



**AT OSBORNE**

CONSULTANTS & MANAGERS

**Beleidsonderzoek Heroverweging  
Bodem(sanerings)beleid**  
Eindrapportage

J.F. Kennedylaan 100  
3741 EH Baarn  
Postbus 168  
3740 AD Baarn

Plaats	Baarn	T 035 543 43 43
Datum	26 februari 2014	F 035 543 43 44
Referentie	2013213/ODGMG-OHBB-IGM/PKE/JKU/FHE	info@atosborne.nl <a href="http://www.atosborne.nl">www.atosborne.nl</a>

# **Beleidsonderzoek Heroverweging Bodem(sanerings)beleid**

## Eindrapportage

### **Inhoudsopgave**

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding .....	3
1.2	Doelstelling .....	3
1.3	Onderzoeks vragen.....	3
1.4	Aanpak .....	4
1.5	Onderzoeksproces .....	4
2	Context Bodemsaneringsbeleid	6
2.1	Inleiding .....	6
2.2	Ontstaan van beleid, wet- en regelgeving.....	6
2.3	BEleidsVERnieuwing bodembeleid.....	6
2.4	Herziening van de Wet bodembescherming.....	7
2.5	Covenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties.....	7
2.6	Herziening Wbb en overgang in Omgevingswet .....	8
2.7	Slotopmerkingen.....	9
3	Governance	10
3.1	Inleiding .....	10
3.2	Periode voorafgaand aan covenant.....	10
3.3	Decentralisatie .....	10
3.4	Praktische werking van het covenant .....	11
3.5	Verdere decentralisatie?.....	13
3.6	Conclusies.....	14
4	Resultaten covenant en doelmatigheid bodemsaneringsaanpak	15
4.1	Inleiding .....	15
4.2	Resultaten covenant .....	15
4.3	Doelmatigheid bodemsaneringsaanpak .....	17
4.4	Conclusies en aanbevelingen.....	18
5	Toekomstige opgave	19
5.1	Inleiding .....	19
5.2	Beleidsprioriteiten 2015 – 2019 .....	19
5.3	Inventarisatie werkgroep budgetverdeling.....	19
5.4	Resterende spoedopgave .....	20
5.5	Opdrachtenbudget lenM.....	23
5.6	Bedrijfensegment.....	23
5.7	Knelpunten.....	24
5.8	Kennisinstellingen .....	25
5.9	Apparaatskosten decentrale overheden.....	26
5.10	Diffuse spoed .....	26
5.11	Nazorg.....	27
5.12	Oude afspraken .....	27
5.13	Ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen .....	28
5.14	Verbreding bodem .....	28

5.15	Gebiedsgerichte aanpak .....	29
5.16	Waterbodems .....	30
5.17	Wijze van verdelen van de middelen.....	30
5.18	Conclusies.....	30
6	Beleidsscenario's voor de periode na 2014	32
6.1	Inleiding .....	32
6.2	Uitgangspunten.....	32
6.3	Introductie scenario's.....	33
6.4	Nul-scenario.....	34
6.5	Min-10%-scenario .....	34
6.6	Min-25%-scenario .....	34
6.7	Beleidsconsequenties en risico's.....	35
7	Conclusies en aanbevelingen	36
7.1	Inleiding .....	36
7.2	Conclusies.....	36
7.3	Aanbevelingen.....	37

**Bijlagen:**

Bijlage 1A: Samenstelling Begeleidingsgroep en overzicht geïnterviewden

Bijlage 1B: Brondocumenten

Bijlage 2: Toekomstige kosten totale bodemsaneringsoperatie

Bijlage 3: Definities spoedaanpak

Bijlage 4: Ontwikkelingen Governance

Bijlage 5: Scenario's cijfermatig

## **1 Inleiding**

### **1.1 Aanleiding**

Bodemsanering wordt in Nederland grotendeels uitgevoerd door provincies, gemeenten en het bedrijfsleven. In 2009 sloten het Rijk, IPO, VNG en UvW het Covenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (het Bodemcovenant). Hierin werden afspraken gemaakt over decentralisatie van verantwoordelijkheden en ambities uitgesproken voor verbreding en verdieping van het bodembeleid. De gewenste prestaties zijn in het Covenant voor de periode tot en met 2015 vastgelegd. De financiële afspraken zijn tot en met 2014 vastgelegd.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu ontwikkelt bodem(sanerings)beleid voor de periode na het huidige convenant. Aangezien het ministerie ook in de komende jaren een substantiële bijdrage moet leveren aan het terugdringen van het begrotingstekort en het faciliteren van andere beleidsprioriteiten – en de saneringsopgave bovenbieden een relatief groot onderdeel uit maakt van de begroting van het directoraat Ruimte en Water – kan de situatie ontstaan dat budgetten voor bodemsanering neerwaarts moeten worden bijgesteld. Omdat de beleidsconsequenties van een dergelijke bijstelling niet helder zijn, heeft het ministerie AT Osborne de opdracht gegeven een beleidsonderzoek Heroverweging Bodem(sanerings)beleid uit te voeren.

### **1.2 Doelstelling**

In de uitvraag voor het onderzoek is de doelstelling als volgt verwoord: *Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de relatie tussen tijd, geld en kwaliteit van het bodemsaneringsbeleid en te onderzoeken of een structurele vermindering van het budget mogelijk is. Hiertoe dient een aantal scenario's te worden ontwikkeld, waaronder een scenario met een bezuiniging van 25% van het budget.*

Het onderzoeksrapport vormt de basis voor een ambtelijk advies van IenM aan de minister en staatssecretaris over de inzet van middelen voor het bodemsaneringsbeleid in de komende jaren en wordt betrokken bij de voorbereiding van de begroting 2015.

### **1.3 Onderzoeks vragen**

De volgende onderzoeks vragen zijn gesteld:

- 1 Is een structurele vermindering van het budget mogelijk op basis van reeds voorgenomen beleidsaanpassingen?
- 2 Welke aanvullende beleidsaanpassingen (onder andere Omgevingswet) zijn mogelijk om tot een structurele vermindering van het budget te komen?
- 3 Wat zijn de beleidsconsequenties van een structurele vermindering van het budget?

## **1.4 Aanpak**

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel heeft een retrospectief karakter. Eerst is op hoofdlijnen een analyse gemaakt van (het ontstaan van) het huidige bodem(sanerings)beleid en de ontwikkeling van de wet- en regelgeving. Daarnaast is onderzocht hoe het stelsel van besturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden (“de governance”) zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Daarbij is met name stil gestaan bij de doorgevoerde decentralisatie. Op basis van bestaande bronnen, aangevuld met informatie uit interviews en andere bijeenkomsten is de voortgang van het bodembeleid in de afgelopen covenantsperiode onderzocht. Daarbij is onder andere gebruik gemaakt van de inventarisatie die in het kader van de Mid Term Review 2013 heeft plaatsgevonden.

Het tweede deel van het rapport is gericht op de toekomst. Op basis van bestaande bronnen – waaronder de eerder genoemde Mid Term Review en de inventarisatie van de werkgroep budgetverdeling van het Uitvoeringsprogramma – is een analyse gemaakt van de aard en omvang van de bodemopgave na afloop van de huidige covenantsperiode. De door de betrokken overheden voor de volgende periode claimde bedragen zijn daarbij bezien op hun inhoudelijke en financiële onderbouwing. Vervolgens zijn drie door de opdrachtgever meegegeven bezuinigingsscenario's onderzocht (0%, -10%, -25%). Voor deze scenario's zijn mogelijke invullingen in beeld gebracht en is onderzocht wat hiervan de beleidsconsequenties zijn.

## **1.5 Onderzoeksproces**

De bestuurlijke opdrachtgevers van het beleidsonderzoek zijn de staatssecretaris en de minister van Infrastructuur en Milieu. De staatssecretaris is opdrachtgever vanuit haar beleidmatige verantwoordelijkheid. De minister is opdrachtgever vanuit haar verantwoordelijkheid voor de begroting van IenM. De directeur Water en Bodem is de ambtelijk opdrachtgever van het onderzoek. Mede opdrachtgever is de directeur begroting en beleidscontrol van de Hoofddirectie FMC.

Het onderzoeksproces is als volgt verlopen:

- Het beleidsonderzoek is eind augustus 2013 gestart.
- Op 16 september 2013 heeft AT Osborne als waarnemer deelgenomen aan de Mid Term Review-bijeenkomst met de landelijke bodemmanagers.
- De stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater is in september 2013 door het ministerie geïnformeerd over de doelstellingen en de aanpak van het beleidsonderzoek.
- In september en oktober zijn diverse gesprekken gevoerd met onder meer betrokkenen vanuit IenM, provincies, gemeenten en Bodem+ en zijn diverse documenten bestudeerd. Belangrijke bouwstenen voor het beleidsonderzoek waren de eindconcept Mid Termreview en de rapportages van de werkgroep budgetverdeling.
- Het beleidsonderzoek is inhoudelijk begeleid door een breed samengestelde begeleidingsgroep waardoor de verschillende inzichten, invalshoeken en belangen bij het onderzoek betrokken konden worden. De startbijeenkomst van de begeleidingsgroep vond plaats op 17 oktober.
- Op 11 november is een notitie van AT Osborne met eerste voorlopige bevindingen besproken in de begeleidingsgroep. Op 26 november is een eerste concept rapport besproken.
- Op 5 december zijn de belangrijkste bevindingen door AT Osborne gepresenteerd aan de Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater.

- Op 9 december heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met vertegenwoordigers vanuit de provincies, gemeenten en waterschappen. De leden van de stuurgroep en de deelnemers aan de bijeenkomst zijn in de gelegenheid gesteld schriftelijk op het concept te reageren. Op 19 december heeft een bijeenkomst plaatsgevonden van de begeleidingsgroep.
- De opmerkingen uit de begeleidingsgroep, de Stuurgroep en het overleg van 9 december zijn verwerkt in een conceptrapportage die op 9 januari 2014 voor commentaar is toegezonden aan IPO, VNG en de begeleidingsgroep. De concept rapportage en de commentaren zijn op 27 januari 2014 besproken in de begeleidingsgroep.
- Op 10 februari 2014 is het eindconceptrapportage besproken met de ambtelijke opdrachtgevers. Waarna het rapport definitief is gemaakt.

De samenstelling van de begeleidingsgroep en het overzicht van de geïnterviewden zijn opgenomen in bijlage 1A.

## **2 Context Bodemsaneringsbeleid**

### **2.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk schetst het ontstaan en de belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van het bodem(sanerings)beleid en de wet- en regelgeving.

### **2.2 Ontstaan van beleid, wet- en regelgeving**

Een aantal gifschandalen rond 1980, onder andere in de gemeente Lekkerkerk en de Volgermeerpolder vormde de aanleiding voor het ontstaan van wettelijke regels over bodembescherming. De Ontwerp Wet bodembescherming ging in 1979 naar de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel was echter te beperkt en te weinig dwingend voor ernstige gevallen. Daarom treedt op 1983 de Interimwet bodemsanering (Ibs) in werking. Deze is vanaf 1987 verbreed en uitgebouwd tot de Wet bodembescherming (Wbb). De Wbb is sindsdien een aantal malen herzien en aangevuld, maar vormt nog steeds de wettelijke basis voor het bodembeleid. Omdat het beleid is ontwikkeld in reactie op een aantal gifschandalen ligt het accent in wet- en regelgeving en beleid van oudsher op bodemsanering.

In de jaren tachtig richtte de rijksoverheid zich op het in beeld brengen en vervolgens saneren van vervuilde locaties. Het uitgangspunt daarbij was dat de gesaneerde locaties weer voor alle ruimtelijke functies geschikt zouden moeten worden gemaakt. Omdat de aanvankelijke inschatting was dat het een in omvang beperkte operatie betrof, is de keuze gemaakt om de overheid de bodemsanering te laten verrichten. Gaandeweg werden steeds meer gevallen van bodemsanering gesigneerd. Hierdoor raakte de oorspronkelijke doelstelling om in één generatie af te rekenen met verontreinigde bodems in Nederland steeds verder uit beeld. De kosten van bodemsanering werden als gevolg van het in de Wbb verankerde principe ‘de vervuiler betaalt’ verhaald op de eigenaar en / of veroorzaker van de vervuilde grond. Dit zorgde voor lang slepende en gecompliceerde juridische procedures die vaak in het nadeel van de overheid uitpakten.

### **2.3 BEleidsVERnieuwing bodembeleid**

In de jaren negentig werd de wet zodanig gewijzigd dat veroorzakers en grondeigenaren expliciter konden worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om bij te dragen aan bodemsanering. De bedoeling was om een private geldstroom op gang te brengen. Het effect van de wetswijziging was echter vooral een toegenomen bewustwording bij marktpartijen van hun verantwoordelijkheden. De decentrale overheden kregen er een gecompliceerde taak bij. Zij moesten op een juridisch houdbare manier vaststellen wat de saneringssituatie van terreinen was. Langzamerhand drong het besef door dat het volledig saneren van alle locaties niet mogelijk was. Daarvoor waren er te veel locaties en waren de totale kosten te hoog. Men onderkende dat bodemsanering te sectoraal werd aangepakt, terwijl de bodem juist een noodzakelijk onderdeel zou moeten zijn van de voorbereiding van ruimtelijke ingrepen.

De complexe regelgeving, de hoge kosten en de tot dan toe te sectorale aanpak leidde in 1997 tot een kabinetstandpunt over de noodzakelijk geachte vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid; de zogenaamde BEVER-operatie (BEleidsVERnieuwing bodembeleid). Deze operatie behelsde een onderverdeling in van de werkvoorraad in urgente en niet-urgente gevallen en een overstap van multifunctioneel naar functiegericht saneren. Het uitgangspunt van functiegericht saneren is dat de bodem alleen geschikt hoeft te zijn voor de functies, waarvoor hij wordt gebruikt. Nieuw was de gedachte om alleen spoedeisende gevallen te saneren en voor andere gevallen aan te sluiten bij ruimtelijke en bedrijfsmatige initiatieven. Dit moest ervoor zorgen dat bodemsanering eenvoudiger, sneller en goedkoper werd. Hierbij werd erkend dat bodembeleid een volwaardige plaats moest krijgen bij de integrale belangenafweging over ruimtelijke ontwikkelingen.

Begin 2002 ging het kabinetstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering aan de Kamer. Hiermee werd op een aantal punten praktische uitwerking gegeven aan het nieuwe bodembeleid en de uitkomsten van de BEVER-operatie. Daarbij ging het met name om het formuleren van een saneringsdoelstelling voor de ondergrond, verdere invulling van de mogelijkheid om gebiedsgericht af te wijken van saneringsdoelstellingen en de introductie van de bedrijvenregeling. In de bedrijvenregeling werden afspraken tussen overheden en bedrijfsleven geformaliseerd over de verplichting voor bedrijven om te saneren en de aanspraak voor bedrijven op een tegemoetkoming in de kosten.

In 2003 verscheen een kabinetstandpunt over de volgende stap in de vernieuwing van het bodembeleid met als inhoudelijke hoofdpunten:

- Bodembeleid gaat zich meer richten op duurzaam gebruik van de bodem.
- De bodem wordt beschouwd als een dynamisch ecosysteem met een gebruikswaarde met een sociale, economische en ecologische dimensie.
- Vereenvoudiging van de Wbb om de decentrale overheden meer ruimte te geven voor gebiedsgerichte oplossingen.

## **2.4 Herziening van de Wet bodembescherming**

Het sinds 1997 ontwikkelde denken over de vernieuwing van het bodembeleid werd in 2006 geformaliseerd in een herziening van de Wet bodembescherming. Deze herziening moest zorgen voor vereenvoudiging van wet- en regelgeving en voor wettelijke verankering van het functiegericht saneren en de aanpak van spoedlocaties. Op grond van deze herziening zijn in het besluit bodemkwaliteit generieke milieunormen gekoppeld aan de mogelijkheid voor decentrale overheden om hier op basis van de specifieke kenmerken van een gebied van af te wijken. Met de wijziging van de Wbb in 2006 is er niet langer sprake van ‘urgentie’, maar wordt gesproken over “spoedeisende sanering”. Daarnaast wordt niet langer uitgegaan van een noodzaak tot saneren vanwege een overschrijding van normconcentraties maar van saneren op grond van risico’s voor mens of dier<sup>1</sup>.

## **2.5 Covenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties**

Op 4 januari 2008 heeft minister Cramer een brief aan de Tweede Kamer aangeboden over het onderwerp bodemsanering.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 3: definities spoedaanpak

Deze brief vormt het uitgangspunt voor de herziening van de doelstellingen en afspraken in het bodembeleid. In de brief spreekt ze haar wens uit om gezamenlijk met de decentrale overheden af te spreken prioriteit te leggen bij de aanpak van locaties waarbij sprake is van risico's op het gebied van gezondheid, ecologie en verspreiding van ernstige grondwaterverontreiniging. Op 21 mei 2008 is tijdens een bestuurdersconferentie de grondslag gelegd voor de herontwikkeling van het bodembeleid. Op deze datum is een intentieverklaring getekend tussen VROM, IPO en VNG. In 2009 sloten het Rijk, IPO, VNG en UvW het Covenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (het Bodemconvenant). Hierin werden afspraken gemaakt over decentralisatie van verantwoordelijkheden en ambities uitgesproken voor verbreding en verdieping van het bodembeleid. De gewenste prestaties zijn in het Covenant voor de periode tot en met 2015 vastgelegd. De financiële afspraken zijn gemaakt voor de periode 2010 tot en met 2014.

Kernbegrippen van het beleid zijn risicobeheersing, 'van saneren naar beheren', afronden van de spoedoperatie, inpassing van het bodembeleid en de ordening van de ondergrond in de ruimtelijke ordening en een gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreiniging. Daarnaast staat de transitie van een sectoraal bodemsaneringsbeleid naar een integraal beleid van ordening en duurzame benutting van de ondergrond centraal. De transitie zal mede vorm krijgen via een verbrede Structuurvisie Ondergrond (STRONG)<sup>2</sup>. De overkoepelende beleidsdoelstelling is nog steeds de 2030 doelstelling uit het derde Nationaal Milieubeleidsplan.

In het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (1998) is de doelstelling opgenomen dat met betrekking tot de bodemverontreiniging gestreefd wordt naar beheersing van de problematiek in 2023, waarbij de bodem geschikt is voor het gebruik dat maatschappelijk gewenst is, verspreiding van verontreiniging en nieuwe verontreinigingen worden voorkomen en de veiligheid wordt gewaarborgd van mensen en ecosystemen die aan de bodemverontreiniging zijn blootgesteld. In 2003 is de datum in de VROM-begroting verschoven van 2023 naar 2030.

## 2.6 Herziening Wbb en overgang in Omgevingswet

In het kader van het convenant is en wordt nieuwe wet- en regelgeving voorbereid die het nieuw beleid en de uitvoering van de afspraken uit het convenant moet ondersteunen. Belangrijke ontwikkelingen zijn<sup>3</sup>:

- Per 1 juli 2012 is de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater juridisch mogelijk gemaakt<sup>4</sup>.
- Per 1 juli 2013 is de Aanpassingswet Wbb; terugbrengen lasten en verbeteren van de uitvoering bodemsanering in werking getreden<sup>5</sup>. Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de convenantpartijen en het bedrijfsleven. De aanpassingen van de Wet bodembescherming moeten leiden tot vermindering van bestuurlijke en administratieve lasten en een betere uitvoerbaarheid in de praktijk. Daarnaast zijn een Aanpassingsbesluit en een Aanpassingsregeling opgesteld.
- Na 2009 is de Circulaire bodemsanering tweemaal geactualiseerd op basis van nieuwe inzichten.

<sup>2</sup> Kamerstuk 30 015 nr 47; Voortgang bodemsanering, 8 februari 2013.

<sup>3</sup> Bron: Mid Term Review 2013 Bodemconvenant, Uitvoeringsprogramma bodemconvenant.

<sup>4</sup> Stb 2012, 222.

<sup>5</sup> Stb. 2012, 621 en Stb. 2013, 199.

- Er wordt nog gewerkt aan een aanpassing van het besluit financiële bepalingen. Met name om de bedrijvenregeling in te kunnen zetten bij langdurige beheertrajecten en gebiedsgerichte aanpak.

Na afronding van de lopende vernieuwing zal de herziene Wbb opgaan in de nieuwe Omgevingswet. De Omgevingswet beoogt meer samenhang te creëren en integrale afwegingen mogelijk te maken. Zo moet de Omgevingswet ook een belangrijke rol gaan vervullen bij het als één geheel benaderen van het systeem van bodem en grondwater.

## 2.7 Slotopmerkingen

De aandacht voor bodemsanering in Nederland is ontstaan vanuit enkele grote incidenten in de jaren zeventig en tachtig. Door de ernst, omvang en publieke aandacht was het beleid in eerst instantie gericht op het wegnemen van alle risico's voor mens en dier. Hier werd de wet- en regelgeving dan ook op ingericht. Het juridische kader was in de eerste decennia gericht op het afgraven van verontreinigingen. Vanaf de jaren negentig werd steeds duidelijker dat een meer pragmatische aanpak noodzakelijk is.

Door de proactieve aanpak in de eerste jaren zijn veel van de ernstige gevallen weggenomen. Vandaag de dag zijn er nog altijd veel bodemverontreinigingen over. De aard, omvang en complexiteit van deze bodemverontreiniging is echter geheel anders dan in de beginjaren. De problematiek is steeds minder gerelateerd aan de directe contactrisico's voor mens en dier. De aandacht ligt vandaag de dag meer en meer op het wegnemen van risico's op de verontreiniging van het grondwater (drinkwater) en het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen zowel op als onder de grond (bijvoorbeeld energieopwekking).

De wet- en regelgeving is sinds de beginperiode regelmatig aangepast naar aanleiding van voortschrijdende inzichten ten aanzien van de doelstellingen, de uitvoerbaarheid en de bekostiging van het beleid. Iedere bodemverontreinigingslocatie is uniek. Getracht is om de voor de grote diversiteit aan vraagstukken passende regelgeving te ontwikkelen zodat maatwerk mogelijk is. Onbedoeld heeft het opnemen van uitzonderingen en specifieke bepalingen echter ook geleid tot een omvangrijk en complex stelsel van wet- en regelgeving. Die spanning is moeilijk op te heffen; hoe meer de wetgever of de beleidsmakers de regelgeving willen laten aansluiten bij de praktijk, des te complexer de regelgeving en de toepassing in de praktijk vaak wordt. Om deze reden is op voorhand vaak lastig te voorspellen wat het precieze effect van dergelijke aanpassingen is.

De complexe wet- en regelgeving leidt volgens diverse betrokkenen – in combinatie met het feit dat een overtreding van de 'saneringsverplichting' (art. 39a en 39b Wbb) strafbaar is op grond van de Wet Economische Delicten – met regelmaat tot een conservatieve opstelling van initiatiefnemers en bevoegde gezagen. Hoewel in de sector veel tijd en geld wordt besteed aan kennisontwikkeling, komt daadwerkelijke innovatie hierdoor slechts langzaam tot stand.

## **3 Governance**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkeling van de governance. Eerst wordt de werkwijze beschreven in de periode voorafgaand aan het huidige convenant. Vervolgens wordt ingegaan op de decentralisatie die in 2010 in gang is gezet<sup>6</sup>.

### **3.2 Periode voorafgaand aan convenant**

In de periode voorafgaand aan het huidige convenant was sprake van ISV<sup>7</sup>- en Wbb-budgetten gekoppeld aan een specifieke uitkering. De primaire verantwoordelijkheid voor het borgen van de rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksmiddelen en voor de doeltreffende uitvoering lag bij provincies en gemeenten. De rechtmatigheid en doelmatigheid in enig jaar werd daarbij de verantwoordelijkheid van provincie of gemeente. Na afloop van het meerjarenprogramma vroeg het Ministerie een bestedings- en een prestatieverklaring van de provincie of gemeente. De bestedingsverantwoording werd voorzien van een accountantsverklaring. Dit beleid is nader vastgelegd in het Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005 (Besluit 2005). In het Besluit 2005 is de verplichting opgenomen voor overheden om de voortgang te melden en een (financiële) verantwoording af te leggen. Daarbij was expliciet vastgelegd dat verschillen tussen te saneren locaties en het bestede budget verantwoord moest worden. De doelstelling van het beleid was de aanpak van sanering meer aan te laten sluiten bij de praktijk: de omvang en de lokale problematiek vraagt om lokale oplossingen<sup>8</sup>. Er moesten vijfjarenprogramma's worden vastgesteld waarin het budget was opgenomen voor de voorgenomen saneringen. Het Rijksbudget werd afgestemd op een landsdekkend beeld van het aantal te saneren locaties.

### **3.3 Decentralisatie**

Met het sluiten van het convenant (2009) is een nieuwe situatie ontstaan. De specifieke uitkering op basis van de Wet Bodembescherming (Wbb) is vervallen en is vervangen door een decentralisatie-uitkering bodem (DUB) binnen het gemeente- en provinciefonds. Voor het ISV is een nieuwe programmaperiode gestart. De looptijd van ISV-3 was één jaar (2010). Vanaf 2011 is ISV-3 vervallen en zijn de middelen overgegaan naar de decentralisatie-uitkering Stedelijke vernieuwing<sup>9</sup>.

De aanleiding voor de ‘verdere decentralisatie’ was de wens van zowel gemeenten, provincies als het Rijk om diverse taken en verantwoordelijkheden, waaronder die op bodemgebied, decentraal neer te leggen en het rijk een kleinere rol te geven bij de verantwoording over de besteding van de middelen.

---

<sup>6</sup> De ontwikkelingen in de governance zijn in bijlage 4 in een overzicht weergegeven.

<sup>7</sup> Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

<sup>8</sup> De decentralisatie is feitelijk al vanaf de jaren negentig gaande omdat in die jaren de eerste (grote) gemeentes bevoegd gezag werden voor bodemsaneringsoperaties.

<sup>9</sup> Tussenrapportage, Subwerkgroep Budgetverdeling 2015 – 2019, 11 juni 2013.

Gemeenten en provincies kregen hierdoor meer beleidsvrijheid en de interbestuurlijke administratieve lasten konden worden beperkt.

#### **Decentralisatie-uitkering (volgens de Raad voor de financiële verhoudingen)<sup>10</sup>**

Met een decentralisatie-uitkering kan het Rijk bijdragen verstrekken via het gemeentefonds zonder gebonden te zijn aan de verdeelsystematiek van de algemene uitkering (artikel 5, lid 2 Fvw en art. 13 Fvw). Dat maakt het mogelijk gelden te verdelen aan specifieke (groepen) van gemeenten. Decentralisatie-uitkeringen zijn vrij besteedbaar. Over de besteding hoeven decentrale overheden geen verantwoording aan het Rijk af te leggen. Een decentralisatie-uitkering bevat middelen die tijdelijk zijn óf waarvan nog niet bekend is wanneer zij op zullen gaan in de algemene uitkering. De vrije besteedbaarheid van het gemeentefonds is niet absoluut. Door wet- en regelgeving zijn gemeenten verplicht uitgaven te doen. Ook kunnen via bijvoorbeeld afspraken en convenanten, inspanningsverplichtingen worden vastgelegd. De verantwoording over de besteding van de beschikbare middelen geldt slechts tegenover de eigen gemeenteraad. De decentralisatie-uitkering is volgens de Raad voor de financiële verhoudingen het aangewezen instrument wanneer door verdeeltechnische redenen toevoeging aan de algemene uitkering niet mogelijk is of omdat de omvang van het budget een sterk afwijkende dynamiek kent of het tijdelijke middelen betreft.

Binnen de decentralisatie-uitkering bodem is het mogelijk om middelen in te zetten in zowel stedelijk als landelijk gebied en is er geen scheiding meer tussen programmamiddelen en apparaatskosten. De besteding en prioritering van de middelen is aan het bevoegd gezag. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de beheerder van het gemeente- en provinciefonds. Op de bankrekening van de bevoegd gezagen wordt één totaalbedrag van alle algemene- en decentralisatie-uitkeringen bijgeschreven. Uit de specificatie blijkt welk deel is bestemd voor de decentralisatie-uitkering bodem. Het is binnen de huidige werkwijze niet meer vereist een meerjarenprogramma te schrijven en er worden geen afspraken gemaakt over te leveren bodem prestatie eenheden.

Om de voortgang van de afspraken uit het covenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties te kunnen volgen, werd de al bestaande monitoringssystematiek in aangepaste vorm gehandhaafd. Er hoeft geen aparte verantwoording te worden afgelegd over de ontvangen middelen uit de decentralisatie-uitkering<sup>11</sup>. Elk bevoegd gezag is wel verplicht aan het eigen bestuur over de bestedingen uit het provincie- en gemeentefonds te rapporteren. De Kamer wordt regelmatig door de staatssecretaris geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het bodembeleid<sup>12</sup>.

#### **3.4 Praktische werking van het covenant**

Met het sluiten van het Convenant in 2009 heeft een overgang plaatsgevonden van een programmatische aanpak met een daaraan gerelateerde financierings- en verantwoordingsstructuur naar een decentrale aanpak waarin sturing plaatsvindt door middel van beleidsafspraken op basis van een bestuurlijke overeenkomst (covenant). Tegelijkertijd is de doelstelling van bodemsanering verbreed naar bodembeleid en is een transitie in gang gezet die er uiteindelijk toe moet leiden dat het sectorale bodembeleid plaatsmaakt voor een integraal ruimtelijk ordeningsbeleid.

<sup>10</sup> Zie Afwegingskader bekostiging decentrale taken, Handreiking voor de Vaste commissies voor BZK, FIN, SZW, VWS. Ten behoeve briefing Tweede Kamer, Financieel kader decentralisaties, Raad voor de financiële verhoudingen, mei 2013.

<sup>11</sup> De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het functioneren van het systeem voor het verantwoorden over en de controle van specifieke uitkeringen volgens het principe van Single Information Single Audit (SISA'). SISA is echter niet van toepassing op de Decentralisatie-uitkering Bodem.

<sup>12</sup> Rapportage Voortgang spoedlocaties (november 2011); Aanvulling op rapportage voortgang spoedlocaties (feb. 2012).

Met het convenant is de rol van het Rijk verschoven van eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de voortgang van de bodemsaneringsoperatie naar systeemverantwoordelijkheid (zorgen voor financiële en juridische kaders). De decentrale overheden zijn zelf eindverantwoordelijk en hebben jegens het Rijk geen verantwoordingsplicht. Het ministerie van IenM is binnen het convenant één van de partijen en kan andere overheden alleen aanspreken op de voortgang van de gemaakte afspraken of hier zelf op worden aangesproken door de overige covenantpartijen. Daarnaast is via het Uitvoeringsprogramma een gezamenlijke bewaking van de voortgang ingericht. Informatie over de voortgang wordt door de decentrale overheden op verzoek beschikbaar gesteld aan het Uitvoeringsprogramma.

Het ministerie en de andere overheden zijn van mening dat de decentralisatie en aanpak die in het convenant is afgesproken een verbetering is ten opzichte van de programmatische sturing en verantwoording die in de vorige periode werd gehanteerd. Het ministerie wil niet terug naar de programma-aanpak van vóór het convenant. Tegelijkertijd voelt het zich soms oncomfortabel omdat het politiek wel aangesproken kan worden op de inhoudelijke voortgang en de besteding van Rijksmiddelen. Dit fenomeen doet zich overigens ook voor op andere beleidsterreinen waarbij de uitvoering van beleid op afstand is gezet c.q. is gedecentraliseerd; het kabinet wil decentraliseren, maar in de praktijk is het moeilijk om de regie ook daadwerkelijk los te laten. Provincies en gemeenten merken op dat decentralisatie een nadrukkelijke wens was van alle overheden en dat met de decentrale uitkering ook de verantwoording is gedecentraliseerd. In lijn met het standpunt van de Raad voor de financiële verhoudingen geldt dat de verantwoordelijkheid voor de besteding van het geld ook daadwerkelijk moet worden overgelaten aan de decentrale overheden indien het Rijk kiest voor een decentralisatie-uitkering<sup>13</sup>. Als het Rijk wil decentraliseren, dan zal het ook echt vertrouwen moeten tonen in de decentrale afwegingen en de decentrale democratische controle (“loslaten”)<sup>14</sup>.

Indien middelen worden toegevoegd aan het gemeentefonds (via algemene uitkering, integratie-uitkering of decentralisatie-uitkering) gelden volgen de Raad voor de financiële verhoudingen met het oog op de vrije besteedbaarheid de volgende voorwaarden:

- Er hoeft geen aanvraagprocedure te worden doorlopen om voor de middelen in aanmerking te komen (hetgeen toewijzing van middelen aan een specifieke groep gemeenten niet uitsluit);
- Er hoeft geen convenant of contract te worden getekend om voor de middelen in aanmerking te komen;
- Er rust geen bestedingsverplichting op;
- Er hoeft geen verantwoording te worden afgelegd aan het Rijk over de besteding;
- Er zijn geen sancties verbonden aan de wijze van besteding;
- De besteding in een bepaald jaar heeft geen consequenties voor de omvang van het budget in een later jaar.

Het verdient aanbeveling om bij een afsprakenkader voor een volgende periode tussen de overheden opnieuw explicet vast te leggen wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen precies zijn.

<sup>13</sup> Zie Afwegingskader bekostiging decentrale taken, Handreiking voor de Vaste commissies voor BZK, FIN, SZW, VWS. Ten behoeve briefing Tweede Kamer, Financieel kader decentralisaties, Raad voor de financiële verhoudingen, Mei 2013

<sup>14</sup> De decentralisatie-uitkering: vlees noch vis?, J. de Sonnaville, Tijdschrift voor Openbare Financiën 20, TvOF, jaargang 42, 2010, nummer 1, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Het moet voor alle betrokkenen immers volstrekt duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is, wie welke informatie verzamelt en hoe en door wie wordt vastgesteld of de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed. Zodoende is ook duidelijk op welke bestuurslaag de democratische controle op het beleid plaatsvindt.

### 3.5 Verdere decentralisatie?

In het covenant van 2009 is de intentie van betrokken partijen vastgelegd om per 2015 de bodemsaneringsmiddelen verder te decentraliseren en voor onbepaalde duur via een algemene uitkering beschikbaar te stellen<sup>15</sup>. Bij die decentralisatie zouden de riksbijdragen voor bodem volledig via het gemeentefonds- en/of het provinciefonds kunnen gaan lopen en worden middelen via algemene maatstaven verdeeld. Hierbij verdwijnt de directie relatie tussen de feitelijke bodem(sanerings)opgave van een individuele overheid en het toegekende budget (zie kader).

#### Consequenties Algemene Uitkering

Via een algemene uitkering in het provinciefonds en het gemeentefonds worden de beschikbare middelen verdeeld over alle provincies en alle 408 gemeenten in Nederland (die automatisch ook bevoegd gezag zijn). Er is geen relatie meer tussen de feitelijke opgave en de middelen aangezien via de algemene maatstaven van de fondsen worden verdeeld. Zodra de bodemmiddelen worden toegevoegd aan het provincie- en gemeentefonds, verdwijnt het budget van de departementale begroting en wordt het budget jaarlijks integraal door het Ministerie van Financiën overgeboekt naar het Ministerie van BZK. De bodemmiddelen zijn binnen een algemene uitkering niet meer als zodanig zichtbaar zijn. Nog meer dan bij een decentralisatie-uitkering zal het aan de prioritering van het lokale bestuur liggen in welke mate er aandacht aan bodem wordt besteed.

Inmiddels is vanuit het Uitvoeringsprogramma onderkend dat het niet verstandig is om (volledig) over te gaan naar een algemene uitkering zolang de spoedopgave nog niet volledig is aangepakt en oude afspraken zwaar op het budget drukken<sup>16</sup>. Bovendien zou de wet aangepast moeten worden, hetgeen niet haalbaar is voor aanvang van de nieuwe periode en is het de vraag of een overgang vanaf 2015 naar een algemene uitkering wel past bij de verdelingswensen van de covenantpartijen. Dit betekent dat verdere decentralisatie naar de andere overheden niet eerder aan de orde is dan aan het eind van een volgende periode (2020). Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat vanaf dat moment sprake moet zijn van een beheeropgave met een veel lagere dynamiek c.q. een lager en meer voorspelbaar kostenniveau. In de komende (covenants)periode moet duidelijk worden of deze beheersituatie rond 2020 ook daadwerkelijk bereikt kan worden. Vervolgens moet worden nagedacht hoe de verdere decentralisatie moet worden vormgegeven (bijvoorbeeld uitsluitend via provinciefonds of via provincie- en gemeentefonds) en wat gezien de opgave, het meest optimale geografische en bestuurlijke schaalniveau is (zie kader).

<sup>15</sup> P12 van het covenant.

<sup>16</sup> Tussenrapportage, Subwerkgroep Budgetverdeling 2015 – 2019, 11 juni 2013.

#### **Schaalniveau**

Bestuurlijke grenzen van gemeenten en provincies sluiten vaak niet aan bij de begrenzing van het geohydrologische systeem. Deze mismatch kan toenemen indien als gevolg van een verdere decentralisatie het aantal bevoegde gezagen toeneemt. Daarnaast zal door een verdere decentralisatie een grotere versnippering van middelen plaatsvinden, waardoor het vermogen om risico's te dragen op het niveau van het individuele bevoegde gezag afneemt en het zeker bij een in omvang afnemende opgave moeilijker wordt om voldoende kennis en ervaring te behouden (zie ook paragraaf 5.15 "Gebiedsgerichte aanpak").

### **3.6 Conclusies**

Onze belangrijkste conclusies op basis van dit hoofdstuk vatten wij hieronder kort samen:

- Alle covenantpartijen zijn van mening dat de decentralisatie en aanpak die in het convenant is afgesproken, werkt en een verbetering is ten opzichte van de programmatische aanpak die in de vorige periode werd gehanteerd.
- De keuze voor een decentralisatie-uitkering impliceert dat minister van IenM het budget vaststelt, maar dat de verantwoordelijkheid voor de besteding bij de decentrale overheden ligt die zich over de besteding decentraal verantwoorden. Een consequentie van de decentralisatie is dat het Rijk moet loslaten en vertrouwen in de decentrale afwegingen en de decentrale democratische controle. Het verdient aanbeveling om opnieuw explicet vast te leggen wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen precies zijn, zodat voor alle betrokkenen volstrekt duidelijk is, wie waarvoor verantwoordelijk is, wie welke informatie verzamelt en hoe en door wie wordt vastgesteld of de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed.
- Verdere decentralisatie lijkt niet eerder aan de orde dan aan het eind van een volgende periode (2020). Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat vanaf dat moment sprake moet zijn van een beheeropgave met een veel lagere dynamiek c.q. een lager en meer voorspelbaar kostenniveau. Het verdient aanbeveling om de voor- en nadelen van een eventuele verdere decentralisatie nader te onderzoeken.

## **4 Resultaten covenant en doelmatigheid bodemsaneringsaanpak**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de convenantaanpak tot nu toe op hoofdlijnen besproken in relatie tot de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen. Vervolgens wordt ingegaan op de doelmatigheid (verhouding tussen prestaties en ingezette middelen).

### **4.2 Resultaten covenant**

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, sloten het Rijk, IPO, VNG en UvW in 2009 het *Covenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties*. Het doel van het covenant is de volgende bewegingen in het bodemwerkveld te realiseren:

- Een grote slag maken in het saneringsbeleid door focus op de inventarisatie en aanpak van spoedlocaties met humane risico's en focus op de inventarisatie en mogelijke aanpak van locaties met verspreidingsrisico's en ecologische risico's.
- Transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid door focus op het verantwoord gebruiken van mogelijkheden die de ondergrond biedt om maatschappelijk gewenste ontwikkelingen, inclusief ruimtelijke dynamiek, mogelijk te maken. Daarbij de ondergrond met (grond)water zien als het natuurlijke systeem dat kansen en randvoorwaarden biedt (balans aanbrengen tussen beschermen en benutten).
- Invulling geven aan het beginsel van decentralisatie naar het bevoegd gezag Wet bodembescherming (Wbb). Daarmee kan het vereiste maatwerk worden geleverd. Met (de uitvoering van) het covenant wordt daarnaast de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een goede en vernieuwende aanpak vormgegeven.
- Bieden van de nodige instrumenten, in de vorm van regelgeving en budget.

Met het covenant en het Uitvoeringsprogramma is invulling gegeven aan het streven naar een verantwoorde decentralisatie, waarbij de partijen – ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid – gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een goede inhoudelijke voortgang van de gemaakte afspraken. Het Uitvoeringsprogramma stimuleert en monitort daarbij.

#### **Uitvoeringsprogramma (UP) covenant bodemontwikkelingsbeleid en spoedlocaties<sup>17</sup>**

Het UP is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden en beoogt de transitie van het bodembeleid naar 2015 te stimuleren door verschillende projecten uit te voeren zoals:

- het project spoedlocaties, dat erop is gericht in 2015 zoveel mogelijk spoedlocaties te hebben beheerd of gesaneerd;
- het project gebiedsgericht grondwaterbeheer;
- het project ondergronds ruimtegebruik, dat is gericht op de transitie naar een duurzaam gebruik van de ondergrond;
- het project wijziging wet- en regelgeving transitie bodembeleid, dat is gericht op het tot stand brengen van wet- en regelgeving, nodig voor de transitie;
- de mid term reviews, waarmee kan worden bepaald of de partijen voldoende op schema liggen.
- Daarnaast besteedt het UP aandacht aan communicatie en cultuurverandering.

<sup>17</sup> Bron: [www.rwsleefomgeving.nl](http://www.rwsleefomgeving.nl)

Het UP heeft dezelfde looptijd als het convenant. De Stuurgroep Ondergrond stuurt het UP aan. In de stuurgroep zijn alle covenantpartijen vertegenwoordigd. De covenantpartijen voeren het UP gezamenlijk uit. De dagelijkse leiding van het UP berust bij een programmadirecteur en bij projectleiders. Deze zijn eveneens afkomstig uit de geledingen van de covenantpartijen. Rijkswaterstaat Leefomgeving/Bodem+ ondersteunt daarbij.

### *Algemeen beeld mid term review*

In 2011 en 2013 heeft een evaluatie (“mid term review”) plaatsgevonden waarbij is nagegaan of de partijen voldoende op schema liggen wat betreft het behalen van de ambities uit het convenant en waarbij aanbevelingen en voorstellen voor de verdere aanpak zijn gedaan<sup>18</sup>. Op basis van de mid term review 2013 constateert het Uitvoeringsprogramma in algemene zin onder andere dat:

- De uitvoering van de afspraken in grote lijnen verloopt conform de afgesproken termijnen.
- Via het Uitvoeringsprogramma meer inzicht is verkregen in de aanpak en stand van zaken van de spoedaanpak (in algemene zin en per bevoegde overheid).
- De inventarisatie van spoedlocaties op basis van ecologische en verspreidingsrisico's vervroegd is van eind 2015 naar medio 2013.
- Om meer zicht te krijgen op de aanpak van de resterende spoedopgave heeft het Uitvoeringsprogramma aanbevolen om per bevoegde overheid een programmatische aanpak voor de resterende spoedlocaties en gebiedsaanpak te maken.

Ten aanzien van de voortgang van de spoedopgave schetst de mid term review 2013<sup>19</sup> (MTR) een landelijk beeld van de voortgang van de (humane) spoedopgave. Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van het aantal overige spoedlocaties (verspreiding en ecologisch) waarbij ook een inschatting is gemaakt van de te verwachten kosten.

### **Voortgang spoedaanpak**

Ten aanzien van de aanpak en inventarisatie van de spoedlocaties trekt het Uitvoeringsprogramma in de MTR op hoofdlijnen de volgende conclusies:

- De doelstelling om de humane spoedlocaties in 2015 gesaneerd of beheerst te hebben, lijkt haalbaar.
- Het huidige budget voor bevoegde overheden tot 2015 is toereikend voor de uitvoering van de covenantafspraken tot 2015.
- In de inventarisatie ‘verspreiding en ecologie’ is een grote slag gemaakt. In de inventarisatie ‘verspreiding en ecologie’ is een grote slag gemaakt, maar er zijn nog veel onzekerheden. Er zijn nu ongeveer 1.500 spoedlocaties geïdentificeerd, waarmee er inzicht in de opgave is. Die opgave is fors en aanpak volgt daardoor veelal na 2015.
- De aanpak van humane spoedlocaties en de inventarisatie en aanpak van spoedlocaties op basis van verspreidingsrisico’s en ecologische risico’s worden weliswaar haalbaar geacht, maar vergen een grote inspanning. Een groot deel van de locaties met verspreidings- en / of ecologische risico’s is een opgave voor derden. Voor het overheidsapparaat betekent dit desalniettemin een omvangrijke opgave voor het uitoefenen van de daarbij behorende bevoegd gezag taken.

Samenvattend ontstaat het beeld dat de covenantaanpak, al voor het aflopen van de covenantsperiode, belangrijke resultaten heeft opgeleverd. Het beeld uit de MTR is dat de humane spoedopgave grotendeels binnen de huidige covenantsperiode beheerst zal zijn.

<sup>18</sup> Zie ook bijlage 3; definities spoedaanpak.

<sup>19</sup> Doorpakken. Mid term review 2013 bodemconvenant – Eindconcept 6.0, Opdrachtgever, Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater.

Er is in het kader van de MTR een grote stap gemaakt bij het verkrijgen van een landelijk dekkend beeld van de resterende spoedopgave.

#### **4.3 Doelmatigheid bodemsaneringsaanpak**

AT Osborne is door het ministerie gevraagd om op het landelijk niveau een uitspraak te doen over de ingezette middelen voor bodem in relatie tot de geleverde prestaties. Omdat in het kader van de MTR een landelijke inventarisatie is uitgevoerd door het Uitvoeringsprogramma en het beoordelen van de doelmatigheid van individuele overheden niet tot de scope van het onderzoek behoort, zijn wij bij de beoordeling uitgegaan van de gegevens zoals opgenomen in de MTR. Daarbij is de nadruk gelegd op de spoedaanpak.

Om de doelmatigheid van de bodemsaneringsaanpak te kunnen beoordelen, moet een verband worden gelegd tussen de bestede middelen en de geleverde prestaties.

##### *Middelen*

In de MTR 2013 wordt ten aanzien van de besteding van de verstrekte middelen gerapporteerd in welke mate deze volgens de decentrale overheden, afdoende zijn om de humane spoedopgave per einde van de covenantsperiode als beheerst te kunnen beschouwen. Naast de ontvangen rijksmiddelen worden door de andere overheden en door bedrijven ook middelen ingezet voor bodemsanering. Op basis van de MTR is het niet mogelijk om een landelijk beeld te verkrijgen van de omvang van de door de andere overheden en bedrijven ingezette financiële middelen.

##### *Prestaties*

In de MTR wordt met name gerapporteerd over de prestaties met betrekking tot de spoedaanpak. Hierover wordt gerapporteerd in termen van aantallen saneringen die zijn "afgehandeld" etc. Daarbij kan "afgehandeld"<sup>20</sup> betrekking hebben op de bandbreedte tussen een administratieve afdoening en een kostbare ontgraving<sup>21</sup>. Over de geleverde prestatie wordt derhalve in globale termen gerapporteerd in de MTR. Daarnaast wordt in de MTR uitsluitend gerapporteerd over de spoedopgave, terwijl een deel van de financiële middelen ook is ingezet in het kader van de niet-spoedopgave. Het gaat daarbij onder meer om de door bedrijven ingezette bodemsaneringsmiddelen.

##### *Doelmatigheid*

Wij merken op (zie ook hoofdstuk 3) dat in het covenant in het kader van de decentralisatie de afspraak is gemaakt om de beoordeling van de doelmatigheid van de besteding van de rijksbodemgelden bij gemeenteraden en provinciale staten neer te leggen. Bovendien is overeengekomen dat door het rijk geen extra doelmatigheidscontrole op de uitgaven van de decentrale overheden plaatsvindt. Het goedkeuren van de jaarrekeningen door gemeenteraden en provinciale staten betekent dat doelmatigheid per overheid decentraal moet kunnen worden vastgesteld.

---

<sup>20</sup> Bij een "afgehandelde" locatie kan een (rest)verontreiniging achterblijven. Het is mogelijk dat deze locaties in een latere fase opnieuw worden opgevoerd.

<sup>21</sup> Er is bijvoorbeeld geen inzicht in welke mate financiële middelen worden aangewend voor het treffen van fysieke maatregelen (waarmee niet wordt gesuggereerd dat dit type maatregelen de voorkeur zou hebben) dan wel aan beleidsmatige / administratieve activiteiten.

De beoordeling van de lokale verantwoording over de doelmatigheid valt buiten de scope van dit onderzoek. Als gevolg van de bovengenoemde beperkingen in de informatieverzameling, die voortvloeien uit de gemaakte afspraken, is het – op landelijk niveau – niet mogelijk een uitspraak te doen over de ingezette middelen in relatie tot de geleverde prestaties (doelmatigheid).

#### 4.4 Conclusies en aanbevelingen

De covenantsaanpak heeft belangrijke resultaten opgeleverd. De humane spoedopgave zal naar verwachting grotendeels binnen de huidige covenantsperiode beheerst zijn en er is een grote stap gezet om een landelijk dekkend beeld te krijgen van de resterende spoedopgave.

De complexe bodem(sanerings)opgave is voor buitenstaanders vaak lastig te doorgronden en op nut en noodzaak te beoordelen. De ingezette transitie van decentralisatie en verbreding kan dit onbedoeld versterken. Door gemaakte keuzes bij de informatieverzameling, die het gevolg zijn van de gemaakte afspraken, kunnen op landelijk niveau geen uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid. In tijden van bezuinigingen is het bodem(sanerings)beleid hierdoor kwetsbaar. Er is naar ons oordeel een gedeeld belang voor de overheden om het inzicht in de landelijke opgave te vergroten. Het ligt – binnen de huidige governance – voor de hand om de Stuurgroep Ondergrond en het Uitvoeringsprogramma hier een belangrijke rol in te geven.

Wij bevelen de covenantpartijen aan om gezamenlijk meer inzicht ontwikkelen en te verstrekken in de landelijke voortgang van de bodemsaneringsoperatie, met name t.a.v. de spoedopgave. Daarnaast bevelen wij aan om op landelijk niveau inzicht te ontwikkelen in de doelmatigheid van de inzet van middelen. In een nieuw arrangement zouden de overheden met elkaar kunnen afspreken dat zij via het Uitvoeringsprogramma op een nader te bepalen aggregatieniveau inzichtelijk zullen maken hoe de middelen van Rijk, andere overheden en bedrijven aan de verschillende doelstellingen zijn besteed en welke resultaten dit heeft opgeleverd. Hierbij kan gedacht worden aan informatie over:

- De aard van de bestedingen (uitgesplitst naar apparaatskosten, advieskosten, fysieke saneringskosten en kosten voor beheer nazorg).
- Het onderscheiden van bestedingen aan spoed- en niet spoedlocaties en categorieën daar binnen.
- De aard en omvang van projecten; saneringen verschillen inhoudelijk, qua aanpak en qua kostprijs, sterk van elkaar. Daarnaast spelen lokale beleidsaccenten bij de aanpak een rol.

## **5 Toekomstige opgave**

### **5.1 Inleiding**

Het Bodemconvenant loopt eind 2015 af. Tot en met 2014 zijn financiële afspraken gemaakt. In aanloop naar een nieuw arrangement moet een inschatting gemaakt worden van de hoogte van de benodigde middelen die via de rijksbegroting beschikbaar worden gesteld aan de andere overheden. In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende “claims” die in dat verband door de werkgroep budgetverdeling van het Uitvoeringsprogramma zijn geïnventariseerd en de overige activiteiten die worden bekostigd uit het hoofdstuk bodem op de begroting.

### **5.2 Beleidsprioriteiten 2015 – 2019**

Uit de gevoerde gesprekken in het kader van dit onderzoek, ontstaat het volgende beeld van het bodembeleid voor de komende jaren: Er wordt ingezet op de aanpak van de spoedopgave (prioriteit), het consolideren van reeds behaalde saneringsresultaten (onder andere met nazorg), de verbreding van het bodembeleid en de gebiedsgerichte benadering en de aanpak van niet-spoedlocaties als onderdeel van ruimtelijke ontwikkelingen. Dit betekent dat slechts een deel van dat wat met de “totale werkvoorraad” wordt aangeduid, daadwerkelijk zal worden aangepakt. In het onderstaande kader wordt de totale werkvoorraad nader omschreven.

#### **Totale werkvoorraad**

Volgens de huidige inzichten (zie bijlage 2) is er een totale “werkvoorraad” van circa 200.000 bodemsaneringslocaties. In het rapport “Kosten van bodemsanering na 2015” uit 2012 is sprake van een bandbreedte van de totale kosten van de bodemsaneringsoperatie na 2015 van tussen € 2,6 miljard en € 8 miljard. Aangegeven wordt dat afhankelijk van de toepassing van gebiedsgericht grondwaterbeheer de kosten nog kunnen dalen. In het rapport “Maatschappelijke Kosten- en Baten-Analyse van de Nederlandse bodemsaneringsoperatie” uit 2007 wordt een bandbreedte aangegeven van € 1,4 en € 8,5 miljard (mede afhankelijk van gekozen beleidsopties). In de rapporten is aangegeven dat de ramingen die aan deze rapporten ten grondslag liggen vele onzekerheden kennen.

### **5.3 Inventarisatie werkgroep budgetverdeling**

In 2013 zijn het Rijk en de andere overheden met elkaar in overleg getreden om financiële afspraken voor te bereiden voor de komende convenantsperiode. Onder de verantwoordelijkheid van het Uitvoeringsprogramma is hiertoe een werkgroep budgetverdeling ingesteld. De opdracht van deze werkgroep was het inventariseren van de benodigde middelen en het maken van een voorstel voor de verdeling.

De werkgroep budgetverdeling van het Uitvoeringsprogramma heeft voor de periode 2015 – 2019 de volgende inventarisatie en budgetverdeling gemaakt (zie tabel)<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Om tot een totaaloverzicht van de claims op het bodembudget te komen is aan het overzicht van de werkgroep een reeds in de begroting opgenomen budget voor opdrachtverlening door IenM (bovenste regel) toegevoegd.

x € 1 miljoen	Geraamd 2015 – 2019*	Per jaar
<b>Totaal</b>	<b>970</b>	<b>194</b>
Opdrachtenbudget lenM	10,0	2,0
Bedrijvensegment	50,0	10,0
Knelpunten	36,0	7,2
Kennisinstellingen	22,0	4,4
Apparaatskosten decentrale overheden	50,0	10,0
Spoedlocaties	350,0	70,0
Diffuse spoed	54,0	10,8
Nazorg	48,0	9,6
Oude afspraken	157,0	31,4
Ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen	105,0	21,0
Verbreding bodem	54,0	10,8
Gebiedsgericht grondwaterbeheer	34,0	6,8
Waterbodems	0,0	0,0

Tabel 1. Claims op het Bodembudget (bron: werkgroep Budgetverdeling)

Uit het overzicht blijkt dat de totale claim € 970 mln. bedraagt voor de periode 2015 – 2019 (inclusief het “opdrachtenbudget” van lenM). Gemiddeld komt dit neer op een bedrag van € 194 mln. per jaar. Dit bedrag past niet binnen de begroting (€ 142 mln.).

In de volgende paragrafen worden de verschillende claims toegelicht en door ons beoordeeld. Daarbij komt eerst de grootste claim aan bod: de resterende spoedopgave.

#### 5.4 Resterende spoedopgave

##### Kosten en opgave

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt (“spoedlocaties”), bedraagt de claim voor de spoedopgave voor de komende jaren volgens de werkgroep budgetverdeling € 350 mln. In de MTR wordt hierover onder meer het volgende opgemerkt:

- Er resteert vanaf 1 juli 2013 nog een totale spoedopgave van ruim € 1,5 mld. (circa 1.650 locaties) waarvan ruim € 720 mln. zou moeten worden gedragen door de overheden en ruim € 825 mln. door de bedrijven. Het bedrag van € 1,5 mld. wordt als volgt onderverdeeld:
  - Circa € 104 mln. betreft de humane spoedopgave, waarvan wordt aangegeven dat het huidige budget voor bevoegde overheden tot 2015 toereikend lijkt te zijn voor de uitvoering van de afspraken uit het bodemconvenant.
  - Circa € 1,4 mld. betreft de overige spoedopgave, die voor 90% bestaat uit de spoedverspreidingsopgave. In totaal dienen in dit verband nog circa 1.500 locaties te worden afgehandeld. Na aftrek van reeds toegezegde bekostigingsbronnen circa (€ 660 mln.), wordt nog dekking gevraagd voor circa 1.200 locaties, waarbij de bedrijven (sanering eigen beheer) € 440 mln. dienen bij te dragen en de overheid circa € 343 mln..

## Beoordeling door AT Osborne

### *Bandbreedte opgenomen in de MTR*

In de werkgroep budgetverdeling wordt uitgegaan van budget van € 350 mln. voor de periode 2015-2019. In de MTR wordt echter aangegeven dat er sprake is van een bandbreedte van benodigde overheidsmiddelen van € 221 tot € 340 mln.. Deze bandbreedte is gerelateerd aan aannames ten aanzien van al gestarte saneringen en de daarvoor al beschikbare budgetten bij overheden. De MTR gaat derhalve uit van een lager benodigd budget dan de werkgroep Budgetverdeling.

### *Totale opgave*

In de MTR is aangegeven dat er tussen 2015 en 2019 in totaal tussen 1.200 en 1.500 locaties moeten worden afgehandeld. Hiervoor is een totaalbudget (door overheden en bedrijven te genereren) van circa € 1,4 mld. nodig. Vooral de spoedverspreidingsopgave (90% van de resterende opgave) is complex. Het is regelmatig (bijvoorbeeld door bebouwing) niet goed mogelijk om bronnen (volledig) te verwijderen. De pluim van verontreinigd grondwater kan vaak niet worden verwijderd omdat dit technisch niet (goed) mogelijk of extreem kostbaar is<sup>23</sup>. Aangezien niet bekend is wat de afhandeling van de locaties precies gaat omvatten en welke inspanningen hiervoor moeten worden verricht, bestaat er onzekerheid over de haalbaarheid van de afronding van de spoedopgave in de komende convenantsperiode (2015 – 2019). Wanneer gekeken wordt naar de omvang van het aantal locaties (1.200 á 1.500) en het benodigde budget (ca. € 1,4 mld.) dan betwijfelen wij of een dergelijke omvangrijke en complexe opgave binnen een periode van vijf jaar kan worden afgerekend. Dit kan er toe leiden dat een deel van het budget binnen de periode niet kan worden besteed aan de resterende spoedopgave. Momenteel wordt door het Uitvoeringsprogramma onderzoek gedaan naar de circa 20% van de spoedverspreidingsprojecten die circa 80% van de kosten met zich mee brengen. Dit onderzoek kan wellicht meer inzicht geven in de haalbaarheid van de opgave in de komende convenantsperiode.

### *Voortgang operatie in relatie tot saneringstempo bedrijven*

In veel gevallen nemen bedrijven die eigenaar en / of veroorzaker zijn van bodemverontreiniging geen initiatief tot sanering. Bedrijven ervaren onvoldoende noodzaak en prikkels om in beweging te komen en/of beschikken niet over benodigde financiële middelen. Het gaat daarbij vaak om omvangrijke kosten van saneringen<sup>24</sup>. Dit leidt tot vertragingen in de uitvoering van de bodemsaneringsopgave. In de MTR wordt aangegeven dat de overheden de komende jaren een forse opgave zullen hebben aan het stimuleren van bedrijven om met saneringen aan de slag te gaan en daartoe, indien noodzakelijk het juridisch instrumentarium zullen moeten inzetten. Wij merken daarbij op dat al langere tijd wordt gepoogd het saneringstempo van bedrijven op te voeren. In de praktijk blijkt dit lastig te realiseren. Het is derhalve de vraag of dit in de komende jaren wel gaat lukken. Het aan de claim ten grondslag liggende tempo waarin bedrijven saneringen ter hand nemen, lijkt ons derhalve niet realistisch. Daarmee daalt naar verwachting ook het tempo waarin de riksbijdrage door de andere overheden nuttig aan spoedsaneringen kan worden besteed.

---

<sup>23</sup> Zie ook verderop gebiedsgericht grondwaterbeheer.

<sup>24</sup> Bij de inventarisatie in het kader van de MTR is in het invul-veld de hoogte voor de raming gemaximeerd op € 10 mln. per sanering (SEB) terwijl de daadwerkelijke saneringskosten hoger kunnen zijn. Dit kan in beginsel leiden tot hogere kosten. Hierbij wordt ook aangegeven dat de gebiedsgerichte benadering tot aanzienlijke kostenbesparingen kan leiden.

### *Vangnetfunctie*

In de MTR is ervan uitgegaan dat de overheid in 20% van de gevallen als financieel vangnet fungert wanneer “bedrijven” failliet gaan en bij saneringen bij particulieren. De werkelijke ‘vangnetkosten’ kunnen hoger zijn indien bedrijven niet bijdragen en toch besloten wordt tot sanering over te gaan; De vangnetkosten kunnen echter ook lager zijn als het uitblijven van een bijdrage door “bedrijven” er toe leidt dat de sanering wordt uitgesteld.

### *Mogelijke reductie Spoed-verspreidingsopgave*

In een tussenuitspraak van 14 augustus 2013<sup>25</sup> constateerde de Raad van State dat bij een sanering vanwege verspreidingsrisico’s alleen sprake kan zijn van spoed als door het bevoegd gezag gemotiveerd kan worden dat deze verspreidingsrisico’s leiden tot zodanige risico’s voor mens, plant of dier dat spoedige sanering noodzakelijk is als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming<sup>26</sup>. Dit zou kunnen betekenen dat een nader te bepalen deel van de spoed-verspreidingsopgave wegvalt, tenzij besloten wordt om de Wbb op dit punt te wijzigen en in lijn te brengen met de Circulaire bodemsanering .

### *Effecten van gebiedsgerichte aanpak*

De kosten van de spoedverspreidingsopgave zijn in de MTR geraamd op basis van een *functionele toekomstbestendige sanering*, waarbij ook de nazorg gekapitaliseerd is opgenomen. De gebiedsgerichte benadering (gebiedsgericht grondwaterbeheer) waarnaar in de MTR-uitvraag is gerefereerd, is kennelijk bij de aanlevering van gegevens niet toegepast.

De gebiedsgerichte aanpak kent in de praktische toepassing verschillende verschijningsvormen: van monitoring, het verwijderen van bronnen (maar wellicht niet de pluimen) tot het toepassen van geohydrologische beheersing en het maken van bewuste keuzes ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied, de ondergrond en mogelijke kwetsbare objecten. Hier ligt ook een relatie met het thema verbreding.

De MTR geeft aan dat bij een gebiedsgerichte aanpak van de spoed-verspreiding de kosten fors lager uitvallen dan bij een conventionele aanpak. De MTR geeft echter geen inzicht in de maximale kostenbesparende effecten van een gebiedsgerichte benadering. Zie ook onderstaand kader.

#### **Kostenvoordelen grootschalig grondwaterbeheer**

In de MTR wordt aangegeven dat de gebiedsgerichte benadering kansen biedt op een financieel effectievere aanpak en versnelling van de bodemsaneringsoperatie. Onderdelen van die gebiedsgerichte aanpak zijn een concrete invulling van de scheiding tussen de aanpak van bronnen en de pluimen. Bij de inrichting van gebiedsgericht beheer spelen elementen als afvang van verontreinigingen richting oppervlaktewater, stimuleren van biologische afbraak, inrichten van monitoringssystemen, (tijdelijke) geohydrologische isolatie van grote pluimen en kwaliteit van het grondwater in relatie tot de functie van het grondwater een rol. Het programma moet erop gericht zijn om in 2020 een situatie te bereiken waarin niet meer wordt gesproken van de aanpak van spoedlocaties, maar het beheren van de bodem- en grondwaterkwaliteit.

<sup>25</sup> Tussenuitspraak RvS met referentie 201208891/1/A4.

<sup>26</sup> Indien de RvS een tussenuitspraak doet over een bepaald onderwerp in een zaak dan is de uitspraak voor dat onderwerp een definitieve uitspraak.

In het rapport "Kosten van bodemsanering na 2015" van 3B Bureau Bodem en MilieuBeleid wordt aangegeven dat de kostenreductie nog hoger kan uitvallen door het beheer van meerdere locaties te combineren via bijvoorbeeld grootschalig grondwaterbeheer. Dit kan omdat de intensiteit van de monitoring, het onderhoud en vervangingen kan afnemen door de combinatie van maatregelen en de risico's van (verspreiding van) grondwaterverontreiniging vanuit de verschillende locaties op een andere manier te beheren. De kostenvoordeelen kunnen oplopen tot 90% van een meer traditionele individuele aanpak van locaties binnen een gebied. Of locaties voor gebiedsgericht beheer in aanmerking komen, hangt onder meer af van de omvang van de verontreinigingen, de nabijheid waarin de locaties ten opzicht van elkaar liggen en de hydrogeologische omstandigheden.

## Conclusie

Wij concluderen dat de spoedverspreidingsopgave nog te grote onzekerheidsmarges bevat om te kunnen dienen voor het vaststellen van betrouwbare budgetten. Het is wenselijk om meer tijd te nemen om de opgave scherper in beeld te krijgen.

Het is de vraag of het haalbaar is om de totale voor de komende covenantsperiode (2015 – 2019) beschreven opgave, binnen die termijn uit te voeren. Dit gelet op de aantallen locaties en de omvang er van en de onzekerheid over het tempo waarin bedrijven de saneringsoperatie ter hand nemen. Verder ligt de hoogte van de claim (€ 350 mln.) hoger dan de bandbreedte (€ 220 mln. en € 340 mln.) genoemd in de MTR en geldt dat in de ramingen, nog onvoldoende is uitgegaan van de kostenbesparende effecten van de gebiedsgerichte benadering.

## 5.5 Opdrachtenbudget lenM

Het opdrachtenbudget betreft budget van lenM voor het uitvoeren van onderzoek en beleidsstudies, waaronder STRONG (structuurvisie ondergrond).

### Beoordeling AT Osborne

De hoogte van het onderzoeksbudget is niet nader onderbouwd. Gelet op de relatief beperkte omvang van de claim (€ 2 mln.) en het feit dat de informatiepositie van lenM in het bodemveld er deels uit wordt bekostigd, komt dit budget op ons over als redelijk.

## 5.6 Bedrijvensegment

Het bedrijvensegment betreft aangegane verplichtingen op grond van de 'bedrijvenregeling' en verplichtingen ten opzichte van uitvoeringsinstanties als Bodemcentrum en Bosatex.

### Bedrijvenregeling

Het Besluit financiële bepalingen bodemsanering bevat een subsidieregeling voor de aanpak van ernstige bodemverontreiniging op bedrijfsterreinen: de Bedrijvenregeling. Eigenaren en erfopachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen komen in aanmerking voor deze subsidie. De subsidie is onder voorwaarden mogelijk voor verontreiniging ontstaan vóór 1975. De aanmeldingstermijn voor de Bedrijvenregeling is op 1 januari 2008 verlopen. Het Besluit is een uitwerking van het Convenant bodemsanering bedrijfsterreinen van 2001. In het convenant zijn afspraken van de ministeries van VROM en Economische Zaken, provincies en gemeenten en de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland over de subsidieregeling uitgewerkt.

Eigenaren of erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen konden zich tot 1 januari 2008 aanmelden voor de Bedrijvenregeling. Aan de hand van de aanvraag wordt bekeken of zij voldoen aan de voorwaarden van de regeling en subsidie krijgen voor het saneren van ernstige bodemverontreiniging. De hoogte van de subsidie kan oplopen tot maximaal 70%. De bevoegdheid tot het nemen van subsidiebeschikkingen voor de Bedrijvenregeling is gedelegeerd aan de bevoegde overheden in het kader van de Wet bodembescherming. Een aanvraag voor subsidie kan bij deze bevoegde gezagen worden ingediend. Het is ook mogelijk de subsidieaanvraag via Bodemcentrum te laten verlopen.

#### **Bodemcentrum**

Bodemcentrum is een stichting zonder winstoogmerk, opgericht door de ondernemingsorganisaties MKB Nederland, Koninklijke Metaalunie, Netex, Bovag, FME-CWM en VNO-NCW. Doelstelling van Bodemcentrum is om bedrijven met een historische bodemverontreiniging een aantrekkelijke totaaloplossing te bieden. Teneinde dit te realiseren wordt nauw samengewerkt met de betrokken overheden en uitvoerende partijen, zoals aannemers en milieukundige bureaus.

#### **Bodemsanering textielreinigingsbranche (Bosatex)**

De Bosatex-regeling betreft een collectieve aanpak van bodemsanering in de textielreinigingsbranche. Ondernemers dragen hun probleem van een verontreinigde bodem over aan de Stichting Bosatex die vervolgens voor een aanpak van de sanering zorgdraagt. Dit gebeurt in nauw overleg met de Bevoegde Overheden en andere zakelijke partijen. De collectieve aanpak moet het mogelijk maken om expertise te bundelen en kosten voor deelnemers zo laag mogelijk te houden. Door de afspraken met de overheid weet men vooraf wat de maximale kosten van de bodemsanering zijn, ongeacht eventueel extra werk en nazorg. Bosatex treedt op in de plaats van de ondernemers die voor aanspraken van derden vergaand worden gevrijwaard. Tevens draagt Bosatex zorg voor alle acties, overleg, afspraken en maatregelen om ernstig verontreinigde bedrijfsterreinen in textielverzorging te (laten) saneren. Hier toe wordt samengewerkt met de Bevoegde Gezagen en met het Bodemcentrum, de partij die de praktische uitvoering van de sanering op zich zal nemen. Kortom, de stichting neemt vergaand de zorgen en plichten van de deelnemer in dit kader over.

#### *Beoordeling AT Osborne*

Op basis van informatie van het ministerie (SSO) bedraagt de actuele (oktober 2013) stand van de verplichtingen op basis van de bedrijvenregeling € 50 mln. De verplichtingen ten aanzien van Bodemcentrum en Bosatex bedragen eveneens € 50 mln. Tot en met de maand oktober is in 2013 minder dan € 2 mln. uitgekeerd aan bedrijven. Er hebben wel uitkeringen aan Bodemcentrum en Bosatex plaatsgevonden. Bij het bedrijfencentrum en Bosatex wordt een deel van de ontvangen middelen gereserveerd voor uitgaven. De vraag kan worden gesteld of gelet op het tempo van de saneringen door bedrijven de hiervoor in de begroting voor de komende jaren gereserveerde middelen naar beneden kunnen worden bijgesteld. Hiervoor is nader onderzoek noodzakelijk.

#### **5.7 Knelpunten**

Het knelpuntenbudget is een door lenM aan te houden budget dat is bedoeld voor gevallen van ernstige bodemverontreiniging die met spoed moeten worden gesaneerd omdat ze een risico vormen voor mens, ecologie of verspreiding (via het grondwater) of gevallen die qua kosten niet passen binnen het programma (lees: budget) van de betreffende bevoegde overheid of niet voorzien waren voor aanvang van de programmperiode.

### *Beoordeling AT Osborne*

Dit budget is feitelijk het risicobudget van lenM dat wordt aangewend voor bodemgerelateerde calamiteiten. Het knelpuntenbudget is in het verleden niet alleen gebruikt voor de uitvoering van Wbb-saneringen, maar ook voor saneringen die feitelijk vallen onder de zorgplicht (denk aan Chemiepack). Ook het ministerie van BZK draagt aan dergelijke calamiteiten bij op basis van de rampenwetgeving. De onderbouwing van deze claim is gestoeld op het feit dat het budget hiervoor in de afgelopen jaren steeds is uitgeput. In beginsel is het dan ook wenselijk het budget aan te houden.

## 5.8 Kennisinstellingen

Het onderdeel kennisinstellingen betreft de bijdrage aan de Bodem+, SKB en SIKB. In totaal gaat het om een bijdrage van € 22 mln. in de periode 2015 - 2019.

### **Bodem+**

Bodem+ adviseert bevoegde overheden Wbb bij het beoordelen van aanvragen voor subsidie en bij het opstellen van conceptbeschikkingen. Ter ondersteuning heeft Bodem+ een handleiding ontwikkeld met daarin een checklist en een concept-subsidiebeschikking. Verder toetst Bodem+ steekproefsgewijs de concept-subsidiebeschikkingen die de bevoegde overheden Wbb opstellen.

### **SKB**

De Stichting Kennisontwikkeling en Kennisoverdracht Bodem (SKB) zet zich in voor het opsporen en delen van kennis over verantwoord gebruik en beheer van bodem en ondergrond. Concreet krijgt deze ambitie vorm in vernieuwende, praktijkgerichte projecten waarin de publieke en private sector bij elkaar worden gebracht. Maatschappelijke relevantie en projectkwaliteit worden geborgd door onder meer stakeholders, kennisbasistafels en Communities of Practice (CoP) – waar overheden, bedrijfsleven en kennisorganisaties aan deelnemen.

### **SIKB**

SIKB is een netwerkorganisatie waarbinnen overheid en bedrijfsleven samen praktijkgerichte kwaliteitsrichtlijnen maken voor (water)bodembeheer en archeologie. Het betreft onder andere het verder helpen van "best practices" en bevorderen en verspreiden van kennis en kunde en het opstellen en beheren van kwaliteitsrichtlijnen. SIKB richt zich op accreditatie en certificering van marktpartijen en op overheden in hun verschillende rollen: als opdrachtgever, beoordelaar en toezichthouder. Daarnaast bevordert SIKB de implementatie van technische innovaties in de uitvoering.

### *Beoordeling AT Osborne*

Voor de periode 2010-2014 was bij de budgetverdeling een bedrag gereserveerd van € 51,5 mln ; voor Bodem + (€ 37,75 mln.), SIKB (€ 12,75 mln.) en SKB (€ 1 mln.)<sup>27</sup>. Voor de volgende periode (2015 – 2019) zal lenM naar verwachting een fors lager budget (€ 22 mln.) beschikbaar stellen. Deze besparing is vooral gestoeld op het idee dat de andere overheden meer en meer zelf verantwoordelijk zijn voor kennisontwikkeling en kennisdeling.

Op het gebied van bodem is een relatief groot aantal instellingen actief waarbinnen kennis wordt ontwikkeld en beschikbaar wordt gesteld; enerzijds op Rijksniveau via de kennisinstellingen (SKB, SIKB, Bodem+) en anderzijds via bijdragen aan organisaties als Bodemcentrum en Bosatex.

<sup>27</sup> In werkelijkheid lagen de uitgekeerde bedragen anders. Zo heeft SKB € 10 mln. ontvangen.

Dit roept de vraag op of verdere besparings- c.q. optimalisatie mogelijk is. Daarvoor is echter nader onderzoek nodig.

### **5.9 Apparaatskosten decentrale overheden**

Voor de uitvoering van wettelijke taken maken de andere overheden apparaatskosten. Dit betreffen kosten van personeel, organisatie, financieel beheer en informatievoorziening die verbonden zijn aan de uitvoering van de wettelijke taken. Het gaat hier om kosten die in principe niet gedekt worden uit de budgetten voor specifieke bodemsaneringsprojecten.

In de periode 2010-2014 is er bij de budgetverdeling rekening gehouden met € 154 mln. aan apparaatskosten voor de gehele periode. Van dit totaalbedrag was ongeveer € 74 mln. al eerder, in de jaren 90, toegevoegd aan de Algemene Uitkering in het provinciefonds en in het gemeentefonds (G4). Via de DUB is in eerste instantie € 80 mln. beschikbaar gesteld. In 2013 en 2014 is dit budget met € 6 mln. verlaagd (totaal € 12 mln.) tot € 68 mln.. Deze kortingen zijn toegepast op grond van vereenvoudigingen in wet- en regelgeving waardoor de administratieve lasten zijn afgenaomen.

De hoogte van de claim voor apparaatskosten in de periode 2015 - 2019 is door de werkgroep budgetverdeling op twee manieren bepaald. In beide gevallen wordt de € 74 mln. die via de Algemene Uitkering (niet t.l.v. bodembudget) loopt, als uitgangspunt gehanteerd. In de eerste methode wordt het bedrag dat aanvullend via de DUB nodig is, berekend door extrapolatie op basis van een berekend historisch percentage van de apparaatskosten binnen de DUB ten opzichte van het totale bodembudget. Dit levert voor de periode 2015 - 2019 een benodigd budget op van € 52 mln. De tweede benadering gaat uit van de oorspronkelijke DUB bijdrage voor apparaatskosten van € 80 mln. minus vijf keer een korting van € 6 mln. als gevolg van verlaging van de administratieve lasten. Dit resulteert in een vast bedrag van € 50 mln..

#### *Beoordeling AT Osborne*

Bij de gehanteerde berekeningswijze is uitgangspunt dat de bijdrage die via de Algemene Uitkering wordt verstrekt vast blijft en dat het budget voor apparaatskosten voor het overige meeschaalt met het bodembudget, dan wel dat er nog niet onderbouwde kortingen op worden toegepast. Wij hebben begrepen dat sinds 2009 geen onderzoek is uitgevoerd naar de omvang van de apparaatskosten. Gelet op de ontwikkelingen in de bodemopgave en de wet- en regelgeving kan overwogen worden om het apparaatskostenbudget opnieuw kritisch onder de loep te nemen.

### **5.10 Diffuse spoed**

Diffuse Spoed betreft verontreinigingen die niet te koppelen zijn aan een specifieke puntbron. Binnen het gebied zelf kan sprake zijn van een heterogene verdeling van concentraties; er kunnen kavels voorkomen waar het humaan spoedcriterium wordt overschreden en dus sprake is van onaanvaardbare humaan risico's.

#### *Beoordeling AT Osborne*

Door het ontbreken van inzicht in het aantal locaties en de ernst van de verontreiniging per locatie is de financiële omvang van de diffuse spoedopgave nog niet vast te stellen.

Door de werkgroep is aangegeven dat in de komende periode voor de aanpak van diffuse spoed een budget nodig is van € 54 mln. Voor Rotterdam wordt € 30 mln. geclaimd en op hoofdlijnen onderbouwd<sup>28</sup>. Wij vragen ons echter wel af in hoeverre deze opgave binnen de volgende periode daadwerkelijk kan worden uitgevoerd. De overige € 24 mln. voor aanpak van diffuse locaties is nog niet inhoudelijk onderbouwd. Het ligt niet voor de hand om op dit moment voor deze nog niet onderzochte locaties budget te reserveren. Wel kan worden verwacht dat bij serieuze inventarisatie, deze claim in de periode na de komende covenantsperiode in omvang kan toenemen.

### 5.11 Nazorg

De post “Nazorg” heeft betrekking op de nazorgkosten voor gesaneerde locaties. Het gaat om nazorgkosten die niet vanuit een ander kader worden gefinancierd (zoals gesloten stort-plaatsen in Wm-kader en SEB-locaties). Het betreft locaties van vóór 2015 met mobiele verontreinigingen waarvan de nazorg loopt. De nazorgopgave borgt in beginsel het saneringsresultaat. Op basis van een quickscan onder 30 gemeenten is door de werkgroep verondersteld dat de jaarlijkse kosten voor deze gemeenten € 7,8 mln. bedragen. Er moet nog een inventarisatie worden uitgevoerd van de kosten die de bevoegde overheden moeten maken in de periode 2015 – 2019.

#### *Beoordeling AT Osborne*

Wij concluderen dat de nazorgopgave nog grote onzekerheidsmarges bevat om te kunnen dienen voor het vaststellen van betrouwbare budgetten. In beginsel is nazorg op langere termijn naar zijn aard en in de tijd een afnemende activiteit op locatieniveau. Ook hier geldt dat in potentie een gebiedsgerichte aanpak tot besparingen kan leiden. Bij het bepalen van het door lenM beschikbaar te stellen budget voor nazorg is het bovendien van belang om vast te stellen of deze nazorgkosten in het verleden niet al deel hebben uitgemaakt van verstrekte bodemsaneringsbudgetten en daardoor wellicht eerder afgekocht zijn.

### 5.12 Oude afspraken

De “Oude afspraken” betreffen afspraken die het Ministerie in het verleden heeft gemaakt met individuele Wbb-bevoegde overheden en die zijn vastgelegd in een covenant of brief. Nu reeds verplicht (zie begroting 2014) zijn:

- Gasfabrieken Rotterdam t/m 2030 € 134 mln.<sup>29</sup>.
- Asbest Overijssel € 20 mln. waarvan € 4 mln. in de periode 2010-2014 en € 16 mln. in de periode 2015-2019.
- Nazorg gasfabrieken provincies € 26 mln.
- Nazorg Amsterdam € 26 mln.
- Nazorg Diemerzeedijk € 10 mln.
- Nazorg Volgermeerpolder € 25 mln.
- Rotterdam Havengebied € 25 mln.
- Kempen € 5 mln.

<sup>28</sup> Rapport, Bio Diffuus Humaan Rotterdam, Programmabureau Duurzaam Rotterdam, 24-09-2012.

<sup>29</sup> Rotterdam heeft tot 2030 de tijd gekregen om deze problematiek met betrekking tot de gasfabrieken aan te pakken. Het bestuurlijk gebonden bedrag voor de sanering van de gasfabrieken is € 92 mln. Bij uitzonderlijke milieutechnische prestaties kan dit bedrag worden opgehoogd tot maximaal €134 mln. (=50%); VROM heeft zich bereid verklaard om de eventuele meerkosten boven de € 267 mln. euro voor 50% te vergoeden (bron: brief VROM aan Rotterdam d.d. 1 juli 2009 met kenmerk DGR/LOK2009043884).

### *Beoordeling AT Osborne*

De oude afspraken dateren van (ruim) vóór de huidige convenantsperiode. Geconstateerd wordt dat deze afspraken gelet op de huidige beleidsprioritering en aanpak, wellicht in een aantal gevallen en op een aantal punten kunnen worden aangepast. Dit kan met gelden voor de aanpak gasfabrieken en de nazorg ervan. Met betrekking tot het voorstel voor en gebiedsgerichte aanpak van de problematiek van het Rotterdamse Havengebied, is door ons geen onderbouwing van de daaraan te besteden middelen aangetroffen. Ook voor de overige nazorglocaties kan het wenselijk zijn om te komen tot een herijking van de daar uit te voeren activiteiten en te besteden middelen en om na te gaan of daar alternatieve mechanismen voor kunnen worden ontwikkeld (zie onderstaand kader). Samengevat is er aanleiding om de onderliggende ramingen nog eens op basis van huidige inzichten te beoordelen en hierover met de andere overheden het gesprek aan te gaan.

In het kader van de MTR zijn de toekomstige (netto contant gemaakte) nazorguitgaven door overheden in beeld gebracht. Ook de "oude afspraken" bevatten een omvangrijke nazorgopgave voor individuele overheden. Aangezien nazorg op locatieniveau lastig te ramen is, hanteren individuele overheden risico-opslagen in hun ramingen. Door een mechanisme te ontwikkelen voor de allocatie van de risico's (bijvoorbeeld een nazorgfonds op een hoger schaalniveau), inclusief een goede prikkelstructuur, kunnen nazorgclaims (zowel onderliggend aan de oude afspraken als in het kader van de huidige inventarisatie van de spoedopgave) in beginsel worden verlaagd.

### **5.13 Ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen**

De werkgroep budgetverdeling geeft aan dat deze claim bedoeld is als bijdrage ter stimulering van de "ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkeling" voor de periode 2015-2019. In de periode tot 2014 bedroeg de ISV bijdrage, die hier ook voor bedoeld was, € 104 mln. De rechtstreekse gemeenten en provincies hebben (ter vervanging van de ISV-regeling die na 2014 verdwijnt) behoefte aan bodembudget ter verbetering van de bodemkwaliteit en ter stimulering van ruimtelijke ontwikkelingen.

### *Beoordeling AT Osborne*

De claim "ruimtelijke maatschappelijke ontwikkeling" heeft betrekking op de niet-spoedopgave. De claim is in het leven geroepen om de huidige stagnatie bij gebiedsontwikkeling tegen te gaan. Wij betwijfelen of het opportuun is om hiervoor bodembudget in te zetten. Bovendien blijkt uit de informatie van de werkgroep budgetverdeling dat er geen actuele gegevens beschikbaar zijn waarmee deze claim kan worden onderbouwd.

### **5.14 Verbreding bodem**

De werkgroep budgetverdeling noemt ter onderbouwing van deze claim onder meer de volgende zaken: Ontwikkelen van Beleid Bodem en Ondergrond gericht op integratie in andere beleidsvelden, zoals het ruimtelijk -, economisch - en natuur- en landbouwbeleid, waarbij bijdrage van bodem en ondergrond aan maatschappelijke opgaven leidend is. Als maatschappelijke opgaven zijn de volgende strategische onderwerpen/doelstellingen te onderscheiden: Duurzame economie, Duurzame energievoorziening, Klimaat adaptatie, Stedelijke ontwikkeling, (Drink)-watervoorziening, Leefomgevingskwaliteit, Voedselvoorziening.

### *Beoordeling AT Osborne*

AT Osborne stelt vast dat deze claim financieel niet is onderbouwd. Daarnaast valt op dat de onderwerpen / doelstellingen die benoemd worden, voor een belangrijk deel andere beleidsvelden betreffen. Het lijkt logisch om bij een integrale verbrede aanpak, het bodembudget in die integrale projecten in te zetten voor het bodemsaneringsaspect en de andere aspecten te bekostigen uit andere budgetten / beleidsvelden. Daarnaast geldt dat het in de praktijk gebruikelijk is dat projecten integraal worden benaderd, waarbij het bodemsanering één van de aspecten is.

### **5.15 Gebiedsgerichte aanpak**

De gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater (ofwel gebiedsgerichte aanpak) komt volgens de werkgroep budgetbeheer moeizamer op gang dan gezien de potentiële voordelen<sup>30</sup> zou mogen worden verwacht. Door de werkgroep budgetverdeling is aangegeven dat andere overheden moeite hebben om planvormings- en ontwerpkosten te maken op een moment dat nog geen zicht is op de ‘winst’ die door de gebiedsgerichte aanpak geboekt kan worden. De hoogte van deze claim betreft een inschatting van plan- en ontwerpkosten voor 135 gebieden (á gemiddeld € 250.000,-). Deze claim kan niet los worden beschouwd van de claim voor spoedverspreiding.

De gebiedsgerichte<sup>31</sup> aanpak kent in de praktische toepassing verschillende verschijningsvormen: van monitoring, het verwijderen van bronnen (maar wellicht niet de pluimen) tot het toepassen van geohydrologische beheersing en het maken van bewuste keuzes ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied (waarvan de omvang<sup>32</sup> per geval kan worden vastgesteld), de ondergrond en mogelijke kwetsbare objecten. Hier ligt ook een relatie met het thema verbreding.

### *Beoordeling AT Osborne*

De ramingen van de spoedopgave in de MTR zijn gebaseerd op een “functionele toekomstbestendige sanering, waarbij ook de nazorg gekapitaliseerd wordt opgenomen”. Bij toepassing van een gebiedsgerichte benadering kunnen aanzienlijke besparingen gerealiseerd worden. Het doen van onderzoek naar de meest doelmatige aanpak is een decentrale verantwoordelijkheid waarbij geldt dat investeringen zich kunnen terugverdienen. Het is zaak om eerst op hoofdlijnen duidelijk te maken wat de financiële winst is die een gebiedsgerichte aanpak zou veroorzaken alvorens plan en ontwerpkosten te maken.

---

<sup>30</sup> In de MvT op de Wijziging van de Wbb (Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater) wordt hierover opgemerkt: “Gevolg is dat gewerkt kan worden met technisch goed uitvoerbare maatregelen en dat de kosten van de aanpak van de verontreiniging in aanzienlijke mate dalen. Ook is minder (kostbaar) onderzoek nodig. Tezelfdertijd is de effectiviteit van de maatregelen hoog. Een maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkeling met gebruik van de ondergrond wordt niet langer belemmerd, maar juist gefaciliteerd. Er ontstaat dus een doelmatige aanpak”.

<sup>31</sup> Overwogen zou kunnen worden om in het kader van een verdere uitwerking van de gebiedsgerichte benadering een zorgvuldige afweging te maken tussen de uitgaven voor het verwijderen van bronnen versus latere uitgaven (bijvoorbeeld t.a.v. de bescherming van kwetsbare objecten).

<sup>32</sup> De gebiedsgerichte aanpak uit de Wbb maakt het mogelijk om de begrenzing van het gebied van geval tot geval te bepalen. In de praktijk blijken de bestuurlijke grenzen vrijwel altijd leidend te zijn. De bestuurlijke begrenzing sluit echter meestal niet aan bij de geohydrologische systeemgrenzen. Deze mis match zou kunnen toenemen indien als gevolg van een verdere decentralisatie het aantal bevoegde gezagen toeneemt.

## **5.16 Waterbodems**

De claim “Waterbodems” betreft gevallen van historische verontreiniging van de waterbodem, die conform de criteria van de Waterwet, een bedreiging vormen voor het behalen van de gebiedskwaliteit, dan wel conform de criteria van de Wbb spoedeisend zijn. Deze claim wordt de komende jaren meer helder door de Europese verplichting binnen de Kaderrichtlijn water. Om te komen tot de vereiste waterkwaliteit zal een aantal waterbodems opgeschoond moeten worden. Tot en met 2019 is geen geld noodzakelijk.

## **5.17 Wijze van verdelen van de middelen**

Wij constateren dat het model dat tot nu toe is gehanteerd bij de verdeling van de Decentrale Uitkering Bodem (DUB) over de andere overheden slechts in beperkte mate rekening houdt met de daadwerkelijke bodemopgaven van de andere overheden. Het is de betrokken overheden nog niet gelukt om tot een nieuwe verdeelsystematiek te komen.

Normaal gesproken zou de budgetverdeling een uitvloeisel moeten zijn van de bodemopgave die voortkomt uit het bodembeleid en de daarin opgenomen prioriteiten. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat in beginsel alle betrokkenen voor de komende jaren uitgaan van continuering van het huidige bodemsaneringsbeleid. Dit betekent inzetten op de aanpak van de spoedopgave, het consolideren van reeds behaalde saneringsresultaten (onder andere met nazorg), de verbreding van het bodembeleid, de toepassing van de gebiedsgerichte benadering en de aanpak van niet-spoedlocaties als onderdeel van ruimtelijke ontwikkelingen.

Bij de verdeling van budget voor de komende periode zou een werkwijze gehanteerd kunnen worden waarbij de onderdelen Opdrachtenbudget IenM, Bedrijfensegment, Knelpuntenbudget en Kennisininstellingen op de begroting blijven staan van IenM en de verdeling van de overige middelen in beginsel als volgt kan worden vormgegeven:

- Verdeling van budget voor Spoedopgave en Nazorg, conform de in kaart gebrachte (en nader in kaart te brengen) verdeling van de opgave over Nederland.
- Verdeling van budget voor Oude afspraken (na het overweging), conform verdeling van de oude afspraken over de andere overheden.
- Verdeling van Apparaatskosten: via een nader te definiëren verdeelsleutel, omdat bij verdeling conform de (spoed)opgave sommige andere overheden een te gering deel van het apparaatskostenbudget zouden krijgen en zodoende niet de minimale schaalgroottes kunnen bereiken.

## **5.18 Conclusies**

Onder de verantwoordelijkheid van het Uitvoeringsprogramma is een inventarisatie gemaakt van de benodigde middelen in de periode 2015 – 2019. AT Osborne heeft een analyse gemaakt van deze inventarisatie en concludeert dat:

- Het totaal aan benodigde middelen het beschikbaar budget met 35% overtreffen.
- Diverse claims op dit moment inhoudelijk en / of financieel onvoldoende onderbouwd zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de claims “Spoedlocaties”, “Nazorg”, “Oude afspraken”, “Verbreding bodem” en “Gebiedsgericht grondwaterbeheer”.

Door het Uitvoeringsprogramma heeft geen kritische beoordeling plaatsgevonden van de hoogte van de benodigde middelen en de onderbouwing hiervan.

- Tevens wordt geconstateerd dat een belangrijk deel van de geclaimde bedragen - indien ze zouden worden toegekend - in de komende covenantsperiode waarschijnlijk niet aan het beoogde doel kan worden uitgegeven. Dit omdat het aantal projecten en het te besteden budget te groot is voor uitvoering in de komende covenantsperiode, maar ook omdat het veronderstelde tempo waarmee bedrijven saneringen ter hand gaan nemen, gelet op de ervaringen uit het verleden niet realistisch is.
- Evident is dat in de komende periode 2015 – 2019 sprake zal zijn van een aanzienlijke bodem(sanerings)opgave. Maar omdat een betrouwbare inschatting van de hoogte van de benodigde middelen op dit moment ontbreekt is er onvoldoende basis om tot meerjarige financiële afspraken te kunnen komen.

AT Osborne adviseert met betrekking tot de komende opgave:

- Vanuit een oogpunt van continuïteit op korte termijn financiële afspraken te maken voor het jaar 2015 en het jaar 2014 te benutten om de bodem(sanerings)opgave voor de volgende periode financieel beter te onderbouwen (zie hiervoor ook onder andere onze aanbevelingen in paragraaf 4.4) en daarbij te borgen dat overheden elkaar meer uitdagen om te komen tot een sobere en doelmatige aanpak en raming<sup>33</sup>.
- De aldus verkregen nadere onderbouwing van het benodigd budget voor de volgende periode in opdracht van het ministerie te laten toetsen door een instantie die onafhankelijk is en derhalve geen belang heeft bij de uitkomsten.
- In het kader van de aanpak van de resterende spoedopgave ook afspraken te maken met het bedrijfsleven en te bespreken hoe de medewerking van de bedrijven kan worden bevorderd.
- Om de beschikbare middelen uiteindelijk te verdelen op basis van de verdeling van de bodem(sanerings)opgave over de verschillende decentrale overheden (ofwel laat het geld de opgave volgen).

---

<sup>33</sup> Bijvoorbeeld gebiedsgerichte aanpak bij spoedverspreidingsopgave.

## **6 Beleidsscenario's voor de periode na 2014**

### **6.1 Inleiding**

AT Osborne is verzocht om mogelijke (bezuinigings)scenario's te verkennen, waaronder een bezuiniging van 10% en 25% op het totale bodembudget. Daaraan gekoppeld is de vraag welke beleidsconsequenties daaruit mogelijkwijs voortvloeien.

In hoofdstuk 5 van dit rapport constateerden we dat voor vrijwel alle claims op het bodembudget op dit moment geldt dat de inhoudelijke en financiële onderbouwing ervan onvoldoende is. Tevens wordt geconstateerd dat een belangrijk deel van de geclaimde bedragen - indien ze zouden worden toegekend - in de komende convenantsperiode waarschijnlijk niet aan het beoogde doel kan worden uitgegeven. Het is derhalve nu niet mogelijk om te komen tot een harde inschatting van de benodigde middelen voor de periode 2015 – 2019. We constateerden ook dat het noodzakelijk is om te komen tot een inventarisatie van de uit te voeren activiteiten en een raming van de kosten daarvan. De scenario's zijn mede gebaseerd op de informatie die bekend is over de claims op het bodemsaneringsbudget zoals beschreven in hoofdstuk 5. Derhalve zijn de scenario's op dit moment slechts globaal van uitwerking. Het is wenselijk om bij het gereedkomen van een betere onderbouwing van de claims een aanvullende scenarioanalyse uit te voeren.

In paragraaf 6.2 worden de bij de scenario's gehanteerde uitgangspunten beschreven. In de navolgende paragrafen worden de scenario's geïntroduceerd, globaal uitgewerkt en worden mogelijke beleidsconsequenties in kaart gebracht.

### **6.2 Uitgangspunten**

Bij de beschrijving van de scenario's is uitgegaan van de volgende uitgangspunten. Tevens is aangegeven welke beperkingen aan de scenario's kleven:

#### **Continuering van het bestaande bodembeleid**

Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat de betrokken partijen in beginsel voor de komende jaren uitgaan van continuering van het huidige bodemsaneringsbeleid; inzetten op de aanpak van de spoedopgave, het consolideren van al behaalde saneringsresultaten (o.a. met nazorg), de verbreding van het bodembeleid, de toepassing van de gebiedsgerichte benadering en de aanpak van niet-spoedlocaties als onderdeel van ruimtelijke ontwikkelingen. Theoretische beleidskeuzes waarbij bijvoorbeeld de spoedopgave niet primair wordt aangepakt of bijvoorbeeld geen nazorg meer wordt gepleegd zijn niet in beschouwing genomen.

#### **Financieel kader is de ontwerpbegroting 2014**

Als referentie bij de doorrekening van scenario's (bij ongewijzigd financieel beleid; derhalve zonder bezuiniging) is uitgegaan van een voor bodemsanering beschikbaar budget van € 142 mln<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Aangezien het (op moment van schrijven) een ontwerp begroting betreft, kunnen bedragen in de definitieve begroting afwijken.

Dit bedrag is in overleg met IenM gebaseerd op het in de ontwerp begroting 2014, voor 2018 geprojecteerde bedrag, dat in beginsel voor verdere extrapolatie wordt gehanteerd. De hoogte ervan is niet exact door ons te bepalen omdat er mogelijk nog effecten zijn van onder andere kasschuiven. Het bodembudget betreft het leeuwendeel van artikel 13.04 (Ruimtegebruik Bodem) van de Rijksbegroting onderdeel Infrastructuur en Milieu. Het budget wordt niet alleen aangewend voor bodemsanering, maar ook voor een aantal andere uitgaven (onder andere “taakveld energie en ruimte” Commissie m.e.r., programma drink- en afvalwatervoorziening op Caribisch Nederland).

### **Claims werkgroep budgetverdeling en overige begrotingsposten**

Bij het opstellen van de scenario's is uitgegaan van de claims die de werkgroep budgetverdeling van het Uitvoeringsprogramma heeft geïnventariseerd voor de in de DUB op te nemen middelen. De beoordeling van deze claims heeft in hoofdstuk 4 plaatsgevonden. Om tot een totaaloverzicht van de claims op het bodembudget te komen, zijn hieraan de begrotingsposten toegevoegd die niet worden verdeeld over de andere overheden.

### **6.3 Introductie scenario's**

Het totaal geclaimd bedrag uit de werkgroep budgetverdeling en de niet voor verdeling in aanmerking komende begrotingsposten, overschrijden het bestaande budget met 35%. De eerste opgave is derhalve om, gelet op de uitgangspunten, te schetsen op welke wijze deze bedragen in overeenstemming met het bestaande budget kunnen worden gebracht. Daarnaast is de vraag gesteld om mogelijke (bezuinigings)scenario's te verkennen, waaronder een bezuiniging van 10% en 25% op het totale bodembudget. Per scenario worden de beleidsconsequenties die daaruit mogelijkerwijs voortvloeien globaal beschreven.

Derhalve zijn de volgende scenario's globaal uitgewerkt:

- **Nul-scenario:** handhaving van Bodembudget op het in de begroting opgenomen bedrag van € 142 mln. /jaar.
- **Min-10 %-scenario:** verlaging van het Bodembudget tot € 128 mln./jaar.
- **Min-25%-scenario:** verlaging van het Bodembudget tot € 107 mln./jaar.

De in de volgende paragrafen beschreven globale uitwerkingen van de scenario's bevatten mogelijke invullingen van maatregelen om tot de gewenste verlaging te komen. Daarbij zijn kortingen toegepast op de claims van de werkgroep budgetverdeling om te komen tot de hierboven genoemde budgetten (zie ook bijlage 5). De invulling die wij in deze uitwerking hebben gekozen, gaat uit van continuering van het huidige bodembeleid. Dit laat nog veel mogelijke uitwerkingen open. De uiteindelijke invulling van de scenario's is afhankelijk van de in de komende periode alsnog aan te leveren inhoudelijke en financiële onderbouwing van verschillende claims. Verder is het evident dat de daadwerkelijke invulling van de scenario's een bestuurlijke keuze is.

De onderbouwing is gebaseerd op onze beoordeling van de claims in hoofdstuk 5 en dient derhalve in combinatie met de beoordeling in hoofdstuk 5 te worden gelezen.

## **6.4 Nul-scenario**

In het nul-scenario kunnen op de verschillende claims de volgende kortingen worden doorgevoerd, zodat het totaal ervan past binnen het budget van € 142 mln. per jaar:

- Er vindt een korting plaats van 5 á 10 % op de claim “spoedlocaties”. De onderbouwing hiervan is gebaseerd op het bereiken van besparingen door toepassing van de gebiedsgerichte benadering, de verwachting dat het mede gelet op de vertraging in de uitvoering door bedrijfsleven onwaarschijnlijk is dat het genoemde aantal projecten en budget daadwerkelijk kan worden besteed in de komende covenantsperiode.
- Gelet op het feit dat deze claim zichzelf bekostigt doordat er besparing en zullen ontstaan op het “spoedbudget”, kan ervoor worden gekozen om geen separaat budget te geven voor onderzoek en experimenteren met de gebiedsgerichte aanpak door andere overheden, dan wel om de daarmee gemoeide bedragen in aftrek te nemen op de claim “spoedlocaties”.
- 15% korting op diffuse spoed. De benodigde inventarisatie zal de komende periode nog niet gereed zijn. Ook lijkt het onwaarschijnlijk dat het voor concrete projecten geclaimde geld daadwerkelijk volledig kan worden besteed.
- Er vindt een korting plaats van 5% á 10% op de claim “nazorg”. De onderbouwing hiervan is dat besparingen onder meer mogelijk zijn door de gebiedsgerichte benadering.
- Geen separaat budget voor “ruimtelijke / maatschappelijke ontwikkeling”. De onderbouwing hiervan is dat dit gelet op de beleidsuitgangspunten niet prioritair is.
- Er wordt geen separaat budget beschikbaar gesteld voor “Verbreding”. Als onderbouwing hiervan kan worden gehanteerd dat het in de praktijk gebruikelijk is dat projecten integraal worden benaderd, waarbij het bodemsanering één van de aspecten is.
- Er vindt een korting plaats van 20% op “oude afspraken”, op basis van de constatering dat deze afspraken gelet op de huidige beleidsprioritering en aanpak, wellicht in een aantal gevallen en op een aantal punten kunnen worden aangepast.

## **6.5 Min-10%-scenario**

In het min-10%-scenario kunnen op de verschillende claims de volgende kortingen worden doorgevoerd, zodat het totaal ervan past binnen het budget van € 128 mln. per jaar. De onderbouwing is voor kortingen op overeenkomstige claims gelijk aan die in het nul-scenario.

- Er vindt een korting plaats van circa 20% op de claim “spoedlocaties”.
- Geen separaat budget voor onderzoek en experimenteren met de “gebiedsgerichte aanpak” door andere overheden, dan wel om de daarmee gemoeide bedragen in aftrek te nemen op de claim “spoedlocaties”.
- 20% korting op diffuse spoed.
- Er vindt een korting plaats van circa 20% op de claim “nazorg”.
- Geen separaat budget voor “ruimtelijke / maatschappelijke ontwikkeling”.
- Er wordt geen separaat budget beschikbaar gesteld voor “verbreding”.
- 30% korten op “oude afspraken”.

## **6.6 Min-25%-scenario**

In het min-25 %-scenario kunnen op de verschillende claims de volgende kortingen worden doorgevoerd, zodat het totaal ervan past binnen het budget van € 107 mln. per jaar.

De onderbouwing is voor kortingen op overeenkomstige claims gelijk aan die in het nul-scenario en het min-10%-scenario.

- Er vindt een korting plaats van circa 35% op de claim “spoedlocaties”.
- Geen separaat budget voor onderzoek en experimenteren met de “gebiedsgerichte aanpak” door andere overheden, dan wel het daarmee gemoeide budget in mindering te brengen op de claim “spoedlocaties”.
- 35% korting op diffuse spoed.
- Er vindt een korting plaats van circa 35% op de claim “nazorg”.
- Er wordt geen separaat budget beschikbaar gesteld voor “Verbreding”.
- Geen separaat budget voor “ruimtelijke/maatschappelijke ontwikkeling”.
- 40% korten op “oude afspraken”.
- 10% korting op apparaatskosten. Bij een verkleining van het totale bodembudget lijkt het logisch dat ook de apparaatskosten kunnen worden verlaagd.
- 30% korting bedrijfensegment (lagere inschatting verplichtingen en vermindering bekostiging Bodemcentrum en Bosatex).
- 10% korting op kennisinstellingen. Verder organisatorische en inhoudelijke optimalisaties bij kennisontwikkeling en –deling waarbij ook verdergaande samenwerking- of samenvoeging van organisaties kan worden overwogen.

## 6.7 Beleidsconsequenties en risico's

Eerder in dit rapport constateerden wij dat vrijwel alle claims op het bodembudget op dit moment onvoldoende onderbouwd zijn. Tevens stelden wij vast dat een belangrijk deel van de geclaimde bedragen in de komende covenantsperiode waarschijnlijk niet aan het beoogde doel kan worden uitgegeven. We constateerden ook dat het noodzakelijk is om te komen tot een inventarisatie van de uit te voeren activiteiten en een raming van de kosten daarvan. De scenario's in dit hoofdstuk zijn mede gebaseerd op de informatie die bekend is over de claims op het bodemsaneringsbudget. Op basis van de beoordelingen van de verschillende claims en de scenario's achten wij een besparing van het bodembudget met 10% mogelijk. Wij denken dat dit in beginsel kan plaatsvinden zonder dat er inhoudelijke beleidsconsequenties te verwachten zijn. Wel kan tussen het Rijk en de andere overheden, onder meer over het herijken van oude afspraken discussie ontstaan. Wij zijn van mening dat het zonder nadere inventarisatie nog niet mogelijk is om uitspraken te doen over mogelijke grotere bezuinigingen en de beleidsconsequenties daarvan.

## **7 Conclusies en aanbevelingen**

### **7.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen opgenomen.

### **7.2 Conclusies**

#### **“Terugblik”**

- De convenantsaanpak heeft belangrijke resultaten opgeleverd. De uitvoering van de afspraken verloopt in grote lijnen conform de afgesproken termijnen. De humane spoedopgave zal naar verwachting grotendeels binnen de huidige convenantsperiode beheerst zijn en er is een grote stap gezet om een landelijk dekkend beeld te krijgen van de resterende spoedopgave.
- Alle covenantpartijen zijn van mening dat de decentralisatie en de aanpak die in het convenant is afgesproken, werkt en een verbetering is ten opzichte van de programmatische sturing en -verantwoording die in de voorafgaande periode werd gehanteerd. Een consequentie van de decentralisatie is dat het Rijk moet loslaten en vertrouwen in de decentrale afwegingen en de decentrale democratische controle. Verdere decentralisatie naar de andere overheden lijkt niet eerder aan de orde dan aan het eind van een volgende periode (2020). Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat vanaf dat moment sprake moet zijn van een beheeropgave met een veel lagere dynamiek c.q. een lager en meer voorspelbaar kostenniveau.
- Door gemaakte keuzes in de informatieverzameling in het kader van de MTR is het op landelijk niveau niet mogelijk een uitspraak over de doelmatigheid te doen. In tijden van bezuinigingen is het bodem(sanerings)beleid hierdoor kwetsbaar. Er is een gedeeld belang voor de overheden om het inzicht in de landelijke opgave verder te vergroten. Het ligt – binnen de huidige governance – voor de hand om de Stuurgroep Ondergrond en het Uitvoeringsprogramma hier een belangrijke rol in te geven.

#### **“Vooruitblik”**

Onder de verantwoordelijkheid van het Uitvoeringsprogramma is een inventarisatie gemaakt van de benodigde middelen in de periode 2015 – 2019. AT Osborne heeft een analyse gemaakt van deze inventarisatie en concludeert dat:

- Het totaal aan geclaimde middelen het beschikbaar budget met 35% overtreft.
- Diverse claims op dit moment inhoudelijk en/of financieel onvoldoende onderbouwd zijn. Door het Uitvoeringsprogramma heeft geen kritische beoordeling heeft plaatsgevonden van de hoogte van de benodigde middelen en de onderbouwing hiervan.
- Evident is dat in de komende periode 2015 – 2019 sprake zal zijn van een aanzienlijke bodem(sanerings)opgave. Omdat een betrouwbare inschatting van de hoogte van de benodigde middelen ontbreekt is er op dit moment onvoldoende basis om tot meerjarige financiële afspraken te kunnen komen. Het is wenselijk om meer tijd te nemen om de opgave voor de volgende periode scherper in beeld te krijgen.

Een verlaging van het bodembudget met 10% is in beginsel mogelijk zonder inhoudelijke beleidsconsequenties aangezien de mogelijkheden die het beleidsmatige-juridische kader biedt, nog niet volledig worden benut, het geclaimde budget voldoende ruimte bevat gelet op de wijze van ramen en onderbouwen en een deel van de geclaimde bedragen - indien toegekend - in de komende covenantsperiode waarschijnlijk niet aan het beoogde doel kan worden besteed gezien het grote aantal projecten en de resources die hiervoor nodig zijn. Bovendien zal het veronderstelde tempo waarmee bedrijven saneringen ter hand gaan nemen in de praktijk naar verwachting lager liggen. Een verlaging van het budget zal hierdoor in beginsel niet of in beperkte mate leiden tot minder bodemsaneringsactiviteiten.

- Wij zijn van mening dat het zonder nadere inventarisatie nog niet mogelijk is om uitspraken te doen over mogelijke grotere bezuinigingen (meer dan 10%) en de beleidsconsequenties daarvan.

### 7.3 Aanbevelingen

- Maak vanuit het oogpunt van continuïteit op korte termijn financiële afspraken over het jaar 2015 en benut het jaar 2014 om de bodem(sanerings)opgave voor de volgende periode financieel beter te onderbouwen en daarbij te borgen dat overheden elkaar meer uitdagen om te komen tot een sobere en doelmatige invulling<sup>35</sup>;
- Ontwikkel als covenantspartijen gezamenlijk meer inzicht in de landelijke voortgang van met name de spoedopgave en de doelmatigheid van de inzet van middelen.
- Laat de aldus verkregen nadere onderbouwing van het benodigd budget voor de volgende periode in opdracht van het ministerie toetsen door een instantie die onafhankelijk is en derhalve geen belang heeft bij de uitkomsten.
- Maak afspraken voor de komende periode (vanaf 2016), waarbij het uitgangspunt kan zijn dat het bodembudget met maximaal 10% wordt verlaagd. Of een aanvullende verlaging van het budget mogelijk is, moet blijken uit de in 2014 uit te voeren inventarisatie. Concretiseer de verlaging van het budget in overleg met de covenantspartners.
- Verdeel de beschikbare middelen uiteindelijk op basis van de gezamenlijk vastgestelde beleidsprioritering en de verdeling van de bodem(sanerings)opgave over de verschillende decentrale overheden.
- Spreek als betrokken overheden in een nieuw arrangement met elkaar kunnen af dat bijvoorbeeld via het Uitvoeringsprogramma op een nader te bepalen aggregatienniveau inzichtelijk wordt gemaakt hoe de middelen van Rijk, andere overheden en bedrijven aan de verschillende doelstellingen zijn besteed en welke resultaten dit heeft opgeleverd.
- Leg in het nieuwe arrangement opnieuw explicet vast wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen precies zijn zodat voor alle betrokkenen volstrekt duidelijk is, wie waarvoor verantwoordelijk is, wie welke informatie verzamelt en hoe en door wie wordt vastgesteld of de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed.
- Verricht nader onderzoek naar het toekomstbeeld met betrekking tot de decentralisatie. Besteed daarbij in ieder geval ook aandacht aan het meest optimale ruimtelijke schaalniveau.

---

<sup>35</sup> Het Uitvoeringsprogramma is in de afgelopen maanden begonnen met onderzoek om meer inzicht te krijgen in de programma's van de overheden.

Bijlage 1A:

Samenstelling Begeleidingsgroep en overzicht geïnterviewden

**Samenstelling Begeleidingsgroep:**

- |                      |                        |
|----------------------|------------------------|
| ▪ Leo Hamerlinck,    | Provincie Zuid-Holland |
| ▪ Margot Philippart, | Gemeente Groningen     |
| ▪ Michiel Gadella,   | RWS Leefomgeving       |
| ▪ Reinier Romein,    | Unie van Waterschappen |
| ▪ Dik Welkers        | IenM                   |
| ▪ Marilou Köbben,    | IenM                   |

**Geïnterviewden**

- |                         |                        |
|-------------------------|------------------------|
| ▪ Michiel Gadelle       | Bodem+                 |
| ▪ Jan-Frank Mars        | Bodem+                 |
| ▪ Gerd de Kruif         | Bodem+                 |
| ▪ Rene Smolders         | Bodem+                 |
| ▪ Wim van de Merendonk  | Bodem+                 |
| ▪ Berry van 't Wel      | Bodem+                 |
| ▪ Fred Jansen           | Gemeente Amsterdam     |
| ▪ Pieter de Bruin       | Gemeente Amsterdam     |
| ▪ Henk van den Berg     | Gemeente Utrecht       |
| ▪ Marilou Köbben        | IenM                   |
| ▪ Martin van Gelderen   | IenM                   |
| ▪ Leo Hamerlinck        | Provincie Zuid-Holland |
| ▪ Marjan van Giezen     | IenM (wordt vervolgd)  |
| ▪ Frank Achterberg      | SKB                    |
| ▪ Paul Arenshorst       | Bodem+                 |
| ▪ Gerald Olde Monnikhof | ProRail                |
| ▪ Dik Welkers           | IenM                   |
| ▪ Margot Philippart     | Gemeente Groningen     |
| ▪ Hub Meufels           | DCMR                   |
| ▪ Caja Koppenaal        | Gemeente Rotterdam     |
| ▪ Ruud Cino             | IenM                   |

Bijlage 1B:

Brondocumenten

- Aanbiedingsbrief voortgangsverslag bodemconvenant. Staatssecretaris van IenM,2013.
- Beleidsdoorlichting Bodemsanering: 10 vragen beantwoord, definitieve versie.
- Besluit van 27 mei 2013 tot wijziging van enige besluiten in verband met de wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering (Staatsblad 2012, 621).
- Wet van 26 april 2012 tot wijziging van de Wet bodembescherming (Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater) (Staatsblad 2012, 222).
- Bio Diffuus Humaan. Gemeente Rotterdam, 2012.
- Bodemaanpak op de schop; van saneren naar innoveren. Werkgroep innovatie bodemkwaliteitszorg, 2011.
- Bodembeleid in beweging, stand van zaken bodemontwikkelingsbeleid. Jaarverslag 2010-2011 bodemontwikkelingsbeleid.
- Bodembeleid na 2015 (powerpointpresentatie). Peter Kiela, 2013.
- Bodemjournaal najaar 2011. Uitvoeringsprogramma bodemconvenant, 2011.
- Circulaire bodemsanering per 1 juli 2013. Staatscourant nr. 16675, 2013.
- Covenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties,2009.
- Een impuls voor de ondergrond; Actualisering van de opgaven voor IenM op het gebied van bodembeleid. Ministerie van IenM, 2012.
- Eindrapport BEVER-project A6 'Algemene regels' voor bodemsanering. Tauw, 2000.
- Gezamenlijk standpunt van de gemeenten over bodem. Werkgroep Bodem, 2013.
- Handreiking bepaling werkvoorraad 'diffuus verontreinigde locaties/gebieden', vanwege humane spoed. Grontmij en RIVM, 2011.
- Handreiking 'Identificatie spoedlocaties'; versnellingsprotocol 'slim onderzoek'. Grontmij, 2009.
- Indicatieve budgetten decentralisatie-uitkering bodem. Brief aan bevoegde overheden, Minister van VROM.
- Jaarverslagen bodemsanering 2002-2009. Bevoegde gezagen.
- Kabinetstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering.
- Kamerstuk 30 015, nr. 31; Brief Jaarverslag Bodemsanering 2008.
- Kamerstuk 30 015, nr. 32; Brief handhaving bodembeleid.
- Kamerstuk 30 015, nr. 36; Covenant ter kennisname aangeboden aan tweede kamer.
- Kamerstukken 30 015, nr. 38 en 42; Toezeggen informeren vorderingen covenant.
- Kamerstuk 30 015, nr. 40; Verslag algemeen overleg.
- Kamerstuk 30 015, nr. 42; Voortgang bodemsanering.
- Kamerstuk 30 015, nr. 44; Voortgang bodemsanering, evaluatie besluit bodemkwaliteit.
- Kamerstuk 30 015, nr. 45; Rapportage voortgang spoedlocaties per brief.
- Kamerstuk 30 015, nr. 46; Aanvulling op rapportage voortgang spoedlocaties.
- Kamerstuk 30 015, nr. 47; Voortgang bodemsanering.
- Kamerstuk 32712, nr. 3; Wijziging van de Wet bodembescherming (Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater) Memorie van toelichting.
- Kanttekeningen IPO bij Bodemconvenant,2009.
- Kanttekeningen VNG bij Bodemconvenant,2009.
- Kosten van bodemsanering na 2015 ("Rapport Mulder") 3B Bureau bodem en milieubeleid, 2012
- Lijst met gegevens t.b.v. aanleveren humane Spoedlocaties 31 december 2010. Werkgroep aanpak spoedlocaties, 2010.

- Afwegingskader bekostiging decentrale taken, Handreiking voor de Vaste commissies voor BZK, FIN, SZW, VWS. Ten behoeve briefing Tweede Kamer, Financieel kader decentralisaties, Raad voor de financiële verhoudingen, Mei 2013.
- De decentralisatie-uitkering: vlees noch vis?, J. de Sonnaville, Tijdschrift voor Openbare Financiën 20, TvOF, jaargang 42, 2010, nummer 1, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.
- Manifest Keizerkroon. Aan de ontwikkelaars van de Nederlandse ruimte, wake-up call voor het bodem- en ondergrondbeleid. 2011.
- Maatschappelijke Kosten- en Baten- Analyse Nederlandse bodemsaneringsoperatie, Milieu en Natuurplanbureau, A.P. van Wezel e.a., 2007.
- Milieuhygiëisch bodembeheer, meerjarenprogramma 2008-2012 met jaarprogramma 2008. SIKB, 2008.
- Midterm review Uitvoeringsprogramma bodemconvenant. 2013.
- Midterm review Uitvoeringsprogramma bodemconvenant. 2011.
- Nazorg bij restverontreiniging na bodemsanering – provincie Zuid-Holland, Randstedelijke Rekenkamer 2013.
- Oplegnotitie convenant bodembeleidontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties.
- Praktijkdocument ROSA: Handreiking voor het maken van keuzes en afspraken bij mobiele verontreinigingen. TNO, Tauw, SKB, 2005.
- Projectplan gebiedsgericht grondwaterbeheer (GGB). 2010.
- Projectplan spoedlocaties.
- Regulering van de ondergrondse ruimte; een transitie van het bodembeleid. Kernboodschap bodemconvenant, 2009.
- Ruimte voor Leven. Werkgroep leefomgeving en natuur, 2010.
- Terra incognita: de waarde van de bodemeconomie. CE Delft, 2012.
- Tussenrapportage sub-werkgroep budgetverdeling 2015-2019. Uitvoeringsprogramma bodemconvenant , 2013.
- UP bijeenkomst Aanpassing Wbb (powerpointpresentatie), Peter Kiela, 2012.
- Van trechter naar zeef; afwegingsproces saneringsdoelstelling. BEVER 1999.
- Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2013, Memorie van Toelichting. (Kamerstuk 33400 VII, nr. 1).
- Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2014, Memorie van Toelichting. (Kamerstuk 33750 VII, nr. 1).
- Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2014, Voorstel van Wet. (Kamerstuk 33750 VII, nr. 1).
- Verslag subwerkgroep budgetverdeling 2015-2019. Uitvoeringsprogramma bodemconvenant, 2013.
- Wijziging van de Wet bodembescherming (wijziging financiële bepalingen in verband met de decentralisatie-uitkering). Gewijzigd voorstel van wet, 17 februari 2011. (Kamerstuk 32433 A).

Bijlage 2:

Toekomstige kosten totale bodemsaneringsoperatie

### Rapport "Kosten van bodemsanering na 2015"

*De bandbreedte van de totale kosten van de bodemsaneringsoperatie na 2015 ligt tussen € 2,6 miljard en € 8 miljard. Afhankelijk van toepassing van gebiedsgericht grondwaterbeheer kunnen de kosten nog aanzienlijk dalen.*

In het in september 2012 gereedgekomen rapport “Kosten van bodemsanering na 2015” is op basis van het rekenmodel dat is opgesteld t.b.v. “de Maatschappelijke Kosten- en Baten- Analyse van de Nederlandse bodemsaneringsoperatie” onderzocht welke kosten met de bodemsaneringsoperatie na 2015 gemoeid kunnen zijn. In het rapport wordt aangegeven dat de kosten indicatief zijn en afhankelijk van onder andere de te hanteren technieken.

Aangegeven is dat naar verwachting van de “totale werkvoorraad” (193.000 locaties) er ca. 30.700 locaties zullen worden gesaneerd. Hierbij is sprake van sterke extrapolatie om dat slechts een beperkt deel (<17%) is onderzocht. Ongeveer 23% van deze opgave (in aantal saneringen) heeft betrekking op de spoedopgave en de overige 77% op uitsluitend “ernstige niet-spoedeisende verontreinigingen”. De totale kosten worden daarbij sterk beïnvloed door een paar zeer dure locaties. 80% van de saneringen kan worden uitgevoerd voor minder dan € 1 miljard. De totale kosten worden geraamd op ca. € 8 miljard. Wordt ervan uitgegaan dat de in de kostendatabase vertegenwoordigde duurste 5% van de locaties een type sanering vertegenwoordigen dat niet weer zal plaatsvinden in de toekomst, dan bedragen de totale kosten ca. €2,6 miljard en kan ruim 95% van de saneringen worden uitgevoerd voor ca. € 1 miljard. Aangegeven wordt dat dit laatste het meest reëel lijkt als raming voor de kosten.

De verwachting is dat door een meer gescheiden aanpak van bron en pluim de saneringskosten lager zullen uitvallen. Onder de aannames dat wanneer de bron wordt gesaneerd en de pluim beheerd de kosten vergelijkbaar zijn met een grondsanering en de verhouding grond- en grondwatersaneringen ongeveer 60% om 40% is, nemen de totale kosten voor de saneringen af met ca. 42% (38-47%). Deze kostenvoordelen gelden ten opzichte van de praktijk uit het verleden en worden bereikt door niet langer de pluim eveneens te saneren, maar meer te richten op beheer. Wanneer verhoudingsgewijs meer grondwatersaneringen worden uitgevoerd dan nemen de kostenvoordelen van de gescheiden pluim en bronaanpak toe. De kostenvoordelen nemen af wanneer de kosten voor een gescheiden aanpak van bron en pluim hoger uitvallen dan een grondsanering van alleen de bron.

De kostenreductie kan nog hoger uitvallen door het beheer van meerdere locaties te combineren via bijvoorbeeld grootschalig grondwaterbeheer. Dit kan omdat de intensiteit van de monitoring, het onderhoud en vervangingen kan afnemen door de combinatie van maatregelen en de risico's van (verspreiding van) grondwaterverontreiniging vanuit de verschillende locaties op een andere manier te beheren. De kostenvoordelen kunnen oplopen tot 90% van een meer traditionele individuele aanpak van locaties binnen een gebied. Of locaties voor gebiedsgericht beheer in aanmerking komen hangt onder meer af van de omvang van de verontreinigingen, de nabijheid waarin de locaties ten opzichte van elkaar liggen en de hydrogeologische omstandigheden.

Rapport “Maatschappelijke Kosten- en Baten- Analyse Nederlandse bodemsaneringsoperatie” (2007)

*De bandbreedte van de totale saneringskosten ligt in deze studie tussen € 1,4 en € 8,5 miljard.*

In de in 2007 opgestelde Maatschappelijke Kosten- en Baten- Analyse van de Nederlandse bodemsaneringsoperatie” worden de totale kosten van de bodemsaneringsoperatie geraamd uitgaand van 4 beleidsalternatieven:

- 1 Geen rijksbijdrage.
- 2 Spoedlocaties en faciliteren sanering waar dat tot ruimtelijk / economische stagnatie leidt
- 3 Uitsluitend aanpakken spoedlocaties.
- 4 Aanpakken van alle saneringslocaties (totaal 56.000).

“Beleidsdoorlichting Bodemsanering: 10 vragen beantwoord” (2009)

In de beleidsdoorlichting wordt aangegeven:

- Dat in 1996 op basis van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bodemsanering werd geraamd dat tot 2023 fl. 40 miljard (€ 18 miljard) nodig zou zijn.
- De raming van de kosten van de bodemsanering in Nederland inmiddels is gebaseerd op een landsdekkende inventarisatie van alle gevallen met potentiële risico's. Door middel van een rekenmodel en informatie over gemiddelde kosten per sanering zijn vervolgens de benodigde budgetten afgeleid. *“De laatste raming is opgenomen in de Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse van het MNP uit 2006 en bedraagt 12,3 miljard exclusief de aanpak van asbestverontreiniging en exclusief de aanpak van waterbodems, waardoor de totale raming in de buurt van de 16 miljard ligt.”*

Bijlage 3:

Definities spoedaanpak

In het kader van het Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant zijn de locaties in beeld gebracht die volgens de circulaire leiden tot onaanvaardbare humane risico's ('humane spoedlocaties'). Daarnaast heeft in 2013 in het kader van de MTR een inventarisatie plaatsgevonden van de niet-humane spoedlocaties.

Welke definities worden gehanteerd?

In het bodemconvenant en de MTR worden verschillende type bodemsaneringslocaties gehanteerd. De definities komen voort uit de Circulaire bodemsanering.

### Spoed

Als een geval van ernstige verontreiniging is vastgesteld dan is er sprake van een potentieel risico dat aanleiding geeft tot een vorm van saneren of beheren. Artikel 37 Wbb heeft tot doel vast te stellen of er sprake is van onaanvaardbare risico's bij het huidige of toekomstig gebruik zodat er spoedig moet worden gesaneerd. Risico's hebben een directe relatie met gebruik van de bodem en daarmee met de functie. Als er aan het gebruik binnen de aanwezige of toekomstige functie onaanvaardbare milieuhygiënische risico's zijn verbonden staat voorop dat maatregelen zo snel mogelijk moeten worden genomen. Deze te nemen maatregelen zijn primair gericht op het in voldoende mate tegengaan van de optredende risico's. Het hoeft dus niet te betekenen dat het hele geval met spoed dient te worden gesaneerd. Dit was in 2009 een belangrijke verandering ten opzichte van het voor die tijd in de Wbb aanwezige artikel 37 Wbb, op grond waarvan de urgentie werd vastgesteld met het oogmerk het hele geval in één keer aan te pakken. Het 'oude' artikel 37 Wbb had tot doel zorg te dragen voor prioritering in aanpak van gevallen van verontreiniging, het huidige artikel 37 Wbb dient er primair toe risico's tijdig weg te nemen. De reden voor deze verandering was dat er vanaf dat moment nadrukkelijker voor werd gekozen een flexibele aanpak mogelijk te maken.

Uit de beschikking 'ernst en spoed' moet blijken welk deel van het geval van ernstige verontreiniging onaanvaardbare risico's oplevert en om een spoedige sanering vraagt. Als het gaat om risico's bij toekomstig gebruik betekent dit, dat voorafgaand aan dit gebruik maatregelen moeten worden genomen om de risico's in voldoende mate tegen te gaan. Uit de beschikking blijkt verder welke beheermaatregelen, zoals bedoeld in art 37, lid 4 Wbb, dienen te worden genomen ter plaatse van het deel van het geval van ernstige verontreiniging dat geen onaanvaardbare risico's oplevert.

De risico's die aanleiding kunnen zijn om met spoed te saneren worden verdeeld in: a) risico's voor de mens, b) risico's voor het ecosysteem en c) risico's van verspreiding van verontreiniging.

### Humane spoedlocaties

Er is sprake van onaanvaardbare risico's voor de mens indien bij het huidige of voorgenomen gebruik van de locatie een situatie bestaat waarbij:

- chronische negatieve gezondheidseffecten kunnen optreden;
- acute negatieve gezondheidseffecten kunnen optreden;
- indien de aanwezigheid van bodemverontreiniging bij het huidig gebruik leidt tot aantoonbare hinder voor de mens (door onder andere huidirritatie en stank) dient eveneens met spoed te worden gesaneerd.

### Ecologische spoedlocaties

*Er is sprake van onaanvaardbare risico's voor het ecosysteem indien bij het huidige of voorgenomen gebruik van de locatie:*

- *de biodiversiteit kan worden aangetast (bescherming van soorten);*
- *kringloopfuncties kunnen worden verstoord (bescherming van processen);*
- *bio-accumulatie en doorvergiftiging kunnen plaatsvinden.*

### Spoed-verspreidingslocaties

*Er is sprake van onaanvaardbare risico's van verspreiding van verontreiniging in de volgende situaties:*

- *het gebruik van de bodem door mens of ecosysteem wordt bedreigd door de verspreiding van verontreiniging in het grondwater waardoor kwetsbare objecten hinder ondervinden;*
- *er sprake is van een onbeheersbare situatie, dat wil zeggen indien:*
  - *er een drijflaag aanwezig is die door activiteiten en processen in de bodem kan verplaatsen en van waaruit verspreiding van verontreiniging kan plaatsvinden;*
  - *er een zaklaag aanwezig is die door activiteiten en processen in de bodem kan verplaatsen en van waaruit verspreiding van verontreiniging kan plaatsvinden;*
  - *de verspreiding heeft geleid tot een grote grondwaterverontreiniging en de verspreiding nog steeds plaatsvindt.*

Bijlage 4:  
Ontwikkelingen Governance

Governance	Periode 2000 - 2009	Periode 2009 – 2015
Kern	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programmatische aanpak met een daaraan gerelateerde financierings- en verantwoordingsstructuur .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sturing door beleidsafspraken neergelegd in bestuurlijke overeenkomsten.</li> </ul>
Afsprakenkader	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wet bodembescherming.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wet bodembescherming.</li> <li>▪ Convenant bodembescherming.</li> </ul>
Doelstellingen en Reikwijdte	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Streven naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in 2030, waarbij de bodem geschikt is voor het gebruik dat maatschappelijk gewenst is, verspreiding van verontreinigingen wordt voor komen en de veiligheid wordt gewaarborgd van mensen en ecosystemen die aan de bodemverontreiniging zijn blootgesteld<sup>36</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ NMP3 doelstelling + het bewerkstelligen van een transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid, waarbij het sectorale bodembeleid plaatsmaakt voor een integraal ruimtelijk ordeningsbeleid.</li> </ul>
Verantwoordelijkheid Rijksoverheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rijk is verantwoordelijk voor de kwaliteit en de voortgang van de bodemsaneringsoperatie ligt bij Rijk (eindverantwoordelijk).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rijk is verantwoordelijk voor het scheppen van de juiste voorwaarden op financieel en juridisch gebied (systeemverantwoordelijk).</li> </ul>
Aard van de uitkeringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Specifieke uitkering op basis van de Wet bodembescherming (Wbb).</li> <li>▪ ISV.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Decentralisatie-uitkering (DUB) binnen het gemeente- en provinciefonds.</li> <li>▪ ISV.</li> </ul>
Vrijheid met betrekking tot besteding middelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Besteding op basis van programma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Binnen de decentralisatie-uitkering Bodem is de besteding door de bevoegde overheden van middelen vrij evenals de prioritering van uit te voeren werkzaamheden.</li> </ul>
Verantwoording op Rijksniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toezending Jaarverslag door ministerie aan 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> Kamer waarin de inspanningen en resultaten van de bodemsanerings-operatie in dat jaar werd beschreven, waarbij werd aangegeven hoe de inspanningen hadden bijdragen aan de totale bodemsaneringsoperatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toezending MTR door ministerie aan 2<sup>e</sup> Kamer.</li> </ul>
Verantwoording door bevoegde overheden aan het Rijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jaarlijkse individuele voortgangsrapportage.</li> <li>▪ Prestatie- en bestedings-verantwoording na afloop van de volledige programma-periode.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Voortgangsinformatie op grond van beleidsinformatie beschikbaar gesteld door de bevoegde overheden.</li> <li>▪ Partijen kunnen elkaar aanspreken op het niet behalen van doelstellingen.</li> <li>▪ Gezamenlijke bewaking van de voortgang.</li> </ul>

<sup>36</sup> Bron: Nationaal Milieubeleidsplan 3

Governance	Periode 2000 - 2009	Periode 2009 – 2015
Borging kwaliteit informatie	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Onafhankelijke organisatie (RIVM) integreerde gegevens bevoegde instanties tot een landelijk beeld en besteedde daar bij aandacht aan de volledigheid en kwaliteit van de gegevens.</li><li>▪ Gegevens werden verzameld op basis van landelijke afspraken over definities van de monitoringsindicatoren zoals vastgelegd in 'Handboek Monitoring Bodemsanering'.</li><li>▪ In de ministeriële Regeling Financiële Bepalingen Bodemsanering was vastgelegd dat Monitoring Bodemsanering volgens de, in dit handboek opgenomen, afspraken moest verlopen.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ MTR samengesteld uit de gegevens van de bevoegde overheden.</li><li>▪ Uitvoeringsprogramma integreert gegevens tot een landelijk beeld.</li><li>▪ De gegevens worden verzameld op basis van gestandaardiseerde uitvraag.</li></ul>

Bijlage 5:

Scenario's cijfermatig

O-scenario: passend binnen huidige budget				Min-10% scenario		Min-25% scenario	
Claim	Geraamde claims per jaar 2015 – 2019	% korting op claim	Resulterende claim	% korting op claim	Resulterende claim	% korting op claim	Resulterende claim
Opdrachtenbudget IenM	2,0		2,0		2,0		2,0
Bedrijfensegment	10,0		10,0		10,0	30%	7,0
Knelpunten	7,2		7,2		7,2		7,2
Kennisinstellingen	4,4		4,4		4,4	10%	4,0
Apparaatskosten decentrale overheden	10,0		10,0	0%	10,0	10%	9,0
Spoedlocaties	70,0	7%	65,1	20%	56,0	35%	45,5
Diffuse spoed	10,8	15%	9,2	20%	8,6	35%	7,0
Nazorg	9,6	7%	8,9	20%	7,7	35%	6,2
Oude afspraken	31,4	20%	25,1	30%	22,0	40%	18,8
Ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen	21,0	100%	0,0	100%	0,0	100%	0,0
Verbreding bodem	10,8	100%	0,0	100%	0,0	100%	0,0
Gebiedsgericht grondwaterbeheer	6,8	100%	0,0	100%	0,0	100%	0,0
Waterbodem	0,0		0,0	0%	0,0	0%	0,0
	<b>194,0</b>		<b>141,9</b>		<b>127,9</b>		<b>106,8</b>

## **COLOFON**

Opdrachtgever:  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Auteurs:  
Drs. P.A. Kee  
Drs. J.W. Kuil

Interne vrijgave:  
Dr. E. Westerveld



AT Osborne B.V.  
J. F. Kennedylaan 100  
Postbus 168  
3740 AD Baarn  
T: 035 5434343  
F: 035 5434344  
E: info@atosborne.nl