

Dertig jaar verstandshuwelijk

Na de schok van Lekkerkerk werd bodemsanering in 1995 opgenomen in de Wet bodembescherming. In 2003 deed staatssecretaris Van Geel in zijn Beleidsbrief Bodem een oproep om het begrip bodemkwaliteit in breder perspectief te bezien.

IR. TH. EDELMAN

“Als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan” was een gevleugelde uitspraak onder bodemsaneerders. Zij vergoelijkten hiermee hun noodgedwongen afwijken van het beleid. Zij wilden het beleid wel volgen, maar de praktijk en het geld dwongen vaak tot andere keuzes. Als beloning voor het massale afwijken van beleid door provincies en gemeenten volgde vaak een aanpassing van het beleid door VROM. Dat smaakte naar meer!

Opeenvolgende inventarisaties lieten steeds meer gevallen van bodemverontreiniging zien. Naast stortplaatsen en gasfabrieken waren dat vooral ook voormalige en huidige bedrijfsterreinen. Het totale bedrag benodigd voor de multifunctionele saneringen werd in de loop van de jaren negentig zelfs op 100 miljard gulden becijferd.

Dat was veel instanties, waaronder de vier grote steden, te gortig. Men nam openlijk afstand van het beleid van de rijksoverheid en hoopte daarmee op een andere saneringsdoelstelling na het inbouwen van de Interimwet bodemsanering in de Wet bodembescherming. Men wilde vooral functiegericht kunnen saneren, bijvoorbeeld met een leeflaag.

Het bedrijfsleven zocht zijn heil bij het ministerie van Economische Zaken. Overheid en bedrijfsleven startten het Nederlands Onderzoeks-



Saneringen op NS-terreinen: in Utrecht (boven) en Zwolle (rechts).

programma Biotechnologische In-situ Sanering. Men hoopte dat saneren met bacteriën stukken goedkoper zou zijn dan het afgraven en verbranden van grond.

Ondanks het verzet van overheden en bedrijven bleef multifunctioneel saneren het uitgangspunt in de nieuwe Wet bodembescherming van 1995. Vooral veroorzakers van bodemverontreiniging en eigenaren van een vervuild perceel moesten actie ondernemen. De rol van de overheid veranderde van initiator bij saneringen tot vangnet in gevallen dat niemand aanspreekbaar was. Er werd een verschil gemaakt in urgente en niet-urgente saneringen.

Praktijk

Het Amerikaanse ministerie van Defensie kampte met veel bodemverontreiniging op afgelegen defensie terreinen en zag als eerste de voordelen van een aanpak op de plaats zelf, bijvoorbeeld door bacteriën. Die bleken in staat veel soorten moleculen af te breken tot koolzuur en water. Dat betekende geen eindeloos gesleep meer met grond, en het was nog goedkoper ook.

Het nieuwtje waaide snel over naar Nederland. Het ministerie van VROM had hier aanvankelijk weinig oren naar. Door de biologische in-situ aanpak verdween de verontreiniging wel voor een groot deel, maar niet tot aan de referentiewaarde voor schone grond. Dat was dus in strijd met het beginsel van multifunctionaliteit. Maar het ministerie van EZ zag grote voordelen, ongetwijfeld ingefluisterd door de grote bedrijven in Nederland. Het wilde demonstreren dat saneren veel goedkoper kon en hoopte dat daardoor het beleid soepeler zou worden. In samenwerking met kennisinstituten en adviesbureaus



en gesponsord door bedrijven startte het ministerie in 1995 het Nederlands Onderzoeksprogramma Biotechnologische In-situ Sanering (NOBIS). In vijf jaar tijd is aangetoond dat biologische in-situ sanering in veel gevallen mogelijk is, vrijwel altijd aanzienlijk voordeliger is dan de conventionele wijze van saneren via afgraven en oppompen en dat op deze wijze de risico's voldoende kunnen worden weggenomen. Het enige beleidsmatige probleem was dat op deze wijze de verontreiniging meestal niet tot aan de referentiewaarde voor schone grond of schoon grondwater kon worden weggenomen.

Beleid

In het voorjaar van 1995 besloten het Rijk, de provincies en de gemeenten een Streefbeeld Bodemsaneringsbeleid te ontwikkelen. Bij de uitvoering daarvan zou blijken welke taken op welk niveau het beste konden worden uitgevoerd. Via dit streefbeeld werd functiegericht saneren voor het eerst door alle overheden geaccepteerd.

Met dit streefbeeld is een proces van beleidsvernieuwing op gang gekomen. Op basis daar-

IN 'T KORT - BODEMSANERING

- Multifunctioneel saneren bleef uitgangspunt in Wet bodembescherming van 1995
- Praktijk van biologische in-situ sanering in strijd met beginsel multifunctionaliteit
- 'Functiegericht' saneren van 1997 leidt tot gedogen niet-multifunctioneel saneren
- Veel eigen initiatieven bedrijfsleven voor bodemsanering, waaronder benzinebranche en NS

tussen beleid en praktijk

van werd functiegericht en kosteneffectief saneren het nieuwe uitgangspunt bij bodemsaneringen.

De bovengrond met immobiele verontreiniging zou voortaan worden aangepakt door een leeflaag met geschikte grond tot stand te brengen. De dikte en de kwaliteit daarvan zijn afhankelijk van de bodemgebruiksvorm.

De ondergrond met mobiele verontreiniging zou voortaan worden aangepakt door het verwijderen van verontreinigende stoffen tot een stabiel eindniveau. Daarbij treedt zonder maat-

regelen geen verspreiding van verontreinigende stoffen meer op en vindt geen bedreiging van bijvoorbeeld waterwinningen plaats. Dit niveau is afhankelijk van de bodemopbouw en de aanwezigheid van stoffen.

Nieuw saneringsdoel

In 1997 heeft het eerste kabinet-Kok ingestemd met functiegericht en kosteneffectief saneren. Een eerste uitwerking daarvan is beschreven in de publicatie 'Van trechter naar zeef' van oktober 1999. Het heeft vervolgens tot 2006 geduurd

BODEMSANERING

Dit is het tweede artikel in een serie van drie over dertig jaar bodemsanering in Nederland. Het vorige artikel in *Land+Water* 3/2010 ging over 'de schok van Lekkerkerk'. Het volgende artikel behandelt 'de afronding van de bodemsanering'.



Saneringen van verontreinigde bodems onder tankstations.



voordat de eis om multifunctioneel te saneren uit de Wet bodembescherming werd geschrapt en ingewisseld voor de nieuwe wijze van saneren.

Dat leidde gedurende tien jaar tot een soort gedoogbeleid voor niet-multifunctioneel saneren. In de praktijk werd echter nog volop multifunctioneel gesaneerd, vooral door projectontwikkelaars, die geen zin hadden in gedoe met restverontreiniging.

Bedrijfsleven

Het bedrijfsleven onderging de bodemsanering in eerste instantie vrij lijdzaam. Dat veranderde toen duidelijk werd dat het ministerie de kosten van onderzoek en sanering probeerde te verhalen op de veroorzaker en toen bleek dat vrijwel alle bedrijfsterreinen in Nederland met bodemverontreiniging te kampen hebben.

Shell en DSM waren al vroeg actief. Deze bedrijven hadden programmatuur ontwikkeld om via gehalten aan verontreinigende stoffen in het grondwater de gehalten aan deze stoffen in de bodemlucht te berekenen. Zij gebruikten de uitkomsten om rechters ervan te overtuigen dat er geen sprake kon zijn van een gevaar voor de volksgezondheid. Shell en DSM hebben hun kennis gedeeld met het RIVM, dat dezelfde berekeningen uitvoerde bij het afleiden van normen. Dat kan best opzienbarend worden genoemd!

Begin jaren negentig zijn in alle provincies stichtingen opgericht om de vrijwillige sanering van bedrijfsterreinen te stimuleren, op kosten van de eigenaar. De stichtingen hebben de bedrijven vooral gestimuleerd om onderzoek te doen. Afhankelijk van de uitkomst daarvan kreeg het bedrijf uitstel voor verdere stappen. Zolang een bedrijf zich aan de termijnen van de stichtingen hield, bemoeide de overheid zich er niet mee. De stichtingen zijn erin geslaagd om op duizenden bedrijfsterreinen vrijwillig onderzoek te laten verrichten. Vrijwillige bodemsaneringen behoorden echter tot de uitzonderingen.

In 1991 heeft de benzinebranche het initiatief genomen tot de vrijwillige bodemsanering van verontreinigde bodems onder tankstations. Een eigenaar van een tankstation kon kiezen om door te gaan met de verkoop van benzine en de bodemsanering zelf te betalen, of te stoppen

met de verkoop en de bodemsaneringskosten vergoed te krijgen. De jaren 1997-1999 waren topjaren, met honderden onderzoeken en saneringen. De Stichting Subat, die de onderzoeken en saneringen begeleidde, ging erg pragmatisch te werk. Dat was goed om de geesten van de overheden rijp te maken voor de nieuwe aanpak, maar leidde soms tot tegenvallende resultaten. In 1996 richtten twee ministeries en de NS de stichting SBNS op om de verontreinigde spoorgronden te onderzoeken en te saneren. De eerste jaren lag het accent op het in kaart brengen van 14.000 van bodemverontreiniging verdachte plekken. Bij de onderzoeken werden talloze adviesbureaus en diverse laboratoria ingeschakeld. Voor de rapportage had de SBNS digitale formats voorgeschreven. Voor de gecontracteerde bureaus en laboratoria was dit aanleiding om het digitale systeem Boormanager te laten ontwikkelen. Zo werden de eerste digitale stappen op het bodempad gezet.

Afronding

De planning voor de landelijke bodemsaneringsoperatie is nogal eens gewijzigd. Dat had te maken met steeds betere inzichten in het aantal verontreinigde locaties en in de kosten van de sanering.

In het begin van de jaren tachtig dacht men binnen enkele jaren met de bodemsanering gereed te zijn. In dit licht moet ook de Interimwet bodemsanering worden gezien, oorspronkelijk bedoeld voor een periode van vijf jaar. In de loop van de jaren tachtig dacht men dat de bodemsaneringsoperatie in 1997 zou kunnen worden afgerond.

In aansluiting op het eerste Nationaal Milieubeleidsplan heeft het toenmalige kabinet als uitgangspunt gekozen dat de ernstigste problemen met bodemverontreiniging binnen één generatie moesten worden opgelost. In het tweede Nationaal Milieubeleidsplan staat dat de samenleving tot ver in de 21ste eeuw rekening moet houden met de aanwezigheid van ernstig en niet-ernstig verontreinigde bodems. In het derde Nationaal Milieubeleidsplan is als doelstelling opgenomen dat de gevallen van ernstige verontreiniging waarvan de sanering urgent is, in het jaar 2023 moeten zijn aangepakt. Staatssecretaris Van Geel en minister Cramer hebben de jaartallen weer aangepast. Saneringen waarbij sprake is van spoed vanwege risico's voor de mens, moeten in 2015 zijn aangepakt. De rest mag later worden afgerond.

Leiden in last

In 1999 verscheen een boek met de titel 'Wie betaalt, bepaalt' en de subtitel 'Over intermediaire organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld'. Het boek sloeg in als een bom en schiep orde in eerdere afzonderlijke berichten over milieulaboratoria die met foute analyses komen, adviseurs die aanbevelingen doen die niet stroken met de wet en aannemers die het niet zo nauw nemen met de afzet van verontreinigde grond.



FOTO: RON DE GOEDWIJ, SECTIE BODEMQUALITEIT

Bodembreed betekent ook aandacht voor het bodemleven; regenwormen zorgen voor een goede bodemstructuur.

Vooraf het Bouwstoffenbesluit zorgde voor opwinding. In dat besluit staat aan welke voorwaarden je moet voldoen om verontreinigde grond opnieuw te mogen gebruiken. Het besluit schrijft onder meer voor op welke stoffen je de grond moet analyseren. Handhavers trokken zich daar niets van aan en lieten de grond op andere stoffen analyseren, die er dan inderdaad in verhoogde gehalten in bleken voor te komen. Zo was Leiden in last, werden handelaren in tweedehands grond voor louché uitgemaakt en handhavers voor bureaucratisch en ondeskundig.

Minister Pronk was de herhaalde berichten over frauderen en sjoemelen zat en beloofde de Tweede Kamer een zwarte lijst met slecht presterende bedrijven. Die lijst kwam er niet, maar er kwam wel een aparte stichting om de kwaliteit van het bodembeheer te borgen: Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer. SIKB



FOTO: NS

Ontgravingswerkzaamheden bij NS-station Breda.

zorgt voor richtlijnen waarmee certificerende instellingen de kwaliteit van adviesbureaus, laboratoria en saneringsaannemers in kaart kunnen brengen. De bedrijven moeten aantonen integer te handelen. En overheden gaan hun besluiten over bodemverontreiniging voortaan alleen baseren op rapportages van aldus erkende bedrijven.

Beleidsbrief Bodem

Eind 2003 verstuurt staatssecretaris Van Geel zijn Beleidsbrief Bodem. Daarin staat dat het bodemgebruik duurzamer moet worden, om de gebruiksmogelijkheden voor de toekomst veilig te stellen. De gebruiker van de bodem heeft het recht de bodem te gebruiken, maar ook de plicht om er zorgvuldig mee om te gaan.

Het nieuwe bodembeleid gaat over meer dan alleen bodemverontreiniging. De staatssecretaris roept op het begrip bodemkwaliteit niet alleen chemisch te benaderen, maar ook biologisch en fysisch. In het verlengde daarvan moeten provincies, waterschappen en gemeenten naar meer aspecten kijken dan alleen bodemverontreiniging, bijvoorbeeld naar het gehalte aan organische stof, de biodiversiteit en de weerstand tegen erosie. Het zijn punten die synchroon lopen met de ontwerp teksten voor de Europese bodemstrategie.

In de beleidsbrief kondigt VROM tussen de regels door aan het wel mooi te vinden met de bodemsanering en daarmee als rijksoverheid te willen stoppen. Of dat gaat lukken, leest u in deel 3 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.