



Kabinetsstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering

Inhoudsopgave:

1. Inleiding
 - 1.1 Historie
 - 1.2 Kern van het nieuwe beleid en NMP3-doelstellingen
 - 1.3 Reikwijdte van het nieuwe bodemsaneringbeleid

2. De nieuwe saneringsdoelstellingen
 - 2.1. De nieuwe saneringsdoelstellingen voor immobiele verontreinigingen
 - 2.2. De nieuwe saneringsdoelstellingen voor mobiele verontreinigingen
 - 2.3. Rol van de bodemgebruikswaarden in het bodembeleid
 - 2.4. Gebiedsgericht afwijken nader ingevuld

3. De nieuwe wijze van financieren
 - 3.1. Participatief stelsel
 - 3.2. Programmatische aanpak en segmentering
 - 3.3. Stedelijk gebied
 - 3.4. Landelijk gebied
 - 3.5. Bedrijfsterreinen

4. Taken en bevoegdheden
 - 4.1. Programma's
 - 4.2. Uitbreiding aantal bevoegde overheden
 - 4.3. Regierol van de provincie
 - 4.4. Verandering van taken bevoegde overheden
 - 4.5. Decentralisatie, financiële verantwoording en rol van het Rijk
 - 4.6. Monitoring: bewaking van de voortgang en de kwaliteit

5. Financiële consequenties

6. Verbetering van de kwaliteit van de uitvoering

7. Wet- en regelgeving

Bijlage 1: samenvatting van vervolgactiviteiten

Bijlage 2: overzicht bodemsaneringsbudget 2002 t/m 2004

1. INLEIDING

1.1 Historie

Het bodemsaneringsbeleid is de afgelopen twintig jaar regelmatig vernieuwd om adequaat in te spelen op veranderende omstandigheden en inzichten. Bodemsanering werd aanvankelijk, toen de eerste gevallen van verontreinigde bodems twintig jaar geleden bekend werden, ingeschat als een beperkte operatie die het beste door de overheid kon worden uitgevoerd. Aangezien er steeds meer gevallen van bodemverontreiniging werden gesignaleerd dreigde de doelstelling om binnen één generatie de bodem gesaneerd te hebben, uit het zicht te raken. Weliswaar konden kosten achteraf door het Ministerie worden verhaald maar de langdurige juridische procedures die dit vereist zorgden ervoor dat deze extra geldstroom traag op gang kwam. Door invoering van de saneringsparagraaf in de Wet bodembescherming in 1994 werden veroorzakers en eigenaren explicieter en eerder aangesproken op hun verantwoordelijkheid om bij te dragen aan bodemsanering, waardoor een extra geldstroom vanuit de markt aangewend kon worden. De wijziging betekende dat de bevoegde overheden zelf vooraf een juridische analyse dienden te maken van de saneringssituatie. Dit heeft een positief effect gehad op de bewustwording bij marktpartijen om zich actief op te stellen ten aanzien van bodemsanering. Naast dit beoogde positieve effect leidde het echter ook tot een extra procedurele taak voor de bevoegde overheden die als complex werd ervaren. Tegelijkertijd werd bodemsanering maatschappelijk steeds meer erkend als een noodzakelijk onderdeel bij de voorbereiding van ruimtelijke ingrepen. Een te sectorale aanpak van bodemsanering met weinig oog voor de maatschappelijke context, de hoge kosten en de complexe regelgeving veroorzaakten maatschappelijke stagnatie en stagnatie in de bodemsanering en vormden daarmee een belangrijke impuls voor beleidsvernieuwing. In het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid van juni 1997 (Tweede Kamer, 1997/98, 25 411, nr. 1) is een analyse gemaakt van factoren die debet waren aan de stagnatie van de bodemsaneringsoperatie en is een ingrijpende koerswijziging aangekondigd, waarbij tevens tot 2010 extra gelden beschikbaar kwamen voor de uitvoering.

Eindrapport Bever

Deze koerswijziging heeft geleid tot een nieuwe aanpak van de bodemsanering die in september 2000 in het eindrapport Bever (BEleidsVERnieuwing bodemsanering) is beschreven. Deze nieuwe aanpak is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met partijen die betrokken zijn bij bodemsanering, zowel overheden als het bedrijfsleven. De nieuwe aanpak van bodemsanering is geplaatst binnen de context van het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Door de nadruk te leggen op het zoveel mogelijk aanhaken bij ruimtelijke en bedrijfsmatige initiatieven kan de bodemsaneringsoperatie gemakkelijker, goedkoper en dus sneller worden uitgevoerd. Inherent aan deze betere inbedding is dat het aansturen van de bodemsaneringsoperatie minder eenduidig is geworden, immers aanhaken betekent meer afhankelijkheid van maatschappelijke dynamiek. Het betrekken van andere partijen om mee te financieren kan leiden tot

grotere druk op de kosten voor bodemsanering en daarmee op de ambitie ten aanzien van de saneringsdoelstellingen. Om die reden zal moeten worden gewaarborgd dat het nieuwe bodemsaneringsbeleid een volwaardige plaats binnen de integrale afwegingskaders krijgt. Daarnaast zal veel nadruk liggen op verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van bodemsanering, waaronder toezicht en handhaving. Het eindrapport Bever is toegestuurd aan de Tweede Kamer en aan de in het kader van de Wet bodembescherming (Wbb) bevoegde overheden om hen zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de voorgestane koers van het nieuwe beleid (november 2000). In het eindrapport Bever zijn nadere acties geïnventariseerd. Enkele van deze acties zijn dermate essentieel voor het nieuwe beleid dat deze met spoed ter hand zijn genomen, zodat de resultaten in dit kabinetsstandpunt opgenomen kunnen worden. Dit betreft de invulling van de saneringsdoelstelling voor de ondergrond, de verdere invulling van het gebiedsgericht afwijken van de saneringsdoelstellingen en de bedrijvenregeling, waarin eenduidige afspraken met het bedrijfsleven zijn gemaakt over enerzijds de verplichting tot saneren en anderzijds de aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten van de sanering. Ook is er sinds het verschijnen van het eindrapport Bever meer nadruk komen te liggen op de kwaliteit van de uitvoering van bodemsanering zowel bij de bevoegde overheden als bij marktpartijen. Deze elementen van de beleidsvernieuwing zijn in dit kabinetsstandpunt opgenomen. Uiteraard zullen er ook in de toekomst nog aanvullende acties moeten worden ondernomen om de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van het nieuwe beleid nog verder te verbeteren: zo zal tegelijkertijd met het uitbrengen van dit kabinetsstandpunt een draagkrachtregeling voor bedrijven worden vormgegeven, zullen op het gebied van kwaliteitsborging nog verdere stappen worden gezet, zal nadere afstemming plaatsvinden tussen het bodemsaneringsbeleid (voor ernstig en urgente verontreinigde locaties) en het bodembeheer (voor niet-ernstig verontreinigde locaties) en zal bezien worden of en hoe deze beleidsvernieuwingen doorwerken in het beleid met betrekking tot waterbodems en verontreinigde bagger. Het nieuwe beleid zal aanzienlijke wijzigingen in wet- en regelgeving met zich meebrengen. In hoofdstuk 7 wordt daar nader op ingegaan. Het kabinet is van mening dat de meest essentiële elementen van het nieuwe bodemsaneringsbeleid nu gereed zijn en aan u voorgelegd kunnen worden.

1.2 Kern van het nieuwe beleid en NMP-doelstellingen

Met name het feit dat de meeste verontreinigingen in het milieu uiteindelijk (cumulatief) in land- en waterbodems terechtkomen maakt het denken in lange termijn effecten bij het compartiment bodem noodzakelijk. Vanwege het besef dat verontreinigingen in de bodem slechts tegen zeer hoge kosten weer opgeruimd kunnen worden is preventief beleid ontwikkeld voor vele beleidsterreinen zoals stoffen, producten, meststoffen, afval, lucht en water en ook voor de bodem zelf. Daar waar de bodem echter in het verleden verontreinigd is geraakt dient curatief saneringsbeleid te worden gevoerd. Het kabinet is van mening dat er meerdere redenen zijn om bodemsanering aan te pakken als een resultaatgerichte operatie die in een beperkte tijd tot afronding moet komen. Op de eerste plaats is de situatie dat bodemverontreiniging zich steeds verder verspreidt zowel milieuhygiënisch, maatschappelijk als financieel dermate onwenselijk dat maatregelen niet langer

uitgesteld dienen te worden dan verantwoord is. Op de tweede plaats is de druk op de beschikbare ruimte in Nederland zodanig groot dat niet getalmd moet worden met maatregelen die ervoor zorgen dat vervuilde bodems weer beschikbaar komen voor ruimtelijke ontwikkelingen. In het nieuwe beleid staan de NMP-doelstellingen om bodemsanering aan te sturen als een in de tijd eindige operatie dan ook centraal:

1. De omvang van de ernstige bodemverontreiniging moet vóór 2005 landsdekkend in kaart zijn gebracht.
2. Als onderdeel daarvan wordt gestreefd naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in 2023. Daartoe moet de bodem geschikt worden gemaakt voor het gebruik dat maatschappelijk gewenst is, wat betekent dat urgent te saneren, ernstig verontreinigde bodems zijn gesaneerd of, indien sanering (nog) niet opportuun is, beheerd. Verspreiding van bestaande verontreiniging moet worden voorkomen ten einde de veiligheid van mensen te waarborgen en ter bescherming van ecosystemen nu en in de toekomst. Ten aanzien van nieuwe verontreinigingen, dat wil zeggen ontstaan sinds 1987, blijft het bestaande zorgplichtartikel onverminderd van toepassing.

De bevoegde overheden zullen in 2004 gezamenlijk een beeld verstrekken van de ernstig verontreinigde locaties in Nederland. Dit landsdekkend beeld geeft een basis voor de planning van de werkvoorraad van de bodemsaneringsoperatie en de financiën die hiermee gemoeid zijn. De werkvoorraad vormt de basis voor de toekenning van middelen op 1 januari 2005 (zie paragraaf 3.2.). Tevens zal deze inventarisatie de infrastructuur opleveren om te komen tot een landsdekkend beeld van de gehele bodemkwaliteit in Nederland, dus ook de niet-ernstig verontreinigde locaties en de schone gebieden. Met een dergelijk landsdekkend beeld kan informatie worden verschaft aan overheden, bedrijven en burgers over de kwaliteit van de bodem op een bepaalde locatie om beslissingen over ruimtelijke ingrepen te faciliteren. Naar verwachting zal de informatie gedetailleerder zijn voor locaties waar daadwerkelijk sprake is van ernstige bodemverontreiniging en globaler voor schone of niet-ernstige verontreinigde bodems. De bevoegde overheden hebben afspraken gemaakt om te zorgen dat de verzameling en de verwerking van de informatie die nodig is voor het landsdekkend beeld op elkaar worden afgestemd. Ter ondersteuning hiervan zal eind 2001 een ministeriële circulaire uitgebracht worden.

Aangezien het gebrek aan ruimte in Nederland het meervoudig ruimtegebruik naar verwachting zal stimuleren zal worden bezien of een kadaster voor de ondergrond een nuttige aanvulling kan zijn voor het landsdekkend beeld.

Om de aansturing vorm te geven wordt een groot aantal beleidswijzigingen voorgesteld, waaronder nieuwe saneringsdoelstellingen, een programmatische aanpak onder provinciale regie, het verdelen van de bodemsaneringsoperatie in segmenten, een nieuwe taakverdeling tussen de bevoegde overheden, een nieuwe financieringsconstructie en een verbetering van de bodemsaneringsoperatie

1.3. Reikwijdte van de beleidsvernieuwing

De beleidsvernieuwing bodemsanering heeft betrekking op historische bodemverontreiniging van landbodems, dat wil zeggen verontreinigingen die ontstaan zijn voor 1987. Het bestaande preventieve beleid inclusief het beleid ten aanzien van verontreinigingen die sinds 1987 zijn ontstaan blijft gehandhaafd. Beide beleidsonderdelen zijn gebaseerd op het voorzorgprincipe. 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. Verder zijn zij voornemens om de wettelijke regeling voor de kwaliteitsborging van bodemintermediairs (zie hoofdstuk 6 van dit kabinetsstandpunt) uit te werken voor zowel de land- als de waterbodemsector.

2. DE NIEUWE SANERINGSDOELSTELLINGEN

Vooruitlopend op dit kabinetsstandpunt is reeds in januari 2000 het kabinetsstandpunt 'functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van bodemverontreiniging' in de Tweede Kamer behandeld (januari 2001).

Onderscheid is aangebracht tussen situaties met immobiele verontreiniging in de bovengrond en situaties met mobiele verontreiniging in het grondwater. Voor beide situaties zijn nieuwe doelstellingen geformuleerd, die sindsdien een nadere invulling hebben gekregen.

2.1. De nieuwe saneringsdoelstelling voor immobiele verontreinigingen

Voor locaties waar sprake is van verontreiniging in de bovengrond die zich niet verspreidt (immobiel) wordt de mogelijkheid gegeven om functiegericht te saneren. Het milieurendement zal met deze aanpak groter worden: functiegericht saneren zal in de meeste gevallen goedkoper zijn dan multifunctioneel saneren, waardoor er, met hetzelfde rijksbudget, meer verontreinigde locaties kunnen worden aangepakt. Deze versnelling van de aanpak van ernstige bodemverontreiniging weegt zwaarder dan het feit dat een multifunctionele aanpak voor een specifieke locatie in principe de meest duurzame vorm van saneren is. Functiegericht saneren kan ook andere voordelen hebben boven multifunctioneel saneren. Multifunctioneel saneren heeft namelijk soms ongewenste effecten op andere milieuaspecten: er moet bijvoorbeeld veel verontreinigde grond worden afgevoerd en gestort wat onder andere extra energiegebruik en ruimtegebruik (opslag- en stortcapaciteit) met zich mee brengt. Het

kabinet is van mening dat er bij de bovengrond in geval van functiegericht saneren een zorgvuldige afweging gemaakt dient te worden tussen risico's en kosten, waarbij er voldoende garanties zijn om de veiligheid voor mens en milieu te garanderen. Door de introductie van de landelijke bodemgebruikswaarden (BGW), de waarde die aangeeft welke kwaliteit de leeflaag na sanering moet hebben en door ook de gewenste dikte en de constructie van de leeflaag vast te leggen wordt een duurzame oplossing gecreëerd, die controleerbaar en handhaafbaar is en voldoende garantie geeft op veiligheid op de lange termijn. Dit laat onverlet dat bij locaties waar het uit het oogpunt van milieurendement mogelijk is om verdergaand te saneren dan tot de BGW de bevoegde overheden in hun bodembeleid kunnen aangeven dit na te streven. Wanneer door derden wordt gesaneerd zal de bevoegde overheid op basis van het eigen beleid en de omstandigheden van het geval een saneringsresultaat kunnen verlangen dat verder gaat dan de BGW. De overheid mag op grond van de wettelijke saneringsdoelstelling van de saneerder verlangen dat de nazorg zoveel mogelijk wordt beperkt. Wanneer door een extra inspanning van de saneerder de noodzaak tot nazorg kan worden opgeheven is het redelijk dat die inspanning ook wordt gevraagd. Door de noodzaak tot nazorg op te heffen wordt elke belemmering tot functieverandering in de toekomst tevens opgeheven.

Voor de functie "wonen met tuin" en "intensief gebruikt groen" en de functie "extensief gebruikt groen" zijn inmiddels BGW's opgesteld voor 8 metalen en PAK's. Voor "natuur en landbouw" worden in 2003 BGW's opgesteld. Voor waterbodems wordt een verkenning uitgevoerd naar de bruikbaarheid van BGW's. Voor de functie "verharding en afdichting" is geen BGW nodig, immers de risico's worden afdoende voorkomen door de isolerende laag van verharding en verspreiding treedt niet op (het betreft immers immobiele verontreinigingen).

2.2. De nieuwe saneringsdoelstelling voor mobiele verontreinigingen

Bij mobiele verontreiniging in de ondergrond (grondwater) is een functiegerichte aanpak niet mogelijk en niet gewenst. Er vindt immers nog voortdurend verspreiding van verontreiniging plaats waardoor locatiespecifieke functietoekenning per definitie niet mogelijk is. Eenmaal ontstane verontreinigingen laten zich vaak niet of tegen zeer hoge kosten stoppen of weer ongedaan maken. Uit milieuhygiënisch oogpunt zou dan ook alles in het werk gesteld moeten worden om verontreiniging in het grondwater zoveel mogelijk weg te halen, zowel de bron als de pluim. In de praktijk is dit echter soms niet haalbaar. In situaties waarbij de bron niet bereikbaar is (diep of onder bebouwing) of de schade en de kosten van ingrepen niet opwegen tegen het milieueffect moet gezocht worden naar een andere oplossing die milieuhygiënisch verantwoord is. De nieuwe doelstelling voor mobiele verontreiniging zal dientengevolge niet een eenduidige waarde zijn, zoals bij de BGW voor de immobiele verontreinigingen het geval is, maar de resultante dienen te zijn van een zorgvuldig en transparant afwegingsproces, waarbij het streven naar een zo laag mogelijke restconcentratie en -volume het belangrijkste uitgangspunt dient te zijn. Overwegingen hiervoor zijn de bescherming van het diepe grondwater maar ook het minimaliseren van langdurige nazorg, waarmee tevens langdurige administratieve lasten gemoeid zijn en risico's in de toekomst niet geheel uit te sluiten zijn. Voor afbreekbare stoffen is het bereiken van een stabiele eindsituatie een oplossing die een mogelijk alternatief vormt voor situaties waarin de volledige

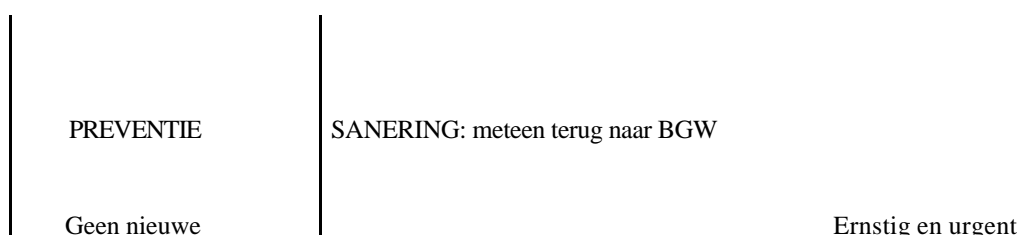
verwijdering van de verontreiniging teveel bezwaren kent. Bij een stabiele eindsituatie is er immers geen sprake meer van verspreiding. Voor niet-afbreekbare stoffen zal een stabiele eindsituatie vaak geen haalbaar einddoel zijn. Slechts isolatie, waarbij langdurige nazorg noodzakelijk is, kan dan een alternatief vormen voor volledige verwijdering. Er is een handreiking opgesteld met en voor de bevoegde overheden waarin stapsgewijs deze afwegingssystematiek wordt beschreven. De doelstellingen en afwegingscriteria uit deze handreiking zullen in een amvb worden opgenomen. De volledige verwijdering van de verontreiniging dient daarbij als referentie-scenario. Van dit scenario kan worden afgeweken aan de hand van vastgestelde criteria. De bevoegde overheid stelt met de initiatiefnemer gezamenlijk vast welke scenario's uitgewerkt dienen te worden teneinde de keuze voor een scenario te kunnen onderbouwen. De bevoegde overheid legt de saneringsdoelstelling in de beschikking op het saneringsplan vast. Er zullen drie categorieën oplossingen voor het saneren van mobiele verontreinigingen ontstaan:

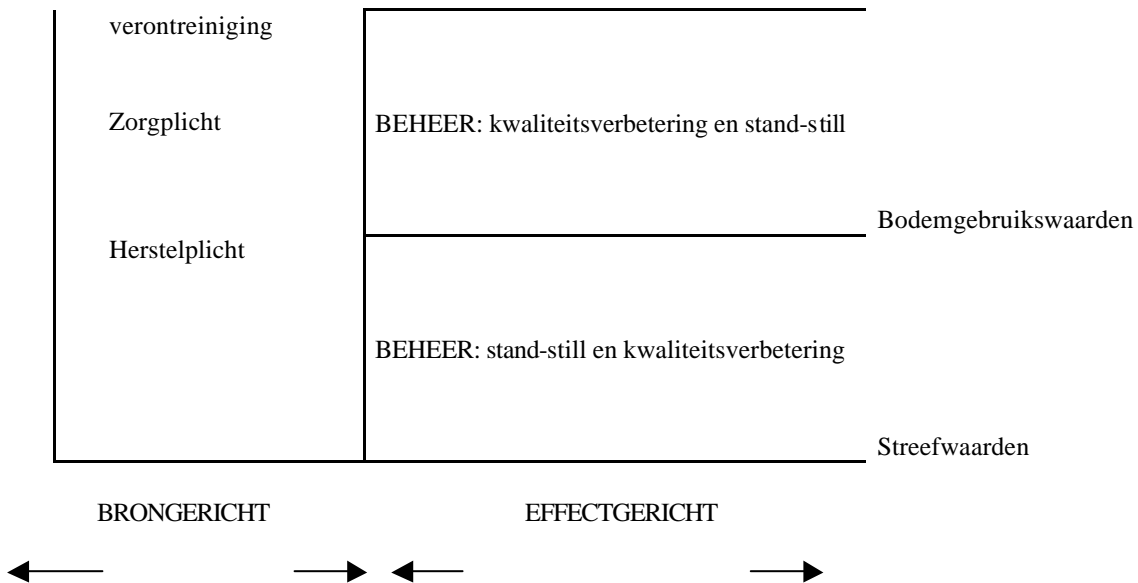
- de milieuhygiënisch meest gewenste variant, waarbij alle verontreiniging wordt weggehaald,
- een stabiele eindsituatie, waarbij niet alle verontreiniging wordt weggehaald, maar geen verdere verspreiding meer optreedt en
- een beheer- of isolatievariant indien een stabiele eindsituatie niet gecreëerd kan worden.

Nadere invulling van de afwegingssystematiek en de criteria zal de komende jaren plaatsvinden op basis van de ervaringen in de uitvoeringspraktijk.

2.3. De rol van de BGW's in het bodembeleid

De bodemgebruikswaarden vervullen 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. (indien er sprake is van mobiele verontreinigingen wordt een andere saneringsdoelstelling gehanteerd, zie paragraaf 2.2). De functies van de bodem worden regionaal en lokaal bepaald. In onderstaand schema wordt de relatie tussen het preventieve beleid, het saneringsbeleid en het bodembeheer weergegeven, alsmede de plek van de BGW's in de beleidsvelden sanering en beheer.





Het bovenstaande schema geeft de samenhang en overgang weer tussen de drie elementen van het bodembeleid. Preventief bodembeleid is niet gekoppeld aan de kwaliteit van de bodem. Het preventief bodembeleid is erop gericht nieuwe verontreiniging van de bodem te voorkomen. Het is brongericht. Wanneer onverhoopt toch verontreiniging optreedt geldt de herstelplicht. De verontreiniging moet onmiddellijk en volledig ongedaan worden gemaakt.

Bij sanering en beheer zijn de BGW's de kwaliteitsdoelstelling voor de bovengrond. De snelheid waarmee de BGW's dienen te worden bereikt verschilt. Bij sanering dienen de BGW's direct te worden bereikt; de wijze waarop deze doelstelling moet worden bereikt is geschetst in paragraaf 2.1. Bij beheer dient de bevoegde overheid aan te geven op welke wijze en op welke termijn de BGW's worden bereikt. Bodembeheer houdt ondermeer in 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 als mogelijk is wordt verbeterd door de maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek optimaal te benutten of door "groene" bodemsaneringstechnieken in te zetten. Aangezien in het stedelijk gebied doorgaans meer sprake is van dynamiek dan in het landelijke gebied zullen de mogelijkheden voor het actief nastreven van kwaliteitsverbetering in het stedelijk gebied naar verwachting groter zijn dan in het landelijke gebied.

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. Bij deze laatste voorwaarde is het wenselijk dat gemeenten (bevoegde overheid bij grondverzet op grond van de Vrijstellingsregeling grondverzet) en de provincie krachtens hun bodembeschermingsbeleid zoveel mogelijk aansluiten bij de BGW's. In de bodembeheerplannen geven de gemeenten aan hoe zij omgaan met situaties waarbij de kwaliteit van de ontvangende bodem niet voldoet aan de BGW die behoort bij de functie van de betreffende bodem (gebruiksbepalingen, 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. Indien de uitgangssituatie een betere kwaliteit is dan de BGW dient de bevoegde overheid door stand-still-beleid die betere kwaliteit zeker te stellen. Dit zal de bevoegde overheid vastleggen in haar beleid.

Nadere afstemming tussen de BGW's en de andere bodemnormen zal in 2002 plaatsvinden om de integraliteit van het normenbouwwerk te vergroten.

2.4. Gebiedsgericht afwijken nader ingevuld

In het kabinetsstandpunt "functiegericht en kosteneffectief saneren" werd de mogelijkheid gegeven om tijdelijk gebiedsgericht af te wijken van de BGW's, vanwege verwachte problemen in de uitvoeringspraktijk. Inmiddels is geïnventariseerd om welke situaties het gaat en zijn hiervoor oplossingen geformuleerd. Hiermee is dus invulling gegeven aan het gebiedsgericht afwijken. Voor de volgende twee situaties is het beleid nader geformuleerd:

1. Bij grootschalige diffuse ernstige verontreinigingen die in een specifieke dunne (minder dan 1 meter) laag aangetroffen worden kan in specifieke situaties volstaan worden met het vervangen van die laag in plaats van de standaard 1 meter. De bevoegde overheid dient dit vast te leggen in haar beleid.
2. Bij ernstige verontreinigingen waarbij er geen sprake is van urgentie en bovendien geen dynamiek in de omgeving te verwachten is kan bij bouwwerkzaamheden volstaan worden met een deelsanering.

In onderstaande kaders zijn deze twee situaties beschreven. Ze geven invulling aan het gebiedsgericht afwijken.

Zowel in vele binnensteden alsook in gebieden buiten de stedelijke kernen die in het verre verleden zijn opgehoogd met verontreinigde grond en afval (toemaakdekken) is er sprake van grootschalige, diffuse immobiele verontreiniging, waarvan de ernst inmiddels door een uiteenlopend gebruik van plek tot plek erg kan variëren. Met name is de bodem verontreinigd met immobiele verontreinigingen zoals lood en PAK's en soms ook koper en zink tot zelfs boven de interventiewaarde. Deze verontreiniging bevindt zich meestal in een laag van minder dan een meter dikte. In de laag daaronder zijn de concentraties verontreinigende stoffen aanzienlijk lager, maar vaak nog wel boven de BGW voor de meest gevoelige functie. De standaard saneringsdoelstelling voor deze situatie is het aanbrengen van een leeflaag met grond van BGW-kwaliteit met een dikte van 1 meter (minimaal 0,5 en maximaal 1,5 m). Het vervangen van de dieper liggende licht verontreinigde grond door grond van BGW-kwaliteit is vaak, vanwege de grote hoeveelheid grond die daarmee gemoeid is, erg duur in verhouding tot de milieuwinst die daarmee geboekt wordt. In dit soort situaties kan volstaan worden met het vervangen van een laag grond die minder dik is dan 1 meter waardoor een laag licht-verontreinigde grond boven de BGW achterblijft. Daartoe dient de bevoegde overheid in een bodembeleidsplan/bodembeheersplan de locatie en de dikte van deze laag vast te leggen, de kwaliteit van de laag daaronder te duiden en aan te geven hoe bij saneringen hiermee omgegaan wordt. Bij locatiespecifieke saneringsplannen kan dan een van de standaarddikte afwijkende aanpak worden voorgeschreven, gebaseerd op het eerder vastgestelde beleid.

Bij bouwwerkzaamheden doet de gelegenheid zich voor om werk te maken van het verbeteren van de bodemkwaliteit, met name indien er sprake is van overschrijding van de interventiewaarde. Ten gevolge van de Woningwet dient een bouwaanvraag, indien er (vermoeden dan wel) sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, aangehouden te worden. Deze aanhouding vervalt indien het bevoegd gezag heeft ingestemd met een saneringsplan. Dit kan in de praktijk echter neerkomen op het saneren van een enkele dynamische locatie in een overigens statisch gebied, waardoor er sprake is van een "postzegelsanering". Indien de inschatting van de bevoegde overheid is dat in de loop der tijd meerdere van deze locaties op de schop zullen

gaan kan dit een begin zijn van een voortschrijdende verbetering in een gebied en als zodanig een wenselijke trend zetten. Als echter de inschatting is dat het bij deze ene gesaneerde locatie blijft dan is het de vraag of een dergelijke postzegelsanering een wezenlijke bijdrage levert aan bodemkwaliteitsverbetering. In dit soort situaties kan volstaan worden met de sanering van de bouwlocatie zelf en beheersing van de overige verontreinigingen. Daar waar sprake is van urgent te saneren verontreinigingen, wordt ook bij "postzegelsituaties" uiteraard gesaneerd.

3. NIEUWE WIJZE VAN FINANCIEREN

3.1 Het participatief stelsel

Het huidige bijdragestelsel dat gebaseerd is op een sterke scheiding tussen overheidsgefinancierde saneringen enerzijds en geheel door marktpartijen gefinancierde saneringen anderzijds, wordt vervangen door een zogenaamd participatief stelsel. Door bodemsanering zoveel mogelijk aan te laten haken bij maatschappelijke dynamiek in de diverse segmenten ontstaan er meer partijen die belang hebben bij bodemsanering. Naast de veroorzakers en de (milieu-)overheid worden partijen als grondeigenaren, grondgebruikers, terreinbeheerders en toekomstige gebruikers zoals projectontwikkelaars meer dan voorheen betrokken. Het kabinet gaat ervan uit dat deze partijen naar rato van hun belang en hun verantwoordelijkheid bijdragen aan de oplossing van de problematiek. Het beginsel "de vervuiler betaalt" blijft overeind, maar wordt aangevuld met het principe "de belanghebbende betaalt mee".

De rol van de rijksoverheid verandert hiermee van "vangnet indien private partijen juridisch niet aanspreekbaar zijn" naar één van de partijen die een belang heeft in het oplossen van de erfenisproblematiek van ernstige bodemverontreiniging. De overheid houdt niet meer de "hand op de knip" tot het echt niet meer anders kan (het vangnet-model), maar besteedt het geld actief en bewust waar het effectief is om de doelstellingen te bereiken. Uiteraard blijft de overheid ook verantwoordelijk voor het aanpakken van de statische gevallen, waarbij het niet mogelijk is om aan te haken bij dynamiek. Dit vergt een wijziging van de rol van de overheid: naast het behartigen van het sectorale milieubelang ook het meedenken bij de integrale aanpak van projecten.

3.2. Segmentering en programmatische aanpak

Om bodemsanering zo goed mogelijk aan te haken bij de ruimtelijke plannen van overheden en private partijen worden verschillende segmenten onderscheiden in de bodemsaneringsoperatie, waarvan de drie belangrijkste zijn: het stedelijke gebied, het landelijke gebied en in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen. De bodemsaneringsoperatie wordt in de nieuwe aanpak aangestuurd door middel van prestatie-afspraken, gebaseerd op 5-jaarlijkse programma's die door de bevoegde overheden worden opgesteld voor hun bevoegdheidsgebied. Omdat de mogelijkheden van medefinanciering en sturing per segment verschillend zijn, is met de bevoegde overheden afgesproken dat er per bevoegde overheid per segment een programma wordt opgesteld. De financiering sluit hierbij aan: er worden per programma gelden toegezegd voor de gehele periode van 5 jaar. Dit geeft de bevoegde overheden meer

zekerheid over een langere termijn en daarmee meer flexibiliteit in de uitvoering van de programma's dan de jaarlijkse planning en financiering die gebruikelijk was in het bodemsaneringsbeleid.

Iedere bevoegde overheid stelt in principe per segment een programma op. Dit is ingegeven vanuit het gezamenlijk gevoeld belang te komen tot een eenduidige verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In de praktijk kunnen bevoegde overheden vanwege efficiëntie-overwegingen kiezen voor een programma dat gezamenlijk met de binnen de provincie gelegen gemeenten wordt opgesteld voor een specifiek segment, zoals (een deel van) het landelijke gebied. In een dergelijke situatie regelen de bevoegde overheden door middel van onderlinge afspraken de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de formele grenzen die de Wbb stelt. Voor bedrijfsterreinen is het niet mogelijk om te programmeren omdat de aansturing vanuit de bedrijven zelf gebeurt (zie verder onder 3.5).

Naast de drie belangrijkste segmenten bestaat er nog een aantal specifieke afspraken die in het verleden zijn gemaakt met branches, grootsaneerders of met bevoegde overheden over omvangrijke gevallen. Voorbeelden hiervan zijn het convenant met betrekking tot de sanering van percelen die eigendom zijn van de Nederlandse spoorwegen. Ook voor staatseigendommen en voormalige gasfabrieksterreinen zijn specifieke afspraken gemaakt over programmering en financiering. Deze afspraken blijven tot 1 januari 2005 van kracht. Wel zal bij de aanvang van de volgende vijfjaarstermijn op 1 januari 2005 worden bezien of deze specifieke afspraken ook voor de volgende periode gehandhaafd moeten worden.

3.3 Het stedelijke gebied

De gelden voor bodemsanering in het stedelijke gebied zijn onderdeel geworden van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (Grote Stedenbeleid GSB), waarmee de integratie tussen bodemsanering en andere fysieke ingrepen in de bodem als gevolg van stedelijke vernieuwing gestalte krijgt. Om een aantal redenen is de inbouw van de bodemsaneringsmodule in de Wet op de stedelijke vernieuwing (Wsv) voorsnog omgeven met aanvullende afspraken. Deze redenen hebben te maken met de aard en het doel van de bodemsaneringen en met de uitbreiding van taken bij rechtstreekse gemeenten. Bodemsanering is een eindige operatie; in 2023 dient de bodemverontreiniging in Nederland beheersd te zijn. De Wsv kent een dergelijk landelijk einddoel niet. Verder geldt dat bij bodemsanering naast dynamische locaties ook sprake is van statische locaties, waar geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn te verwachten. Dit vormt een vreemd element voor de Wsv, immers stedelijke vernieuwing richt zich per definitie op dynamische locaties. Om adequaat in te kunnen spelen op deze grote wijzigingen in wijze van programmeren en financieren is op 1 januari 2002 een moment voor de gemeenten ingelast om hun programma's aan te vullen met nog ontbrekende bodemsaneringslocaties en daarvoor, indien nodig, additionele gelden te ontvangen. Indien in 2004 gemeenten beschikken over een totaalbeeld van de omvang van de resterende bodemsaneringsoperatie in het stedelijke gebied, kunnen de bodemsaneringsgelden voor de periode 2005-2010 via een verdeelsleutel worden

toegekend, conform de systematiek van de Wsv. Door middel van de monitoring van de bodemsaneringsoperatie (zie paragraaf 4.6.) zal worden gevolgd of de operatie in het stedelijke gebied zodanig verloopt dat het NMP-doel om in 2023 de bodem beheerd te hebben bereikt zal worden. Om aan te sluiten bij de Wsv-systematiek, waarbij de rechtstreekse gemeenten vanuit het Rijk budgetten toegekend krijgen, is het aantal bevoegde overheden Wet Bodembescherming aanzienlijk uitgebreid (van 16 naar 40). Deze nieuwe bevoegde overheden (rechtstreekse gemeenten) zullen de komende jaren kennis en vaardigheden moeten opbouwen om uitvoering te geven aan de taken die de positie van bevoegde overheid Wbb met zich mee brengt.

3.4. Het landelijk gebied

De aansturing van het segment landelijk gebied ligt bij de provincies en de rechtstreekse gemeenten, die in het kader van de Wbb bevoegde overheid zijn. Deze zullen de mogelijkheid krijgen om de bodemsanering in het landelijk gebied op een programmatische wijze aan te sturen. Op basis van 5-jaarlijkse programma's zullen provincies en rechtstreekse gemeenten de beschikking krijgen over een budget voor de uitvoering van bodemsanering in het landelijke gebied. Het eerste programma zal betrekking hebben op de periode van 1 januari 2002 t/m 31 december 2004 opdat vanaf 1 januari 2005 de opstelling van de programma's gelijktijdig kan plaatsvinden aan het opstellen van de programma's voor het stedelijke gebied. De Wet Bodembescherming is zodanig gewijzigd dat het ook voor het landelijke gebied mogelijk is over te gaan naar financiering van meerjarenprogramma's en een systeem van prestatieverantwoording.

Aangezien ook voor de aanpak van bodemsanering in het landelijk gebied geldt dat aansluiting met andere ontwikkelingen in het landelijke gebied zeer wenselijk is, zoals het realiseren van landinrichting, de ecologische hoofdstructuur, activiteiten rondom agrarische bedrijven in het kader van de reconstructiewet of ontwikkelingen op het gebied van recreatie zal komend jaar bezien worden op welke wijze dit instrumenteel ondersteund kan worden. Aansluiting wordt gezocht bij het sturingsmodel gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied, een bestuurlijke afspraak tussen de ministeries van VROM, LNV, VenW en het IPO om te bewerkstelligen dat de problematiek in het landelijk gebied integraal kan worden aangepakt. In de bestuursovereenkomst en het uitvoeringscontract (meerjarig) worden afspraken gemaakt voor de instrumenten die betrekking hebben op de inrichting van het landelijke gebied. Gestreefd zal worden om bij het opstellen van de tweede ronde meerjarenafspraken Wbb (2005-2010) tot optimale afstemming en integratie te komen met andere programma's voor het landelijke gebied. Dit geldt uiteraard voor dat deel van het Wbb-programma dat betrekking heeft op het landelijke gebied en niet voor de overige onderdelen zoals gasfabrieksterreinen, branche-afspraken, waterbodems e.d.

3.5. bedrijfsterreinen

Voor het segment in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen is met het bedrijfsleven overeenstemming bereikt over de hoofdlijnen van een bedrijvenregeling, die in een convenant zijn vastgelegd (juni 2001). Bedrijfsterreinen die een andere

functie krijgen vallen niet onder deze afspraak, maar zijn onderdeel van het ISV-segment. In dit convenant zijn afspraken gemaakt over de saneringsfase van de BSB-operatie (BodemSanering in gebruik zijnde Bedrijfsterreinen). Als gevolg van de NMP-doelen diende de BSB-operatie te worden versneld om de einddatum van de BSB-operatie van 2035 naar 2023 terug te brengen. Uit de jurisprudentie over het kostenverhaal is inmiddels duidelijk geworden wat de juridische ruimte voor co-financiering is. De hoogte van de bijdrage is gebaseerd op de grenzen die de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie stellen. De huidige onzekerheid bij marktpartijen hierover wordt omgezet in een duidelijke regeling, zodat zij vooraf kunnen bezien op welke overheidsbijdrage ze kunnen rekenen. Tegenover een duidelijke subsidieregeling staat een saneringsplicht, op grond waarvan bevoegde overheden direct kunnen ingrijpen indien niet voldaan wordt aan de in de urgentiebeschikking opgelegde termijn waarop met sanering dient te zijn aangevangen. De regeling wordt gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Bedrijven dienen tijdig (voor de uitsteltermijn die de bevoegde overheid in een beschikking heeft vastgelegd) en adequaat (tot genoeg van de bevoegde overheid) te hebben gesaneerd om een bijdrage te krijgen.
- In de eerste tien jaar na de inwerkingtreding van de regeling is de bijdrage hoger dan in de volgende periode .
- Onschuldige eigenaren krijgen een hogere bijdrage. Onschuldige eigenaren zijn eigenaren die vervuilde terreinen verworven hebben vóór 1975 (het jaartal van de uitspraak van de Hoge Raad over het kostenverhaal). Daarnaast geldt dezelfde bijdrage voor diegenen die tussen 1975 en 1983 verworven hebben en niet in de wetenschap waren van aanwezigheid van verontreiniging (In 1983 trad de Interimwet Bodemsanering in werking en vanaf dat moment werd kennis van de verontreiniging verondersteld).
- Bedrijven die een verontreinigd bedrijfsterrein hebben verworven tussen 1975 en 1987 krijgen een geringere bijdrage dan in de periode voor 1975 (of 1983).
- Bedrijven die een verontreinigd bedrijfsterrein hebben verworven tussen 1987 en 1995 krijgen een geringere bijdrage dan in de periode daarvoor (In 1987 werd het zorgplichtartikel in de Wbb ingevoerd op grond waarvan bedrijven geacht worden eventueel ontstane bodemverontreiniging direct en geheel te verwijderen)
- Het midden-en kleinbedrijf ontvangt een hogere bijdrage dan het grootbedrijf
- Aanspraak op een bijdrage kan overgaan naar een volgende eigenaar (maar de oorspronkelijke eigenaar blijft naast de koper aansprakelijk, tenzij financiële zekerheid wordt gesteld)

De bijdragen betreffen een percentage van de saneringskosten. Deze worden gedefinieerd als die kosten die direct gerelateerd kunnen worden aan de bodemsanering. De percentages die op basis van de uitgangspunten zullen worden gehanteerd zijn in het convenant vastgelegd. Dit convenant is, vooruitlopend op de wettelijke regeling, aangemeld bij de Europese Commissie. Resultaat hiervan zal een uitspraak zijn of het convenant voldoet aan de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, die begin 2001 is vastgesteld door de Europese commissie. De verwachting is dat het convenant aan de kaderregeling zal voldoen. Tegelijkertijd met toezending aan Brussel is het convenant aan de Tweede kamer toegestuurd (juli 2001).

Binnen de regels van de Europese Commissie bestaat de mogelijkheid om tussentijds reeds interimbeleid te voeren, vooruitlopend op de bedrijvenregeling, mits de bijdrage van de overheid onder het vastgestelde de minimisbedrag van fl. 220.000,- blijft. De Tweede Kamer is bij brief van de Minister van VROM (29 augustus 2001) hiervan op de hoogte gesteld.

Aangezien de bedrijvenregeling aanhaakt op de eigen dynamiek van de bedrijven is het niet mogelijk voor de bevoegde overheden dit segment te programmeren. Daarom wordt achteraf budget beschikbaar gesteld, op basis van de toegekende subsidies. Dit neemt niet weg dat de bevoegde overheden een rol hebben om de bedrijven te informeren over de mogelijkheden die er zijn voor een overheidsbijdrage op grond van de bedrijvenregeling en te stimuleren om tot saneren over te gaan.

Ondanks het feit dat bedrijven een tegemoetkoming kunnen krijgen en van de overblijvende kosten zo'n 30-40% fiscaal kunnen verrekenen, zullen er waarschijnlijk (kleinere) ondernemingen zijn met dermate hoge saneringskosten dat deze kosten de terugbetaalcapaciteit voor een bodemsaneringskrediet te boven gaat (onvoldoende draagkracht). Wanneer dat 'overigens gezonde' bedrijven betreft is noch het milieu, noch de economie gebaat bij een faillissement. In deze gevallen zal naar de mening van het kabinet een (extra) beroep op overheidsfinanciering mogelijk dienen te worden gemaakt. Dit neemt niet weg dat het uit oogpunt van een efficiënte inzet van overheidsmiddelen en van het zo min mogelijk verstoren van de mededinging van belang is dat van een onderneming het uiterste wordt gevraagd.

De gelden voor bodemsanering zullen worden beheerd en toegekend door een intermediaire financieringsorganisatie. De vormgeving daarvan zal in samenwerking met de ministeries van Financiën en Economische zaken en bevoegde overheden nog in 2001 gestalte krijgen.

4. TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

4.1. Programma's

Als gevolg van de segmentering en de programmatische aanpak treedt er een verandering op in de aanpak van de bodemsanering. Voor het stedelijke gebied is een integraal programma in het leven geroepen, het ontwikkelingsprogramma Wsv. Daarin zijn de doelstellingen voor de stedelijke vernieuwing opgenomen, waarin ook een zogenaamde bodemmodule is begrepen. Op grond van dit programma worden investeringsbudgetten toegekend.

In de Wbb zal voor het landelijk gebied en andere van de Wsv uitgesloten segmenten worden geregeld aan welke eisen een programma dient te voldoen. Om de link te leggen met ruimtelijke ontwikkelingen kunnen de provincies en rechtstreekse gemeenten aanhaken bij beleidsvoornemens zoals de uitvoeringsprogramma's op grond van de bestuursovereenkomst gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied of een integraal leefomgevingsplan.

Ook de voormalige gasfabrieksterreinen worden in de programma's opgenomen, maar hierover zijn aparte afspraken gemaakt met provincies, gemeenten en bedrijven. Nadat

de provincie een programma voor alle voormalige gasfabrieksterreinen in haar bevoegdheidsgebied heeft opgesteld, vindt na een beoordeling door het Rijk toedeling van middelen plaats voor een eerste periode. Na toewijzing van een budget kan de bevoegde overheid op een transparante wijze de middelen verdelen over de in het programma genoemde locaties en deze vervolgens onderdeel van een ontwikkelingsprogramma Wsv of een 5 jarenprogramma op grond van de Wbb of -op termijn- een programma voor het landelijke gebied maken. Om stapeling van rijksgelden te voorkomen is het echter niet toegestaan om voor een en dezelfde locatie geld te krijgen uit deze verschillende bodemsaneringskaders.

4.2. Uitbreiding aantal bevoegde overheden

De vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid betekent een uitbreiding van het aantal bevoegde overheden. Naast de provincies en de 4 grote steden, die reeds bevoegde overheid Wbb waren, zijn, in aansluiting op de Wsv, de rechtstreekse gemeenten die als budgethouders Wsv zijn aangewezen, uitgenodigd om bevoegde overheid Wbb te worden. Hiermee kan de ongewenste scheiding tussen budgethouder voor bodemsaneringsgelden, die zich beperkt tot de uitvoering van de bodemsanering, en verantwoordelijkheid uit hoofde van de Wbb te niet worden gedaan. Tot 2005 zal het aantal bevoegde overheden geleidelijk, op het moment dat de betrokken gemeenten zelf hebben aangegeven, uitgebreid worden tot 40 (12 provincies en 28 rechtstreekse gemeenten). Daarnaast kunnen ook niet-rechtstreekse gemeenten specifieke Wbb-taken gedelegeerd krijgen vanuit de provincie.

Overigens kunnen gemeenten binnen een bepaalde regio bestuurlijk afspraken maken met elkaar en met de provincies over samenwerking; bundeling van I SV-budgetten is mogelijk.

4.3. De regierol van de provincie

Zowel de planning van de bodemsaneringsoperatie als de toekenning van financiële middelen worden gebaseerd op een termijn van 5 jaar, waardoor er meer flexibiliteit is voor de bevoegde overheden om wijzigingen in de planning op te vangen. Daarnaast zullen bedrijven ook meer dan voorheen in eigen beheer saneringen gaan uitvoeren, gestimuleerd door de nieuwe bedrijvenregeling. Door de planning en de uitvoering van overheidssaneringen en marktsaneringen zo decentraal mogelijk te leggen kan het beste aangehaakt worden op de maatschappelijke dynamiek. Het vastleggen van de aanpak in bodemsaneringsmodules in de diverse programma's kan per bevoegde overheid verschillen. Aangezien al deze programma's gezamenlijk een gefragmenteerd beeld van de bodemsaneringsoperatie zullen opleveren is het zaak dat de provincies een regierol krijgen, zodat de samenhang tussen de diverse programma's van de verschillende bevoegde overheden gewaarborgd wordt. De toegankelijkheid van informatie over de bodemsanering voor belanghebbenden, waaronder burgers, wordt door de centrale rol die de provincie speelt op het gebied van informatieverzameling aanzienlijk vereenvoudigd. Daartoe dienen de gemeenten informatie aan te leveren aan de provincie, die daarmee overzicht krijgt over het totale beeld van de bodemsanering voor haar grondgebied. Aangezien de provincies advies dienen uit te brengen over alle

programma's zullen ze over de benodigde informatie beschikken om deze rol te vervullen. De kennis en ervaring die de provincies de afgelopen jaren hebben opgedaan met het zoeken naar integrale oplossingen zal gecommuniceerd worden met de nieuwe bevoegde overheden.

De provincies hebben een belangrijke coördinerende rol ten aanzien van het beleid van de verschillende bevoegde overheden en andere gemeenten op haar grondgebied. Het toetsen van de gemeentelijke programma's op bovengemeentelijke afstemming en provinciaal (bodem)beleid geeft verdere invulling aan de regierol. In analogie met de Wsv is het gewenst dat de provincies over alle programma's van de rechtstreekse gemeenten een advies uitbrengen, dus niet alleen over het Wsv-ontwikkelingsprogramma. Daarnaast zullen de provincies hun regierol gestalte geven bij het opbouwen van het landsdekkend beeld en het verzamelen van de jaarlijkse monitoringsgegevens. De provincies zullen de gemeenten bijstaan om zo snel mogelijk de bevoegde overheids-rol uit te voeren, dit betekent het daadwerkelijk overdragen van de verschillende bodemsaneringstaken en projecten. Verschillende provincies zetten reeds actief in op informatie- en kennisoverdracht naar de nieuwe bevoegde overheden en geven daarmee gestalte aan de speciale centrale regiefunctie die hen in het nieuwe beleid wordt toegekend. De provincies zullen weliswaar minder inzet leveren in de uitvoering van de bodemsaneringsprojecten maar zullen meer capaciteit in moeten zetten op het gebied van afstemming en monitoring van de bodemsaneringsoperatie en het adviseren van gemeenten en bedrijven (regierol). In 2005 zal een evaluatie plaatsvinden van de bodemsaneringstaken van de provincies en de gemeenten en de capaciteit die daarmee gemoeid is.

4.4. De verandering van taken van de bevoegde overheden

De bevoegde overheden zullen gezamenlijk streven naar het behalen van de NMP3-doelstellingen: de bodemverontreiniging in circa 25 jaar beheerst. Daartoe zullen de taken van de bevoegde overheden met de invoering van het nieuwe beleid dienen te veranderen. De bevoegde overheden zullen naast de kwaliteit ook de kwantiteit van de saneringsoperatie gaan aansturen. Daartoe zullen ze actiever dan voorheen binnen en buiten hun organisatie op zoek moeten gaan naar belangenvertegenwoordigers om te bezien waar bodemsanering kan aanhaken bij ruimtelijke ontwikkelingen die door de overheid of particulieren geïnitieerd worden. Ook de financiering van bodemsanering is in het nieuwe beleid meer een samenspel van alle partijen gezamenlijk dan een vaste financieringssleutel zoals dat tot nu toe voorgeschreven was. Dit betekent dat overheden op het gebied van bodemsanering naast uitvoerders ook onderhandelaars dienen te worden, waarbij de juridische toets pro-actief dient te worden gebruikt om duidelijkheid te verkrijgen over de onderhandelingspositie. De kwaliteit van de saneringsmaatregelen blijft daarnaast uiteraard een belangrijk aandachtspunt, dat niet in de verdrukking mag komen door de grotere nadruk op versnelling, vermindering van de kosten en het streven naar samenloop met ruimtelijke ontwikkelingen. Met name zal toezicht en handhaving van saneringen door het bedrijfsleven (in eigen beheer) grotere aandacht behoeven.

Met de bevoegde overheden is overeengekomen dat een duidelijke organisatorische scheiding wordt aangebracht tussen de bevoegde overheidstaken die betrekking

hebben op de voorbereiding van de beschikking op het saneringsplan en de bevoegde overheidstaken die betrekking hebben op toezicht en handhaving. Doel is een betere garantie te bieden voor kwaliteitsborging. Dit geldt in versterkte mate bij projecten waarbij de bevoegde overheid zelf uitvoerder is.

De taken en verantwoordelijkheden van de gemeenten die bevoegde overheid Wbb worden zijn gelijk aan de huidige taken van de provincies en de 4 grote gemeenten. Dat betekent dat ze verantwoordelijk worden voor het behalen van de NMP3-doelstellingen, het daartoe opzetten van programma's, het uitvoeren van saneringen, het afhandelen van meldingen en beschikkingen. Ook het inzetten van het juridisch instrumentarium, toezicht op de uitvoering van de nazorg, het verzamelen van monitoringsgegevens en het opzetten en uitvoeren van toezicht en handhaving hoort bij de bevoegde overheid Wbb-taken. Over de taken en verantwoordelijkheden van de rechtstreekse gemeenten (en ook de taken van programmameenten en projectgemeenten) zijn de colleges van B&W van de rechtstreekse gemeenten geïnformeerd door middel van een brief van de minister van VROM (11 april 2000).

4.5. Decentralisatie, financiële verantwoording en de rol van het Rijk

Zoals in de vorige hoofdstukken uiteengezet wordt de decentralisatie die in het bodemsaneringsbeleid reeds was ingezet in het nieuwe beleid nog versterkt door de uitbreiding van het aantal bevoegde overheden, de beleidsvrijheid om functies toe te kennen aan locaties, de afwegingssystematiek voor de sanering van het grondwater en de flexibiliteit die 5-jarige programma's bieden.

De huidige Wbb regelt de verantwoording door middel van een rechtmatigheidstoets en een doelmatigheidstoets op de jaarverantwoording, inclusief eindrapporten en eindverslagen van afgeronde gevallen. In het oude bodemsaneringsbeleid stond dan ook de bestedingsverantwoording centraal en werd er minder aandacht geschonken aan de voortgang van de operatie in kwantitatieve zin. In het nieuwe bodemsaneringsbeleid wordt veel meer de nadruk gelegd op resultaten, zowel kwantitatief (de voortgang van de operatie) als kwalitatief (de kwaliteit van de bodemsanering). Dit brengt met zich mee dat er een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen de financiële verantwoording, die meer op afstand zal plaatsvinden, en de informatie die nodig is om de voortgang en de kwaliteit te kunnen bewaken. De financiële verantwoording is niet meer gericht op toetsing van concrete gevallen maar op een verantwoording over de budgetten elke 5 jaar. Deze gewijzigde aanpak is nu al in gang gezet, daartoe is in 2001 de Regeling Financiële bepalingen aangepast. De verantwoording over de budgetten zal plaatsvinden via een bestedingsverantwoording en een prestatieverantwoording die aan het eind van elke 5-jaren-periode wordt ingediend bij de minister van VROM. De verantwoording op grond van de Wbb sluit daarmee aan bij de Wsv-systematiek. De jaarlijkse verantwoording die door de bevoegde overheden aan het eigen bestuur worden opgesteld zal de informatie aanleveren voor de bestedingsverantwoording. De prestatieverantwoording is gebaseerd op een toetsing van de doelstellingen van het programma aan de geleverde prestaties.

De minister van VROM toetst of de doelstellingen zijn behaald en of aan de daaraan verbonden verplichtingen is voldaan. Wanneer dit niet het geval is kan een sanctieregeling worden toegepast, inhoudende dat voor de volgende budgetperiode

extra verplichtingen worden opgelegd, of –als uiterste maatregel- het budget voor de opvolgende budgetperiode lager wordt vastgesteld. Er kan zo nodig ook tussentijds worden bijgesteld wanneer bijvoorbeeld blijkt dat de bodemsanering bij een provincie of gemeente ernstig mis dreigt te gaan lopen. Dit kan het geval zijn wanneer de beoogde uitvoering van de bodemsanering kennelijk niet plaatsvindt of niet voldaan is aan de verplichtingen die aan de verlening van het budget zijn verbonden. Die verplichtingen hangen samen met de doelstellingen waarvoor het budget is verleend. Ook een onjuiste besteding van de middelen of verstrekken van onjuiste gegevens kan daartoe aanleiding zijn.

Het Rijk heeft de taak om het nieuwe beleid zo spoedig mogelijk te voorzien van een juridische basis. Het verschaffen van duidelijkheid over beleidskaders en een periodieke evaluatie van de wetenschappelijke basis voor de landelijke normen behoort tot de verantwoordelijkheid van het Rijk. Daarnaast dient het Rijk vanuit haar eindverantwoordelijkheid voor het behalen van de NMP-doelen alert te zijn op stagnatie van de operatie in een bepaalde sector en daarvoor adequate maatregelen te treffen. Door jaarlijks voortgangsgesprekken met de bevoegde overheden te houden kan het Rijk haar verantwoordelijkheid voor het signaleren van stagnatie in de voortgang of knelpunten in de kwaliteit van wet- en regelgeving verbeteren. Ook dient de Inspectie VROM een bijdrage te leveren aan het toezicht en de handhaving van het vastgestelde beleid vanuit haar rol als tweedelijns-handhaver.

4.6. Monitoring: bewaking van de voortgang en de kwaliteit

Naast de verantwoording over de budgetten, die elke 5 jaar plaatsvindt, is een monitoringssysteem opgezet op grond waarvan jaarlijks door elke bevoegde overheid gegevens moeten worden aangeleverd aan de minister van VROM. Deze monitoringsgegevens worden vergezeld van een voortgangsverslag waarin ook ingegaan wordt op de kwaliteit van de bodemsanering. Deze gegevens zijn enerzijds bedoeld om een landelijke beeld te geven van de voortgang van de bodemsaneringsoperatie aan de Tweede kamer, anderzijds wordt hiermee aan de minister van VROM inzicht geboden in de prestaties van elke bevoegde overheid. Naar aanleiding van deze voortgangsrapportages, waarin de bevoegde overheden nader ingaan op hoe zij de kwaliteit van de bodemsaneringsoperatie waarborgen zal er overleg plaatsvinden met de beleidsdirectie van VROM waarin nadere informatie kan worden uitgewisseld over knelpunten in uitvoering, beleid en regelgeving. De monitoringsindicatoren zijn met alle overheden gezamenlijk ontwikkeld en afgesproken en kunnen ondersteund worden door een gemeenschappelijk ontwikkeld geautomatiseerd systeem. Jaarlijks leveren de bevoegde overheden een voortgangsverslag aan om inzicht te geven in de voortgang van de programma's en daarmee in de totale bodemsaneringsoperatie. Dit gebeurt aan de hand van 16 indicatoren die gezamenlijk een beeld van de voortgang van de operatie opleveren. De bevoegde overheden gebruiken deze gegevens zowel voor hun eigen interne management-verantwoording, leveren de gegevens aan het RIVM die deze gebruikt voor een monitoringsrapportage aan de tweede Kamer, de Milieubalans, en tevens voor een scenario-analyse ten behoeve van eventuele bijstellingen van het beleid en gebruiken de gegevens als basis voor de voortgangsrapportages richting Minister

VROM. Door de provincies is een geautomatiseerd systeem ontwikkeld dat de vastlegging van de benodigde gegevens en het vervaardigen van de rapportages faciliteert. Het eigendom van dit systeem berust bij VROM. Het systeem wordt gratis beschikbaar gesteld aan iedere bevoegde overheid die daarvoor interesse heeft.

5. FINANCIËLE CONSEQUENTIES

Het Rijk stelt jaarlijks, en vanaf 2002 voor een meerjaarlijkse periode, geld ter beschikking voor de sanering van ernstige bodemverontreiniging. In 1997 is in het kader van het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid (Tweede kamer, 1997/98, 25 411, nr.1) een zo goed mogelijke inschatting gemaakt van de benodigde gelden voor de totale bodemsaneringsoperatie, zijnde € 19 mld. Nagestreefd wordt met de op de rijksbegroting beschikbare € 4,5 mld. rijksmiddelen de totale werkvoorraad bodemsanering in 2023 te hebben gesaneerd dan wel beheerst. In 2004 dient de totale werkvoorraad ernstige bodemsaneringsgevallen geïnventariseerd te zijn, conform NMP-afspraken. Indien de raming van de totale kosten uit 1997 hiermee wordt bevestigd, dan volgt hieruit dat voor de bodemsaneringsoperatie als geheel 25% financiering vanuit het rijk beschikbaar zou zijn. In het segment stedelijk gebied en in het convenant voor de sanering van de in gebruik blijvende bedrijfsterreinen is dit uitgangspunt van 25% financiering gehanteerd. In de intentieverklaring gasfabrieksterreinen is het percentage van 33% opgenomen, aangezien het hier om oude gevallen gaat, waar minder kosten te verhalen zijn. In de ISV-programma's tot 2005 ligt de rijksbijdrage voorlopig hoger, namelijk tussen de 30% en 50%. Dit heeft te maken met de omstandigheid dat in stedelijk gebied rekening gehouden moest worden met reeds lopende verplichtingen. Voor de volgende ISV-periode zal gestreefd worden naar het percentage van 25%. Voor het landelijk gebied en de gasfabrieksterreinen moeten de programma's nog ingediend en beoordeeld worden. In 2004 zal de verdeling van middelen voor de volgende meerjarenperiode plaatsvinden op basis van een totaalbeeld van de aanwezige verontreiniging en de ontwikkeling van de kosten (o.a. als gevolg van de toepassing van extensieve saneringstechnieken). Op dat moment zal ook beter inzicht bestaan in de bijdrage die vanuit de markt verwacht kan worden. Het kabinet zal zich dan een beeld kunnen vormen of met de beschikbare middelen een einddatum van de bodemsaneringsoperatie rond 2023 haalbaar is dan wel een langere periode benodigd is.

De bodemsaneringsmiddelen dienen verdeeld te worden over drie segmenten, te weten stedelijk gebied, landelijk gebied en de in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen. De gelden voor de eerste twee segmenten worden voor meerdere jaren toegekend op basis van een programma, waarin meetbare prestaties zijn opgenomen. Voor de in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen is een subsidieregeling ontworpen. Deze zogenaamde bedrijvenregeling, inclusief een aanvullende regeling voor financieel minder draagkrachtige bedrijven, is ter notificatie voorgelegd aan de Europese Commissie. Tot het moment dat de regeling formeel in werking kan treden, zullen de bevoegde bestuursorganen binnen de toegestane ruimte (de minimis grens) interim beleid voeren.

De bedrijvenregeling en de draagkrachtregeling beogen de in paragraaf 3.5. vermelde eigen dynamiek van de bedrijven optimaal te ondersteunen. Bedrijven moeten voor 1 januari 2023, of zoveel eerder als de urgentietermijn voor een concreet geval van ernstige verontreiniging afloopt, overgaan tot sanering. Daar staat tegenover dat ze aanspraak kunnen maken op een financiële bijdrage van de overheid. De jaarlijkse omvang van uit zo'n regeling voortvloeiende toezeggingen, zijn naar hun aard lastig te ramen. Op basis van uitgevoerd onderzoek is echter wel een redelijke schatting te maken van het totaal benodigde bedrag gedurende de looptijd van de regeling. Dit laat onverlet dat in met name de aanvangsjaren er onzekerheid bestaat over de mate waarin bedrijven een geslaagd beroep kunnen doen op de regeling. In verband met de nieuwe systematiek voor de financiering van de programma's voor het stedelijke en het landelijke gebied zullen de bodemsaneringsgelden op korte termijn bovendien minder flexibiliteit kennen dan thans het geval is en zullen de mogelijkheden tot compensatie van overschrijdingen als gevolg van de bedrijvenregeling en de draagkrachtregeling binnen het bodemsaneringsbudget op korte termijn geringer zijn. In het kader van de reguliere begrotingsvoorbereiding zullen voor deze regelingen realistische ramingen worden opgesteld, terwijl in het kader van de begrotingsuitvoering bezien zal worden of het gewenst en noodzakelijk is deze budgetten aan te passen, waarbij de normale budgettaire spelregels in acht genomen zullen worden.

Sinds 1999 is het proces gaande waarin met gemeenten en provincies toegewerkt wordt naar programmatische afspraken in de uitvoering van bodemsanering. Het accent lag in 1999 en 2000 op de afspraken rond het grote stedenbeleid en de daaraan verbonden Wet Stedelijke Vernieuwing. In 2001 is gestart met de invulling van de programmafinanciering voor de problematiek in het landelijk gebied, bij waterbodems en bij de voormalige gasfabrieksterreinen. Ook mochten de gemeenten in 2001 nog aanvullende voorstellen indienen voor bodemsanering in het stedelijk gebied. In September 2001 zijn de eerste ambtelijke voorstellen ontvangen. Omdat de som van de gevraagde middelen ver uit gaat boven de tot en met 2004 beschikbare middelen is afgesproken om te komen tot programma's en ramingen, die passen binnen de thans bestaande begrotingsruimte (inclusief voorziene ontvangsten van ca. € 40 mln). Mocht er een structureel tekort aan middelen voor bodemsanering blijken dan moet dat op de geëigende momenten in de begrotingsvoorbereiding worden meegenomen. Naar verwachting zullen eventuele tekorten eerst blijken in het laatste jaar van uitvoering van de meerjarenprogramma's (2004). Ultimo 2004 wordt bezien hoe de financiering van de bodemsanering, waaronder de bedrijvenregeling en de draagkrachtregeling, geregeld moet worden voor de volgende periode.

Hierna wordt aangegeven wat de beschikbare begrotingsruimte voor bodemsanering is, wat de verwachte verdeling is over de segmenten stedelijk gebied, bedrijfsterreinen (inclusief voormalige gasfabrieksterreinen) en landelijk gebied. Het gaat hier om voorlopige ramingen. De minister van VROM zal op basis van een beoordeling van de kwaliteit van de programma's die nog ingediend zullen worden een definitieve verdeling maken vóór 1 maart 2002. Tot 2005 is een bedrag beschikbaar van € 616 miljoen (bijlage 2). Ten behoeve van de tot standkoming van de bedrijvenregeling is in 2000 een

nauwkeuriger onderzoek gedaan naar de situatie bij bedrijven, waarmee de inschatting van 1997 voor dat segment werd bevestigd.

Bedrijfsterreinen (inclusief voormalige gasfabrieksterreinen)

Voor de bedrijvenregeling is een raming opgesteld van € 30 mln voor de komende drie jaar. Deze raming is enerzijds gebaseerd op de omvang van de saneringsuitgaven door bedrijven in de afgelopen jaren. Anderzijds is rekening gehouden met het feit dat tot het moment dat een wettelijke regeling tot stand is gebracht er slechts binnen de daarvoor gestelde grenzen subsidie verstrekt kan worden. Verder is € 15 mln gereserveerd voor de uitvoering van bestaande afspraken met de NS. Tenslotte is € 40 mln beschikbaar voor de aanpak van voormalige gasfabrieksterreinen.

De afspraken rond de gasfabrieken zullen worden opgenomen in de programma-afspraken met de provincies over het landelijke gebied waardoor voor een provincie de flexibiliteit ontstaat om mee- en tegenvallers binnen een breder kader op te vangen. Bovendien is op deze wijze verzekerd dat er in ieder geval voldoende middelen zijn voor de prioritaire aanpak van voormalige gasfabrieksterreinen.

Landelijk gebied

In de ramingen wordt op dit moment een bedrag van ca. € 326 mln gereserveerd voor gevallen in het landelijk gebied voor de periode 2002-2005. Dit bestaat voor 50% uit het doorlopen van verplichtingen uit vorige jaren bij omvangrijke gevallen zoals Hollandsche IJssel en Volgermeerpolder en voor 50% aan bijdragen voor de overige activiteiten die in de programma's zullen worden geschetst. Deze programma's worden momenteel opgesteld en zullen op 1 maart 2002 beoordeeld en gehonoreerd worden. Als referentiepunt voor deze raming is gekeken naar de gerealiseerde bestedingen in 1997 à € 120 mln door de provincies, zijnde het jaar voordat voor de uitvoering van bodemsanering € 50 mln is toegevoegd aan de begroting. Kijkend naar de hieronder vermelde bedragen voor het stedelijk gebied sluit de raming van ca. € 326 mln voor de komende 3 jaar daar goed bij aan. Zeker indien bedacht wordt dat de provincies ook de middelen zullen ontvangen voor de aanpak van voormalige gasfabrieksterreinen.

Stedelijk gebied

Voor het Stedelijk gebied is een aanvullende raming opgenomen van € 40 mln. Dit zal in de voorjaarsnota 2002 verwerkt worden. In 2000 zijn de initiële I SV-afspraken reeds via begrotingsmutaties verwerkt. In totaal zal met de aanvulling via het I SV voor € 330 mln aan middelen voor bodemsanering in het stedelijk gebied beschikbaar worden gesteld in de periode 2000 t/m 2004. Hiervan gaat € 100 mln naar niet-rechtstreekse gemeenten en € 230 mln naar rechtstreekse gemeenten. In de periode 2002 t/m 2004 moet nog € 205 mln betaald worden.

Versnelling bodemsaneringsoperatie

Naar verwachting kan een versnelling van de bodemsaneringsoperatie circa 10% per jaar bedragen, gezien het feit dat de beschikbare capaciteit/deskundigheid zowel bij overheden als bij het bedrijfsleven op het gebied van bodemsanering slechts gestaag kan groeien. Dit zou echter kunnen leiden tot een verdubbeling van de huidige jaarlijkse

omvang in 2009, waarmee de kans op afronding van de operatie in 2023 realistisch wordt.

In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van het bodemsaneringsbudget 2002 t/m 2004

6. VERBETERING VAN DE KWALITEIT VAN DE UITVOERING

Een bodemsanering kent vele schakels en dus kwetsbare overdrachtsmomenten, waarbij vele partijen betrokken zijn: opdrachtgever, onderzoeksbureau, aannemer, milieukundig begeleider, transporteur van grond, grondreiniger, hergebruiker van grond en/of stortplaatseigenaar en de bevoegde overheid die dient te waken over de kwaliteit van deze hele operatie. De uitvoering van de bodemsanering heeft een hoog inherent risico ten aanzien van ontduiking van regelgeving en misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen. Dat hoge inherente risico komt voort uit de grote bedragen die gemoeid zijn met het ontgraven, aanvullen en reinigen van partijen grond, de grote kostenverschillen tussen de verschillende saneringsvarianten en het feit dat het toezicht op hele specifieke momenten moet aangrijpen, zoals het moment van monsterneming, ontgraving, partijkeuring en het afleveren van de grond aan reinigers of stortplaatsen. Achteraf is vaak moeilijk vast te stellen of er (bewust) onjuiste handelingen zijn verricht. Maatregelen achteraf op het gebied van toezicht en handhaving lopen -vooral in juridische procedures- een groot risico als disproportioneel te worden aangemerkt. In verschillende onderzoeksrapporten wordt de conclusie getrokken dat toezicht en handhaving in de bodemsanering dienen te worden versterkt. In het rapport "Wie betaalt, bepaalt" (Drs. M.J.J. van den Akker in opdracht van het Openbaar Ministerie; Den Haag 1999) is aan de hand van een aantal onderzochte gevallen aangegeven dat intermediairs (laboratoria, onderzoeksbureaus, milieukundig begeleiders en aannemers) bereid zouden zijn hun werkwijze aan te passen aan de wensen van de opdrachtgever ten aanzien van de uitkomsten van het bodemonderzoek. Met de Tweede Kamer is gesproken over de knelpunten en de oplossingsrichtingen voor het toezicht op (bij bodemsanering vrijkomende) grondstromen en de inhoudelijke taken van het gereorganiseerde Servicecentrum Grond (SCG). Uit onderzoeken van de Inspectie Milieuhygiëne ("Zand erover") is gebleken dat het toezicht van de bevoegde overheid op saneringen door derden tekort schiet.

Het Rijk is uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de bodemsanering. Die betrokkenheid komt tot uiting via de VROM-beleidsdirectie voor de aansturing van de bodemsaneringsoperatie en via de VROM-Inspectie die een tweedelijns toezicht- en handhavingstaak heeft.

Vanwege het grote risico van fouten (onbewust) en fraude (bewust) is inmiddels door de minister van VROM in overleg met de andere overheden en marktpartijen een pakket aan maatregelen ontworpen dat invulling geeft aan de wens om de kwaliteit van de bodemsanering te borgen. De maatregelen op het gebied van certificatie zullen op korte termijn nader worden besproken en verder worden uitgewerkt met betrokken partijen. Deze beoogde maatregelen zijn:

- Er komt een wettelijke regeling voor de kwaliteitsborging van bodemintermediairs, ongeacht hun private of publieke status maar uitgezonderd de taken die voortvloeien uit de specifieke rol van bevoegde overheid (2003). Deze regeling zal steunen op drie pijlers: het stellen van kwaliteitseisen aan werkzaamheden, functies en personen en aan de organisatie (functiescheiding). Voor de bevoegde overheid komt een verplichting om besluiten te baseren op adviezen en rapporten van erkende intermediairs met een kwaliteitscertificaat. Overwogen wordt om de kwaliteitscertificaten voor de monsternemer in het kader van het Bouwstoffenbesluit en de milieukundig begeleider persoonsgebonden (persoonscertificatie) te maken. Voor een erkenning is naast certificatie een verklaring van de Minister van Justitie (strafrechtelijke aspecten) en van de Minister van VROM (bestuursrechtelijke aspecten) vereist. Indien bij herhaling door een intermediair niet wordt voldaan aan gestelde kwaliteitseisen voorziet de certificatieregeling in het intrekken van het certificaat. De intermediair mag zijn werkzaamheden dan niet meer uitoefenen.
- In het saneringsplan komt een verplichte paragraaf waarin het door of namens de opdrachtgever uit te oefenen toezicht op cruciale momenten in de uitvoering van een sanering is opgenomen. De VROM-Inspectie zal een overzicht opstellen van deze cruciale momenten per type sanering. De opdrachtgever en de milieukundig begeleider krijgen de plicht om tijdig de momenten te melden waarop cruciale handelingen zullen worden verricht.
- De bevoegde overheid dient een toezicht- en handavingsplan op te stellen. Dit plan kan bij kleine, reguliere saneringsprojecten een algemeen geldend protocol zijn, maar dient in dure (€ 4,54 miljoen of meer) en/of complexe projecten specifiek per project te worden opgesteld. Dit toezicht- en handavingsplan legt de aard en de frequentie van het toezicht door de bevoegde overheid vast, zowel voor overheidssaneringen als voor saneringen door derden. Het toezichtsplan kan steunen op de paragraaf in de saneringsplannen, waarin de cruciale momenten in de uitvoering staan opgenomen.
- De VROM-inspectie zal onafhankelijk toezicht uitoefenen op de bevoegde overheden. Vanuit haar deskundigheid zal zij het toezicht- en handavingsplan van de bevoegde overheid toetsen. Om haar onafhankelijkheid te waarborgen zal zij niet in reguliere overleggen plaatsnemen die de uitvoering van een sanering begeleiden. Vanuit de bevoegde overheden wordt aangegeven dat intensivering van het toezicht door de VROM-inspectie gewenst is.
- Het evaluatierapport zal wettelijk verplicht worden gesteld en de bevoegde overheid zal hierop ter instemming beschikken. In het evaluatierapport dienen de hoeveelheid, de kwaliteit en de bestemming van afvoergrond te worden verantwoord; ook dient het evaluatierapport de hoeveelheid, de kwaliteit en de herkomst van de aanvoergrond aan te geven. Het evaluatierapport dient te worden opgesteld door de milieukundig begeleider die onafhankelijk is van opdrachtgever of bevoegde overheid, zodat er geen vermenging van functies en dus belangen optreedt. Ook de termijn waarop het dient te worden ingediend wordt vastgelegd.
- De handhaving van de uitvoering van het saneringsplan wordt verbeterd. De wettelijke bepaling wordt zodanig aangepast dat er niet meer eerst een correctiebevel door de bevoegde overheid hoeft te worden gegeven, maar bij een

overtreding direct zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden gehandhaafd.

- Aangezien de minister van VROM de eindverantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie dient hij adequaat geïnformeerd te worden over de uitvoering van bodemsaneringsgevallen. Dit geldt met name bij grote en/of risicovolle gevallen. Dit past in de nieuwe monitoringssystematiek waarin op basis van voortgangsverslagen gesprekken plaatsvinden tussen VROM en bevoegde overheden.
- De Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SI KB), die bestaat uit vertegenwoordigers van bevoegde overheden en marktpartijen, heeft tot taak om de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van bodemsanering, waaronder het omgaan met verontreinigde grond, voortvarend ter hand te nemen en zal de certificatieregelingen opstellen en actueel houden. De saneringsbeschikkingen zullen worden aangepast met het oog op handhaafbaarheid. Behalve de bestemming van afvoergrond zal ook de kwaliteit van aanvoergrond en de wijze waarop deze kwaliteit dient te worden vastgesteld in het saneringsplan worden vastgelegd. Dit kan in een model-verordening worden vastgelegd ofwel in een provinciaal of gemeentelijk milieubeleidsplan.
- De gezamenlijke overheden werken aan het opstellen van een handhavingsuitvoeringsmethode grondstromen (HUM) om het werk van de toezichthouders in deze sector te faciliteren. Deze HUM zal in 2002 verschijnen.
- De bevoegde overheden zullen gezamenlijk kwaliteitseisen vaststellen voor het uitvoeren van hun Wbb-taken en zullen tevens ervoor zorgen dat getoetst wordt of deze ook worden nageleefd. Daarbij wordt ook aandacht geschonken aan de scheiding van toezicht en handhaving enerzijds en de taken die leiden tot een saneringsbeschikking anderzijds.

7. WET- EN REGELGEVING

Het proces om te komen tot vastleggen van het nieuwe bodemsaneringsbeleid in wet- en regelgeving heeft hoge prioriteit: de Wbb zal worden aangepast en er zullen meerdere uitvoeringsregelingen worden opgesteld, die gelijktijdig met de wet in werking treden. Om de wijziging van de Wbb snel tot stand te kunnen brengen zullen in een eerste tranche alle essentiële aspecten van het nieuwe beleid worden geregeld. Een tweede tranche zal alle resterende onderwerpen bevatten die niet voldoende afgerond waren om in de eerste tranche mee te nemen. De eerste tranche van de wetswijziging zal in ieder geval betrekking hebben op de saneringsdoelstelling en daarmee samenhangende procedurele voorzieningen, een vernieuwing van het financiële hoofdstuk, en andere bepalingen betreffende de verhouding tussen de verschillende overheden (zoals monitoring), de juridische maatregelen voor de bedrijvenregeling (saneringsplicht en basis voor subsidieregeling) en een kapstokbepaling om juridische kaders voor kwaliteitsborging te creëren. Naar verwachting zal deze wetswijziging in 2004 in werking kunnen treden. Er zal notificatie bij de Europese commissie plaatsvinden. Tegelijk met een wijziging van de Wet bodembescherming zullen er een aantal uitvoeringsregelingen worden opgesteld. Dit betreft in de eerste plaats een amvb waarin de saneringsdoelstelling voor mobiele en immobiele situaties nader wordt

uitgewerkt, en een amvb voor waarin een standaard aanpak voor eenvoudige saneringen wordt opgesteld. Voorts zal er een amvb worden opgesteld waarin de financiële bepalingen nader worden uitgewerkt en een amvb bodemsanering bedrijfsterreinen, die de subsidieregeling voor bedrijven invult. Ook voor de draagkrachtregeling zal een amvb worden opgesteld.

Tenslotte komt er een amvb waarin de kwaliteitsborging van bodemintermediairs wordt vastgelegd.

Voor de periode die vooraf gaat aan de definitieve wettelijke invulling zijn inmiddels enkele tijdelijke regelingen getroffen. Er is een amvb opgesteld voor locatiespecifieke omstandigheden die gebaseerd is op de huidige wet, waarin ruimte wordt geboden voor het komen tot een saneringsdoelstelling volgens het nieuwe beleid. De bestaande Regeling financiële bepalingen is zodanig aangepast dat uitvoering gegeven kan worden aan een programmatische budgettering en verantwoording, hetgeen zeer gewenst is vanuit het oogpunt van procedurele en administratieve lastenverlichting. Ook wordt daarin het voortgangsverslag op basis van monitoringsindicatoren en de voortgangsgesprekken geregeld. Vooruitlopend op de wettelijke bedrijvenregeling is een convenant opgesteld op grond waarvan het bevoegd gezag gedeeltelijk toepassing kan geven aan de afspraken, rekening houdend met de door Europese regels gestelde grenzen. Deze tijdelijke regelingen worden in 2001 gerealiseerd. Voor het tot stand komen van een landsdekkend beeld wordt eind 2001 een circulaire opgesteld.

Eenzijds zal de wetswijziging, vooral tengevolge van de verbetering van de kwaliteitsborging, meer voorschriften (bv. eisen die aan het saneringsplan worden gesteld) en procedures (bv. procedure voor opstellen evaluatierapport en nazorgplan) bevatten, anderzijds leidt de wetswijziging tot een vereenvoudiging van de toepassing van de wet.

De in een AMvB vastgelegde subsidieregeling voor bedrijven brengt met zich mee dat nu van tevoren duidelijk is wat de financiële verantwoordelijkheid is van bedrijven. De bevoegde overheid kan een concreet geval toetsen aan de uitgangspunten van de regeling. Hiermee is de uitvoering van de bodemsanering door bedrijven sterk vereenvoudigd, waarmee een belangrijk knelpunt dat gelegen was in de complexiteit van de regelgeving, wordt weggenomen. Voorts zal als gevolg van de beoogde amvb voor een standaardaanpak bij eenvoudige saneringen een procedurele vereenvoudiging tot stand worden gebracht. Wanneer aan de eisen van de amvb wordt voldaan kan worden volstaan met een melding.

Het uiteindelijke doel van de wetswijziging Wbb is om instrumenten te bieden om de slagvaardigheid van het bodemsaneringsbeleid te verbeteren en tegelijkertijd meer garanties te bieden voor een goede kwaliteit van de uitvoering.

Bijlage 1

Samenvatting van vervolgactiviteiten:

- Nader onderzoek naar kadaster voor de ondergrond
- Formulering functiegerichte saneringsdoelstelling(en) voor waterbodems
- Formulering functiegerichte saneringsdoelstelling(en) voor landbouw en natuur
- Nadere invulling handreiking saneringsdoelstelling mobiele verontreiniging
- Nadere afstemming tussen het bodemsaneringsbeleid (voor ernstig en urgente verontreinigde locaties) en het bodembeheer (voor niet-ernstig verontreinigde locaties), waaronder afstemming BGW's en andere bodemnormen
- Notificatie bedrijvenregeling
- Opzetten draagkrachtregeling en intermediaire organisatie bedrijvenregeling
- Evaluatie bodemsaneringstaken en capaciteit bij provincies en gemeenten
- Kwaliteitsproject intermediaire organisaties (Kwalibo)
- Kwaliteitsproject bodemsaneringstaken bij de overheid (Kwaliteit 2004)
- Wetswijziging Wet bodembescherming in 2 tranches
- Regelgeving: uitvoeringsregelingen en amvb's

Bijlage 2

Overzicht bodemsaneringsbudget 2002 t/m 2004

Verplichtingenruimte

	2002	2003	2004	Totaal
Beschikbaar o.g.v. rijksbegroting 2002	€100 mln	€155 mln	€155 mln	€410 mln
ISV-gelden (overgeheveld bij VJN 2000, NJN 2000 en VJN 2001; excl. herijking 2002)	€ 60 mln	€ 53 mln	€ 53 mln	€166 mln
Voorziene ontvangsten ¹	€ 10 mln	€20 mln	€ 10 mln	€ 40 mln
Totaal beschikbaar	€170 mln	€228 mln	€218 mln	€616 mln

Aan te gane verplichtingen segmenten bodemsanering

	2002	2003	2004	Totaal
ISV-gelden (overgeheveld in 2000-2001; incl. herijking 2002) ²	€73 mln	€66 mln	€66 mln	€205 mln
NS	€ 5 mln	€ 5 mln	€ 5 mln	€ 15 mln
Bedrijvenregeling	€ 2 mln	€ 9 mld	€ 18 mln	€ 29 mln
Gasfabrieksterreinen	€ 8 mln	€21mln	€ 12 mln	€ 41 mln
Landelijk gebied	€119 mln	€110 mln	€ 97 mln	€326 mln
Totaal ³	€207 mln	€211 mln	€198 mln	€616 mln

¹ In de begroting 2002 wordt rekening gehouden met €5 mln ontvangsten per jaar vanwege de inzet van kostenverhaal; daarnaast is inmiddels uitgegaan van inmiddels bekende (met een piek in 2003) terugontvangsten uit afrekeningen van bodemsanering Wbb oude stijl (budget- en projectfinanciering t/m 2001);

² Het totaal aan ISV-gelden voor de periode 2000 t/m 2004 bedraagt €330 mln. Aangezien in de jaren 2000-2001 reeds €125 mln zijn verplicht en betaald, is hier €205 mln opgenomen.

³ De verplichtingenruimte in 2002 is volgens de tabel niet voldoende voor het aangaan van de nodige verplichtingen in 2002 voor de verschillende segmenten. Het tekort aan verplichtingenruimte is in de jaren 2000 en 2001 ontstaan door het niet tijdig kunnen benutten van vrijvallende ruimte bij het afboeken van oude verplichtingen en anderzijds door toezeggingen voor ISV en het bouwstoffenbesluit. Hiervoor is verplichtingenruimte uit 2002 benut. Het tekort aan ruimte kan, zoals uit de tabel blijkt, worden opgelost door een verplichtingschuif uit de jaren 2003 en 2004 naar 2002.