

GeoMilieu
Kriekenpitplein 18-25
Postbus 80015
3508 TA Utrecht

www.tno.nl

T 030 2564600
F 030 2564605
info@nitg.tno.nl

TNO-rapport

NITG 02-084-B

**Analyse van de ontwikkeling en inhoud van het Actief
bodembeheer voor de Rijntakken en de Maas**

**Beleidsanalyse in het kader van de eerste fase van het project
‘Stromende Grond’**

Datum	22 april 2002
Auteur(s)	R.H. Nieuwenhuis J.H.A. Bosch
Exemplaarnummer	
Oplage	
Aantal pagina's	21
Aantal bijlagen	
Opdrachtgever	SKB
Projectnaam	
Projectnummer	

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, foto-kopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belang-hebbenden is toegestaan.

© 2002 TNO

Inhoudsopgave

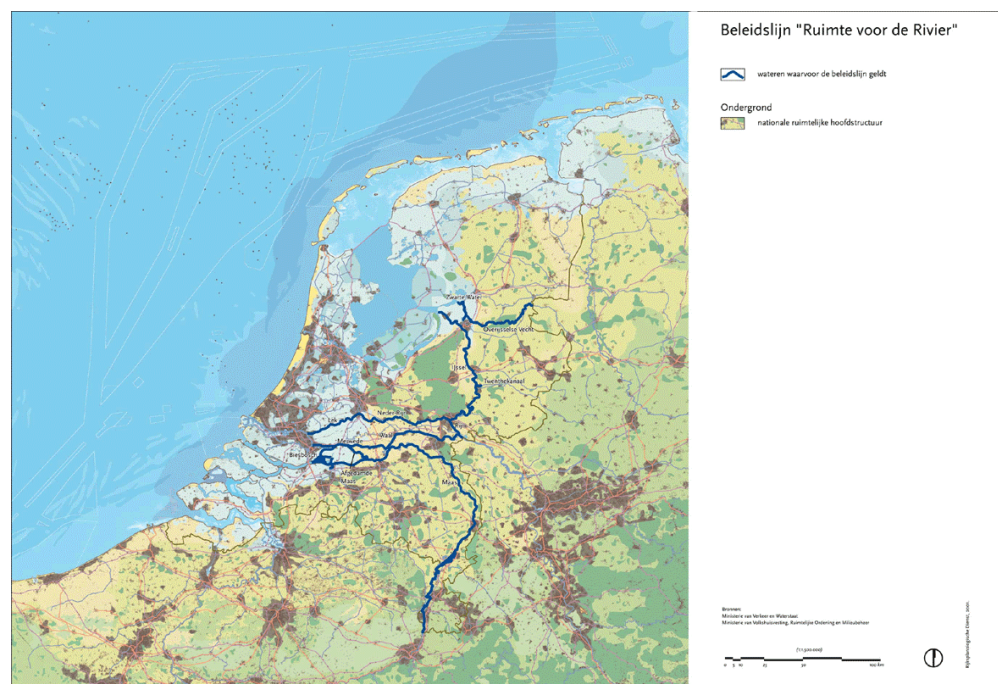
1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding voor maatregelen in het rivierbed	3
1.2	Doel beleidsanalyse	3
1.3	Opbouw rapport	4
2	Overzicht van het beleidsveld	5
2.1	Ruimtelijke beleidsaspecten	5
2.1.1	Veiligheid	5
2.1.2	Natuur	5
2.1.3	Delfstoffenwinning	6
2.2	Relevante beleidsaspecten bij grondverzet in het rivierbed	7
2.2.1	Globaal overzicht waterbodembeleid	7
2.2.2	Globaal overzicht bodembeleid	7
2.2.3	‘Vernieuwing’ van het bodembeleid	9
2.2.4	Specifieke uitwerking rivierbed	12
2.2.5	Toekomstige ontwikkelingen	14
2.3	Spectrum van taken en bevoegdheden rond grondverzet	14
3	Beleidsanalyse	15
3.1	Het beleidsproces	15
3.2	Inhoud van het beleid	16
3.3	Uitvoerbaarheid van het beleid	17
4	Conclusies en aanbevelingen	19
4.1	Conclusies	19
4.2	Visie op vervolg	20
5	Literatuuroverzicht	21

1 Inleiding

Dit rapport beschrijft de resultaten van een beleidsanalyse die is uitgevoerd binnen het kader van fase 1 van het project ‘Stromende Grond’. Dit project heeft als doel om de problematiek rond het grondverzet in de uiterwaarden te analyseren en aanbevelingen te doen ter ondersteuning van de verdere beleidsontwikkeling. In bijlage 1 is een projectbeschrijving van ‘Stromende Grond’ opgenomen.

1.1 Aanleiding voor maatregelen in het rivierbed

De hoogwaterperiodes in de Maas en de Rijn van 1993 en 1995 hebben de aanleiding gevormd voor de ontwikkeling van de beleidslijn ‘Ruimte voor de Rivier’ [ref. 1]. De ruimtelijke begrenzing van deze beleidslijn weergegeven in figuur 1 (inhoudelijk wordt de beleidslijn verder toegelicht in hoofdstuk 2). Eén van de voorgestelde maatregelen is het vergroten van de afvoercapaciteit van de rivier door verbreding en verlaging van het winterbed, in combinatie met natuurontwikkeling. Het grondverzet dat hierbij nodig is heeft de aanleiding gevormd voor het ontwikkelen van het ‘actief bodembeheer rivierbed’ [ref 2], hetgeen vervolgens regionaal is uitgewerkt tot het (voorontwerp) Actief bodembeheer Rijntakken (ABR) en het Actief bodembeheer Maaswerken (ABM).



Figuur 1 – Gebiedsafbakening beleidslijn ‘Ruimte voor de Rivier’ (bron: ministerie van VROM; Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening)

1.2 Doel beleidsanalyse

De beleidsanalyse heeft als doel om het huidige beleid en beleidsvorming rond het grondverzet in het rivierbed te inventariseren en te analyseren waar kansen en

knelpunten liggen. In dit kader is een bureaustudie uitgevoerd, waarin de verschillende relevante documenten zijn bestudeerd. Op basis van deze bureaustudie is de ontwikkeling van het actief bodembeheer voor het rivierbed geanalyseerd. Daarnaast zijn interviews gehouden met beleidsmedewerkers van de betrokken ministeries, LNV, V&W en VROM, met medewerkers van het RIZA en deskundigen op het gebied van normstelling voor bodemkwaliteit. Tijdens deze interviews is geïnventariseerd waar betrokkenen voor de komende tijd knelpunten zien bij het uitvoeren van, binnen het kader van de RVR voorziene, werkzaamheden in het rivierbed.

1.3 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt een overzicht van het relevante beleid gegeven. Hierbij wordt aandacht besteed aan het beleid rond veiligheid, natuur en delfstoffenwinning en aan het bodembeleid.

In hoofdstuk 3 wordt het Actief bodembeheer Rijntakken/Maas geanalyseerd. Hierbij wordt beschreven hoe en binnen welk spanningsveld het beleid tot stand is gekomen. Tevens worden inhoudelijke en uitvoeringstechnische knelpunten aangegeven.

Tenslotte worden in hoofdstuk 4 de conclusies weergegeven en aanbevelingen gedaan voor het vervolg van de studie.

2 Overzicht van het beleidsveld

In het kader van de ontwikkeling van het ABR en ABM [ref. 3 en 4] is een uitgebreide analyse gemaakt van relevante wet- en regelgeving bij de uitvoering van grondverzet in de uiterwaarden. Hieruit bleek al dat vanuit verschillende kaders randvoorwaarden worden gesteld aan de uitvoering van grondverzet binnen het rivierbed. Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de relevante beleidsaspecten. Dit heeft als doel om, op basis van een helder overzicht, dwarsverbanden te kunnen leggen en eventuele beleidsmatige knelpunten te signaleren.

2.1 Ruimtelijke beleidsaspecten

Het uiterwaardengebied van de grote rivieren vervult verschillende functies: periodiek vervult het gebied tot aan de winterdijk een belangrijke waterafvoerende functie. Verder is het gebied in gebruik als landbouw-, natuur- en recreatiegebied. Daarnaast herbergt het uiterwaardengebied een belangrijk reservoir aan natuurlijke delfstoffen als klei en zand. Vanuit verschillende beleidsterreinen wordt aandacht geschonken aan de positie van uiterwaarden. Een korte toelichting hierop:

2.1.1 Veiligheid

Typerend voor het winterbed is dat de ruimte in de eerste plaats beschikbaar moet blijven voor de waterafvoer. Zowel in de vierde Nota Waterhuishouding, de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening als in de beleidslijn Ruimte voor de Rivier wordt voorrang gegeven aan een veilige afvoer van het water.

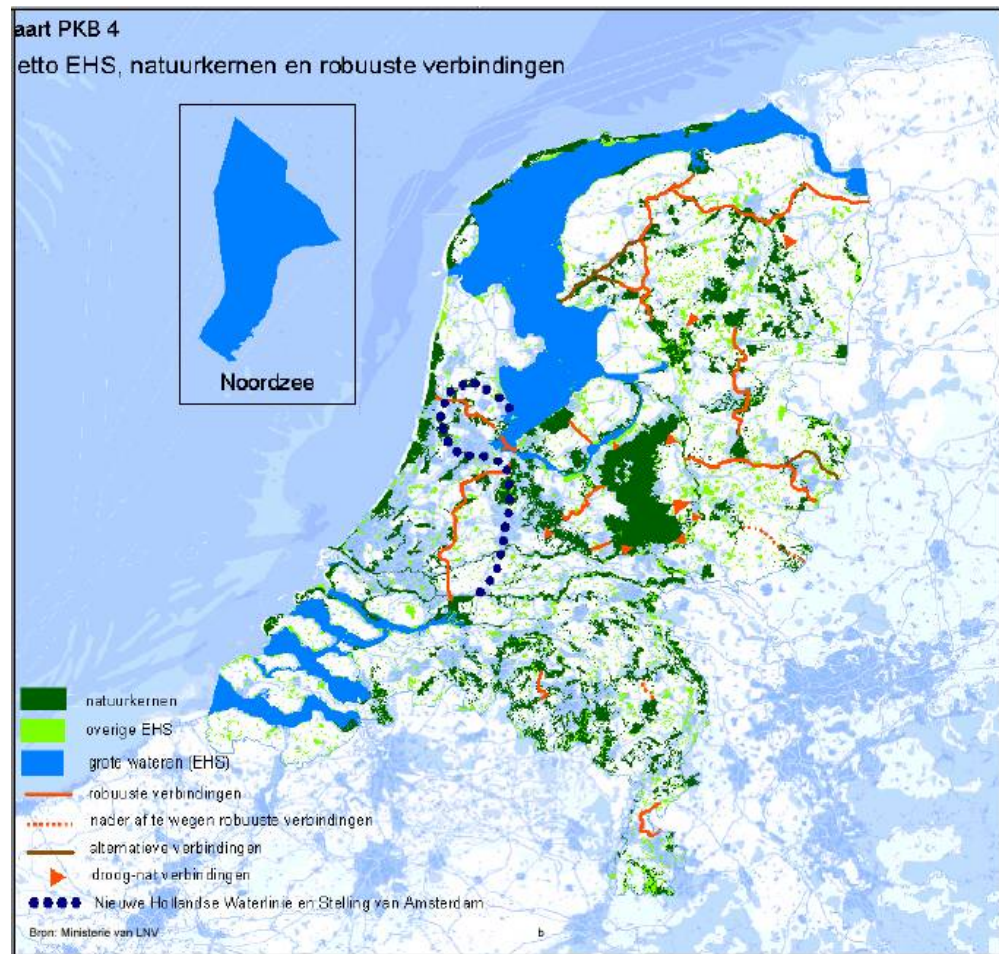
2.1.2 Natuur

De uiterwaarden maken een belangrijk onderdeel uit van de Ecologische Hoofdstructuur (zie figuur 2). Momenteel is ruim 25% van de uiterwaarden ingericht als natuurterrein. Volgens de provinciale plannen, die moeten leiden tot de realisatie van de EHS, zou het areaal natuurgebied moeten verdubbelen.

De ruimtelijke inrichting van het uiterwaardegebied wordt verankerd in het Structuurschema Groene Ruimte 2 (SGR2). Dit vormt, in aanvulling op de vijfde nota Ruimtelijke Ordening, een nadere invulling van het beleid voor het landelijk gebied. Hiermee wordt voorzien in een samenhangend beleid voor de groene ruimte in Nederland voor de komende vijftien jaar

In 2000 heeft het ministerie van LNV de nota's 'Natuur voor Mensen' en 'Voedsel en Groen' uitgebracht. Het Structuurschema Groene Ruimte 2 betreft vooral een ruimtelijke vertaling en nadere uitwerking van deze nota's. Het in deze nota's vastgelegde beleid blijft van kracht, tenzij in dit structuurschema anders is aangegeven. Waar bij nadere afstemming van het beleid uit deze nota's in het structuurschema keuzes zijn gemaakt, betekent dit aanpassing, maar veelal betreft het een nadere invulling.

Vanuit het waterbeleid (4e nota Waterhuishouding) is geconstateerd dat veiligheid en natuurontwikkeling in het uiterwaardengebied sterk verweven zijn. De nieuwe aanpak ten behoeve van de hoogwaterbescherming biedt immers kansen voor de ontwikkeling van riviergebonden ecotopen.



Figuur 2 Kaartbeeld van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) van Nederland

2.1.3 Delfstoffenwinning

Juridisch gezien is de zandwinning geregeld in de Ontgrondingenwet (20 juni 1996). Middels een structuurschema (een planologische kernbeslissing op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening) bepaalt de overheid waar, wanneer en in welke hoeveelheden oppervlakedelfstoffen (zand, grind, klei, mergel en kalksteen) mogen worden gewonnen: het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen (SOD). Deze wordt opgesteld door het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en het Ministerie van VROM

In het recent gepubliceerde '2^e Structuurschema Oppervlakedelfstoffen' is wat betreft de winning van grof zand het volgende gesteld; 'In de uiterwaarden van de grote rivieren acht het kabinet alleen diepe winning van beton- en metselzand aanvaardbaar indien dit plaatsvindt gekoppeld aan werken ten behoeve van hoogwaterbescherming (ruimte voor de rivier) en deze putten in de uiterwaarden op milieuhygienisch verantwoorde wijze worden opgevuld.' Hiermee wordt een ander koers ingeslagen; in de voorliggende periode was zandwinning vanuit rivierbed zoveel mogelijk overgebracht naar binnendijkse gebieden.

In het Ontwerp ABR wordt aangegeven dat dit het Rijksbeleid volgt. ABR beslist niet over het al dan niet aanleggen van diepe zandwinputten in het rivierbed. Wel stelt het, als een van de verwerkingsopties, voorwaarden voor de opvulling van de bij de winning ontstane put.

2.2 Relevante beleidsaspecten bij grondverzet in het rivierbed

Binnen het huidige beleidskader wordt onderscheid gemaakt in land- en waterbodems. Alle gronden in het rivierbed (tussen de winterdijken) staan permanent of periodiek onder water en worden daarom gezien als waterbodems. De twee sporen van land- en waterbodembeleid lopen deels parallel (het saneringskader komt overeen), maar is met name op het gebied van beheer en hergebruik van vrijkomend materiaal afwijkend. Onderstaand wordt een toelichting gegeven op het waterbodembeleid en het (droge) bodembeleid.

2.2.1 Globaal overzicht waterbodembeleid

Vierde Nota Waterhuishouding

In de Vierde Nota Waterhuishouding is het normenkader met betrekking tot de kwaliteit van waterbodems vastgelegd. Tevens is hier de systematiek voor de indeling van baggerspecie in kwaliteitsklassen opgenomen: van klasse 0 (schoon) tot klasse 4 (ernstig verontreinigd)

In de Vierde Nota Waterhuishouding wordt erkend dat er in een aantal gebieden sprake is van een zodanig omvangrijk en complex bodemverontreinigingsvraagstuk dat verwijdering vooralsnog geen reële oplossing biedt. In plaats van verwijdering van verontreinigd materiaal ligt het dan meer voor de hand de nadruk te leggen op risicobeheersing. Bij deze benadering worden oplossingen voor het verontreinigd sediment gezocht in het gebied zelf, veelal in combinatie met andere plannen zoals bijvoorbeeld natuurontwikkeling en het vergroten van de veiligheid. Uitgangspunt bij dit actief (water)bodembeheer is dat er een milieuverbetering c.q. een vermindering van de risico's optreedt.

In de beleidslijn 'Actief bodembeheer in het rivierbed / Omgaan met verontreinigd sediment in de grote rivieren' [ref. 2] is deze benadering voor het eerst uitgewerkt. De bodems van uiterwaard en onbedijkt winterbed van de grote rivieren zijn plaatselijk ernstig verontreinigd en nog steeds zet zich verontreinigd slib af. Verwijdering van deze verontreinigingen staat daardoor - en door de schaalgrootte - voorlopig niet op de rol. In het kader van natuurontwikkelingsprojecten of verlaging van het winterbed in verband met de bescherming tegen hoogwater, bestaat er behoefte om een deel van deze bodems wel aan te pakken. In plaats van grootschalige verwijdering wordt gekozen voor een vorm van actief bodembeheer (zie toelichting in paragraaf 2.2.3) in het rivierbed waarbij het doel is om de bodemkwaliteit te verbeteren of, als dat niet mogelijk is, voor een stand-still situatie (situatie mag niet verslechteren). De te kiezen oplossingen zijn afhankelijk van de kwaliteit van het nieuw aangevoerde sediment, de huidige bodemkwaliteit en de kenmerken en bestemming van het gebied.

2.2.2 Globaal overzicht bodembeleid

In Nederland zijn drie beleidsonderdelen te onderscheiden die het omgaan met grond en bodem beschrijven. Het gaat hierbij om:

- het bodemsaneringsbeleid;
- het bodembeschermingsbeleid;
- het bodembeheerbeleid.

Elk beleidsonderdeel kent zijn eigen ontwikkelingsstadium, uitgangspunten en terminologie. In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen een korte schets gegeven van deze verschillende beleidssporen. In figuur 2 is e.e.a. schematisch weergegeven.

Bodemsanering

Het bodemsaneringsbeleid heeft vooral betrekking op historische bodemverontreinigingen die zijn ontstaan voor 1987. Het vernieuwde saneringsbeleid zoals dat is vastgesteld in het project BEVER [ref. 11] is geplaatst in de context van het verbeteren van de leefomgeving. De urgentie van de te saneren gevallen van bodemverontreiniging wordt afhankelijk gesteld van de maatschappelijke dynamiek en de functie van de (toekomstige) bodem. Binnen het beleid zijn ook nieuwe saneringsdoelstellingen vastgesteld, die passen binnen de hierboven geschetste context. Bestaande begrippen als multifunctioneel saneren (volledige verwijdering van de verontreiniging), IBC-sanering (Isoleren, Beheersen en Controleren), herschikken binnen een geval, en urgente versus niet-urgente sanering zijn niet vervallen met de introductie van het nieuwe saneringsbeleid.

Voor bodemverontreiniging ontstaan na 1987 geldt onverminderd de herstellplicht (zie 2.2).

Bodembescherming

Het bodembeschermingsbeleid is gericht op het voorkómen van bodemverontreiniging. Het is een brongericht beleid waarbij de belasting van de bodem zoveel mogelijk wordt tegengegaan. Als belasting niet helemaal kan worden voorkomen wordt de belasting geminimaliseerd uitgaande van ALARA (As Low As Reasonable Achievable), stand der techniek en standstill.

Doordat dit beleid is gericht op het tegengaan van verontreiniging (door eisen te stellen aan de activiteiten die op de bodem plaatsvinden) is de formulering van het beleid en de eisen daarin onafhankelijk van de kwaliteit van de ontvangende bodem.

Bodembeheer

In het kabinetsstandpunt ‘Beleidsvernieuwing bodemsanering’ [ref. 14], dat recentelijk is verschenen, wordt aangegeven dat bodembeheer onder meer inhoudt *‘dat de bevoegde overheid de bodemkwaliteit in beeld brengt en houdt, functies toewijst en, indien nodig, gebruiksbepalingen benoemt en handhaaft. ... Bodembeheer houdt ook in dat de bodemkwaliteit zoveel mogelijk wordt verbeterd door de maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek optimaal te benutten of door “groene bodemsaneringstechnieken” in te zetten.*

In de nota “Grond grondig bekeken” [ref. 8] is nader ingegaan op het feit dat de toe te passen grond geschikt moet zijn voor de functie die de bodem moet krijgen. Hier wordt toegelicht dat binnen het bodembeheerplan van het beheergebied, moet worden aangegeven hoe en op welke termijn de kwaliteit van de bodem kan gaan passen binnen de functie. Binnen elk beheersgebied is de kwaliteit van de bodem, de lokale situatie en de dynamiek van grondverzet zo verschillend dat het voorlopig onmogelijk is om een termijn aan te geven wanneer alle bodems moeten voldoen aan de Bodem GebruiksWaarden (BGW’s).

De hiervoor geschetste lijn wordt bevestigd in het Kabinetsstandpunt ‘Beleidsvernieuwing bodemsanering’

Ernstig verontreinigde bodem		Niet-ernstig verontreinigde en schone bodem	
Kader	<ul style="list-style-type: none"> • BEVER [ref.11] • Kabinetsstandpunt 2000/2002 [ref. 14, 17] • Saneringsparagraaf Wbb 		<ul style="list-style-type: none"> • Grond grondig bekeken [ref. 8] • Bouwstoffenbesluit [ref. 10] • Vrijstellingsregeling Grondverzet [ref.9]
Doelstelling	Saneren Herstel kwaliteit van de bodem, zodat de kwaliteit van de leefomgeving stijgt. <ul style="list-style-type: none"> • omvang werkvoorraad in 2005 in beeld • beheersing saneringsproblematiek in 2023 • programmatische aanpak van alle gevallen (regionale planvorming) 	Beheren In beeld brengen en houden van de bodem <ul style="list-style-type: none"> • ontwikkelen infrastructuur voor Landsdekkend Beeld bodemkwaliteit in NL • grondwater- en bodembeheerplan (totale grondgebied; stedelijk en landelijk gebied) 	Beschermen Voorkomen van verontreiniging van de bodem <ul style="list-style-type: none"> • Brongericht beleid • Voorzorgsbeginsel • Standstill
Uitwerking	<i>Milieuhygienische of maatschappelijke urgente gevallen van bodemverontreiniging</i> Saneringsplan maken <ul style="list-style-type: none"> • multifunctioneel saneren • immobiele verontreinigingen <ul style="list-style-type: none"> - functiegericht tot BGW - grootschalig diffuus en ernstig verontreinigd: minder dan 1 m afgraven - geen urgentie en geen dynamiek: deelsanering en beheer • mobiel <ul style="list-style-type: none"> - stabiele eindsituatie - isolatie • IBC-saneren <ul style="list-style-type: none"> - standstill binnen het geval - lokaal kwaliteit verbeteren - beheersing verontreinigings-situatie 	<i>Niet urgente gevallen van bodemverontreiniging</i> Beheerplan gekoppeld aan sanering: <ul style="list-style-type: none"> • standstill • monitoring • registratie <i>Bodembeheer (niet ernstig verontreinigde en schone bodem)</i> Behoud van de kwaliteit van de bodem (standstill) Vrijstellingsregeling Grondverzet <ul style="list-style-type: none"> • Standstill • Bodemkwaliteitskaart • Bodembeheerplan voor beheergebied 	Brongericht beleid <ul style="list-style-type: none"> • streven naar nul-emissie • onnodige belasting voorkomen • belasting beperken door ALARA Voorzorgsbeginsel: <ul style="list-style-type: none"> • zorgplicht • herstelplicht Bouwstoffenbesluit <ul style="list-style-type: none"> • marginale bodembelasting • verwijderingsplicht Project Achtergrondwaarden 2000

Figuur 3 Schematisch overzicht bodembeleid

2.2.3 'Vernieuwing' van het bodembeleid

In bovenstaand overzicht van het bodembeleid is aangegeven dat op verschillende fronten wordt gewerkt aan de vernieuwing van het beleid. Onderstaand volgt een toelichting op de belangrijkste ontwikkelingen.

BEVER

In 1997 heeft het kabinet gekozen voor een belangrijke koerswijziging van het bodemsaneringsbeleid. Ongeacht of de bodem droog of nat is. Deze koerswijziging houdt in dat saneren goedkoper moet worden en meer rendement moet opleveren door

immobiele verontreinigingen functiegericht en mobiele verontreinigingen op een kosteneffectieve wijze te saneren, dan wel te beheren. Het geheel werd BEVER gedoopt, ofwel BEleidsVERnieuwung Bodemsanering. BEVER is intussen afgerond [ref. 11].

Het functiegericht en kosteneffectief saneren is voor de *droge* bodem grotendeels uitgewerkt in het rapport ‘Van trechter naar zeef’ [ref. 16]. Dit is neergelegd in het Kabinetsstandpunt over de functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van bodemverontreiniging [ref. 17] alsmede het Kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing Bodemsanering [ref. 14]. Daarin is ook opgenomen dat het niet alleen gaat om functiegericht *saneren* maar ook om functiegericht *beheren*.

Voor *waterbodems* is het echter nog onduidelijk in hoeverre het BEVER-gedachtegoed direct toepasbaar is. In het in december 2001 uitgebrachte kabinetsstandpunt BEVER staat dit als volgt vermeld (geciteerd):

“De problematiek van de verontreinigde waterbodems en het omgaan met verontreinigde bagger valt buiten de reikwijdte van dit kabinetsstandpunt. In het kabinetsstandpunt over de functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van bodemverontreiniging (Kamerstukken II 1999/2000, 25411 nr. 7) is reeds aangegeven dat de aard van de problematiek van de waterbodems, het te voeren saneringsbeleid, de financiering en de betrokkenheid van maatschappelijke en publieke partijen afwijken van de sanering van de bestaande bodemverontreiniging op het land. Daarbij is aangegeven dat het kabinetsstandpunt wel elementen bevat die relevant zijn voor de sanering van waterbodems. Tevens is vermeld dat de betekenis en consequenties daarvan voor de aanpak van waterbodemverontreiniging in het kader van dat kabinetsstandpunt niet expliciet zijn onderzocht en aanvullend in beeld worden gebracht. Daarbij vormt het genoemde kabinetsstandpunt het uitgangspunt. Op basis hiervan zijn de betrokken overheden inmiddels gestart met de voorbereiding van de formulering van functiegerichte saneringsdoelstellingen voor waterbodems.”

Actief bodembeheer

Actief bodembeheer is het proces dat de keten preventie, beheer, sanering en nazorg omvat en heeft als doel het op een maatschappelijk verantwoorde wijze realiseren van een duurzaam bodemgebruik. Het bevat het totaal aan handelingen in een gebied dat is gericht op het adequaat en efficiënt omgaan met de gevolgen van het structureel aanwezig zijn van bodemverontreiniging.

Het beleidsconcept Actief bodembeheer heeft in de afgelopen jaren tot praktische uitwerkingen geleid. Zo zijn vele gemeenten aan de slag gegaan met het overzichtelijk vastleggen van hun bodemkwaliteitsgegevens en het in beeld brengen van de diffuse verontreinigingen (kaarten met achtergrondwaarden). De diffuse bodemverontreinigingen (verontreiniging die niet eenduidig te koppelen is aan een lokale bron) bleken verder allerlei wenselijke maatschappelijke ontwikkelingen, zoals nieuwbouw van huizen, in de weg te staan. Veel gemeenten en provincies zijn daarom momenteel druk bezig om het hergebruik van licht verontreinigde grond op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze mogelijk te maken. Hiervoor ontwikkelen zij bodembeheerplannen en bodemkwaliteitskaarten ten behoeve van grondverzet (zie wetten en normen).

Bouwstoffenbesluit en Vrijstellingsregeling Grondverzet

Voor het hergebruik van licht verontreinigde grond zijn twee sporen te onderscheiden: het Bouwstoffenbesluit [ref. 10] of de Vrijstellingsregeling Grondverzet [ref. 9]. Het kenmerkende verschil tussen beide sporen is dat grond in het kader van het Bouwstoffenbesluit wordt toegepast in een werk (en dus terugneembaar is) en dat grond

die wordt toegepast in het kader van de Vrijstellingsregeling weer onderdeel gaat uitmaken van de bodem (en dus niet terugneembaar is).

Met het van kracht worden van het Bouwstoffenbesluit zou de mogelijkheid van hergebruik van grond als bodem worden geblokkeerd en daarmee één van de peilers van het actief bodembeheer komen te vervallen. Om dit te voorkomen is een vrijstellingsregeling opgesteld (Ministeriële Vrijstellingsregeling Grondverzet). De essentie van deze regeling is dat het hergebruik van licht verontreinigde grond als bodem 'onder voorwaarden' is vrijgesteld van bepaalde eisen uit het Bouwstoffenbesluit. De belangrijkste voorwaarden zijn dat er op de plaats waar de grond zal worden hergebruikt een bodemkwaliteitskaart is vastgesteld en dat de te hergebruiken grond een vergelijkbare kwaliteit heeft. Tevens dient het betreffende bevoegd gezag over een bodembeheerplan te beschikken, waarin minimaal het grondstromenbeleid van de betreffende overheid is vastgelegd. Voor het maken van een bodemkwaliteitskaart ten behoeve van grondverzet is door het ministerie van VROM een interim-Richtlijn bodemkwaliteitskaarten vastgesteld. Momenteel wordt gewerkt aan de definitieve richtlijn. Deze wordt in het voorjaar van 2002 verwacht.

Rol van bodemgebruikswaarden (BGW) in het bodembeleid

Zoals ook in het conceptkabinetsstandpunt 'Beleidsvernieuwing bodemsanering' [ref. 14] staat, vervullen BGW's een belangrijke rol in het bodembeleid dat betrekking heeft op historische verontreinigingen (daterend van vóór 1987), zowel bij bodemsanering als bij bodembeheer. In die gevallen dat er sprake is van historische immobiele verontreinigingen, zijn de BGW's de kwaliteitsdoelstellingen voor de bovengrond in Nederland. Zij geven immers de kwaliteit aan die gewenst is bij een bepaalde functie. De functies van de bodem worden regionaal en lokaal bepaald.

In het saneringsbeleid worden ernstige immobiele verontreinigingen in urgente saneringen direct teruggesaneerd tot de BGW die bij de betreffende functie hoort.

In het bodembeheer vormen de BGW's de kwaliteitsdoelstelling op langere termijn: de bevoegde overheden hebben de verantwoordelijkheid om zelf aan te geven hoe en op welke termijn ze de BGW's van plan zijn te gaan bereiken. Als onderdeel van bodembeheer mag licht verontreinigde grond onder voorwaarden worden hergebruikt als bodem. Als voorwaarde geldt onder meer dat de kwaliteit van de toe te passen grond vergelijkbaar is met of beter is dan de kwaliteit van de ontvangende bodem en dat het hergebruik niet mag leiden tot risico's voor de functie van de desbetreffende bodem (VRG). In het bodembeheerplan geeft het bevoegd gezag (veelal de gemeente) expliciet aan hoe zij omgaat met situaties waarbij de kwaliteit van de ontvangende bodem niet voldoet aan de BGW die behoort bij de functie van de betreffende bodem (gebruiksbeperkingen, monitoring) en hoe aan het streven om te komen tot kwaliteitsverbetering invulling wordt gegeven. Het bewust omgaan met het verplaatsen van licht verontreinigde grond draagt er zo toe bij dat ook in deze situaties (op termijn) de BGW-kwaliteit wordt bereikt. Aangezien er geen sprake is van een situatie met ernstige verontreinigingen en het gebruik van licht verontreinigde grond bijdraagt aan het terugdringen van het gebruik van primaire grondstoffen en minder te storten grond hebben de andere overheden hierbij de vrijheid om aan te geven hoe en met welk tempo de BGW zal worden bereikt.

2.2.4 Specifieke uitwerking rivierbed

Toelichting op het proces van ABR/ABM

Zoals hiervoor geschetst vormt actief bodembeheer een landelijke ontwikkeling in het beleidsveld voor landbodem, die vanaf het midden van de jaren '90 is ingezet. Met actief bodembeheer wordt o.a. beoogd om op een verantwoorde wijze om te gaan met structureel aanwezige bodemverontreinigingen. Actief bodembeheer is dus geen ontwikkeling die uniek is voor het rivierengebied.

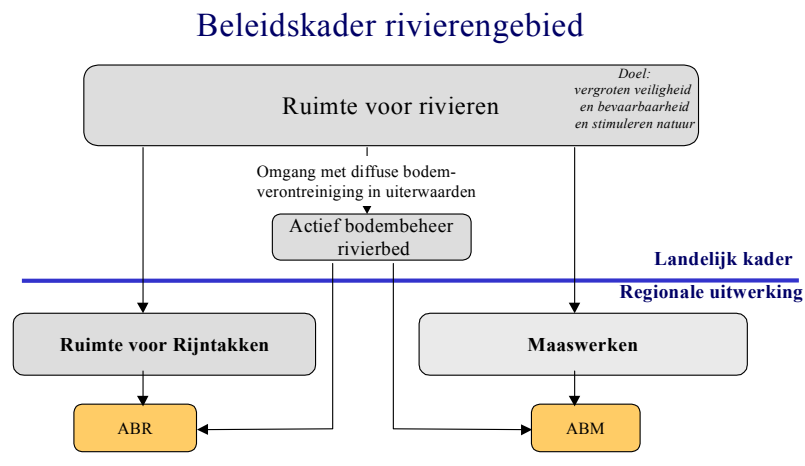
De directe aanleiding voor het ontwikkelen van actief bodembeheer voor het rivierengebied wordt gevormd door het beleid “Ruimte voor de Rivier”. Bij inrichtingsmaatregelen die in het kader van deze beleidslijn worden uitgevoerd komen in de uiterwaarden grote hoeveelheden diffuus verontreinigde grond vrij. Zowel om milieuhygiënische als om economische redenen wordt het niet wenselijk geacht deze grond buiten het rivierengebied te verwerken of te storten. Actief bodembeheer is een instrument om aan deze milieuhygiënische en economische knelpunten tegemoet te komen. Hiervoor is in 1997 het landelijk beleid Actief bodembeheer Rivierbed [ref. 2] uitgewerkt. Het uitgangspunt hierbij is dat de vrijkomende verontreinigde grond zo veel mogelijk binnen het rivierbed wordt toegepast. Benadrukt wordt dat de milieuwinst vooral betrekking heeft op reductie van risico's voor mens en ecosysteem door het verkleinen van het contactoppervlak en niet zozeer op reductie van de totale hoeveelheid aanwezige verontreiniging.

Aansluitend op de landelijke beleidsontwikkeling is gewerkt aan de regionale uitwerking van het beleid. Voor het stroomgebied van de Rijn heeft dit geleid tot de verkennende studie “Ruimte voor Rijntakken” (RVR) en het voorontwerp voor het “Actief bodembeheer Rijntakken” (ABR; [ref. 3]).

In juni 2001 heeft de Regiegroep Actief Bodembeheer Rivierbed (ABR) een aantal aanpassingen voor de voorontwerp beleidsregels Actief bodembeheer Rivierbed Maas & Rijntakken geformuleerd. Dit advies gaat over de invulling van het ‘functiegericht en kosteneffectief saneren’ van de waterbodem in het rivierbed. Het advies is verwoord in het eindrapport ‘Aquamarijn’ [ref. 5]. Er is daarbij gekozen voor het uitgangspunt om de kwaliteit van de bovengrond van het rivierbed van Rijntakken en Maas tot ‘BGW-niveau’ te saneren. De Regiegroep ABR verwacht evenwel dat realisatie van een bodemkwaliteit tot BGW-niveau veelal niet zinvol is en dat op veel plaatsen in het rivierbed ‘lokaal maatwerk’ nodig zal zijn. Daartoe zijn drie expliciete omstandigheden geformuleerd waarbij (voorlopig) minder vergaand kan worden gesaneerd. Eén daarvan is ‘kosteneffectiviteit’, waarbij op grond van de (milieu)baten en lasten de uiteindelijke saneringsoplossing wordt gekozen.

De notitie Aquamarijn is opgevolgd door een studie naar de financiële consequenties van verschillende beheersopties voor het rivierbed van Rijntakken en Maas [ref. 15]. Mede op basis van deze studie is de inhoud van het ABR en ABM op onderdelen gewijzigd.

Het voorontwerp ABR is recentelijk (februari 2002) aangepast tot een ontwerp van de beleidsregels. Voor het stroomgebied van de Maas is een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt. De positie van het ABR en ABM, zoals hierboven is beschreven, is weergegeven in Figuur 4.



Figuur 4 – Overzicht beleidskader Rivierengebied

Inhoud van het ABR / ABM (ontwerpregels)

De kern van het ABR en ABM bestaat uit de regels, waarin de bodemkwaliteitseisen worden beschreven en de regels voor het verwerken van vrijkomende grond.

In afwijking van het voorontwerp is in de ontwerp-versie opgenomen dat in principe voor het volledige uiterwaardengebied gestreefd wordt naar het realiseren van de BGW-kwaliteit (afhankelijk van de toe te kennen functie). Deze doelstelling zal echter pas op de zeer lange termijn worden gerealiseerd. Bij de uitvoering van rivierverruimingsprojecten wordt als tussendoelstelling gestreefd naar het realiseren van het herverontreinigingsniveau. In situaties waarbij de BGW voor een bepaalde functie hogere gehalten toestaat, of in de situaties waarbij het realiseren van het herverontreinigingsniveau niet kosteneffectief wordt geacht, kan van deze tussendoelstelling worden afgeweken.

Wanneer bij grondverzet grond vrijkomt wordt in het Actief Bodembeheer Rijntakken een gebiedsgerichte bestemming gekozen die is afgeleid van de Ladder van Lansink. Dit houdt in;

1. Bodem blijft bodem: het materiaal wordt ter plaatse toegepast,
2. Bodem wordt bouwstof: aanleg van binnen- en buitendijkse werken,
3. Hergebruik na bewerking: bijvoorbeeld door afscheiden van de zandfractie,
4. Bergen in putten: opvullen van bestaande dan wel in dit kader aangelegde winputten van delfstoffen,
5. Storten in stortplaats: afvoer naar specifiek ingerichte baggerspeciedepots, meestal buiten het gebied gelegen.

2.2.5 Toekomstige ontwikkelingen

WEVER

Als aansluiting op het BEVER-traject is het project WEVER in het leven geroepen. Het projectplan WEVER is inmiddels (eind februari 2002) vastgesteld door de Stuurgroep waterbodems (Stuwabo). Binnen twee maanden na de start van het project WEVER dient duidelijk te zijn of er voor waterbodems aanleiding is om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed. Op basis hiervan wordt door de Stuwabo besloten of met de werkzaamheden binnen WEVER wordt doorgegaan.

2.3 Spectrum van taken en bevoegdheden rond grondverzet

Het ABR en ABM zijn opgesteld door de regionale directies van Rijkswaterstaat en de betrokken provincies. Het ministerie van VROM heeft als toetsende partij invloed gehad op de inhoud van de beleidsregels.

In het uitvoeringstraject zijn het met name de Regionale directies en de Provincies, die vanuit verschillende kader betrokken zijn bij de uitvoering van rivierverschuimingsprojecten. In onderstaande tabel is hiervan een overzicht opgenomen.

Tabel 1 Overzicht bevoegdheden

<i>Organisatie</i>	<i>Formele bevoegdheid ten aanzien van grondverzet</i>	<i>Overige rol</i>
Rijkswaterstaat (Regionale directies)	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag Wet bodembescherming (Wbb)¹ • Bevoegd gezag Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO)² 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiatiefnemer en uitvoerder rivierverschuimingsprojecten • Bevoegd gezag Rivierenwet
Ministerie van VROM	<ul style="list-style-type: none"> • Toetsen van de milieuregels uit het ABR / ABM 	
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag ontgrondingenwet³ • Bevoegd gezag Wet Milieubeheer (Wm)⁴ 	
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag Bouwstoffenbesluit⁵ 	

1. De Wet bodembescherming vormt het kader voor de sanering van een geval van bodemverontreiniging. Voor de uitvoering van rivierverschuimingsprojecten, zal in de situaties waarbij ernstig verontreinigde grond wordt verplaatst een saneringsplan moeten worden opgesteld en moeten worden goedgekeurd door het bevoegd gezag Wbb.
2. Voor de toepassing van klasse 2 tot en met klasse 4 specie, dient conform de WVO vergunning te worden aangevraagd bij het bevoegd gezag.
3. Voor de aanleg van bergingsputten (in combinatie met de winning van delfstoffen) is een vergunning noodzakelijk in het kader van de Ontgrondingenwet.
4. Voor de verwerkingsoptie 'bodem blijft bodem' dient een ontheffing in het kader van de Wm te worden aangevraagd (ontheffing stortverbod)
5. Voor de toepassing van grond als bouwstof is het Bouwstoffenbesluit van toepassing.

3 Beleidsanalyse

Het actief bodembeheer in het rivierbed wordt ingegeven door de noodzaak het risico van overstromingen te verkleinen. Het vergroten van de veiligheid is de drijfveer van het project 'Ruimte voor de Rivier'. Over de doelstellingen van de beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' (vergroten veiligheid) bestaat maatschappelijk, na de hoogwaterperiodes in de jaren negentig, groot draagvlak. De wijze waarop de veiligheid moet worden vergroot (door middel van rivierverruiming) is vastgelegd in verschillende beleidsstukken en hierover bestaat zowel politiek als ambtelijk overeenstemming. De noodzaak om een verlaging van de uiterwaarden te realiseren wordt binnen het project 'Stromende Grond' dan ook niet ter discussie gesteld, maar als uitgangspunt genomen.

In deze beleidsanalyse wordt ingegaan op de wijze waarop het actief bodembeheer voor de Rijntakken en Maas tot stand is gekomen en wordt de inhoud van het beleid geanalyseerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van knelpunten.

3.1 Het beleidsproces

Nadat duidelijk was dat bij de uitvoering van rivierverruimingsprojecten grote hoeveelheden verontreinigde grond zouden vrijkomen, is de problematiek op Rijksniveau erkend. Om hieraan tegemoet te komen is een algemene beleidslijn opgesteld (Actief bodembeheer rivierbed). De daadwerkelijke uitwerking van het beleid is overgelaten aan de regionale directies van Rijkswaterstaat. Het delegeren van de beleidsverantwoordelijkheid ten aanzien van het omgaan met verontreinigde grond in het rivierbed is van invloed geweest op de inhoud van het huidige beleid. Binnen de bevoegdheid van deze regio's was feitelijk alleen een oplossing van het 'grondstromenprobleem' binnen de bestaande nationale beleidskaders mogelijk. Het afwegen van belangen en stellen van prioriteiten, hetgeen onvermijdelijk lijkt bij een omvangrijke operatie als 'Ruimte voor Rivier', is op dit niveau niet uitgevoerd.

Conclusie 1. Het project 'Stromende Grond' analyseert de totstandkoming van de huidige regels omtrent vrijkomen en toepassen van (verontreinigde) grond in het rivierbed. Deze regels zijn op regionaal niveau uitgewerkt. Dit impliceert dat bij het zoeken naar oplossingen slechts beperkte bewegingsruimte (binnen bestaand beleid) mogelijk is geweest.

Binnen de regionale directies van Rijkswaterstaat is het actief bodembeheer Rijntakken en Maas in de afgelopen drie jaar ontwikkeld. Dit lijkt een omvangrijke periode, maar dat valt mee als de ontwikkeling van het actief bodembeheer (voor landbodembodem) en BEVER in ogenschouw worden genomen. Binnen een relatief korte termijn moest er een oplossing gevonden worden voor het probleem van diffuus verontreinigde grond in het rivierbed. Daarbij is logischerwijs de insteek gekozen om aan te sluiten bij bestaand beleid of beleidsontwikkelingen. Het realiseren van nieuwe wetenschappelijke inzichten of het ontwikkelen van een nieuw beleid zou aanzienlijk meer tijd gaan kosten dan de periode waarbinnen het ABR/ABM nu tot stand is gekomen.

Conclusie 2. De uitvoering van de inrichtingsmaatregelen in het kader van 'Ruimte voor Rivieren' heeft feitelijk de agenda bepaald voor de ontwikkeling van ABR/ABM. Door de druk bestond niet de mogelijkheid nieuwe inzichten te verwerven of nieuw beleid te ontwikkelen, maar moest gezocht worden naar oplossingen binnen bestaande beleidskaders.

3.2 Inhoud van het beleid

Zoals hiervoor is geschetst, hebben het niveau waarop het ABR en ABM zijn uitgewerkt en de tijdsdruk ertoe bijgedragen dat bij het beleid zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij het bestaande wettelijk kader en beleid. Net als bij de cadmiumproblematiek van de Kempen, is ook nu weer gebleken dat het bodembeleid onvoldoende is uitgerust of barrières opwerpt voor het beheer van grootschalige diffuus verontreinigde gebieden. Verschillende factoren dragen hieraan bij:

1. Samenhang binnen de wet- en regelgeving

De Wet bodembescherming is primair opgezet vanuit de saneringsgedachte. Dit betekent dat de aanpak van lokale gevallen van bodemverontreiniging met de Wet wordt gefaciliteerd. In de laatste jaren is er weliswaar een groeiend besef dat er situaties voorkomen waarbij een eenzijdige benadering vanuit het saneringsspoor niet mogelijk is, maar dit heeft niet geleid tot een doorvertaling in de wetgeving. De invulling van het bodembeheer (voor diffuus verontreinigde gebieden) en de afstemming met het preventieve spoor en het saneringsspoor dient op landelijk niveau nog verder gestalte te krijgen. Bij het ministerie van VROM is men zich bewust van deze problematiek, hetgeen onder andere blijkt uit het stilleggen van de ontwikkeling van de Richtlijn Bodemkwaliteitskaarten (een van de instrumenten voor de uitvoering van actief bodembeheer), in afwachting van een beter gedefinieerd breed beleidskader.

De bovengeschetst problematiek is terug te zien in de ontwikkeling van het ABR / ABM. In het voorontwerp van beide beleidsstukken is qua aanpak de insteek van het bodembeheer gekozen. Dit hield in dat niet over sanering werd gesproken, maar over bodembeheer met als onderdeel het herschikken en hergebruik van grond binnen een diffuus verontreinigd gebied. In het huidige ontwerp ABR en ABM is de toonzetting gewijzigd. Ingegeven door een grotere 'juridische robuustheid' is aansluiting gezocht bij het saneringsspoor. Dit betekent dat gesproken wordt over afstemming met het bodemsaneringsbeleid en het realiseren van saneringsdoelstellingen bij de uitvoering van rivierverruimingsprojecten.

Conclusie 3. De positionering van het actief bodembeheer in het rivierbed ten opzichte van het sanerings- en beheerspoor uit het bodembeleid vormt een dilemma. Hoewel een beheersmatige aanpak voor de hand ligt, is gezien de juridische robuustheid ervoor gekozen aan te sluiten bij het saneringsspoor.

2. Scheiding bodembeleid en waterbodembeleid

De uiterwaarden vallen onder het regime van de Vierde Nota Waterhuishouding. Dit betekent dat formeel sprake is van een waterbodem en dat vrijkomend materiaal valt onder de terminologie 'baggerspecie'.

Binnen het werkveld van de landbodem is beleidsvernieuwing bodemsanering doorgevoerd en is actief bodembeheer ontwikkeld. Dit biedt voor de landbodem het kader en de instrumenten om bodemverontreiniging meer functiegericht te benaderen. Het gedachtegoed dat voor de landbodem is ontwikkeld, is echter niet (expliciet) van toepassing verklaard voor de waterbodem. Dit betekent dat het actief bodembeheer voor het rivierbed anticipeert op een landelijk nog uit te voeren analyse waarin wordt beoordeeld in hoeverre de nieuwe inzichten binnen het bodembeleid van toepassing kunnen zijn op waterbodems. Omdat sprake is van ander milieucondities, waarin

andere processen optreden en er bovendien sprake is van een grote dynamiek, staat de uitkomst van deze analyse niet bij voorbaat vast.

Conclusie 4. Het ABR en ABM zijn gestoeld op het nieuwe bodemsaneringsbeleid voor landbodems. Het anticipeert daarmee op de uitkomst van een nog uit te voeren analyse van de vraag of het BEVER-gedachtegoed ook voor waterbodems van toepassing is.

3. Normen versus risico's

Binnen het bestaande bodembeleid is de laatste jaren een ontwikkeling doorgemaakt van een normgestuurd beleid naar een meer risicogericht beleid. De BGW's (normen voor specifieke vormen van bodemgebruik) vormen een uitvloeisel van deze trend. Ondanks het veranderde denkkader ligt er ten aanzien van grond waarin de interventiewaarde wordt overschreden nog een belangrijk knelpunt. Binnen het huidige bodembeleid wordt een interventiewaarde-overschrijding geïnterpreteerd als een ernstige verontreiniging, hetgeen per definitie inhoudt dat geen hergebruik mogelijk is.

Bij de uitvoering van rivierverruimingsprojecten zal een grote hoeveelheid ernstig verontreinigde grond vrijkomen. Bij het bestaande bodembeleid kan deze grond alleen gereinigd of gestort worden. De vraag dringt zich hierbij op of een dergelijke stringente benadering van, als ernstig verontreinigd geclassificeerde grond, vanuit een risicoperspectief noodzakelijk is. Door de vaak beperkt biologische beschikbaarheid van metalen en het beoogde bodemgebruik is het de vraag of grond, waarin de interventiewaarde wordt overschreden, daadwerkelijk zal leiden tot (ecologische) risico's.

3.3 Uitvoerbaarheid van het beleid

De oplossing die binnen het ABR/ABM is gekozen, is beschreven in paragraaf 2.2.4. Uit interviews blijkt dat onder de beleidsverantwoordelijken binnen Rijkswaterstaat, Ministerie van LNV en VROM en de betrokken provincies een ruime mate van consensus bestaat over de inhoud van het beleid. Dit is begrijpelijk omdat het gevoel bestaat dat binnen de ruimte van het huidige bodembeleid de oplossing is gevonden voor het 'grondstromenprobleem' binnen de uiterwaarden. Uit de omgevingsanalyse blijkt echter dat partijen die vanuit een andere invalshoek naar de problematiek kijken niet altijd een positief beeld hebben van de gekozen oplossing. De uitvoerbaarheid van het beleid staat derhalve ter discussie.

Vergunningverlening/handhaving

Een reëel knelpunt bij de uitvoering van het ABR/ABM is de verwerking van grond en dan met name het verkrijgen van de benodigde vergunningen. Bij elk van de toepassingen, zoals gedefinieerd in het ABR/ABM (bodem blijft bodem, bodem wordt bouwstof, etc; zie paragraaf 2.2.4) dienen één of meerdere vergunningen te worden aangevraagd in het kader van de Wm, Wbb of Wvo. Voor elke verwerkingsoptie geldt een set van milieuhygiënische eisen en randvoorwaarden waaraan de optie moet voldoen. In het ABR wordt erkend dat het antwoord op de vraag of voor een concrete situatie een vergunning wordt verleend, afhangt van de adviezen van juridische adviseurs en de door de belanghebbenden ingebrachte zienswijzen.

Conclusie 5. Het is nog onduidelijk of alle, in het ABR/ABM genoemde verwerkingsopties voor vrijkomende grond vergunbaar zijn. Indien dit in concrete situaties voor één of meerdere opties niet het geval blijkt te zijn, dan vormt dat een belangrijk afbreukrisico voor het beleid.

Realiseren van bergingsputten

Het realiseren van voldoende bergingscapaciteit vormt een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van de beleidsregels. De bergingsputten vormen de enige optie om vrijkomende ernstig verontreinigde grond ‘toe te passen’. Het ABR en ABM hebben echter geen invloed op de afweging óf delfstoffenwinning en dus het realiseren van bergingscapaciteit plaatsvindt. Momenteel leven er nog veel vragen bij zandwinnende industrie over de haalbaarheid van zandwinning in de uiterwaarden [ref. 18]. Met name de kosten die gepaard gaan met bodemonderzoek vormen voor de bedrijfstak een bezwaarpunt.

Conclusie 6. Bij de uitvoering van de beleidsregels is sprake van een grote afhankelijkheid van het realiseren van voldoende bergingscapaciteit. De winning van zand en daarmee het realiseren van bergingsputten wordt aangestuurd vanuit een ander beleidsterrein (delfstoffenwinning) met als risico dat de noodzakelijke bergingscapaciteit niet of niet tijdig wordt gerealiseerd.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De belangrijkste conclusie van het voorliggend rapport zijn hieronder kort weergegeven:

- 1 Het project ‘Stromende Grond’ analyseert de totstandkoming van de huidige regels omtrent vrijkomen en toepassen van (verontreinigde) grond in het rivierbed. Deze regels zijn op regionaal niveau uitgewerkt. Dit impliceert dat bij het zoeken naar oplossingen slechts beperkte bewegingsruimte (binnen bestaand beleid) mogelijk is geweest.
- 2 De uitvoering van de inrichtingsmaatregelen in het kader van ‘Ruimte voor Rivieren’ heeft feitelijk de agenda bepaald voor de ontwikkeling van ABR/ABM. Door de druk bestond niet de mogelijkheid nieuwe inzichten te verwerven of nieuw beleid te ontwikkelen, maar moest gezocht worden naar oplossingen binnen bestaande beleidskaders.
- 3 De positionering van het actief bodembeheer in het rivierbed ten opzichte van het sanerings- en beheerspoor uit het bodembeleid vormt een dilemma. Hoewel een beheersmatige aanpak voor de hand ligt, is gezien de juridische robuustheid ervoor gekozen aan te sluiten bij het saneringsspoor.
- 4 Het ABR en ABM zijn gestoeld op het nieuwe bodemsaneringsbeleid voor landbodems. Het anticipeert daarmee op de uitkomst van een nog uit te voeren analyse van de vraag of het BEVER-gedachtegoed ook voor waterbodems van toepassing is.
- 5 Het is nog onduidelijk of alle, in het ABR/ABM genoemde verwerkingsopties voor vrijkomende grond vergunbaar zijn. Indien dit in concrete situaties voor één of meerdere opties niet het geval blijkt te zijn, dan vormt dat een belangrijk afbreukrisico voor het beleid.
- 6 Bij de uitvoering van de beleidsregels is sprake van een grote afhankelijkheid van het realiseren van voldoende bergingscapaciteit. De winning van zand en daarmee het realiseren van bergingsputten wordt aangestuurd vanuit een ander beleidsterrein (delfstoffenwinning) met als risico dat de noodzakelijke bergingscapaciteit niet of niet tijdig wordt gerealiseerd.

De gezamenlijke conclusies roepen een beeld op dat met het ABR en ABM nadrukkelijk gestreefd is om het bodembeleid aan te laten sluiten bij de beleidsvelden ten aanzien van veiligheid, natuurontwikkeling en delfstoffenwinning. Binnen het bodembeleid zijn er echter al op het niveau van de regelgeving grote verschillen - qua perceptie en definitie - ten aanzien van zowel de problemen als de oplossingen. Daar komen nog de afstemming bij tussen regelgeving en uitvoering en de afstemming op elkaar van ongelijksoortige actoren. Al die problemen worden vooral zichtbaar als het tot uitvoering komt. Ze kunnen echter juist daardoor op het niveau van de generieke beleidsregels impliciet worden gelaten of worden vermeden.

Onderzocht moet worden of de beleidsregels, waarover inmiddels door de betrokken beleidsverantwoordelijken consensus bestaat, hebben geleid tot een schijnconsensus, waarbij juist extra problemen zichtbaar worden als het komt tot de uitvoering.

4.2 Visie op vervolg

De voorliggende beleidsanalyse vormt een onderdeel van deel 1 van het project ‘Stromende Grond’. Rekening houdend met de conclusies van de beleidsanalyse, zijn bij de invulling van fase 2 verschillende benaderingwijzen mogelijk:

1. Heranalyse van het beleid

In de voorliggende studie is geconcludeerd dat de beleidsontwikkeling rond het grondverzet in uiterwaarden binnen een beperkte bewegingsruimte en onder relatief grote tijdsdruk tot stand is gekomen. Het project Stromende Grond zou kunnen worden vervolgd door het probleem opnieuw te analyseren en oplossingen aan te dragen die minder gebonden zijn aan het bestaande bodembeleid, maar die gebaseerd zijn op een integrale belangenafweging. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat het milieu- / bodembelang ondergeschikt wordt gemaakt aan het belang van natuurontwikkeling. Verschillende scenario's zijn hierbij denkbaar. Deze studie kan aangeven waar kennishiaten zitten en hoe het beleid van de toekomst er uit zou kunnen zien. Bij deze benadering moet de doelstelling van het project ‘Stromende Grond’ wel worden herzien. Doordat het abstractieniveau van deze benadering, zal het niet op korte termijn bijdragen aan de verdere beleidsontwikkeling.

2. Prioriteren

In de voorliggende beleidsanalyse is geconstateerd dat er bij de uitvoering van rivierversuimingsprojecten diverse knepunten zijn te verwachten. Een mogelijk vervolg van het project zou kunnen zijn om de knelpunten verder uit te werken en in overleg met de betrokken instantie toewerken naar duidelijke keuzes.

3. Praktische uitwerking

Een derde benaderingswijze van het project is meer praktijkgericht. Geconstateerd is dat er beleidsmatig consensus bestaat, maar dat er op uitvoeringsniveau nog knelpunten worden geconstateerd. De vervolgfase van de studie zou zich verder kunnen richten op de gesignaleerde knelpunten. Een analyse van de knelpunten op uitvoeringsniveau en het aandragen van oplossingen kan wel bijdragen aan de verdere beleidsontwikkeling.

5 Literatuuroverzicht

- [1] Planologische Kernbeslissing Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, ministerie van VROM, Tweede Kamerstuk 27 578, nr 5 (2001-2002).
- [2] Beleidsnotitie Actief bodembeheer Rivierbed: omgaan met verontreinigd sediment in grote rivieren, ministerie van V&W, in samenwerking met VROM, LNV en IPO, 1998.
- [3] Beleidsregels Actief Bodembeheer Rijntakken (voorontwerp); de provincies Gelderland, Overijssel en Utrecht; Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland, februari 2001
- [4] Beleidsregels actief bodembeheer Maas (voorontwerp); de provincies Noord-Brabant, Gelderland en Limburg, Rijkswaterstaat directie Limburg en Zuiveringsschap Limburg.
- [5] Aquamarijn, Voorstel voor bijstelling voorontwerp-beleidsregels Actief Bodembeheer Maas en Rijn , regiegroep ABR, juni 2001.
- [6] Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen, ministerie van VROM, Staatsblad 1993, 616; Wijzigingsbesluit Staatsblad 1994, 871; Gewijzigd 1999, Staatsblad 427.
- [7] Kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid, Ministerie van VROM, Kamerstukken II, 1996/97, 25411, nr.1, 16 juni 1997 .
- [8] Nota Grond grondig bekeken, verantwoord omgaan met schone en verontreinigde grond, Projectgroep Grondstromen (VNG, IPO, VROM, LNV), aug. 1999.
- [9] Vrijstellingsregeling Grondverzet: Regeling van VROM, houdende de vrijstelling van bepaalde, op grond van het Bsb geldende eisen t.a.v. het gebruiken van licht verontreinigde grond als bodem, Ministeries van VROM en LNV, IPO en VNG, 10 sept. 1999.
- [10] Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming: Besluit, houdende regels met betrekking tot het op of in de bodem of in het oppervlaktewater gebruiken van bouwstoffen, Ministerie van VROM, ministerie van V&W, Staatsblad 567, jaargang 1995, 1 juli 1999 .
- [11] Eindrapport BEVER/UPR, Ministerie van VROM e.a., 21 sept. 2000
- [12] Advies hoge gehalten aan van nature voorkomende stoffen, TCB, 27 sept. 2000, TCB S52 (2000).
- [13] Beleidslijn inzake het nuttig toepassen van grond en baggerspecie met van nature verhoogde achtergrondconcentraties, Ministerie VROM en IPO, 18 dec. 2001 ingebracht in STUBO en STUWABO.
- [14] (Concept) Kabinetsstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering, Ministerie VROM, toegezonden aan EK en TK d.d. 16-1-2002
- [15] Beheersopties voor het rivierbed van Rijntakken en Maas nader beschouwd – Resultaten van een verkennende studie -, TNO-NITG / Quintens advies en management, oktober 2001.
- [16] Van trechter naar zeef, Afwegingsproces saneringsdoelstelling; Projectgroep Afwegingsproces saneringsdoelstelling; oktober 1999.
- [17] Kabinetsstandpunt Functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van bodemverontreiniging, Ministerie van VROM, januari 2000.
- [18] Verslag FODI werkbijeenkomst Actief bodembeheer en delfstoffenwinning; Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrien; 9-11-2001.