

Samenvatting

Doel van het stappenplan

In het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3) is de wens opgenomen om in 2005 een landsdekkend beeld van de bodemkwaliteit in Nederland beschikbaar te hebben. Daarnaast moet de bodem blijvend worden beheerd, waarbij het streven is om de problematiek van de bodemverontreiniging in 25 jaar te beheersen. De doelstelling van het landsdekkend beeld is vervolgens door de BEVER-werkgroep C7 geoperationaliseerd en uitgewerkt in een actieplan dat is opgenomen in het eindrapport BEVER/UPR¹ (uitvoeringsprogramma). Om de doelstelling in 2005 ook daadwerkelijk te kunnen realiseren is nu op de verantwoordelijkheid van de Beleidsgroep Bodem (BBB) en de Stuurgroep Bodem (STUBO) een concreet stappenplan opgesteld aan de hand waarvan het landsdekkend beeld wordt samengesteld.

Het stappenplan is een concrete handleiding ter realisatie van het landsdekkend beeld van de bodemkwaliteit in 2005 en het beheer en verder uitwerken daarvan in de periode daarna. Het is een uitwerking van de circulaire landsdekkend beeld, fase 1 nulmeting van de werkvoorraad landbodems, d.d. 20 november 2001.

Het is zaak, dat na de acceptatie van het stappenplan, daadwerkelijk aan de slag wordt gegaan met de uitvoering van de beschreven stappen. Om een betrouwbaar landsdekkend beeld te kunnen samenstellen is het noodzakelijk dat op provinciaal en gemeentelijk niveau het beeld op een uniforme wijze uit vergelijkbare eenheden wordt opgebouwd. Alleen dan kan na sommatie van de delen een echt landsdekkend beeld worden opgebouwd en kunnen betrouwbare uitspraken over de omvang van de bodemproblematiek in Nederland worden gedaan.

Door provincies, gemeenten en andere instanties is de afgelopen decennia al een veelheid aan informatie over de bodemkwaliteit verzameld en het stappenplan sluit daarom ook zoveel mogelijk aan bij de bestaande praktijk. Enerzijds is dus al veel werk gedaan en zijn diverse methoden en technieken beschikbaar, anderzijds is de verscheidenheid (kwaliteit, opbouw, inhoud, wijze waarop) van de verzamelde data groot, zodat op het punt van de uniformering niet met een schone lei kan worden begonnen. Uiteindelijk moet vanuit de bouwstenen die de verschillende instanties aanleveren het beeld voor Nederland als geheel kunnen worden gegenereerd.

Twee sporen

Bij het bewerkstelligen van het landsdekkend beeld kunnen twee sporen worden onderscheiden:

1. Het schatten van de werkvoorraad aan ernstig en potentieel ernstig verontreinigde locaties, zodat een programmatische

¹ Eindrapport BEVER/UPR. De veranderingen in het bodemsaneringsbeleid als uitwerking van het Kabinetsstandpunt van 1997, Den Haag, 2001

aanpak van de aantallen ernstig en urgent te saneren gevallen mogelijk is;

2. Bodembeheer in meer algemene zin om ruimtelijke en maatschappelijk processen op grootschalige wijze te kunnen faciliteren. Hiervoor is ruimtelijke informatie vereist over puntbronnen, diffuse bodemkwaliteit en belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen.

De aandacht in het stappenplan is voornamelijk gericht op het eerste motief voor het samenstellen van het landsdekkend beeld: het bepalen van de werkvoorraad. Reden hiervoor is de nodige tijdsdruk aangezien de eerste peildatum voor de nulmeting van de werkvoorraad is vastgelegd op 1 januari 2004. Op grond van deze nulmeting worden door het ministerie van VROM op 1 januari 2005 de indicatieve budgetten voor de periode 2005-2010 over de bevoegde gezagen verdeeld. Voor het kunnen bepalen van deze nulmeting is het echter niet nodig dat alle verdachte locaties historisch, oriënterend of nader worden onderzocht. Ook voor de periode na 2005 staat dergelijk onderzoek niet op de rol. De omvang en kosten van de werkvoorraad worden, uitgaande van een goede en uniforme dataset, modelmatig bepaald. Met behulp van ervaringsgegevens uit reeds eerder uitgevoerd onderzoek, 'lerend evalueren', en te programmeren 'slimme onderzoeken', worden de modelmatige aannames over omvang, kosten, ernst en urgentie in de komende jaren getoetst en zondig aangepast.

Het tweede motief voor het samenstellen van het landsdekkend beeld is het kunnen faciliteren van de grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. In dit stappenplan wordt het begrip 'bodemkwaliteit in algemene zin' gedefinieerd als de niet-saneringsgerelateerde (milieuchemische) bodemthema's, ofwel het spoor van de diffuse bodemkwaliteit naast het spoor van de werkvoorraad. Onder de bodemkwaliteit in algemene zin wordt een beeld van de gebiedseigen bodemkwaliteit verstaan dat verder gaat dan het in kaart brengen van de achtergrondgehalten van zware metalen en PAK ten behoeve van grondverzet. Ook thema's als vermisting en verzuring vallen eronder. Tevens stopt het beeld niet bij de vaste fase, want ook het grondwater wordt onder de bodemkwaliteit in algemene zin gerekend. Binnen de uitwerking van het landsdekkend beeld 2005 ligt, vanwege de genoemde tijdsdruk en het feit dat de nulmeting (mede) de basis vormt voor het verdelen van de beschikbare bodemsaneringsgelden over de bevoegde gezagen, de nadruk op de systematiek en werkwijze voor het vaststellen van de werkvoorraad aan saneringslocaties. Het werkvoorraadspoor heeft ook al een veel langer traject van voorbereiding achter de rug dan het spoor van de algemene bodemkwaliteit. Er is in het stappenplan wel een stevig fundament gelegd waarop verder aan het beeld van de algemene bodemkwaliteit kan worden gebouwd.

Zowel in het NMP3 als ook bij het ontwerpen van het stappenplan is nadrukkelijk uitgesproken dat de waterbodem een onderdeel is van het landsdekkend beeld van de bodemkwaliteit. Om goed zicht te krijgen op dit 'derde' spoor van de waterbodem, zijn in het kader van het stappenplan enkele verkenningen uitgevoerd. Voor de waterbodem zal nog een separaat stappenplan moeten worden opgesteld, waarbij moet worden bekeken hoe kan worden aangesloten bij het Tienjarensценario waterbodems.

Samenvatting Stappenplan Landsdekkend Beeld 2005

Weliswaar kunnen dus meerdere sporen met verschillende thema's en snelheden worden onderscheiden, toch kunnen de werkzaamheden voor de werkvoorraad, de algemene bodemkwaliteit en de waterbodem op meerdere punten goed worden gecombineerd. Door die combinatie waar mogelijk te maken, wordt bereikt dat het landsdekkend beeld als geheel zo efficiënt mogelijk wordt gerealiseerd.

In onderstaand schema zijn de stappen benoemd en in de tijd geplaatst. Tussen de haakjes is een verwijzing naar de betreffende hoofdstukken in het stappenplan terug te vinden.



Taak- en rolverdeling

Met betrekking tot de landbodems zijn twee wettelijke kaders, die van toepassing zijn voor het bepalen van de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het landsdekkend beeld, namelijk:

1. De Wet bodembescherming (Wbb);
2. De Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) en het hier bijbehorende Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

De verantwoordelijkheid voor het realiseren van het landsdekkend beeld ligt voor de landbodems bij het bevoegd gezag Wbb, zijnde de provincies, de vier grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en de rechtstreekse ISV-gemeenten die, op enkele uitzonderingen na (Zwolle en Lelystad), van de provincie bevoegd gezagtaken voor hun grondgebied krijgen overgedragen in de periode dat het landsdekkend beeld wordt ingevuld. De provincie kan daarnaast taken en bevoegdheden bij de realisatie van het landsdekkend beeld overdragen aan niet-rechtstreekse ISV-gemeenten, maar blijft ook dan verantwoordelijk voor de uiteindelijke realisatie van de NMP3-doelstellingen en dus het landsdekkend beeld.

Naast de formele verantwoordelijkheid voor de realisatie van het landsdekkend beeld, moeten op uitvoeringsniveau afspraken worden gemaakt over de taak- en rolverdeling tussen de betrokken actoren, niet alleen tussen provincies en gemeenten, maar ook met de BSB-stichtingen, SbNS en andere grootsaneerders, Staatseigendommen en de verschillende convenantpartijen. Deze actoren beheren ook informatie die van belang is voor het kunnen samenstellen van het landsdekkend beeld en met hen moeten afspraken worden gemaakt over het uitwisselen van de voor het beeld relevante gegevens. Met enkele van de genoemde actoren zijn inmiddels werkafspraken gemaakt, die nog wel nader moeten worden uitgewerkt.

Het landsdekkend beeld in de tijd

Per 1 januari 2004 moet vanuit het landsdekkend beeld de werkvoorraad aan potentieel ernstige en ernstig verontreinigde locaties kunnen worden bepaald, zodat de bodemsaneringsoperatie tot en met 2023 kan worden geprogrammeerd. Het programma bestaat tot aan 2023 uit 5-jarige cycli, met achtereenvolgens als stappen 'plannen en programmeren', 'uitvoeren', 'monitoren' en 'bijstellen'. Door het vijf maal doorlopen van de cyclus moet uiterlijk in 2023 de werkvoorraad aan locaties zijn gesaneerd, dan wel zijn beheerst. Het dynamische karakter van het landsdekkend beeld vereist ook een dergelijke cyclische aanpak. Nieuwe onderzoeken, uitgevoerde saneringen en voortschrijdend inzicht, maken dat het beeld van de bodemkwaliteit steeds scherper kan worden bijgesteld.

Om aan de vraag met betrekking tot de nulmeting van 1 januari 2004 te kunnen voldoen is snelle actie geboden. Uiterlijk in het eerste kwartaal van 2002 zal daarom per bevoegd gezag een plan van aanpak beschikbaar moeten zijn, waarin de planning en uitvoering van de werkzaamheden zijn geconcretiseerd. Weliswaar is voor de realisatie van beide andere sporen (de bodemkwaliteit in algemene zin en de waterbodem) meer tijd beschikbaar en kan met een globaler beeld worden volstaan, toch wordt aanbevolen bij het opstellen van het plan van aanpak rekening te houden met de mogelijkheid om, waar dat kan, de werkzaamheden voor alle sporen te combineren.

Meerdere provincies en gemeenten hebben bepaalde stappen uit dit plan al doorlopen. Voor hen heeft het stappenplan op die punten de functie van toetsingskader, waaraan de kwaliteit en de volledigheid van de al verzamelde gegevens kunnen worden afgelezen. Voor de stappen die

nog niet zijn gezet, heeft het stappenplan de functie van een handleiding, aan de hand waarvan de stappen worden uitgevoerd.

Uitvoering stappenplan Werkvoorraad

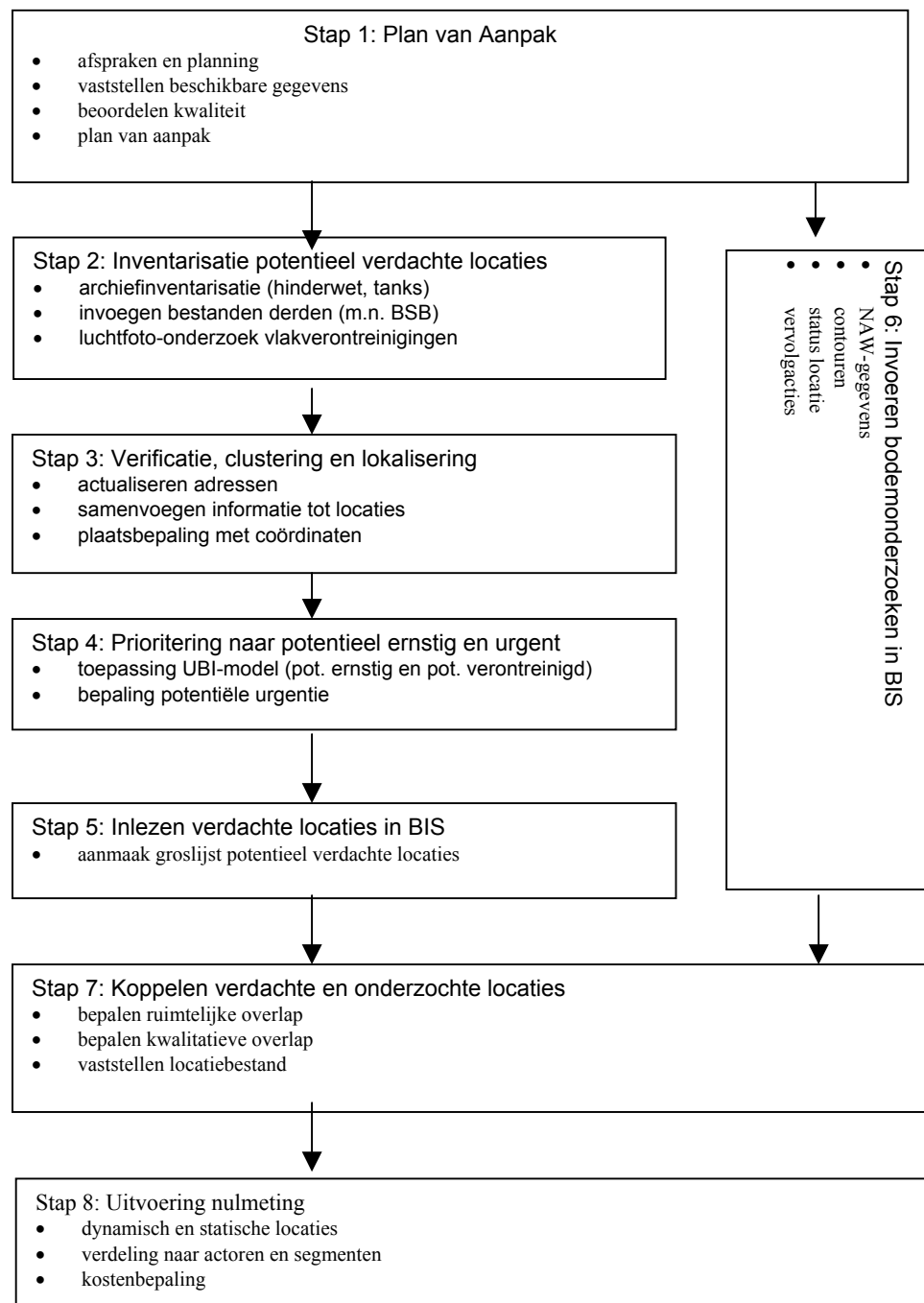
Om een betrouwbaar landsdekkend beeld te kunnen genereren moeten aan de hand van het plan van aanpak per bevoegd gezag de volgende stappen voor het spoor werkvoorraad worden gezet:

- inventarisatie van de potentieel verdachte locaties op grond van hinderwetvergunningen en aanvullende bronnen (stap 2);
- verificatie van de geïnventariseerde gegevens (met name adressen), clustering van de informatie per locatie en het bepalen van de ligging aan de hand van coördinaten, zodat een betrouwbaar bestand met verdachte locaties wordt verkregen (stap 3);
- het bepalen van de potentiële ernst en potentiële urgentie van de verdachte locaties aan de hand van het UBI-model (stap 4), zodat een indeling wordt verkregen in drie categorieën:
 - potentieel verontreinigde locaties;
 - potentieel ernstig verontreinigde locaties;
 - potentieel ernstig verontreinigde en urgente locaties.
- het opnemen van de gegevens over de verdachte locaties in een bodeminformatiesysteem (stap 5);
- het invoeren van de gegevens over reeds onderzochte locaties in een bodeminformatiesysteem (stap 6);
- het koppelen van de informatie over de verdachte locaties en de onderzochte locaties, zodat een eenduidig overzicht met unieke locaties wordt verkregen, waarvan de status en onderzoeksfase bekend zijn (stap 7);
- het bepalen van de werkvoorraad aan de hand van een nulmeting, waartoe de potentieel ernstig verontreinigde en ernstige locaties zijn onderverdeeld naar ligging in dynamische en statische gebieden en segmenten en actoren en waarbij tevens de kosten voor de aanpak van de locaties is bepaald (stap 8).

Aanvullend en ter toetsing van de in het stappenplan gebruikte modellen, zal 'slim onderzoek' worden geprogrammeerd, waarvan de opzet en uitvoering landelijk wordt gecoördineerd. Het 'slimme onderzoek', zowel slim in de zin van de locaties die worden onderzocht, als in de zin van de onderzoeksopzet die daarbij wordt gehanteerd, zal in 2002 en 2003 vooral gericht moeten zijn op het nog invullen van 'witte vlekken' en het toetsen van de modellen en de aannames. De resultaten van het onderzoek moeten tijdig in de modellen kunnen worden verwerkt, zodat bij het uitvoeren van de nulmeting zo betrouwbaar mogelijke resultaten worden verkregen.

De voor het uitvoeren van het stappenplan beschikbare tijd is beperkt en een goede planning en een vlotte start zijn in dat licht essentieel. Vooral het uitvoeren van de hinderwetinventarisatie en het invoeren en ontsluiten van de bodemonderzoeken waar dit nog moet gebeuren, vergen een fikse inspanning. Beide zijn echter noodzakelijke en essentiële stappen voor het kunnen realiseren van het landsdekkend beeld en het uitvoeren van een betrouwbare nulmeting in het bijzonder.

Schematisch weergegeven, ziet het stappenplan voor de werkvoorraad er als volgt uit:



Stappenplan bodemkwaliteit in algemene zin

- gebiedsafbakening (stap 1): er moet gekozen worden voor het benaderen van het provinciale grondgebied als één gebied (de hele provincie) of het onderscheiden van regio's, zoals de reconstructiegebieden.
- definitie aandachtsvelden (stap 2): gedacht moet worden aan diffuse verontreiniging met zware metalen en/of PAK, nitraatuitspoeling, mobilisatie zware metalen als gevolg van de

- landgebruiksverandering, uitspoeling of doorgifte van bestrijdingsmiddelen en fosfaatdoorslag;
- kwetsbaarheidskartering (stap 3): wanneer de aandachtsvelden zijn gedefinieerd, wordt per aandachtsveld een kwetsbaarheidsannex risico-kartering van het grondgebied (provincie, regio) uitgewerkt (laag-risico, midden-risico en hoog-risico);
- kwantificering ambitieniveau informatiebehoefte (stap 4): de risicoindeling uit stap 3 vormt tenslotte de basis voor de kwantificering van het ambitieniveau van de informatiebehoefte, uitgedrukt in (statistische) termen van het soort informatie die wordt gegenereerd en/of betrouwbaarheid / nauwkeurigheid van de informatie. Voor laag-risicogebieden met een referentiefunctie ligt het voor de hand om als minimum-ambitieniveau aan te sluiten bij de eisen uit de Richtlijn Bodemkwaliteitskaarten voor de relevante stoffen;
- verzamelen en verwerken van informatie (stap 5): alle beschikbare gegevens worden bij elkaar gebracht en op een adequate manier verwerkt. Na toetsing van de beschikbare informatie aan de hand van de doelvoorschriften wordt zichtbaar welke informatie nog onvoldoende aanwezig is en deze lacunes kunnen worden ingevuld.

Naast de technische stappen 1 tot en met 5 moet een procesmatige stap worden gezet waarbij de visie, uitgangspunten, definities en organisatorische aspecten van het in beeld brengen van de algemene bodemkwaliteit worden vastgelegd. Een goed instrument hiervoor is het provinciaal bodembeheersplan, waarin een integrale visie op het omgaan met bodemaspecten in een gebied zijn vastgelegd.

Beheer van het landsdekkend beeld

Het landsdekkend beeld is, zowel op locatie als gebiedsniveau, een dynamisch beeld. Er komen steeds nieuwe gegevens beschikbaar, waarmee het beeld verder kan worden aangescherpt. De gebruikte methoden en gehanteerde aannames worden aan de hand van het slimme onderzoek gekalibreerd, wat van invloed is op de samenstelling van het beeld. In dat licht bezien is een goed beheer essentieel. De beschikbare informatie moet in een beperkte dataset tussen de verschillende actoren worden uitgewisseld, waarbij onderlinge afstemming van wie wat bijhoudt uiteraard belangrijk is. Met het beheer kan mogelijk bij al bestaande initiatieven, zoals de monitoring van de werkvoorraad worden aangesloten.

Voorwaarde voor het tot stand komen van een betrouwbaar beeld en een goed beheer daarvan, is landelijke coördinatie via een beheersorganisatie. Op dit landelijke niveau kan er voor worden gezorgd, dat het landsdekkend beeld inderdaad op uniforme wijze en uit onderling vergelijkbare eenheden wordt opgebouwd. De noodzakelijke afspraken tussen de verschillende actoren over de uitwisseling van de informatie en het coördineren van het slimme onderzoek, zullen ook op dit landelijke niveau moeten worden geregeld.

Actiepunten

Met het oog op het landsdekkend beeld en de planning van de realisatie daarvan, zij in het stappenplan enkele actiepunten voor de korte termijn geformuleerd, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen dingen die op landelijk niveau moeten worden geregeld en zaken die per bevoegd gezag moeten worden opgepakt.

Landelijk

1. Het programmeren en coördineren van het 'slimme onderzoek' waarmee de modellen en methoden worden getoetst die bij de samenstelling van het landsdekkend beeld en het bepalen van de werkvoorraad in het bijzonder worden gebruikt.
2. Het moet mogelijk worden gemaakt dat 'slimme onderzoeken' in het kader van het landsdekkend beeld ook in het stedelijk gebied worden uitgevoerd. Formeel kan vanuit de Wbb-middelen geen onderzoek meer worden uitgevoerd in het stedelijk gebied, waardoor ook de uitvoering van de 'slimme onderzoeken' door het bevoegd gezag Wbb in de knel dreigt te komen.
3. Met de producenten van de bodeminformatiesystemen en ook Globis, moeten afspraken worden gemaakt over de aanpassing van hun systemen ten behoeve van het landsdekkend beeld. Op centraal niveau zal hierover contact worden gezocht met het SIKB en de beheerders van Globis.
4. Met de verschillende convenanten, grootsaneerders en de Stichtingen BSB, zoals genoemd in hoofdstuk 3, moeten afspraken worden gemaakt over de levering van de benodigde gegevens en het in de beheersfase uitwisselen van geactualiseerde informatie. Daarbij zullen ook afspraken moeten worden gemaakt over de technische opbouw van de bestanden en in hoeverre en door wie daarop nog bewerkingen moeten worden uitgevoerd.
5. Uitgezocht moet worden in hoeverre de gegevens van particulieren die vanwege regelgeving door het bevoegd gezag worden verkregen, alsnog in het landsdekkend beeld kunnen worden opgenomen.
6. Voor het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen (bodemkwaliteit in algemene zin) en de waterbodems moet het stappenplan verder worden uitgewerkt. Gezien het feit dat van beide op 1-1-2005 een landsdekkend beeld beschikbaar moet zijn, zal een dergelijk stappenplan uiterlijk in 2002 beschikbaar moeten komen.
7. Aanpassing van artikel 41 van de Wet bodembescherming, in die zin dat ook de resultaten van bodemonderzoek op potentieel verontreinigde locaties (dus niet-ernstig en niet-urgent) blijvend worden uitgewisseld tussen de bevoegde gezagen in de verschillende wettelijke regelingen naast de Wbb.

8. Op landelijk niveau zal een beheersorganisatie inzake het landsdekkend beeld moeten worden opgezet. Voor de beheersorganisatie liggen de volgende taken:
 - 8.1. het bewaken van de voortgang en de kwaliteit van de realisatie van het landsdekkend beeld;
 - 8.2. het initiëren en stimuleren van oplossingen voor de belangrijkste knelpunten die met betrekking tot de realisatie van het landsdekkend beeld zijn/worden gesignaleerd (zoals de hinderwetinventarisatie en de afstemming met activiteiten in het kader van de richtlijn bodemkwaliteitskaarten) en het coördineren van de uitvoering van de werkzaamheden op deze punten;
 - 8.3. het coördineren en verwerken van de uitkomsten van het slimme onderzoek dat wordt uitgevoerd ten behoeve van het toetsen en kalibreren van de genoemde modellen en methoden;
 - 8.4. het landelijk vaststellen van het te hanteren urgentie- en kostenmodel ten behoeve van de werkvoorraad bodemsanering;
 - 8.5. het beheer en de uitgifte van het datamodel, de lijst en een website met de Uniforme Bron Indeling van potentieel verontreinigde activiteiten;
 - 8.6. het zijn van een aanspreekpunt voor het landsdekkend beeld relevante organisaties die landelijk opereren;
 - 8.7. met de verschillende convenanten, grootsaneerders, Staatseigendommen en de Stichtingen BSB, zoals genoemd in hoofdstuk 3, zullen afspraken moeten worden gemaakt over de levering van de benodigde gegevens en het in de beheersfase uitwisselen van geactualiseerde informatie; daarbij zullen ook afspraken moeten worden gemaakt over de technische opbouw van de bestanden en in hoeverre en door wie daarop nog bewerkingen moeten worden uitgevoerd;
 - 8.8. het maken van afspraken met de producenten van bodeminformatiesystemen, het SIKB en Globis, over de geschiktheid van hun systemen ten behoeve van het landsdekkend beeld;
 - 8.9. uitzoeken in hoeverre de gegevens van particulieren in het landsdekkend beeld kunnen worden opgenomen;
 - 8.10. uitvoeren van gerichte communicatie en begeleiding van de implementatie van het stappenplan.

Bevoegd gezag

1. Per bevoegd gezag moet in het eerste kwartaal van 2002 een concreet plan van aanpak worden opgesteld, waarin de volgende punten zijn opgenomen:
 - 1.1. een analyse van de reeds beschikbare gegevens;
 - 1.2. een analyse van de kwaliteit van die gegevens;
 - 1.3. een overzicht van de bronnen en gegevens die in de volgende stappen worden geïnventariseerd om de dataset te vullen of te completeren;
 - 1.4. een traject voor het verifiëren en lokaliseren van de gegevens;
 - 1.5. een visie op organisatorische samenloop van het spoor werkvoorraad en het spoor algemene bodemkwaliteit;
 - 1.6. een tijdpad met betrekking tot de uitvoering van de inventarisatie.
2. Met de instanties waarmee op landelijk niveau afspraken zijn gemaakt over de uitwisseling van de voor het landsdekkend beeld benodigde

Samenvatting Stappenplan Landsdekkend Beeld 2005

gegevens, zullen nog nadere afspraken moeten worden gemaakt over de technische staat waarin de gevraagde gegevens worden aangeleverd. Tijdig moet duidelijk worden welke bewerkingen nog moeten worden uitgevoerd om de gegevens op het gewenste niveau te krijgen, zodat verassingingen op een te laat tijdstip en daarmee stagnatie kunnen worden voorkomen.