

Dertig jaar bodemsanering: de

In 1980 werd Nederland opgeschrikt door het gifschandaal in Lekkerkerk. Het betekende het begin van de bodemsanering in ons land. In een serie van drie artikelen blikt deskundige Theo Edelman terug op dertig jaar bodemsanering. In 1970 sprak de regering voor het eerst over bodemwetgeving, in 1995 werd bodemsanering opgenomen in de Wet bodembescherming.

IR. TH. EDELMAN

De toenmalige minister-president sprak in 1970 trots over de voortvarende aanpak bij de milieuwetgeving. De Wet verontreiniging oppervlaktewateren was tot stand gekomen, de Wet inzake luchtverontreiniging was ingediend en zijn kabinet was van plan een Wet inzake bodemverontreiniging naar buiten te brengen. Begin 1971 was het voorontwerp van die wet klaar. De wet maakte het mogelijk regels voor verontreinigende handelingen te stellen en ging specifiek in op het omgaan met afvalstoffen. Het in één wet opnemen van regels voor bodembescherming én voor afvalstoffenverwijdering bleek achteraf een lastige combinatie. Daarom werd besloten afzonderlijke wetten op te stellen voor chemisch afval, huishoudelijk afval en bodembescherming.

De twee afvalwetten verschenen in de jaren zeventig. Met de Wet bodembescherming ging het minder snel. Bij herhaling kondigde de regering aan dat de wet er snel zou komen: 'Er wordt

hard gewerkt, maar de materie is complex omdat de bodem in vele wetten aan de orde is.' De oppositie morde, maar toonde overwegend begrip. Beter geen wet dan een slechte wet, was de algemene mening. En men oordeelde dat men met de twee afvalwetten al een groot stuk bodemverontreiniging onder controle had.

Voorpaginanieuws

In 1979 ging het gerucht bij het Rijksinstituut voor Natuurbeheer (dat later opging in het onderzoeksinstituut Alterra) dat stukken verontreinigde grond zouden worden afgegraven. Het instituut vreesde dat fraaie stukken natuur voor de bijl zouden gaan. Om de discussie voor te zijn, had men grondmonsters in natuurgebieden genomen en op zware metalen geanalyseerd. Tot grote schrik van de directie zaten die er nog in ook. Het instituut nam contact op met het milieuministerie en opperde heel slim dat natuurgebieden een goede referentie zouden zijn voor het beoordelen van bodemverontreiniging. Dat vond het ministerie ook en het Rijksinstituut kreeg geld om de gehalten van talloze stoffen in de bovengrond van natuurgebieden vast te stellen. Ik ging dat onderzoek uitvoeren.

Toen ik met mijn werk begon, had maar een enkeling in onderzoek, beleid en onderwijs aandacht voor bodemverontreiniging. Na een paar maanden publiceerden de media steeds vaker over bodemverontreiniging, met Lekkerkerk in de hoofdrol. Deze verontreiniging was spraakmakend: er woonden mensen boven op verontreiniging, het water deugde niet en de bewoners moesten tijdelijk op een camping gaan wonen. Burgemeester Ouwerkerk kende de kneepjes van het omgaan met de media. Regering en parlement reageerden geschrokken en soepel. Zonder wetgeving voor dit soort situaties en zonder begrotingspost werd er moeiteloos 180 miljoen gulden voor de sanering van dit ene geval beschikbaar gesteld.

Voortvarende start

Na Lekkerkerk kwamen vele andere locaties met een verontreinigde bodem in het nieuws. Elke provincie mocht van minister Ginjaar twee mensen aannemen die een inventarisatie van de bodemproblemen moesten maken. Ik was een van de twee mensen die in 1982 in de provincie Gelderland aan de slag gingen. Het accent bij de inventarisatie lag op stortplaatsen en gasfabrieken, pas later ontstond interesse voor bedrijfsterrijnen.

Aangeslagen door Lekkerkerk reageerde Den Haag voortvarend. Binnen no time was er een Interim-regeling bodemsanering, de opmaat voor de Interimwet bodemsanering van 1983. Er was voldoende geld. Er waren snel richtlijnen



voor het onderzoeken en saneren van verontreinigde bodems. En er was plotseling een lijst met A-, B- en C-waarden voor het beoordelen van onderzoeksresultaten en als hulp bij de besluitvorming. Het moest allemaal ook snel, want binnen vijf jaar zou Nederland volgens de minister weer schoon zijn.

De media volgden de inventarisatie op de voet. Een verrassing was de *GifAtlas*, die het weekblad *Vrij Nederland* uitgaf in 1983. De redactie was erin geslaagd meer gevallen te inventariseren dan de medewerkers van de provincie. Ook de landelijke en regionale dagbladen lieten zich niet onbetuigd. De berichten betroffen meestal individuele gevallen van verontreiniging.

Provinciale verordeningen

Bij gebrek aan een Wet bodembescherming hadden de provincies verordeningen opgesteld om de grootste uitwassen tegen te gaan. In de provincie Gelderland maakte ik kennis met de Verordening bodembescherming en de Veror-

IN 'T KORT - BODEMSANERING

- Milieuwetten vanaf 1970 aangenomen, maar vertraging bij Wet bodembescherming
- Na 'Lekkerkerk' komen er A-, B- en C-waarden voor beoordelen bodemverontreiniging
- Eerst saneringsdoelstellingen tot A-waarde, later ook 'isoleren, beheersen, controleren'
- Grote steden wilden soepeler saneringsregeling, introductie van 'leeflaag'

schok van Lekkerkerk



Mannen in witte pakken graven in 1980 met een vorkheftruck grond weg onder de huizen in Lekkerkerk waar gif is ontdekt.

spraak is het cruciale jaartal 1975 ontstaan: voor die tijd heeft een veroorzaker van verontreiniging niet kunnen weten dat de overheid de bodem ooit zou gaan saneren, maar vanaf die tijd wel. Voor 1975 was het verontreinigen van de bodem niet onrechtmatig, vanaf dat jaartal wel. Het argument om voor dit jaartal te kiezen was vrij banaal: het lag precies tussen het jaartal 1971, waarin de Tweede Kamer serieus aan de slag ging met discussiëren over bodemwetgeving, en het jaartal 1980, waarin de bodem in Lekkerkerk alle voorpagina's haalde.

Vanwege het kostenverhaal per geval van bodemverontreiniging bepleitte VROM een aanpak per geval, al was het alleen maar vanwege het kostenoverzicht dat zo per geval ontstond. In de praktijk zag VROM nauwlettend toe op het afperken van gevallen van bodemverontreiniging tot aan de destijds geldende indicatieve richtwaarde voor schone grond. In de praktijk leidde dit gemakkelijk tot misverstanden, omdat het verschijnsel diffuse bodemverontreiniging nog niet bekend was. Zo werd een PAK-verontreiniging vanwege het verkeer in Arnhem ooit ten onrechte toegeschreven aan de activiteiten van de plaatselijke gasfabriek, waarvan de verontreinigingscontour wel heel ruim dreigde te worden.

dening grondwaterbeschermingsgebieden. De Verordening bodembescherming was bedoeld om het dumpen van afval op de bodem, bijvoorbeeld in de vorm van bleekafval of industriële slakken, tegen te gaan. Met de Verordening grondwaterbeschermingsgebieden konden strengere regels rond winputten voor de drinkwaterproductie worden afgedwongen, bijvoorbeeld voor het toedienen van mest of voor het lozen van afvalwater in de bodem. De provinciale verordeningen waren gestoeld op modelverordeningen, opgesteld door het Interprovinciaal Overleg.

Met de verordeningen in de hand probeerden provincies op te treden. Dat is af en toe gelukt, maar vaak ook niet. Een verordening heeft nu eenmaal niet de kracht van een wet.

Organisatie

Aanvankelijk had de rijksoverheid een dikke vinger in de pap van de bodemverontreiniging. Het milieuministerie vroeg de provincies elk jaar om een bodemsaneringsprogramma, met van alle

projecten de rapporten en voorstellen in drievoud. Het ministerie hield regelmatig voortgangsgesprekken met elke provincie, vooral over het tempo van geld uitgeven. Wie veel geld uitgaf, kreeg als beloning nog meer geld. Dat was er in overvloed.

Al snel ging het ministerie zich minder met de projecten bemoeien. De provincies en later ook de vier grote steden kregen meer te zeggen. Verantwoording werd voortaan achteraf afgelegd. Het ministerie hield zich intussen bezig met meer strategische afwegingen.

Financiering

Provincies gaven opdracht voor de bodemsanerings- en betaalden die uit de door VROM verstrekte budgetten, los van de vraag of er een aanwijsbare veroorzaker van de verontreiniging was of niet. Achteraf probeerde de landsadvocaat het uitgegeven geld te verhalen op de veroorzaker door wiens onrechtmatige daad de verontreiniging was ontstaan. Daarover zijn veel juridische processen gevoerd. Uit die recht-

Normstelling

De A-, B- en C-waarden waren er opeens. Het betrof een lijst met indicatieve richtwaarden, oorspronkelijk bedoeld als hulpmiddel voor de Inspectie Volksgezondheid. Vertegenwoordigers van de inspectie namen destijds deel aan vrijwel alle projectbesprekingen met gemeenten en adviesbureaus. De Hoofdinspectie had op basis van literatuurgegevens handvatten voor de besluitvorming opgesteld. De A-waarde stond voor schone grond en schoon grondwater, bij gehalten boven de B-waarde moest een nader onderzoek volgen en bij gehalten boven de C-waarde moest een sanering worden overwogen. Het waren indicatieve richtwaarden. Daarom moest altijd ook de bodemopbouw en de kans op verspreiding bij de besluitvorming worden betrokken.

In 1984 haalde een rechter in 's-Hertogenbosch een streep door het indicatieve karakter van de richtwaarden. De C-waarde moest voortaan als norm worden beschouwd, andere overwegingen konden achterwege blijven.

FOTO: BERT VERHOEFF/HOLLANDE HOOGTE



BRON: TH. EDELMAN

Het EMK-terrein in Krimpen aan den IJssel rond 1975 (foto boven) en zoals het er nu uitziet (foto onder): geïsoleerd, beheerst en gecontroleerd.

In datzelfde jaar discussieerde de Tweede Kamer weer over de Wet bodembescherming. Een kamerbrede meerderheid vond dat multifunctionaliteit het uitgangspunt van de wet moest zijn. Dit begrip houdt in dat de bodem op een willekeurige plaats voor veel functies geschikt moet zijn en blijven, ondanks het gebruik dat ervan wordt gemaakt. Dat was koren op de molen van de bodemsaneerders op het ministerie van VROM. Zij omarmden het principe en vertaalden dit in de doelstelling voor bodemsaneringen: de verontreiniging moest worden verwijderd tot aan de A-waarde, die werd opgevat als de chemische karakterisering van de multifunctionele bodem.

Na verloop van tijd zijn de A-waarden vervangen door de referentiewaarden voor een goede bodemkwaliteit. Die waren afgeleid van de metingen die ik in eerdere jaren bij het Rijksinstituut voor Natuurbeheer had verricht. De referentiewaarden voor zware metalen werden afhankelijk van het gehalte aan klei en het gehalte aan organische stof.

Saneringsdoelstelling

Het doel van een sanering was eenvoudig. De verontreiniging moest worden verwijderd tot dat de A-waarde en later de referentiewaarde was bereikt. Men noemde dit multifunctioneel

saneren. In de praktijk namen veel provincies een loopje met dit uitgangspunt. Soms al vanaf het ontwerp van de saneringsmaatregelen, omdat men het uitgangspunt onzinnig streng vond. En meestal bij de uitvoering, omdat het onmogelijk bleek de A-waarde voor grondwater te halen.

Een beleidsmatige uitzondering werd gecreëerd voor saneringen die zo wel heel duur zouden worden. Daar mocht alle verontreiniging blijven zitten, als die maar goed werd geïsoleerd, beheerst en gecontroleerd. Voorbeelden van een dergelijke IBC-sanering zijn het EMK-terrein in Krimpen aan den IJssel en het Griftpark in Utrecht.

Om af te wegen of op een plek volledige verwijdering van de verontreiniging moest plaatsvinden of dat mocht worden geïsoleerd, was het noodzakelijk locatiespecifieke factoren te inven-

tariseren. Die waren technisch, milieuhygiënisch en financieel van aard. De financiële aspecten gaven meestal de doorslag. Er is zelfs op basis van kosten een ingewikkelde wiskundige formule opgesteld om te bepalen of je moest verwijderen of mocht isoleren.

Het uitgangspunt voor de saneringsdoelstelling in deze periode is samen te vatten onder de noemer 'multifunctioneel, tenzij...'

Grootstedelijk verzet

In 1986 werd een bodemonderzoek verplicht bij gesubsidieerde woningbouw. Met geld van het Rijk mocht nooit meer op een verontreinigde bodem worden gebouwd. Aanvankelijk vonden de grote steden zo'n onderzoek op onverdachte locaties maar onzin. Groot was de schrik toen men bij dit soort onderzoek in het stedelijk gebied vrijwel standaard op verontreiniging stuitte, op de zogenoemde diffuse achtergrondbelasting. Zo kon de A-waarde nooit worden gehaald. En hoe om te gaan met bouwwerkzaamheden op een eeuwenoude ophooglaag van enkele meters, zoals in de binnenstad van Amsterdam?

Onze hoofdstad kwam al gauw met een oplossing: de leeflaag. Die had Wim Kooper van DHV eerder bedacht voor het Griftpark. Dat leidde bij veel Amsterdamse saneringen tot bestuurlijke ruzie met het ministerie van VROM, die gewoonlijk door Amsterdam werd gewonnen. Amsterdam kreeg bijval van enkele provincies, van veel gemeenten en van het bedrijfsleven. Deze hoofdrolspelers mikten op een meer coulante houding van de wetgever bij de inbouw van de saneringsregeling in de Wet bodembescherming.

Of het verzet beloond werd, leest u in deel 2 van deze trilogie.

Theo Edelman is directeur van Bodemkundig Adviesbureau Edelman in Wageningen. Hij is dertig jaar actief in bodemsanering, als onderzoeker, beleidsmedewerker, grootsaneerder en adviseur. Met dank aan mededeskundige Wim Kooper voor het lezen van deze artikelenreeks.



BRON: MICROSOFT VIRTUAL EARTH

BODEMSANERING

Dit is het eerste artikel in een serie van drie over 30 jaar bodemsanering in Nederland. De volgende artikelen behandelen het 'verstandshuwelijk tussen beleid en praktijk' en de 'afronding van de bodemsanering'.