

Vergaderjaar 2009–2010

30 015

Voortgang bodemsanering

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2010

Aanvullend informeer ik u ten behoeve van het Algemeen Overleg op 14 april a.s. over de ontwikkelingen die sinds het verschijnen van de (geagendeerde) brieven hebben plaatsgevonden. Daarbij zal ik kort ingaan op de volgende punten

- 1) De uitvoering van het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties;
- 2) Het samenwerkingsprogramma warmte-koude opslag en het actieplan geothermie;
- 3) De herinrichting van diepe plassen (zandwinputten);
- 4) De initiatieven op het gebied van handhaving in de bodemketen.

1. De uitvoering Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties

Alvorens op de voortgang van de uitvoering van het «convenant bodem» in te gaan hecht ik eraan om de context van dit convenant toe te lichten.

1. Context

Het bodembeleid gaat veranderen en wordt verbreed naar de ondergrond, het energiebeleid en een integrale benadering van de problematiek van de bodemverontreiniging op gebiedsniveau. De sectorale benadering moet hierbij worden losgelaten. De gebiedsontwikkeling vraagt om een integrale afweging tussen het benutten van de kansen die de ondergrond biedt, het beschermen van kwetsbare functies in het gebied en het verbeteren van de kwaliteit van het grondwater. Om deze afweging mogelijk te maken zullen verschillende disciplines meer moeten samenwerken en heeft dit gevolgen voor de uitvoering van het bodembeleid. De convenantpartners onderschrijven dat hier sprake is van een transitie. Dit is een majeure wijziging die bestuurlijke aandacht behoeft.

In de akkoorden die het kabinet in resp. 2007 en 2008 met IPO en VNG heeft gesloten, is afgesproken dat het bodemsaneringsbeleid verder wordt gedecentraliseerd. De adviezen van de commissies Ladders en d'Hondt liggen hieraan ten grondslag. In het convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties is dit uitgewerkt en is overeengekomen dat de gelden voor bodemsanering grotendeels via een decentralisatie-uitkering binnen het provinciefonds en het gemeentefonds gaan worden verstrekt en dat ook het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) omgebouwd wordt naar een decentralisatie-uitkering. Daarmee vervalt de specifieke verantwoording over de besteding van deze middelen. Er wordt uitsluitend nog verantwoording afgelegd over het behalen van de doelstellingen (output sturing).

Tevens is voor mij dit convenant het uitgangspunt voor het maken van een beleidsomslag in de komende jaren, waarbij ik vooral wil inzetten op het benutten van kansen voor het duurzaam gebruik van de ondergrond, waar eventuele bodemsanering dan een «organisch» onderdeel van uitmaakt. Om dit te kunnen verwezenlijken is het van groot belang dat we nu actie ondernemen om de spoedlocaties te saneren dan wel de risico's van bodemverontreiniging te beheersen. Dit sluit nadrukkelijk aan bij de wens van uw Kamer.

In het onderstaande ga ik in op de belangrijkste uitvoeringspunten van het convenant

2. Uitvoering convenant, hoofdlijnen

a. Rijksvisie op de ondergrond

De ondergrond begint op sommige plaatsen een schaars goed te worden in Nederland. In het kader van het convenant hebben bestuurders het signaal afgegeven dat de ruimtelijke ordening van de ondergrond deel moest worden van het convenant. In het nieuwe bodembeleid staat het benutten van de mogelijkheden die de ondergrond biedt centraal. Mede om deze reden biedt het convenant daarom het kader voor toekomstig en modern bodemontwikkelingsbeleid. Op korte termijn ontvangt u van mij de rijksvisie op de ondergrond.

b. Gebiedsgerichte aanpak verontreinigd grondwater

Waarom is gebiedsgerichte aanpak noodzakelijk? Sommige (mobiele) verontreinigingen hebben zich over een dermate groot gebied verspreid dat een technische oplossing voor de aanpak van de verontreiniging niet doelmatig en kosteneffectief is. Centraal staan de gebruiksfuncties van de ondergrond. Indien deze functies niet door de grondwaterverontreiniging worden bedreigd is beheer van de verontreiniging voldoende. Daarnaast komt het voor dat verschillende gevallen van verontreiniging door elkaar heen lopen. De gevalsgesichte aanpak vanuit de Wbb werkt hier niet.

In het convenant staan twee producten genoemd die van essentieel belang zijn om de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater mogelijk te maken: 1. een handreiking voor de convenantpartners om tot gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater over te gaan. De handreiking is reeds gereed en kan onder de convenantpartners worden gecommuniceerd.

2. een wetsvoorstel tot een wijziging van de Wet bodembescherming (Wbb), waarmee de huidige belemmeringen voor een gebiedsgerichte aanpak worden weggenomen. Hier kunnen de huidige gebiedsgerichte initiatieven mee uit de voeten. Het wetsvoorstel heeft een sterk faciliterend karakter en gaat uit van vrijwillige deelname. Dit betekent dat als

iemand (om mogelijk legitieme redenen) besluit om niet aan het gebieds-proces deel te nemen, hij automatisch terugvalt op de huidige gevalsge-richte benadering uit de Wbb.

Daarnaast wordt voorzien in een fundamentele herziening van de Wbb. Om de belemmeringen als gevolg van de grondwaterverontreiniging in het gebied op te heffen zal er een integrale afweging moeten plaatsvinden tussen:

- Het benutten van de kansen die de ondergrond biedt;
- Het verbeteren van de kwaliteit van het grondwater in het gebied;
- Het beschermen van huidige en toekomstige functies en kwetsbare objecten.

Duidelijk is dat de Wbb niet het instrument is om deze integrale afweging te kunnen maken. Aanhaken bij andere wetten en een fundamentele herziening van de Wbb is hiervoor nodig. Het convenant voorziet dan ook in een transitieperiode van 5 jaar.

c. Aanpak spoedlocaties

Ik heb u toegezegd regelmatig te zullen rapporteren over de voortgang van de

aanpak van spoedlocaties. In het convenant heb ik met de partners afgesproken om te komen tot een versnelde aanpak van spoedlocaties, vooral die met gevaar voor de volksgezondheid. Eind van dit jaar is de inventarisatie van deze locaties gereed. In dit verband kan ik u melden, dat het bevoegd gezag Wbb voortvarend aan de slag is mede op basis van het gezamenlijk ontwikkelde protocol om versneld de spoed van een verontreiniging te kunnen vaststellen.

Ondertussen gaat de saneringsoperatie in flink tempo voort. Ik zal u hierover via het jaarverslag over 2009 nader rapporteren. Dat jaarverslag verschijnt in mei van dit jaar, zoals de Wbb voorschrijft. In mijn optiek zal dit tevens het laatste jaarverslag in deze vorm zijn. Het aanbieden van zo'n verslag nu de uitvoeringsbevoegdheid volledig bij de 42 bevoegde overheden Wbb ligt, past niet meer in het nieuwe sturingsconcept.

2. Samenwerkingsprogramma warmte-koude opslag (SWKO)

Bij brief van 3 september 2009 (kamernummer 30 015, nr. 36) heeft mijn ambtsvoorganger u ter informatie het rapport «Groen licht voor bodem-energie» en het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties toegezonden. Het rapport Groen licht voor bodemenergie bevat de aanbevelingen van de Taskforce WKO (Warmte-koude opslag), die in 2008 is ingesteld voor het bevorderen van het gebruik van warmte-koude opslag met het oog op het realiseren van de vermindering van CO₂ uitstoot door het benutten van duurzame energie. WKO is met name toepasbaar voor nieuwbouw en renovatie van woningen, voor kantoren en openbare gebouwen en in de glastuinbouw. Indien WKO voor dit gehele potentieel wordt toegepast is een energiebesparing van ongeveer 30% mogelijk, dit is ongeveer 3 tot 4,5 % op het totale energiegebruik in Nederland. De reductie van CO₂ uitstoot bedraagt 7 tot 10 Mton bij een doelstelling van het kabinet van 95 Mton. Bij brief van 3 september is al aangekondigd dat er gewerkt wordt aan een uitvoeringsprogramma WKO en dat via de Crisis en Herstelwet gepoogd zou worden om procedures te gaan versnellen. De Crisis en Herstelwet (CHW) is inmiddels door het parlement vastgesteld. Het aannemen van de CHW biedt mij de mogelijkheid om via een Algemene Maatregel van bestuur (AMvB) toepassing van grootschalige open WKO-systemen te bevorderen. Ik ben van plan deze AMvB binnenkort in het kabinet te brengen, waarna voorhang volgt en advies van de Raad van State. Naar verwachting kan de

AMvB zomer 2011 van kracht worden, waarmee een wettelijke basis voor toepassing en bevordering van WKO is gelegd.

Over het genoemde uitvoeringsprogramma is inmiddels overeenstemming bereikt tussen alle daarbij betrokken partijen. Graag benut ik het moment van deze voortgangsbrief om u dit «Samenwerkingsprogramma warmte-koude opslag» aan te bieden (bijgevoegd).¹ Met dit programma wordt gestreefd naar een versnelde groei van WKO onder een drietal randvoorwaarden:

- 1) De kwaliteit van de bodem dient gewaarborgd te zijn;
- 2) een afweging tegen andere belangen moet mogelijk zijn en
- 3) WKO installaties mogen elkaar niet tegenwerken (interferentie voorkomen).

De uitvoering van het SWKO zal via vier sporen verlopen, die uitmonden in 13 acties. De vier sporen zijn:

- Wet en regelgeving
- In dit spoor worden een AMvB en een ministeriële regeling voorbereid (zie voorgaand), maar ook zijn hier verbeteringen binnen het provinciale vergunningenbeleid aan de orde.
- Informatie- en kennisontwikkeling.
Hierbij vindt ondermeer onderzoek plaats naar de gevolgen van toepassing van WKO op grote schaal voor de bodem (o.a. effecten retourtemperatuur) en het maken van een WKO-tool, waarmee voor elke plek in Nederland de haalbaarheid van WKO kan worden bepaald.
- Kwaliteitsborging
Certificering, opleidingen en handreikingen staan centraal.
- Flankerend beleid
WKO heeft veel raakvlakken met andere beleidsvelden, bv. de Warmtewet en het bodemsaneringsbeleid. De verbanden met deze beleidsvelden komen bij het flankerende beleid aan de orde.

Met dit Samenwerkingsprogramma en de ondersteuning van de daarbij betrokken partijen (incl. het bedrijfsleven) hoop ik snel meters te maken, zodat toepassing van WKO kan bijdragen aan het behalen van de CO₂ doelstelling van het kabinet in 2020. Het SWKO kent een looptijd van twee jaar.

Tenslotte informeer ik U nog over de door de Kamer aangenomen motie Samsom (VROM-begroting, december 2009) betreffende geothermie. In die motie wordt verzocht om een actieplan geothermie op te willen stellen. Ik ben hierover in overleg getreden met mijn collega van Economische Zaken, die op dit terrein het voortouw heeft en naar verwachting zal een actieplan als onderdeel van de evaluatie «warmte op stoom» u binnenkort kunnen bereiken.

3. Herinrichting van diepe plassen

Zoals aangegeven in de brief van november (Kamerstukken II, 27 625, nr. 150) is in het dossier van de herinrichting van diepe plassen een belangrijke stap voorwaarts gezet. Op de concept-handreiking die voor de partijen in de praktijk de handvatten geeft voor een zorgvuldig besluitvormingsproces is inspraak geweest. Er zijn opmerkingen gemaakt vanuit alle betrokken partijen en belangen; van verschillende sectoren in het bedrijfsleven en overheden tot publiek en recreanten. Dit laat de grote maatschappelijke betrokkenheid zien bij dit onderwerp.

Elke inspreker zal een terugkoppeling krijgen via een inspraaknota. Bij de uiteindelijke vormgeving van de handreiking speelt natuurlijk het advies van de commissie van deskundigen een primaire rol. Maar ook de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ingekomen opmerkingen kunnen aanleiding zijn tot aanpassingen aan het bestaande beleid.

Het is mij duidelijk geworden dat herinrichten van diepe plassen een onderwerp is dat op lokaal niveau sterk kan spelen. Oplossingen die nu gevonden zijn in deze handreiking, richten zich op dit lokale niveau. De eerste stap is de afweging of herinrichting van een zandwinplas gewenst is. Dit is een ruimtelijke afweging. In de handreiking is uitgewerkt hoe benutting van het bestaande wettelijke kader in dit geval er uit ziet. Als de keuze voor herinrichten is gemaakt, dan wil ik waarborgen dat de bescherming van milieu, natuur en gezondheid één van de uitgangspunten is en blijft in de besluitvorming. Dat wil overigens niet zeggen dat altijd aan alle wensen en verlangens tegemoet kan worden gekomen. In de handreiking wordt het beleid voor het toepassen van grond en baggerspecie verder uitgewerkt zodat het bevoegd gezag in staat wordt gesteld om zelfstandig keuzes te maken. Daarmee kom ik aan 2 essentiële elementen van het advies van de commissie tegemoet. De milieukwaliteit krijgt een plaats in de lokale omstandigheden én er wordt een transparant democratisch besluit genomen.

Ik vind het van belang dat de nieuwe werkwijze op alle relevante diepe plassen wordt toegepast. Daarom zal ik de handreiking verankeren met een circulaire.

De door mij eerder voorziene termijn waarop de handreiking en de circulaire vastgesteld kunnen worden heb ik moeten loslaten. Het zorgvuldig omgaan met de ingekomen reacties is hier mede debet aan. Uiteindelijk zal de handreiking ook bestuurlijk vastgesteld worden. Ik streef ernaar om in het najaar met een definitieve handreiking te komen.

4. Handhaving in de bodemketen

Het afgraven van grond, het transporteren en het opnieuw toepassen is een reguliere activiteit die in Nederland dagelijks en op grote schaal plaats vindt. Ook saneringen vinden op grote schaal plaats. De kwaliteit van de grond is aan de buitenkant niet af te lezen, dus de kans dat er iets mis gaat is aanwezig. Gewerkt wordt met een complexe materie met veel betrokkenen waar veel geld in omgaat. De bodemsector is daardoor gevoelig voor ongewenst gedrag. Het afgelopen jaar zijn enkele gevallen van bodemfraude geconstateerd die de nodige aandacht in de pers hebben getrokken. Dit was voor de VROM-Inspectie (VI) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) aanleiding om het rapport «Lessen uit de zaak van een frauderend bodemadviesbureau» op te stellen, dat ik u met mijn brief van 19 januari 2010 (kamerstuk 30 015, nr. 37) heb aangeboden.

Aanvullend heeft de VI recent het rapport «Prestatiebestekken bodemsanering beschouwd» opgesteld (het rapport is als bijlage bijgevoegd).¹ Het gaat met name om in-situ saneringen. De aanbevelingen in het rapport bieden voor de betrokken partijen een startpunt om de geconstateerde belemmeringen weg te nemen. Het is van belang om de open en vertrouwelijke sfeer tijdens het onderzoek te continueren bij het uitwerken en implementeren van verbeteringen. Dat geldt ook voor de communicatie over het onderzoek en het vervolgtraject.

Een belangrijke aanbeveling is dat de betrokken partijen een code opstellen, onder regie van één partij, waarmee de betrokkenen beter hun rollen kunnen invullen. De code kan daartoe ingaan op professioneel opdrachtgeverschap, de kwaliteit van saneringsgericht onderzoek, risicoverdelingen, realistische verwachtingen over saneringsdoelstellingen, openheid en transparantie.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De naleving van het bodembeleid kent haar basis in een goede kwaliteit van de uitvoering. Er is daarom een privaat stelsel van kwaliteitsborging met een wettelijk verankerde erkenningssystematiek. Verder is er toezicht op decentraal niveau en zijn er de landelijk opererende VI en IVW.

Recent (17 maart j.l.) heeft de Vereniging Kwaliteitsborging Bodem (VKB) het initiatief genomen om samen met de VI een Ronde-tafelbijeenkomst over integriteit in de bodembranche te organiseren. Aanleiding hiervoor was het besef dat de branche door veel publiciteit over enkele incidenten in een kwaad daglicht is gesteld. Een concrete uitkomst is dat de VKB en VI (samen met IVW) een Taskforce Integriteit Bodembeheer gaan oprichten met als doel de integriteit in de bodemketen te bevorderen. Daarnaast worden momenteel afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling om de effectiviteit van het private en publieke toezicht door certificerende instellingen, Raad voor Accreditatie, VI en IVW te versterken.

Op decentraal niveau is er toezicht op de toepassing van grond en bouwstoffen. Uit de monitoringsrapportage over de implementatie van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) in het jaar 2008 bleek dat dit toezicht de achilleshiel van het Bbk was. Daarop is een actieplan opgesteld. Weliswaar heeft dit actieplan (waarvan eerder bij kamerstuk 30 015, nr. 32 melding is gemaakt) enige verbetering heeft opgeleverd, maar bij het uitvoeren van de monitoring over 2009 is gebleken dat deze verbetering nog niet significant is. Binnenkort starten de VI en IVW een onderzoek naar de belemmeringen die ervoor zorgen dat decentrale overheden onvoldoende adequaat invulling geven aan hun bodemtoezichtstaken, zoals vastgelegd in de Handreiking adequaat niveau Bbk. Op basis van de uitkomsten vraag ik de overheden de noodzakelijke maatregelen te treffen. Een wezenlijke verbetering voor het toezicht op decentraal niveau is het bundelen van capaciteit en kennis in samenwerkingsverbanden of regionale uitvoeringsdiensten.

Resumerend: alles overziend constateer ik dat het bodemveld zeer omvangrijk en complex is. Een groot deel van de branche is geneigd om de regelgeving goed na te leven. Dit neemt niet weg dat een deel van de branche calculerend en zelfs frauduleus handelt, zoals enkele voorbeelden ook laten zien. Daar staat tegenover dat het huidige stelsel goede instrumenten biedt om calculerend en frauduleus gedrag tegen te gaan. Vanuit het bedrijfsleven zelf en vanuit de overheid wordt nog gewerkt aan een verdere verbetering van dit stelsel, gericht op de mechanismen die leiden tot ongewenst gedrag. Via de VI voer ik een landelijke regie en houd ik een vinger aan de pols.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa