



Advies Beleidsanalyse Athene

RIZA

27 augustus 2002

Rapportage

9M1713



ROYAL HASKONING

thinking in
all dimensions

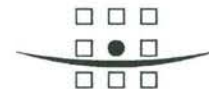


Rijkswaterstaat/RIZA
Rijksinstituut voor
Integraal Zoetwaterbeheer en
Afwalwaterbehandeling
Documentatie
Postbus 17
8200 AA Lelystad



C26722

A COMPANY OF



ROYAL HASKONING

HASKONING NEDERLAND BV
MILIEU

Kantoor 's-Hertogenbosch
Boschveldweg 21
Postbus 525
5201 AM 's-Hertogenbosch
+31 (0)73 687 41 11 Telefoon
+31 (0)73 612 07 76 Fax
info@den-bosch.royalhaskoning.com E-mail
www.royalhaskoning.com Internet
Arnhem 09122561 KvK

Documenttitel Advies Beleidsanalyse Athene

Verkorte documenttitel Advies Beleidsanalyse Athene

Status Rapportage

Datum 27 augustus 2002

Projectnummer 9M1713

Opdrachtgever RIZA

M. Tonkes

Referentie 9M1713/R00010/RBON/DenB

Opgesteld door dr. H. Leenaers (TNO-NITG)
drs. R.J. Bonte (Royal Haskoning)

Gecontroleerd door ir. R.H. Nieuwenhuis (TNO-NITG)
drs. M. van Elswijk (Royal Haskoning)

Datum/paraaf controle 26-8-'02

Goedgekeurd door ir. C.A.M. van Schooten

Hoofd Adviesgroep Bodembeheer
Datum/paraaf goedkeuring 26-8-'02

VOORWOORD

Dit rapport is het resultaat van een vruchtbaar werkproces dat plaatsvond op basis van een opdracht van RIZA aan Royal Haskoning en TNO-NITG in het kader van het project ATHENE. Essentieel voor het interactieve proces en de daarop gebaseerde producten waren ook bij dit project de constructieve bijdragen van medewerkers van de deelnemende organisaties in de verschillende fasen van het project.

De projectgroep leverde waardevolle commentaren op de concepten van het rapport. We hielden openhartige interviews met diverse mensen en organiseerden een goed bezochte en inspirerende workshop. Mede namens onze opdrachtgever Marcel Tonkes van RIZA willen wij deze mensen en hun organisaties hiervoor bij deze danken.

Henk Leenaers en Rob Nieuwenhuis, TNO-NITG
Rob Bonte en Martijn van Elswijk, Royal Haskoning

Het gaat om de volgende personen en organisaties (per onderdeel in alfabetische volgorde).

projectgroep

Piet den Besten (Ministerie van V&W, RIZA)
Sandra Boekhold (Ministerie van VROM)
Pieter de Boer (ministerie van V&W, AKWA)
Sjoerd Hoornstra (Ministerie van V&W, DG Water)
Frank van Lissum (IPO, Provincie Limburg)
Else Sneller (Ministerie van V&W, RIZA)
Marcel Tonkes (Ministerie van V&W, RIZA-projectleider)
Vacatures voor Ministerie van LNV, VNG en de Unie van Waterschappen

Interviews

Mario Cerutti (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)
Wim Munters (Ministerie van VROM)
Joop Vegter (Technische Commissie Bodembescherming)

Workshop

Sandra Boekhold (Ministerie van VROM)
Pieter de Boer (Ministerie van V&W, AKWA)
Ingrid Canter Cremers (Waterschap Rijn en IJssel, Unie van Waterschappen)
Gemma van Eijdsen (Ministerie van VROM)
Johan de Jong (Dienst Landelijk gebied/ Ministerie van LNV)
Theo Joosten (Rijkswaterstaat-DON),
Frank van Lissum (IPO, Provincie Limburg)
Else Sneller (Ministerie van V&W, RIZA)
Marcel Tonkes (Ministerie van V&W, RIZA)
Lidwien Willemse (Waterschap Zeeuwse Eilanden)

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1 EEN BEVER IN DE BAGGER?	1
1.1 Een BEVER op het droge	1
1.2 De vraag	1
1.3 Het antwoord	2
1.4 Dit advies	2
2 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN	3
2.1 De belangrijkste overeenkomsten	3
2.2 De belangrijkste verschillen	3
3 FYSIEKE CONDITIES	4
4 MOTIEVEN EN STAKEHOLDERS: WIE HEEFT ER BAAT BIJ BAGGER?	6
5 BELEID EN STURINGSMECHANISMEN	9
5.1 Beleid	9
5.2 Sturingsmechanismen	9
6 BEELDEN VAN DE WATERBODEM	10
6.1 Percepties verschillen...	10
6.2 Begrippenkaders verschillen...	10
6.3 En dus verschillen antwoorden...	11
6.4 Een gezamenlijk belang?	12
7 DE BRUIKBAARHEID VAN BEVER EN CONCEPTEN UIT HET WATERBELEID VOOR DE WATERBODEM	13
7.1 Inhoudelijke concepten	13
7.2 Organisatorische concepten	14
7.3 Financieringsconcepten	15
8 HOE VERDER?	16
8.1 Geen BEVER in de bagger	16
8.2 Hoe samen verder?	16
8.3 Op weg naar strategische doelstellingen voor de waterbodem	17
8.4 Naar een systeembenadering voor de waterbodem	17
8.5 Doelen voor de maatschappij en het natuurlijk systeem	18
8.6 Organisatie van het beheer	19
8.7 Belanghebbenden en financiering	19

BIJLAGEN

1. Bronnenonderzoek
2. Gesprekshandleiding en interviews
3. Verslag workshop

1 EEN BEVER IN DE BAGGER?

1.1 Een BEVER op het droge

In de afgelopen jaren heeft er een belangrijke koerswijziging plaatsgevonden binnen het bodemsaneringsbeleid. Deze koerswijziging houdt in dat saneren goedkoper moet worden en meer rendement moet opleveren door immobiele verontreinigingen functiegericht en mobiele verontreinigingen kosteneffectief te saneren, dan wel te beheren. Ongeacht of de bodem droog of nat is. Het geheel werd BEVER gedoopt, ofwel BEleidsVERnieuwing Bodemsanering. BEVER is intussen afgerond, voor zover het de landbodem betreft.

1.2 De vraag

Voor waterbodems is nog niet bepaald in hoeverre het BEVER-gedachtengoed daarop toepasbaar is. En wat dat zou betekenen voor andere beleidstrajecten, zoals Actief Bodembeheer Rivierbed (ABR) en het Tienjarens scenario Waterbodems (TJS). De problematiek rondom ernstig verontreinigde waterbodems en het omgaan met (ernstig verontreinigde) baggerspecie worden nader uitgewerkt in het project ATHENE, dat antwoord moet geven op de vraag hoe de in BEVER ontwikkelde instrumenten kunnen worden ingezet bij het beheren en saneren van waterbodems.

Het project ATHENE is als het ware de 'waterbodem'-versie van het BEVER-project en heeft betrekking op verontreinigingen in de toplaag van de waterbodem. ATHENE wordt uitgevoerd onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de departementen van V&W en VROM. Het ATHENE-project zal qua planning sterk verweven zijn met het project 'BGW voor landbouw, natuur en waterbodems'. Het onderscheid tussen beide projecten is dat ATHENE zich kaderstellend richt op de kwalitatieve saneringsdoelstellingen en het BGW-project zich richt op kwantitatieve saneringsdoelstellingen. De laatste zijn normen die de minimaal vereiste kwaliteit van de bovengrond c.q. waterbodem weergeven in termen van concentraties van verontreinigende stoffen met bodemtypecorrectie waarbij normaal gebruik van de waterbodem, behorende bij de onderscheiden functie, niet wordt belemmerd.

Als één van de deelprojecten van ATHENE is deze beleidsanalyse gestart. De beleidsanalyse is nodig om een duidelijk antwoord te krijgen op de vraag "of er voor verontreinigde waterbodems aanleiding bestaat om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed?". En dat is de centrale vraag van deze opdracht van RIZA, namens de projectgroep ATHENE, aan TNO-NITG en Royal Haskoning.

De onderzoeksvraag van deze beleidsanalyse sluit aan bij twee beleidsaanbevelingen uit het Bestuurlijk Advies Tienjarens scenario Waterbodems, zoals opgenomen in de Kabinetsreactie op het Tienjarens scenario Waterbodems¹. Deze luiden:

1. de aanpak van waterbodems moet, naar analogie van beheer en sanering van de landbodem, gefundeerd worden op een beoordeling van milieuhygiënische en overige maatschappelijke risico's.
- Door een kosteneffectieve en functiegerichte aanpak zal op zekere schaal verontreinigd sediment in het stroomgebied aanwezig blijven, zonder de functies van

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26401, nr. 28

- bodem en water te belemmeren. Verspreiding van baggerspecie op het land wordt ingebed in het bodembeheer;
2. door een functiegerichte benadering bij onderhoud en sanering van waterbodems moet meer gericht worden gebaggerd zodat financiële middelen zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet.

1.3 Het antwoord

Ja, er is aanleiding om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed.

De waterbodemproblematiek dient op zijn eigen merites te worden beoordeeld. De fysieke condities, de maatschappelijke context en de beleidsmatige kaders verschillen wezenlijk. Er zijn echter ook overeenkomsten. De belangrijkste overeenkomst is dat we in beide gevallen met verontreinigde bodem te maken hebben en dat we deze graag schoner achter willen laten als we ingrijpen. Wij adviseren nieuw beleid voor de waterbodems te formuleren en daarbij gebruik te maken van bruikbare concepten die elders al zijn ontwikkeld. Bever bevat enkele van deze concepten, evenals het waterbeleid en het algemene milieubeleid. Bouw voort op bruikbare bestaande concepten maar laat slecht bruikbare concepten los. Durf daarnaast ook eigen concepten te ontwikkelen die aansluiten bij de specifieke fysieke condities, de maatschappelijke context voor waterbodems en beleidsmatige kaders van specifieke watersystemen.

1.4 Dit advies

Dit advies kan verder worden gelezen als een onderbouwing van dit antwoord. Aan dit advies ligt een aantal activiteiten ten grondslag. Het project is gestart met een quick-scan van beschikbare bronnen. De belangrijkste bronnen hebben we nader beschouwd in het licht van de vraagstelling (Bronnenonderzoek, bijlage 1). Vervolgens hebben we drie deskundigen geïnterviewd (de gesprekshandleiding en de verslagen zijn opgenomen als bijlage 2). Tot slot hebben we een workshop met rijks- en regionale overheden georganiseerd. Het verslag daarvan is als bijlage 3 opgenomen. Hierna zetten we eerst de, volgens ons, belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de beleidsvelden land- en waterbodems op een rij. Vervolgens gaan we in op onze bevindingen inzake de fysieke condities, de motieven en stakeholders (belanghebbenden), de instituties en de beelden die men van de waterbodem heeft.

Daarna beoordelen we de belangrijkste concepten uit BEVER en het waterbeleid op hun toepasbaarheid voor het waterbodembeleid. Tot slot geven we op basis hiervan ons advies voor het vervolg van de beleidsformulering binnen ATHENE.

2 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN

Uit de interviews, het bronnenonderzoek en de workshop kwamen veel overeenkomsten en verschillen tussen de land- en waterbodempromblematiek naar voren. Deze zetten we hier kort op een rij. Voor de details verwijzen we u naar de bijlagen bij dit advies.

2.1 De belangrijkste overeenkomsten

1. *fysiek*: de overeenkomsten hebben betrekking op de verontreinigingen zelf, op de processen die ze veroorzaken en het gedrag dat ze vertonen;
2. *stakeholders en motieven*: een belangrijke overeenkomst is dat de overheid zich in beide gevallen opwerpt als hoeder van een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, zoals water en bodem, en zich beleidsmatig op het standpunt stelt dat *bij elke ingreep in het systeem in principe een milieuverbetering moet zijn*;
3. *beleid*: Er is voor beide beleidsvelden een tendens in denken en handelen van multifunctioneel naar functiegericht saneren. Er is in beide probleemvelden eveneens meer bereidheid om locatie-, gevals- of gebiedsspecifieke factoren een rol te laten spelen bij de afweging hoe een sanering plaats moet vinden.

2.2 De belangrijkste verschillen

1. *fysiek*: er is wel sprake van andere fysieke condities; de waterbodern is onderdeel van een watersysteem met een grotere dynamiek en schaal waarop processen zich afspelen (denk aan erosie en sedimentatie) dan de landbodern. Dat vraagt om het aansluiten bij de stroomgebiedsbenadering² bij het ontwikkelen van een nieuw beleid;
2. *stakeholders en motieven*. Er is sprake van andere stakeholders en motieven. Bij BEVER wordt gebruik gemaakt van het feit dat bij landboderns in stedelijke gebieden veel transacties plaatsvinden en er private belanghebbende partijen zijn die de overheid mee laat betalen aan saneringen. Voor de waterbodern zijn er weinig tot geen private kostendragers. Het verwijderen van onderhouds- en saneringsspecie is een overwegend publieke aangelegenheid. Soms lukt het wel om private partijen er bij te betrekken, zoals bij het Grensmaasproject dat milieuverbetering en delfstoffenwinning (door het ontgrondend bedrijfsleven) combineert;
3. *beleid en sturingsmechanismen*. Er is voor de waterboderns sprake van een belangrijke link met het (internationale) waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeleid. Het is nog de vraag of de zgn. Bodemgebruikswaarden die voor de droge boderns zijn ontwikkeld ook voor de waterboderns een krachtig sturingsmechanisme kunnen zijn. In het waterbeleid worden sturingsmechanismen gebruikt die voor de droge boderns niet relevant zijn, maar voor de waterboderns perspectieven bieden zoals de indeling in ecologische klassen en de organisatie via stroomgebied-beheerscommissies. Daarnaast is bij de waterbodern vaak sprake van meerdere bevoegde gezagen (niet alleen provincie, maar ook Rijkswaterstaat) en van complexere wet- en regelgeving (niet alleen Wet bodembescherming, maar ook Wet oppervlaktewaterverontreiniging, Wet milieubeheer en Wet ruimtelijke ordening).

² In dit advies hanteren wij de terminologie van de Kaderrichtlijnen Water van de EU, zie voor een toelichting het bronnenonderzoek (bijlage 1) en hoofdstuk 5 van dit advies. Deze heeft inhoudelijke overeenkomsten met de in Nederland al eerder ontwikkelde watersysteernbenadering.

3

FYSIEKE CONDITIES

Zowel tijdens de workshop als tijdens de interviews met deskundigen zijn de verschillen en overeenkomsten in fysieke condities tussen de water- en landbodem uitgebreid aan de orde geweest. We geven hierna een overzicht, telkens gevolgd door een duiding onzerzijds van het belang voor de beleidsformulering

Gaat het over *tijdsschaal* waarop veranderingen plaatsvinden, dan springen de verschillen direct in het oog: processen als erosie, sedimentatie en herverontreiniging hebben een grote invloed op de kwaliteit van de waterbodem.

Het beleid moet rekening houden met deze grote dynamiek. Het oude streven van het milieubeleid om verontreinigingen volledig te verwijderen heeft voor landbodems plaatsgemaakt voor een functiegerichte aanpak, maar die aanpak houdt nog geen rekening met snel veranderende fysieke condities op de plek van de functie.

Het is belangrijk om te realiseren dat ingrijpen niet alleen betekent dat een probleem wordt opgelost (verminderde bevaarbaarheid, milieuverontreiniging), maar ook dat wordt ingegrepen in het dynamisch evenwicht van een omvangrijk systeem. Beïnvloeding van de functies van sediment en waterbodem (bijvoorbeeld als transportmedium in voedselkringlopen of als grensvlak tussen grond- en oppervlaktewater) leidt ongetwijfeld tot beïnvloeding van het watersysteem.

Een evenwicht tussen land, water, lucht en leven in een overgangszone van zoet naar zout. Een omgeving waarin kringlopen van voedsel, slib, nutriënten en organische stof elkaar wederzijds beïnvloeden. Het is moeilijk voorspelbaar wat er gaat gebeuren als er op grootschalige wijze sediment uit dit natuurlijk systeem wordt verwijderd. Wél is het nu al mogelijk te voorspellen dat het systeem zelf in staat zal zijn een deel van de milieuproblemen op te lossen. Om weer eens een parallel naar de landbodem te trekken: ook daar zijn we er na 10 jaar multifunctioneel saneren (ontgraven, afvoeren en reinigen) achter gekomen dat de natuurlijk afbraak van organische verbindingen in veel gevallen in staat is de risico's voor het milieu substantieel te verminderen. En dat het niet ingrijpen als voordeel heeft dat alle potenties en waarden van het bodemsysteem in stand worden gehouden. Deze overwegingen laten onverlet dat er altijd nautische redenen zullen zijn om door de mens aangelegde vaarwegen te baggeren.

Ook de *ruimtelijke schaal* verschilt aanzienlijk: bij BEVER denken we aan 'gevallen' van bodemverontreiniging, puntverontreinigingen ontstaan voor 1987 in een stedelijke/industriële context. De waterbodempromatiek speelt zich meestal af op een andere schaal: het gaat vaak om een deel van het watersysteem, een kanaal of een haven. En dat betekent ook dat de hoeveelheden vrijkomende bagger groot zijn t.o.v. de vrijkomende grond uit saneringswerken: *'voor iedere theelepel grond die naar de reiniger gaat, rijdt er een vrachtwagen met bagger naar een depot'* (zie interview J. Vegter (TCB); bijlage 3).

Het beleid zal aan moeten sluiten bij de (grotere) ruimtelijke schaal waarop het probleem zich voordoet. Dit is die van het watersysteem. De stroomgebiedsbenadering uit het waterbeleid biedt hiervoor aanknopingspunten, ook in organisatorische zin.

Eén van de geïnterviewden wees ons op de speciale relatie van de waterbodem met het oppervlaktewater: niet alleen is er sprake van sterke onderlinge interactie, ook is het zo dat de verontreiniging van de waterbodem vrijwel altijd via het oppervlaktewater verloopt. Er zit dus een compartiment tussen de verontreinigingsbron en de waterbodem, de verontreiniging is indirect en vice versa door bijvoorbeeld opwerveling van slib vanaf de waterbodem.

Misschien is het alleen al om die reden beter om de waterbodem niet als apart compartiment te zien, maar als onderdeel van het oppervlaktewater. En het oppervlaktewater op zijn beurt te zien als onderdeel van het watersysteem, waarin ook interactie plaatsvindt met het grondwater.

Enkele deelnemers aan de workshop trokken de hiervoor genoemde gedachten nog een stap verder door: oppervlaktewater, waterbodem en grondwater interacteren ook met de landbodem en er is dus sprake van een integraal water-bodem-systeem. In kringen van vakmensen wordt dit ook wel het topsysteem genoemd: het bovenste deel van de ondergrond waarin niet alleen hydrologische, maar ook chemische en biologische kringlopen actief zijn en elkaar onderling beïnvloeden. Water- en landbodem maken in deze denkwijze onderdeel uit van hetzelfde topsysteem, beïnvloeden elkaar onderling, maar kennen in hun autonome ontwikkeling wel een andere tijdsschaal.

Ook hier geldt: sluit bij de beleidsformulering aan op de structuur van het systeem waar het probleem een onderdeel van vormt. Waterbodemverontreiniging kan niet los worden gezien van de aangrenzende oppervlaktewater- en grondwaterverontreiniging. De waterbodem vormt het grensvlak tussen grond- en oppervlaktewater, de zone waar zuurstofarm grondwater in contact komt met zuurstofrijk oppervlaktewater. Deze zone kenmerkt zich door intensieve interacties, door hoge chemische en biologische (re)activiteit.

- Synoniem voor de landbodem is 'droge' bodem. En in ons taalgebruik kent droog geen gradaties. Hoewel menig jonge ouder wel eens een Pampier ten onrechte zal hebben hergebruikt, is er vrijwel nooit twijfel over de betekenis van het woord 'droog'. Bij de 'natte' bodem is dat wel het geval: droge uiterwaardbodems, permanent natte bodems van stilstaande meren, permanent natte bodems van stromende beken, periodiek natte bodems van meestromende nevengeulen. Deze vallen allemaal onder de definitie van 'waterbodem'.

Hoewel de uiterwaardbodem meer gemeen lijkt te hebben met de poldergronden aan de andere kant van de dijk, valt hij toch binnen de definitie van de waterbodem. Een definitie die ook de met wasmachines en fietsen vermengde blubber uit de Oude Gracht in Utrecht omvat. Helder taalgebruik en duidelijke communicatie zijn dan ook van belang om de wereld van de land- en de waterbodem effectief met elkaar om te laten gaan.

De overeenkomsten tussen land- en waterbodems hebben betrekking op de verontreinigingen zelf, op de processen die ze veroorzaken en het gedrag dat ze vertonen: het gaat in veel gevallen om dezelfde stoffen, er is sprake van zowel punt- als diffuse verontreiniging, in beide compartimenten zien we heterogene verontreinigingspatronen, accumulatie van diffuse verontreinigingen in de waterbodem is ook 'landbodemgedrag', anaërobe condities komen zowel in de waterbodem als in de landbodem voor. (Dat de heterogeniteit in riviersystemen soms groter is en de mobiliteit van stoffen anders, doet niets af aan de constatering dat er veel overeenkomsten zijn).

Hier geldt dus dat we bij de beleidsformulering ongeacht de grote verschillen in de fysieke condities ook oog moeten houden voor de overeenkomsten: het gaat net als bij BEVER om bodemverontreiniging.

4 MOTIEVEN EN STAKEHOLDERS: WIE HEEFT ER BAAT BIJ BAGGER?

Met BEVER is voor de landbodem een omslag gemaakt door naast milieu-urgentie, maatschappelijke urgentie als saneringsmotief te introduceren. Verontreinigde bodem dreigde maatschappelijk gewenste ontwikkelingen (met name stadsvernieuwing) te stagneren. De bodemsanering werd gekoppeld aan deze ruimtelijke ontwikkelingen. Belanghebbenden betalen mee aan het gebruiksklaar maken van de bodem voor een bepaalde functie. De bodem is een verhandelbaar goed in het economisch verkeer en stijgt in waarde door deze geschikt te maken voor een gebruiksfunctie. Een tweede motief voor BEVER was dat de kosten van de bodemsaneringsoperatie te hoog waren: ramingen liepen op tot 100 miljard gulden (45 miljard euro). BEVER werd gezien als middel om het doel van 50% kostenreductie te behalen.

Om een aantal redenen blijkt het moeilijk om deze beide motieven parallel door te trekken naar de waterbodems. Tegelijkertijd zijn er toch aanknopingspunten voor de vernieuwing van het waterbodembeleid te vinden in de "BEVER - manier van denken". We belichten beide zijden en plaatsen ze in het licht van het streven naar de vernieuwing van het waterbodembeleid.

Een belangrijke overeenkomst is dat de overheden zich in beide gevallen opwerpen als pleitbezorgers van een duurzaam gebruik van de bodem, die zich beleidsmatig op het standpunt stellen dat bij elke ingreep in het systeem er in principe een milieuverbetering moet zijn.

Bij de beleidsformulering voor waterbodems is de overheid, net als bij BEVER nu als eerste aan zet als de vertegenwoordiger van algemene maatschappelijke belangen.

De in het interview bij V&W genoemde "huidige gebruikspraktijk" bij het omgaan met verontreinigde waterbodems is pragmatisch: er wordt niet altijd teruggesaneerd tot streefwaarden, maar ook tot klasse 1 of 2, omdat binnen het huidige verspreidingsbeleid baggerspecie met kwaliteitsklasse 0, 1 en 2 onder voorwaarden mag worden verspreid. Tevens wordt gekeken naar het niveau van herverontreiniging. Het kostenaspect speelt een belangrijke rol. Als motief voor een andere aanpak werd tijdens het onderzoek genoemd het beleidsmatig accorderen van de huidige – pragmatische – gebruikspraktijk. Ook het harmoniseren van het bodemsaneringsbeleid voor land- en waterbodem wordt als motief voor het wijzigen van het waterbodembeleid genoemd.

De huidige pragmatische gebruikspraktijk bij de uitvoering van waterbodemsaneringen, waarbij functiegericht saneren soms al een rol speelt, wint aan draagkracht door deze praktijk beleidsmatig beter te onderbouwen. Het verdient aanbeveling om in die onderbouwing te streven naar een meer integrale afweging.

Omdat het voornamelijk gaat om een maatschappelijke urgentie (denk aan het openhouden van de waterwegen), is het lastig om een private belanghebbende te vinden die kan worden verleid tot het meebetalen aan de waterbodemsanering. Ofwel omdat die partijen niet kapitaalkrchtig zijn (denk aan binnenschippers), ofwel omdat de investering in een waterbodemsanering niet leidt tot een waardevermeerdering van een verhandelbaar goed. De private belanghebbenden bij onderhoud en sanering van waterbodems zijn onder meer binnenschippers, natuurbeheerders en ontgronders en exploitanten van recreatievoorzieningen. Ook op dit punt is het lastig om een parallel te trekken met de sanering van de landbodem. Het is in de meeste gevallen organisatorisch en qua financiële draagkracht moeilijk de kosten van waterbodemsaneringsoperaties op deze partijen te verhalen. Mogelijke uitzonderingen hierop zijn het ontgrondend bedrijfsleven (in het geval dat delfstoffenwinning en milieuverbetering kunnen worden gecombineerd) en recreatie-exploitanten. Het is dus niet te verwachten dat er grote besparingen op de publieke uitgaven te realiseren zijn door middels een beleidsvernieuwing à la BEVER de bijdrage van private partijen te stimuleren (het multipliereffect). Het zoeken naar coalities tussen belanghebbende overheden onderling en tussen overheden en bovengenoemde private partijen is echter wel degelijk zinvol. Ook door van meer afstand naar dit vraagstuk te kijken is het misschien mogelijk om baten te identificeren: denk bijvoorbeeld aan een mogelijke kostenreductie in het waterkwantiteitsbeheer doordat de afvoercapaciteit van waterlopen beter wordt benut.

De belanghebbenden van een schone waterbodem zijn een beperkt aantal overheidsorganisaties. Binnen die organisaties is er sprake van concurrentie met andere, beter zichtbare en voor het brede publiek meer aansprekende, beleidsvelden zoals natuurontwikkeling, rivierversuiming en waterberging. Pas in tweede instantie speelt waterbodem-verontreiniging hierin een rol, namelijk als het probleem dat de gewenste ontwikkelingen frustreert. Om het waterbodenvraagstuk nadrukkelijker te positioneren op de beleidsagenda, moeten dergelijke relaties explicieter worden gemaakt en is het zinvol dat betrokken overheden op dit punt de handen ineenslaan.

Anders dan de landbodem, die keurig op zijn plaats blijft liggen binnen kadastraal geregistreerde eigendomsgrenzen, is de waterbodem onderdeel van een dynamisch systeem waarin bodemmateriaal wordt geërodeerd, verplaatst en elders neergelegd.

Het nut en de noodzaak van een vergaande sanering in een dergelijk dynamisch systeem wordt door belanghebbende partijen in twijfel getrokken. Het motief om de landbodem te saneren is meestal dat de bodem in de weg ligt *omdat* die verontreinigd is. Bij de waterbodem is het motief dat de bagger in de weg ligt *én* verontreinigd is.

Zou de landbodem schoon zijn, dan bestond er geen saneringsprobleem.

Is de waterbodem schoon, dan is het nog steeds een probleem dat deze in de weg ligt. Zelfs als er wordt gebaggerd is het probleem nog niet definitief opgelost: de aanvoer van slib gaat gewoon door en zorgt jaarlijks voor ruim 7 miljoen m³ nieuwe zoete bagger. Voor het openhouden van de waterwegen is er naast sanering dus behoefte aan onderhoud, en zelfs preventief onderhoud.

Dit gegeven kan voor waterbodemsanering juist als een kans worden gezien. De permanente behoefte aan (eerst achterstallig, later preventief) onderhoud is de activiteit waar we als maatschappij iets voor over hebben. En daar kan dus van worden geprofiteerd door het onderhoud te combineren met saneringsactiviteiten. Daarmee bouwen we voort op de huidige praktijk waarin het eigenlijk al zo is dat de waterbodem vrijwel alleen milieuhygiënisch wordt gesaneerd in combinatie met achterstallig onderhoudswerk.

12 miljoen kuub gratis grondstof

Tijdens het schrijven van dit advies speelden we met de gedachten van bagger als een gratis grondstof. Gegarandeerde aanvoer van 12 miljoen kubieke meter per jaar van een materiaal dat te scheiden is in zand en klei, twee primaire bouwgrondstoffen, waaraan bovendien een tekort dreigt doordat winning op de traditionele manier op allerlei bezwaren stuit. Dat we allemaal toch de overtuiging hebben dat we publiek geld moeten spenderen om van de bagger als probleemstof 'af te komen' heeft veel te maken met de manier waarop de markt werkt én met de manier waarop we tegen het probleem aankijken.

Over de marktwerking: zolang opdrachtgevers geen afzetgaranties geven, het goedkoop is om bagger te storten en de prijs van primaire grondstoffen laag is, zal er door private partijen niet worden geïnvesteerd in rendabele methoden om zand en klei te winnen uit bagger.

Over de beeldvorming: zolang we bagger zien als een afvalstof die verontreinigd is en daarom moet worden gestort, zal het niet makkelijk zijn om er economische waarde aan toe kennen. Zelfs als dat technologisch mogelijk zou zijn en er investeerders bereid zouden zijn om die ontwikkeling te financieren.

Naast het economisch belang van *open* wateren voor de scheepvaart en de bescherming tegen hoog water, kun je spreken van het belang van *schone* wateren voor de ruimtelijke inrichting. Oppervlaktewateren hebben vaak een recreatieve of een natuurfunctie. Wonen aan het water is in zwang. De voor deze functies benodigde waterkwaliteit kan worden herleid tot bijbehorende eisen aan de waterbodemkwaliteit.

Het handhaven van deze functies is een argument voor waterbodemsanering en zijn een publiek belang dat wordt behartigd door overheidsorganisaties als gemeenten, waterschappen en rijkswaterstaat.

Locaties met bodemverontreiniging werden tot voor kort niet ontwikkeld, zelf als er sprake was van een toplocatie in de binnenstad. Daarmee werd het probleem erg goed zichtbaar: als 'rotte plekken' op een glanzend groene appel bleven aantrekkelijke percelen onbebouwd. BEVER is juist bedoeld om de barrières die de aanpak van deze locaties in de weg staan, op te heffen. Hoe anders is dat bij de waterbodem. Onderwaterbodem beter gezegd, want dat is waar de bagger zich bevindt. Letterlijk onzichtbaar en daardoor wordt het maatschappelijk veel minder als probleem ervaren.

5 BELEID EN STURINGSMECHANISMEN

5.1 Beleid

Internationaal

Vanuit het internationale beleid springt de Kaderrichtlijn Water met zijn stroomgebiedsbenadering in het oog. De Kaderrichtlijn Water pleit voor een organisatie van het waterbeheer die aansluit bij het watersysteem zelf. In het bronnenonderzoek lichten wij toe dat de huidige versnipperde organisatie van het waterbeheer een belemmering vormt voor de integrale aanpak van de waterbodems. Een organisatie van het waterbodembeheer die aansluit bij de watersysteembenadering is zowel vanuit de fysieke context (schaal en dynamiek, verplaatsing van verontreiniging) als vanuit organisatorische optiek voor de hand liggend.

Algemeen milieubeleid

Geheel in lijn hiermee is het door VROM al jaren gevoerde 'gebiedsgericht beleid'. Rekening houdend met fysieke condities ter plaatse, krijgen betrokken regionale overheden de ruimte om een gebiedsspecifieke uitwerking te maken van het generieke milieubeleid. Het loslaten van de neiging om 'centraal te sturen' ('vanuit Den Haag') lijkt een voorwaarde voor succesvolle implementatie van uitvoerbaar gebiedsgericht beleid. Essentiële randvoorwaarde blijft wel dat er in het gebied een partij is die zich verantwoordelijk voelt voor het proces, die de regie in handen neemt.

5.2 Sturingsmechanismen

Bodemgebruikswaarden

Bodemgebruikswaarden zijn bij het functiegerichte saneren van landbodems een krachtig sturingsmechanisme gebleken om de (in "Van Trechter naar Zeef" geformuleerde) strategische doelstellingen te realiseren. Het is nog de vraag of de BGW's dat ook voor de waterbodem kunnen zijn. Ten eerste is de functie van een waterbodem vaak meervoudig. Een oppervlaktewater heeft bijvoorbeeld in een aantal gevallen meerdere functies (denk aan de Rijn: scheepvaart, recreatie, natuur). Moet nou de waterbodem gesaneerd worden rekening houdend met de meest gevoelige functie, terwijl deze ook beperkt wordt door de overige functies? Ten tweede is er in een aantal situaties de dynamiek: wat is de zin van saneren naar een vaste waarde als door de hoge dynamiek de kwaliteit van de bovenste laag over, zeg pakweg een jaar, geenszins vaststaat?

Regionale planvorming

In het waterbeleid worden sturingsmechanismen gebruikt die voor de droge bodems niet relevant zijn, maar voor de waterbodems perspectieven bieden. De Europese Kaderrichtlijn water stelt voor regionale stroomgebiedbeheerscommissies in te stellen waarin verschillende overheden samenwerken in het waterbeheer en de planvorming. Het lijkt voor de hand te liggen om voor het waterbodembeheer aan te sluiten bij de organisatie van het waterbeheer. De sturingsmechanismen die door deze Commissies zullen worden gehanteerd moeten echter nog uitkristalliseren (het is immers een kaderrichtlijn). Een keuze die al wel is gemaakt is dat voor watersystemen ecologische kwaliteitsdoelstellingen gaan gelden. Ook dit lijkt een kansrijk concept voor het waterbodembeheer. Het is overigens een concept dat aansluit bij de verschuiving van multifunctioneel naar functiegericht benaderen van (water)-bodembeheersvraagstukken.

6 BEELDEN VAN DE WATERBODEM

6.1 Percepties verschillen...

Uit de interviews en het bronnenonderzoek kwam duidelijk naar voren dat de beelden die beleidsmedewerkers hebben van (verontreinigde) waterbodems sterk verschillen, afhankelijk van de positie die ze innemen in de beleidsarena. Deze verschillende beelden hebben consequenties voor het denken en handelen, voor de taal die men gebruikt. Hierna geven we hiervan enkele voorbeelden, telkens gevolgd door een duiding van de mogelijke gevolgen voor de beleidsformulering.

- Tijdens de interviews meenden we een enkele keer de suggestie te horen dat het eenvoudig mogelijk is parallellen te trekken van land- naar waterbodenvraagstukken ('Baggeren is niets anders dan nat grondverzet' of 'Op diepte houden van vaarwegen is als het bouwrijp maken van een locatie of het trekken van een rioleringssleuf').

Na uitwisseling van argumenten tijdens de workshops beluisterden we echter twee breed herkende motieven om toch van het beleid voor de landbodem af te wijken: (1) 'BEVER voldoet niet aan een watersysteembenadering'. En (2) de fysieke condities en maatschappelijke context alsmede de belangen verschillen daarvoor te sterk.

- Tijdens de interviews hoorden we geluiden die we ook in de voorbereiding daarvan al hadden beluisterd: 'focussen op risico's, niet op gehalten' en 'zorg voor zo groot mogelijke aansluiting op BEVER, dus geen aparte interventiewaarde voor de waterbodem' (bijlage 2 en 3).

De ruimte om generieke en locatiespecifieke accenten naast elkaar te laten bestaan, zoals ook in BEVER aanwezig is, herkennen we in de wereld van de waterbodem: de ontwikkeling van BodemGebruiksWaarden voor de waterbodem en de ontwikkeling van een 'tweedelijns' risico-beoordeling die rekening houdt met locatiespecifieke omstandigheden, vinden momenteel gelijktijdig plaats. Beide benaderingen zullen op elkaar afgestemd moeten worden opdat de gebruikers van het beleid (initiatiefnemers van projecten, de regionale overheden en belanghebbenden in de omgeving) uit de voeten kunnen bij het oplossen van waterbodenvraagstukken. Voor hen zal duidelijk moeten zijn waar en wanneer het generieke beleid prevaleert en wanneer de stroomgebiedseigen kenmerken bepalend mogen zijn.

6.2 Begrippenkaders verschillen...

In verschillende beleidsvelden worden verschillende begrippen gebruikt. Daardoor lijken beleidsmedewerkers het soms over verschillende zaken te hebben terwijl ze eigenlijk hetzelfde bedoelen. Interessant in dit kader zijn de verschillende aanduidingen die worden gebruikt voor het streven om bij milieu- en waterproblemen de samenhang tussen verschillende doelen van het beleid niet uit het oog te verliezen. Een indicatief overzicht van gebruikte begrippen waarmee ongeveer dezelfde beleidsdoelen worden aangeduid geven we hieronder.

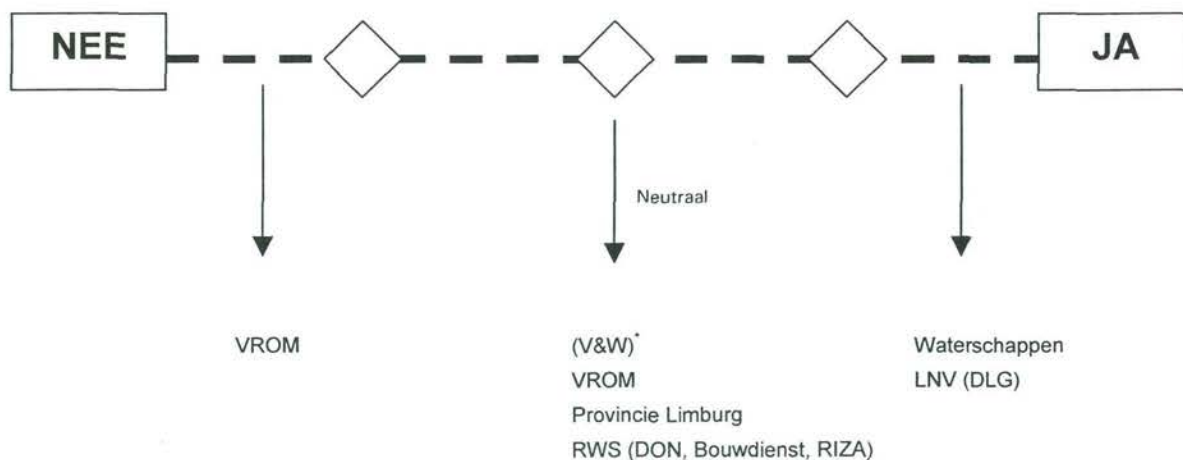
Beleidsvelden →	Waterbeleid	(Land)bodembeleid	Milieubeleid
Beleidsdoelen ↓			
<i>Ruimtelijke samenhang</i>	Stroomgebiedsbenadering	Gebiedsgericht beleid	Gebiedsgericht beleid
<i>Samenhang tussen doelen</i>	Integraal waterbeleid	Functiegericht saneren	Duurzaamheid
<i>Samenhang tussen compartimenten</i>	Integraal waterbeleid	Systeembenadering	Integraal milieubeleid

Complicerende factor in de onderlinge discussies hierbij is dat de vraagstukken waarop de beleidsvelden zich richten in verschillende fases van de beleidslevenscyclus verkeren. Als we de stroomgebiedsbenadering uit het waterbeleid zien als een talentvolle junior medewerker dan is het functiegericht saneren van de landbodem een ervaren kracht die toe is aan zijn tweede baan. Anderzijds is integraal waterbeleid (in de zin van samenbrengen van kwaliteits- en kwantiteitsbeleid) al redelijk ingeburgerd, terwijl de systeembenadering in het bodembeleid in de ontwikkelfase zit.

6.3 En dus verschillen antwoorden...

Als voorbeeld van het voorgaande presenteren we hier de antwoorden van vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties op de centrale vraag van deze opdracht, die we aan het slot van de workshop aan hen voorlegden:

Is er aanleiding om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed?



*: op de workshops was geen vertegenwoordiger van V&W, DG Water, aanwezig. Bij navraag bleek dat ook vanuit DG Water sympathie bestaat voor de positie van de deelnemers van RWS.

Kort samengevat: het merendeel van de deelnemers staat neutraal ten opzichte van de vraag *"is er aanleiding om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed?"*. Daarnaast is er een kleine groep van regionale overheden die wel aanleiding ziet om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed. Het Ministerie van VROM vindt dat er overwegend geen aanleiding is om af te wijken.

Als we motieven van de uitersten wat beter beschouwen blijkt al gauw dat wat in eerste instantie een verschil lijkt in de praktijk ook als een overeenkomst kan worden gezien. De overeenkomst is dat beide groepen een integrale aanpak nastreven. Het belangrijkste motief om wél te willen afwijken van het BEVER-gedachtengoed luidt (zie bijlage 3): 'De waterbodem maakt deel uit van het watersysteem. Voor een integrale aanpak van de waterbodempromblematiek is de watersysteembenadering van belang, waarbij rekening wordt gehouden met de dynamiek van het systeem'. Het belangrijkste motief om niét af te wijken van het BEVER-gedachtengoed luidt (zie bijlage 3): '...dat een integrale aanpak moet worden nagestreefd. Dus niet teveel afwijken van hetgeen voor de landbodems is uitgewerkt.'

Het streven naar een integrale aanpak verbindt beide groepen, waarbij de ene groep zich meer verbonden voelt met het watersysteem, en de andere groep meer met de landbodem. In een volledig integrale aanpak zou rekening gehouden moeten worden met alle interacties, dus zowel die tussen water en waterbodem als die tussen waterbodem en landbodem.

6.4 Een gezamenlijk belang?

Hoe komt het dat de verschillende overheden de verschillen en overeenkomsten tussen de bodem en waterbodempromblematiek, alsmede de ernst van de verontreinigingen verschillend lijken te wegen en beoordelen? Is dat doordat de belangen die de departementen vertegenwoordigen verschillen? Of spelen ook cultuurverschillen en het taalgebruik een rol?

In een kwalitatief hoogwaardig beleidsproces zijn belangenverschillen bepalend en veroorzaken spraakverwarring en cultuurverschillen zo min mogelijk ruis. Dit kwam naar voren tijdens de workshop, na afloop van de discussie over wel of niet afwijken van BEVER. De deelnemers merkten op dat er meer tijd moet worden genomen voor een discussie op het niveau van de gewenste strategie en doelstellingen. In die discussie moet voldoende aandacht worden besteed aan het beter leren kennen van elkaars werkgebieden (land- en waterbodem), moeten partijen leren om door dezelfde bril naar het probleem te kijken en moet een antwoord worden gevonden op de vraag 'Wat is het gezamenlijke belang?'.

7 DE BRUIKBAARHEID VAN BEVER EN CONCEPTEN UIT HET WATERBELEID VOOR DE WATERBODEM

In het bronnenonderzoek is geanalyseerd wat de waarde is van concepten uit BEVER en het (inter)nationale waterbeleid voor de problematiek van de waterbodems. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke, organisatorische en financieringsconcepten. De belangrijkste concepten houden we hier tegen het licht.

7.1 Inhoudelijke concepten

Van multifunctioneel naar functiegericht en kosteneffectief saneren

De uitwerking van een functiegerichte sanering ligt bij de landbodem voor de hand. Een bepaalde locatie kent veelal één vorm van bodemgebruik. Voor de 'natte' waterbodems is de invulling van het concept van functiegericht saneren aanzienlijk complexer doordat:

- a) er meerdere functies aan één oppervlaktewater worden toegekend en oppervlaktewateren veelal met elkaar in verbinding staan;
- b) de kwaliteit van het oppervlaktewater is onlosmakelijk verbonden met de waterbodemkwaliteit en vice versa;
- c) als gevolg van sedimentatie- en erosieprocessen is er sprake van een sterk dynamische kwaliteit, die bijvoorbeeld per seizoen kan veranderen (opwerveling tijdens stormen bijvoorbeeld).

De dynamiek van het watersysteem maakt een enkelvoudige functiegerichte benadering op locatieniveau niet zinvol. Wellicht dat het zinvol is om toepassing van een meervoudige functiegerichte benadering op het niveau van (deel)stroomgebieden of watersystemen verder te verkennen. Je zou dan kunnen denken aan een integrale beoordeling van functies en daaraan gekoppelde risicogrenswaarden. Het schaalniveau van stroomgebieden is echter weer zo groot dat dit een nieuwe complicerende factor kan worden, mede door het internationale karakter van veel stroomgebieden en het grote aantal functies dat aan de orde is.

Onderscheid bovengrond/ondergrond

Het onderscheid in bovengrond/ondergrond uit 'Van Trechter naar Zeef' maakt impliciet een scheiding tussen immobiele verontreinigingssituaties (vastgelegd aan bodemmatrix) en mobiele verontreinigingssituaties (opgelost in grondwater). Bij waterbodems is nog sprake van een andersoortige mobiliteit, namelijk die tussen sediment en oppervlaktewater als gevolg van erosie en sedimentatie (bijvoorbeeld rivieren / meren), waarbij de mate van interactie afhangt van het type watersysteem.

Bodemgebruikswaarden (BGW)

Het doel van (landbodem)saneringen van de bovengrond is om de contactrisico's te beperken door het aanbrengen van een leeflaag die minimaal voldoet aan de BGW voor de betreffende vorm van bodemgebruik. Het streven naar een BGW-kwaliteit op locatieniveau voor waterbodems is weinig zinvol, maar een benadering op (deel)stroomgebiedsniveau kan wellicht enige mogelijkheden bieden. De vraag is of hiervoor (1) getalswaarden en/of (2) generieke waarden kunnen worden afgeleid, of dat altijd sprake is van maatwerk.

In een verdere uitwerking hiervan zal rekening moeten worden gehouden met bijvoorbeeld de kwaliteitseisen die zullen voortvloeien uit de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (zie voor een beschouwing van deze concepten ook paragraaf 5.2 over sturingsmechanismen).

Stabiele eindsituatie

Voor de landbodems vormt de stabiele eindsituatie de saneringsdoelstelling voor mobiele verontreinigingen in het grondwater. Dit betekent dat een situatie moet worden gecreëerd, waarbij het liefst alle verontreiniging is verwijderd, maar minimaal binnen een vastgestelde periode een stationaire situatie ontstaat (geen verdere verspreiding). Voor de waterbodem zou de stabiele eindsituatie (tijdelijk) kunnen worden gedefinieerd als het bereiken van het niveau van herverontreiniging. Dit is het niveau dat de bovenlaag ook 'vanzelf' krijgt als gevolg van sedimentatie. Op concentratieniveau is dan een stationaire situatie gecreëerd. Bij verbetering van de waterkwaliteit in de toekomst zal het niveau van herverontreiniging afnemen, waardoor in de toekomst een verdergaande saneringsdoelstelling haalbaar wordt.

Saneringsdoelstelling ondergrond als uitkomst van afwegingssystematiek

Bij de aanpak van bodemverontreiniging in de ondergrond volgens BEVER mag worden afgeweken van de verwijderingsvariant als kan worden aangetoond dat er een alternatieve, meer kosteneffectieve saneringsvariant bestaat. Voor het beoordelen van de kosteneffectiviteit is echter nog geen gestandaardiseerde methode voorhanden, waardoor hier een risico van subjectiviteit schuilt. Voor de waterbodems zijn niet alleen locatiemarkers maar ook kenmerken van het stroomgebied van belang bij het vaststellen van een zinvolle saneringsdoelstelling. Een gestandaardiseerde afwegingssystematiek voor waterbodemsanering, die naast het veiligheids- en natuurbelang invulling geeft aan het milieubelang, is een mogelijkheid om te komen tot uniformiteit in de wijze waarop tot een saneringsdoelstelling wordt gekomen en in de criteria die daarbij een rol spelen.

7.2 Organisatorische concepten

Decentralisatie van taken en bevoegdheden

Gezien de ontwikkelingen in het waterbeheer (Waterbeheer 21 eeuw, Kaderrichtlijn Water; zie bijlage 1 bronnenonderzoek) ligt een decentralisatie van overheidstaken (bijvoorbeeld via een stroomgebiedbeheerscommissie) voor de hand. Dit biedt een mogelijkheid om bij het waterbodembeheer meer rekening te houden met stroomgebiedseigen kenmerken.

Overhevelen van taken en bevoegdheden in stedelijk gebied naar lokale overheden.

Het stedelijk waterbeheer vormt inmiddels een belangrijk onderdeel van het waterbeheer. Bij de verdeling van taken en bevoegdheden voor sanering en beheer van stadswateren kan aansluiting gezocht worden bij de verdeling van taken en bevoegdheden voor de landbodems (ISV-structuur met rechtstreekse programma- en projectgemeentes).

De subsidieregeling voor het opstellen van gemeentelijke baggerplannen is een eerste stap in het formaliseren van het waterbodembeleid van een groot aantal gemeenten.

7.3 Financieringsconcepten

Aansluiten bij ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek

Woningbouw, infrastructurele werken, aanleg bedrijfsterreinen: zo maar een handvol ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen die ingrijpen op de landbodem. Vaak geïnitieerd door een kapitaalkrachtige, private stakeholder die niet alleen zijn eigen plannen realiseert, maar op termijn ook profiteert van zijn investering in kwaliteitsverbetering van de bodem. Door in concrete projecten te streven naar milieuverbetering kunnen bodemsaneringsactiviteiten dus worden gekoppeld aan maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Voor de waterbodem bestaat geen duidelijke relatie met de ruimtelijke ordening als drijvende kracht achter bodemsanering. Voor de 'natte' waterbodem is hoofdzakelijk sprake van een publiek belang dat grotendeels onder verantwoordelijkheid van de overheid valt. Wel is het zo dat enkele publieke taken, zoals het waterkwantiteitsbeheer en de bescherming tegen hoogwater, met minder geld en meer effect kunnen worden uitgevoerd als er geen sprake zou zijn van een achterstand in baggerwerken. Het geldt dat we nu besparen op waterbodemsanering, hebben we elders in de begroting nodig om de extra kosten voor waterbeheer te kunnen dekken. Wél saneren kan dus uiteindelijk een besparing opleveren van de beheerskosten.

Mogelijkheid tot medefinanciering door marktpartijen

In het Grensmaas-project worden de natuurontwikkeling en rivierverruiming en daarmee samenhangende saneringen (mede-)gefinancierd uit de opbrengsten van zand- en grondwinning door het ontgronden bedrijfsleven. Dit model biedt kansen om ook elders in het rivierengebied delfstoffenwinners te laten meebetalen aan de sanering van verontreinigde uiterwaardbodems. Voor de natte waterbodem geldt dat er naast de overheid geen belanghebbende partijen zijn, die voldoende kapitaalkrachtig zijn om waterbodemsaneringen (mede) te financieren. Waar dat wel zo is, bijvoorbeeld bij veroorzakers van waterbodemsaneringen in industriële havens, blijkt de bewijsvoering in deze zaken dermate lastig dat kostenverhaal uitblijft. Dit heeft ertoe geleid dat in de afgelopen jaren over het algemeen het Rijk hoofdfinancier was van waterbodemsaneringen.

8 HOE VERDER?

8.1 Geen BEVER in de bagger

Er is dus reden om af te wijken van BEVER vanwege de fysieke en maatschappelijke verschillen tussen land- en waterbodems en de verschillende belangen die een rol spelen. Daarnaast zijn er echter overeenkomsten met landbodems en goede mogelijkheden om met alle betrokken organisaties tot oplossingen te komen. Aansluiten bij de ontwikkelingen in het waterbeleid is een vereiste voor een goede beleidsmatige inbedding van nieuw waterbodembeleid. Hierna geven wij onze aanbevelingen voor het vervolg: eerst die voor het proces (hoe *samen* verder?) en vervolgens voor de inhoud (aanzetten voor strategische doelstellingen voor de waterbodem).

8.2 Hoe samen verder?

Een gezamenlijke kijk

Het verdient aanbeveling dat VROM, V&W en LNV de tijd nemen om een gezamenlijke kijk op het waterbodemprobleem te ontwikkelen. Hierbij zouden de volgende noties een belangrijke rol kunnen spelen:

1. zoek samen nieuwe beelden en gezamenlijke metaforen. Maak de omslag van denken in 'gevallen' naar denken in 'systemen';
2. onderhoudsbaggerwerk is een publiek belang. Er is een kans om waarde toe te kennen aan bagger (als grondstof, delfstof), dat als slib onophoudelijk en in grote hoeveelheden over de landsgrens wordt aangevoerd;
3. erken de rol en functie van sediment en waterbodem in natuurlijke watersystemen (resp. als transportmedium in voedselkringlopen, als grensvlak tussen grond- en oppervlaktewater). Vermijd ongewenste verstoringen van het dynamische en ecologische evenwicht in het deltasysteem door de waterbodem zonder meer te verwijderen. Benut de potenties van dit systeem om het zelf een bijdrage te laten leveren aan de oplossing van het milieuprobleem.

Inhoudelijke en organisatorische uitwerking

1. Ontwikkel stapsgewijs (eerst de samenstellende delen, daarna het geheel) voor het topsysteem (land- en waterbodem, oppervlakte- en grondwater) een samenhangende systeembenadering, waarin recht wordt gedaan aan de interacties tussen de compartimenten.
2. Bundel de bestaande watersysteemkennis van de publieke kennisinstellingen met nieuwe kennisinitiatieven in de bodemwereld. Sluit aan bij de in Europees verband (KRW) in gang gezette ontwikkeling van het gedachtengoed van een stroomgebiedsbenadering, ook in organisatorische zin (bijvoorbeeld in landelijk gebied: waterschappen als bevoegd gezag op het niveau van stroomgebieden).

Stroomgebiedsgericht beleid

Elk watersysteem is anders en heeft dus zijn eigen fysieke en institutionele kenmerken (functies, functieveranderingen, organisatie van het waterbeheer). Dit geldt ook voor de waterbodems als onderdeel van watersystemen en voor (het omgaan met) de verontreinigingen daarin. Ja, zelfs voor de mate waarin de verontreinigingen al dan niet een probleem vormen. Gebiedsgericht beleid lijkt een kansrijk concept waarop de betrokkenen elkaar zouden kunnen gaan vinden.

8.3 Op weg naar strategische doelstellingen voor de waterbodem

Het fundament van het nieuwe beleid voor de landbodem wordt in "Van Trechter naar Zeef" samengebond in 4 strategische doelstellingen voor functiegericht en kosteneffectief saneren:

1. men pakt het hele geval integraal aan. Dit betekent dat men zich richt op grond, grondwater en bodemlucht, in relatie tot de geplande ontwikkeling;
2. men voldoet aan de gebruikseisen van de bodem door:
 - blootstelling aan verontreinigende stoffen afdoende te voorkomen en
 - verspreiding van verontreinigende stoffen afdoende tegen te gaan.
3. men bouwt ijkmomenten in om het daadwerkelijk verloop van de sanering te toetsen aan het verwachte verloop en indien nodig mogelijk te kunnen bijsturen;
4. men kiest voor een oplossing die zo min mogelijk zorg voor de bodem vergt.

Met de onderstrepingen van de auteurs van dit advies vatten we het nog verder samen tot de absolute kern: een integrale aanpak, in relatie met geplande ontwikkeling, resultaat moet voldoen aan op risico's gebaseerde gebruikseisen, mogelijkheden tot bijsturing tijdens de bodemsanering en zo min mogelijk zorg na afloop.

Hierna nemen we de vier strategische doelstellingen voor functiegericht en kosteneffectief saneren als vertrekpunt voor een discussie over strategische doelstellingen voor de waterbodem. En we doen dat langs de volgende lijnen:

- een conceptueel model voor de waterbodem;
- doelstellingen voor de maatschappij en het natuurlijk systeem;
- organisatie van het waterbodembeheer;
- belanghebbenden en financiering.

8.4 Naar een systeembenadering voor de waterbodem

Over een integrale aanpak is in het proces dat voorafging aan dit advies veel gediscussieerd. Wat van die discussie blijft hangen, is dat we als basis voor waterbodembeleid op zoek zijn naar een nieuw beeld van de waterbodem, kortom naar een nieuw conceptueel model. Er is overeenstemming dat dit een systeembenadering zou moeten zijn. De schaal en afbakening van dit systeem zijn nog niet bepaald. Modelconcepten zoals het watersysteem, topsysteem en deltasysteem bieden ons aanknopingspunten voor strategische doelstellingen. Deze laten we hier de revue passeren:

1. een mogelijkheid is om voor *het topsysteem* (land- en waterbodem, oppervlakte- en grondwater) een samenhangende systeembenadering te ontwikkelen, waarin recht wordt gedaan aan de interacties tussen de compartimenten. Dit topsysteem omvat het bovenste deel van de *ondergrond* waarin niet alleen hydrologische, maar ook chemische en biologische kringlopen actief zijn en elkaar onderling beïnvloeden. Water- en landbodem maken in deze denkwijze onderdeel uit van hetzelfde topsysteem, beïnvloeden elkaar onderling, maar kennen in hun autonome ontwikkeling wel een andere tijdsschaal. In deze ontwikkeling zou de bestaande watersysteemkennis met nieuwe kennisinitiatieven in de bodemwereld gekoppeld kunnen worden;

- rekening houden met andere tijdsschalen binnen de verschillende deelsystemen: processen als erosie, sedimentatie en herverontreiniging hebben een grote invloed op de kwaliteit van de waterbodem;
 - het compartiment water zit als het ware tussen de verontreinigingsbron en de waterbodem, de verontreiniging is indirect. En vice versa, bijvoorbeeld door opwerveling van slib vanaf de waterbodem;
 - de rol en functie van sediment en waterbodem in natuurlijke *watersystemen* moeten we erkennen (resp. als transportmedium in voedselkringlopen, als grensvlak tussen grond- en oppervlaktewater);
 - de waterbodemproblematiek speelt zich meestal af op een andere schaal dan die van landbodenvraagstukken: het gaat om een deel van het watersysteem, een kanaal of een haven. En dat betekent ook dat de hoeveelheden vrijkomende bagger groot zijn t.o.v. de vrijkomende grond uit saneringswerken: 'voor iedere theelepel grond die naar de reiniger gaat, rijdt er een vrachtwagen met bagger naar een depot'.
2. inzien dat verwijderen van de waterbodem niet alleen betekent dat een probleem wordt opgelost (verminderde bevaarbaarheid, milieuverontreiniging), maar ook dat het dynamisch evenwicht van een omvangrijk *deltasysteem* kan worden verstoord: beïnvloeding van de functies van sediment en waterbodem leidt ongetwijfeld tot beïnvloeding van het watersysteem. Inzien dat in bepaalde gevallen het niet ingrijpen als voordeel heeft dat alle potenties en waarden van het bodemsysteem in stand kunnen worden gehouden;
 3. de vele overeenkomsten tussen land- en waterbodem maken het mogelijk bestaande kennis over de 'droge' bodem te benutten. Overeenkomsten hebben betrekking op de verontreinigingen zelf, op de processen die ze veroorzaken en het gedrag dat ze vertonen. Het gaat in veel gevallen om dezelfde stoffen; er is sprake van zowel punt- als diffuse verontreiniging. In beide compartimenten zien we heterogene verontreinigingspatronen en accumulatie van diffuse verontreinigingen in de waterbodem is ook 'landbodengedrag'. Anaërobe condities komen zowel in de waterbodem als in de landbodem voor.

8.5 Doelen voor de maatschappij en het natuurlijk systeem

Net als bij de landbodem zien we graag dat de aanpak van het waterbodenvraagstuk hand in hand gaat met maatschappelijke ontwikkelingen. De vraag is welke ontwikkelingen dat zijn, wie daarvoor verantwoordelijk is en wat dat oplevert. Ook is er veel aandacht voor de rol van het natuurlijk systeem, het behoud van natuurlijke functies en het benutten van de potenties. De hiermee samenhangende belangrijkste aanknopingspunten voor strategische doelstellingen op een rij:

- bij het formuleren van nieuw beleid voor de waterbodems gebruikmaken van bruikbare concepten die elders al zijn ontwikkeld. BEVER bevat enkele van deze concepten (zie hoofdstuk 7 van dit rapport), evenals het waterbeleid (de watersysteem en stroomgebiedsbenaderingen) en het algemene milieubeleid (het gebiedsgerichte beleid en het uitgangspunt dat als wordt ingegrepen in waterbodems geldt minimaal het standstill-beginsel en moet worden gestreefd naar een milieuverbetering);
- benoemen wat belanghebbenden gemeenschappelijk hebben qua milieu-uitgangspunten;
- verontreinigde waterbodems mogen geen belemmering vormen voor gewenste maatschappelijke ontwikkelingen;

- meer duidelijkheid krijgen over de wijze waarop in een dynamisch watersysteem kan worden omgegaan met gebruiksfuncties en de verweving ervan;
- voorkomen van ongewenste verstoringen van het dynamisch evenwicht in het deltasysteem door de waterbodem zonder meer te verwijderen;
- de potenties van het natuurlijk systeem benutten om zelf een bijdrage te leveren aan de oplossing van het milieuprobleem.

8.6 Organisatie van het beheer

In de strategische doelstellingen voor de landbodem nemen monitoring en nazorg van saneringsoperaties een prominente plaats in. In de discussie over de aanpak van waterbodems krijgt beheer meer nadruk dan saneren en spelen de internationale ontwikkelingen in het waterbeheer een belangrijke rol. Deze paragraaf gaat dan ook meer over beheer dan over saneren, meer over een permanente zorg dan over nazorg. De uit deze denkrichting afgeleide belangrijkste aanknopingspunten voor strategische doelstellingen op een rij:

- sluit aan bij het in Europees verband (KRW) in gang gezette ontwikkeling gedachtengoed van een stroomgebiedsbenadering, ook in organisatorische zin (bijvoorbeeld in landelijk gebied waterschappen als bevoegd gezag op het niveau van stroomgebieden);
- sluit aan bij de ontwikkelingen in de organisatie van het waterbeheer is een vereiste voor een goede organisatorische inbedding van nieuw waterbodembeleid;
- elk watersysteem is anders en heeft dus zijn eigen fysieke en institutionele kenmerken (functies, functieveranderingen, organisatie van het waterbeheer). Dit geldt ook voor de waterbodems als onderdeel van watersystemen en voor (het omgaan met) de verontreinigingen daarin. Ja, zelfs voor de mate waarin de verontreinigingen al dan niet een probleem vormen. Gebiedsgericht beleid lijkt een kansrijk concept waarop de betrokken elkaar zouden kunnen gaan vinden.

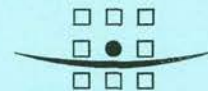
8.7 Belanghebbenden en financiering

Zo evident als het bij de landbodem inmiddels is om belanghebbenden bij een bodemsanering mee te laten betalen, zo lastig is dat bij de waterbodem. Bagger is onzichtbaar, ligt vandaag hier en morgen daar, en is geen kadastraal te registreren bezit. We worden wel beter van baggeren maar doen dat met zijn allen. Scheepvaart, natuur en recreatie zijn geen private maar overwegend publieke belangen. En als er sprake is van een aanwijsbare veroorzaker van de verontreiniging, dan blijkt de voor kostenverhaal benodigde bewijslast moeilijk rond te krijgen. De volgende aanknopingspunten vragen om verdere uitwerking:

- erken dat (preventief) onderhoudsbaggerwerk een publiek belang is, maar benut de kans om waarde toe te kennen aan bagger (als grondstof, delfstof), dat als slib onophoudelijk en in grote hoeveelheden over de landsgrens wordt aangevoerd;
- de actorenanalyse verdient een nadere uitwerking, waarbij ook de financiële aspecten van de in de publieke sector van belang zijn. Want als het zo is dat onderhoudsbaggerwerken de kosten voor waterbeheer en bescherming tegen hoogwater verminderen, dan is er per saldo toch sprake van een opbrengst;
- er zijn actoren die belang hebben bij sanering van de waterbodem. Het moet duidelijker worden welke actoren dit zijn, wat hun belangen zijn en wat hun bereidheid en mogelijkheden zijn om mee te betalen aan sanering van waterbodems.



A COMPANY OF



ROYAL HASKONING

Bijlage 1 Bronnenonderzoek

Bronnenonderzoek voor beleidsanalyse Athene

RIZA

27 augustus 2002

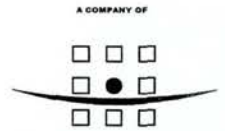
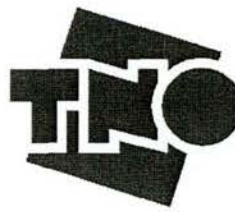
Rapportage

9M1713



ROYAL HASKONING

thinking in
all dimensions



ROYAL HASKONING

**HASKONING NEDERLAND BV
MILIEU**

Kantoor 's-Hertogenbosch
Boschveldweg 21
Postbus 525
5201 AM 's-Hertogenbosch
+31 (0)73 687 41 11 Telefoon
+31 (0)73 612 07 76 Fax
info@den-bosch.royalhaskoning.com E-mail
www.royalhaskoning.com Internet
Arnhem 09122561 KvK

Documenttitel	Bronnenonderzoek voor beleidsanalyse Athene
Verkorte documenttitel	Bronnenonderzoek voor beleidsanalyse Athene
Status	Rapportage
Datum	27 augustus 2002
Projectnummer	9M1713
Opdrachtgever	RIZA M. Tonkes
Referentie	9M1713/R00010/RBON/DenB

INHOUDSOPGAVE

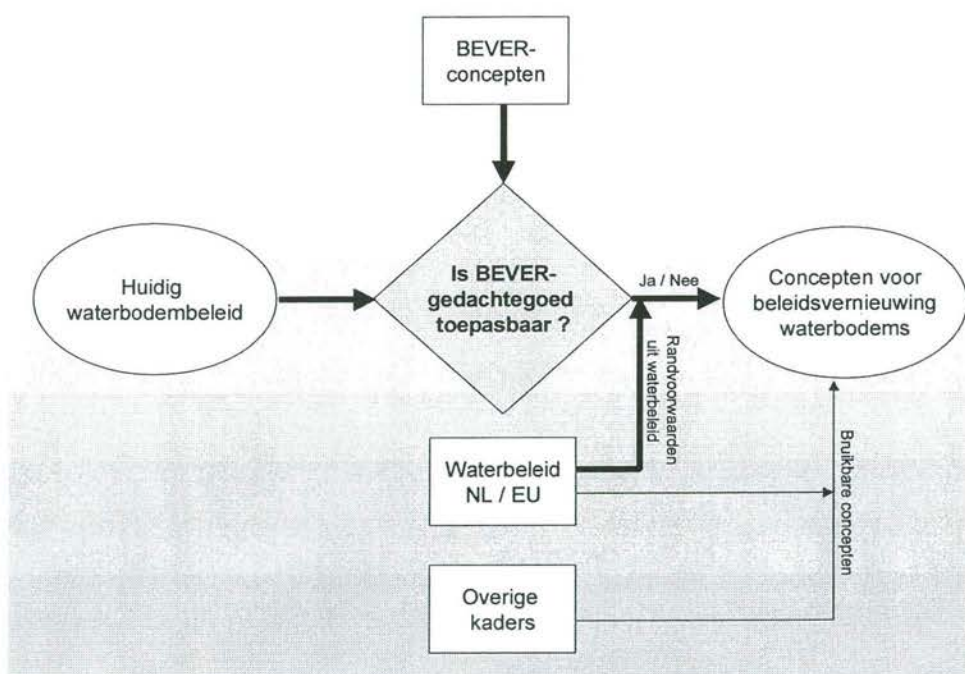
	Blz.
1 INLEIDING	1
2 HUIDIG WATERBODEMBELEID	2
2.1 Algemeen	2
2.1.1 Omgaan met bagger	2
2.2 Omvang van de waterbodempromblematiek	4
2.2.1 Knelpunten	4
2.3 Aanleiding(en) tot beleidsvernieuwing	5
3 KERNPUNTEN UIT BEVER EN HET WATERBELEID	6
3.1 Kernpunten BEVER	6
3.1.1 Inhoudelijke wijzigingen van het bodemsaneringsbeleid	7
3.1.2 Financieringsstructuur	9
3.1.3 Organisatorische aspecten	10
3.1.4 BEVER-Groen	11
3.2 Kernpunten uit het waterbeleid	11
3.2.1 Inhoudelijke aspecten	11
3.2.2 Financieringsstructuur	14
3.2.3 Organisatorische aspecten	15
3.3 Overig relevant beleid	16
4 TOEPASBAARHEID VAN HET BEVER-GEDACHTENGOED VOOR WATERBODEMS	17
4.1 Problematiek en aanleiding tot beleidsvernieuwing	17
4.2 Toepasbaarheid van BEVER-concepten	18
4.2.1 Inhoudelijke concepten	18
4.2.2 Organisatorische en uitvoeringsconcepten	21
4.2.3 Financieringsconcepten	22
5 SAMENVATTENDE CONCLUSIES	23
6 LITERATUURLIJST	24

INLEIDING

Dit achtergronddocument omvat het bronnenonderzoek dat in het kader van het deelproject "Beleidsanalyse ATHENE" door TNO-NITG en Royal Haskoning is uitgevoerd.

Het primaire doel van het bronnenonderzoek is om inzicht te krijgen in de relevante beleidskaders en daarbij de mogelijkheid te verkennen of het BEVER-gedachtengoed van toepassing zou kunnen zijn op de waterbodems. Bij de beantwoording van deze vraag is nadrukkelijk ook rekening gehouden met de randvoorwaarden en concepten die vanuit het (inter)nationale waterbeleid naar voren komen. Aanvullend op de vraag of BEVER van toepassing is, is in deze rapportage ook aandacht besteed aan andere relevante concepten uit het (bodem)beleid.

In figuur 1 is gevisualiseerd op welke wijze de verschillende beleidskaders in het bronnenonderzoek zijn meegenomen, waarbij het primaire doel met dikke pijlen is weergegeven.



Figuur 1 Schematische weergave van de relevante beleidskaders die in het bronnenonderzoek zijn meegenomen

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het huidige waterbodembeleid, zoals dat onder meer is geformuleerd in de vierde Nota waterhuishouding. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de kernpunten uit BEVER, het (inter)nationale waterbeleid en overig relevant beleid. In hoofdstuk 4 is beoordeeld of individuele BEVER-beleidsconcepten toepasbaar zijn voor de waterbodems. Daarbij is ook aangegeven welke randvoorwaarden of ontwikkelingen vanuit het waterbeleid hierbij van belang zijn.

Tot slot worden in hoofdstuk 5 de samenvattende conclusies van het bronnenonderzoek weergegeven.

2 HUIDIG WATERBODEMBELEID

In dit hoofdstuk komen enkele aspecten van het waterbodembeleid aan de orde die van belang zijn om meer inzicht te krijgen in de toepasbaarheid van het BEVER-gedachtengoed voor waterbodems. Voor alle duidelijkheid wordt vermeld dat het hier niet om een volledig overzicht van het waterbodembeleid gaat.

2.1 Algemeen

Het beleid ten aanzien van waterbodems en baggerspecie is vastgelegd in de vierde Nota Waterhuishouding (NW4). In de vierde Nota Waterhuishouding is het streefbeeld voor waterbodems als volgt omschreven:

“Baggerspecie die vrijkomt bij het onderhoud van vaarwegen, havens, grachten en sloten moet op termijn weer bruikbaar zijn als grondstof voor diverse nuttige toepassingen. Verwerken kan dan worden beperkt en storten zal tot de uitzonderingen behoren” [ref. 1].

De eerste en meest structurele stap om dit doel te bereiken, is de aanpak van de bronnen van vervuiling. Vanuit het emissiekader wordt onderscheid gemaakt tussen punt- en diffuse vervuilingbronnen. Hoewel de meeste puntlozingen inmiddels zijn aangepakt, zijn water en waterbodems nog niet schoon genoeg. Momenteel is het brongericht beleid meer gericht op de aanpak van de diffuse bronnen; in het bijzonder landbouw, bouwmaterialen, scheepvaart en atmosferische depositie. De effecten hiervan op de waterkwaliteit zijn waarschijnlijk pas op langere termijn zichtbaar.

Als tweede stap dienen ernstig vervuilde waterbodems te worden gesaneerd. Voor waterbodems wordt vooralsnog uitgegaan van een saneringsperiode van 25 tot 40 jaar. In de vierde Nota Waterhuishouding zijn een groot aantal maatregelen aangekondigd, zoals het realiseren van voldoende stort- en verwerkingscapaciteit en het uitvoeren van een landelijke inventarisatie in het kader van het Tienjarens scenario waterbodems.

2.1.1 Omgaan met bagger

Voor de verwerking van baggerspecie bestaan verschillende mogelijkheden. Afhankelijk van de mate van verontreiniging (schoon, licht of ernstig verontreinigd), kunnen vier opties worden onderscheiden [ref. 2]:

1. verspreiden in water (zoet/zout);
2. verspreiden op land;
3. verwerken;
4. storten.

Conform de huidige klasse-indeling wordt baggerspecie ingedeeld in kwaliteitsklassen van 0 tot en met 4. Klasse 0 betreft schone baggerspecie, klasse 4 de meest verontreinigde specie. Klasse 0 baggerspecie mag overal op land worden verspreid. Klasse 1 en 2 baggerspecie mag onder voorwaarden worden verspreid. Klasse 3 en 4 specie moet worden verwerkt of gestort.

Zoete baggerspecie die voldoet aan de toetsingswaarden (klasse 0,1 en 2) mag onder voorwaarden in zoet oppervlaktewater worden verspreid. Uitgangspunt hierbij is dat de waterbodem van het ontvangende oppervlaktewater niet slechter mag worden.

Voor zoute baggerspecie wordt alleen onderscheid gemaakt tussen verspreidbare en niet-verspreidbare baggerspecie. In de Evaluatie Nota Water (ENW) is hiertoe een uniforme gehaltetoets vastgesteld. Zoute baggerspecie die voldoet aan de uniforme gehaltetoets (UGT) mag onder voorwaarden verspreid worden in de Noordzee en Waddenzee.

Actief bodembeheer rivierbed

In het kader van 'Ruimte voor de rivier' zal in de komende jaren grootschalig grondverzet in de uiterwaarden moeten gaan plaatsvinden. Een aantal projecten waarbij klasse 4 materiaal vrijkomt, ligt stil, omdat tengevolge van de hoge afvoer- en verwerkingskosten van de sterk verontreinigde grond een dergelijk project financieel niet haalbaar is. Met ABR wordt getracht, op milieuhygiënisch verantwoorde wijze, de uitvoering van dergelijke projecten te waarborgen. Rijkswaterstaat en de betrokken provincies hebben daartoe beleidsregels actief bodembeheer ontwikkeld [ref. 3, 4]. In deze beleidsregels wordt een voorkeursvolgorde beschreven voor het omgaan met diffuus verontreinigd en schoon materiaal dat vrijkomt bij inrichtingsmaatregelen in het winterbed en zomerbed van de Maas en de Rijntakken. De voorkeursvolgorde is afgeleid van de Ladder van Lansink en bestaat uit:

1. bodem blijft bodem (hergebruik van vrijkomend materiaal als bodem);
2. bodem wordt bouwstof (hergebruik van vrijkomend materiaal in een werk);
3. hergebruik na bewerking;
4. bergen in putten;
5. storten in stortplaatsen.

In de meeste recente versie van de ontwerpbeleidsregels (maart 2002) is een nadere uitwerking gegeven van de functiegerichte en kosteneffectieve sanering voor waterbodems in de uiterwaardengebieden, analoog aan het functiegericht saneren dat voor de droge bodem is ontwikkeld [ref. 3, 4]. De ontwerpbeleidsregels zijn nog niet definitief vastgesteld¹.

Internationaal waterbodembeleid

Op het gebied van het waterbodembeleid bestaan nog grote verschillen tussen de verschillende landen die in de stroomgebieden van de grensoverschrijdende rivieren zijn gelegen. Dit komt doordat beleid, wet- en regelgeving, beoordelingsystemen en mogelijke bestemmingen voor baggerspecie al eerder op nationaal niveau werd ontwikkeld. In het kader van het LIFE-project is een studie uitgevoerd naar de verschillen tussen landen op het gebied van wet- en regelgeving en ten aanzien van onderzoeksmethoden voor monitoring en beoordeling van waterbodems. Zo blijkt dat de wet- en regelgeving in Frankrijk en Wallonië vooral gericht is op het reguleren van de bestemmingen van verontreinigd sediment. Bemonstering van de waterbodem vindt dan ook plaats nadat deze is opgebaggerd (ex situ). Deze verschillen bemoeilijken een stroomgebiedsbenadering zoals die wordt voorgestaan door de Europese Kaderrichtlijn Water [ref. 5].

¹ Momenteel is de inspraakprocedure van start gegaan. De verwachting is dat de beleidsregels eind 2002 definitief kunnen worden vastgesteld.

Door initiatieven, zoals het LIFE-project, kan worden gewerkt aan een gezamenlijke aanpak voor het omgaan met verontreinigd sediment van grensoverschrijdende rivieren zoals de Maas en de Schelde.

2.2 Omvang van de waterbodemproblematiek

Uit de inventarisatie die recentelijk in het kader van het Tienjarens scenario Waterbodems is uitgevoerd blijkt dat Nederland de komende tien jaar (2002-2011) te maken heeft met een totaal aanbod van 400 miljoen m³ baggerspecie [ref. 6]. De ene helft is afkomstig uit de zoete wateren, de andere uit de zoute wateren. Van de zoute specie is ca. 90% verspreidbaar in zee. Van de zoete specie is slechts ca. 30% verspreidbaar, op het land of in oppervlaktewater. De resterende 70% is niet-verspreidbaar vanwege verontreinigingen of gebrek aan ruimte; de helft hiervan bestaat uit klasse 0/1/2 specie. Het probleem voor het vinden van bestemmingen is voor de zoete specie dus veel groter. Voor zowel zoute als voor zoete baggerspecie geldt dat het aanbod sterk gedomineerd wordt door specie die vrijkomt bij onderhoud van vaarwegen.

In de inventarisatie van het Tienjarens scenario is de specie die vrijkomt bij de rivierverruiming van de Rijntakken en de Maas (ca. 125 miljoen m³) niet meegenomen. Ook de zogenaamde 'schouw-specie' die op de kant wordt gezet bij het onderhoud van de kleinere sloten in het landelijk gebied (enkele tientallen miljoenen m³) is in deze landelijke inventarisatie niet meegenomen.

Het beleid voor omgaan met baggerspecie is - in lijn met het algemene afvalstoffenbeleid - erop gericht het storten van niet-verspreidbare baggerspecie zoveel mogelijk te voorkomen door de verwerking te stimuleren. Uit het ontwerp Structuurschema oppervlaktedelfstoffen II (SOD II) blijkt dat baggerspecie op dit punt sterk achter blijft ten opzichte van andere afvalstoffen. Bijna alle afvalstoffen die als secundaire grondstof in de bouw kunnen worden ingezet, worden ook daadwerkelijk voor vrijwel 100% als zodanig benut. Baggerspecie is in dat kader een uitzondering en wordt nog nauwelijks als secundaire bouwstof ingezet.

2.2.1 Knelpunten

In het kader van het Tienjarens scenario Waterbodems zijn de bestaande knelpunten in de uitvoering van het waterbodembeleid geïnventariseerd. De belangrijkste conclusies zijn:

- er zijn niet genoeg bestemmingen voor alle baggerspecie die uit de watersystemen moet worden verwijderd;
- als de baggerproblematiek niet ter hand wordt genomen, kunnen de Nederlandse watersystemen hun functies niet meer vervullen;
- de waterbodem is op veel plaatsen verontreinigd en wordt nog steeds verontreinigd door nieuwe toevoer van verontreinigd sediment. Inzet op preventie van waterboderverontreiniging door aanpak van (bovenstroomse) verontreinigingsbronnen blijft nodig;

- bestemmingen voor schone bagger zijn eenvoudiger te vinden dan voor verontreinigde bagger, waardoor maar beperkt wordt gesaneerd (0,5 miljoen m³ per jaar). Bij het onderhoud wordt relatief schone bagger verwijderd (jaarlijks ruim 20 miljoen m³ zoute bagger en 7 miljoen m³ zoete bagger). Voor zoete wateren is het echter onvermijdelijk dat er steeds meer sterker verontreinigde bagger aan bod komt. Bij gelijkblijvende uitgaven zal dit leiden tot een halvering van het baggertempo en een evenredige toename van de onderhoudsachterstand.

In het bestuurlijk advies dat naar aanleiding van het Tienjarensценario is opgesteld, worden een aantal maatregelen voorgesteld voor de aanpak van de problematiek [ref. 7]:

- er is een werkstructuur noodzakelijk die door een programmatische aanpak (bijvoorbeeld via 5-jarenplannen zoals in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) regie voert over baggeractiviteiten in Nederland;
- naast landelijke coördinatie op bestuurlijk niveau zullen regionale (ambtelijke) groepen zorg moeten dragen voor informatie-uitwisseling en fijnregeling in de programmering;
- omwille van een gerichte aanpak moet er steeds een goed en actueel overzicht van regionale en landelijke waterbodempogaven bestaan;
- de aanpak van waterbodems moet, naar analogie van beheer en sanering van de landbodem, gefundeerd worden op een beoordeling van milieuhygiënische en overige maatschappelijke risico's;
- er moet gezocht worden naar diversificatie van de typen bestemmingen voor baggerspecie.

2.3 Aanleiding(en) tot beleidsvernieuwing

In december 2001 is het kabinetsstandpunt BEVER uitgebracht, waarin een belangrijke koerswijziging van het bodemsaneringbeleid is uitgewerkt [ref. 8]. De koerswijziging heeft vooral betrekking op een functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van bodemverontreiniging. De problematiek van de verontreinigde waterbodems en het omgaan met verontreinigde baggerspecie valt buiten de reikwijdte van dit kabinetsstandpunt. Redenen hiertoe zijn dat de aard van de problematiek rondom waterbodems, het te voeren saneringsbeleid, de financiering en de betrokkenheid van maatschappelijke en publieke partijen afwijken van de bodemsaneringoperatie op het land. Het kabinetsstandpunt bevat wel elementen die relevant zijn voor het saneringsbeleid van waterbodems. Dit vormt de voornaamste aanleiding om tot beleidsvernieuwing voor de sanering van waterbodems te komen.

Inmiddels is bekend dat in 2003-2004 een herziening van de Wet bodembescherming in werking zal treden [ref. 9]. Een onderdeel daarvan betreft het artikel inzake de bodemsanering. In de herziene wet zal dit artikel mede van toepassing zijn voor de sanering van waterbodems. De invulling hiervan dient mede voort te komen uit het project "ATHENE".

Daarnaast is uit de landelijke inventarisatie van het Tienjarensценario Waterbodems naar voren gekomen dat er voor de komende jaren een groot knelpunt bestaat ten aanzien van de hoeveelheid baggerspecie. De hoeveelheid te saneren, te bergen of vrijkomende baggerspecie is veel groter dan wat momenteel met de beschikbare financiële middelen en berging- of verwerkingscapaciteit kan worden aangepakt.

Dit heeft tot gevolg dat de Nederlandse watersystemen hun functies (o.a. afvoer van water, ijs en sediment) niet meer kunnen vervullen. Om die reden wordt ook gezocht naar functiegerichte oplossingen die de omvangrijke waterbodempromblematiek beheersbaar maken.

3 KERNPUNTEN UIT BEVER EN HET WATERBELEID

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kernpunten uit BEVER en het (inter)nationale waterbeleid. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke, financiële en organisatorische aspecten. Tevens wordt ingegaan op andere relevante concepten uit het (bodem)beleid.

3.1 Kernpunten BEVER

Naar aanleiding van het Kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid uit 1997 is gestart met het BEVER-traject. Het doel van BEVER was om tot voorstellen te komen waarmee de stagnerende bodemsaneringsoperatie en daarmee stagnatie van ruimtelijke en maatschappelijke processen als gevolg van de aanwezigheid van bodemverontreiniging, kon worden vlotgetrokken. Binnen het BEVER-traject is op verschillende fronten invulling gegeven aan de beleidsvernieuwing:

1. inhoudelijk aanpassing van het bodemsaneringsbeleid: onder de noemer van BEVER is invulling gegeven aan het functiegericht saneren en kosteneffectief verwijderen;
2. financieringsstructuur: Er zijn voorstellen gedaan om de bodemsaneringsoperatie op een andere wijze te financieren;
3. organisatie rond de bodemsanering.

Het BEVER-traject is formeel afgerond met het uitbrengen van het eindrapport BEVER [ref. 10]. Deels parallel aan en deels na het afronden van het BEVER-traject zijn initiatieven ondernomen om het BEVER-gedachtengoed verder uit te werken. Het gaat om het BEVER-Groen traject en het project 'Doorstart A5' (Afwegingsproces voor de aanpak van mobiele verontreinigingen in de ondergrond). Beide onderdelen maken geen deel uit van het BEVER-eindrapport, maar worden wel gezien als onderdeel van het BEVER-gedachtengoed. In deze paragraaf wordt kort op de inhoud van beide initiatieven ingegaan.

De resultaten en adviezen uit het BEVER-traject zijn opgevolgd in het Kabinetsstandpunt over de beleidsvernieuwing bodemsanering [ref. 8]. Hierin wordt, vooruitlopend op de aanpassing van de Wet bodembescherming, de inhoudelijke wijziging van het bodemsaneringsbeleid (verandering van saneringsdoelstelling), de nieuwe wijze van financieren en de verandering in taken en bevoegdheden weergegeven. Enkele actiepunten die in het BEVER-eindrapport nog openstonden konden in het Kabinetsstandpunt worden geconcretiseerd. Dit betreft de invulling van de saneringsdoelstelling voor de ondergrond, de verdere invulling van het gebiedsgericht afwijken van de saneringsdoelstellingen en de bedrijvenregeling, waarin eenduidige afspraken met het bedrijfsleven zijn gemaakt over enerzijds de verplichting tot saneren en anderzijds de aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten van de sanering. Daarnaast wordt in het Kabinetsstandpunt aandacht besteed aan de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van bodemsanering, zowel bij de bevoegde overheden, als bij marktpartijen.

3.1.1 Inhoudelijke wijzigingen van het bodemsaneringsbeleid

Het concept 'functiegericht saneren' en het afwegingsproces om te komen tot de functiegerichte saneringsdoelstelling zijn vastgelegd in het BEVER-rapport 'Van trechter naar zeef' [ref. 11]. Het nieuwe beleid heeft betrekking op ernstige bodemverontreinigingen die ontstaan zijn voor 1987 (datum inwerkingtreding zorgplicht). In het rapport "Van trechter naar zeef" worden vier strategische doelstellingen gedefinieerd voor functiegericht en kosteneffectief saneren:

1. men pakt het hele geval integraal aan. Dit betekent dat men zich richt op grond, grondwater en bodemlucht, in relatie tot de geplande ontwikkeling;
2. men voldoet aan de gebruikseisen van de bodem door:
 - blootstelling aan verontreinigende stoffen afdoende te voorkomen en
 - verspreiding van verontreinigende stoffen afdoende tegen te gaan;
3. men bouwt ijkmomenten in om het daadwerkelijke verloop van de sanering te toetsen aan het verwachte verloop en indien nodig en mogelijk te kunnen bijsturen;
4. men kiest voor een oplossing die zo min mogelijk zorg voor de bodem vergt.

Bij het vaststellen van de saneringsdoelstelling voor een locatie wordt onderscheid gemaakt in verontreiniging van de bovengrond en verontreiniging van de ondergrond. Voor beide situaties is een standaard aanpak gedefinieerd en is de mogelijk voor maatwerk opgenomen. Uitgangspunt hierbij is dat er gekozen wordt voor een standaardaanpak als het kan en voor maatwerk als het moet.

De bovengrond

Bij de standaardaanpak voor de bovengrond brengt men een leeflaag tot stand. De dikte en de kwaliteit daarvan zijn afhankelijk van de bodemgebruiksvorm. Voor twee bodemgebruiksvormen zijn voor veelvoorkomende stoffen zogenaamde bodemgebruikswaarden (BGW) bepaald. Deze gelden als terugsaneerwaarde bij het verwijderen van grond en als kwaliteitseis voor aan te brengen grond. De standaardaanpak resulteert in een beperkte omvang van de zorg.

In speciale situaties is met goede motieven maatwerk per geval mogelijk. Het vaststellen van de saneringsdoelstelling voor de bodemgebruiksvorm landbouw en natuur is altijd maatwerk per geval. Het bevoegde gezag stelt bij uitzondering voor bepaalde gebieden een speciaal gebiedsresultaat vast. Dat kan lager of hoger zijn dan de bodemgebruikswaarden. In het kabinetsstandpunt van december 2001 zijn de mogelijkheden om af te wijken nader ingevuld. Gezien de verwachte problemen in de uitvoeringspraktijk, wordt voor de volgende twee situaties tijdelijk gebiedsgericht af te wijken van de BGW's toegestaan:

1. bij grootschalige diffuse ernstige verontreinigingen die in een specifieke dunne (minder dan 1 meter) laag aangetroffen worden kan in specifieke situaties volstaan worden met het vervangen van die laag in plaats van de standaard 1 meter. De bevoegde overheid dient dit vast te leggen in haar beleid;
2. bij ernstige verontreinigingen waarbij er geen sprake is van urgentie en bovendien geen dynamiek in de omgeving te verwachten is kan bij bouwwerkzaamheden volstaan worden met een deelsanering.

De ondergrond

De standaardaanpak voor de ondergrond is gericht op het verwijderen van verontreinigende stoffen, tot het niveau van de zogenaamde 'stabiele eindsituatie'. Dit niveau is afhankelijk van de bodemopbouw en de aanwezige stoffen. Per geval moet men de stabiele eindsituatie in maximaal 30 jaar bereiken. Uitgangspunt is het zo volledig mogelijk verwijderen van de verontreinigingsbron, het kosteneffectief verwijderen van de 'pluim' en het tegengaan van verdere verspreiding. In de saneringsperiode mag men onder voorwaarden de bodem als reactorvat gebruiken, ook buiten bron en pluim. Men bouwt ijkmomenten in om te kunnen nagaan hoever men op weg is richting de stabiele eindsituatie en om eventueel te kunnen bijsturen. Ook hier zijn maatwerk per geval of cluster van gevallen en in uitzonderlijke gevallen maatwerk per gebied mogelijk.

In juli 2001 is het eindrapport van het project 'doorstart A5' verschenen. In dit rapport wordt het afwegingsproces voor de aanpak van mobiele verontreinigingen in de ondergrond beschreven en is een landelijke saneringsladder opgesteld. Het doel van de procesbeschrijving is om het keuzeproces van saneerders op een gestructureerde, transparante en voor het bevoegd gezag Wbb controleerbare wijze te laten verlopen. Andersom geldt dat met de procesbeschrijving ook het besluitvormingsproces van het bevoegd gezag Wbb gestructureerd, transparant en controleerbaar wordt gemaakt.

Beleidsmatig gezien heeft, op grond van de strategische doelstellingen, het volledig verwijderen van de bron en de pluim (100% vrachtreductie) de voorkeur voor wat betreft het saneren van de verontreinigde ondergrond. Immers, na volledige verwijdering is er geen sprake van verdere verspreiding, noch van mogelijke humane en ecologische risico's en zorg. De praktijk leert echter dat volledige verwijdering technisch en financieel niet altijd mogelijk is. Indien omwille van kosteneffectiviteit of technische aspecten van 'volledige verwijdering' wordt afgeweken is het saneringsresultaat een binnen maximaal 30 jaar te bereiken stabiele eindsituatie, waarbij de eindconcentratie zich heeft gestabiliseerd en waarbij er zonder actieve zorgmaatregelen (het registreren van restverontreiniging wordt aangemerkt als passieve zorg):

- a) geen verdere verspreiding van de verontreiniging optreedt (stationaire situatie);
- b) geen risico's (humain en of ecologisch) zijn;
- c) geen kwetsbare objecten worden bedreigd;
- d) geen verstoring van de stabiele eindsituatie optreedt door voorzienbare ontwikkelingen.

Het keuzeproces, waarin een afgewogen keuze voor een bepaalde saneringsvariant wordt gemaakt, wordt onderverdeeld in 9 stappen. Een belangrijk onderscheid met de huidige situatie is dat voorafgaand aan het opstellen van een saneringsonderzoek en/of saneringsplan er een vooroverleg plaatsvindt met het bevoegd gezag. In dit overleg wordt vastgesteld welke saneringsvarianten worden uitgewerkt en wat relevante beoordelingsaspecten zullen zijn. Na het vooroverleg vindt de afwegingsfase plaats. De afwegingsfase is de belangrijkste fase in het proces. Immers, in deze fase: wordt het saneringsonderzoek opgesteld, vindt er een systematische vergelijking van de varianten plaats en wordt er een gemotiveerde keuze gemaakt voor een variant. Hierbij worden de uitgewerkte varianten ingedeeld in categorieën, weergegeven in onderstaande saneringsladder.

trede 1	variant waarbij geen restverontreiniging achterblijft (referentievariant).
trede 2	variant waarbij een kleine restverontreiniging achterblijft. Er treden echter geen risico's op en de stationairiteit is aangetoond.
trede 3	variant waarbij een grote restverontreiniging achterblijft. Er treden echter geen risico's op en de stationairiteit is aangetoond.
trede 4	variant waarbij een restverontreiniging achterblijft. Er treden echter geen risico's op, maar de stationairiteit is niet aangetoond en wordt bewaakt door middel van een monitoringssysteem.
trede 5	variant waarbij een restverontreiniging achterblijft. Er treden echter geen risico's op, maar de verontreiniging wordt beheerst door een actief beheersingssysteem en/of isolatiesysteem.

3.1.2 Financieringsstructuur

Hoewel de nieuwe aanpak van bodemverontreiniging tot aanzienlijke kostenreductie moet leiden (en daarmee de bodemsaneringsoperatie moet versnellen), is binnen BEVER ook gewerkt aan een andere financieringsstructuur. De doelstelling hiervan was om de uitvoering van bodemsanering meer aan te laten sluiten bij de ruimtelijke en economische dynamiek. Dit betekende dat zowel de financieringsstructuur van de overheden als de financieringsregelingen voor bedrijven wordt gewijzigd.

De belangrijkste punten zijn:

- de Rijksbijdrage zal niet langer slechts bedoeld zijn voor 'door of vanwege de overheid uit te voeren saneringen'; de bevoegde gezagen kunnen met de Rijksgelden een bijdrage geven aan door derden uit te voeren saneringen, binnen het raamwerk van het nieuwe kader;
- een deel van het milieugeld zal (via begrotingsoverheveling) worden besteed in het kader van de Wet stedelijke vernieuwing. Voor het landelijk gebied zal de mogelijkheid van een vergelijkbaar kader worden verkend. Zolang dit er niet is, zullen de provincies de ruimte krijgen om de bodemsaneringsmiddelen in het kader van de vernieuwde Wbb ook op een programmatische wijze in te zetten, vergelijkbaar aan de ISV-systematiek;
- de nieuwe regelingen zijn integraal van opzet (ontstapeling, ontschotting) en worden outcome-gestuurd. De bepalingen van de Wbb zijn richtinggevend voor de budgetallocatie (de toedeling van gelden). Gezien de wijze van budgettoedeling (met een multiplier) wordt de toetsing op de besteding van de gelden aan de betreffende bestuurslaag overgelaten. De budgethouders zullen hun organisatie zodanig inrichten dat de rechtmatigheid van bestedingen is gewaarborgd. De verantwoording aan het Rijk zal niet de besteding van de gelden betreffen, maar de bereikte resultaten (prestatieverantwoording);
- in het nieuwe stelsel zal de mogelijkheid worden geopend om ook een overheidsbijdrage toe te kennen aan degenen die door middel van een bevel tot sanering (kunnen) worden verplicht, in die gevallen waarin de kosten in redelijkheid niet ten laste van de betrokkenen behoren te blijven;
- de medefinancieringsregeling voor bedrijfsterreinen bevat een uitwerking van deze punten en zal een plaats in de wet krijgen. De wet zal ook het bijbehorende sanctiestelsel bevatten, waaronder de wettelijke saneringsplicht.

3.1.3 Organisatorische aspecten

Parallel aan de aanpassing in de financieringsstructuur zijn veranderingen in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden doorgevoerd. Centraal staat dat meer taken en bevoegdheden bij de decentrale overheden komen te liggen. De belangrijkste organisatorische wijzigingen zijn:

- het primaat voor de stedelijke vernieuwing ligt bij de gemeenten. Het kader hiervoor is de (ontwerp) Wet stedelijke vernieuwing (Wsv). Op grond van de Wsv ontvangen gemeenten een zogenaamd Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). De zogenaamde rechtstreekse gemeenten (G30) ontvangen dit budget rechtstreeks van het Rijk; de zogenaamde programma- en projectgemeenten via de provincies. Gemeenten zijn in het kader van het ISV zelf verantwoordelijk voor de planning en uitvoering van projecten inclusief bodemsanering. De rechtstreekse en programmameenten ontwikkelen daartoe vijfjarenprogramma's, op basis waarvan de (integrale) ISV-budgetten worden toegezegd 14 . Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het ministerie van VROM slechts gedeeltelijk participeert in de financiering van de bodemsanering (multiplierprincipe). De prestatiebeoordeling vindt achteraf plaats op programmaniveau aan de hand van prestatie-indicatoren. In aansluiting op de ISV-systematiek worden ook de Wbb-bevoegdheden verder naar gemeenten gedecentraliseerd en wel als volgt:
 - de rechtstreekse gemeenten (G30) krijgen alle bevoegd gezag taken Wbb bij attributie toegekend, tenzij ze aangeven dit niet te willen. Zesentwintig grote gemeenten krijgen zodoende dezelfde Wbb-status als de vier grote steden thans al bezitten. Tevens krijgen zij de bevoegdheid voor kostenverhaal van het ministerie van VROM overgedragen;
 - programmameenten kunnen in overleg bevoegd gezag taken Wbb van de provincie overnemen voor wat betreft de door henzelf geprogrammeerde en uitgevoerde locaties;
 - projectgemeenten komen niet in aanmerking voor het van de provincies overnemen van bevoegd gezag taken Wbb.
- voor het landelijk gebied ligt het primaat voor de aanpak van bodemsanering in aansluiting op dynamiek in het landelijk gebied bij de provincies en de rechtstreekse gemeenten (G30). Voor het landelijk gebied wordt een met het ISV vergelijkbare systematiek nagestreefd, in eerste instantie op basis van de te vernieuwen Wbb. De provincies en rechtstreekse gemeenten krijgen voor bodemsanering in het landelijk gebied Wbb-middelen op basis van vijfjarenprogramma's;
- voor bedrijfslocaties zijn afspraken gemaakt over een nieuw regime voor de uitvoering van sanering. Dit regime kan worden gezien als een vervolg op de huidige BSB-operatie die primair betrekking heeft op de onderzoeksfase. De kern wordt gevormd door een landelijke uniforme medefinancieringsregeling gekoppeld aan een wettelijke saneringsplicht. De medefinancieringsregeling wordt zodanig vormgegeven dat bedrijven hierop een aanspraak kunnen doen en ook vooraf kunnen inschatten hoe groot deze aanspraak zal kunnen zijn.

3.1.4 BEVER-Groen

Op initiatief van het ministerie van LNV is in de periode juni 1997 tot januari 2001 invulling gegeven aan het project BEVER-Groen. De strategische gedachte was om via dit project extra aandacht te schenken aan de problematiek van bodemverontreiniging in het landelijk gebied. LNV, VROM en IPO hebben dit samen opgezet indertijd. De praktische uitwerking heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal deelprojecten die gericht waren op typische problemen in het landelijk gebied zoals; knelpunten bij landinrichting en diffuse verontreiniging.

De resultaten van BEVER-Groen zijn geïntegreerd in de verschillende BEVER-rapporten (Van Trechter naar Zeef, eindrapport BEVER). Het traject heeft bewerkstelligd dat meer aandacht (in beleidsmatige zin) aan de positie van het landelijk gebied is besteed. Bijvoorbeeld het feit dat er een driedeling is gekomen in de Wbb-financiering van de aanpak van bodemverontreiniging: een deel naar de stedelijke vernieuwing (naar ISV), een deel naar de Bedrijvenregeling, en een deel naar het landelijk gebied (er komt ook een Investeringsregeling Landelijk Gebied).

Concrete resultaten van het BEVER-Groen traject zijn, in gezamenlijkheid met ander partijen, het realiseren van een integrale saneringsaanpak in de Krimpenerwaard, in de Groninger Wijken (beide omvangrijke bestuursovereenkomsten). Momenteel wordt nog gewerkt aan de problematiek in de Kempen, zij het niet in de vorm van een bestuursovereenkomst. De benadering in de Krimpenerwaard omvat zowel inhoudelijke aspecten (wat moet gesaneerd, wat kan blijven zitten, hoeveel risico is acceptabel) als financiële (inzetten van gemengd publiek/private financiering) en beheersaspecten (ontwikkelen van een beheersorganisatie met taken op gebied van bewaken grondkwaliteit, groundbank, afdekken toekomstige risico's, beheersinformatiesysteem).

Het BEVER-Groen traject heeft verder bijgedragen aan de kennisontwikkeling op het gebied van risico's en risicoboordelingen van bodemverontreiniging in het landelijk gebied en het ontwikkelen van een beslissingsondersteunend systeem voor het beoordelen van de geschiktheid van de bodem voor natuurontwikkeling (BONANZA).

3.2 Kernpunten uit het waterbeleid

In Nederland wordt binnen het waterbeheer onderscheid gemaakt tussen waterkwantiteitsbeheer en waterkwaliteitsbeheer. In deze paragraaf wordt vanuit beide onderdelen van het waterbeleid gekeken naar randvoorwaarden of doelstellingen die van belang kunnen zijn voor de te volgen strategie voor waterbodems.

3.2.1 Inhoudelijke aspecten

Waterkwaliteit

Het nationaal kader voor het waterkwaliteitsbeleid wordt op hoofdlijnen gevormd door:

- a) de functietoekenning aan het waterhuishoudkundig systeem;
- b) de landelijke normen voor water, bodem en lucht (zoals opgenomen in Rijksnota's);
- c) het in NW4 (en NMP3) beschreven beleid.

De belangrijkste ontwikkeling die NW4 op het gebied van normstelling heeft gebracht, is een veranderde kijk op normen en het omgaan met normen [ref. 12]. Waarin NW3 voor elk watersysteem werd uitgegaan van dezelfde landelijke kwaliteitsnormen, is in NW4 de lijn van een gebiedsgerichte aanpak verder doorgezet. De gebiedsgerichte differentiatie en beoordeling staan nog aan het begin van een ontwikkelingstraject. Zo kan bijvoorbeeld voor stoffen die van nature voorkomen (nutriënten, metalen) differentiatie in het te bereiken (eind)doel plaatsvinden.

In het waterkwaliteitsbeleid wordt uitgegaan van een tweetal vaste ijkpunten: het MTR als minimumkwaliteitsniveau en de streefwaarde (VR). Voor de waterkwaliteitsbeheerder geldt het nastreven van het MTR als inspanningsverplichting. Daarbij kan de mate van overschrijding van het MTR als toetsinstrument worden gebruikt in het brongericht beleid (aanpak van punt- of diffuse bronnen van vervuiling). Deze twee ijkpunten (MTR en VR) zijn ook voor de waterbodem vastgesteld. Binnen de verschillende regio's kunnen door waterbeheerders prioriteiten worden gesteld bij het realiseren van deze doelen.

Ontwikkeling van de waterkwaliteit (intermezzo)

In de voortgangsrapportage "water in Beeld 2002" [ref. 13] is geconcludeerd dat de verbetering van de waterkwaliteit de laatste tijd stagneert. Belangrijke probleemstoffen zijn stikstof, fosfaat, bestrijdingsmiddelen en zware metalen (vooral koper en in mindere mate zink). Een positieve ontwikkeling is de daling van concentraties van sommige stoffen in de grensoverschrijdende rivieren. Deze concentraties liggen overigens nog steeds boven de norm. Het terugdringen van puntbronnen is inmiddels ver gevorderd en de aanpak richt zich nu voornamelijk op de diffuse bronnen. De effecten op de waterkwaliteit zijn waarschijnlijk pas op langere termijn zichtbaar.

Relatie met waterkwantiteit

In recente Rijksnota's heeft het onderwerp 'Ruimte voor water' een prominente plaats gekregen. Het betreft de nota's "*Anders omgaan met water; Waterbeleid in de 21^e eeuw*" [ref. 14], "*Ruimte voor de rivier*" [ref. 15] en "*Ruimte maken, ruimte delen; Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020*" [ref. 16]. Deze nota's stellen vast dat er voor Nederland een veiligheidsprobleem dreigt als gevolg van de veranderingen in het klimaat. Om het veiligheidsprobleem het hoofd te bieden is een omslag in het waterbeleid en in het denken over waterbeheer vereist. Nederland ligt in de delta van grote rivieren als de Rijn, Maas, Schelde en de Eems. In deze stroomgebieden zijn in de afgelopen decennia de mogelijkheden voor het opvangen van water behoorlijk afgenomen. Langs de rivieren zijn gebieden nodig waar bij zeer extreme afvoeren het overvloedige water kan worden opgevangen (overstromingsgebieden). Ook in de regionale systemen moet worden gezocht naar geschikte gebieden voor gecontroleerde opvang van water bij zeer extreme regenval. De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw adviseert om hierbij gebruik te maken van een drietrapsstrategie: vasthouden-bergen-afvoeren [ref. 17]. Een voorbeeld hiervan betreft de reconstructie van de zandgronden in Noord-Brabant, waarbij rechtgetrokken waterlopen weer 'krom' worden gemaakt om zodoende de afvoer van water te vertragen en de berging te verhogen. Dergelijke werkzaamheden betekenen dat ook de aanwezige waterbodem op de schop zal moeten.

Om meer ruimte voor water te creëren moeten delen van de uiterwaarden (die juridisch zijn te beschouwen als waterbodembodem) worden ontgraven. Hiervoor wordt momenteel een nieuw beleidskader ontwikkeld: actief bodembeheer rivierbed. Voor een goede waterafvoer is het daarnaast van belang dat de watergangen die zorg dragen voor de afvoer van water (van groot tot klein) op diepte zijn; hiervoor zal met enige regelmaat moeten worden gebaggerd.

Internationaal waterbeleid

Nederland is voor de kwaliteit en de hoeveelheid van zijn water grotendeels afhankelijk van het buitenland. De kwaliteit en het functioneren van grensoverschrijdende watersystemen, inclusief de bescherming tegen hoogwater, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de landen die een stroomgebied delen. In samenwerking met de andere landen in de stroomgebieden zijn hoogwateractieprogramma's en internationale afspraken over rivierverruimende maatregelen gemaakt.

Op het gebied van waterkwaliteit wordt al langere tijd op internationaal niveau samen gewerkt in gebiedsgerichte samenwerkingsorganen zoals bijvoorbeeld de internationale commissie voor de Rijn (IRC). Het accent lag voorheen vooral op het verminderen van de verontreiniging, waarbij afspraken over kwaliteitseisen (zoals de Zielvorgaben voor de Rijn) werden gemaakt. Dergelijke afspraken zijn van invloed op de mate waarin kwaliteitsdoelstellingen in Nederland kunnen worden gehaald. Naast het waterkwaliteitsaspect komt ook de hoogwaterproblematiek (kwantiteit) steeds vaker aan de orde.

Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van het internationaal waterbeleid betreft de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De kaderrichtlijn Water is op 22 december 2000 van kracht geworden [ref. 18]. De richtlijn gaat uit van een stroomgebiedbenadering en heeft tot doel een instrumentarium te bieden om oppervlaktewater en grondwater - in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht - te beschermen en te verbeteren. Ook het bevorderen van een duurzaam watergebruik, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen, en de afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte vormen belangrijke doelstellingen. Om al deze doelen te realiseren, reikt de Richtlijn diverse instrumenten aan zoals maatregelenprogramma's, stroomgebiedbeheersplannen, monitoringsverplichtingen en economische analyses van het watergebruik.

De Europese Kaderrichtlijn Water is niet vrijblijvend. Alle deelnemende staten hebben zich verplicht de Richtlijn in 2003 te implementeren in de nationale wetgeving. Daarvoor is een duidelijk tijdspad aangegeven. Uiterlijk in 2003 dienen de stroomgebieden te zijn begrensd en dient de stroomgebiedautoriteit te zijn aangewezen. In 2006 wordt verwacht dat het monitoringsprogramma operationeel is en in 2009 dienen de stroomgebiedbeheersplannen gereed te zijn. Uiteindelijk zal in 2015 de gewenste toestand van grond- en oppervlaktewater bereikt moeten zijn. In Nederland is sinds 1998 de projectgroep "Implementatie Kaderrichtlijn Water" (IKW) bezig deze taak voor te bereiden. De projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van V&W, LNV, VROM, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten².

² De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is agendalid.

Het is nog niet duidelijk wat de consequenties zullen zijn van de nieuwe indeling in deelstroomgebieden en de kwalitatieve beoordeling (fysisch/chemisch en ecologisch) van de te onderscheiden oppervlaktewaterlichamen. Zo kan bijvoorbeeld straks onderscheid worden gemaakt tussen een slechte, matige, goed of zeer goede ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam. In principe wordt dan vooral naar de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater gekeken. Gezien de samenhang tussen waterbodembodem en grond/oppervlaktewater mag echter worden verondersteld dat de nieuwe kwaliteitsdoelstellingen wel degelijk van invloed zullen zijn op de gewenste kwaliteit van de waterbodembodem (nalevering vanuit de waterbodembodem).

3.2.2 Financieringsstructuur

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de financieringsstructuur van de Rijksoverheid en die van de regionale overheden (waterschappen). De belangrijkste kernpunten van de financieringsstructuur zijn [ref. 19]:

- bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt binnen de uitgaven aan waterbeheeren en vaarwegen jaarlijks zo'n 200 miljoen gulden besteed aan het waterbodembodem (o.m. het op diepte houden van vaarwegen, aanleg en beheer baggerspeciedepots en de sanering van verontreinigde waterbodems);
- waterschappen dragen de kosten voor het beheer en onderhoud van regionale wateren. De grootste uitgavencategorie betreft het waterkwaliteitsbeheer. Dit wordt deels betaald uit de waterschapshoefting en kan worden gezien als een "vervuiler betaalt-principe". Voor de sanering van verontreinigde waterbodems betaalt de regionale waterkwaliteitsbeheerder per geval van waterbodembodemverontreiniging een drempelbedrag van € 0,45 per inwonerequivalent (vervuilingseenheid Wvo). Dit drempelbedrag is aan een maximum gebonden. Na aftrek van het drempelbedrag betaalt de waterkwaliteitsbeheerder per geval nog 10% van de kosten voor onderzoek en sanering. De overige 90% van de kosten komen ten laste van het Rijk. De provincie is budgethouder.

Daarnaast zijn er enkele wijzigingen op handen die van belang kunnen zijn voor de toekomstige financieringsstructuur:

- extra financiering voor investeringen vanwege versnelde klimaatverandering en het water voor ruimteconcept wordt betaald uit de algemene middelen van gemeenten en provincies. De Rijksoverheid draagt eenmalig bij om de regionale watersystemen duurzaam aan te passen;
- in de KRW zal per deelstroomgebied een analyse moeten worden opgesteld van de kosten en baten van het water (= drinkwater, grondwater, etc);
- overheden en particuliere organisaties dragen de kosten voor hun deel van de inrichting van de ruimte voor meervoudig gebruik. Daarnaast zal de markt gaan meebetalen voor baten die het gevolg zijn van het nieuwe waterbeleid (belanghebbenden betalen dus ook mee).

3.2.3 Organisatorische aspecten

Huidige situatie

Het waterbeheer in Nederland is grotendeels in handen van verschillende overheden. Binnen het waterbeheer in Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen Rijkswateren (o.a. de kustwateren, de grote rivieren en belangrijke hoofdvaarwegen) en de regionale watersystemen. Binnen het waterbeheer wordt onderscheid gemaakt tussen het waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer van de Nederlandse oppervlaktewateren.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheer van de Rijkswateren. Het waterkwaliteitsbeheer van de regionale wateren wordt uitgevoerd door waterschappen, hoogheemraadschappen of zuiveringsschappen³. De provincies (Gedeputeerde Staten) blijven formeel eindverantwoordelijk. Het waterkwantiteits-beheer is over het algemeen ook in handen van de waterschappen. Daarnaast zijn er ook oppervlaktewateren in gemeentelijk beheer, bijvoorbeeld havens, grachten of siervijvers. Particulieren en bedrijven zijn in mindere mate betrokken bij het beheer van oppervlaktewateren. Over het algemeen betreft het dan een oppervlaktewater dat in particulier bezit is (dus als eigenaar) of als belanghebbende partij (bijvoorbeeld bedrijven die afhankelijk zijn van aanvoer van grondstoffen over water).

Nieuwe ontwikkelingen

In recentelijk publicaties (o.a. Rathenau Instituut, WB21) is aangegeven dat de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in Nederland een beeld geeft van een versnipperd beleidsveld. Op het schaalniveau van een stroomgebied zijn de taken voor het waterbeheer over meerdere overheden verdeeld, waardoor de uitvoering van het integraal waterbeheer wordt belemmerd. Daarnaast is ook de regie van het waterbeheer in de praktijk niet duidelijk. Er is geen duidelijke gelaagdheid in verantwoordelijkheden, waardoor besluitvormingsprocessen en uitvoeringstrajecten veelal traag verlopen [ref. 20].

Zowel nationaal als internationaal zijn er nieuwe organisatie- en uitvoeringsconcepten in ontwikkeling. In navolging van de Europese Kaderrichtlijn Water heeft de Commissie WB21 gekozen voor een aansturing van het waterbeleid naar stroomgebieden, waarbij niet voor een nieuwe bestuursautoriteit per (deel)stroomgebied is gekozen maar voor samenwerking tussen overheden. Naar aanleiding van het advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw is op 14 februari 2001 is tussen het Rijk, IPO, Unie en VNG een Startovereenkomst gesloten. Hierin verplichten partijen zich vanuit ieders specifieke verantwoordelijkheid om op korte termijn de noodzakelijke stappen te zetten om in de toekomst wateroverlast te voorkomen. Daarnaast verplichten de partijen zich om de uitgangspunten van WB21 in te passen in andere beleidsontwikkelingen zoals de reconstructie, realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS) en de implementatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (RO5). Als concrete acties zijn afgesproken dat begin 2002 de betrokken partijen onder regie van de provincie, per deelstroomgebied, op hoofdlijnen inzicht geven over de afstemming tussen de waterhuishouding en klimatologische veranderingen, bodemdaling en toenemende verharding (wateropgaven).

³ Alleen de provincie Groningen doet het waterkwaliteitsbeheer nog zelf.

Deze inzichten worden in de vorm van een strategische visie vertaald naar de gewenste ontwikkelingen in een stroomgebied (deelstroomgebiedsvisie). Internationaal gezien zal de inwerkingtreding van de Europese Kaderrichtlijn Water van invloed zijn op de toekomstige organisatie en uitvoering van het waterbeheer in Nederland.

3.3 Overig relevant beleid

Actief bodembeheer

Actief bodembeheer vormt een beleidsconcept dat voor de landbodems sinds de jaren negentig in ontwikkeling is. Het concept omvat de keten preventie, beheer, sanering en nazorg en heeft als doel het op een maatschappelijk verantwoorde wijze realiseren van een duurzaam bodemgebruik. Het bevat het totaal aan handelingen in een gebied dat is gericht op het adequaat en efficiënt omgaan met de gevolgen van het structureel aanwezig zijn van bodemverontreiniging. Een belangrijk instrument van het actief bodembeheer vormt de mogelijkheid tot hergebruik van licht verontreinigde grond als bodem (conform de Ministeriele Vrijstellingsregeling Grondverzet). Het concept van actief bodembeheer is ook van belang voor waterbodems. Bij de uitvoering van onderhoud aan watergangen en het saneren van waterbodems vormt de verwerking en bestemming van de vrijkomende baggerspecie een groot knelpunt. Het BEVER-gedachtengoed heeft geen betrekking op het verwerkings- en bestemmingstraject. Hiervoor is veel meer het concept van actief (water)bodembeheer van toepassing.

Momenteel staat de positionering van een aantal onderdelen van het actief bodembeheer binnen het landelijk bodembeleidskader ter discussie. Dit heeft tot gevolg dat recentelijk een aantal projecten die het hergebruik van grond zouden moeten faciliteren stilgelegd (Landelijke Richtlijn bodemkwaliteitskaarten en het onderzoek naar mogelijkheden voor nieuw beleid voor de verspreiding van onderhoudsspecie op het land). Reden hiervoor is dat eerst de formulering van een ruimer beleidskader nodig is. De inhoud en positionering van het actief bodembeheer zal in de komende periode verder worden opgepakt. Hergebruik van vrijkomende baggerspecie zou in dit kader kunnen worden uitgewerkt met als doel het op een milieuhygiënisch verantwoorde en betaalbare wijze te verwerken (deels als bodem toe te passen en deels te verwerken). In ieder geval is inpassing in een breder beleidskader nodig dat aansluit bij een integraal en systeemgericht beheerconcept.

Verspreidingsbeleid

In december 1999 is het project "verspreiden van onderhoudsspecie op land voor de langere termijn" gestart. Het project had tot doel om een eenduidig verspreidingsbeleid voor zoet onderhoudsspecie op de lange termijn te ontwikkelen. In 2001 is geconstateerd dat het niet mogelijk was om tijdig een nieuw verspreidingsbeleid vast te stellen dat op 1 januari 2003 van kracht kan worden. Op grond hiervan is het project indertijd beëindigd en is besloten om de huidige regels voor verspreiding voorlopig te handhaven. Begin 2002 is het project weer opgepakt onder de naam "bagger en bodembeheer", waarbij is gestart met een verkenning van de beelden en belangen van de verschillende betrokken partijen alsmede de reikwijdte van het project en het formuleren van een gezamenlijke doelstelling. Ook dit project gaat over het zoeken naar een strategische doelstelling die recht doet aan de integraliteit van bodem- en watersystemen.

Gezien de resultaten van de landelijke inventarisatie die in het kader van het Tienjarensceario is uitgevoerd, kan het ontwikkelen van een nieuw verspreidingsbeleid niet helemaal los worden gezien van het toekomstige beleid voor sanering van verontreinigde waterbodems. De consequenties van toekomstige beleidswijzigingen op het gebied van het verspreidingsbeleid en het saneringsbeleid dienen vooraf goed in beeld te worden gebracht, zodat een eenduidig en consistent beleid kan worden geformuleerd.

4 TOEPASBAARHEID VAN HET BEVER-GEDACHTENGOED VOOR WATERBODEMS

Voordat de toepasbaarheid van BEVER-concepten wordt besproken, wordt ingegaan op de overeenkomsten en verschillen die er bestaan ten aanzien van de knelpunten die de aanleiding hebben gevormd voor de beleidsvernieuwing.

4.1 Problematiek en aanleiding tot beleidsvernieuwing

BEVER is ontwikkeld voor de aanpak van (land)bodemverontreinigingen die ontstaan zijn voor 1987. Eind jaren negentig werden een aantal knelpunten gesignaleerd:

- de bodemsaneringsoperatie was te duur;
- wenselijke maatschappelijke processen, zoals nieuwbouw van woningen, stagneerden als gevolg van de aanwezige verontreinigingen;
- de participatiegraad van marktpartijen was gering;
- het tempo van de gehele operatie was te laag om de milieudoelstellingen te realiseren.

Uit paragraaf 2.3 blijkt dat bij de aanpak van de verontreinigde waterbodems momenteel vergelijkbare knelpunten worden gesignaleerd. Ook hier blijkt de sanering van verontreinigde waterbodems vaak te duur, waardoor het tempo van de uitvoering van onderhoudsbaggerwerk en saneringen is vertraagd. De verwevenheid van de beleidskaders voor land- en waterbodem alsmede de sterke overeenkomsten in de aanleiding voor beleidsvernieuwing, maken het aantrekkelijk om de toepasbaarheid van BEVER-concepten voor de waterbodemproblematiek te onderzoeken. Naast de genoemde overeenkomsten zijn er echter ook duidelijke verschillen qua problematiek. Een aantal in het oog springende verschillen is weergegeven in tabel 1. In de komende paragraaf wordt beoordeeld in hoeverre de verschillen aanleiding vormen om (al dan niet) van de BEVER-concepten af te wijken.

Tabel 1. Verschillen tussen land- en (natte) waterbodem

Landbodemvraagstukken	Waterbodemvraagstukken
• Verontreinigingen veelal in stedelijk gebied met intensief gebruik	• Vaak in landelijk gebied met extensief gebruik
• Landbodem heeft een hoge economische waarde	• Waterbodem heeft een lage economische waarde
• Vaak lokale, geconcentreerde kosteneffectieve saneringen mogelijk (ook diffuse verontreinigingsituaties komen voor)	• Bijna altijd diffuse verontreiniging
• Maatschappelijke druk vanuit ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld ontwikkeling van bedrijventerreinen)	• Nautische knelpunten in verband met instandhouding vaarwegdiepte (kwantiteit)
• Beperkte oppervlakten en kwantiteiten	• Grote oppervlakten en kwantiteiten
• Landbodemverontreiniging zichtbaar (en in woonomgeving)	• Waterbodemverontreiniging niet zichtbaar

Bij waterbodems dient onderscheid te worden gemaakt tussen de 'droge' waterbodem (waartoe de uiterwaarden behoren) en de 'natte' waterbodem, ook wel de onderwaterbodem genoemd. Het onderscheid tussen land- en waterbodem is in de uiterwaarden dan ook niet zondermeer te maken.

Een ander belangrijk punt is dat voor waterbodems naast het kwaliteitsaspect (mate van verontreiniging) ook het kwantiteitsaspect een belangrijke rol speelt. Om de Nederlandse vaarwegen op diepte te houden, dient met enige regelmaat te worden gebaggerd.

4.2 Toepasbaarheid van BEVER-concepten

In dit onderdeel wordt geanalyseerd wat de toepasbaarheid is van BEVER-concepten voor de problematiek van de waterbodems. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke concepten, organisatorische/uitvoeringsconcepten en financieringsconcepten. Voor elk onderdeel is sprake van een strategisch concept, die vervolgens is uitgewerkt tot concrete strategieën en instrumenten. In deze analyse wordt gesproken over strategische concepten en uitvoeringsconcepten. De analyse van de toepasbaarheid het BEVER-gedachtengoed vindt op beide abstractieniveaus plaats.

Voor de beoordeling van de toepasbaarheid van BEVER-concepten voor de waterbodemproblematiek worden verschillende criteria gehanteerd:

- inhoudelijke overeenkomsten van het waterbodemprobleem met het landbodemprobleem;
- technische uitvoerbaarheid en toepasbaarheid;
- beschikbaar kunnen maken van de benodigde informatie/ informatiebehoefte;
- betaalbaarheid;
- handhaafbaarheid;
- draagvlak bij betrokkenen;
- organisatiekundige criteria.

4.2.1 Inhoudelijke concepten

De beoordeling van de inhoudelijke concepten is uitgewerkt in Tabel 2 (strategische concepten) en Tabel 3 (uitvoeringsconcepten).

Tabel 2

Strategisch concept	Toepas- baarheid	Toelichting
Van multifunctioneel naar functiegericht en kosteneffectief saneren	+/-	<p>De uitwerking van een functiegerichte sanering ligt bij de landbodem voor de hand. Een bepaalde locatie kent veelal één vorm van bodemgebruik. Na de uitvoering van een sanering moet de bodemkwaliteit van dien aard zijn dat voor de betreffende vorm van bodemgebruik geen risico's meer aanwezig zijn. Voor de natte waterbodems ligt de invulling van 'functiegericht saneren' aanzienlijk complexer, doordat:</p> <p>Er verschillende functies naast elkaar kunnen bestaan; te denken valt aan de ecologische functie in combinatie met een recreatieve functie van een watergang (pleziervaart, vissen, zwemwater).</p> <p>Er een relatie bestaat tussen de waterbodemkwaliteit en de waterkwaliteit, waardoor een verontreinigde waterbodem (indirect) tot risico's kan leiden.</p> <p>Er is als gevolg van sedimentatie- en erosieprocessen sprake van een dynamische kwaliteit of variabele.</p> <p>De dynamiek van het watersysteem maakt een functiegerichte benadering op locatieniveau niet zinvol. Het concept lijkt op het niveau van (deel)stroomgebieden wel toepasbaar. Hierbij zou een integrale beoordeling kunnen plaatsvinden van functies en daaraan gekoppelde risicogrenswaarden.</p>
Integrale aanpak van het geval	+	<p>Bij dit concept wordt gestreefd naar een integrale oplossing van het probleem. Hiervoor dient eerst de totale omvang van de problematiek in beeld moet zijn gebracht. Dit concept is voor zowel punt- en diffuse waterbodemverontreinigingen goed toepasbaar. Voor de diffuus belaste waterbodem dient de problematiek op een hoger schaalniveau te worden beoordeeld (systeembenadering). Bij ingrepen ter verbetering van de waterbodemkwaliteit zullen de effecten vanuit het systeem (denk aan herverontreiniging) of effecten op het systeem in overweging moeten worden genomen.</p>
Inbouwen ijkmomenten voor de toetsing van het saneringsverloop	+/-	<p>Dit concept is geïntroduceerd vanwege de inzet van in-situ saneringsmaatregelen waarbij het realiseren van de saneringsdoelstelling vaak meerdere jaren in beslag neemt. Voor de waterproblematiek is dit concept minder relevant omdat langlopende in-situ saneringsactiviteiten voor de waterbodems (vrijwel) niet plaatsvinden. Een uitzondering hierop vormt mogelijk de kwaliteitsverbetering in uiterwaarden door de afzet van relatief schoon sediment. Monitoring zou hier kunnen bestaan uit kwantitatieve en kwalitatieve monitoring van (recent) afgezet slib.</p>
Oplossing met zo min mogelijk nazorg	-	<p>Het beperken van nazorg heeft betrekking op de aanpak van mobiele verontreinigingen in de bodem. Gezien de dynamiek van het watersysteem, de mogelijkheid van herverontreiniging en de voortdurende aanvoer van nieuw zwevend stof, is dit concept voor waterbodems van minder belang. Bij waterbodems is altijd sprake van een bepaalde zorg (in de vorm van beheersmaatregelen). Ten aanzien van mobiele verontreinigingen dient bij de oplossingsrichtingen wel rekening te worden gehouden met het risico van 'doorslag' van verontreinigingen uit het sediment naar het grondwater op korte en langere termijn.</p>

Tabel 3

Uitvoeringsconcept	Toepasbaarheid	Toelichting
Onderscheid bovengrond/ondergrond	-	Het onderscheid in bovengrond/ondergrond uit 'Van Trechter naar Zeef' maakt impliciet een scheiding tussen immobiele verontreinigingssituaties (vastgelegd aan bodemmatrix) en mobiele verontreinigingssituaties (opgelost in grondwater). Voor waterbodems geldt dat niet alleen de ondergrond van belang is, maar ook het compartiment dat boven de waterbodem aanwezig is: het oppervlaktewater. Als gevolg van erosie-/sedimentatieprocessen is dus sprake van een andersoortige mobiliteit tussen sediment en oppervlaktewater, waarbij de mate van interactie afhangt van het type watersysteem (rivier of geïsoleerde plas).
Bodemgebruikswaarden (BGW) als norm voor de bovengrond	+/-	Het doel van landbodemsaneringen van de bovengrond is om de contactrisico's te beperken door het aanbrengen van een leeflaag die minimaal voldoet aan de BGW voor de betreffende vorm van bodemgebruik. In tabel 2 is al beargumenteerd dat het nastreven van BGW-kwaliteit op locatieniveau voor de waterbodems weinig zinvol is, maar dat een benadering op (deel)stroomgebiedniveau betere mogelijkheden biedt. De vraag is of generieke hiervoor waarden kunnen worden afgeleid, en zo ja dan generiek, of dat altijd sprake is van maatwerk.
Realiseren van stabiele eindsituatie als doel voor de sanering van de ondergrond.	+/-	Voor de landbodems vormt de stabiele eindsituatie de saneringsdoelstelling voor de ondergrond. Dit betekent concreet dat een situatie moet worden gecreëerd, waarbij liefst alle verontreiniging is verwijderd, maar minimaal binnen een vastgestelde periode een stationaire situatie ontstaat (geen verdere verspreiding). Voor de problematiek van de waterbodems zou de stabiele eindsituatie (tijdelijk) kunnen worden gedefinieerd als het bereiken van het niveau van herverontreiniging. Op concentratieniveau is dan een stationaire situatie gecreëerd. Bij verbetering van de waterkwaliteit in de toekomst, zal het niveau van herverontreiniging afnemen, waarmee in de toekomst een verdergaande saneringsdoelstelling kan worden nagestreefd.
Saneringsdoelstelling ondergrond als uitkomst van afwegingssystematiek	+	Voor de aanpak van de verontreiniging in de ondergrond is volgens BEVER afwijken van de voorkeursvariant (alles verwijderen) mogelijk, als aangetoond wordt dat een variant leidt tot een grotere kosteneffectiviteit. Voor het uitvoeren van de kosteneffectiviteitsafweging is echter nog geen instrument voorhanden. Een vergelijkbare systematiek wordt ook voor waterbodems wenselijk geacht. De systematiek zal inhoudelijk wel afwijken ten opzichte van de afwegingssystematiek voor de landbodem, vanwege aspecten als herverontreiniging en andere dynamische kenmerken van het stroomgebied.

4.2.2 Organisatorische en uitvoeringsconcepten

De beoordeling van de organisatorische en uitvoeringsconcepten is uitgewerkt in Tabel 4 (strategische concepten) en Tabel 5 (uitvoeringsconcepten).

Tabel 4

Strategisch concept	Toepas- baarheid	Toelichting
decentralisatie van taken en bevoegdheden	+	Gezien de ontwikkelingen in het waterbeheer, is het mogelijk om in de toekomst naar een organisatievorm (stroomgebiedbeheerscommissie) toe te groeien, waarbij taken en bevoegdheden gedecentraliseerd kunnen worden. De waterbodem kan met de ontwikkelingen binnen het waterbeheer meeliften.

Tabel 5

Uitvoeringsconcept	Toepas- baarheid	Toelichting
overhevelen van taken en bevoegdheden in stedelijk gebied naar lokale overheden (gemeenten)	+	Het regionale waterbeheer wordt al grotendeels uitgevoerd door decentrale overheden. Bij de verdeling van taken en bevoegdheden voor sanering en beheer van stadswateren kan aansluiting gezocht worden bij de verdeling van taken en bevoegdheden voor de landbodems (ISV-structuur met rechtstreekse, programma en project gemeentes). In de praktijk vindt dit ook al plaats via de subsidieregeling voor gemeentelijke baggerplannen, waarin ook de verantwoordelijkheden van gemeente en waterschap worden vastgelegd.
taken en bevoegdheden in landelijk gebied ligt bij de regionale overheden (provincies)	+	In het landelijk gebied heeft het waterschap van oudsher de taak voor het in stand houden van de waterhuishouding. Een regierol voor het waterschap in het landelijk gebied ligt dan ook voor de hand.
Saneringsregime bedrijfslocaties	-	n.v.t.

4.2.3 Financieringsconcepten

De beoordeling van de financieringsconcepten is uitgewerkt in Tabel 6 (strategische concepten) en Tabel 7.

Tabel 6

Strategisch concept	Toepas- baarheid	Toelichting
Aansluiten bij ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek	-	Voor uiterwaarden en wateren met recreatieve functies ligt er een (beperkte) kans om delfstoffenwinners of recreatieschappen te laten meefinancieren. Voor de natte waterbodem geldt over het algemeen dat er naast de overheid geen (grote) belanghebbende partijen zijn.
Wijzigen van budgetverdeling in aansluiting met decentralisatie	+	Dit punt is momenteel nog onderwerp van discussie in het kader van het op te stellen Nationaal Bestuursakkoord Water ⁴ . Eventuele wijzigingen die zich voordoen in taken en bevoegdheden zullen ook van invloed zijn op de financiële structuur. Op basis van de stroomgebiedbenadering (KRW) lijkt een coördinerende rol voor de waterschappen voor de hand te liggen.

Tabel 7

Uitvoeringsconcept	Toepas- baarheid	Toelichting
Mogelijkheid tot medefinanciering door marktpartijen	-	Voor de natte waterbodem geldt over het algemeen dat er naast de overheid geen belanghebbende partijen zijn, die bereid zijn waterbodemsaneringen (mede) te financieren. Dit heeft ertoe geleid dat in de afgelopen jaren over het algemeen het Rijk ook hoofdfinancierder voor waterbodemsaneringen was. Op projectniveau kan naar medefinanciering door marktpartijen worden gezocht.
lagere overheden krijgen budget in kader van ISV	+	Dit is afhankelijk van de afspraken die worden gemaakt binnen het Nationaal Bestuursakkoord Water (zie ook tabel 6).
5-jarige programmafinanciering	+	N.v.t. (kan in een later stadium van het project worden uitgewerkt).
prestatieverantwoordin- g aan het Rijk	+	Dit aspect geldt voor zowel land- als waterbodems.

⁴ In dit akkoord, tussen het kabinet, provincies, waterschappen en gemeenten zullen taakstellende afspraken worden gemaakt over de doelen en maatregelenpakketten die nodig zijn om de waterhuishouding op orde te brengen en te houden, rekening houdend met klimaatsverandering, bodemdaling en verstedelijking, inclusief de financiële dekking.

SAMENVATTENDE CONCLUSIES

In dit bronnenonderzoek is onderzocht of concepten die zijn ontwikkeld in het kader van de BEleidsVERNieuwing bodemsanering (BEVER) voor landbodems kunnen worden overgenomen voor de problematiek van de waterbodems. Dit bronnenonderzoek leidt tot de volgende conclusies.

Met betrekking tot BEVER:

- de knelpunten die destijds de aanleiding vormden om een beleidsvernieuwing voor de landbodem in te zetten, komen grotendeels overeen met de knelpunten die momenteel voor de waterbodems worden ervaren (te duur, te laag tempo waardoor milieudoelstellingen niet worden gerealiseerd en maatschappelijke knelpunten die ontstaan);
- de verontreinigingsproblematiek van de waterbodems wijkt op onderdelen af van de problematiek van de landbodems (kwantiteits- en kwaliteitsaspect);
- de strategische beleidsconcepten van BEVER zijn grotendeels toepasbaar voor de waterbodems: ook voor waterbodems wordt de invulling van een functiegerichte benadering wenselijk geacht. Echter, dit hoeft niet noodzakelijk dezelfde functiegerichte benadering te zijn. Decentralisatie van taken en bevoegdheden worden als een goede stap gezien om te komen tot een effectieve aanpak van de waterbodemproblematiek, dit laat echter onverlet dat voor waterbodems meestal sprake zal zijn van een publiek belang en daarmee overheidszorg noodzakelijk is;
- op het niveau van uitvoeringsconcepten van BEVER ontstaat een gedifferentieerd beeld: enkele concepten zijn (vaak met een aangepaste interpretatie) toepasbaar, andere concepten zijn niet toepasbaar.

Met betrekking tot het water(kwaliteits)beleid:

- vanuit het waterkwaliteitsbeleid worden (indirect) ook kwaliteitseisen gesteld aan de waterbodem. De inspanning die aan de kant van de waterbodems geleverd moet worden om de kwaliteitsdoelstelling voor het oppervlaktewater te realiseren is weliswaar gedefinieerd (bijvoorbeeld een norm als MTR-sediment), maar wordt als zodanig in de praktijk nog niet gehanteerd (er wordt nog veel gebruik gemaakt van de bestaande klasse-indeling voor baggerspecie);
- de Europese Kaderrichtlijn Water zal de komende jaren richting geven aan de organisatie en uitvoering van het waterbeheer in Nederland. Deze ontwikkeling biedt voor de waterbodems een aantal kansen: (1) een stroomgebiedbenadering, waardoor een integrale, gebieds- en functiegerichte benadering mogelijk wordt en (2) decentralisatie van taken en bevoegdheden.

Met betrekking tot overige beleidskaders:

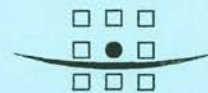
- de uitvoering van de noodzakelijke onderhoudsbaggerwerken en waterbodemsaneringen valt of staat met de beschikbaarheid van voldoende verwerkingscapaciteit voor de vrijkomende baggerspecie. Het actief bodembeheer (milieuhygiënisch verantwoord hergebruik van baggerspecie) vormt een van de belangrijke instrumenten om aan deze voorwaarde te kunnen voldoen.

6

LITERATUURLIJST

- 1) Vierde Nota Waterhuishouding. Regeringsbeslissing. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 1998.
- 2) Onderzoek mogelijkheden nieuw beleid voor verspreiden van onderhoudsspecie op land. Projectverslag. IWACO, juli 2001.
- 3) Beleidsnotitie Actief Bodembeheer Maas (ontwerp). Opgesteld door de provincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directie Limburg, maart 2002.
- 4) Beleidsnotitie Actief Bodembeheer Rijntakken (ontwerp). Opgesteld door de provincies Gelderland, Overijssel en Utrecht en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directie Oost-Nederland, maart 2002.
- 5) Internationale samenwerking binnen het Maas- en Scheldebekken. Omgaan met het verontreinigd sediment van Maas en Schelde. Auteurs: P. Benschop, D. Bogusz, E. Deckere, M. Florus, K.P. Groen, J. Hiver, Y. Libert en D. van Pijkeren. In: tijdschrift Bodem, nummer 6, december 2001.
- 6) Basisdocument Tienjarensценario Waterbodems. Bagger in Beeld. AKWA rapport 01.014, december 2001.
- 7) Worden we Bagger de Baas, Bestuurlijk Advies Tienjarensценario Waterbodems, februari 2002;
- 8) Kabinetsstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering, ministerie van VROM, december 2001
- 9) Projectplan WEVER (tegenwoordig ATHENE), versie 4. RIZA, februari 2002.
- 10) Eindrapport BEVER/UPR; Sdu Uitgevers, september 2000
- 11) Van Trechter naar Zeef, Sdu Uitgevers, oktober 1999
- 12) Normen voor het waterbeheer. Achtergronddocument bij de 4e Nota Waterhuishouding over het omgaan met milieukwaliteitsnormen in het waterbeheer. Commissie Integraal Waterbeheer (CIW), mei 2000.
- 13) Water in Beeld (2001). Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland. CIW-nota, 2001.
- 14) Anders omgaan met water. Waterbeleid in de 21^e eeuw. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 2000.
- 15) Ruimte voor de rivier. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 2000.
- 16) Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020. Ministerie van VROM, december 2000.
- 17) Waterbeleid voor de 21e eeuw. Advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw, augustus 2000.
- 18) Kaderrichtlijn Water. Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. December, 2000.
- 19) De wettelijke regeling waterbodemsanering. Publicatie van het Ministerie van VROM, 1998.
- 20) Het blauwe goud verzilveren. Integraal waterbeheer en het belang van omdenken. Rathenau Instituut, augustus 2000.

A COMPANY OF



ROYAL HASKONING

Bijlage 2 **Gesprekshandleiding en interviews**

Gesprekshandleiding interviews ATHENE

Achtergrond en doelstelling

Als onderdeel van een door Royal Haskoning en TNO-NITG uitgevoerd deelproject van project ATHENE (voorheen WEVER) interviewen we de volgende 3 personen:

- Joop Vegter, TCB
- Wim Munters, VROM
- Mario Cerutti, V&W

In de doelstelling van ATHENE ligt de nadruk sterk op middelen/instrumenten:

ATHENE moet antwoord geven op de vraag hoe de in BEVER ontwikkelde instrumenten ingezet kunnen worden bij het beheren en saneren van waterbodems

Dat is een belangrijk verschil met de doelstelling van dit deelproject, waarin de nadruk ligt op doelstellingen:

Op welke wijze kan voor waterbodems worden uitgegaan van het functiegerichte sanerings- en beheersdoelstellingen als leidend principe (het BEVER-gedachtengoed) en hoe kan dit uitgangspunt worden gekoppeld aan (ecologische) watersysteemdoelstellingen?

De vraag over de doelstellingen gaat feitelijk vooraf aan de vraag over de instrumenten. Ongetwijfeld is het om die reden dat in het projectplan ATHENE staat dat “... het van belang is om snel duidelijkheid te krijgen over de strategische doelstellingen, omdat dit de verdere werkzaamheden binnen ATHENE sterk beïnvloedt. Binnen twee maanden na de start van het project dient er duidelijkheid te zijn of er aanleiding is om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed. Hiervoor is een gedegen analyse noodzakelijk van het algemene waterkwaliteitsbeleid en de Kaderrichtlijn Water.”

De analyse van het nationale en internationale water(bodem)beleid vindt plaats tijdens een bronnenonderzoek. Dat resulteert in een overzicht van:

- * de strategische doelstellingen van het nationale water(bodem)beleid;
- * de strategische doelstellingen van het EU-water(bodem)beleid;
- * de strategische doelstellingen van het nationale landbodembeleid (BEVER).

Dit overzicht vormt de basis voor de interviews, waarmee we beogen om op doelstellingen niveau antwoord te krijgen op de vraag:

of voor waterbodems kan worden uitgegaan van functiegerichte sanerings- en beheersdoelstellingen als leidend principe, tegen de achtergrond van:

- *de andere beleidskaders (nationaal en internationaal waterbeleid);*
- *de andere fysieke context (herverontreiniging, dynamiek, interactie met oppervlaktewater, anaërobe condities, sedimentatie/erosie, etc.);*
- *andere motieven en stakeholders (bijv: ruimtelijke inrichting versus scheepvaart).*

Gespreksindeling

Kennismaken en inleiden (5 min.)

- voorstellen
- wat is het doel van ATHENE, welke partijen zijn erbij betrokken
- wat is de positie, het doel en de aanpak van dit deelproject

Toelichting gesprek (10 min.)

- Wat zijn de belangrijkste BEVER-concepten (zie tabel)
- Wat is het doel van dit gesprek

BEVER voor de landbodem		
Doelstellingen		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Met pakt het gehele geval integraal aan. Dit betekent dat men zich richt op grond, grondwater en bodemlucht, in relatie tot geplande ontwikkeling. 2. Men voldoet aan de gebruikseisen van de bodem door: <ul style="list-style-type: none"> ▪ blootstelling aan verontreinigende stoffen afdoende te voorkomen en ▪ verspreiding van verontreinigende stoffen afdoende tegen te gaan 3. Men bouwt ijkmomenten in om het werkelijke saneringsverloop te toetsen aan het verwachte verloop en indien nodig en mogelijk te kunnen bijsturen 4. Men kiest voor een oplossing die zo min mogelijk zorg voor de bodem vergt 		
Middelen		
<u>Inhoudelijk</u>	<u>Organisatorisch</u>	<u>Financieel</u>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ functiegericht ▪ mobiel/immobiel ▪ bodemgebruikswaarden ▪ afwegingssystematiek ▪ restconcentratie ▪ stabiele eindsituatie ▪ beheer/ isolatie ▪ hergebruik lichtverontreinigde grond ▪ gebiedsgericht afwijken ▪ afwijkingsgrond 1: grootschalige diffuse verontreiniging in specifieke dunne laag ▪ afwijkingsgrond 2: geen urgentie, geen dynamiek: deelsanering mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ruimtelijke dynamiek ▪ bevoegde overheden actief ▪ regierol provincie ▪ landsdekkend beeld en monitoring ▪ toetsende rol VROM ▪ juridische verankering Rijk 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ participatief stelsel ▪ meebetalen belanghebbende ▪ overheid als belanghebbende ▪ segmentering ▪ programmafinanciering ▪ inbedding in Wsv ▪ prestatieverantwoording ▪ sturingsmodel gebiedsgerichte inrichting ▪ bedrijvenregeling

Interview (60 min.)

Halfgestructureerd gesprek over de vraag of voor waterbodems kan worden uitgegaan van functiegerichte sanerings- en beheersdoelstellingen als leidend principe, tegen de achtergrond van:

BEVER → Waterbodemb
Andere beleidskaders
<ul style="list-style-type: none"> - Waterkwaliteitsbeleid <ul style="list-style-type: none"> - Waterbeleid - EU Kader Richtlijn Water <ul style="list-style-type: none"> -
Andere fysieke condities
<ul style="list-style-type: none"> - Herverontreiniging <ul style="list-style-type: none"> - Dynamiek - Interactie met oppervlaktewater <ul style="list-style-type: none"> - Anaërobe condities - Sedimentatie/erosie -
Andere motieven en stakeholders
<ul style="list-style-type: none"> - Scheepvaart - Natuur en landschap <ul style="list-style-type: none"> - Recreatie - Publiek versus privaat belang - Waterhuishouding versus ruimtelijke inrichting <ul style="list-style-type: none"> -

Evaluatie en afsluiting (15 min.)

- Is alles gezegd wat er gezegd moest worden?
- Wat gebeurt er met de resultaten?
- Hoe en wanneer komen we er op terug?

Betreft : Verslag van interview d.d. 15 april 2002
Aan : de heer M.F.A. Cerutti (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)
Van : Martijn van Elswijk (Royal Haskoning), Henk Leenaers (TNO-NITG)
Datum : 23-04-2002

Introductie

Henk Leenaers geeft een korte weergave van de achtergronden en het doel van dit gesprek. In het kader van het project ATHENE wordt als eerste stap een beleidsanalyse uitgevoerd met de vraag of het BEVER-gedachtengoed voldoende aanknopingspunten biedt voor de waterbodembodem. Om hierop een gedegen antwoord te geven, worden verschillende beleidskaders bestudeerd en interviews gehouden om de opinie binnen enkele organisaties te peilen. Dit is het eerste interview voor dit project. Hieronder volgt een beknopte weergave van het gesprek.

Mario Cerutti coördineert het waterbodembodembeleid bij het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en is lid van de ambtelijke stuurgroep waterbodems (STUWABO).

Over BEVER...

De beleidsvernieuwing voor bodemsanering is eigenlijk voortgekomen uit het IBO-onderzoek (Interdepartementaal Beleid Onderzoek). Een van de onderwerpen in dit onderzoek was de bodemsanering, aangedragen door het Ministerie van Financiën. De commissie Blom constateerde dat de bodemsaneringsoperatie stagneerde en bovendien te duur was: totale kosten van 100 miljard. Er waren grote budgetten gereserveerd, maar er werd te weinig uitgegeven. Vervolgens is besloten om de kosten van de bodemsaneringsoperatie met 50% te verlagen door:

- multifunctioneel saneren te verlaten;
- meer bevoegdheden voor gemeenten, minder voor provincie;
- financiering toegankelijker te maken (ook belanghebbenden kunnen meebetalen).

Voor de waterbodembodem waren er diverse motieven om niet mee te gaan in BEVER:

- de aard van de waterbodembodemproblematiek, het gevoerde saneringsbeleid, de financiering en de betrokkenheid van maatschappelijke en publieke partijen wijkt af van de sanering van de bestaande bodemverontreiniging op het land;
- er was geen sprake van stagnatie van ruimtelijke ordeningsactiviteiten zoals bij de landbodembodem het geval was (zoals de VINEX-locaties e.d.). De sanering van verontreinigde waterbodems ging wel langzaam;
- het beleid was minder complex en pragmatisch van aard, bijvoorbeeld op de manier waarop bij waterbodems in de praktijk wordt omgegaan met het begrip multifunctioneel saneren;
- daarnaast steekt de organisatiestructuur en financiering voor waterbodemsanering anders in elkaar. Wél waterschappen, géén bedrijven.

Voor waterbodems werd daarom afgewacht op wat BEVER zou brengen. De bruikbare onderdelen zouden dan voor waterbodems alsnog kunnen worden meegenomen in toekomstige ontwikkelingen. En dat is waar we nu mee bezig zijn.

Voor waterbodems geldt overigens niet dat de sanering hiermee goedkoper moet worden, al zou dat wel meegenomen zijn. Wat wel kan worden bereikt, is dat de huidige gebruikspraktijk van functioneel saneren via ATHENE wordt geaccordeerd.

Doelstellingen: Is BEVER toepasbaar voor waterbodems?

- bij waterbodemsanering spreek je meestal niet over een geval, maar over een kanaal of een deel van het watersysteem;
- sanering is voor waterbodems een nevenactiviteit naast bijvoorbeeld onderhoudsbaggerwerkzaamheden (kwantiteitsaspect);
- het motief om de landbodem te saneren is meestal dat de bodem in de weg ligt *omdat* die verontreinigd is. Bij de waterbodem is het motief dat de bagger in de weg ligt *én* verontreinigd is. Zou de landbodem schoon zijn, dan was het saneringsprobleem opgelost. Is de waterbodem schoon, dan is het nog steeds een probleem, zij het uiteraard kleiner. Het milieuhygiënische motief is eerder een argument om *niet* te saneren, vanwege de kosten. Schone onderhoudsbagger krijgt voorrang;
- wateren hebben geen handelswaarde (niet zomaar overdraagbaar), maar is wel waardevol (voor recreatie, natuur, maar ook economisch). Het Noordzeekanaal is bijvoorbeeld economisch van groot belang;
- het gebruik van functies is complex vanwege de grote onderlinge verwevenheid. Voor een deelstroomgebied bestaat geen unieke functie, maar wel hoofdfuncties en nevenfuncties.

Andere motieven/stakeholders dan voor de landbodem:

- bestaande fricties tussen wet/regelgeving en de praktijk van waterbodemsanering wegnemen (zoals het multifunctioneel saneren versus terugsaneren tot klasse 2) en harmoniseren van wet- en regelgeving;
- de waterbodemproblematiek is jarenlang niet erkend. Het ligt onder water en men had er niet direct last van. Met de huidige snelheid van aanslibbing komt er meer slib bij dan dat we met de bestaande budgetten kunnen opbaggeren;
- functies van het water (scheepvaart, recreatie e.d.) handhaven;
- milieuhygiënische redenen;
- er is sprake van een natuurlijk proces van aanslibbing. Gevolgschade voorkomen (preventieve bescherming);
- bestaande stakeholders (scheepvaartbedrijven e.d.) voelen het probleem nog niet zo sterk. Indirecte effecten zijn de verhoging van havengelden vanwege de baggerkosten en de mindere belading vanwege de verminderde diepgang van waterwegen.

De sanering van een landbodem heeft een duidelijke opbrengst, voor waterbodems komt het vooral ten goede van het maatschappelijk belang. Voor met name gemeenten geldt overigens dat het huidige beleid wel tot problemen (achterstallig onderhoud) heeft geleid. Dit wordt nu aangepakt met de subsidieregeling voor het opstellen van baggerplannen. Mario Cerutti trekt een parallel tussen de subsidieregeling gemeentelijke baggerplannen en de bedrijvenregeling die uit BEVER is voortgekomen. Momenteel wordt gewerkt aan een regeling om de uitvoering van opgestelde baggerplannen aantrekkelijk te maken.

Andere fysieke condities dan bij de landbodem

- belangrijk verschil met de landbodem is dat de verontreiniging via het oppervlaktewater wordt geloosd. Er zit een compartiment tussen;
- mobiel/immobiel is voor waterbodems minder sterk aan de orde. Het concept van mobiel/immobiel is wel vertaalbaar naar de waterbodem als het ander wordt ingevuld, bijvoorbeeld: Gebieden die niet of wel draineren (kwel van ondiep grondwater versus inzijging van oppervlaktewater). Gaat mobiliteit bij de landbodem over stofeigenschappen (metalen versus BTEX), bij de waterbodem gaat het meer om de context (kwel versus infiltratie);
- autonome ontwikkeling (erosie/sedimentatie);

Gezien de andere fysieke condities en het gebruik, heeft de grondgebruiker andere wensen als het gaat om de waterbodem. Voor de landbodem gaat het om (1) niet eeuwig pompen, (2) functiegericht en (3) goedkoop. Voor de waterbodem gaat het meer om (1) voldoende diepgang i.v.m. bevaarbaarheid, (2) andere functies en (3) niet te veel verontreiniging i.v.m. (grond)waterkwaliteit en drinkwaterwinning.

Andere (internationale) beleidskaders dan voor de landbodem

- het waterbeleid staat weer hoog op de politieke agenda;
- de kaderrichtlijn Water heeft geen directe consequenties voor waterbodems. Organisatorisch treedt er een verschuiving op van bodem- naar waterbeheersorganisaties (zoals stroomgebiedbeheerscommissie). Mogelijk dat het onderwerp "waterbodem" kan worden meegenomen in deze nieuwe structuren. Nu zijn rijk en provincie bevoegd gezag; straks stroomgebiedbeheerscommissie?
- Ruimte voor water (RvR): waterbodempromatiek binnen het geval of projectgebied oplossen;
- het beleid van Nederland t.o.v. andere landen is wel van belang en zou verder onderzocht moeten worden;
- mogelijk komen er straks ook Europese normen voor sediment. Het Ministerie van V&W wil dan bijvoorbeeld wel graag het MTR-sediment erin hebben;
- BEVER: er kunnen internationale afspraken komen over de kwaliteit van de leeflaag e.d.

Belangrijk is dat voor het waterbeheer op Europees of internationaal niveau meer afspraken worden gemaakt dan voor bodem. Dit komt ook voort uit de grensoverschrijdende problematiek, de dynamiek van water (overstromingen) en de afwenteling van bijvoorbeeld vervuiling.

Betreft : Verslag van interview d.d. 15 april 2002
Aan : de heer J. Vegter (Technische Commissie Bodembescherming)
Van : Martijn van Elswijk (Royal Haskoning), Henk Leenaers (TNO-NITG)
Datum : 23-04-2002

Introductie

Henk Leenaers geeft een korte weergave van de achtergronden en het doel van dit gesprek. In het kader van het project ATHENE wordt als eerste stap een beleidsanalyse uitgevoerd met de vraag of het BEVER-gedachtengoed voldoende aanknopingspunten biedt voor de waterbodem. Om hierop een gedegen antwoord te geven, worden verschillende beleidskaders bestudeerd en interviews gehouden om de opinie binnen enkele organisaties te peilen. Dit is het tweede interview voor dit project. Hieronder volgt een beknopte weergave van het gesprek.

Joop Vegter licht toe dat de technische commissie bodembescherming (TCB) als intermediair binnen allerlei beleidskaders functioneert en onafhankelijk advies geeft aan (onder meer) het ministerie van VROM. Kijkend naar trends over bodem en ruimtelijke ontwikkeling. Joop Vegter is actief in verschillende internationale netwerken op het gebied van het milieubeleid.

Internationale netwerken/beleidskaders

CARACAS: is inmiddels gestopt en ging voornamelijk over risicobeoordeling bij bodemverontreiniging;

CLARINET: gaat verder waar CARACAS is gestopt.

- doelstelling: het geschikt maken van gebieden voor bepaalde functies of gebruik en de bescherming van het milieu (breed);
- CLARINET richt zich, net als CARACAS ook op risicobeoordeling. Nieuw is het concept van 'risk-based landmanagement'. Grond- en oppervlaktewater worden integraal meegenomen, waterbodems zit hier indirect in;
- op organisatorisch niveau worden gebiedseenheden onderscheiden waarbij beheerders een grotere rol krijgen;
- er is op hoofdlijnen consensus voor 16 landen bereikt. Joop geeft aan dat hierbij nadrukkelijk geen internationale normen of kengetallen zijn onderscheiden, anders was dit nooit gelukt;
- waar BEVER spreekt van beperking van de (eeuwigdurende) nazorg, wordt in internationale kaders gesproken over 'long-term care'. Hiermee wordt in principe wel hetzelfde bedoeld;
- als voorzitter van de stuurgroep is Joop Vegter momenteel druk met het opstellen van het eindrapport.

NICOLE: gaat met name over industriële bodemverontreiniging en internationale afspraken op dit gebied.

Kaderrichtlijn Water:

- Joop vraagt zich af of de waterkwaliteitsdoelstellingen die in de KRW worden genoemd, wel binnen 16 jaar haalbaar zijn, zeker gezien de nalevering van verontreinigingen uit slib;
- Het gaat vooral over grond- en oppervlaktewater en niet over de waterbodem als compartiment;
- Water beheeren is ook grond beheeren. Wat dat betreft kan de KRW ook wel invloed uitoefenen op het bodembeleid;

Over BEVER...

Doelstellingen: Is BEVER toepasbaar voor waterbodems?

- de doelstellingen zijn met een beetje creativiteit zeker over te nemen voor waterbodems. Belangrijk uitgangspunt is dat waterbodem weer bodem kan worden en andersom. Baggeren is in feite niets anders dan nat grondverzet;
- BEVER is vooral gericht op de stedelijke problematiek en bodemverontreiniging met een maatschappelijke functionaliteit of belang;
- de gebruikseisen voor de waterbodem zullen waarschijnlijk gerelateerd worden aan de waterkwaliteitsdoelstellingen;
- de doelstelling van BEVER over ijkmomenten kan je voor waterbodem vertalen als 'monitoren' of voortgang in relatie tot de kwaliteitsontwikkeling;
- nazorg is in feite beheeren ofwel omgaan met de restverontreiniging.

Organisatorische aspecten:

- het waterbodembeheer kan je onderbrengen in de structuur zoals het waterbeheer is georganiseerd. De KRW geeft je al een organisatievorm voor het waterbeheer. Er ligt een belangrijke taak voor de waterschappen, vanwege de van oudsher bestaande geografische en bestuurlijke indeling;
- deze organisatievorm kun je doortrekken naar het grondwaterbeheer en misschien zelfs wel de landbodem erbij. De ondergrond en het grondwater zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, maar verschillen wel qua eigenaar. In het stedelijk gebied lijkt het hem daarom lastig om dit bij het waterschap neer te leggen, maar in het landelijk gebied heeft het waterschap van oudsher al een behoorlijke taak t.a.v. de inrichting van het gebied (RO). Wil je aansluiten bij het BEVER-gedachtengoed, dan ligt het voor de hand om dus ook naar BEVER-Groen (voor het landelijk gebied) te kijken.

Andere motieven/stakeholders dan bij de landbodem

Voor de landbodem gold eerst dat een bodemverontreiniging voornamelijk een milieuprobleem was. In geval van risico's bestond er urgentie = actie. Het multifunctioneel saneren van de bodem leidt tot hoge kosten. Met BEVER is het begrip maatschappelijke urgentie geïntroduceerd. Voortaan kunnen belanghebbenden meebetalen aan het gebruiksklaar maken van de bodem voor een bepaalde functie. De verontreinigde bodem wordt weer meegenomen als handelswaar in het economisch verkeer.

Voor de waterbodem ligt dit anders:

- a) men wil het probleem niet zien;
- b) er bestaat geen duidelijke drijfveer vanuit de ruimtelijke ordening. Zo is bij activiteiten als natuurontwikkeling vaak minder geld beschikbaar om ook een sanering gelijktijdig aan te pakken;

- c) het instandhouden van de waterhuishouding (c.q. openhouden waterwegen) is wel een belangrijk argument, maar dit is in het verleden nooit zo sterk naar buiten gebracht; Misschien is het een idee om in kaart te brengen wat er gebeurt als je dat niet meer doet. Ook in financiële zin. En ook de afweging te maken of het wel zo verstandig is dat we het mogelijk maken dat een supertanker het centrum van Rotterdam kan binnenvaren. Wat hebben we daar als maatschappij eigenlijk voor over? Incl. het milieu- en baggerprobleem;
- d) een waterbodembodem heeft van zichzelf geen directe economische belang, maar wel in relatie tot water en functies die hiertoe behoren. Eisen die aan de waterkwaliteit worden gesteld, kunnen tot functionele gebruikseisen voor de waterbodembodem leiden;
- e) vrijwel alle belanghebbende partijen behoren tot de overheid. Belanghebbende partijen zoals de scheepvaart, havenbedrijven of de binnenvisserij willen misschien wel meebetalen maar zijn vaak niet kapitaalkrchtig en bovendien betalen ze dan mee aan het gemeenschappelijk belang. Er is geen handelswaar zoals bij de landbodembodem;
- f) BEVER wist aan te haken op maatschappelijke processen, voor waterbodembodems is dit lastiger.

NB: Joop Vegter heeft zich ooit afgevraagd waarom je de landbodembodem zou saneren gezien de beperkte hoeveelheden verontreinigde grond: 'Per vrachtwagen bagger naar depot één theelepel grond naar de reiniger'.

Andere fysieke condities dan bij de landbodembodem

De verschillen tussen land- en waterbodembodem zullen wel een rol spelen bij de vertaling van BEVER voor de waterbodembodem, bijvoorbeeld:

- herverontreiniging: terugbrengen tot acceptabel niveau;
- anaërobe condities: zijn feitelijk ook in de landbodembodem aanwezig (ondergrond);
- erosie/sedimentatie: dynamiek is van belang;
- Vegter vergelijkt de waterbodembodem met het grondwater: er is geen sprake van bezit of eigendom, maar wel van doelstellingen (moet zuiver blijven, duurzaam grondwaterbeheer). Doorpratend komen we er achter dat er voor de waterbodembodem geen positieve doelstellingen zijn geformuleerd, alleen negatieve: "het ligt in de weg".

Afsluiting

Ter afsluiting van het gesprek constateert Joop dat het waterbeheer en het bodembeheer naar elkaar toe groeien, zoals land en water de onderlagen vormen in de RO5.

Joop Vegter heeft in het verleden wel eens gesproken over de "slag om het grondwater", met als compromis: kwantiteit ligt bij het ministerie van V&W en kwaliteit ligt bij ministerie van VROM. Hij ziet een competentiestrijd tussen beide departementen. Vanwege die strijd worden verschillen tussen land- en waterbodembodem nog wel eens aangedikt, terwijl dat in de praktijk best meevalt. De belangrijkste parallellen met de waterbodembodem zijn te vinden bij de aanpak van grondwater en grootschalige verontreinigingen in het landelijk gebied.

Betreft : Verslag van interview d.d. 17 april 2002
Aan : de heer W. Munters (VROM)
Van : Martijn van Elswijk (Royal Haskoning), Henk Leenaers (TNO-NITG)
Datum : 23-04-2002

Introductie

Henk Leenaers geeft een korte weergave van de achtergronden en het doel van dit gesprek. In het kader van het project ATHENE wordt als eerste stap een beleidsanalyse uitgevoerd met de vraag of het BEVER-gedachtengoed voldoende aanknopingspunten biedt voor de waterbodem. Om hierop een gedegen antwoord te geven, worden verschillende beleidskaders bestudeerd en interviews gehouden om de opinie binnen enkele organisaties te peilen. Dit is het derde en laatste interview voor dit project.

Wim Munters geeft aan dat hij vanuit zijn positie binnen VROM zich vooral richt op het coördineren van het beleid ten aanzien van het omgaan met verontreinigde grond of bagger (bij activiteiten). Dus niet als de baggerspecie nog als waterbodem aanwezig is. Met die blik zal hij ook dit interview ingaan. Hieronder volgt een beknopte weergave van het gesprek.

Doelstellingen: in welke mate is BEVER toepasbaar voor de waterbodem?

Het omgaan met immobiele verontreinigingen is nu duidelijk anders ingevuld. Dit zal ook voor de waterbodem gelden, wellicht zelfs sterker voor de waterbodem vanwege de accumulatie van verontreinigende stoffen in de waterbodem. Het resultaat van BEVER is in ieder geval dat voortaan niet meer hoeft te worden volstaan met de keus tussen alle verontreiniging wegnemen (multifunctioneel saneren) of als dat te kostbaar is IBC-saneren, maar dat de saneringsoperatie voortaan gericht is op het geschikt maken van de bodem voor de functie of het gebruik van die bodem. Ook voor de waterbodem kunnen BGW's worden toegepast. Wim Munters geeft aan niet voldoende zicht te hebben de beleidsveranderingen tengevolge van BEVER voor mobiele verontreinigingen. Vermoedelijk is het beleid voor dit aspect met BEVER minder veranderd, maar voor waterbodems wellicht ook minder relevant.

Andere fysieke condities dan bij de landbodem

- ten aanzien van de fysieke condities vormt herverontreiniging bij waterbodems een belangrijk aspect. Dit speelt vooral bij de grotere wateren en is van belang voor de termijn waarop een bepaalde kwaliteit kan worden bereikt. Dit zie je terug in het waterkwaliteitsbeleid, waarin sprake is van voortschrijdende normstelling. Hier komt een belangrijk verschil tussen bodem en water naar voren: in het bodembeleid wordt geen voortschrijdende normstelling gehanteerd. Het is belangrijk om dit soort zienswijzen in dit project helder te krijgen; En ook te constateren dat die zijn te verklaren: bodem heeft een lage dynamiek, de verontreiniging blijft liggen; oppervlaktewater heeft een hoge dynamiek, de verontreiniging van vandaag ligt morgen in de Noordzee;
- ook waterbodem vertoont het 'bodemgedrag', denk bijvoorbeeld aan accumulatie van verontreinigingen.

Andere motieven/stakeholders' dan bij de landbodem

- binnen BEVER wordt gebruik gemaakt van het multipliereffect: bij ruimtelijke ontwikkelingen worden maatschappelijke actoren gezocht en gemobiliseerd om mee te betalen. Voor waterbodems vormen maatschappelijke actoren waarschijnlijk een minder relevant aandeel;
- een belangrijk motief voor de waterbodem is het op diepte houden van de vaarwegen. Dit is te vergelijken met het bouwrijp maken van een locatie of het graven van een sleuf voor kabels of riolering. Het verschil zit vooral in het kwantitatieve aspect (bagger zit in de weg) ten opzichte van het kwalitatieve aspect (er is een verontreiniging aangetroffen).

Andere beleidskaders dan bij de landbodem

Wim Munters geeft aan onvoldoende zicht te hebben op het waterbeleid en de internationale kaders zoals de Kaderrichtlijn water.

Relatie met actief bodembeheer

Wim Munters ziet het actief bodembeheer als een buurman van BEVER die naast elkaar bestaan, maar wel belangrijke kenmerken gemeenschappelijk hebben. Actief bodembeheer is ontstaan vanuit de behoefte aan een kader voor het omgaan met niet-ernstig verontreinigde bodem en de daaruit ontgraven grond en BEVER is het nieuwe kader voor ernstig verontreinigde grond (punt- of diffuus). De Kempen is dan ook een voorbeeld van een grootschalige diffuse verontreiniging die met de BEVER-werkwijze wordt aangepakt. De scheidslijn tussen ABB en BEVER ligt wat hem betreft bij de Interventiewaarde: erboven BEVER, eronder ABB. Ze hebben gemeenschappelijk dat het in beide gevallen gaat om het realiseren van een bodemkwaliteit die geschikt is voor de beoogde functie.

Organisatorisch (bevoegdheden)

Als gevolg van de implementatie van BEVER zijn voor de landbodem wijzigingen opgetreden in de bevoegdheden van gemeenten en provincies. Er bestaat nu een grotere zelfstandigheid voor de gemeenten. Dit heeft te maken met de verandering van compartiment-denken tot het beschouwen van ruimtelijke ontwikkelingen in een breder verband.

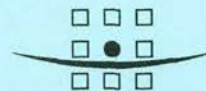
Voor de regionale wateren zou dit kunnen betekenen dat de waterschappen in de toekomst mogelijk ook als bevoegd gezag kunnen gaan optreden. Argument hiervoor is de integrale verantwoordelijkheid van de waterschappen voor de regionale wateren. Martijn van Elswijk geeft aan dat er bij Rijkswaterstaat (maar ook landelijk) een tegengestelde trend is om taken (bevoegd gezag, initiatiefnemer, handhaver) juist meer te scheiden. Wim onderkent deze trend, maar vindt de optie om waterschappen de rol van bevoegd gezag toe te kennen in elk geval verkend zou moeten worden.

Afsluiting:

Wim Munters geeft aan dat "waar mogelijk, de aansluiting op BEVER zo groot mogelijk te laten zijn". Dus geen aparte interventiewaarde voor de waterbodem! Als argumenten daarvoor geeft hij aan dat een aparte interventiewaarde voor de waterbodem alleen zou kunnen gelden voor de natte waterbodem, terwijl dan voor de droge waterbodem (uiterwaarden) de landbodem interventiewaarde zou moeten gelden. Dit leidt tot eindeloze discussies over het vaststellen van een grens tussen droge en natte waterbodem.

Bij verschillen tussen een “natte” en een “droge” interventiewaarde ontstaat bovendien de malle situatie dat uit een niet-ernstig verontreinigde waterbodem toch ernstig verontreinigd bodemmateriaal afkomstig is, wanneer je de baggerspecie (met gehalten tussen IW-land en IW-waterbodem) boven water haalt en op een of andere wijze op land wilt afzetten. Deze discrepanties zijn niet gewenst. De nadelen aan verschillende interventiewaarden zijn groter dan de voordelen

A COMPANY OF



ROYAL HASKONING

Bijlage 3

Verslag workshop

Aanwezig : Marcel Tonkes (RIZA), Pieter de Boer (Bouwdienst), Johan de Jong (DLG/LNV), Gemma van Eijdsen (VROM), Sandra Boekhold (VROM), Else Sneller (RIZA), Frank van Lisum (Prov. Limburg/IPO), Lidwien Willemse (WZE), Ingrid Canter Cremers (WRIJ/UvW), Theo Joosten (RWS-DON), Henk Leenaers (TNO-NITG), Rob Nieuwenhuis (TNO-NITG), Rob Bonte (Royal Haskoning), Martijn van Elswijk (Royal Haskoning).

Afwezig : Piet den Besten (RIZA), Sjoerd Hoornstra (V&W), Marcel Paalman (Prov. Zuid-Holland), Lex Dop (LNV), Joost Verburg (VNG).

Datum : 28-05-2002

Onderwerp : Verslag workshop d.d. 25 april 2002

Programma in het kort:

Introductie/kennismaking

blok 1: motieven en stakeholders

blok 2: fysieke context

blok 3: de beleidskaders

De toelichting op het programma van de workshop is bijgevoegd. De sheets van de presentaties bij de verschillende blokken zijn eveneens aan dit verslag toegevoegd.

Introductie & uitleg van de spelregels

Marcel Tonkes (RIZA) heet iedereen van harte welkom. Fijn dat iedereen op deze korte termijn toch bij deze workshop aanwezig kan zijn. Marcel vertelt dat deze workshop is georganiseerd in het kader van het project "ATHENE" (voorheen ook wel WEVER genoemd). Royal Haskoning en TNO-NITG voeren momenteel in opdracht van het RIZA een beleidsanalyse uit en zullen in dit kader ook deze workshop faciliteren.

Henk Leenaers (TNO-NITG) begint met een toelichting op het project (zie sheets). De beleidsanalyse bestaat uit een bronnenonderzoek, een drietal interviews en een workshop. De resultaten hiervan zullen worden gebruikt voor het op te stellen advies. Centraal staat de vraag of er aanleiding is om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed. Het is de bedoeling om in deze workshop hierover verder door te discussiëren. We doen dit in drie blokken. Aan het einde van de workshop willen we tot een antwoord komen op de vraag of er aanleiding bestaat om af te wijken.

Om er een beetje in te komen volgt er een kort kennismakingspel, waarbij iedereen een woord mag noemen waarvan hij of zij verwacht dat dit vandaag meerdere malen zal worden genoemd. Hieronder volgt een korte opsomming van de woorden die zijn genoemd:

Frisse lucht	Koffie	Programma
Bodem	Kader	Gezamenlijk
Saneringsdoelstelling	Functiegericht	Proces
Een stukje	Integraal	
Duurzaamheid	Actief waterbodembeheer	

Vervolgens legt Rob Bonte (Royal Haskoning) de spelregels voor de workshop uit. Per blok worden er telkens drie groepjes gevormd die op zoek gaan naar de verschillen, overeenkomsten of nieuwe concepten voor het waterbodemsaneringsbeleid.

BLOK 1: motieven en stakeholders

Na de inleiding van blok 1 door Rob Bonte (RH) wordt gediscussieerd over het verschil tussen het BEVER-proces en het project ATHENE. Sandra merkt op dat het niet de bedoeling is om het gehele BEVER-proces opnieuw voor de waterbodems te doen, maar dat ATHENE zich richt op het technisch-inhoudelijke deel van BEVER (project A3). Het voert volgens Sandra te ver om ook de organisatorische en financiële aspecten mee te nemen. Rob Bonte geeft aan dat het wel van belang is om hier naar te kijken. Op deze manier kunnen de verschillen en overeenkomsten tussen land- en waterbodems ook meer inzichtelijk worden gemaakt. Rob Bonte stelt voor om hier nu niet verder op in te gaan. Tijdens de workshop komt dit zeker nog aan de orde.

Plenaire presentaties

Verschillen met BEVER (groep 1)

In onderstaande tabel is weergegeven wat er door de eerste groep op de flip-over is geschreven.

Motieven	Stakeholders
Waterbodems = ook onderhoudsspecie;	Primair overheden
Waterbodems zijn minder zichtbaar en maatschappelijk niet erkend als een groot probleem;	Groot verschil tussen Rijk (uiterwaarden + nat) en regio (nat). Beiden zitten nu in ATHENE (i.t.t. BEVER: stedelijk ingestoken);
Het bodemsaneringsbeleid werd door andere partijen (bijv. projectontwikkelaars) als complex ervaren. Voor de waterbodems was de insteek vanuit de regio meer pragmatisch ("we redden ons wel met bestaand beleid");	Relatief weinig stakeholders waardoor onderlinge concurrentie (zoals bij projectontwikkelaars) en win-win situaties met overige beleidsvelden niet 1-2-3 aan te wijzen zijn.
Hoge verwachtingen van actief bodembeheer (want bestemmingen zijn moeilijk realiseerbaar)	

De motieven voor waterbodems verschillen ten opzichte van BEVER doordat bij waterbodems ook een kwantiteitsprobleem bestaat (het is verontreinigd en ligt in de weg). Doordat waterbodems onder water liggen, merkt men (maatschappij) er weinig van als er niet wordt gebaggerd. Het probleem komt niet voor bij mensen in de tuin of bedrijfsterreinen. Doordat bestemmingen voor baggerspecie moeilijk realiseerbaar zijn, bestaan er hoge verwachtingen van actief bodembeheer. Ten aanzien van de 'stakeholders' (belanghebbenden) blijkt dat het bij waterbodems primair overheden betreft (zowel Rijk als regio). Hierbij wordt opgemerkt dat er ook verschillende bevoegde gezagen en wettelijke regelingen voor de waterbodems zijn.

Overeenkomsten met BEVER (groep 2)

Voor wat betreft de motieven wordt als overeenkomst voor de waterbodems het project BEVER-groen genoemd. BEVER is sterk gericht geweest op het stedelijk gebied. Binnen BEVER-groen is de aandacht gericht op de aanpak van diffuse en grootschalige verontreinigingen in het landelijk gebied.

Het saneringsbeleid voor de waterbodem vertoon op deze punten meer overeenkomsten met het saneringsbeleid dat voor het landelijk gebied momenteel wordt uitgewerkt (BEVER-groen).

Vanuit het oogpunt van de 'stakeholders' zijn de volgende overeenkomsten genoemd:

- maatschappelijke stagnatie;
- wens tot decentralisatie (financieel, bestuur);
- het algemeen kader komt overeen: milieu, kosteneffectief, behoefte aan integrale aanpak;
- pettenprobleem (beleid, uitvoerder, handhaver);
- veel verschillende belangen (indruk: veel complexer, zowel inhoudelijk, bestuurlijk als juridisch);
- behoefte aanpak (punt en diffuse verontreiniging);
- initiatief private middelen (ISV) en delfstoffenindustrie (bijv. Maaswerken);
- VROM is er ook bij.

Algemene indruk is dat er vergelijkbare belangen zijn, ook al zijn de 'stakeholders' primair overheden. Bijvoorbeeld De wens tot decentralisatie binnen het waterbeheer en het pettenprobleem (scheiding van taken en bevoegdheden). In algemene zin is de aanpak ook sterk vergelijkbaar.

Nieuwe ideeën (groep 3)

- watersysteem staat centraal (de waterbodem maakt daar onderdeel van uit);
- eutrofiëringprobleem is belangrijk (is soms groter dan klasse 4 slib);
- afstemming water- en landbodem (ook met depots e.d.);
- Ministerie van V&W en VROM laten fuseren?

Ten aanzien van stakeholders voor de waterbodem worden de volgende partijen c.q. belanghebbenden genoemd:

- ontgronders (zand- en grindwinning);
- natuurbeheerders (misschien een grotere rol bij uitvoering);
- bevoegd gezag (betere afstemming).

In de regionale wateren is eutrofiëring als gevolg van een nutriëntrijke waterbodem vaak een probleem. Dit onderdeel van de waterbodempromatiek is onderbelicht, terwijl het in sommige gevallen een groter probleem vormt dan klasse 4 slib. Daarnaast zou er meer afstemming tussen land- en waterbodem in de regio moeten plaatsvinden. Op deze manier kunnen oplossingen in het gebied zelf worden gevonden.

BLOK 2 : fysieke condities

Het blok wordt ingeleid door Henk Leenaers (TNO-NITG). Dit onderdeel betreft de fysieke context waarop enkele BEVER-concepten zijn gebaseerd (zie sheets presentatie blok 2). Voor de waterbodem zijn zowel verschillen als overeenkomsten te noemen. Aan de deelnemers wordt gevraagd om de fysieke context voor waterbodems uit te werken.

Plenaire presentaties

Verschillen (groep 1):

- dynamiek (o.a. erosie/sedimentatieprocessen);
- risico's: landbodem vooral humaan, waterbodem meestal ecologisch;
- fysiek zijn er meer bestemmingsmogelijkheden voor de waterbodem (heeft ook betrekking op onderhoudsspecie);
- sanering waterbodem minder 'stuurbaar';
- heterogeniteit van de verontreiniging;
- meer verspreiding tijdens uitvoering;
- grensoverschrijdende problematiek.

Bij de plenaire presentatie valt het direct op dat de ene groep verschillen benoemt die door de andere groep juist als overeenkomsten zijn genoemd. Zo wordt de heterogeniteit van verontreiniging als een verschil tussen land- en waterbodem genoemd, maar tegelijkertijd worden bij de landbodem veelal dezelfde verontreinigende stoffen aangetroffen. De dynamiek van een watersysteem wordt als een belangrijk verschil gezien.

Overeenkomsten (groep 2):

- beide betreft grond
- dezelfde (verontreinigende) stoffen;
- grensoverschrijdend qua landen, eigenaren, bevoegd gezag, beheerders;
- punt- als diffuse verontreiniging bestaan bij land- en waterbodem;
- saneren (baggerverzet) wordt gestuurd vanuit economische en ruimtelijke ontwikkelingen (verdieping of verbreding van een vaargeul), niet zozeer vanwege het milieu. Maar het milieu (ecologie) wordt wel als randvoorwaarde genoemd bij uitvoeringsprojecten;
- risico's voor natuur, landbouw, recreatie en wonen zijn vergelijkbaar, mits droog (uiterwaarden, oevers).

In groep 2 wordt het belang aangegeven dat het bij land- en waterbodems in principe om grond gaat. De uiterwaarden vormen hier een goed voorbeeld van. Waar bij landbodems de ruimtelijke ordening als stuwende kracht wordt ervaren, geldt dat voor de waterbodem het baggerverzet (onderhoudswerkzaamheden) als een economische factor kan worden gezien.

Nieuwe ideeën (groep 3)

- focus op risico's in plaats van gehalten;
- watersysteem → water-bodem-systeem: dus echt integraal!
- breder dan chemische kwaliteit (bijvoorbeeld bovengronds gebiedsontwikkeling);
- kijken naar afwenteling in tijd en plaats (duurzame keuzes), zoals bijvoorbeeld grondwatersystemen met of zonder 'strategisch nut' aanwijzen en onderscheid traag/snel reagerende grondwatersystemen);
- waterbodem buiten afvalstoffenregelgeving plaatsen (meer geld + heffing WBM weg);
- landsgrenzen overschrijden: geld beter investeren in België?

Het sturen van saneringen op risico's in plaats van gehalten is geen nieuw idee, maar is door de groep toch aangedragen omdat het nog niet voldoende in het saneringsbeleid tot uitdrukking komt. Daarnaast moet het integrale denken verder gestalte krijgen, waarbij een brede blik nodig is. Niet alleen is afstemming met ruimtelijke ordening noodzakelijk, maar ook het gebiedsgericht beleid (voorkomen van afwenteling) is van belang.

Wat ook wordt voorgesteld is het idee om de waterbodem buiten de afvalstoffenregelgeving te plaatsen. Dit zou een hoop problemen hebben voorkomen en bovendien is er dan meer geld beschikbaar voor de aanpak van de verontreinigde waterbodems. Tot slot wordt nog de optie genoemd om eerst maar eens te investeren in het terugdringen van de emissies uit het buitenland, alvorens in Nederland te beginnen met saneren.

BLOK 3: de beleidskaders

Dit blok wordt ingeleid door Martijn van Elswijk (Royal Haskoning). In dit onderdeel gaat het over de beleidskaders die, naast BEVER, van belang zijn bij het formuleren van nieuw waterbodemsaneringsbeleid. Tijdens de presentatie wordt ingegaan op het (inter)nationale waterbeleid en het waterbodembeleid (zie sheets presentatie blok 3).

Plenaire presentaties

Verschillen (groep 1)

LANDBODEM (BEVER) - WATERBODEM

Bestaand	versus	Toekomst
----------	--------	----------

1. Kaderrichtlijn Water: waterbodems wordt hier nog niet expliciet genoemd. De eisen voor de waterkwaliteit zijn wel strenger;
2. WB 21: Ruimte voor water:
 - totaal andere dynamiek;
 - geen afwenteling (kwantiteit en kwaliteit).
3. kansen voor dynamisch rivierbeheer (rekening houden met autonome ontwikkeling);
4. kernprobleem (beheersbaarheid):
 - grote schaal en afstand van verplaatsing: hiervoor is internationaal beleid nodig;
 - omvang;
 - ook in tijd;
 - kwantiteit blijft maar kwaliteit, hoe lang blijft dit?
5. integraal beleid: nauwelijks ontwikkeld:
 - hoe beleid te maken (5 jaar) voor een extreem dynamische omgeving (vb. Beneden IJssel)?

De Kaderrichtlijn water wordt gezien als een instrument dat in de toekomst een steeds belangrijkere rol zal krijgen. Ook al wordt waterbodems niet specifiek genoemd, de relatie met de waterkwaliteit is wel aanwezig. Voor de beheersbaarheid van de waterbodemproblematiek wordt aangegeven dat internationaal beleid onontbeerlijk is. Belangrijk is om de realiseren dat het kwantiteitsprobleem blijft bestaan.

Verder wordt als aandachtspunt genoemd dat integraal beleid voor de waterbodems complex ligt: hoe kun je beleid ontwikkelen voor een dynamisch stroomgebied?

Overeenkomsten (groep 2)

Binnen de geschetste beleidskaders werden de volgende overeenkomsten genoemd:

1. Wet bodembescherming (Wbb);
2. grensproblemen met afvalstoffenbeleid en regelgeving (ook RO-regelgeving);
3. preventie;
4. risico-denken als kader;
5. functies spelen rol;
6. hergebruikbeleid;
7. landelijk gebied → reconstructie/ILG.

Tijdens de plenaire presentatie kwam groep 2 ook nog met een nieuw concept en een verschil in de beleidskaders.

- nieuw: stadsbagger in ISV opnemen;
- verschil: waterbodembeheer vanuit watersysteendenken, landbodembeheer vanuit bodemsysteem (verschil in sturen op bronnen, functies, etc.).

Nieuwe ideeën (groep 3)

In groep 3 werden de volgende (nieuwe) ideeën gelanceerd:

- kiezen tussen sectoraal (haalbaar/betaalbaar?) of integraal (langduriger/duurzamer?). De discussie nu aangaan;
- van elkaars sector leren (dus leren dat je van een ander kan leren...);
- communicatie tussen de sectoren;
- vaststellen van het gezamenlijk belang van alle betrokkenen;
- aanpak aanpassen aan de schaalgrootte;
- behoefte aan prioriteitsmechanisme of instrumentarium;
- afstemming met ruimtelijke ordening noodzakelijk (bijvoorbeeld in relatie met de hoogwateroverlast);
- in de toelichting bij de presentatie van groep 3 wordt door alle deelnemers erkend dat het gezamenlijk belang als uitgangspunt moet dienen voor de verdere uitwerking van dit project. Daarbij moet voldoende tijd zijn om discussies goed te voeren.



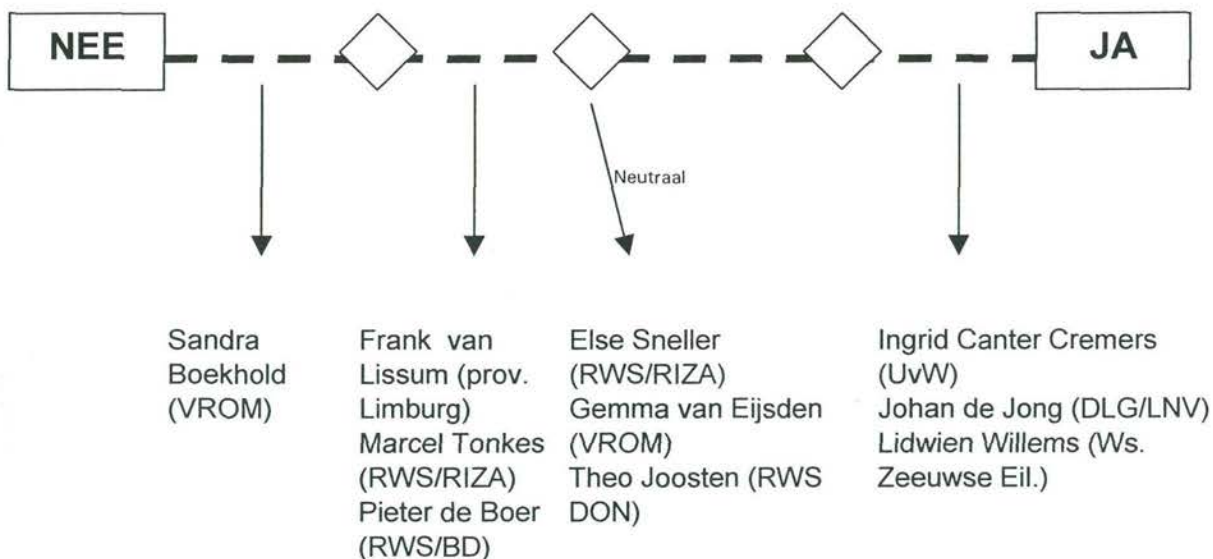
LUNCH

Iedereen wordt even "losgelaten" voor een broodje en een wandeling door Hoog Catherijne...

SPEL: positiebepaling

Bij terugkomst wordt aan de deelnemers gevraagd of zij zich willen positioneren op de vraag of zij, aan het einde van deze workshop, denken dat er reden is om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed. Hiervoor is op de gang een rechte lijn met pionnen neergezet. Aan het ene uiterste bevindt zich een blad met daarop het woord "JA" geschreven en aan de andere kant een blad (A4) met daarop het woord "NEE". De uitslag is als volgt:

Is er aanleiding om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed?



Het spel werd vervolgens opnieuw gespeeld met dezelfde vraag. Het verschil is nu dat er geen pionnen meer staan en dus dat mensen of "JA" of "NEE" moeten stemmen. De uitslag is nu als volgt:

Is er aanleiding om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed?



Uit de positiebepaling blijkt dat het merendeel van de deelnemers neutraal staat ten opzichte van de vraag "is er aanleiding om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed?". Daarnaast is er een kleine groep van regionale overheden die wel aanleiding ziet om af te wijken van het BEVER-gedachtengoed. Het Ministerie van VROM vindt dat er overwegend geen aanleiding is om af te wijken.

Ter afsluiting volgt een laatste sessie waarbij de deelnemers worden gevraagd om gezamenlijk (de ja/nee-stemmers) aan te geven waarom ze voor "JA" hebben gekozen of waarom juist voor "NEE". Daarbij werd uitgegaan van tenminste de volgende drie punten:

- Wat is daarvoor het belangrijkste argument?
- Wat is het alternatief?
- Wat ga je daar zelf aan bijdragen?
- Wanneer is het klaar?
- Wat zijn de risico's?

JA

Als belangrijkste argumenten worden genoemd:

- watersysteembenadering;
- dynamiek;
- sturing → ecologische klassen KRW en sturing kwantiteit via WB21;
- oplossingsrichting;
- weinig kostendragers (financieel draagkrachtigen).

De waterbodem maakt deel uit van het watersysteem. Voor een integrale aanpak van de waterbodempromblematiek is de watersysteembenadering van belang, waarbij rekening wordt gehouden met de dynamiek van het systeem (incl. autonome ontwikkeling). Dit wijkt af ten opzichte van BEVER. Daarnaast kan een belangrijke sturing uitgaan van de (ecologische) kwaliteitsdoelstellingen van de KRW en via WB21.

Bij de toelichting wordt aangegeven dat de toepasbare principes uit BEVER in bestaand beleid verder kunnen worden uitgewerkt. Wanneer is het klaar? Het hoeft niet snel, want met de huidige saneringspraktijk kan men wel uit de voeten. Ten aanzien van het afgeven van vergunningen en de inbedding in wet- en regelgeving is het wel snel nodig, maar er moet wel eerst goed over nagedacht zijn.

Algemene risico's of gevaren zijn:

- a) samen met het bodembeleid willen opvaren;
- b) eigen belangen van partijen.

NEE

Het BEVER-gedachtengoed betreft vooral het functiegericht & kosteneffectief saneren en beheren. Het belangrijkste argument om niet af te wijken van het BEVER-gedachtengoed is dat een integrale aanpak moet worden nagestreefd. Dus niet sterk afwijken van hetgeen voor de landbodems is uitgewerkt. Er is geen alternatief genoemd, maar er is wel aangegeven wat er moet gebeuren en wat de groep er zelf aan gaat doen.

Wat moet er gebeuren?

- vertalen concreet naar waterbodems → vertalen naar vragen voor ATHENE;
- de reikwijdte bepalen (afbakenen);
- consequenties van de (vandaag genoemde) verschillen voor de uitwerking van ATHENE;
- sectoren: leren, communicatie met dezelfde bril;
- grondhouding: indirect/directe problemen;
- wat is het gezamenlijke belang ?!

In deze groep is al nagedacht voor het verdere verloop van het project. De consequenties van de genoemde verschillen zullen in het project ATHENE verder moeten worden uitgewerkt. Daarbij is het ook belangrijk om de reikwijdte voor het project goed vast te stellen. Het leren van elkaars beleidsterreinen wordt ook gezien als een belangrijke factor voor het succesvol uitvoeren van dit project.

Wat kan je zelf doen?

- functiegericht: BGW LNW (contactpersonen: Sandra Boekhold, Else Sneller);
- (hoe) kan je dat vormgeven voor waterbodems;
- grondhouding: positief uitstralen (allen);
- ATHENE goed, maar moet wellicht anders (in het licht van vandaag aanpassen).

Afsluiting en conclusie(s)

Er is veel besproken in deze workshop. Duidelijk is dat het project ATHENE voldoet aan de behoefte die er bestaat om het saneringbeleid voor waterbodems nu vorm te geven en in te bedden in wet- en regelgeving. Het is ook duidelijk dat er verschillende beleidsconcepten bestaan die soms tegengesteld lijken, maar die elkaar ook kunnen aanvullen (bijvoorbeeld de watersysteembenadering versus een functiegerichte aanpak voor een locatie). Hierbij is het van belang dat de verschillende betrokken partijen leren om met dezelfde bril te kijken en te communiceren. Een integrale aanpak lijkt vanzelfsprekend, maar dat moet nog wel worden vormgegeven.



De belangrijkste conclusie is:

“Neem meer tijd voor het ontwikkelen van een gezamenlijke strategie en doelstellingen. Niet te vroeg starten met de uitwerking van dit project”.

Henk Leenaers concludeert dat hij hier eigenlijk weinig aan hoeft toe te voegen. Iedereen kan zich vinden in de hierboven genoemde conclusie. Henk constateert verder dat er een positieve houding van alle betrokkenen is voor dit project. Er is nu de kans om een gezamenlijke aanpak en visie te ontwikkelen op het saneringsbeleid en die mogen we niet voorbij laten gaan (!). In het advies zal dit zeker terugkomen. Henk bedankt nogmaals iedereen en geeft aan dat het verslag zo spoedig mogelijk zal worden rondgestuurd.

