

Bodemsanering en maatschappelijk draagvlak

*Actief
bodembeheer*

Bodemverontreiniging voorgoed van de voorpagina's verdreven?

Bodemverontreiniging is voor de grote media steeds minder interessant. Als het onderwerp al in de krant besproken wordt, dan wordt het eerder in verband gebracht met financiële aansprakelijkheid, stagnatie van stadsvernieuwing of de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer. Is over bodemverontreiniging zelf weinig nieuws meer te melden? Zijn alle verontreinigde lokaties nu bekend?

Gebeurt er nog wat op het gebied van de bodemsanering, of is misschien sprake van een 'stilte voor de storm'?

drs D. Moet
ir Th. Edelman
drs P.S.H. Ouboter

In dit artikel wordt, na een historische terugblik, in het kort aangegeven wat er op dit moment rond bodemverontreiniging gebeurt bij provincies, gemeenten en bodemonderzoeksbureau's. De drie auteurs zijn allen, ieder vanuit hun eigen positie, direct betrokken bij de plannen om de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie de komende jaren gestalte te geven.

Historisch perspectief

Bodemverontreiniging trok in de jaren tachtig vooral veel aandacht door een aantal grote gevallen. Lekkerkerk, Maassluis, Gouderak en de Merwedepolder waren voorbeelden van woonwijken op lokaties die bouwrijp gemaakt waren met afval of verontreinigd havenslib. Men sprak van Kralingen en het Griftpark als het ging om de voormalige gasfabrieksterreinen; Coupépolder en de Diemerzeedijk waren synoniemen voor huisvuilstorts waar chemische afval was gedumpt, en het Aagrundol terrein was het voorbeeld van een verontreinigd bedrijfsterrein. Bodemverontreiniging was in de beleving van velen dan ook een zaak van incidenten, iedere keer opnieuw breed uitgemeten in de pers. Oorzaken waren onzorgvuldigheid, onwetendheid en onoplettendheid. Vanzelfsprekend werd met dit beeld voor ogen een beleid ontwikkeld dat erop gericht was deze paar terreinen zo snel mogelijk schoon te maken. Het motief was duidelijk: voorkomen van gevaar voor volksgezondheid en milieu. Een tijdelijk beleid. De Wet bodembescherming zou dit soort incidenten in de toekomst immers voorkomen. In 1983 ging men er bij de Interimwet bodemsanering nog van uit dat de schoonmaakklus in vijf jaar geklaard zou zijn.

Het ontdekken van bodemverontreiniging is normaal geworden. De gevolgen blijven lastig en kostbaar. Geleidelijk is dit beeld gewijzigd. Het aantal bodemverontreinigingsgevallen bleek steeds weer onderschat, terwijl de risico's van de verontreinigingen veel meer dan 10 jaar geleden gerelateerd worden aan andere risico's in de samenleving. Het ontdekken van bodemverontreiniging leidt niet meer tot sensatie. De gevolgen blijven lastig en kostbaar. Overal waar menselijke activiteiten plaatsgevonden hebben is de bodem op een of andere

manier beïnvloed. Van prehistorische nederzettingen en de fundamenten van Romeinse nederzettingen, via middeleeuwse toemaakdekken (stedelijk vuil als bemesting op landbouwgrond) en stedelijke bebouwing, tot aan de opkomst van de moderne industrie in de laatste eeuw. Steeds meer weten we van de gevolgen van deze beïnvloeding voor de (chemische) bodemkwaliteit. Grondverontreiniging met zink, koper, lood en polycyclische aromatische koolwaterstoffen wijzen op afvalproducten zoals verbrandingssintels. Oplosmiddelen, zoals benzeen, toluen, tri en per in het grondwater wijzen op de opkomst van de chemische industrie. Allerlei kleinere olieverontreinigingen bij woonhuizen wijzen erop dat tot de jaren zestig de verwarming vaak op olie draaide.

Meer bodemverontreiniging, meer regelgeving

De afgelopen jaren is hard gewerkt aan het aanscherpen van de milieuwetgeving. In de nieuwe wetten kreeg de bodemverontreinigingsproblematiek een belangrijke plaats. Als gevolg hiervan komt er nogal wat nieuwe, complexe regelgeving op de burgers af. De Wet bodembescherming stelde in 1987 al een aantal algemene regels die verontreiniging van de bodem in de toekomst zouden moeten voorkomen. In 1994 wordt deze wet, indien de Eerste Kamer in tweede instantie met het voorstel instemt, aangevuld met een saneringsregeling. Deze saneringsregeling vervangt niet alleen de oude Interimwet bodemsanering, maar zorgt tevens voor een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bodemsanering van de overheid naar de samenleving (vervuiler, eigenaar of gebruiker).

Er komt nogal wat nieuwe complexe regelgeving op de mensen af. Naar verwachting verschijnt eind van het jaar, in het kader van de Wet bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, het Bouwstoffenbesluit. Dit besluit richt zich op hergebruik van secundaire grondstoffen (inclusief verontreinigde grond). De in maart 1993 bekrachtigde Wet milieubeheer maakt het mogelijk, door middel van een adequate vergunningverlening en handhaving verdere bodemverontreiniging te voorkomen. Op dit moment wordt op grote schaal een achterstandssituatie bij de vergunningverlening door

het bevoegd gezag ingelopen. Bij veel revisie vergunningen stuit men op bodemverontreiniging. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid particulieren tot sanering te verplichten. Tot slot is er in 1993 een model-Bouwverordening in het kader van de Woningwet verschenen. Hierin staat dat bij het verlenen van bouwvergunningen rekening gehouden moet worden met eventuele bodemverontreiniging. Een precieze regeling wordt momenteel uitgewerkt, zo wordt beschreven wanneer bodemonderzoek voorafgaande aan een bouwvergunning verplicht is, en bij welke gehalten eerst een bodemsanering nodig is, alvorens mag worden gebouwd. Hoe al deze nieuwe regelgeving in de praktijk vorm krijgt, is nog onduidelijk. Optimisten schatten dat over circa 2 jaar de ontbrekende stukken beschikbaar zullen zijn.



... rekening houden met eventuele bodemverontreiniging.

Herbezinning op doelstellingen

De kosten van de schoonmaakoperatie werden in het begin van de jaren negentig op 50 tot 100 miljard gulden geraamd. Voldoende reden om een aantal eerdere uitgangspunten opnieuw te evalueren. De werkgroep bodemsanering (beter bekend als de commissie Welschen) heeft een aantal knelpunten in de uitvoeringspraktijk op een rij gezet. Alles binnen één generatie schoon? Laten we maar gaan faseren. Hoe groot zijn die risico's voor volksgezondheid en milieu eigenlijk? Kunnen we ze berekenen? Moeten we altijd afgraven, kan er niet op lokatie worden gesaneerd? Kunnen we alles technisch gezien wel schoonmaken? Moeten we in een aantal gevallen constateren dat de verontreiniging erg is, maar saneren nog erger? Welke gevolgen heeft een saneringsoperatie van deze omvang voor het maatschappelijke en financiële verkeer?

Gemeenten en provincies: van projectmatige bodemsanering naar actief bodembeheer

Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren op grote schaal bodemonderzoek verricht, met name in het kader van de gesubsidieerde woningbouw en de Interimwet bodemsanering. Uit de onderzoeken blijkt dat in stedelijk gebied een schone bodem eerder uitzondering dan regel is. De conclusie in het NMP-2 dat de samenleving tot ver in de 21e eeuw met de aanwezigheid van verontreinigde bagger, grond en grondwater zal worden geconfronteerd, heeft weinig gemeentelijke en provinciale bodemambtenaren verbaasd. Veel van deze mensen wisten al dat 'de sectorale beleidsdoelstellingen tot een stagnatie van maatschappelijke processen (ruimtelijke ontwikkeling) en een onrendabele inzet van de schaarse middelen' leiden, zoals het in het eindrapport van de commissie Welschen verwoord is. Het milieurendement van de saneringsoperatie lijkt lang niet overal groot, daar in veel gevallen slechts sprake is van het verplaatsen van verontreinigingen in plaats en/of tijd (gecontroleerd storten, emissies naar andere milieucompartimenten, eeuwig durende nazorg). Tot op heden hadden gemeenten slechts beperkt invloed op de bodemsaneringsoperatie op hun grondgebied. De uitvoering vond plaats onder verantwoordelijkheid van de provincies en meestal onder zware tijdsdruk van de stadsvernieuwing. De provincies waren op hun beurt sterk gebonden aan het kader van de Interimwet bodemsanering en de beperkte financiële middelen die beschikbaar waren. Met de nieuwe regelgeving hebben gemeenten en provincies meer kans greep op dit proces te krijgen. Het saneringsinstrumentarium wordt thans geoptimaliseerd. Een sobere en doelmatige uitvoering van het saneringsbeleid vraagt om een gevals- en functiespecifieke invulling van saneringsnoodzaak, -doelstelling en -urgentie (fasering) en meer kostendragers. Provincies en gemeenten hebben elkaar goeddeels gevonden in de Stuurgroep Tien Jaren-Scenario Bodemsanering (1989) en vooral in de commissie Welschen (1993). Bodemsanering is maatwerk! Actuele risico's voor mens of milieu en gebruiksbepalingen moeten zo snel mogelijk teniet worden gedaan door (tijdelijke) beheersmaatregelen en/of (gefaseerde) saneringen op basis van het integrale milieurendement. Het is de gezamenlijke zorg van provincies en gemeenten om op een maatschappelijk aanvaardbare wijze een duurzaam bodemgebruik te realiseren. Stagnatie van maatschappelijke processen moet hierbij worden voorkomen.

Het realiseren van deze doelstellingen is niet eenvoudig. De gebaande paden van de Interimwet bodemsanering moeten immers verlaten worden, maar de alternatieve wegen lijken nog vol met obstakels te liggen. Weinigen kunnen aangeven hoe je in de praktijk met 'milieurendement' en 'lokatie-specifieke omstandigheden' om moet gaan. Zeker niet nu de kaderscheppende regelgeving van de Wet bodembescherming nog voor het grootste deel ontbreekt.

De sleutels voor het realiseren van deze doelstellingen worden gezocht in de begrippen 'actief bodembeheer' en 'een gedifferentieerde inzet van het beleids-

instrumentarium'. Onder actief bodembeheer wordt het totaal aan activiteiten in een gebied gericht op het adequaat en efficiënt omgaan met structureel aanwezige bodemverontreiniging en de gevolgen hiervan. Met de term 'gedifferentieerde inzet van het beleidsinstrumentarium' wordt erkend dat de wijze waarop met bodemverontreiniging wordt omgegaan afhankelijk is van de lokale omstandigheden. Dit biedt mogelijkheden, maar verhoogt tegelijkertijd de druk op de schouders van het bevoegd gezag.



... al tien jaar 'vieze' berichten over de bodem.

Het maatschappelijk draagvlak voor bodemsanering

Een van de sleutels voor het realiseren van de doelstellingen wordt gezocht in het begrip actief bodembeheer. Het is overduidelijk dat het draagvlak bij particulieren en bedrijven om saneringsinspanningen te plegen van doorslaggevend belang is voor de saneringsoperatie in de komende jaren. Dit maatschappelijk draagvlak is momenteel moeilijk te voorspellen. De slechte toestand van het milieu is in de ogen van de meeste Nederlanders nog steeds een van de belangrijkste bedreigingen voor onze samenleving. De noodzaak om bodemverontreiniging tegen te gaan is dan ook breed in de maatschappij geaccepteerd. Daar staat tegenover dat na tien jaar 'vieze' berichten over de bodem een verzadigingspunt bereikt lijkt te zijn. Op zich geeft dit nog geen aanleiding om bezorgd te zijn over het maatschappelijk draagvlak. Twee maatschappelijke processen geven hier wel aanleiding toe:

1. *Het idee van een maakbare samenleving neemt af. Daarmee ontstaat een toenemende weerstand tegen de complexiteit van de regelgeving, met het bijkomende risico van verkeerde en slechte handhaving, het gevoel van rechtsongelijkheid en het gevoel 'gepakt te worden als je alles volgens de regeltjes doet'*
2. *De verzorgingsstaat staat onder druk. Als gevolg daarvan worden risico's en de bijbehorende kosten anders beoordeeld dan 10 jaar terug. Destijds werden door de overheid kosten noch moeite gespaard om mogelijke negatieve gezondheidseffecten te voorkomen. Nu gaat men gericht om met lange wachtlijsten van patiënten.*

Het maatschappelijk draagvlak is des te meer belangrijk omdat nu een veel grotere groep dan voorheen te maken krijgt met de bodemverontreinigingsproblematiek. Tot op heden waren dit vooral de mensen die op de verontreinigingen woonden. Zij richtten zich tot de overheid, die het probleem moest oplossen. Met de nieuwe wetgeving worden particulieren direct met kosten geconfronteerd. Deze kosten zullen in toenemende mate op andere particulieren verhaald worden. Ook in de financiële wereld zal men kritisch naar de nieuwe wet gaan kijken. Een stuk grond, met een tot voor kort goed in te schatten waarde, kan als gevolg van bodemverontreiniging plotseling een onzekere factor worden.

Of er een maatschappelijk draagvlak voor de komende bodemsaneringsoperatie is, is nog moeilijk te voorspellen. Slechts een enkeling kan op dit moment de gevolgen van alle nieuwe regelgeving overzien. Het bevoegd gezag zal met de aangekondigde voorlichting over de nieuwe wet bij een grote groep mensen veel losmaken. Voor draagvlak is echter naast voorlichting, ook flexibiliteit bij de uitvoering nodig, om tegemoet te komen aan de problemen die particulieren als gevolg van de nieuwe regelgeving zullen ondervinden. In die zin kan de term 'actief bodembeheer' ook breder uitgelegd worden. Indien maatschappelijk draagvlak voor de bodemsaneringsoperatie verkregen wordt, zal bodemsanering even vanzelfsprekend worden als stratenmaken: het is duur, maar je kan er niet omheen. Als de bodemsaneringsoperatie de voorpagina's weer gaat halen, voorspelt dit weinig goeds. Het is dan een van de vele onderwerpen waar het verschil tussen droom en daad een politieke rel veroorzaakt.

drs D. Moet is werkzaam bij de VNG en betrokken bij de implementatie van onder andere de saneringsregeling van de Wet bodembescherming en bouwverordening.

ir Th. Edelman is werkzaam bij de provincie Gelderland en is namens het Interprovinciaal Overleg (IPO) lid geweest van de commissie Welschen.

drs P.S.H. Ouboter is werkzaam bij adviesbureau IWACO en tevens voorzitter van de werkgroep Bodem van de Orde van Nederlandse Raadgevende Ingenieurs (ONRI)