseerd een uitspraak doen over de haalbaarheid van de convenantdoelstelling om humane locaties gesaneerd of beheerst te hebben?
- Wat is de stand van zaken rond de overige risicolocaties en welke belangrijke inzichten komen uit deze inventarisatie?
- Welke inzichten vloeien voort uit de aangeleverde financiële gegevens en zijn er uitspraken te doen over het geld dat nodig is voor de periode 2015-2019 en verder?

4.2 Voortgang humane spoed

Om de voortgang van de aanpak van spoedlocaties met mogelijke humane risico's in beeld te kunnen krijgen, is slechts het tellen van het aantal locaties dat sinds 1 juli 2011 is afgehandeld, niet genoeg.

Andere indicatoren zijn eveneens van belang. Het gaat dan om informatie over het stadium van aanpak waarin de locatie zich bevindt (fasering), het aantal gesignaleerde knelpunten, de haalbaarheid van de opgave en de planning van de aanpak.

⁵ Er is sprake van onaanvaardbare risico's van verspreiding van verontreiniging in de volgende situaties:

- als het gebruik van de bodem door mens of ecosysteem wordt bedreigd door de verspreiding van verontreiniging in het grondwater waardoor kwetsbare objecten hinder ondervinden;
- als er sprake is van een onbeheersbare situatie, dat wil zeggen indien:
 - er een drijfvaag aanwezig is die door activiteiten en processen in de bodem kan verplaatsen en van waaruit verspreiding van verontreiniging kan plaatsvinden;
 - er een zaklaag aanwezig is die door activiteiten en processen in de bodem kan verplaatsen en van waaruit verspreiding van verontreiniging kan plaatsvinden;
 - de verspreiding heeft geleid tot een grote grondwaterverontreiniging en de verspreiding nog steeds plaatsvindt.

⁶ Er is sprake van onaanvaardbare risico's voor het ecosysteem indien bij het huidige of voorgenomen gebruik van de locatie:

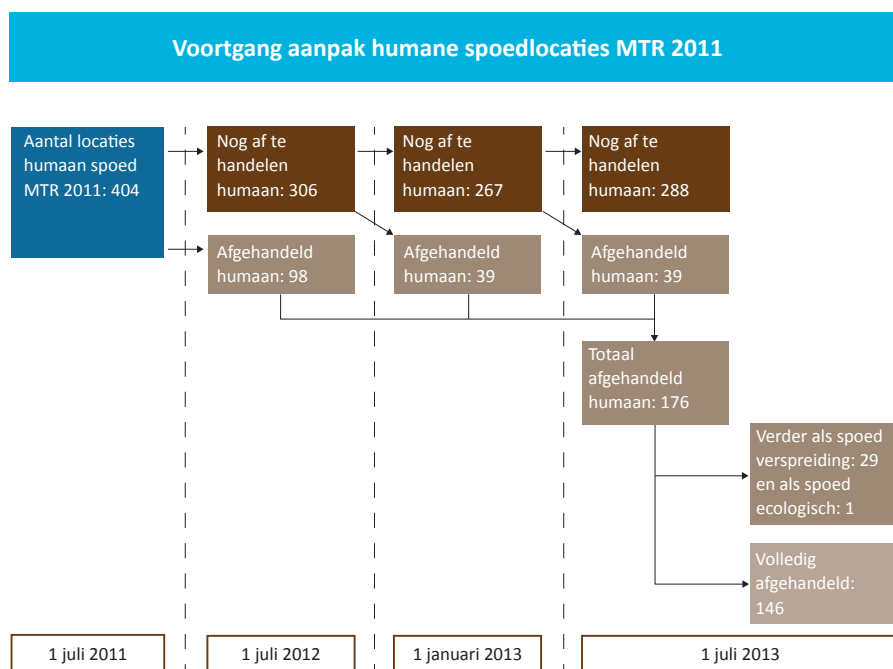
- de biodiversiteit kan worden aangetast (bescherming van soorten);
- kringloopfuncties kunnen worden verstoord (bescherming van processen);
- bio-accumulatie en doorvergiftiging kunnen plaatsvinden.

Ten slotte is er – omwille van de transparantie en herkenbaarheid – ook voor gekozen om in de rapportage een onderscheid te maken tussen de oorspronkelijke lijst en locaties die na 2011 als humaan spoed aan de lijst zijn toegevoegd.

4.2.1 Aantal humane spoedlocaties

Voor een beter zicht op de voortgang van de aanpak van humane spoedlocaties maken we een onderscheid in de locaties die op de lijst van 1 juli 2011 stonden (n = 404) en degene die later zijn geïdentificeerd. De lijst van 1 juli 2011 is ook de lijst die als bijlage was toegevoegd aan de brief die staatssecretaris Atsma in november 2011 aan de Tweede Kamer heeft toegestuurd (de 'lijst Atsma').

Sinds juli 2011 zijn er drie peilingen geweest naar de voortgang van de aanpak. In juli 2013 waren 176 van de 404 locaties op de oorspronkelijke lijst afgehandeld (zie figuur 1). Zie figuur 4 voor de duiding van de resterende 228 locaties.



Figuur 1 Voortgang aanpak humane spoedlocaties MTR 2011

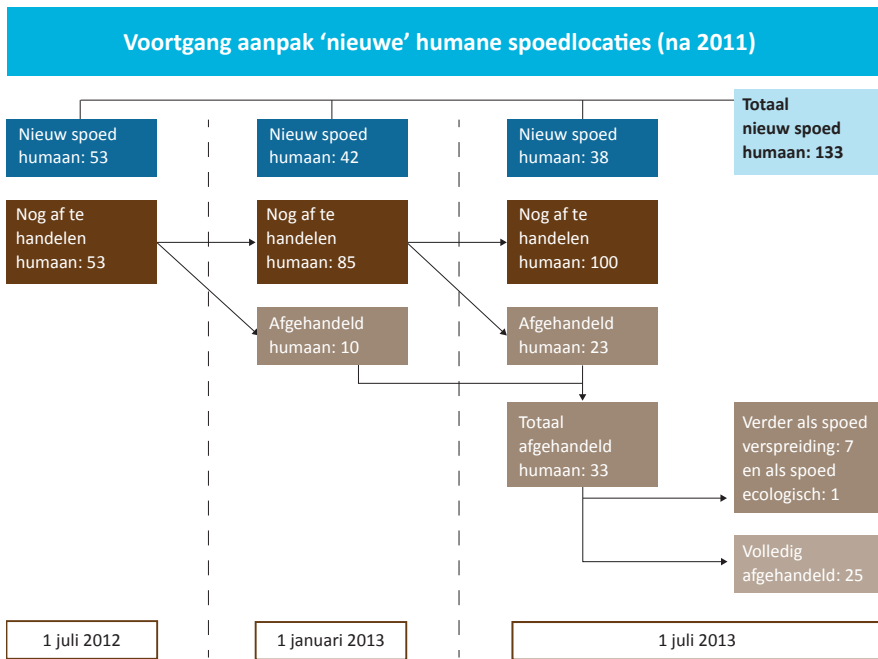
Uit een diepere analyse komt naar voren dat op ongeveer de helft van de afgeronde locaties na nader aanvullend onderzoek (bijv. luchtmetingen in het kader van stap 3 Sanscrit⁷) geen sanering noodzakelijk bleek. Hierbij is alsnog vastgesteld dat er geen sprake was van actuele humane risico's. Bij de andere helft van de 176 locaties nam sanering de humane risico's weg. Op 60% van de nog resterende humane spoedlocaties zijn derden aan zet (SEB-locaties) voor de sanering. Overigens schuift een deel van de humane spoedlocaties door naar de lijst met locaties met verspreidingsrisico's en/of ecologische risico's. Bij 29 locaties is nog sprake van verspreidingsrisico's en bij één locatie van ecologische risico's.

⁷ Sanscrit is onderdeel van het instrumentarium om te beoordelen of sprake is van onaanvaardbare risico's, zie de circulaire bodemsanering.

Na het vaststellen van de lijst van juli 2011 (de 'lijst Atsma') zijn er nieuwe locaties met humane risico's geïdentificeerd. Deze locaties zijn na juli 2011 geïdentificeerd vanwege verschillende ontwikkelingen. Denk aan:

- nader onderzoek dat is verricht naar de verontreinigings situatie bij functiewijzigingen en bij dynamiek door maatschappelijke ontwikkelingen;
- constatering van humane risico's tijdens onderzoeken op risico's van verspreiding en ecologie; in veel gevallen blijkt overigens dat de door modellen voorspelde humane risico's – voorspeld vanwege de uitdamping van verontreinigingen bij daadwerkelijke metingen van binnenlucht – niet worden aangetroffen.

In totaal zijn vanaf juli 2011 133 locaties nieuwe humane spoedlocaties opgevoerd (zie figuur 2), waarvan de bevoegde overheden nog 100 locaties moeten afhandelen. Bij 33 locaties zijn de humane risico's weggenomen, 8 locaties hebben nog overige risico's. Dit aantal nieuwe humane locaties lijkt omvangrijk in relatie tot de aantallen in de lijst Atsma. Het is van belang dat het opvoeren van nieuwe humane spoedlocaties in tempo fors afneemt. Het is de verwachting dat het aantal ontdekte humane locaties de komende tijd vermindert. Het onderzoeksspoor rond ecologie en verspreiding is vrijwel afgerond en dooft de komende tijd uit.



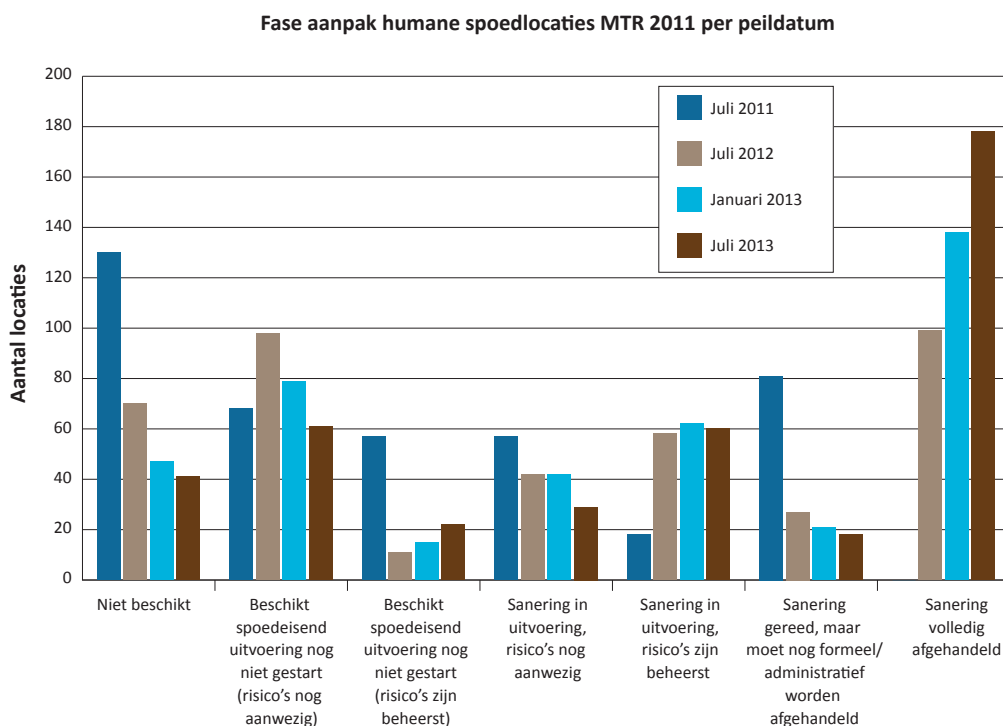
Figuur 2 Voortgang aanpak 'nieuwe' humane spoedlocaties

Het is desondanks van belang om te signaleren dat er vanuit de reguliere werkvoorraad de komende jaren nog regelmatig nieuwe humane spoedlocaties worden ontdekt. Dit is niet te vermijden. Op een zeer beperkt deel van de resterende werkvoorraad (circa 250.000 mogelijk ernstig verontreinigde locaties) zullen bij huidig of toekomstig gebruik risico's worden aangetroffen.

4.2.2 Fasering humane spoedlocaties

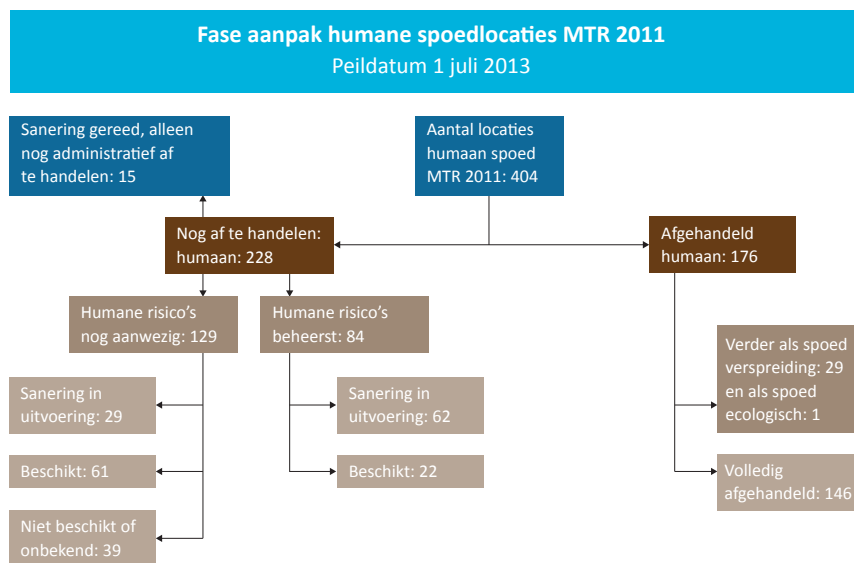
Sinds juli 2012 verdelen we de voortgang van de aanpak van de humane spoedlocaties onder in zeven fases (zie figuur 3). De oorspronkelijke indeling met vier fases uit 2011 gaf onvoldoende informatie over de doorstroming; de verdeling van juli 2011 (zie figuur 3) was een interpretatie van de gegevens, en daarom was het beeld hier toen nog minder scherp. De huidige onderverdeling maakt het beste inzichtelijk wat de stand van zaken is. We kunnen nu ook beter bepalen welke locaties al voldoen aan de convenantdoelstelling. Met nu drie consistente meetpunten (juli 2012, januari 2013 en juli 2013) wordt het mogelijk meer te zeggen over de voortgang van de aanpak sinds juli 2011.

Binnen onderstaande figuur is zichtbaar dat er een doorstroming is vanaf de fase ‘niet geschikt’ (dit betekent dat er op de locaties risico’s zijn geconstateerd, maar dat deze nog niet zijn vastgelegd in een formele beslissing van de overheid) naar het eindstadium ‘sanering afgehandeld’. In de tussenliggende stadia is een verschuiving van nog niet in uitvoering (niet geschikt, geschikt, maar nog niet begonnen, etc.) naar in uitvoering (sanering loopt) te zien. Er is dus een goede voortgang op de aanpak!



Figuur 3 Voortgang van de humane spoedlocaties op de ‘lijst Atsma’

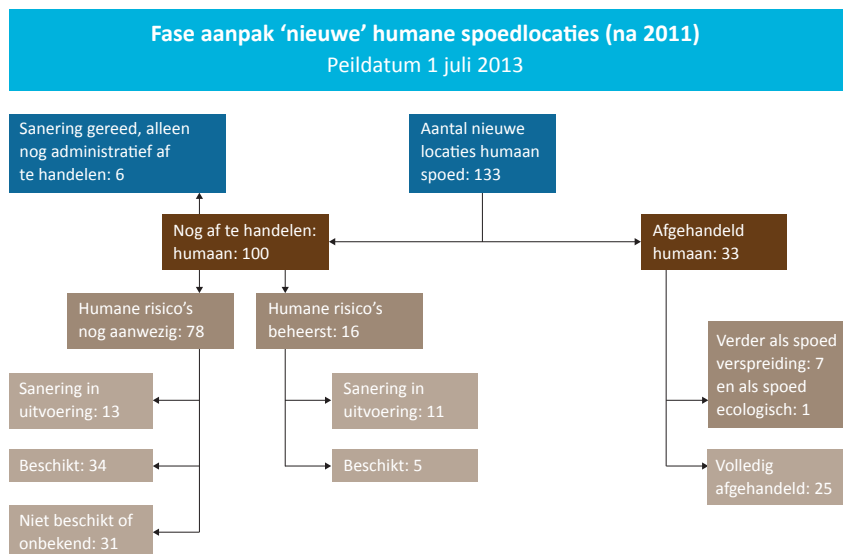
Ter verduidelijking van de voortgang geeft deze figuur meer inzicht in de huidige stand van zaken:



Figuur 4 Fase aanpak humane spoedlocaties MTR 2011

Van de nog af te handelen 228 humane spoedlocaties zijn inmiddels (zoals in bovenstaand schema weergegeven) bij 84 de risico's beheerst. Daarnaast zijn er nog eens 29 locaties waar de sanering in uitvoering is, en 15 locaties moeten alleen nog administratief worden afgerond. Op 100 locaties zijn nog geen maatregelen genomen (beschikt 61, niet beschikt 39). In het proces naar de lijst Atsma is zorgvuldig gecommuniceerd met eigenaren van de locaties; zij zijn geïnformeerd over de risico's en de gebruiksbepalingen op de locaties. De convenantdoelstelling om in 2015 ten minste alle humane locaties beheerst te hebben, is al voor 68% van de locaties bereikt. Met een afhandelingssnelheid van circa 80 à 100 locaties per jaar (zie figuur 1) lijkt de doelstelling haalbaar.

Voor de locaties die na juli 2011 aan de humane lijst zijn toegevoegd, is de voortgang in onderstaande figuur gegeven. De helft van deze locaties wordt inmiddels aangepakt of is al afgehandeld.



Figuur 5 Fase aanpak 'nieuwe' humane spoedlocaties (na 2011)

Ruimtelijke dynamiek is de voornaamste oorzaak van de snelle start van de aanpak van dit soort locaties, waarbij de aanpak direct noodzakelijk is. Naar verwachting voldoet een groot deel van deze locaties ook in 2015 aan de doelstellingen van het convenant. Met daarbij de kanttekening dat locaties die later in het onderzoekspoor worden ontdekt en waarbij sanering of beheersing noodzakelijk blijkt, vermoedelijk pas na 2015 zullen zijn aangepakt.

4.2.3 Knelpunten

Sinds juli 2011 wordt door het UP uitgevraagd bij de overheden die bevoegd zijn voor de Wet bodembescherming (Wbb) of er knelpunten zijn om te komen tot een saneringsaanpak. In de onderstaande tabel is te zien dat het aantal knelpuntlocaties sinds 2011 gestaag afneemt.

Tabel 1 Knelpunten bij de aanpak van humane spoedlocaties MTR 2011

Knelpunten	Juli 2011	Juli 2012	Januari 2013	Juli 2013
Complex	73	42	39	30
Financieel	51	27	24	14
Technisch	14	13	11	13
Organisatorisch	23	10	7	7
Juridisch	7	16	11	10
Totaal met knelpunten	168	108	92	74

Uit de analyse van de knelpunten blijkt dat er geen onderscheid is tussen knelpunten op locaties waarvoor overheden aan zet zijn (de DUB-locaties⁸), en locaties waarvoor derden (SEB-locaties⁹) aan zet zijn. Niet alle 74 bovengenoemde knelpunten brengen de convenantdoelstelling in gevaar.

4.2.4 Haalbaarheid aanpak voor 2015

Er zijn ook uitvragen naar de haalbaarheid van de convenantdoelstelling om de humane risico's in 2015 weg te nemen (zie tabel 2).

Tabel 2 Haalbaarheid van de aanpak van humane spoedlocaties MTR 2011

Haalbaarheid wegnemen humane risico's ultimo 2015	MTR 2011
Reeds afgehandeld	176
2015 is haalbaar	204
2015 is niet haalbaar	20
Haalbaarheid nog onduidelijk	4
Totaal	404

Voor de juli 2011-lijst is de inschatting dat 380 van de 404 locaties (94%) haalbaar zijn. Er zijn slechts 24 locaties waarvan de aanpak mogelijk niet haalbaar is. Vanuit aangeleverde informatie is duidelijk dat hier verschillende verklaringen voor zijn. Bijvoorbeeld dat de sanering loopt, maar iets later wordt afgerond. Of er zijn reeds in gang gezette procedures en maatwerkafspraken, waardoor 2015 niet haalbaar is. Verder is er gebrek aan voortgang op enkele Bosatex-locaties.

⁸ DUB staat voor Decentralisatie Uitkering Bodem.

⁹ SEB staat voor Sanering in Eigen Beheer.

Verder is positief dat voor 90% van de 100 humane locaties die na juli 2011 op de lijst zijn gezet, aanpak ultimo 2015 haalbaar is.

Verdere beschouwing van een aantal locaties, in combinatie met knelpuntlocaties, is het overwegen waard. Dit kan door sessies te organiseren waarbij overheden elkaar helpen bij het bespreken van de problematiek, zoals de praktijkmiddag Juridisch instrumentarium Wbb in januari 2013.

4.2.5 Planning aanpak humane spoedlocaties

Gevraagd is om bij locaties waar nog geen saneringsmaatregelen zijn gestart (zie in figuur 4 de optelling van de beschikte en niet beschikte locaties, n = 122), aan te geven wanneer de start van de sanering is gepland. De planning van de locaties is weergegeven in onderstaande tabel.

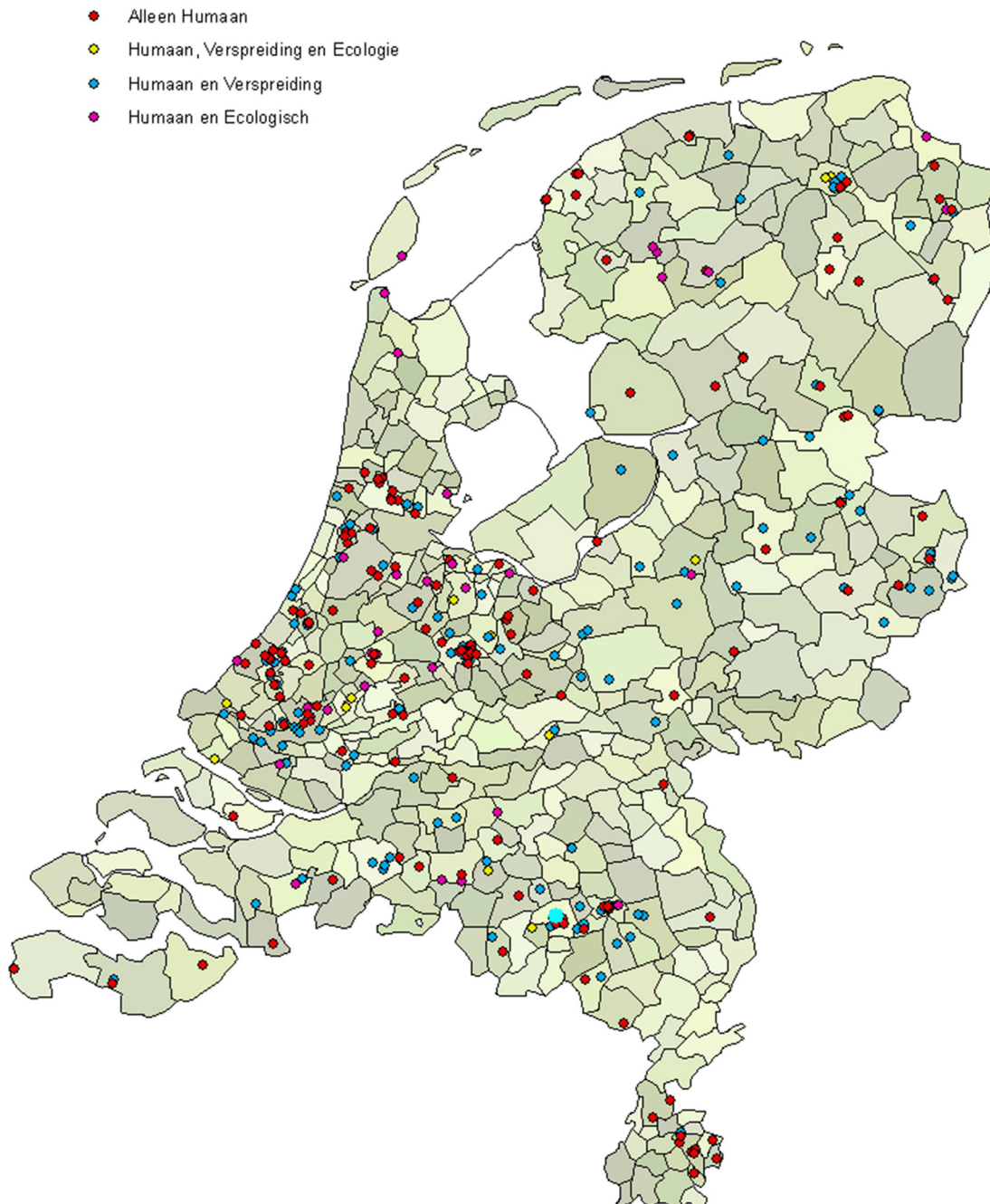
Tabel 3 Planning start sanering humane spoedlocaties MTR 2011

	Start voor 2013	Start in 2013	Start in 2014	Start in 2015	Start na 2015	Planning onbekend	Totaal
Niet beschikt of onbekend	0	5	5	8	3	18	39
Beschikt spoedeisend, uitvoering nog niet gestart, humane risico's nog aanwezig	1	14	22	11	1	12	61
Beschikt spoedeisend, uitvoering nog niet gestart, humane risico's zijn beheerst	1	8	2	1	1	9	22
	2	27	29	20	5	39	122

Hierover is het volgende op te merken:

Van 39 locaties is nog geen planning aangegeven. Wel is voor het merendeel aangegeven dat de aanpak voor 2015 haalbaar is. 5 locaties staan ingepland na 2015. Het gaat hier vooral om SEB-locaties. Uit achterliggende informatie blijkt dat voor enkele locaties een aanpak uiterlijk in 2015 niet haalbaar is omdat er maatwerkafspraken met bedrijven zijn gemaakt, of er wordt gewacht op herontwikkeling van locaties. De achterliggende informatie over niet-ingeplande locaties bevestigt het beeld dat bij circa 20-25 locaties de 2015-doelstelling nog een vraagteken is.

Humane speedlocaties peildatum 1 juli 2013



Figuur 6 Humane speedlocaties per juli 2013

4.3 Inventarisatie locaties met risico's van verspreiding en ecologie

4.3.1 Aantal locaties, verdeling SEB/DUB

Op 1 juli 2013 hebben alle overheden lijsten aangeleverd met de overige risicolocaties in Nederland. Het gaat dan om locaties met verspreidings- en/of ecologische risico's. De totale lijst bedraagt 1.494 locaties, inclusief een deel van de locaties (n = 179) die ook voorkomen op de humane spoedlijst. Het aantal locaties zonder humane risico's bedraagt 1.315 (zie tabel 4).

Tabel 4 Aantallen en percentages overige risico-locaties

	Aantallen	Percentage (%)
Verspreiding	1.143	86,9
Verspreiding + ecologie	34	2,6
Ecologie	138	10,5
	1.315	

In het vervolg wordt de analyse op de 1.315 locaties gedaan omdat de fase waarin de locaties (met tevens humane risico's) zich bevinden, is geënt op de voortgang van de humane spoedaanpak. En het is op dit moment niet mogelijk de voortgang van de aanpak van de overige risico's bij die 179 locaties afzonderlijk te meten. We verwachten overigens niet dat het geschetste beeld anders wezenlijk beïnvloed zou worden.

4.3.2 Verdeling SEB/DUB

Een groot deel van de saneringsopgave ligt in eerste instantie bij derden (65%, sanering eigen beheer). Denk aan locaties in eigendom van bedrijven, maar ook van particulieren. Ook kunnen overheden zelf eigenaar zijn van een locatie, waarbij ze de kosten voor een sanering zelf moeten financieren. 35% van de locaties wordt grotendeels gefinancierd uit rijksmiddelen (DUB).

Tabel 5 Aantallen en percentages overige risico-locaties

	Aantallen	Percentage (%)
DUB	456	35
Sanering eigen beheer	859	65
Totaal	1.315	100

In figuur 7 en 8 is de ligging van de locaties weergegeven.

4.3.3 Diverse karakteristieken

4.3.3.1 Huidig gebruik

Tabel 6 geeft aanvullende informatie over het huidige gebruik van de locatie.

Tabel 6 Aantallen en percentages overige risico-locaties

Huidig gebruik	Aantallen	Percentage (%)
Bedrijfsterreinen en industrie	720	55
Wonen	290	22
Openbaar groen	95	7
Braakliggend en infrastructuur	50	4
Land- en tuinbouw	49	4
Stortplaats	12	1
Waterbodems	7	1
Overig/niet ingevuld	92	7
Totaal	1.315	100%

Een belangrijke constatering is dat 55% van de locaties bedrijfsterreinen zijn. In principe zijn eigenaren van deze locaties aan zet voor de aanpak. Vergeleken met de humane spoedopgave zoals gerapporteerd in de MTR van 2011, zijn de overige risico's meer te vinden op bedrijfsterrainen en industrie (MTR 2011: 45% -> MTR 2013: 55%), en aanmerkelijk minder bij woonlocaties (MTR 2011: 45% -> MTR 2013: 22%).

4.3.3.2 Type activiteiten die de verontreiniging hebben veroorzaakt

In tabel 7 staan de belangrijkste verontreinigende activiteiten.

Tabel 7 Meest voorkomende verontreinigende activiteiten bij spoedlocaties verspreiding en ecologie

Verontreinigende activiteiten	Aantallen	Percentage (%)
Chemische wasserijen/stomerijen	249	19
Chemie (productie en verwerking)	196	15
Benzineservicestations	150	11
Baggerspecie en stortplaatsen	131	10
Metaalbewerking en constructie	104	8
Machine- en apparatenindustrie	101	8
Brandstofopslag- en pompinstallaties	78	6
Ophooglagen en dempingen	73	6
Overig	233	17
Totaal	1.315	100%

Circa 20% van de locaties met overige risico's behoort tot de categorie van (voormalige) chemische wasserijen. Het gaat hierbij vooral om verspreidingsrisico's. Dit grote aantal locaties geeft aanleiding om hier later verder naar te kijken (zie uitgelicht (voormalige) chemische wasserijen). De grote chemie en diverse brandstofgerelateerde activiteiten bepalen voor een belangrijk deel de overige opgave.

Bij ecologische risico's biedt de UBI-codering weinig inzicht. Uit de beschrijving komt wel een beeld naar voren dat de risico's te maken hebben met puin- en ophooglagen en baggerspecie; omschrijvingen die het beste passen bij (voormalige) stortplaatsen.

4.3.3.3 Verontreinigende stoffen

Verspreidingsrisico's

Verspreidingsrisico's in Nederland zijn vooral een probleem van chloorkoolwaterstoffen en olie/aromaten (zie tabel 8). Vooral de grote VOCL-opgave valt niet te onderschatten. Zowel het onderzoek naar als de sanering van dit type locaties zijn vaak jarenlange trajecten. Dat komt door de fysisch chemische eigenschappen van de stof in relatie tot de bodemopbouw.

Tabel 8 Meest voorkomende verontreinigingen bij spoed verspreiding en ecologie

Verontreinigingen	Aantallen	Percentage (%)
VOCL	604	46
Minerale olie	219	17
Vluchtige aromaten	169	13
Zware metalen	159	12
Meerdere verontreinigingen	62	5
Overig	102	7
Totaal	1.315	100

Ecologische risico's

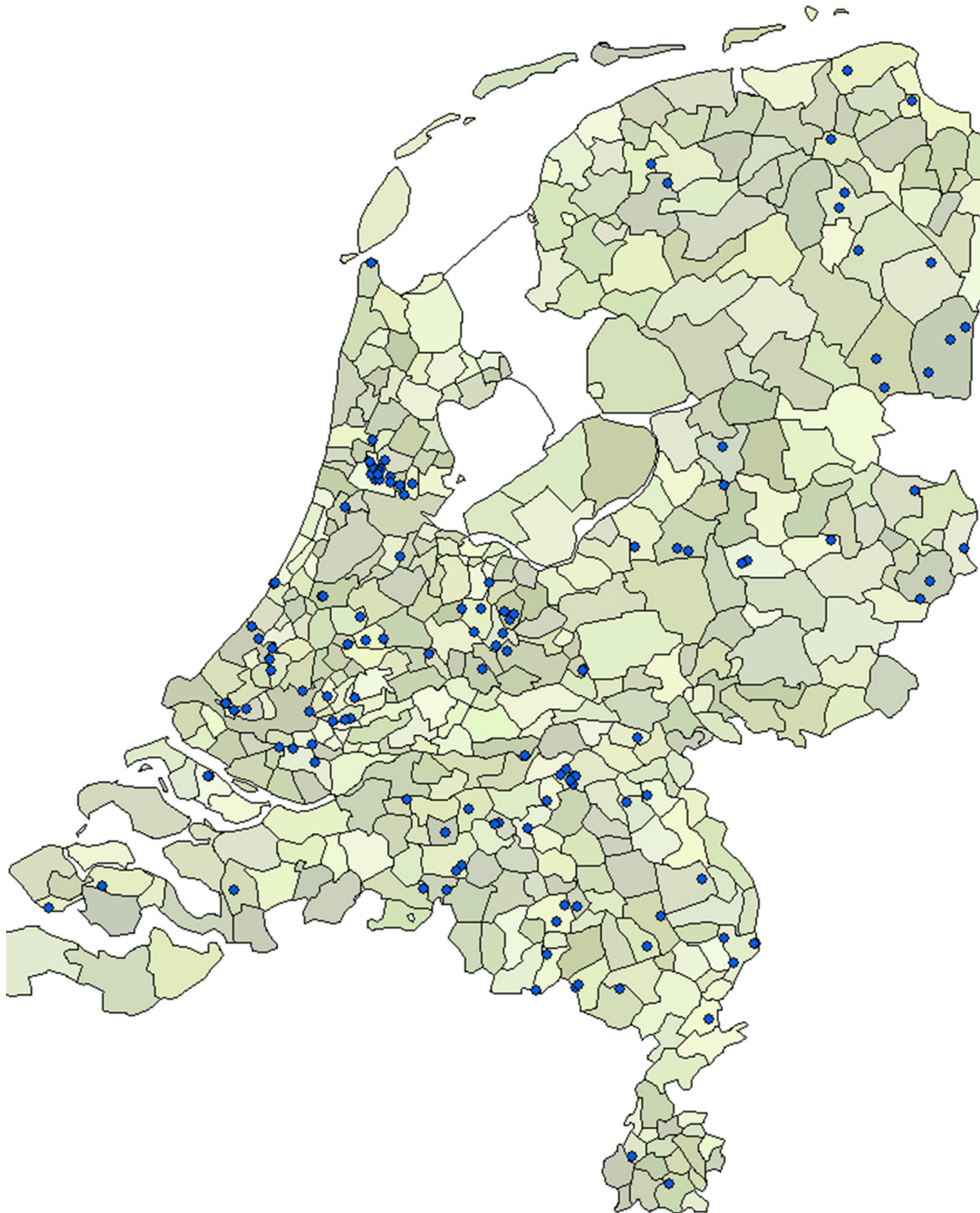
Op meer dan 60% van de locaties bepalen zware metalen de ecologische risico's. Bij de rest van de locaties gaat het om andere stoffen.

Verspreidings speedlocaties peildatum 1 juli 2013



Figuur 7 Locaties met verspreidingsrisico's

Ecologische speedlocaties peildatum 1 juli 2013



Figuur 8 Locaties met ecologische risico's

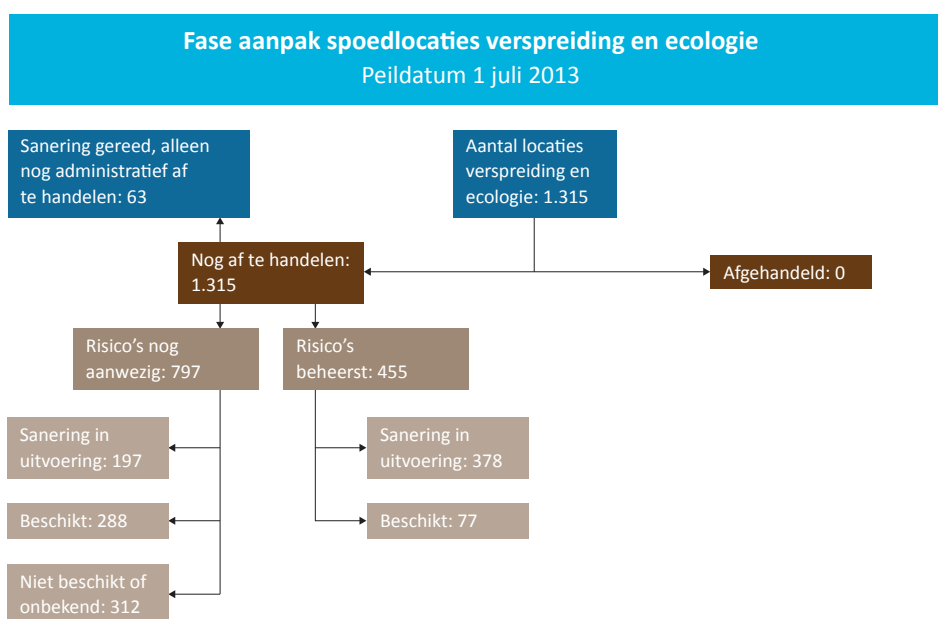
4.3.4 Stand van zaken aanpak locaties

De 1.315 locaties verkeren in verschillende stadia van 'nog niet gestart tot bijna afgerond'.

Grosso modo kunnen we stellen:

1. Op 54% (n = 63 + 197 + 378 + 77, zie figuur 9) van de locaties lopen al maatregelen (sanering en/of beheersmaatregelen), op 39% (n = 455 + 63, zie figuur 9) van de locaties zijn de risico's beheerst/weg. Gelet op doelstelling 7.5 van het convenant kunnen we stellen dat een substantieel deel van de overige spoedopgave inmiddels voldoet aan de doelstelling.
2. Op 46% van de locaties zijn nog geen maatregelen getroffen: 22% heeft een beschikking (n = 288), 24% van de locaties is nog niet beschikt (n = 312).

In figuur 9 zijn de belangrijkste doorstroomstadia weergegeven.



Figuur 9 Fases waarin de diverse locaties zich bevinden

4.3.5 Knelpunten

Bij de juli 2013-uitvraag kregen de overheden ook de vraag voorgelegd of er bij de aanpak van de overige locaties knelpunten zijn of worden verwacht. Voordat we hier verder op ingaan, eerst enkele constatering:

1. Uit de bezoeken die het UP heeft uitgevoerd bij de overheden, wordt duidelijk dat bij locaties met knelpunten (volgens overheden) de aanpak op deze locaties niet altijd zal stokken. Vaak zijn het locaties waar aanpak wel mogelijk is, maar waar een behoorlijke tijdsinvestering nodig is om het geheel verder te krijgen. Het gaat hierbij vaak om maatwerk.
2. Op locaties kunnen meerdere risico's voorkomen, en per risico zijn meerdere knelpunten te onderkennen. Om de rapportage overzichtelijk te houden, wordt hier globaal gerapporteerd en rapporteren we de aantallen knelpunten per risico. Hiermee schetsen we een globaal beeld van de problematiek.

Van de 1.315 locaties zijn er 801 locaties waar geen knelpunten worden verwacht. Op 514 locaties zijn knelpunten benoemd. Over het algemeen gaat het vaak om een complexe en/of financiële problematiek (zie tabel 9).

Tabel 9 Knelpunten

	Verspreiding	Verspreiding en ecologie	Ecologie	Totaal
Complex	172	6	20	198
Financieel	79	5	21	105
Juridisch	61	3	18	82
Organisatorisch	59	1	6	66
Technisch	58	1	4	63
Totaal	429	16	69	514
Geen knelpunten	714	18	132	801

De verdeling van de knelpunten over SEB- en DUB-locaties is grotendeels identiek aan de verhouding tussen de aantallen SEB- en DUB-locaties (zie tabel 5). Circa een derde deel van de knelpunten wordt op DUB-locaties aangetroffen, twee derde deel van de knelpunten ligt op SEB-locaties (zie tabel 5).

52% van de verspreidingslocaties met knelpunten betreft een VOCL- verontreiniging. Het gaat dan vooral om metaalbewerking en -constructie, machine- en apparatenindustrie, en (voormalige) chemische wasserijen. De (voormalige) chemische wasserijen komen verderop nog aan bod.

Aanbeveling: Maak van deze VOCL-problematiek in de periode tot en met 2015 een speerpunt. Denk hierbij binnen UP-verband aan het bijeenbrengen van kennishouders (bijvoorbeeld het CityChlor-project) en diverse specialisten bij overheden en bedrijfsleven. Doel is het uitwisselen van kennis en het uitwisselen van varianten voor de aanpak van de problematiek.

Uitgelicht: (voormalige) chemische wasserijen, een beeld op hoofdlijnen

Een grote groep locaties (n = 316, inclusief locaties humane risico's, n = 249, locaties exclusief humane risico's) met, onder andere, verspreidingsrisico's behoort tot de categorie van (voormalige) chemische wasserijen. Een beperkt deel van de locaties is aangemeld voor de Bosatex-regeling (ongeveer 40), wat de indruk versterkt dat veel wasserijen niet meer bestaan en nu een andere bestemming hebben (bijvoorbeeld woonlocaties in oude wijken). Het opruimen van de erfenis komt voor een belangrijk deel op het bordje van de overheden.

De uitwerking op de volgende pagina illustreert die constatering.

Op het eerste gezicht lijkt de verdeling sanering eigen beheer versus sanering door overheden 50-50 te zijn, maar een analyse van het terreingebruik (zie hieronder) geeft indicaties dat een groot deel van de SEB-opgave doorschuift naar overheden. Met name het terreingebruik 'wonen' (zoals wonen met tuin) en 'overig' (zoals infrastructuur, braakliggend) roept het beeld op van een locatie waar een particuliere bewoner van een voormalige bedrijfswoning (of winkeltje) is gevestigd. Of het beeld van verlaten terreinen en verspreide verontreinigingen onder openbaar wegdek, waardoor de verantwoordelijkheid voor sanering bij overheden komt te liggen. Het is waarschijnlijk dat overheden twee derde van de saneringen op zich moeten nemen.

Terreinbestemming

Terreinbestemming	SEB	DUB
Bedrijventerrein	99	48
Wonen	40	70
Overig	29	30
Totaal	168	148

Overall totaal 316

Kosten

De nog te maken kosten voor sanering van deze 316 locaties worden geschat op € 166,5 miljoen. De saneringskosten voor de circa 40 Bosatex-locaties worden door de overheden geschat op € 32 miljoen. Conclusie: een substantieel deel van de aanpak van chemische waterrijen kan niet uit het Bosatex-convenant worden gefinancierd.

Het koppelen van kosten aan het terreingebruik geeft een indicatie van de kosten waar overheden voor aan de lat komen te staan:

Terreinbestemming	Kosten SEB (in miljoen)	Kosten DUB (in miljoen)
Bedrijventerrein	44	37
Wonen	22	32
Overig	14	17
Totaal	€ 80,5	€ 86

Overall totaal € 166,5

Op het eerste gezicht liggen de kosten voor SEB en DUB op 50-50. Maar analoog aan de redenering onder Terreinbestemming is het waarschijnlijker dat circa 75% (€ 122 miljoen) van de kosten bij overheden komt te liggen. Verder schatten we in dat het merendeel van de kosten nog gemaakt moet worden. Houd er gezien de hardnekkigheid van de problematiek rekening mee dat deze kosten met name na 2015 worden gemaakt.

De problematiek van de (voormalige) chemische waterrijen is daarmee een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren.

'Zachte locaties'

Oorspronkelijke afspraak in het convenant is om op 31 december 2015 een lijst aan te leveren van locaties met risico's voor ecologie en verspreiding. Deze afspraak is naar aanleiding van de eerste midterm review naar voren gehaald (van eind 2015 naar juli 2013) om een beter inzicht te krijgen in de kostenopgave voor de periode 2015-2019.

Als gevolg van deze afspraak zijn een groot aantal locaties onderzocht. In juli 2012 waren er nog zo'n 1.800-2.000 'zachte locaties', in januari 2013 waren dat er nog 1.000, en in juli 2013 zijn er nog 465 'zachte locaties'. (Naar verwachting kwalificeren we daarvan ongeveer 130 locaties uiteindelijk als spoed.)

Het naar voren halen van deze afspraak betekende een enorme onderzoeksopgave voor de decentrale overheden, maar het is grotendeels toch gelukt de afspraak na te komen. Een prestatie van formaat, zeker in deze tijd van bezuinigingen, reorganisaties/krimp en overgang van delen van de organisaties naar RUD's/OD's. Ook heeft het pas per 1 juli 2013 in werking tredende artikel 55ab de overheden op een aantal locaties parten gespeeld. Ook zijn er locaties waar overheden al eerder met bedrijven afspraken hebben gemaakt om het onderzoek conform de oorspronkelijke convenantafspraken aan te leveren.

Op een deel van deze locaties kan nu artikel 55ab worden ingezet om het komende half jaar een aantal belangrijke stappen te zetten. Op een ander deel is inzet van het juridisch instrumentarium, op grond van art. 43 Wbb, noodzakelijk. Van het juridisch instrumentarium weten we dat het een tijdrovend proces is. Op deze locaties is het versnellen van de inventarisatie van spoedlocaties met verspreidings- en ecologische risico's met tweeënhalf jaar een obstakel gebleken. Toch is er grote voortgang geboekt.

Met het oog op de afspraak om juli 2013 de lijsten aan te leveren van locaties met risico's voor ecologie en verspreiding, verdient het zo veel als mogelijk op korte termijn alsnog onderzoeken van 'zachte locaties' gericht aandacht.

4.3.6 Toekomst

Het is belangrijk om te signaleren dat er vanuit de reguliere werkvoorraad de komende jaren nog regelmatig nieuwe spoedlocaties worden ontdekt. Dit is niet te vermijden. Op een zeer beperkt deel van de resterende werkvoorraad (circa 250.000 mogelijk ernstig verontreinigde locaties) zullen bij huidig of toekomstig gebruik risico's worden aangetroffen.

4.4 Inventarisatie opgave waterbodemplacaties

4.4.1 Inventarisatie 2011 voor de eerste midterm review (MTR)

Drie convenantafspraken (7.5, 7.9, 7.10) gaan over de regionale waterbodemplacatie.

- Afspraak 7.5 gaat over het in kaart brengen van alle waterbodemplacaties die met spoed zijn beschikt voor het in werking treden van de Waterwet op 22 december 2009.
- Afspraak 7.9 gaat over het in kaart brengen van beschikte landbodemplacaties met doorwerking naar de waterbodem.

- Afspraak 7.10 inventariseert 'niet beschikte' historische bodemlocaties. Hier volgen eventueel, vanuit de Waterwet, maatregelen.

Om in 2011 de eerste MTR te kunnen opstellen, zijn in een rapportage van Tauw ('Inventarisatie spoedlocaties waterbodems regionale wateren') drie lijsten opgesteld:

1. Lijst A betreft convenantafspraken 7.5.
2. Lijst B betreft convenantafspraken 7.9.
3. Lijst C betreft convenantafspraken 7.10.

Conclusie eerste MTR-rapportage: er is nog geen eenduidig en betrouwbaar beeld van de opgave. In 2013 moet dat wel het geval zijn.

4.4.2 Aanvullende inventarisatie 2012 en aangeleverde gegevens juli 2013

In 2012 en 2013 zijn bovengenoemde lijsten op initiatief van de Unie van Waterschappen afgestemd tussen provincies en de waterschappen. In de lijst van juli 2013 zijn de afgestemde waterbodemplacaties teruggezocht.

4.4.3 Resultaat

4.4.3.1 Lijst A: vóór 22 december 2009 beschikte waterbodemplacaties

In de MTR 2011 is de gehanteerde uitgangslijst teruggebracht van 37 naar 23 placaties. 18 placaties staan niet meer op de lijst en 2 placaties zijn aan de lijst toegevoegd. Eén placatie is gesplitst, omdat rapportage plaatsvindt door twee verschillende provincies, vanuit hun rol als bevoegd gezag.

Van de 'afgevoerde' placaties waren er 8 niet beschikt, zodat ze zijn overgegaan naar de Waterwet. 6 placaties zijn inmiddels gesaneerd vanuit Wbb-budget en 3 placaties zijn met autonome middelen gesaneerd. Eén placatie bleek een dubbele registratie.

4.4.3.2 Resterende kostenopgave vanaf juli 2013

Schatting voor de totale kostenopgave voor de sanering van deze waterbodemplacatie: circa € 91 miljoen. Dit zijn nog te maken kosten voor de periode na juli 2013. Van een deel van dat budget moeten voor eind 2015 de humane spoedlocaties zijn gesaneerd.

De decentrale overheden geven aan dat 8 placaties DUB-placaties zijn (totale kosten € 17 miljoen) en 15 placaties SEB-placaties (totale kosten € 74 miljoen). Van een aantal SEB-placaties is bekend dat € 45 miljoen van de nog te maken kosten wordt gefinancierd uit autonome middelen.

Van de resterende SEB-kostenopgave (€ 29 miljoen) is onduidelijk hoeveel geld wordt ingezet vanuit het Wbb-budget. Gaan we uit van een bijdrageregeling van 10% voor de waterschappen op SEB-placaties, dan betekent dit dat er nog circa € 20 miljoen vanuit het Wbb-budget beschikbaar is voor waterbodemplacaties. Eén overheid geeft aan € 3,5 miljoen te willen investeren in de sanering van een waterbodemplacatie, maar ze beschikt hiervoor niet over Wbb-middelen.

Voor 7 van de 8 gesaneerde locaties zijn kostenopgaven bekend; de vooraf geschatte nog te maken kosten bedragen circa € 10 miljoen. Het is niet duidelijk welk deel van die kosten afkomstig is uit Wbb-budgetten.

4.4.3.3 Lijst B: samenlooplocaties

In de MTR 2011 is de gehanteerde uitgangslijst teruggebracht van 26 naar 14 locaties. 6 locaties staan na sanering niet meer op de lijst en 2 locaties zijn van de lijst 'afgevoerd', omdat sanering niet noodzakelijk bleek. Eén locatie is overgegaan naar lijst C. 3 locaties zijn niet beschikt en om die reden niet in de lijst opgenomen.

4.4.3.4 Kostenopgave

De nog te maken kosten voor de totale opgave bedragen circa € 20 miljoen. € 7 miljoen nog te maken kosten zijn bestemd voor het saneren van 5 humane spoedlocaties in de periode tot en met 2015. Met de reeds gesaneerde locaties van deze lijst zijn circa € 2 miljoen nog te maken kosten gemoeid. Welk deel van de kosten betrekking heeft op waterbodemsaneringen, is niet bekend.

4.4.3.5 Lijst C

In de MTR 2011 is de gehanteerde uitgangslijst teruggebracht van 84 naar 58 locaties. Deze locaties zijn aangedragen door 7 waterschappen, waarbij het merendeel van de locaties is aangedragen door 2 waterschappen. Voor locaties op deze lijst zijn de kosten deels geraamd. Het is echter nog onduidelijk of deze kostenraming aansluit op de systematiek van te treffen maatregelen onder de Waterwet.

4.4.3.6 Conclusies

Bij de UvW overheerst het gevoel dat de aanpak van de locaties onder A en B goed verloopt. Hetzelfde geldt voor de samenwerking met de decentrale overheden. De verwachting is dat de verdere uitvoering soepel zal verlopen.

Daarnaast bekijken we in hoeverre de waterwetlocaties nog aanleiding vormen voor het maken van financiële afspraken voor een nieuw af te sluiten convenant. Het overleg hierover tussen verschillende partijen is inmiddels opgestart.

4.5 Kosten

4.5.1 Inleiding

Op 1 juli 2013 leverden de decentrale overheden de lijsten aan van de overige spoedlocaties. Dankzij deze lijsten is grotendeels inzichtelijk welke locaties de komende jaren nog moeten worden aangepakt. Bovendien hebben de overheden per locatie aangegeven welke kosten ze verwachten in de periode na 1 juli 2013. Hierbij zijn de kosten geraamd voor een functionele toekomstbestendige sanering, waarbij ook de nazorg gekapitaliseerd wordt opgenomen. De kosten die zijn opgegeven, leiden niet noodzakelijkerwijze ook tot een toekenning van budgetten. Daarover moeten in het kader van afspraken tussen overheden voor de periode na 2015 nog afspraken worden gemaakt.

Vanuit de convenantafspraken is er behoefte aan antwoorden op twee kostenvragen:

1. Is de humane spoedopgave tot en met 2015 financieel haalbaar?
2. Wat is de indicatie van de nog te maken kosten voor de overige spoedopgave na 2014?

Een beperkende factor bij het beantwoorden van die vragen is het gegeven dat er één dataveld beschikbaar is om kosteninformatie aan te leveren. Het is dus onmogelijk om hier vergaande details uit te genereren. Om de convenant-kostenvragen toch te kunnen beantwoorden, zijn er twee routes uitgezet. Via een analyse van de dataset, en door twee aanvullende vragen:

- “Is het tot en met 2014 toebedeelde budget dekkend voor de aanpak van de humane spoedlocaties voor deze convenantperiode?”
- “Welk budget op programmaniveau (nog te maken kosten na 2014) denkt u nog nodig te hebben (in euro’s) voor de overige spoedlocaties?”

Uitgangspunt in de kostenanalyse is dat bekeken wordt welke partij de kosten maakt: Welke kosten financieren overheden uit het Wbb-budget via een DUB-uitkering? En welke kosten worden grotendeels door derden (sanering eigen beheer, SEB) gefinancierd? Vervolgens bekijken we of er in een eerder stadium voor een locatie budget is toegekend. Deze analyse is opgebouwd rondom de door de individuele overheden opgegeven cijfers.

In tabel 10 zijn het aantal locaties en de totale financiële opgave geschetst van na 1 juli 2013 te maken kosten.

Tabel 10 Totale landelijke opgave overheid en derden (sanering eigen beheer)

	Totaal	Sanering overheid	Sanering eigen beheer
Aantal locaties	1.643	575	1.068
Totale kosten	€ 1,546 miljard	€ 721 miljoen	€ 825 miljoen

Kanttekening: Binnen deze kostenopgave onderscheiden we 9 SEB-locaties met een kostenraming van meer dan € 10 miljoen. Van de betreffende locaties is de spoedeisendheid weliswaar aantoonbaar, maar de verontreinigingen zijn niet dusdanig in beeld dat de saneringskosten nu ook al eenduidig zijn te bepalen. Daarnaast zijn de saneringskosten afhankelijk van terugsaneerwaarden, inrichting van de locatie, de gekozen saneringsvariant en afstemming van herontwikkeling en saneringsmoment. De locatie-eigenaren kunnen dat binnen de mogelijkheden van wet- en regelgeving zelf invullen. Het betreffende bevoegde gezag schat dat het om bedragen van ruim € 10 miljoen per locatie kan gaan, maar ook om een veelvoud daarvan. Dit resulteert in onmogelijk grote spreiding op de cijfers. Omdat het bovendien om SEB-locaties gaat, is in de analyse gerekend met € 11 miljoen per locatie. De totale kostenopgave is derhalve een forse onderschatting. Overigens onderzoekt het betreffende bevoegde gezag of binnen het gebied van deze locaties een gebiedsgerichte aanpak mogelijk is. Medewerking van de locatie-eigenaren is daarbij essentieel. Bij een gebiedsgerichte aanpak vallen de kosten fors lager uit dan bij een conventionele aanpak.

4.5.1.1 Analyse cijfers humane spoedlocaties en financiële haalbaarheid

Locaties op de lijst van juli 2011 bepalen in eerste instantie de humane spoedopgave. Sinds juli 2011 zijn nieuwe locaties aan de lijst toegevoegd en kijken we naar de financiële consequenties, die relatief gering zijn voor de later toegevoegde locaties. Een aantal overheden geeft aan deze nieuwe locaties op te pakken binnen lopende convenanten. De nog te maken kosten vanaf juli 2013 voor de humane spoedopgave zijn verder uitgewerkt in onderstaande tabel.

Tabel 11 Nog te maken kosten op locaties met humane risico's (in miljoenen euro's)

Humaan juli 2011	Totaal	Sanering eigen beheer	Sanering overheid
Humane spoed met meerdere risico's	165	111	54
Locaties met alleen humane risico's	44	15	29
	209	126	83
Humaan nieuw na juli 2011			
Humane spoed met meerdere risico's	77	72	5
Locaties met alleen humane risico's	12	8	4
	89	80	9
Totale kosten			
Humane spoed met meerdere risico's	242	183	59
Locaties met alleen humane risico's	56	23	33
	298	206	92

Aanname

Een belangrijk deel van de bovenstaande humane spoedopgave gaat om locaties met naast humane risico's ook risico's voor verspreiding en/of ecologie. Deze overige risico's bepalen voor een belangrijk deel de ingeschatte saneringskosten. De aanname (op basis van de tot op heden geconstateerde afname van de getotaliseerde kosten) is dat slechts 20% van de kosten op dit type locaties moet worden toegerekend aan het saneren van de humane risico's.

In onderstaande tabel de kosten voor de aanpak van alleen de humane risico's. Voor de duidelijkheid zijn alle humane risico-locaties meegenomen in de berekening.

Tabel 12 Resultaat aanname voor nog te maken kosten aanpak humane risico's (in miljoenen euro's)

Totale kosten	Totaal	Sanering eigen beheer	Sanering overheid
Humane spoed met meerdere risico's, aanname 20%	48	37	12
Locaties met alleen humane risico's	56	23	33
	104	60	45

Conclusie

Inschatting op basis van deze aanname: De nog te maken kosten voor het saneren van de humane risico's bedragen € 104 miljoen, waarvan circa € 45 miljoen voor rekening van de overheid komt. Derden dragen in principe de kosten op SEB-locaties (€ 60 miljoen). Overheden hebben echter een vangnetfunctie bij niet-draagkrachtige particulieren en bedrijven. Bovendien is het een gegeven – versterkt door de huidige economische crisis – dat overheden aanvullende kosten zullen moeten maken op SEB-locaties. De € 45 miljoen voor de aanpak van humane spoedlocaties in de periode tot en met 2015 is daarom waarschijnlijk de ondergrens voor de financiële opgave van de overheden.

4.5.1.2 Aanvullende kostenvraag

Naast de aangeleverde kosten per locatie is aan de decentrale overheden (via een antwoord-formulier) de volgende vraag gesteld:

- “Is het tot en met 2014 toebedeelde budget dekkend voor de aanpak van de humane spoedlocaties voor deze convenantperiode?”

De meeste overheden (34) geven hierop als antwoord ‘ja’. Zeven overheden geven als antwoord ‘nee’. Verdere informatie afkomstig uit gesprekken met deze overheden leert dat vier overheden nog niet zeker zijn of het budget toereikend is. Dit heeft vooral te maken met onzekerheden in verband met juridische procedures en uitkomsten van onderzoeken.

Eén overheid geeft aan ook in 2015 budget nodig te hebben voor de aanpak. Twee overheden hebben onder andere een grote diffuse opgave.

De humane spoedopgave lijkt dan ook voor bijna alle overheden financieel haalbaar.

4.5.2 Overige financiële spoedopgave

Binnen de uitwerking van de kosten van de overige risico-locaties is gekozen voor overzichtelijkheid. Dat betekent verder geen onderscheid maken tussen verschillende typen risico's, of allerlei combinaties van verschillende risico's. Het overgrote deel van de kosten (> 90%) heeft overigens betrekking op de aanpak van locaties met verspreidingsrisico's. Binnen deze kostenanalyse is de aanname gedaan dat 80% van de saneringskosten van humane risico-locaties waar ook risico's van verspreiding en ecologie worden aangetroffen, nodig is om de verspreiding- en ecologische risico's te saneren.

Analyse cijfers overige spoedlocaties

De financiële opgave voor de overige spoedlocaties bedraagt circa € 1,44 miljard (€ 1,54 miljard minus € 104 miljoen voor de humane spoedopgave).

Met hierbij de kanttekening dat binnen deze opgave 9 locaties zijn geïdentificeerd waarvan de kosten aanzienlijk hoger zijn dan € 10 miljoen, zonder dat de kosten zijn geraamd. Het gaat hier om locaties waar derden (SEB-locaties) voor aan zet zijn. De totale opgave van € 1,44 miljard is dus een onderschatting van de landelijke opgave. In het vervolg van de analyse worden deze kosten per locatie gesteld op € 11 miljoen, en dient met bovenstaande opmerking rekening te worden gehouden.

4.5.2.1 Kostenverdeling van de locaties

De kosten voor het saneren van deze locaties zijn uitermate scheef verdeeld, zoals te zien is in onderstaande tabel.

Tabel 13 Kostenverdeling

	Aantal locaties	Kosten (miljard)	% kosten
Totale opgave	1.494	1,44	100
Groter dan/gelijk aan € 5 miljoen	59	0,74	51
€ 1-5 miljoen	196	0,39	27
< 1 miljoen	1.239	0,31	22

Het blijkt dat een gering aantal locaties het beeld van de kostenopgave bepaalt. Deze verdeling leidt tot drie belangrijke conclusies:

1. 255 locaties bepalen 78% van de kostenopgave.
2. De dure locaties bepalen het uiteindelijke saneringsbedrag in de toekomst. Bij de grotere aantallen van de kleinere locaties werkt het principe van de wet van de grote getallen. Mee- en tegenvallers worden gecompenseerd, waardoor de totale raming voor deze categorie niet (te veel) verandert.
3. Hoewel de financiële opgave voor locaties (kleiner dan € 1 miljoen) 'relatief' gering is, betekent het afhandelen van de 1.239 locaties een forse werklast voor het overheidsapparaat. In de periode 2015-2019 is nog een forse inspanning nodig om de spoedoperatie af te ronden.

4.5.2.2 Nuancering kostenopgave

De uitgevraagde kostenopgave roept de vraag op welke kosten nog na 1 juli 2013 moeten worden gemaakt. Hierbij worden de kosten geraamd voor een functionele toekomstbestendige sanering, waarbij ook de nazorg gekapitaliseerd wordt opgenomen.

Binnen de landelijke getotaliseerde opgave komen locaties voor waaraan in het verleden al budget is toegekend of is toegezegd. Ook zijn voor een aantal categorieën SEB-locaties subsidieregelingen op rijksniveau ontworpen (bedrijvenregeling, Bosatex-regeling), waardoor de uitgevraagde 'nog te maken kosten' geen antwoord is op de vraag hoeveel budget overheden nodig hebben in de periode 2015-2019.

De locaties en de kosten waar financiële programma's/regelingen lopen, zijn in de landelijke database geïdentificeerd. Het gaat om de volgende programma's en afspraken:

1. Reeds verkregen of toegezegd geld vanuit het **gasfabriekprogramma** (een lijst van de locaties is bekend bij Bodem+). Bij het gasfabriekprogramma is geld uitgekeerd voor de periode tot en met 2015. Er zijn ook toezeggingen gedaan voor de periode 2015-2019 en voor de periode na 2019. Het gaat in totaal om 21 locaties.
2. Reeds toegezegd geld uit de **knelpuntenpot** (een lijst van de locaties is bekend bij Bodem+).

3. **Aanvragen** voor subsidie in het kader van de **Bedrijvenregeling** (een lijst is bekend bij het ministerie van IenM); de financiën komen uit het rijksbudget. Het gaat in totaal om 11 locaties.
4. De **Bosatex-regeling** (een oude lijst van Bosatex is vergeleken met de huidige opgave). Het gaat volgens de overheden in totaal om circa 40 locaties.
5. **Aanmeldingen** voor de **bedrijvenregeling** (een lijst is bekend bij Bodem+, daarnaast is informatie in de landelijke database aanwezig). Bedrijven die zich hebben aangemeld voor de bedrijvenregeling, hebben alleen het recht op subsidie veiliggesteld. Er is nog geen feitelijke subsidieaanvraag gedaan. De financiën komen uit het rijksbudget. Het gaat in totaal om 189 locaties.

In onderstaande tabel is aangegeven welke kostenopgaven een financiering/toezegging hebben uit danwel mogelijk aanspraak maken op het rijksbudget.

Tabel 14 Getotaliseerde kosten met financiering vanuit verschillende programma's

Programma	Totaal (miljoen)	Sanering eigen beheer (miljoen)	Sanering overheid (miljoen)
Gasfabrieken t/m 2015	37,7	10,5	27,2
Gasfabrieken 2015-2019	36,0	0,0	36,0
Gasfabrieken na 2019	164,2	0,0	164,2
Knelpuntenpot	87,2	5,4	81,7
Bosatex	26,1	25,8	0,3
Aanvragen bedrijvenregeling	97,9	83,2	14,7
Aanmelding bedrijvenregeling	211,4	200,4	11,0
Totaal	660,5	325,3	335,2

Aandachtspunten

1. Een aanmelding voor de bedrijvenregeling betekent niet automatisch het uitkeren van subsidie. Bedrijven moeten voldoen aan een aantal criteria. In de praktijk blijkt vaak dat bedrijven niet aan alle criteria voldoen. Bij onvoldoende draagkracht komen de saneringskosten uit decentraal budget.
2. De lijst van Bosatex-locaties is niet actueel. Bovendien is deelname pas bindend bij een getekende overeenkomst. Onbekend is in welke mate er al overeenkomsten liggen.

Conclusies

Vanwege de huidige economische crisis is het niet onwaarschijnlijk dat overheden op SEB-locaties aanvullende kosten moeten maken vanuit hun vangnetfunctie. Met name de kostenpost aanmelding bedrijvenregeling is fors (€ 211,4 miljoen).

4.5.2.3 Resterende opgave; uitkomst van de analyse

Na aftrek van bovenstaande bedragen resteren de volgende nog te maken kosten. Ook is het aantal locaties vermeld.

Tabel 15 Getotaliseerde kostenopgave

Totale kosten	Totaal	Sanering eigen beheer	Sanering overheid
Totale kosten	€ 783 miljoen	€ 440 miljoen	€ 343 miljoen
Aantal locaties	1.184	718	466

Conclusies

1. De resterende financiële opgave op 466 locaties bedraagt voor de decentrale overheden € 343 miljoen. Het gaat hier om te maken kosten vanaf 1 juli 2013. Vanuit hun vangnetfunctie dragen overheden ook financieel bij op SEB-locaties.
2. Er is nog een aanzienlijke SEB-opgave. € 440 miljoen vanuit de resterende opgave en € 211,4 miljoen vanuit de aanmeldingen voor de bedrijvenregeling (zie aandachtspunt 1 onder tabel 15). Overheden hebben een vangnetfunctie wanneer bedrijven failliet gaan, waardoor een deel van de SEB-opgave bij de overheid terecht kan komen.

Aanname

Aangenomen dat overheden 20% van de kosten dragen van deze SEB-saneringen, moeten we rekening houden met een bijdrage van circa € 120 miljoen op SEB-locaties door de overheid (hierbij inbegrepen de locaties met aanmelding bedrijvenregeling).

3. Bedrijven stimuleren met de sanering aan de gang te gaan en (indien noodzakelijk) het juridisch instrumentarium in te zetten, betekent voor decentrale overheden de komende jaren een forse tijdsopgave.

4.5.3 Kosten 2010-2015, periode 2015-2019 en verder?

Het identificeren van locaties waar al saneringsmaatregelen lopen, zorgt voor een indicatie van te maken kosten voor de overige risico-locaties van de resterende DUB-opgave (€ 343 miljoen, n = 466) in de periode 2010-2015. Hierbij gelden twee aannames:

1. Waar saneringen zijn gestart (n = 211), is het budget voldoende om het werk af te ronden. Deze aanname lijkt legitiem voor locaties waar de nog te maken saneringskosten relatief laag zijn. Voor dure tot zeer dure locaties is dat overigens de vraag. Het is voorstelbaar dat overheden op deze locaties beheersmaatregelen in uitvoering hebben, in afwachting van toekomstige ontwikkelingen. Substantiële kosten worden dan pas na 2015 gemaakt, en dan is duidelijk of er nog rijksbudget nodig is.
We ramen hiervoor een alternatieve variant, met als uitgangspunt dat locaties met nog te maken kosten van minder dan € 1 miljoen in afwachting van ontwikkelingen beheersmaatregelen in uitvoering hebben. (zie markering * in tabel 16).
2. Voor locaties (n = 255) waar nog geen werkzaamheden plaatsvinden, nemen we aan dat het merendeel van deze locaties pas na 2015 wordt aangepakt, en dat hier nog rijksbudget nodig is.

In onderstaande tabel een samenvatting van overheidskosten die in het heden en de (verre) toekomst nog volgen. In deze tabel is ook de variant gepresenteerd waarbij voor hoge kosten de aanname is gedaan dat veel kosten pas na 2015 worden gemaakt.

Tabel 16 Nog te maken kosten aanpak van de overige risico-locaties (kosten in miljoenen euro's) voor DUB-locaties

	Periode t/m 2015	2015-2019	> 2019
Diverse regelingen	€ 109	€ 36	€ 164
Sanering gestart	€ 158 *		
Sanering niet gestart		€ 185	
Totaal	€ 267	€ 221	€ 164
<i>Sanering gestart alternatieve variant</i>	<i>€ 39 *</i>	<i>€ 119 *</i>	
<i>Totaal met alternatieve variant</i>	<i>€ 148</i>	<i>€ 340</i>	<i>€ 164</i>

Conclusie

De bandbreedte voor de nog te maken kosten op DUB-locaties is in de periode 2015-2019 € 221-340 miljoen.

4.5.4 Aanvullende uitvraag

Behalve de hier beschreven analyse is aan de decentrale overheden de vraag gesteld:

- “Welk budget op programmaniveau (nog te maken kosten na 2014) denkt u nog nodig te hebben (in euro's) voor de overige spoedlocaties?”

De getotaliseerde en gekapitaliseerde opgave voor alle overheden samen komt uit op een bedrag van circa € 356 miljoen. Hierbij zijn o.a. niet inbegrepen financiële bijdragen die reeds eerder zijn toegezegd via separate afspraken.

4.5.5 Uitvraag betreffende diffuse humane spoed en nazorg

De opgave voor overheden is groter dan de opgave voor de spoedlocaties die zijn uitgevraagd. In het kader van de MTR-enquête is ook gevraagd naar de kosten voor nazorg en de kosten bij gemeenten die een diffuse humane spoedopgave hebben. De resultaten van die uitvraag worden nog nader onderzocht.

4.5.6 Aanbevelingen

1. Binnen de analyse van de kosten is geconstateerd dat een beperkt aantal dure en grote locaties (kosten groter dan/gelijk aan € 1 miljoen) de nog te maken kosten bepaalt. De omvang van de kosten en de fase waarin de saneringen zich bevinden, suggereren dat op (een deel van) deze locaties beheersmaatregelen gaande zijn, en dat een functionele sanering verder in de toekomst is voorzien. Een beter inzicht in deze locaties geeft meer zicht op de beheerskosten en de toekomstige planning van saneringsopgave. Ook krijgen we dan meer zicht op de effecten van de kapitalisatie van nazorg op dit type locaties.
2. Een nadere analyse te maken van de ‘Sanering Eigen Beheer locaties’ in relatie tot het huidige gebruik van de locatie. Bijvoorbeeld, woonhuislocaties zijn locaties waar derden worden geacht de sanering te betalen, maar in veel gevallen zijn deze in eigendom van niet kapitaal-

krachtige eigenaren, waardoor de aanpak en financiering bij overheden komen te liggen. Hierdoor komt meer informatie beschikbaar over de kostenrisico's die overheden lopen vanuit hun vangnetfunctie.

3. De huidige spoedopgave kent enige lacunes als het gaat om niet in beeld zijnde kosten. Drie voorbeelden:
 - Landelijk loopt een project rondom de KRW-opgave. De aantallen en kosten van deze KRW-spoedopgave zijn nog niet inzichtelijk. Er loopt daarvoor een traject vanuit de KRW. Uitkomsten hiervan worden verwacht in december 2013.
 - Er is een beperkte opgave van locaties waar nog geen spoed, en ook nog geen kosten, zijn bepaald.
 - Vanuit de werkvoorraad zullen de komende jaren nog spoedlocaties worden gesignaleerd vanwege functiewijzigingen.

De aanbeveling is via scenarioschattingen meer informatie te verzamelen over bovenstaande situaties.

4.6 Aanbevelingen voor de saneringsoperatie

De saneringsoperatie staat aan de vooravond van een nieuwe fase. Er is sprake van een kantelpunt. Op korte termijn staat niet langer de aanpak van individuele locaties centraal, maar de kwaliteit van het grondwater en het beheer van de voorraden zoet water. Die vormen dan het uitgangspunt van handelen. Om die nieuwe fase in te gaan, is een goede afronding van de vorige fase noodzakelijk. Net als een goede voorbereiding op de volgende fase. In dat licht de volgende aanbevelingen:

- Bewaarheid de goede vooruitzichten om de humane spoedlocaties ultimo 2015 te hebben gesaneerd. Behoud alle aandacht voor de realisatie van die doelstelling. Afronding van die locaties is de voorwaarde voor het verleggen van de aandacht naar de locaties met verspreidingsrisico's. Verschillende, genoemde (mogelijke) knelpunten vragen gerichte aandacht.
- Besteed extra aandacht aan de humane locaties waarvoor de aanpak voor 2015 nu als niet haalbaar wordt ingeschat. Betrek daarbij het initiatief voor onderlinge hulp en ondersteuning.
- Zorg ervoor dat decentrale overheden met diffuse humane spoed een stimuleringsprogramma ontwikkelen om tot een effectieve aanpak te komen.
- Zorg ervoor dat overheden voor alle locaties met ecologische risico's een maatschappelijke afweging maken en zorg voor kruisbestuiving van overheden op dit onderwerp.
- Maak in de periode tot en met 2015 een speerpunt van de VOCL-problematiek. Denk met betrekking tot de aanpak van de bronnen van deze verontreiniging aan het binnen UP-verband bijeenbrengen van de bestaande consortia/kennishouders (bijvoorbeeld het CityChlor-project) op dit gebied en gekoppeld aan de casushouders: diverse specialisten bij overheden en bedrijfsleven. Doel is het uitwisselen van kennis en het uitwisselen van varianten voor de aanpak van de problematiek.
- Maak de inventarisatie van de verspreidingslocaties bij alle overheden af, inclusief de opgave op het gebied van de beschermde gebieden van de KRW. Besteed extra aandacht aan het 'hard' krijgen van nog 'zachte' verspreidings-/ecologische locaties.

- Besteed extra aandacht aan de aanpak van de 20% dure locaties. Deze locaties zijn door hun omvang en problematiek minder goed te vangen binnen het systeem van de huidige monitoring. Voor de aanpak van dit type locaties is maatwerk onontbeerlijk. Vaak zijn beheersmaatregelen voor de lange termijn qua kostenefficiëntie noodzakelijk, of beheersmaatregelen worden getroffen in afwachting van maatschappelijke ontwikkelingen. Zorg via de werkgroep Aanpak spoedlocaties voor 2015 voor een goed zicht op de beoogde aanpak en de bijbehorende kosten voor de korte, middellange en lange termijn.
- Maak inzichtelijk in hoeverre bij saneringen in eigen beheer overheden toch moeten bijdragen vanwege de geringe draagkracht van eigenaren.
- Houd rekening met specifieke omstandigheden per bevoegd gezag, hetgeen maatwerk vraagt. Bij verschillende overheden bestaat er een verschillend beeld van de fase nadat de humane spoedlocaties zijn gesaneerd. Zorg ervoor dat de bevoegde overheden voorafgaand aan de volgende periode (2016-2020) een programmatische aanpak ontwikkelen van de risico's op verspreiding van verontreiniging. Zorg ervoor dat bij die programmatische aanpak, naast de bestaande locatiegerichte aanpak, meer aandacht komt voor de gebiedsgerichte aanpak. Onderdelen van die gebiedsgerichte aanpak zijn een concrete invulling van de scheiding tussen de aanpak van bronnen en de pluimen. Bij de inrichting van gebiedsgericht beheer spelen elementen als afvang van verontreinigingen richting oppervlaktewater, stimuleren van biologische afbraak, inrichten van monitoringsystemen, (tijdelijke) geohydrologische isolatie van grote pluimen en kwaliteit van het grondwater in relatie tot de functie van het grondwater een rol. Het programma moet erop gericht zijn om in 2020 een situatie te bereiken waarin niet meer wordt gesproken van de aanpak van spoedlocaties, maar het beheren van de bodem- en grondwaterkwaliteit.
- Bij veel locaties zijn bedrijven aan zet voor de sanering. Investeer in de samenwerking en afstemming met de betreffende bedrijven, gericht op het aanpakken van de locaties. Gebruik daarvoor de lopende initiatieven en zet waar nodig het juridisch instrumentarium in om voortgang in de aanpak van deze locaties te bewerkstelligen.

Project integraal waterbeheer Roombeek te Enschede: een voorbeeld van de nieuwe aanpak

De komende jaren staan in het teken van het saneren van de nog resterende spoedlocaties. Vooral locaties waar het grondwater is verontreinigd zullen moeten worden aangepakt. In binnenstedelijke gebieden is dit grondwater vaak verontreinigd, met chloorkoolwaterstoffen (VOCL), stoffen die in het verleden op grote schaal zijn gebruikt in de metaalbewerking, de textielindustrie en bij chemische wasserijen. Diverse eigenschappen van de stof in de relatie tot de bodemopbouw maken onderzoek en sanering van dit type verontreiniging lastig. Een nieuwe ontwikkeling om de risico's van dit type verontreiniging te beheersen en daarnaast allerlei gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken, die vroeger als gevolg van de verontreinigingen stagneerden, is het gebiedsgericht grondwaterbeheer.

De gemeente Enschede heeft momenteel een opgave van 32 spoedlocaties verspreiding. Het overgrote deel van deze locaties betreft verontreinigingen met VOCL en ligt binnenstedelijk.



Ervaringen uit het verleden hebben geleerd dat dit type verontreiniging erg lastig te saneren is. Er was sprake van saneringen, waar de beoogde doelen niet gehaald werden. Daarnaast lopen diverse vlekken in elkaar over, wat de individuele aanpak nog verder bemoeilijkt.

Binnen het plangebied Roombeek is gestart met een pilot om het gebiedsgericht grondwaterbeheer gebiedsgericht vorm te geven. Binnen Roombeek is allereerst gekeken naar de knelpunten binnen het watersysteem. Naast de grondwaterverontreinigingen speelt ook grondwateroverlast mee, zit er in het gebied een industriële onttrekker en is de Roombeek in de wijk teruggebracht. Van oorsprong is het een regenbeek die in de zomer droogvalt, dus hier lag een watervraag.



Voor het bepalen van oplossingsrichtingen is gesteld dat het watersysteem leidend is. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een integraal waterbeheerplan Roombeek en een grondwaterbeheerssysteem in de praktijk. Het systeem zorgt voor droge voeten, bescherming van de industriële onttrekkingen, beheer van de grondwaterverontreinigingen en uiteindelijk gaat het gezuiverde grondwater op de Roombeek.

Door de gebiedsgerichte aanpak mogen de verontreinigingen zich binnen de gebiedsgrenzen verspreiden en is een individuele aanpak van de diverse vlekken niet meer noodzakelijk en wordt zo invulling gegeven aan de aanpak van de spoedlocaties verspreiding. Daarnaast wordt het voor bedrijven mogelijk om binnen de gebiedsgerichte aanpak de verontreinigingen af te kopen en over te dragen aan de gebiedsbeheerder. Hierdoor wordt niet alleen de eigen werkvoorraad beheerst, maar kan ook de opgave voor het bedrijfsleven aangepakt worden.

Door de combinatie met wateroverlast is gelijk een brug geslagen naar het kwantiteitbeheer van het grondwater. Waar het kwantiteitbeheer in het recente verleden nog bij de rioleurs lag, is het binnen Enschede verschoven naar de bodem- en ondergrondspecialisten. De integratie van bodem met (grond) water is een feit.

Deze koppeling met kwantiteitbeheer is tevens de verbinding naar het verbrede gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Het GRP is het dragende planfiguur voor het integrale waterbeheerplan Roombeek. Financiering van de langjarige beheerfase is hiermee ook geregeld. Met de andere waterpartners binnen het watersysteem (waterschap, provincie en industriële onttrekker) zijn onderlinge werkafspraken gemaakt. Ingrepen in het watersysteem Roombeek worden altijd ter beoordeling aan de gebiedsbeheerder voorgelegd. Toekomstige ontwikkelingen binnen het gebied kunnen zo optimaal gefaciliteerd worden, waarbij er voorheen vooral vanuit sectoraal oogpunt vaak belemmeringen waren. Gebiedsgericht grondwaterbeheer is dus geen doel op zich, maar een middel om te komen tot integraal waterbeheer.

5 Resultaten gebiedsgericht grondwaterbeheer

Doelstelling van het project gebiedsgericht grondwaterbeheer is het (in brede zin) actief bevorderen van het vestigen en inrichten van gebiedsgericht grondwaterbeheer in die gebieden waar daarvoor een aanleiding bestaat.

5.1 Voortgang afspraken convenant

In het convenant zijn afspraken gemaakt over:

- de aanpak van grootschalige grondwaterverontreinigingen via gebiedsgericht grondwaterbeheer;
- verankering gebiedsgericht grondwaterbeheer in bestuurlijke arrangementen;
- verankering gebiedsgericht beheer in beleidsplannen.

5.1.1 Aanpak grootschalige grondwaterverontreinigingen via gebiedsgericht grondwaterbeheer

Om het project op gang te houden, is er een onderverdeling gemaakt in drie groepen:

1. gemeenten/provincies die van mening zijn dat er lokaal/regionaal mogelijkheden bestaan voor een gebiedsgerichte aanpak;
2. gemeenten/provincies die bezig zijn met het plannen en design van gebiedsgericht grondwaterbeheer;
3. gemeenten/provincies die bezig zijn met het organiseren van en uitvoering geven aan gebiedsgericht grondwaterbeheer.

Mogelijkheden voor een gebiedsgerichte aanpak

Alle provincies (met uitzondering van de provincies Friesland, Zeeland en Flevoland) geven aan dat er mogelijkheden bestaan voor een gebiedsgerichte aanpak in meerdere gebieden binnen de provinciegrenzen. Circa 62% van de gemeenten geeft aan dat er mogelijkheden bestaan voor een gebiedsgerichte aanpak.

Genoemde redenen om niet met gebiedsgericht grondwaterbeheer aan de slag te gaan, zijn gebrek aan urgentie, gebrek aan draagvlak binnen de eigen organisatie en gebrek aan ingewikkelde en te clusteren grondwaterverontreinigingen. Een enkele keer worden juridische/wettelijke vraagtekens, juridische/financiële risico's, medewerking private eigenaren en aanbestedingsregels als reden genoemd.

Maken van plannen en design van gebiedsgericht grondwaterbeheer

Vijf provincies geven aan bezig te zijn met het design van gebiedsgericht grondwaterbeheer. De afname van het aantal provincies dat zich in deze fase bevindt, heeft met name te maken met het feit dat provincies zichzelf niet als gebiedsbeheerder beschouwen; ze zien voor zichzelf meer een faciliterende rol. Eén provincie geeft aan in de toekomst mogelijk wel deze fase te bereiken.

Circa 30% van de gemeenten is bezig met het maken van plannen en design. Van de gemeenten die de vraag ontkennend beantwoorden, blijkt dat drie gemeenten zich in een fase voor of net na de planfase bevinden, of in de nabije toekomst nog aan een verkenning willen beginnen.

Organiseren van en uitvoering geven aan gebiedsgericht grondwaterbeheer

Circa 24% van de gemeenten geeft aan met de uitvoering van gebiedsgericht grondwaterbeheer aan de slag te zijn. Dit is een gebiedsgerichte aanpak in brede zin. Er worden voorbeelden genoemd als gebiedsgerichte nazorgplannen, gezamenlijke rioleringsplannen en waterplannen. Het is niet altijd bekend hoe grondwater in die plannen een rol speelt en in hoeverre verontreiniging erin is meegenomen. Circa 12% van de gemeenten is bezig met het organiseren en uitvoeren van gebiedsgericht grondwaterbeheer vanuit een link met verontreinigingsproblematiek.

5.1.2 Verankering gebiedsgericht grondwaterbeheer in bestuurlijke arrangementen

Circa 45% van de bevoegde gemeenten geeft aan samenwerkingsverbanden aan te gaan. Daarbij is in 50% van de gevallen een waterschap betrokken en in 25% van de gevallen een drinkwaterbedrijf. De samenwerkingsverbanden zijn echter vaak op projectbasis of slechts gebaseerd voor het aanleveren van gegevens. In enkele gevallen is er sprake van bestuurlijke afspraken. Twee partijen, de gemeente Utrecht en de provincie Noord-Brabant, geven aan een watercoalitie te hebben gesloten, of dat nog te gaan doen. Voor de waterschappen is het belang van gebiedsgericht grondwaterbeheer in de praktijk vaak beperkt: bij operationeel grondwaterbeheer voor onttrekkingen en lozingen, en bij het beschermen van kwetsbare objecten als oppervlaktewateren (bijvoorbeeld KRW). Eén waterschap geeft aan vooral betrokken te zijn bij gebiedsgerichte grondwaterprojecten in het landelijk gebied over verdroging, vermesting, optimalisatie van grondwaterstanden voor landbouw en natuur.

5.1.3 Verankering gebiedsgericht beheer in beleidsplannen

Sinds de gebiedsgerichte artikelen in de Wet bodembescherming van kracht zijn, is het zoeken naar juridisch gedragen planinstrumenten minder noodzakelijk. Dit wordt versterkt wanneer de nadruk op grondwaterverontreinigingen blijft.

De praktijk is dat de overheden duurzaam grondwaterbeheer, aanpak verontreiniging, energie en financiën ongeveer even vaak aan als redenen aangeven om met gebiedsgericht grondwaterbeheer aan de slag te gaan. Daarnaast geeft een enkeling de verwevenheid van (grond)water met de structuren voor bodem en groen (natuur) aan als reden. Deze benadering biedt meer en betere kansen voor de stedelijke vernieuwing, het realiseren van klimaat- en energiedoelstellingen en het creëren van een duurzaam prettige leefomgeving.

5.1.4 Vergelijking met MTR 2011

Vergeleken met de uitvraag in 2011 is een lichte stijging te zien in het aantal gemeenten en provincies dat de stap maakt van verkenning naar design/initiatie. Bij enkele gemeenten is te zien dat zij na de verkenningsfase gestopt zijn toen bleek dat de verwachte aanleiding niet aanwezig was. De ervaring leert ook dat het bij sommige overheden er geen afstel is, maar eerder een uitstel, omdat een bepaalde aanleiding zich op basis van verbeterde inzichten zich later alsnog aandient. De

gemeenten en provincies die in 2011 al bezig waren met de initiatie/uitvoering van een gebiedsgerichte aanpak, hebben stappen vooruitgezet. Er is echter nog steeds een grote groep die wel aanleidingen ziet, maar de eerste stappen niet zet om reden van complexiteit en het ontbreken van organisatievermogen, gecombineerd met de aarzeling om van het bekende 'gevalsgerichte' pad af te wijken. Het is voor de partijen lastig gebleken om zowel binnen als buiten de eigen organisatie verbindingen te leggen en het expliciet verkrijgen van draagvlak. Dit vraagt voor een belangrijk deel ook verandering in de houding en het vakmanschap van mensen. Deze veranderingen worden veelal niet op korte termijn gerealiseerd en inzichtelijk gemaakt.

In de uitvoering van gebiedsgericht grondwaterbeheer is sprake van een kantelpunt. Van ontwikkeling van instrumentarium voor gebiedsgericht beheer naar daadwerkelijke inrichting van beheer en toepassing van het instrumentarium.

Als aanvliegroute benoemen de overheden net als in 2011 vaak nog de verontreinigingsproblematiek. Waterschappen en andere actoren zijn hierdoor minder geneigd aan te sluiten als partner in een gebiedsgerichte aanpak. Anderzijds concluderen we op basis van recente gesprekken met de bevoegd gezag-gemeenten dat binnen de organisaties zelf grondwaterbelangen wel gedeeld worden tussen verschillende grondwatergerelateerde disciplines. Dit heeft geleid tot uitvoeringsafspraken binnen gemeentelijke gebiedsplannen of (grond)waterplannen.

5.2 Voortgang ontwikkeling instrumentarium

In het convenant zijn de volgende afspraken gemaakt over de ontwikkeling van instrumenten voor gebiedsgericht grondwaterbeheer:

- juridische grondslag in de Wet bodembescherming voor gebiedsgericht grondwaterbeheer;
- handreiking voor de gebiedsgerichte aanpak voor bodemverontreinigingen met grootschalige grondwaterverontreinigingen;
- afstemming bodemsaneringsbeleid op verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn;
- brochure over relatie tussen bodemsaneringsbeleid en Kaderrichtlijn Water en Grondwaterrichtlijn.

De afspraken over het ontwikkelen van handreikingen (1, 2, 3) zijn nagekomen. De handreikingen zijn via diverse kanalen beschikbaar gesteld. Tevens ontwikkelden overheden aanvullende instrumenten om (potentiële) gebiedsbeheerders te ondersteunen in het doorlopen van de verkennings- en initiatiefase. Het gaat hierbij om instrumenten in de vorm van handreikingen, maar ook (CoP-)bijeenkomsten. Ter ondersteuning hiervan is de website grondwatercollectief.nl opgericht in samenwerking met SKB.

Op 1 juli 2012 is de aanpassing van de Wet bodembescherming voor gebiedsgericht grondwaterbeheer in werking getreden. Het wetsvoorstel is faciliterend en niet verplichtend van karakter. Juist de discussie over het verplichtende karakter van het wetsvoorstel heeft vertraging veroorzaakt.

Partijen die aan de slag zijn met gebiedsgericht grondwaterbeheer, weten de beschikbare producten, handreikingen en voorbeelden over dit onderwerp te vinden. Dit geldt ook voor de website www.grondwatercollectief.nl.

5.3 Voortgang stimulering financiering gebiedsgericht beheer

In het convenant is voor de financiering van gebiedsgericht grondwaterbeheer de volgende afspraak gemaakt:

- Stimuleren van afkoop aansprakelijkheid voor de sanering van verontreiniging in het diepe grondwater.

De kennisontwikkeling rondom afkoop is volop in gang. De koplopers op het vlak van gebiedsgericht grondwaterbeheer wisselen onderling kennis uit en stellen deze beschikbaar aan wie zich nog in de beginfase bevindt.

Ontwikkelingen die mede zijn toe te schrijven aan de twee bijeenkomsten die rond dit thema zijn georganiseerd vanuit het Uitvoeringsprogramma bodemconvenant.

De beklonken afkoopovereenkomsten hebben betrekking op de overdracht van zowel publiek-rechtelijke als privaatrechtelijke verplichtingen. De afkoopsommen worden lokaal beheerd door de betreffende gebiedsbeheerder. Dit vergroot de doelmatige inzet van de financiële middelen.

Er zijn overigens ook voorbeelden waar het meer gaat om het bevorderen van samenwerking waardoor betrokken partijen samen vormgeven aan de sanering van de verontreinigingen, zonder dat sprake is van afkoop van aansprakelijkheid.

Overige financieringsbronnen

Naast en aanvullend op financiering via rijksgeuld – direct of via het subsidiespoor van ISV en vaak bedoeld voor de opbouw en inrichting van het gebiedsgericht grondwaterbeheer – kijken de overheden tevens naar andere financieringsbronnen. Denk aan het leveren van waterdiensten (proces- en koelwater) en het heffen van leges bij bronneringen.

5.4 Aanbevelingen voor gebiedsgericht grondwaterbeheer

- Gebiedsgericht grondwaterbeheer staat voor een kantelpunt. Veel overheden zien de mogelijkheden en kansen van gebiedsgericht beheer. In lijn met het gezegde ‘goed voorbeeld doet goed volgen’ is het nu zaak bij de groeiende groep koplopers te investeren in het operationeel maken van gebiedsgericht grondwaterbeheer.
- Het sluiten van bestuurlijke arrangementen vindt beperkt plaats. Onder meer vanwege de (in eerste instantie) sectorale insteek op waterkwaliteit, waar veel partijen voor kiezen bij gebiedsgericht grondwaterbeheer. De belangen voor partijen als waterschappen, provincies en bedrijfsleven moeten inzichtelijker zijn, zodat de betrokkenheid van deze partijen toeneemt.

- Voor een optimalisering van het beheer van grondwater is het van belang het bodem- en watersysteem in zijn geheel te beschouwen. Richt het nog te ontwikkelen juridisch instrumentarium daarop in, met als doel partijen in een vroegtijdig stadium tot afstemming te laten komen.
- Het ontbreken van grootschalige overlappende grondwaterverontreinigingen is voor veel overheden reden om niet te kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak. Communiceer meer over de reikwijdte van de Wbb. Besteed parallel daaraan – vanuit het project Gebiedsgericht grondwaterbeheer in combinatie met het project Ondergrond – nog meer aandacht aan de voordelen van het verbreden van het bodembeleid. Dit laat onverlet dat de gebiedsgerichte aanpak blijvende kansen biedt voor financieel effectievere aanpak en versnelling van de bodemsaneringsoperatie.
- Een gebiedsgerichte aanpak is een aanpak die ook een verandering vraagt van de organisatie en haar medewerkers. Deze veranderingen worden vaak niet op korte termijn gerealiseerd en inzichtelijk gemaakt. Blijf daarom aandacht houden voor het creëren van experimenteer- en ontwikkelruimte om nieuwe vaardigheden aan te leren en uit te proberen.
- Knelpunt bij financiering is dat de kosten van gebiedsgericht grondwaterbeheer voor de baten uitgaan. Voorzie de overheden via een doelmatige inzet van rijks geld dan ook van een financiële prikkel. Breng de potentie van de gebiedsgerichte aanpak op gang en benut die potentie optimaal.
- Het huidige bodembeleid is afdoende om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn. Voor het te ontwikkelen bodem(sanerings)beleid is blijvende aandacht voor dit onderwerp noodzakelijk.
- Er is sprake van een grote groep gemeenten die een aanleiding ziet om met gebiedsgericht grondwaterbeheer aan de slag te gaan, maar daar om verschillende redenen niet mee begint, of aarzelt. Prikkel, stimuleer en ondersteun deze groep voortdurend om de stap naar initiatie/ uitvoering te kunnen maken. De provincies kunnen daarin een belangrijke rol spelen.

“Ooit was bodemsanering een kwestie van de verontreiniging lokaliseren en vervolgens volledig uit de grond halen”

Twee voorbeelden van een kanteling van twee provincies naar een gebiedsgerichte aanpak voor grondwater.

Noord-Brabant

Binnen de provincie Noord-Brabant zijn inmiddels diverse ervaringen met gebiedsgericht grondwaterbeheer. Enkele projecten waar dit de laatste jaren concrete vormen heeft aangenomen, zijn industrieterrein Vosdonk in Etten-Leur, Eindhoven-Waalre en gebiedsgericht beleid van de gemeente Cuijk.

“Ooit was bodemsanering een kwestie van de verontreiniging lokaliseren en vervolgens volledig uit de grond halen. Al snel bleek deze aanpak te kostbaar en kwamen we erachter dat de problematiek complexer was

dan verwacht: bodem, water, natuur en de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden zijn geen gescheiden grootheden, maar onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat betekent dat je de dingen aan elkaar moet verknopen. De vermindering van de hoeveelheid geld die beschikbaar is voor bodemsanering, is een extra reden voor een andere benadering”.

De gebiedsgerichte aanpak biedt de nodige kansen en perspectieven om met minder geld tot een integrale aanpak te komen. Dat vraagt om een andere benadering: samenwerking met andere partijen is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Met het project de Brabantse agenda probeert men bestuurlijk draagvlak te creëren voor gebiedsgericht grondwaterbeheer; commitment bij provincie, waterschappen, drinkwaterbedrijven en gemeenten. Gezocht wordt naar een situatie waarbij bestuurders elkaar aanspreken op hun betrokkenheid bij gebiedsgericht grondwaterbeheer.

“Onze Brabantse agenda hopen we bestuurlijk bekrachtigd te krijgen. Dan kunnen we de trein verder in beweging zetten en samen met Brabantse gemeenten nieuwe – gebiedsgerichte – projecten gaan opstarten. We zijn optimistisch dat het gaat lukken. De druk op het budget wordt alleen maar groter en de gebiedsgerichte aanpak is een grote kans om er samen uit te komen. Goed voor het milieu en duurzaamheidsdoelstellingen en een kans om de stagnerende ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van nieuwe impulsen te voorzien”.

Provincie Drenthe

De gemeente Coevorden is al een aantal jaren bezig om het bedrijventerrein Holwert Zuid een nieuwe bestemming te geven. Daarbij moet het gebied, onderdeel van de historische binnenstad, weer een functionele invulling krijgen. Holwert Zuid is deel van de stadsentree en het is de bedoeling om de aangrenzende stervormige stadsgracht in ere te herstellen. De herstructurering van Holwert Zuid stagneerde door een omvangrijke bodemverontreiniging als gevolg van de activiteiten van een verchroombedrijf. De provincie Drenthe speelt een belangrijke rol in de totstandkoming van een oplossing in de vorm van gebiedsgericht grondwaterbeheer, zie ook het praktijkvoorbeeld in hoofdstuk 4.

“Uiteindelijk kunnen we stellen dat de collectieve verkenning voor alle partijen tot een win-win situatie heeft geleid. Zo biedt de gebiedsgerichte aanpak een oplossing voor de verontreinigingen in de diepere ondergrond. De verontreinigingen worden beheerst in combinatie met een te realiseren WKO-systeem. Door de bodemsanering te koppelen aan WKO wordt tegelijkertijd een koppeling gemaakt tussen twee wettelijke kaders; de Wet bodembescherming en de Waterwet. Daarnaast biedt de gebiedsgerichte aanpak een oplossing voor de wens om tegelijkertijd meerdere gebruiksfuncties van de ondergrond te benutten. Zo bieden we in het huidige plan de ruimte om op termijn gebruik te maken van WKO en deze aan te sluiten op het bestaande warmtenet. Hiervan kunnen woningen en bedrijven profiteren, en zo wordt het gebied aantrekkelijk. Daarnaast kan het grondwater duurzaam gebruikt worden voor proceswater voor de industrie. Het resultaat van onze aanpak is dat we weer zekerheid kunnen geven aan de (toekomstige) eigenaren en gebruikers. Wanneer het gebiedsgerichte beheerplan in Coevorden van kracht is, kan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling weer doorgang weer vinden. Voor dat succes heeft de verkenningsstudie de basis gelegd”.

Zie voor het volledige interview met de provincie Noord-Brabant en Drenthe en vele ander pioniers www.grondwatercollectief.nl.

6 Resultaten wijziging wet- en regelgeving

In het project Wet- en regelgeving van het uitvoeringsprogramma Bodemconvenant staat de transitie naar een nieuw bodemontwikkelingsbeleid na 2015 centraal. Om ondersteuning van de afspraken uit het convenant te realiseren, is ruim toepassing geven aan de mogelijkheden van de wettelijke kaders nodig en is indien nodig ook wijziging van wet- en regelgeving aan de orde. Dit vergemakkelijkt de uitvoering van de doelstellingen uit het convenant.

6.1 Voortgang afspraken wijziging wet- en regelgeving

- Op 22 februari 2012 is de Wet bodembescherming (Wbb) gewijzigd voor de ‘reparatie’ van enkele wetstechnische gebreken. Deze zogenaamde Reparatiewet (kamerstukken 32 844) is daarmee niet inhoudelijk van aard.
- Per 1 juli 2012 is gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater juridisch mogelijk¹⁰. De wijziging van de Wbb faciliteert hiermee de koplopers die reeds met de gebiedsgerichte aanpak zijn gestart. De wetswijziging is onderdeel van de in het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties verwerkte afspraken. Er is met de convenantpartijen gewerkt aan een besluit gebiedsgericht grondwaterbeheer, dat verdere invulling moest geven aan de nieuwe wetsartikelen. Vanwege voortschrijdend inzicht en behoefte vanuit de uitvoeringspraktijk is het besluit niet in procedure gebracht. In het licht van de fundamentele herziening van de Wet bodembescherming wordt wel de gebiedsgerichte aanpak verder ontwikkeld, in samenwerking met het UP-project Gebiedsgericht grondwaterbeheer.
- Op 1 februari 2013 is de zogenaamde Aanpassingswet¹¹ in werking getreden. Deze wetswijziging is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de convenantpartijen en het bedrijfsleven. Enerzijds leiden de aanpassingen van de Wbb tot vermindering van bestuurlijke en administratieve lasten, anderzijds verbeteren zij de uitvoerbaarheid in de praktijk. De Wet bodembescherming is daarvoor op vijftien punten aangepast. De belangrijkste wijzigingen in de Aanpassingswet Wbb – primair gericht op verbetering van de uitvoerbaarheid – hebben te maken met de:
 - invoering van de mogelijkheid om de persoon aan te wijzen die een maatregel op grond van artikel 37 moet treffen;
 - toevoeging van gedoogplicht (aanpassing van de artikelen 37 en 49 Wbb);
 - uitbreiding van de toetscriteria voor het saneringsplan (aanpassing van artikel 39 Wbb);
 - verbetering van de grondslag voor deelsaneringen (aanpassing van artikel 40 Wbb);
 - uitdrukkelijke regeling van de bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving van de saneringsplicht op bedrijventerreinen (aanpassing van artikel 95 Wbb);

¹⁰ De wijziging van de Wet bodembescherming (Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater) (Stb 2012, 222).

¹¹ De wijziging van de Wet bodembescherming met betrekking tot reductie administratieve lasten (Stb 2012, 621).

- mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van handelingen in strijd met verplichtingen die voortvloeien uit artikel 37 en artikel 55ab Wbb (aanpassing Wet op de economische delicten).
- Voor de uitvoering van de Aanpassingswet zijn eveneens een zogenaamd Aanpassingsbesluit¹² en Aanpassingsregeling¹³ opgesteld. Deze uitvoeringsregelingen wijzigen een aantal bestaande besluiten en regelingen die uitvoering geven aan de Wbb, zoals het Besluit uniforme saneringen (BUS) en Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen. De Aanpassingswet, en daaraan verbonden aanpassingsregelingen, dragen bij aan het wegnemen van uitvoeringsknelpunten en aan de vermindering van administratieve lasten.
- Een belangrijke wijziging is de introductie van artikel 55ab Wbb. Dit artikel verplicht bodemonderzoek van bedrijfsterreinen waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat nader onderzoek gevallen van ernstige en spoedeisende verontreiniging oplevert. Met de nieuwsbrief van het Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant zijn bevoegde overheden Wbb geïnformeerd over de werking van artikel 55ab Wbb. Deze wijzigingen in wet- en regelgeving moeten leiden tot een betere uitvoeringspraktijk, totdat de Wet bodembescherming wordt herzien en opgaat in de Omgevingswet.
- Tijdens de afgelopen convenantperiode is de Circulaire bodemsanering (2009) tweemaal gewijzigd. Deze circulaire is in april 2012 geactualiseerd op basis van nieuwe inzichten. Dat gaat om gevalsgerichte aanpak van mobiele verontreinigingen, loodnormering, de risicobeoordeling voor ecologie en (naar aanleiding van het wetsvoorstel) gebiedsgericht grondwaterbeheer. In de wijziging van juli 2013 staan de aanpassingen voor de BoToVa-toetsmodule (Regeling bodemkwaliteit) centraal.
- Met de komst van het Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen¹⁴ (WBBE) hebben gemeenten sinds 1 juli 2013 een nieuwe bevoegdheid voor gesloten bodemenergiesystemen. Dit wijzigingsbesluit voegt regels voor bodemenergiesystemen toe aan zes bestaande besluiten¹⁵. Deze regels vormen een kader om het belang van de bescherming te borgen en het doelmatig gebruik van bodemenergie te faciliteren. Gemeenten kunnen door het aanwijzen van interferentiegebieden sturen op het gebruik van gesloten systemen. Provincies kunnen sneller handelen dankzij de uniformering van voorschriften en verkorting van de vergunning-procedure. Voor de uitwerking van technische aspecten van bodemenergie, zoals het energierendement, zijn hiervoor ook enkele regelingen¹⁶ gewijzigd.
- Er wordt gewerkt aan een aanpassing van het besluit financiële bepalingen. Met name om de bedrijvenregeling in te kunnen zetten bij langdurige beheertrajecten en gebiedsgerichte aanpak.

¹² Stb 2013, 199.

¹³ Stc 28 juni 2013, nr. 16893.

¹⁴ Stb 2013, 112.

¹⁵ Waterbesluit, Besluit bodemkwaliteit, Activiteitenbesluit milieubeheer, Besluit lozen buiten inrichtingen, Besluit lozingen afvalwater huishoudens, Besluit omgevingsrecht.

¹⁶ Stc 24 april 2013, nr. 10844; Stc 25 april 2013, nr. 10844; Stc 22 augustus 2013, nr. 23617.

Binnen het project Wet- en regelgeving werken we daarnaast aan de herziening van het huidige bodembeleid. Nu gaat de meeste aandacht nog uit naar de sanering van locaties met bodemverontreiniging, in de toekomst richten we ons op het duurzame gebruik van de ondergrond. Daarbij accommoderen we onder milieuhygiënische randvoorwaarden het toenemend gebruik van de bodem als gevolg van ruimtedruk. Bij besluitvorming en gebiedsontwikkelingen nemen we het bodem- en (grond)watersysteem daarbij in ogenschouw. Dit vraagt om nieuwe juridische en financiële instrumenten, mogelijk een andere verdeling van verantwoordelijkheden en maatregelen op het juiste schaalniveau. Ook hiervoor geldt dat de wet- en regelgeving een kader biedt, waarbinnen ruimte is voor maatwerk. De Omgevingswet is hierin echter wel leidend.

6.2 Aanbevelingen voor wet- en regelgeving

- Pas het (gewijzigde) instrumentarium van de Wbb toe om voortgang in de aanpak van de verontreinigingen te bewerkstelligen.
- Betrek voor de herziening van de Wbb binnen de Omgevingswet alle betrokken partijen.
- Voor een optimalisering van het beheer van grondwater is het van belang het bodem- en watersysteem in zijn geheel te beschouwen. Richt het nog te ontwikkelen juridisch instrumentarium daarop in, met als doel partijen in een vroegtijdig stadium tot afstemming te laten komen.
- Schenk bij het instrumentarium van de Omgevingswet (omgevingsvisie, omgevingsverordening, et cetera) ook aandacht aan de ondergrond dimensie.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk een overzicht van de (eerder in het rapport beschreven) belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

De convenantdoelen zijn haalbaar, maar nu doorpakken en uitvoeren is cruciaal

Het bodembeleid naar een volgend niveau tillen. Dat beoogt het convenant, met de focus op twee elementen: de aanpak van spoedlocaties en de transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid. Die transitie kenmerkt zich door verbinding van het bodembeleid met maatschappelijke opgaven, door het formuleren van beleid voor de ondergrond en een gebiedsgerichte aanpak.

De tussenconclusie medio 2013 luidt dat in de aanpak van spoedlocaties grote slagen zijn gemaakt en dat de doelstellingen uit het convenant met het beschikbare budget hiervoor haalbaar lijken. 176 van de 404 locaties met spoedeisende 'humane risico's' zijn afgehandeld, bij de overige humane spoedlocaties is vaak sprake van een beheerste situatie. 380 van de 404 locaties worden volgens planning binnen deze convenantperiode aangepakt. Voor 24 locaties zijn er twijfels en is aanvullende actie nodig. De planning van de bevoegde overheden geeft aan dat dit voor vrijwel alle locaties binnen deze convenantperiode zal gebeuren. Ook de inventarisatie van spoedlocaties op basis van ecologische en verspreidingsrisico's is grotendeels afgerond; ongeveer 1.500 locaties zijn geïdentificeerd. Voor de periode na 2015 is een schatting mogelijk van de kosten voor de sanering van de geïdentificeerde spoedlocaties: € 1,4 miljard, waarvoor overheden ten minste € 350 miljoen nodig hebben, naast de al eerder toegezegde bedragen voor o.a. de gasfabrieken. De hardheid van deze schatting is beperkt. Hoewel sprake is van aannames en onzekerheden, lijkt het huidige budget voor bevoegde overheden tot 2015 toereikend voor de uitvoering van de afspraken uit het bodemconvenant tot 2015, ten minste wat betreft de aanpak van humane spoedlocaties.

Voor de transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid is tevens voortgang geconstateerd. Beleid voor de ondergrond wordt bij veel overheden geformuleerd, aansluiting wordt daarbij gezocht met maatschappelijke opgaven en een gebiedsgerichte aanpak wordt overwogen. Bevoegde overheden nemen hun verantwoordelijkheid en zorgen voor het nodige maatwerk, aansluitend op het uitgangspunt van decentralisatie. Het instrumentarium is op onderdelen aangepast, soms recent.

Belangrijke conclusie voor dit evaluatiemoment: Het bereiken van de nieuwe fase in het bodembeleid lijkt in zicht. Alle convenantpartijen en betrokken overheden spannen zich in om aan de convenantafspraken te voldoen. De programmatische aanpak werkt en verdient vervolg.

De positieve ontwikkelingen betekenen echter nog geen gelopen race voor de uitvoering van het convenant en het behalen van de ambities. Er moet de komende periode nog veel gebeuren. Er zijn serieuze punten van aandacht. Vasthoudendheid in de aanpak is nodig.

Hoofdconclusies op het gebied van transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid

- Gebiedsgerichte/systeemgerichte aanpak krijgt meer voet aan de grond in visies en nota's. Voor niet-rechtstreekse gemeenten is het formuleren van beleid voor de ondergrond een aandachtspunt. Veel partijen zijn bezig met het opstellen van gebiedsbeheersplannen en de verankering in beleid. In toenemende mate zoekt men de verbinding met andere thema's in gebiedsontwikkeling, om die vervolgens in praktijk te brengen. Het benaderen van bodem en (grond)water als één systeem vraagt voor de uitvoering nog een duidelijke slag. Hetzelfde geldt voor het plaatsen van bodembeleid in de ruimtelijke ordening en ontwikkeling (transitie en gebiedsgerichte aanpak). De bewustwording is er en het beleid is geformuleerd, maar de aanpak in de praktijk moet vaak nog van de grond komen. De crisis biedt hierbij kansen, omdat die dwingt tot het bundelen van belangen, om zo schaarse middelen voor meer-voudige doelen in te zetten. De crisis werkt ook remmend, omdat ontwikkelingen die drager van de transitie zijn, maar slechts mondjesmaat van de grond komen.
- De organisaties moeten in staat zijn om een en ander waar te maken. Zorgwekkend is het breed gehoorde signaal van zorg over het in de nabije toekomst beschikbaar zijn van voldoende kennis, competenties en capaciteit. Kennis en kunde moeten zijn geborgd. Veranderingen lopen via mensen en niet via handreikingen, visies en notities. Aandacht voor vakmanschap is nodig. Bezuinigingen en uitstroom vormen een snel toenemend knelpunt. Daarbij speelt ook de ontwikkeling van omgevingsdiensten. Dit biedt enerzijds kansen om kennis en competenties te borgen, maar de ontwikkeling is nog zeer divers. Wanneer omgevingsdiensten zich beperken tot vergunningverlening en handhaving, kan de afstand groot zijn en ontbreken daar de nodige kennis en capaciteit. In combinatie met bezuinigingen bij bevoegde overheden kunnen de vereiste kennis en competenties tussen wal en schip raken. Dit risico is er ook voor informatiebeheer. Er is behoefte aan een inspirerend perspectief bij bodemdeskundigen: blijft dit ook in de toekomst relevant? Nieuwe vormen van werken (netwerken, uitwisselen) kunnen helpen. Een voortvarende aanpak is nodig, ook om het decentralisatieprincipe invulling te kunnen geven.

Hoofdaanbevelingen op het gebied van transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid

De transitie is geslaagd wanneer het integrale beleid voor de ondergrond ook leidt tot een integrale uitvoering van dat beleid in de praktijk. Er is veel geïnvesteerd in beleidsontwikkeling en de meeste organisaties veranderen naar meer procesgestructureerde organisaties, waardoor de integratie met andere beleidsvelden sneller in beeld is. De stap naar de uitvoeringspraktijk moet nu worden gemaakt. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Bevorder de transitie door concrete projecten van verbreding en verdieping uit te voeren (dus een stap verder dan 'op papier'). Geef ruimte om te experimenteren. Blijf investeren in pilots. Zorg ervoor dat de opgedane ervaringen breed worden gedeeld.
- Draag zorg voor een goede verbinding van het programma STRONG met de lokale en regionale overheden.
- Zorg op korte termijn voor een uitgewerkt pragmatisch voorstel, waarbij is aangegeven hoe het gesignaleerde tekort aan kennis en competenties in de praktijk op een adequate manier wordt ondervangen.

Hoofdconclusies voor de aanpak van spoedlocaties

- De doelstelling om de humane spoedlocaties in 2015 gesaneerd of beheerst te hebben, lijkt haalbaar.
- Het huidige budget voor bevoegde overheden tot 2015 is toereikend voor de uitvoering van de convenantafspraken tot 2015.
- In de inventarisatie 'verspreiding en ecologie' is een grote slag gemaakt. Er zijn nu ongeveer 1.500 spoedlocaties geïdentificeerd, waarmee er inzicht in de opgave is. Die opgave is fors en aanpak volgt daardoor veelal na 2015.
- Voor de periode na 2015 is een schatting mogelijk van de kosten voor de sanering van de geïdentificeerde spoedlocaties: € 1,4 miljard, waarvoor overheden ten minste € 350 miljoen nodig hebben, naast de al eerder toegezegde bedragen voor o.a. de gasfabrieken. De hardheid van deze schatting is beperkt. Een beperkt deel van de spoedlocaties (20%) vraagt het grootste deel (80%) van het budget. Deze categorie vraagt specifieke aandacht. Voor deze locaties wordt in veel gevallen voor een beheersaanpak gekozen; ingebed in het beheer van de grondwaterkwaliteit. Naast de spoedlocaties is er ook een budget nodig voor andere taken, zoals apparaatskosten, nazorg, diffuse verontreiniging en mogelijk ernstig verontreinigde locaties.
- De aanpak van humane spoedlocaties en de inventarisatie en aanpak van spoedlocaties op basis van verspreidingsrisico's en ecologische risico's worden weliswaar haalbaar geacht, maar vergen een grote inspanning. We zijn er nog niet, daarbij geldt voornamelijk:
 - Door de crisis is het minder vaak mogelijk een sanering te koppelen aan een ruimtelijke ontwikkeling, of de ontwikkeling en sanering zijn vertraagd.
 - Bij de feitelijke aanpak worden afwegingen gemaakt die vaak leiden tot beheersing van het risico van de verontreiniging, maar niet tot het (gelijk of volledig) wegnemen van de verontreiniging. Dit is valide, bij verspreide verontreiniging vaak zelfs onontkoombaar, maar het is goed dit te beseffen. Daarmee zijn/blijven nazorg en beheer aandachtspunt; het noopt ook tot een gebiedsgerichte benadering waarin de kwaliteit van het grondwater (gerelateerd aan de functie) en de bescherming van voorraden het handelen mede bepalen.
 - Verantwoordelijken aanspreken op verontreinigingen is niet eenvoudig. De bodemverontreiniging wordt afgewogen in een bredere context, het voortbestaan van bedrijven kan in het geding zijn en het toepassen van het juridisch instrumentarium vraagt expertise en doorzettingsvermogen. Enkele instrumenten zijn pas sinds kort inzetbaar (zoals artikel 55ab Wbb).
 - Specifiek aandachtspunt is de verontreinigingen met VOCL. Een deel van de VOCL-opgave is afkomstig van voormalige wasserijen, waarbij de eigenaar van de locatie geen schuldig eigenaar is en in veel gevallen onvoldoende draagkracht heeft. De overheid staat in veel gevallen aan de lat voor deze locaties. Sanering van VOCL-verontreinigingen is vaak bijzonder lastig vanwege de aard van de verontreiniging en de ligging van de locaties. Een gebiedsgerichte/innovatieve aanpak kan kansen bieden.
 - Een groot deel van de locaties met verspreidings- en/of ecologische risico's is een opgave voor derden. Voor het overheidsapparaat betekent dit desalniettemin een omvangrijke opgave voor het uitoefenen van de daarbij behorende bevoegd gezag-taken.

Hoofdaanbevelingen voor de saneringsopgave

De saneringsoperatie staat aan de vooravond van een nieuwe fase. Er is sprake van een kantelpunt. Op korte termijn staat niet langer de aanpak van individuele locaties centraal, maar zullen de kwaliteit van het grondwater en het beheren van de voorraden zoet water uitgangspunt zijn van handelen. Om die nieuwe fase in te gaan, is het noodzakelijk de vorige fase goed af te ronden en de volgende fase goed voorbereid in te gaan. De volgende hoofdaanbevelingen staan daaraan ten dienste:

- Zorg ervoor dat de goede vooruitzichten om de humane spoedlocaties ultimo 2015 te hebben gesaneerd, worden bewaarheid. Behoud alle aandacht voor de realisatie van die doelstelling. De afronding van die locaties is voorwaardelijk voor het verleggen van de aandacht naar de locaties met verspreidingsrisico's. Verschillende genoemde (mogelijke) knelpunten vragen gerichte aandacht.
- Voltooi de inventarisatie van de verspreidingslocaties bij alle overheden, inclusief de opgave op het gebied van de beschermde gebieden van de KRW. Besteed extra aandacht aan het hard krijgen van nog 'zachte' verspreidings-/ecologische locaties.
- Besteed extra aandacht aan de aanpak van de 20% dure locaties. Deze locaties zijn door hun omvang en problematiek minder goed te vangen binnen het systeem van de huidige monitoring. Voor de aanpak van dit type locaties is maatwerk onontbeerlijk. Vaak zijn beheersmaatregelen voor de lange termijn qua kostenefficiëntie noodzakelijk, of beheersmaatregelen worden getroffen in afwachting van maatschappelijke ontwikkelingen. Zorg via de werkgroep Aanpak spoedlocaties voor 2015 voor een goed zicht op de beoogde aanpak en de bijbehorende kosten voor de korte, middellange en lange termijn. Behoud ook aandacht voor de opgave en budget voor andere taken, zoals apparaatskosten, nazorg, diffuse verontreiniging en mogelijk ernstig verontreinigde locaties.
- Houd aandacht voor de dimensie van maatwerk. Bij verschillende overheden bestaat er een verschillend beeld van de fase nadat de humane spoedlocaties zijn gesaneerd. Zorg ervoor dat de bevoegde overheden voorafgaand aan de volgende periode (2016-2020) een programmatische aanpak ontwikkelen van de risico's op verspreiding van verontreiniging. Zorg ervoor dat bij die programmatische aanpak, naast de bestaande locatiegerichte aanpak, meer aandacht komt voor de gebiedsgerichte aanpak. Onderdelen van die gebiedsgerichte aanpak zijn een concrete invulling van de scheiding tussen de aanpak van bronnen en pluimen. Bij de inrichting van gebiedsgericht beheer spelen elementen als afvang van verontreinigingen richting oppervlaktewater, stimuleren van biologische afbraak, inrichten van monitoring-systemen, (tijdelijke) geohydrologische isolatie van grote pluimen en kwaliteit van het grondwater in relatie tot de functie van het grondwater een rol. Het programma moet erop gericht zijn om in 2020 een situatie te bereiken waarin niet meer wordt gesproken van de aanpak van spoedlocaties, maar het beheren van de bodem- en grondwaterkwaliteit.
- Bij veel locaties staan bedrijven aan de lat voor de sanering. Investeer in de samenwerking en afstemming met de betreffende bedrijven, gericht op het aanpakken van de locaties. Gebruik daarvoor de lopende initiatieven en zet waar nodig het juridisch instrumentarium in om voortgang in de aanpak van deze locaties te bewerkstelligen.

Hoofdconclusies gebiedsgericht grondwaterbeheer

Gebiedsgericht grondwaterbeheer staat voor een kantelpunt. Van ontwikkeling van instrumentarium voor gebiedsgericht beheer naar daadwerkelijke inrichting van beheer en toepassing van het instrumentarium. Veel overheden zien de mogelijkheden en kansen van gebiedsgericht beheer. Maar ze zetten de mogelijkheden en kansen nog niet op grote schaal om naar de inrichting van gebiedsgericht beheer.

Hoofdaanbevelingen gebiedsgericht grondwaterbeheer

- Het is zaak te investeren in het operationeel maken van gebiedsgericht grondwaterbeheer.
- Een gebiedsgerichte aanpak is een aanpak die ook een verandering vraagt van de organisatie en haar medewerkers. Deze veranderingen worden vaak niet op korte termijn gerealiseerd en inzichtelijk gemaakt. Blijf daarom aandacht houden voor het creëren van experimenteer- en ontwikkelruimte om nieuwe vaardigheden aan te leren en uit te proberen.
- Er is sprake van een grote groep gemeenten die een aanleiding ziet om met gebiedsgericht grondwaterbeheer aan de slag te gaan, maar daar om verschillende redenen niet mee begint, of aarzelt. Prikkel, stimuleer en ondersteun deze groep voortdurend om de stap naar initiatie/ uitvoering te kunnen maken. De provincies kunnen daarin een belangrijke rol spelen.

Hoofdconclusies wet- en regelgeving

Wetgevingstrajecten vragen een lange adem. In de afgelopen convenantperiode zijn aanpassingen in wet- en regelgeving gerealiseerd die de uitvoering van de convenantdoelstellingen faciliteren en stimuleren. Denk aan wetgeving op het gebied van gebiedsgerichte aanpak en bodemenergie.

Hoofdaanbevelingen wet- en regelgeving

De herziening van de Wbb binnen de Omgevingswet moet op belangrijke onderdelen nog worden uitgewerkt. Het is van belang dat het juridische kader straks de ruimte biedt aan een integrale omgang met het bodem- en watersysteem. De aandacht voor de locaties met bodemverontreiniging moet daarbij verschuiven naar duurzaam gebruik en beheer van de ondergrond en het grondwater.

- Betrek voor het inpassen van de Wbb in de Ow alle betrokken partijen.
- Voor een optimalisering van het beheer van grondwater is het van belang het bodem- en watersysteem in zijn geheel te beschouwen. Richt het nog te ontwikkelen juridisch instrumentarium daarop in, met als doel partijen in een vroegtijdig stadium tot afstemming te laten komen.

Algemene aanbevelingen

- Zet de gezamenlijke programmatische aanpak voort en houd met monitoring de vinger aan de pols. Stimuleer en ondersteun de bevoegde overheden bij het bereiken van de doelstellingen voor transitie in de praktijk, de saneringsaanpak en gebiedsgericht werken.
- Continueer de huidige budgetafspraken en maak op korte termijn afspraken over de financiering van de uitvoering van het convenant in 2015.
- Benadruk het grote belang van kwalitatief goede en beschikbare bodeminformatie bij overheden en maak daar in de komende periode afspraken over.

- Gebruik de informatie over de opgaven die resteren na afloop van dit convenant voor het maken van afspraken voor de periode na afloop van dit convenant. Gezien de grote opgave op het terrein van verspreidingslocaties voor bedrijven en het belang van andere bedrijven bij goede kwaliteit van het grondwater en zoetwatervoorraden, lijkt het gewenst om bij die afspraken ook het bedrijfsleven te betrekken.

© Dit is een uitgave van het Uitvoeringsprogramma
Bodemconvenant, november 2013.

De convenantpartijen zijn:



 UNIE VAN WATERSCHAPPEN

Interprovinciaal Overleg 

www.bodemconvenant.nl

Een beter gebruik van een schone(re) bodem, dat is waar provincies, gemeenten, waterschappen en het Rijk de komende jaren aan werken.

Daar waar er nu nog gezondheidsrisico's zijn door bodemverontreiniging, zijn die in 2015 weggenomen. Meer dan in het verleden gaan we nuttige kwaliteiten van de bodem gebruiken, zoals bij de energiewinning, het (grond)waterbeheer en de ruimtelijke inrichting van ons land.

In het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties zijn daar concrete afspraken over gemaakt.