

Saneren is vooruitzien

Onderzoek naar bodemsanering
in de provincie Gelderland

Saneren is vooruitzien

Onderzoek naar bodemsanering
in de provincie Gelderland

Voorwoord

Bodemsanering is een belangrijk onderwerp voor de inwoners van Gelderland en Overijssel. Het inzicht dat dit beleidsterrein vanwege de volksgezondheid van belang is voor de inwoners dateert uit de vorige eeuw. Maar bij de aanvang van het tweede decennium van de nieuwe eeuw ligt er nog steeds een taakstelling om de humane spoedlocaties aan te pakken. Dit zijn de verontreinigde locaties waar sprake is van risico's voor de volksgezondheid. Een belangrijke taak dus die formeel sinds 2006 bij de provincies en enkele grote gemeenten is neergelegd. Bodemsanering is daarmee geen typische uitvoeringstaak meer voor de provincies, maar ook een beleidsterrein waar zij als regisseur het verschil kunnen maken voor de Gelderse en Overijsselse burgers. Weliswaar wordt nog veel beleid en wet- en regelgeving voor bodemsanering door het Rijk bepaald, maar de provincies zijn verantwoordelijk voor het realiseren van een schone provincie.

De titel van het rapport is afgeleid van een bekend spreekwoord. Gezien de taakstelling is saneren een onderdeel van de provinciale regeertaak. Toch is het nuttig om al regerende ook eens om te kijken. Dan mag de aandacht niet ontbreken voor het feit dat er duidelijke keuzes zijn gemaakt, maar dat het niet helder is of de landelijke doelstellingen gehaald worden. Daarbij spelen provincies naast andere overheden een cruciale rol. Het is nu aan de Staten om hierin de benodigde stappen te zetten. De Rekenkamer ziet de besluitvorming hierover met belangstelling tegemoet en zal over de doorwerking van dit onderzoek in haar jaarverslagen rapporteren.

Het onderzoek is uitgevoerd door Oldrik Bulthuis (projectleider) en Nienke van der Beek, onderzoekers van de Rekenkamer. We spreken onze dank uit naar iedereen die hieraan heeft bijgedragen, met name ook naar de medewerkers van beide provincies en we wensen de Staten wijsheid en goede besluitvorming rond dit onderzoek toe.

Hoogachtend,
Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



P. van Dijk
Voorzitter



C. Bruggink
Secretaris-directeur

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel van het rapport bevat de bestuurlijke samenvatting van het onderzoek naar bodemsanering. In dit deel vindt u ook de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten op het onderzoek en het nawoord van de Rekenkamer. Lezers die snel inzicht willen krijgen in de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek kunnen volstaan met het lezen van het eerste deel van het rapport.

In het tweede deel van het rapport worden de bevindingen beschreven. De bevindingen zijn - samen met de van toepassing zijnde norm(en) - samenvattend weergegeven in de grijze kaders aan het begin van elke subparagraaf. De nummering van de paragrafen in het tweede deel van het rapport is voor de leesbaarheid gekoppeld aan de paragraafnummering in het eerste deel van het rapport. Hierdoor kunt u eenvoudig terugvinden op welke bevindingen de conclusies en aanbevelingen uit de bestuurlijke samenvatting zijn gebaseerd.

Tot slot vindt u in de bijlagen achterin het rapport een samenvattend overzicht van de conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties van beide provincies op het onderzoek. Ook hebben we in de bijlagen een toelichting op de onderzoeksmethode, de geraadpleegde bronnen en een lijst met geïnterviewde personen opgenomen. In bijlage 2 vindt u een verklarende woordenlijst en in bijlage 3 het normenkader.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Leeswijzer	5
DEEL 1: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties	9
1. Aanleiding, doel en vraag	11
1.1. Aanleiding	11
1.2. Doel en centrale vraag.....	13
2. Conclusies en aanbevelingen	15
2.1. Hoofdconclusie	15
2.2. Bijdrage keuzes aan realiseren landelijke doelstellingen	19
2.3. Uitvoering van beleid	22
2.4. Zicht op de voortgang van het bodemsaneringsbeleid	24
2.5. Invulling kaderstellende en controlerende rol PS	25
3. Bestuurlijke reactie provincie Gelderland	27
4. Bestuurlijke reactie provincie Overijssel	31
5. Nawoord	33

DEEL 2: Bevindingen	35
1. Inleiding.....	37
1.1. Aanleiding voor het onderzoek.....	37
1.2. Doel en centrale vraag.....	38
1.3. Afbakening	39
1.4. Normenkader	40
2. Bevindingen	41
2.1. Context en kern van het bodemsaneringsbeleid	41
2.2. Dragen de provinciale beleidskeuzes voldoende bij aan het behalen van de landelijke doelstellingen?	45
2.2.1 <i>Beleidskaders</i>	45
2.2.2 <i>Keuzes in het bodemsaneringsbeleid</i>	48
2.2.3 <i>Afstemming met andere beleidsterreinen</i>	57
2.2.4 <i>Afstemming met medeoverheden</i>	59
2.3. Hoe is van beleid naar uitvoering gekomen?	61
2.3.1 <i>Uitvoeringsstrategie en uitvoeringskaders</i>	61
2.3.2 <i>Inzet instrumentarium</i>	66
2.3.3 <i>Financiën</i>	68
2.3.4 <i>Aansluiting op marktdynamiek</i>	73
2.3.5 <i>Toezicht en handhaving en nazorg</i>	79
2.4. Heeft de provincie zicht op de voortgang en het effect van het bodemsaneringsbeleid?	83
2.4.1 <i>Aanwezigheid systematiek voor monitoring en evaluatie</i>	83
2.4.2 <i>Gebruik monitoring- en evaluatiegegevens</i>	84
2.4.3 <i>Inzicht in voortgang en effecten</i>	86
2.5. Hoe hebben Provinciale Staten de kaderstellende en controlerende rol ingevuld?	96
2.5.1 <i>Kaderstelling en controle door PS</i>	96
2.5.2 <i>Informatievoorziening aan PS</i>	100
Bijlage 1: Overzicht conclusies, aanbevelingen en reacties.....	105
Bijlage 2: Verklarende woordenlijst	109
Bijlage 3: Normenkader en onderzoeksmethode	115
Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen	117
Bijlage 5: Overzicht geïnterviewde personen	119

DEEL 1: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties

1. Aanleiding, doel en vraag

In dit eerste deel van het rapport staan de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek centraal. Eerst beschrijven we in hoofdstuk een de aanleiding van het onderzoek, het doel en de centrale vraag. De conclusies en aanbevelingen komen in het tweede hoofdstuk aan bod. In hoofdstuk drie en vier zijn de bestuurlijke reacties van Gedeputeerde Staten van beide provincies opgenomen. Het nawoord van de Rekenkamer vindt u in hoofdstuk vijf.

1.1. Aanleiding

De provincies Gelderland en Overijssel staan als regisseur op het terrein van bodemsanering voor een uitdagende opgave. In de onderstaande figuur ziet u de landelijke doelstellingen voor het opruimen van de milieuerfenis uit het verleden waar beide provincies zich aan gecommitteerd hebben. Bovenaan staat het jaar waarin de doelstellingen gerealiseerd moeten zijn.

2010	2015	2030
<ul style="list-style-type: none">•overzicht gereed hebben van alle humane spoedlocaties	<ul style="list-style-type: none">•alle humane spoedlocaties gesaneerd of beheerst hebben•overzicht gereed hebben van spoedlocaties met risico's voor ecologie en verspreiding•streven naar beheersing van risico's voor ecologie en verspreiding	<ul style="list-style-type: none">•streven naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek

De bovenstaande doelstellingen zijn niet nieuw. Hoewel de formulering van het rijksbeleid en de wet- en regelgeving voor de aanpak van bodemsanering regelmatig zijn gewijzigd, is het opruimen van de milieuerfenis uit het verleden al sinds het eerste Nationale Milieubeleidsplan van 1989 een belangrijke ambitie van de overheid. In tabel 1.1 op de volgende bladzijde is te zien hoe de doelstellingen voor de aanpak van bodemsanering sinds 1989 zijn gewijzigd.

In de periode tussen het Nationaal Milieubeleidplan 4 van 2001 en het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties van 2009 hebben de provincies de regierol voor de bodemsaneringsoperatie gekregen. Deze nieuwe rol is in 2006 juridisch verankerd in de Wet bodembescherming. De provincies hebben daarmee de verantwoordelijkheid gekregen over het opruimen van de milieuerfenis uit het verleden in hun eigen provincie¹.

tabel 1.1 Wijzigingen door de tijd in de landelijke doelstellingen

Doelstelling	NMP 2 (1993)	NMP 3 (1998)	NMP 4 (2001)	Convenant (2009)
Overzicht van het aantal te saneren locaties gereed hebben	-	2005	2005	2010 (humaan) 2015 (ecologie & verspreiding)
Alle locaties met onaanvaardbare risico's gesaneerd of beheerst hebben (urgente of spoedlocaties ²)	2010	2015	2015	2015 (humaan) 2015 (ecologie & verspreiding: streven)
Alle overige ernstige gevallen van bodemsanering gesaneerd of beheerst hebben	2010	2023	2030	2030 (streven)

Binnen het geheel van de landelijke opgave hebben de provincies een aantal belangrijke thema's benoemd als prioriteit, zoals de aanpak van ernstige waterbodemonverontreiniging, voormalige gasfabrieksterreinen en de asbestproblematiek. Vooral het laatste thema vormt voor de provincies een ernstig vraagstuk met een groot maatschappelijk belang. Burgers mogen immers verwachten dat de provincie zorgt voor een veilige en gezonde leefomgeving. Het is daarom zaak voor de provincies om de verontreinigde locaties met risico's voor de volksgezondheid, waaronder de asbestlocaties maar ook andere humane spoedlocaties, zo snel mogelijk onder controle te hebben.

De maatschappelijke relevantie van het thema in combinatie met de doorlooptijd en omvang van de totaalopgave is een belangrijke aanleiding geweest voor het starten van een rekenkameronderzoek naar het thema bodemsanering. Daarnaast heeft de Rekenkamer het beleidsterrein milieu nog niet eerder onderzocht en omdat bodemsanering het duurste onderdeel is van het Nederlandse milieubeleid, was dit tevens de aanleiding om een onderzoek naar bodemsanering uit te voeren.

¹ Met uitzondering van het grondgebied van gemeenten die zelf benoemd zijn als bevoegd gezag bodemsanering. In Gelderland zijn dit de gemeenten Arnhem en Nijmegen en in Overijssel de gemeenten Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle.

² Tot 2006 werd de term 'urgent' gehanteerd voor locaties met onaanvaardbare risico's, vanaf 2006 wordt er gesproken over 'spoedlocaties'.

1.2. Doel en centrale vraag

Het beleidsterrein bodemsanering kenmerkt zich door een uitgebreid kader aan landelijke wet- en regelgeving. Ook stelt het Rijk voor een groot deel de *beleidskaders* vast (waaronder de doelstellingen voor de bodemsaneringsopgave en de definiëring van de termen ‘ernstig’ en ‘spoed’ waarmee wordt bepaald óf en wanneer een locatie moet worden aangepakt). Het landelijk beleid en de wet- en regelgeving zijn in de afgelopen jaren regelmatig gewijzigd, waardoor bodemsanering een dynamisch beleidsterrein vormt. Daarnaast blijkt uit verschillende bronnen dat er spanning bestaat tussen de beschikbare middelen voor bodemsanering en de beleidsdoelen. In het onderzoek hebben we daarom de nadruk gelegd op de keuzes die de provincies maken bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering van de bodemsaneringsopgave. De dynamische context en de structurele spanning tussen doelen en middelen maken het extra van belang dat de provincies heldere keuzes maken waardoor de ambitieuze doelstellingen ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich op deze keuzes en welke leerervaringen daaruit kunnen worden opgedaan voor de beleidsmatige aanpak van de bodemsaneringsopgave tot 2015 en 2030.

Het doel van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Het aanreiken van mogelijke verbeterpunten op het terrein van bodemsanering aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Gelderland en Overijssel

Hoewel voor bodemsanering veel wet- en regelgeving en beleid door het Rijk is opgesteld, beschikt de provincie over een zekere mate van vrijheid voor *de wijze waarop* zij de landelijke doelstellingen wil realiseren. De keuzes die de provincie kan maken, gaan bijvoorbeeld over de wijze waarop de markt bij saneringen betrokken wordt, de samenhang van bodemsanering met andere beleidsvelden, hoe de financiële middelen worden ingezet, hoe monitoring, evaluatie en bijsturing plaatsvinden en de wijze waarop toezicht en handhaving zo adequaat mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Het bodemsaneringsbeleid van de provincies is effectief als de keuzes die de provincies maken op het terrein van bodemsanering voldoende waarborg bieden dat de landelijke doelstellingen volgens afspraak worden gerealiseerd. Of er voldoende waarborg is, dient te blijken uit een goede onderbouwing van de haalbaarheid van de landelijke doelstellingen.

Uit het doel leiden we daarom de volgende centrale vraag af:

Leiden de provinciale keuzes tot effectief bodemsaneringsbeleid en welke leerervaringen kunnen worden opgedaan voor de komende jaren?

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag zijn de onderstaande deelvragen geformuleerd:

1. Dragen de provinciale beleidskeuzes voldoende bij aan het realiseren van de landelijke doelstellingen?
2. Hoe is van beleid naar uitvoering gekomen?
3. Heeft de provincie zicht op de voortgang en het effect van het bodemsaneringsbeleid?
4. Hoe hebben Provinciale Staten de kaderstellende en controlerende rol ingevuld?

In bijlage 2 vindt u een verklarende woordenlijst van de begrippen die in dit rapport worden gebruikt. Een toelichting op het normenkader en de onderzoeksmethode die we hebben toegepast, kunt u vinden in bijlage 3.

2. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vindt u de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Daar waar de conclusies niet gelden voor beide provincies is dit expliciet aangegeven.

2.1. Hoofdconclusie

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: Leiden de provinciale keuzes tot effectief bodemsaneringsbeleid en welke leerervaringen kunnen worden opgedaan voor de komende jaren? Deze vraag wordt in het onderzoek als volgt beantwoord:

1. *De provinciale keuzes hebben bijgedragen aan het realiseren van de prestaties voor de periode 2005-2009*
De provincies Gelderland en Overijssel hebben de strategie en programmering in de periode 2005-2009 helder uitgewerkt en op grond daarvan duidelijke en effectieve keuzes gemaakt voor het realiseren van de prestaties voor de periode 2005-2009.
2. *Het is echter niet helder of de keuzes van de provincie leiden tot het behalen van de landelijke 2015-doelstellingen*
Een sluitende en kwantitatief onderbouwde aanpak van de landelijke doelstellingen tot 2015 (en 2030) ontbreekt vooralsnog. Inzicht in de samenhang tussen het aantal (spoedeisende) locaties, de kosten van saneren en/of beheersen, de beschikbare middelen (waaronder de bijdrage van de markt) en de duur van de bodemsaneringsoperatie is nodig om tussentijds effectief bij te kunnen sturen. Zonder dit inzicht blijft het onzeker of de verontreinigingen uit het verleden en de risico's voor de volksgezondheid van de burgers van Gelderland en Overijssel op tijd worden weggenomen. Er wordt gesproken over spoedlocaties, maar hoe dringend is dat in de praktijk voor de inwoners van de provincie?
3. *Begin 2011 wordt een sluitende aanpak gerealiseerd*
Begin 2011 zijn beide provincies van plan een sluitende aanpak ontwikkeld te hebben, zodat wel helder wordt of het beleid ook op langere termijn effectief is.

1. De keuzes van de provincies Gelderland en Overijssel hebben bijgedragen aan het realiseren van de prestaties voor de periode 2005-2009

De provincies Gelderland en Overijssel hebben veel in het werk gesteld voor het bereiken van de prestaties voor de periode 2005-2009. Hierbij gaat het om prestaties zoals aantal saneringen, aantal onderzoeken, aantal m² verontreinigd oppervlak en aantal bodemsaneringsprestatie-eenheden

(BPE's). De strategie en programmering voor de bodemsaneringsoperatie op korte termijn is helder. Zo zijn de provinciale beleidskaders en uitvoeringsstrategie concreet uitgewerkt op basis van de landelijke beleidskaders en wet- en regelgeving. De saneringslocaties worden allereerst in beeld gebracht, waarna het de bedoeling is om de markt zoveel mogelijk te stimuleren om te saneren. Locaties waar dit niet lukt worden opgenomen in uitvoeringsprogramma's. Aanvullend hierop zetten beide provincies zich in de praktijk actief in voor de aanpak van voor de provincie relevante thema's zoals asbest, verontreinigde waterbodems en voormalige gasfabrieken.

2. Het is echter niet helder of de keuzes van de provincie leiden tot het behalen van de landelijke 2015-doelstellingen

Landelijke doelen en regelgeving geven de kaders aan waarbinnen de provincies moeten werken. Een aantal landelijke ontwikkelingen heeft er mede voor gezorgd dat het bodemsaneringsbeleid in het begin van de periode 2005-2009 weinig focus heeft gehad. Zo waren de landelijke doelen gericht op een groot aantal locaties en zijn de doelen inhoudelijk gewijzigd (van urgente naar spoedlocaties). Bovendien waren de provincies nog bezig met het in beeld brengen van de werkvoorraad. De provincies kunnen niet verantwoordelijk gehouden worden voor landelijke ontwikkelingen, maar beschikken wel over een zekere mate van vrijheid voor *de wijze waarop* zij de landelijke doelstellingen willen realiseren. De provincies hebben in 2006 formeel de regierol gekregen en daarmee ook de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de landelijke doelstellingen.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het niet helder is of de keuzes van de provincie leiden tot het behalen van de landelijke 2015-doelstellingen (de aanpak van de spoedeisende werkvoorraad). Een sluitende en kwantitatief onderbouwde aanpak op langere termijn ontbreekt, waardoor het niet helder is of de inspanningen van de provincie in de periode 2005-2009 effectief zijn geweest voor het realiseren van de landelijke doelstellingen. Zonder een dergelijke aanpak kan moeilijk worden bijgestuurd om de doelen uiteindelijk te behalen. Een sluitende aanpak zou in ieder geval helderheid moeten geven over de samenhang tussen het aantal locaties, de kosten, de financiering en de doorlooptijd van de bodemsaneringsoperatie. Door het relateren van deze variabelen aan elkaar kan inzicht worden verkregen in de haalbaarheid van de doelstellingen in relatie tot het gestelde tijdspad, het beschikbare budget in relatie tot het benodigde budget en de gewenste marktbijdrage in relatie tot de huidige marktbijdrage. Sturing kan vervolgens plaatsvinden door bijvoorbeeld de doelstelling naar achteren te schuiven, door meer geld uit de markt te halen, te kiezen voor een andere saneringswijze (niet saneren, maar beheersen) etc. Op basis hiervan kunnen vervolgens effectieve keuzes worden gemaakt, in eerste instantie voor de 2015-doelstelling en op termijn voor de aanpak tot 2030.

In de periode 2005-2009 was er zoals hierboven gemeld veel onzekerheid in de bodemsaneringsoperatie, maar juist die onzekerheid maakt een sluitende

aanpak nuttig. Alleen met een sluitende aanpak kan immers actief worden (bij)gestuurd om de afgesproken doelen te halen. De sturingsinformatie is ook bruikbaar in de afstemming met het Rijk over de voortgang van de bodemsaneringsoperatie tot 2015 en verder.

De tussentijdse sturing had in de periode 2005-2009 plaats kunnen vinden door GS en door PS. PS hebben de kaderstellende en controlerende rol voor het realiseren van de prestaties in 2005-2009 voldoende ingevuld. Daarbij valt op dat er echter niet of nauwelijks is gekeken naar de vraag of de landelijke doelen zouden worden behaald.

De Rekenkamer constateert dat er al decennia sprake is van de ambitie om de bodemverontreiniging onder controle te krijgen. In 1998 bijvoorbeeld was het al een doelstelling van het Rijk om alle locaties met onaanvaardbare risico's gesaneerd of beheerst hebben (sinds 2006 wordt gesproken over spoedlocaties, daarvoor werden dit urgente locaties genoemd). Het verwondert de Rekenkamer dat het tot nu toe niet duidelijk is geworden of de afgesproken tijdshorizon wel haalbaar is. Ook in andere onderzoeksrapporten is meermaals vastgesteld dat een sluitende aanpak op lange termijn ontbreekt (zoals Algemene Rekenkamer, 2005). Gezien het belang voor de volksgezondheid is dit opvallend. Door de onduidelijkheid over het behalen van de landelijke doelen op lange termijn, blijft het ook onduidelijk wat dit betekent voor de inwoners van de provincie. Levert het niet tijdig behalen van de doelen risico's op voor inwoners van de provincies? Eerst werd er in de beleidskaders gesproken over 'urgente locaties' en vervolgens over 'spoedlocaties', maar hoe dringend is dit voor de inwoners van de provincie?

3. Begin 2011 wordt een sluitende aanpak gerealiseerd

Op dit moment (2010) zijn de provincies bezig om uit te werken hoe de landelijke doelen in 2015 kunnen worden behaald. Eind 2010 is het overzicht van (humane) spoedlocaties in beide provincies gereed, conform de afspraak in het convenant. Dit geeft inzicht in de opgave tot en met 2015. Begin 2011 zijn beide provincies van plan een sluitende aanpak ontwikkeld te hebben voor het saneren en/of beheersen van de humane spoedlocaties, zodat wel helder wordt of het huidige beleid ook op langere termijn effectief is en welke keuzes daarvoor nog gemaakt moeten worden. Een aandachtspunt in dit kader zal ook de prioritering in de aanpak van de humane spoedlocaties zijn. Welke humane spoedlocaties pakt de provincie het eerste op?

Overzicht conclusies

In de onderstaande tabel geven wij een beknopt overzicht van de conclusies per deelvraag.

Deelvraag		Gelderland	Overijssel	Nummer conclusie
1	Bijdrage keuzes aan realiseren landelijke doelstellingen			
	Prestaties 2005-2009	●●●●●	●●●●●	1a
	Landelijke doelen 2015	●●○○○	●●○○○	1b
	Afstemming met andere beleidsterreinen	●●●○○	●●●●●	1c
2	Uitvoering van beleid			
	Uitvoeringsstrategie	●●●●●	●●●●●	2a
	Aansluiting op de markt	●●●○○	●●●○○	2b
	Toezicht op nazorg	●●●○○	●●●○○	2c
3	Zicht op de voortgang van het bodemsaneringsbeleid			
	Zicht op de voortgang van de prestaties 2005-2009	●●●●●	●●●●●	3a
	Zicht op de voortgang van de landelijke doelen 2015	●●○○○	●●●○○	3b
4	Invulling kaderstellende en controlerende rol Provinciale Staten			
	Prestaties 2005-2009	●●●●●	●●●●●	4a
	Landelijke doelen 2015	●●○○○	●●○○○	4b
Legenda: ●●●●● Geen aandachtspunten ●●●●○ ●●●○○ ●●○○○ ●○○○○ ●○○○○ Ernstige aandachtspunten				

In het vervolg van deze bestuurlijke nota werken we de bovenstaande conclusies uit. Indien relevant, hebben we daarbij aanbevelingen geformuleerd. De deelconclusies en aanbevelingen staan aan het begin van elke paragraaf in een samenvattende tabel weergegeven.

2.2. Bijdrage keuzes aan realiseren landelijke doelstellingen

Samenvatting deelconclusies	Aanbevelingen
1a. Heldere keuzes voor het behalen van prestaties voor de periode 2005-2009.	Geen
1b. Het is niet helder of de keuzes van de provincie leiden tot het behalen van de landelijke 2015-doelstellingen.	Voor PS en GS: Stel voor de komende periode een sluitende aanpak op, gericht op de landelijke doelstellingen (in ieder geval de 2015-doelstellingen). De opzet van de scenarioberekeningen zoals uitgevoerd door het RIVM (zie het grijze kader onder conclusie 1b) kunnen hiervoor bruikbaar zijn. Breng daarnaast ook een prioritering aan in de humane spoedlocaties, zodat deze voortvarend kunnen worden aangepakt in de komende periode.
1c. In Gelderland is de afstemming van bodemsaneringsbeleid met andere beleidsterreinen nog niet gerealiseerd.	Voor GS van de provincie Gelderland: Borg de afstemming van bodemsaneringsbeleid met andere beleidsterreinen zo snel mogelijk.

1a. Heldere keuzes voor het behalen van prestaties voor de periode 2005-2009

De provincies Gelderland en Overijssel hebben duidelijke en effectieve keuzes gemaakt in de aanpak van bodemsanering om de afgesproken prestaties te kunnen realiseren. Zo heeft de provincie Overijssel door duidelijke prioriteiten te stellen in de strategie en het uitvoeringsprogramma het beschikbare budget voor bodemsanering in de periode 2005-2009 fors kunnen verhogen waardoor de ambities konden worden gerealiseerd. En de provincie Gelderland heeft er bijvoorbeeld voor gekozen de markt ook te stimuleren met de mogelijkheid van een financiële bijdrage in de vorm van Versnellingsgelden. De gedachte achter de Versnellingsgelden is om ruimtelijke ontwikkelingen waarbij bodemverontreiniging een rol speelt, te stimuleren en daarbij de bodemsanering mee te nemen.

Naast de taak van het begeleiden van de saneringsoperatie door bijvoorbeeld het stimuleren van derden en het uitvoeren van enkele projecten, hebben de provincies ook een belangrijke wettelijke taak in het toezicht en de handhaving bij de uitvoering van saneringsprojecten. De aanpak van toezicht en handhaving is door beide provincies systematisch vormgegeven en wordt systematisch uitgevoerd.

1b. Het is echter niet helder of de keuzes van de provincie leiden tot het behalen van de landelijke 2015-doelstellingen

Het is niet helder of de keuzes van de provincie leiden tot het behalen van de landelijke 2015-doelstellingen. Dit blijkt uit het volgende:

- De provincie Overijssel heeft in de periode 2005-2009 regelmatig zorgen geuit richting het Rijk over de haalbaarheid van de landelijke doelstellingen. Met name de beschikbaarheid aan financiële middelen werd daarbij als knelpunt genoemd. Door aan te geven dat de landelijke doelstellingen gehaald worden mits er voldoende middelen voor beschikbaar zijn, wordt echter nog geen sluitend antwoord gegeven op de vraag of de doelstellingen in 2015 ook daadwerkelijk gerealiseerd zullen zijn. Het ontbreekt voorsnog aan een sluitende onderbouwing van de haalbaarheid van de landelijke doelstellingen in termen van aantal locaties, kosten, financiering en doorlooptijd.
- De provincie Gelderland constateerde regelmatig dat de 2015- en 2030-doelen niet gehaald konden worden, maar de provincie gaf niet aan wat ze ging doen om de doelen wel te halen. Bovendien heeft de provincie de voortgang in relatie tot de landelijke doelen beperkt kwantitatief in beeld gebracht. Er was geen sprake van een sluitende aanpak.

Op hoofdlijnen had een sluitende aanpak in relatie tot de landelijke doelen in beide provincies er bijvoorbeeld als volgt uit kunnen zien:

Scenarioberekeningen

Door het uitvoeren van scenarioberekeningen kan inzicht worden verkregen in de haalbaarheid en sturingsmogelijkheden van de provinciale bodemsaneringsoperatie. Belangrijke hoofdvragen die hiermee beantwoord kunnen worden, zijn:

- Is de doelstelling om in 2015 alle spoedlocaties gesaneerd of beheerst te hebben haalbaar, bij handhaven van het huidige beleid en de huidige uitvoeringspraktijk?
- Idem voor de 2030-doelstelling
- Welke keuzes kunnen gemaakt worden om de doelstellingen wel te halen?

De scenario's kunnen op hoofdlijnen worden berekend aan de hand van vier basisvariabelen:

- aantal locaties
- kosten
- financiering
- doorlooptijd

Daarnaast kunnen andere factoren in het model worden betrokken, zoals de aard en omvang van de sanering, de initiatiefnemer van de sanering en de beschikbare ambtelijke begeleidingscapaciteit.

Door het relateren van deze variabelen aan elkaar kan inzicht worden verkregen in de volgende spanningsvelden:

- de haalbaarheid in relatie tot het gestelde tijdspad
- het beschikbare budget in relatie tot het benodigde budget
- de gewenste marktbijdrage in relatie tot de huidige marktbijdrage

Sturing kan vervolgens plaatsvinden door de variabelen tijd en budget te beïnvloeden. De tijd kan bijvoorbeeld beïnvloed worden door de doelstelling naar achteren te schuiven of prioriteiten te benoemen. En het budget kan beïnvloed worden door meer geld uit de markt te halen of te kiezen voor een andere saneringswijze (niet saneren, maar beheersen).

Bron: RIVM (2005) Scenario's Bodemsaneringsoperatie

Bij het uitwerken van scenarioberekeningen zou het - gezien de onzekerheid in de bodemsaneringsoperatie in de periode 2005-2009 - gegaan zijn om een planning op hoofdlijnen (inzicht in een orde van grootte en geen detailplanning). Bovendien zou de planning uiteraard sterk aan verandering onderhevig zijn geweest door veranderende doelen en veranderende aantallen locaties in de werkvoorraad. Maar juist deze onzekerheid en dynamiek maakt een sluitende aanpak nuttig. Alleen met informatie over de variabelen waar de provincie invloed op heeft, kan immers actief worden (bij)gestuurd om de doelen te halen.

Door de onduidelijkheid over het behalen van de landelijke doelen op lange termijn, was het ook niet duidelijk wat dit betekende voor de inwoners van de provincie. Welke risico's voor de burgers van Gelderland en Overijssel zijn er verbonden aan het wel of niet tijdig realiseren van de landelijke doelstellingen?

1c. In Gelderland is de afstemming van bodemsaneringsbeleid met andere beleidsterreinen nog niet gerealiseerd

Afstemming van bodemsaneringsbeleid met andere beleidsterreinen biedt kansen. Hierdoor krijgt bodemsanering ook aandacht van andere beleidsterreinen en kunnen maatschappelijke vraagstukken gezamenlijk worden aangepakt. Dit kan leiden tot betere of goedkopere oplossingen.

In Overijssel is de afstemming met andere beleidsterreinen reeds geborgd met de vaststelling van de Visie op Ondergrond als integraal onderdeel van de Omgevingsvisie. In Gelderland is de afstemming van bodemsaneringsbeleid met andere beleidsterreinen nog niet gerealiseerd. In Gelderland vond de afstemming tussen bodemsanering en andere thema's voornamelijk plaats binnen programma's zoals het programma Gasfabrieken, ISV en de Versnellingsgelden. In deze programma's wordt bodemsanering gecombineerd met ruimtelijke ontwikkeling. In Gelderland is sprake van een groeiend bewustzijn over het zoeken naar manieren om tot afstemming met andere beleidsterreinen te komen. In het Meerjarenprogramma 2010-2014 wordt gemeld dat er na 2015 geen apart bodemsaneringsbeleid meer moet zijn, maar een bodembeleid waarin de samenhang met andere beleidsvelden is vormgegeven.

2.3. Uitvoering van beleid

Samenvatting deelconclusies	Aanbevelingen
2a. Helder hoe het bodemsaneringsbeleid wordt uitgevoerd.	Geen
2b. De provincies sluiten nauw aan op de dynamiek in de markt, maar geven niet aan hoe groot de bijdrage van de markt moet zijn om de landelijke doelen te behalen.	Voor GS: Maak in het kader van de sluitende aanpak een schatting van de benodigde bijdrage van de markt en geef aan wat de gevolgen en oplossingen zijn als dit niet wordt behaald. Helder is dat de provincie het niet zelf volledig in de hand heeft, hoe groot de bijdrage van de markt uiteindelijk in de praktijk zal zijn. Voor een sluitende aanpak is echter wel een globale inschatting van de bijdrage van de markt noodzakelijk, op basis waarvan tussentijds bijgestuurd kan worden.
2c. Toezicht op nazorg is door de provincies Gelderland en Overijssel pas laat systematisch opgepakt.	Voor GS: Voer het toezicht op de nazorg volgens plan (systematisch) uit en zorg daarbij voor een inhaalslag.

2a. Helder hoe het bodemsaneringsbeleid wordt uitgevoerd

De provincies Gelderland en Overijssel hebben helder uitgewerkt hoe het bodemsaneringsbeleid wordt uitgevoerd. De uitvoeringskaders en uitvoeringsstrategie van beide provincies zijn helder en er is goed zicht op het instrumentarium. Door stimulering en programmering willen de provincies ervoor zorgen dat onderzoek en saneringen plaatsvinden. Om invulling te geven aan de strategie zetten de provincies zowel financiële/stimulerende instrumenten als juridische instrumenten in.

Zo heeft de provincie Overijssel in de periode 2005-2009 een groot aantal overeenkomsten en convenanten afgesloten met gemeenten, waterschappen en derden voor de aanpak van gasfabrieken, asbestlocaties en waterbodems. Voor de aanpak van waterbodems heeft de provincie ook bewust gekozen om buiten de gebaande kaders van de wettelijke financieringssystematiek te denken en autonome middelen hiervoor beschikbaar te stellen. Dit heeft tot gevolg gehad dat ook waterschappen en gemeenten tot een hogere bijdrage zijn gekomen.

Ook de provincie Gelderland zet uiteenlopende instrumenten in. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de hiervoor genoemde Versnellingsgelden en het Programma Gasfabrieken. Door de Versnellingsgelden wordt de markt gestimuleerd met de mogelijkheid van een financiële bijdrage en vanuit het

programma Gasfabrieken wordt subsidie verstrekt aan gemeenten bij de herontwikkeling van gasfabrieksterrein met bodemverontreiniging.

2b. De provincies sluiten nauw aan op de dynamiek in de markt, maar geven niet aan hoe groot de bijdrage van de markt moet zijn om de landelijke doelen te behalen

De provincies sluiten nauw aan op de dynamiek in de markt. De provincies kiezen voor het aanspreken van de veroorzaker van verontreinigingen en voor het stimuleren van een bijdrage uit de markt. Er is tot nu toe vooral sprake van het stimuleren van bedrijven op vrijwillige basis. Het is volgens de provincies vooralsnog niet of nauwelijks nodig geweest het bevelsbeleid in te zetten.

Hoewel de uitvoeringsstrategie van beide provincies erop gericht is zoveel mogelijk geld voor bodemsanering uit de markt te halen, hebben de provincies niet aangegeven hoe hoog deze bijdrage moet zijn om de landelijke doelen te kunnen behalen. Een globale inschatting van de bijdrage van de markt is echter wel noodzakelijk voor het maken van een sluitende aanpak tot 2015 (en 2030). Op basis hiervan kan namelijk geconstateerd worden of de benodigde bijdragen uit de markt ook realistisch zijn voor de provincies. Daarnaast kan tussentijds inzicht worden verkregen in het spanningsveld tussen de gerealiseerde marktbijdrage in relatie tot de benodigde marktbijdrage. Hierdoor kan tijdig bijgestuurd worden, door bijvoorbeeld de doelen bij te stellen, de provinciale bijdrage te verhogen of door de markt meer te stimuleren.

2c. Toezicht op nazorg vindt pas laat systematisch plaats

In de provincies Gelderland en Overijssel wordt al geruime tijd functiegericht gesaneerd. Dit betekent dat er niet altijd 100% wordt gesaneerd, maar dat een deel van de verontreiniging achter blijft. Onder andere om deze reden is het belangrijk dat er goed toezicht op nazorg plaatsvindt. Dit is door de provincies Gelderland en Overijssel echter pas in 2009/2010 systematisch opgepakt. Het toezicht op nazorg vond in de periode daarvoor meer op ad hoc basis plaats. Deze benadering biedt echter onvoldoende waarborg dat risico's met betrekking tot restverontreiniging worden voorkomen. Mensen kunnen bijvoorbeeld niet zomaar door leeflagen en scheidingssystemen heen gaan graven. Op dit moment wordt het toezicht op nazorg door beide provincies wel systematisch vormgegeven. Daarbij zullen zij rekening moeten houden met een mogelijke inhaalslag voor het toezicht op de nazorg van locaties die in de afgelopen jaren zijn gesaneerd of beheerst.

2.4. Zicht op de voortgang van het bodemsaneringsbeleid

Samenvatting deelconclusies	Aanbeveling
3a. Er is inzicht in de voortgang van de prestaties 2005-2009.	Geen
3b. Moeilijk zicht te krijgen of de provincies op koers liggen voor het behalen van de landelijke doelen in 2015.	Voor GS: Laat in de monitoringsgegevens zien wat de voortgang is ten opzichte van de landelijke doelen.

3a. Er is inzicht in de voortgang van de prestaties 2005-2009

De provincies monitoren de voortgang van de bodemsaneringsoperatie jaarlijks volgens de landelijk met het Ministerie van VROM overeengekomen indicatoren en in het kader van de planning & control-cyclus. In de loop van de programmaperiode 2002-2004 is door het Ministerie van VROM aangegeven dat de geleverde prestaties uitgedrukt dienen te worden in bodemsaneringsprestatie-eenheden (BPE's). In dit verband dient de provincie bijvoorbeeld gegevens bij te houden over het aantal saneringen, aantal onderzoeken, aantal m² verontreinigd oppervlak en aantal BPE's. In de rapportages van de provincies richting het Rijk worden de prestaties voor bovenstaande aspecten vermeld. Dit geeft inzicht in de voortgang van de prestaties 2005-2009.

3b. Moeilijk zicht te krijgen of de provincies op koers liggen voor het behalen van de landelijke doelen in 2015

Voor Gelderland geldt dat de monitoringsgegevens meestal niet worden vergeleken met de landelijke doelen. Daarnaast zijn de indicatoren in de beleidsrekening niet elk jaar hetzelfde. Omdat de indicatoren per jaar verschillen, is het moeilijk aan de hand van de beleidsrekeningen inzicht te krijgen in de voortgang van het beleid over meerdere jaren.

In de Overijsselse planning & control-documenten is de voortgang in de aanpak van de spoedeisende werkvoorraad (2015-doelstelling) sinds 2009 in beeld. In de periode daarvoor ontbrak informatie over de landelijke doelstellingen waaruit ook de voortgang in de totale opgave kon worden afgeleid. Sinds de begroting van 2011 is aan de indicator voor de spoedeisende werkvoorraad naast het percentage ook het cumulatieve aantal afgeronde/afgevallen spoedlocaties toegevoegd, waardoor nu ook duidelijk wordt hoeveel spoedlocaties de provincie in de komende jaren nog moet aanpakken. Uit de voortgangsinformatie blijkt echter nog niet of de landelijke doelstelling in 2015 ook daadwerkelijk gehaald zal worden. De indicator is namelijk nog niet gebaseerd op een sluitende aanpak. Zonder dit inzicht blijft het lastig om te bepalen op de provincie op koers ligt. Het aantal en percentage spoedlocaties dat de provincie *moet* aanpakken tot

2015, geeft namelijk nog geen inzicht in het aantal en percentage spoedlocaties dat de provincie ook daadwerkelijk *kan* aanpakken gezien het beschikbare budget en de doorlooptijd.

2.5. Invulling kaderstellende en controlerende rol PS

Samenvatting deelconclusies	Aanbevelingen
4a. PS hebben de kaderstellende en controlerende rol voor de prestaties 2005-2009 voldoende ingevuld.	Geen
4b. Kaderstellende en controlerende rol van PS is niet gericht geweest op het behalen van de landelijke doelen in 2015.	Voor PS: Vraag GS in ieder geval om een sluitende aanpak om de landelijke doelen op lange termijn te halen (zie ook aanbeveling 1b). Voor GS: Laat zien hoe PS (zo nodig) kunnen (bij)sturen om de landelijke doelen van 2015 te behalen.

4a. PS hebben de kaderstellende en controlerende rol voor de prestaties voldoende ingevuld

Bodemsanering is van oudsher een echte uitvoeringstaak van de provincie. Vanaf 2003 is daar verandering in gekomen door de wijziging van de rol van de provincie van uitvoerder naar regisseur. Toch blijkt dat de aanpak van bodemsanering in beide provincies nog steeds in belangrijke mate door Gedeputeerde Staten wordt bepaald. Beide provincies geven over het thema bodemsanering aan dat bodemsaneringsbeleid voornamelijk over de uitvoering van rijksbeleid gaat.

PS hebben de kaderstellende rol tot nu toe ingevuld door bijvoorbeeld provinciale middelen ter beschikking te stellen voor bodemsanering en de controlerende rol door vragen te stellen over de voortgangsinformatie in het kader van de planning en control-cyclus. Voor de prestaties 2005-2009 was deze invulling van de kaderstellende en controlerende rol voldoende. Zo hebben PS bijvoorbeeld vragen gesteld over de aanpak van asbest en aanvullend autonome middelen beschikbaar gesteld voor bepaalde programmaonderdelen, waaronder voor de gasfabrieken in Gelderland en het Olasfa-terrein in Overijssel.

4b. Kaderstellende en controlerende rol van PS is niet gericht geweest op het behalen van de landelijke doelen in 2015

Uit eerdere conclusies is gebleken dat het onvoldoende duidelijk was of de landelijke doelen in 2015 zouden worden behaald en dat de provincie vanuit een sluitende aanpak had kunnen (bij)sturen. Deze sturing had zowel door GS als PS kunnen plaatsvinden. PS hebben bij het invullen van de kaderstellende en controlerende rol tot nu toe niet of nauwelijks gekeken naar de vraag of de landelijke doelen in 2015 kunnen worden behaald. Hier was wel aanleiding toe. Het was immers onzeker of de doelen in 2015 konden worden gerealiseerd door het ontbreken van een sluitende aanpak, het was niet helder of inwoners van de provincie risico liepen en het was moeilijk zicht te krijgen op de voortgang op lange termijn. Concreet hadden PS zich over de volgende onderwerpen op de hoogte kunnen stellen:

- duidelijkheid over de planning en realisatie van de landelijke doelen op lange termijn;
- duidelijkheid over de onderbouwing van de gekozen aanpak en mogelijke alternatieven;
- duidelijkheid over de risico's die burgers nu en in de toekomst lopen en de wijze waarop daarover met burgers gecommuniceerd wordt;
- bijdrage van de uitvoeringsprogramma's aan de realisatie van de landelijke doelen.

3. Bestuurlijke reactie provincie Gelderland

Gedeputeerde Staten



provincie
GELDERLAND

Bezoekadres
Huis der Provincie
Markt 11
6811 CG Arnhem

Postadres
Postbus 9090
6800 GX Arnhem

Rekenkamer Oost-Nederland
T.a.v. de heer C. Bruggink
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE DEVENTER

telefoonnummer (026) 359 91 11
telefaxnummer (026) 359 94 80
e-mailadres post@gelderland.nl
internetsite www.gelderland.nl

datum
24 november 2010

zaaknummer
2010-001492

onderwerp
Reactie op het onderzoek 'Saneren is vooruitzien' van de
Rekenkamer Oost-Nederland

Geachte heer Bruggink,

Ons college heeft met belangstelling kennis genomen van de nota 'Saneren is vooruitzien', een onderzoek naar bodemsanering in de provincie Gelderland. De nota geeft een goed beeld van de bodemsaneringsopgave waar de provincie voor staat en de keuzes die de provincie in de periode 2005-2009 heeft gemaakt om uitvoering te geven aan deze opgave.

Ons college herkent in grote mate de hoofdconclusie waarin wordt geconstateerd dat:

1. de provinciale keuzes hebben bijgedragen aan het realiseren van de prestaties voor de periode 2005-2009;
2. het echter niet helder is of de keuzes van de provincie leiden tot het behalen van de landelijke 2015-doelstellingen;
3. begin 2011 een sluitende aanpak wordt gerealiseerd.

Ook de aanbevelingen die gedaan worden herkennen wij. In een aantal gevallen hebben wij reeds een aanzet tot invulling hiervan gedaan. Wij geven hieronder een toelichting.

De provinciale keuzes hebben bijgedragen aan het realiseren van de prestaties voor de periode 2005-2009

Wij zijn blij met de constatering dat de provincie duidelijke en effectieve keuzes heeft gemaakt voor het behalen van de prestaties voor de periode 2005-2009, dat de uitvoeringskaders en uitvoeringsstrategie van de provincie helder zijn en er goed zicht is op het instrumentarium. Ook is er inzicht in de voortgang van de prestaties die met het Ministerie van VROM voor de periode 2005-2009 zijn afgesproken. Provinciale Staten hebben de kaderstellende rol voor de prestaties 2005-2009 voldoende ingevuld.

U stelt vast dat in Gelderland de afstemming van bodemsaneringsbeleid met andere beleidsterreinen op beleidsniveau nog niet gerealiseerd is. Verbindingen tussen bodemsanering en andere thema's zoals natuurontwikkeling, energie, klimaat en archeologie werden beperkt gemaakt. Wel vindt afstemming met ruimtelijke ontwikkeling plaats binnen uitvoeringsprogramma's, zoals het Programma Gelderse Gasfabrieken, ISV en de Versnellingsgelden Bodemsanering. Uw aanbeveling is om de afstemming van bodemsaneringsbeleid met andere beleidsterreinen zo snel mogelijk te borgen.

inlichtingen bij mw. M.J.A. Gijsen
e-mailadres post@gelderland.nl

telefoonnummer (026) 359 83 55

BNG 's-Gravenhage, rekeningnummer 28.50.10.824
Rabobank, rekeningnummer 14.39.37.529
ING, rekeningnummer 869762
btw-nummer NL001825100.B03

code: 01016896.doc /

IBAN-nummer NL74BNGH0285010824
SWIFT/BIC: BNGHNL2G

Wij zijn het met u eens dat de verbreding van het bodembeleid een gewenste ontwikkeling is en zijn hier de afgelopen jaren ook mee aan de slag gegaan. In het kader van het PMJP 2007-2013 voeren wij, zoals u ook aangeeft, het Activiteitenprogramma Ondergrond uit, dat erop gericht is de knelpunten en kansen van het gebruik van de ondergrond voor een aantal thema's zichtbaar te maken. Naar aanleiding van de ondertekening van het 'Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' in juli 2009 is de doelstelling van integratie van het bodembeleid in andere beleidsvelden inmiddels ook geprogrammeerd in het Meerjarenprogramma Bodem 2010-2014. Wij willen toe naar een diepere borging van het thema bodem in andere beleidsvelden. Onze opgave is een zodanige verbreding van het bodembeleid te bewerkstelligen dat er na 2015 geen apart bodemsaneringsbeleid meer is, maar een bodembeleid waarin de samenhang met andere beleidsvelden is vormgegeven.

U geeft aan dat de aanpak van toezicht en handhaving door de provincie bij saneringsprojecten systematisch is vormgegeven en systematisch wordt uitgevoerd. Wel constateert u dat het toezicht op nazorg pas laat (in 2010) systematisch is opgepakt.

Wij zijn het met u eens dat functiegericht en kosteneffectief saneren, waarbij verontreiniging in de bodem kan achterblijven, vraagt om zorg na de afronding van de sanering. Uw aanbeveling om te zorgen voor een inhaalslag in het toezicht op nazorg bevestigt de door ons ingezette lijn. Al tijdens het onderzoek van de Rekenkamer waren wij gestart met deze inhaalslag. Wij menen dat wij met onze systematiek voor toezicht op nazorg dit onderwerp voortvarend oppakken.

Het is echter niet helder of de keuzes van de provincie leiden tot het behalen van de landelijke 2015-doelstellingen

U geeft aan dat de provincie Gelderland regelmatig constateerde dat de 2015- en 2030-doelen niet gehaald konden worden, maar de provincie gaf niet aan wat ze ging doen om de doelen wel te halen. Ook stelt u dat moeilijk inzicht te krijgen is of de provincie op koers ligt voor het behalen van de landelijke doelen in 2015. De kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten is niet gericht geweest op het behalen van de landelijke doelen in 2015. Een sluitende en kwantitatief onderbouwde aanpak op langere termijn ontbreekt, waardoor het niet helder is of de inspanningen van de provincie in de periode 2005-2009 effectief zijn geweest voor het realiseren van de landelijke doelstellingen. Het uitwerken van scenarioberekeningen zou een handvat (hebben) kunnen bieden voor inzicht in het halen van de doelstellingen en sturing daarop.

Zoals u zelf ook al aangeeft, opereerden wij in de periode 2005-2009 in een context die aan veranderingen onderhevig was. In de loop van de jaren zijn de landelijke doelen herhaaldelijk gewijzigd (doorschuiven van doelen in tijd, inhoudelijke aanpassing van de doelen). Bovendien waren de aantallen locaties waar het om gaat niet helder en is juist in de periode 2005-2009 er alles aan gedaan om deze aantallen concreet te krijgen. Theoretisch klopt het dat scenarioberekeningen wellicht een handvat hadden kunnen bieden voor inzicht in het halen van de doelstellingen en sturing daarop. Wij vragen ons echter af wat de waarde van dergelijke scenarioberekeningen zou zijn geweest, gezien de wijzigende context. Wij denken dat het zinvoller is geweest om energie te steken in het verkrijgen van inzicht in de werkvoorraad. Dat maakt dat we nu (begin 2011) een zinvolle programmering kunnen maken voor de spoedlocaties met humane risico's.

Overigens merken wij op dat sturing op het halen van de landelijke doelstellingen door een andere inzet van de financiële middelen maar beperkt kan zijn. De rijksmiddelen kunnen namelijk niet zomaar overal op ingezet worden. Ze kunnen alleen ingezet worden op saneringen door de provincie. Ze kunnen niet ingezet worden op saneringen door derden, terwijl dat wel de hoofdmoot is van de opgave. Daarnaast is schuiven met budgetten lastig, omdat de middelen in programma's en projecten zijn vastgelegd. Daar liggen beschikkingen en bestuurlijke afspraken onder, waar de provincie aan gehouden is. Ook het zoeken naar creatieve oplossingen door bijvoorbeeld goedkoper te saneren biedt maar beperkt soelaas. Dit kan in het geval van saneringen door provincie. In het geval van saneringen door derden heeft de provincie daar echter geen invloed op.

Daar waar mogelijk heeft de provincie gestuurd op het behalen van de landelijke doelstellingen door financiële maatregelen. U geeft hiervan ook voorbeelden in uw rapport (besluit functiegericht en kosteneffectief saneren, voorfinanciering en Versnellingsgelden Bodemsanering).

De vraag komt naar voren of de provincie haar beleid niet eerder (meer) had kunnen focussen, met name op spoedlocaties met humane risico's. In de loop van de programmaperiode 2005-2009 hebben wij, naar onze mening, daar waar mogelijk focus aangebracht. Wij hebben prioriteit gelegd bij het in beeld brengen van spoedlocaties met humane risico's (ten opzichte van overige spoedlocaties en ernstig verontreinigde locaties) en het aanschrijven van derden gericht op onderzoek en sanering van spoedlocaties met humane risico's (flankerend beleid). Dit is vormgegeven in specifieke projecten met een stevige inzet in menskracht. Onze systematische aanpak van het flankerend beleid valt ook andere bevoegde overheden in het land op. Met onze sterke inzet op het flankerend beleid hebben wij ons gericht op het behalen van de landelijke doelstellingen.

Overigens moet opgemerkt worden dat de provincie niet kan sturen in meldingen door derden (behalve dan door flankerend beleid). Wij voeren de wettelijke taak uit (het nemen van beschikkingen) en daarbij kunnen wij geen voorrang geven aan spoedeisende boven niet spoedeisende gevallen.

Begin 2011 wordt een sluitende aanpak gerealiseerd

Een aantal van uw aanbevelingen is gericht op het opstellen van een sluitende aanpak om de landelijke doelen op lange termijn te halen. In dit kader beveelt u ook aan een prioritering aan te brengen in de humane spoedlocaties en een schatting te maken van de benodigde bijdrage van de markt. Daarnaast zouden de monitoringsgegevens moeten laten zien wat de voortgang is ten opzichte van de landelijke doelen. Aan Provinciale Staten zou aangegeven moeten worden hoe zij (zo nodig) kunnen bijsturen om de landelijke doelen van 2015 te halen.

Wij onderschrijven het nut van een sluitende aanpak om de landelijke doelen te halen. Wij focussen daarbij op de doelstellingen voor 2015. 2030 beschouwen wij als een richtpunt op de horizon. Wij blijven hier aan werken, maar richten ons hierbij niet op een sluitende aanpak. Voor de doelstellingen 2015 gaan wij uit van een programmatische aanpak, waarbij onze eerste prioriteit ligt bij de aanpak van spoedlocaties met humane risico's. Onze inzet is om voortvarend alle spoedlocaties met humane risico's op te pakken. Eind 2015 is daarbij het einddoel en daarop richten wij onze programmering in. De komende jaren gaan wij ook aan de slag met het in beeld brengen van de spoedlocaties met verspreidingsrisico's en ecologische risico's. Zodra wij deze informatie hebben, starten wij ook hiervoor een programmatische aanpak. Een eerste inschatting van de inspanning die de markt moet leveren is mogelijk op het moment dat de totaaloverzichten van de spoedlocaties bekend zijn. Een werkelijk goed beeld van de totale omvang van de kosten is echter pas mogelijk op het moment dat saneringsplannen gereed zijn. Overigens zijn wij van mening dat we niet moeten sturen op de bijdragen in de kosten van derden, maar op het oplossen van de probleemlocaties. Daarom zullen wij sterk blijven inzetten op flankerend beleid. Het overzicht met humane spoedlocaties, dat eind 2010 gereed is, vormt het uitgangspunt voor de voortgangsbewaking op het halen van de landelijke doelstelling 2015. Wij zullen de monitoringsgegevens toespitsen op het halen van de landelijke doelstellingen binnen de mogelijkheden van de systematiek van de beleidsbegroting en rekening. Op deze manier kunnen Provinciale Staten dan over het juiste inzicht beschikken om (zo nodig) te kunnen bijsturen om de landelijke doelen van 2015 te halen. Dit geeft ons ook het inzicht dat we nodig hebben voor de midterm review, die we met het Rijk hebben afgesproken in het kader van het 'Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' eind 2011.

Wij wachten de reactie van Provinciale Staten op uw nota af en zullen afhankelijk daarvan aan hen laten weten welke verdere acties het college wil ondernemen om beter te kunnen vooruitzien en te sturen in het bodembeleid.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Gelderland,



Commissaris
van de Koningin



secretaris

4. Bestuurlijke reactie provincie Overijssel

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 038 425 48 88
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

RABO Zwolle 39 73 41 121

Rekenkamer Oost-Nederland
T.a.v. de heer drs. C.F.M. Bruggink RO
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE DEVENTER

Inlichtingen bij
Mw. C.L. Brunell
Telefoon 038 499 78 03
CL.Brunell@overijssel.nl

Bestuurlijk hoor- en wederhoor Rekenkameronderzoek 'Saneren is vooruitzien'.

Datum
23.11.2010
Kenmerk
2010/0190404
Pagina
1

Geachte heer Bruggink,

Uw brief
Uw kenmerk

Door de Rekenkamer Oost-Nederland is onderzoek verricht naar bodemsanering in de provincies Gelderland en Overijssel. Dit heeft geresulteerd in het door u opgestelde rapport "Saneren is vooruitzien". U vraagt ons te reageren op de in het rapport opgenomen conclusies en aanbevelingen.

In het rapport concludeert u enerzijds dat de provincie Overijssel de strategie en programmering in de periode 2005-2009 helder heeft uitgewerkt en op grond daarvan duidelijke en effectieve keuzes heeft gemaakt voor het realiseren van de prestaties voor de periode 2005-2009. Anderzijds concludeert u dat uit het onderzoek naar voren komt dat een sluitende en kwantitatief onderbouwde aanpak van de landelijke doelstellingen tot 2015 (en 2030) vooralsnog ontbreekt. U acht inzicht in de samenhang tussen het aantal (spoedeisende) locaties, de kosten van saneren en/of beheersen, de beschikbare middelen (waaronder de bijdrage van de markt) en de duur van de bodemsaneringsoperatie nodig om tussentijds effectief bij te kunnen sturen.

Wij hebben kennis genomen van uw conclusies en aanbevelingen, die een heldere en realistische analyse zijn van hoe de provincie Overijssel in de praktijk de bodemverontreinigingsproblematiek oppakt. Hieronder geven wij aan hoe wij uw aanbevelingen in het toekomstige werkproces zullen oppakken, teneinde tussentijds effectief in de bodemsaneringsoperatie te kunnen bijsturen met als doel de landelijke 2015-doelstellingen te behalen.

Onder 1b beveelt u Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten aan voor de komende periode een sluitende aanpak op te stellen die gericht is op het behalen van de landelijke doelstellingen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de scenarioberekeningen van het RIVM. De inventarisatie naar de spoedlocaties is eind dit jaar gereed. Aan de hand van deze locatiegegevens worden nadere berekeningen gemaakt van de te verwachten saneringskosten, de duur van de sanering en de te verwachten mogelijkheden ten aanzien van het halen van geld uit de markt voor de betreffende locaties. Hiermee kan een reëel beeld worden gegeven of de doelstellingen kunnen worden gehaald binnen de afgesproken tijd en met de beschikbare budgetten.

Daarnaast beveelt u aan een prioritering aan te brengen in de humane spoedlocaties, zodat deze voortvarend kunnen worden opgepakt. Gezien het feit dat bij deze locaties mogelijk sprake is van risico's voor de volksgezondheid, achten wij het niet toelaatbaar te prioriteren in de fasering van de aanpak. Wel zal de wijze waarop de humane spoedlocaties worden aangepakt onderling verschillen.

Bijlagen
Datum verzending
24. NOV. 2010

Bestuurlijk hoor- en wederhoor Rekenkameronderzoek Saneren is vooruitzien.

De aanpak is onder andere afhankelijk van het segment (stedelijk gebied, landelijk gebied, bedrijven, particulieren) waarin de locatie zich bevindt en de concrete omstandigheden (onder meer de juridische situatie is in het kader van de Wet bodembescherming van belang) van het geval. Pas indien blijkt dat voor teveel locaties de inzet van provinciale middelen noodzakelijk is en onvoldoende autonome middelen beschikbaar komen vanuit IiO, kan van een financiële prioritering sprake zijn.

Vervolgens beveelt u Gedeputeerde Staten onder 2b aan een schatting te maken van de benodigde bijdrage van de markt en daarbij aan te geven wat de gevolgen en de oplossingen zijn als deze bijdrage niet uit de markt kan worden verkregen. Zoals wij hierboven al hebben aangegeven, maken wij aan de hand van de afgeronde inventarisatie naar de spoedlocaties een berekening, waarvan de benodigde bijdrage uit de markt een onderdeel vormt. Indien te voorzien valt dat de benodigde bijdrage uit de markt beduidend hoger is dan de te verwachten bijdrage, worden de gevolgen hiervan aan Provinciale Staten voorgelegd met een voorstel om de knelpunten op te lossen.

Onder 2c beveelt u aan om het toezicht op de nazorg systematisch uit te voeren en te zorgen voor een inhaalslag. Het toezicht op de nazorg wordt inmiddels projectmatig en systematisch opgepakt. Deze activiteit is in de productbegroting voor 2011 opgenomen. Alle gesaneerde locaties worden binnen drie jaar gecontroleerd op de gebruiksbeperkingen en monitoringsverplichtingen in overeenstemming met de vastgestelde toezichtessenties. Daarna wordt dit toezicht in het regulier toezicht ingebed.

Datum
23.11.2010
Kenmerk
2010/0190404
Pagina
2
Uw brief
Uw kenmerk

Teneinde zicht te krijgen of wij op koers liggen voor het behalen van de landelijke doelstellingen, beveelt u onder punt 3b aan in de monitoringsgegevens te laten zien wat de voortgang is ten opzichte van de landelijke doelen. U bedoelt hiermee niet alleen in aantallen en percentages aan te geven hoeveel locaties de provincie moet aanpakken maar ook hoeveel de provincie kán aanpakken gezien het beschikbare budget en de doorlooptijd. De komende periode worden wij aan de hand van de uitkomst van de eind dit jaar afgeronde inventarisatie berekeningen gemaakt van de te verwachten saneringskosten, de doorlooptijd en de te verwachten mogelijkheden om geld uit de markt te halen. Aan de hand van deze berekeningen zal in de jaarlijkse BBI-cyclus het aantal en percentage spoedlocaties inzichtelijk zijn waarbij een indicatie gegeven wordt of op basis van het beschikbare budget binnen de beschikbare tijd de doelstellingen kunnen worden behaald. Provinciale Staten zijn daarmee in de gelegenheid hierover een gemotiveerde beslissing te nemen.

In het licht van de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten beveelt u Provinciale Staten onder 4b aan om Gedeputeerde Staten te vragen om een sluitende aanpak om de landelijke doelen op lange termijn te halen. Wij zien deze vraag van Provinciale Staten graag tegemoet en kunnen na afronding van de hierboven genoemde berekeningen een sluitende aanpak overleggen. Hierin kunnen wij tevens inzichtelijk maken (eveneens onder 4b door u genoemd) welke middelen te dekken vanuit landelijke budgetten en uit Investeren in Overijssel wij nodig hebben om de landelijke doelen te behalen.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,

secretaris,



5. Nawoord

De Rekenkamer heeft met veel interesse de bestuurlijke reacties van beide Colleges gelezen. Wij zijn verheugd te constateren dat de conclusies en aanbevelingen door het Gelderse College in grote mate herkend worden en dat het Overijsselse College van mening is dat de conclusies en aanbevelingen een heldere en realistische analyse zijn van hoe de provincie Overijssel de bodemverontreinigingsproblematiek in de praktijk oppakt. Hieronder zullen we voor enkele aandachtspunten eerst ingaan op de bestuurlijke reactie van Gelderland en vervolgens op de reactie van Overijssel.

Nawoord op bestuurlijke reactie Gelderland

Het College geeft aan dat het theoretisch klopt dat scenarioberekeningen in de periode 2005-2009 een handvat hadden kunnen bieden voor het inzicht in de haalbaarheid van de doelstellingen en de sturing daarop. GS vragen zich echter wel af wat de waarde hiervan zou zijn geweest gezien de wijzigende context in deze periode. De Rekenkamer is van mening dat juist in tijden van onzekerheid scenarioberekeningen een nuttig hulpmiddel voor effectieve (bij)sturing zijn. Dergelijke berekeningen geven namelijk inzicht in de samenhang tussen de aantallen te saneren locaties, kosten, financiering en doorlooptijd, op grond waarvan onderbouwde keuzes gemaakt kunnen worden voor het realiseren van de doelstellingen. Het is naar de mening van de Rekenkamer ook geen theoretisch instrument, maar juist een praktisch hulpmiddel om doelgericht te werk te gaan en snel in te kunnen springen op wijzigende omstandigheden.

In de bestuurlijke reactie van Gelderland wordt verder aangegeven dat er beperkt sturing mogelijk is op de inzet van de financiële middelen voor bodemsanering. Rijksmiddelen kunnen niet overal op ingezet worden en het schuiven met budgetten, vastgelegd in programma's en projecten, is lastig. De Rekenkamer is van mening dat het van belang is dat de provincie in elk geval haar autonome middelen zodanig inzet dat er voldoende sturing kan worden gegeven aan het tijdig realiseren van de doelstellingen. Daarnaast kan de provincie ook sturen op tijd en kwaliteit bij bodemsaneringen. Bijvoorbeeld door het treffen van beheersmaatregelen bij verontreinigde locaties in plaats van het saneren daarvan of het later realiseren van doelen. De gevolgen van het later behalen van doelen voor de inwoners van de provincie dienen dan wel helder in beeld te worden gebracht.

Nawoord op bestuurlijke reactie Overijssel

De Rekenkamer heeft in de reactie van het Overijsselse College gelezen dat zij het ontoelaatbaar acht te prioriteren in de humane spoedlocaties, omdat er bij deze locaties mogelijk sprake is van risico's voor de volksgezondheid. De Rekenkamer begrijpt dat de provincie alle risico's voor de volksgezondheid direct wil aanpakken. Maar het College geeft ook aan dat indien blijkt dat er onvoldoende autonome middelen beschikbaar zijn voor de aanpak van de humane spoedlocaties, de provincie toch financieel gaat

prioriteren. Om die reden is het dus nog niet zeker of het financieel mogelijk is om alle risico's voor de volksgezondheid direct aan te pakken. Het is zaak om snel inzicht te krijgen in de haalbaarheid van het aanpakken van de humane spoedlocaties.

Tot slot

Beide Colleges onderschrijven het nut van een sluitende aanpak voor het behalen van de landelijke 2015-doelstellingen. Vanuit de rol van Provinciale Staten is het volgens de Rekenkamer van belang om concreet na te gaan of er sprake is van een realistische planning waarbij is gekeken naar aantal locaties, kosten, financiering en doorlooptijd. Daarbij is het voor Provinciale Staten essentieel om de voortgang in de begroting en rekening goed te kunnen volgen.

DEEL 2: Bevindingen

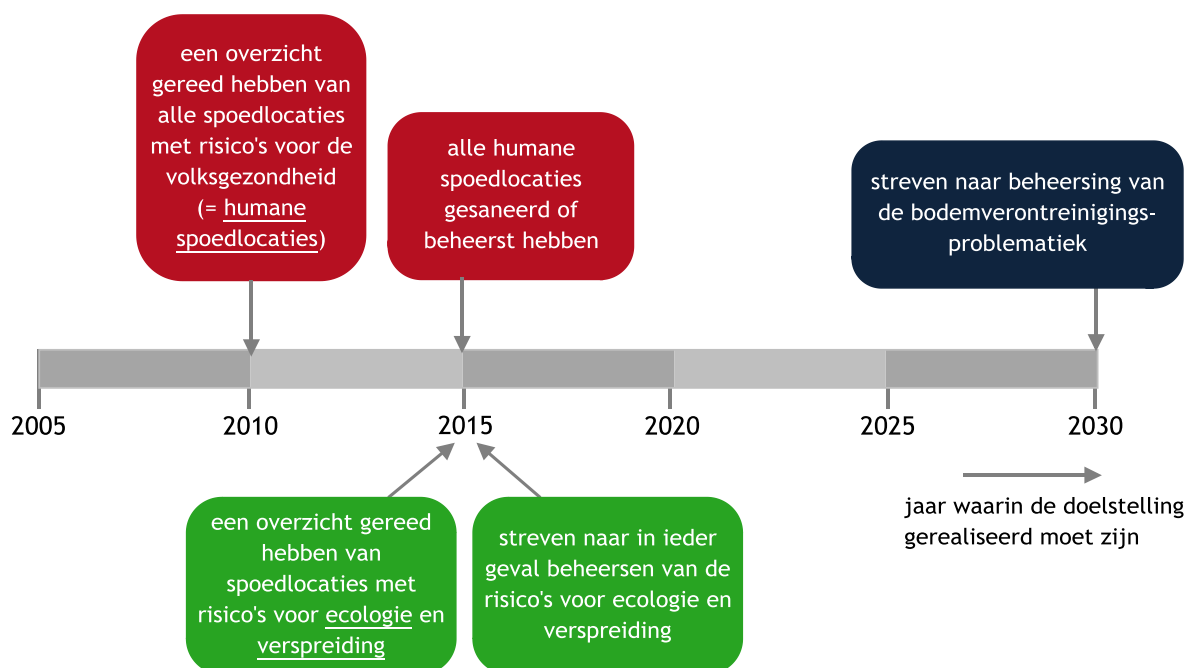
1. Inleiding

In dit tweede deel van het rapport presenteren we de resultaten van het onderzoek. In het eerste hoofdstuk gaan we in op de aanleiding en doelstelling van het onderzoek, de afbakening en wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. De bevindingen staan in het tweede hoofdstuk.

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

De provincie Gelderland staat als regisseur op het terrein van bodemsanering voor een uitdagende opgave. In de onderstaande figuur ziet u de landelijke doelstellingen die de provincie met het Rijk heeft afgesproken te zullen realiseren tot 2030. Op de tijdsbalk is weergegeven in welk jaar de doelstellingen gerealiseerd moeten zijn.

figuur 1.1 Landelijke doelstellingen bodemsanering



Bron: Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (10 juli 2009)

Binnen het geheel van de landelijke opgave heeft de provincie een aantal belangrijke thema's benoemd als prioriteit, zoals de aanpak van ernstige waterbodemverontreiniging, voormalige gasfabrieksterreinen en de asbestproblematiek. Vooral het laatste thema vormt voor de provincie een

ernstig vraagstuk met een groot maatschappelijk belang. Burgers mogen immers verwachten dat de provincie zorgt voor een veilige en gezonde leefomgeving. Het is daarom zaak voor de provincie om de verontreinigde locaties met risico's voor de volksgezondheid, waaronder de asbestlocaties maar ook andere humane spoedlocaties, zo snel mogelijk onder controle te hebben. De maatschappelijke relevantie van het thema in combinatie met de omvang van de opgave is een belangrijke aanleiding geweest voor het starten van een rekenkameronderzoek naar het thema bodemsanering. Daarnaast heeft de Rekenkamer het beleidsterrein milieu nog niet eerder onderzocht en omdat bodemsanering het duurste onderdeel is van het Nederlandse milieubeleid was dit tevens de aanleiding om een onderzoek naar bodemsanering uit te voeren.

In het onderzoek hebben we de nadruk gelegd op de keuzes die de provincie maakt bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering van de bodemsaneringsopgave. Uit verschillende bronnen blijkt namelijk dat er spanning bestaat tussen de beschikbare middelen en de beleidsdoelen. Daarom is het belangrijk dat de provincie heldere keuzes maakt, die het mogelijk maken de beleidsdoelen te behalen. Want hoewel voor bodemsanering veel wet- en regelgeving en beleid door het Rijk is opgesteld, beschikt de provincie over een zekere mate van vrijheid voor *de wijze waarop* zij de doelstellingen wil realiseren.

De keuzes die de provincie kan maken, gaan bijvoorbeeld over de wijze waarop de markt bij saneringen betrokken wordt, de samenhang van bodemsanering met andere beleidsvelden, hoe de financiële middelen worden ingezet, hoe monitoring, evaluatie en bijsturing plaatsvinden en de wijze waarop toezicht en handhaving zo adequaat mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich op deze keuzes en welke leerervaringen daaruit kunnen worden opgedaan voor de beleidsmatige aanpak van de bodemsaneringsopgave in de komende jaren.

1.2. Doel en centrale vraag

Het doel van dit onderzoek is:

Het aanreiken van mogelijke verbeterpunten op het terrein van bodemsanering aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Gelderland en Overijssel.

Uit het doel leiden we de volgende centrale vraag af:

Leiden de provinciale keuzes tot effectief bodemsaneringsbeleid en welke leerervaringen kunnen worden opgedaan voor de komende jaren?

Met effectief bodemsaneringsbeleid bedoelen we dat de keuzes die de provincie maakt op het terrein van bodemsanering voldoende waarborg

bieden dat de landelijke doelstellingen volgens afspraak worden gerealiseerd. Of er voldoende waarborg is, dient te blijken uit een goede onderbouwing van de haalbaarheid van de landelijke doelstellingen. Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag zijn de onderstaande deelvragen geformuleerd:

1. Dragen de provinciale beleidskeuzes voldoende bij aan het behalen van de landelijke doelstellingen?
2. Hoe is van beleid naar uitvoering gekomen?
3. Heeft de provincie zicht op de voortgang en het effect van het bodemsaneringsbeleid?
4. Hoe hebben Provinciale Staten de kaderstellende en controlerende rol ingevuld?

1.3. Afbakening

De afbakening van het onderzoek is als volgt:

- Het onderzoek richt zich in de eerste plaats op de vraag hoe de provincie invulling geeft aan de bodemsaneringsopgave. Centraal staat in hoeverre de door de provincie gemaakte keuzes leiden tot zo effectief mogelijk beleid. Effectiviteit is in dit onderzoek gekoppeld aan de landelijke doelstellingen. De provincie is effectief in haar beleid als deze doelstellingen volgens afspraak worden gerealiseerd en de keuzes die de provincie maakt daaraan een duidelijke bijdrage leveren.
- Waar relevant voor dit beleid zijn ook andere beleidsterreinen meegenomen in de analyse. Hierbij gaat het om de afstemming van bodemsaneringsbeleid met terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling en water.
- Het onderzoek focust op hoe de provincie het bodemsaneringsbeleid regisseert en (intern) heeft georganiseerd. De provincie is als bevoegd gezag in eerste instantie aan zet om te zorgen voor effectief beleid. Er zijn geen signalen naar voren gekomen dat het noodzakelijk is meningen en ervaringen van externe partijen mee te nemen in het onderzoek.

De onderzoeksperiode loopt terug tot 2005, het moment dat de provincie meerjarige prestatieafspraken met het Rijk heeft gemaakt voor de programmaperiode 2005-2009. In deze periode heeft de provincie ook formeel de regierol gekregen.

1.4. Normenkader

De normen waaraan we in dit onderzoek hebben getoetst, zijn tot stand gekomen door het combineren van normen voor goed bestuur (onder andere gericht op de onderbouwing van beleid en transparantie) met de volgende bronnen:

- Wet bodembescherming (Wbb);
- Rijksbeleid, waaronder het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (NMP3) en het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4);
- Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (2009);
- Provinciaal beleid, waaronder de Beleidsnota Bodem 2008; en
- Het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009 en de bijbehorende richtlijn en uitvoeringsprogramma's.

De normen zijn - met de daarbij behorende bevindingen - terug te vinden in de grijze tekstvakken in het volgende hoofdstuk. In bijlage 3 vindt u een totaaloverzicht van de normen. In deze bijlage vindt u ook een toelichting op de onderzoeksmethode die we hebben toegepast.

2. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Achtereenvolgens komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

- Dragen de provinciale beleidskeuzes voldoende bij aan het behalen van de landelijke doelstellingen (paragraaf 2.2.)?
- Hoe is van beleid naar uitvoering gekomen (paragraaf 2.3.)?
- Heeft de provincie zicht op de voortgang van het bodemsaneringsbeleid (paragraaf 2.4.)?
- Hoe hebben Provinciale Staten de kaderstellende en controlerende rol ingevuld (paragraaf 2.5.)?

In de volgende paragraaf volgt echter eerst een korte historie van het bodemsaneringsbeleid in Nederland en de rol die de provincies daarbij innemen. Deze informatie geeft u de benodigde context voor de daaropvolgende paragrafen.

2.1. Context en kern van het bodemsaneringsbeleid

Sinds circa drie decennia is er in Nederland ruime aandacht voor het bodemsaneringsbeleid. Na de ontdekking van het eerste grote geval van bodemverontreiniging in Lekkerkerk (1980) waarbij een woonwijk op vergiftigde grond stond, is een landelijke werkgroep opgestart die zich bezig ging houden met bodemverontreiniging en de sanering daarvan. Het gifschandaal Lekkerkerk had grote effecten op de Nederlandse rechtspraak en de wetgever. De opschudding na de vondst van het gif werd aangegrepen om via een Interimwet Bodemsanering (IBS) de Wet bodembescherming (Wbb) op te stellen. De Wet bodembescherming is in 1987 in werking getreden.

Het toenmalige bodemsaneringsbeleid (in de eerste Nationale Milieubeleidsplannen) ging er, kort weergegeven, vanuit dat een aanpak van een beperkt aantal gevallen van ernstige bodemverontreinigingen nodig was. Een eerste indicatie was dat het ging om 2000 gevallen. Deze locaties zouden door de volledige verwijdering van de verontreiniging (het zogenaamde *multifunctioneel* saneren) schoongemaakt worden. Dit beleid is echter gaandeweg niet realiseerbaar gebleken. Door bodemonderzoek werden steeds meer verontreinigde locaties bekend en kwam in beeld dat naast de typische *puntverontreinigingen* hele gebieden *diffuus* verontreinigd waren. Het ontbrak (ontbreekt) nog aan een volledig landsdekkend beeld van de bodemsaneringsopgave. En ook de saneringskosten bleken vele malen groter dan verwacht en begroot.

Beleidsvernieuwing

Deze ‘tegenvallers’ en stagnatie in de uitvoering van saneringen waren voor het toenmalige kabinet aanleiding om een proces van beleidsvernieuwing op

te starten (BEVER). Er moest een nieuwe systematiek voor bodemsanering komen met een grotere rol voor decentrale overheden en een financieringssysteem waarbij marktpartijen meer gestimuleerd zouden worden bij te dragen aan het verbeteren van de bodemkwaliteit. Volgend op de BEVER zijn in 1998 in het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (NMP3) en in 2001 in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4) nieuwe doelstellingen opgenomen voor bodemsanering. Het aantal te saneren locaties (landsdekkend beeld van de werkvoorraad) moest in 2005 in beeld zijn. Daarnaast is de doelstelling opgenomen dat de locaties met onaanvaardbare risico's in 2015 gesaneerd moesten zijn en de overige locaties in 2023 (NMP3) respectievelijk 2030 (NMP4). Deze doelstellingen hebben overigens alleen betrekking op bodemverontreinigingen die vóór 1987 zijn veroorzaakt, dus voor het jaar waarop de Wet bodembescherming in werking is getreden. Voor de bodemverontreinigingen die na 1987 zijn veroorzaakt, geldt de zorgplicht. Deze moeten direct aangepakt worden.

Bodemsanering in breder kader

In 2003 is de Beleidsbrief Bodem opgesteld waarin bodemsanering in een breder kader is geplaatst, van bodemsanering sec naar meer integratie met andere beleidsvelden, zoals water, landbouw, natuur en ruimtelijke ordening. In de Beleidsbrief is tevens de nieuwe manier van saneren opgenomen: *functiegericht* en *kosteneffectief* (in plaats van multifunctioneel). Het uitgangspunt daarbij is dat de nieuwe bestemming van een locatie centraal staat. Welke functie krijgt de locatie? En welke kwaliteit van de bodem is daarvoor nodig?

Per 1 januari 2006 is de Wet bodembescherming gewijzigd. Hiermee zijn de landelijke doelstellingen en de functiegerichte aanpak van bodemsanering juridisch verankerd. Daarnaast is ook vastgelegd wanneer er met spoed gesaneerd moet worden, dus welke locaties voor 2015 aangepakt moeten worden. Verder is in de wet een nieuw financieel hoofdstuk opgenomen waarin de programmafinanciering is geregeld. Dit is de wettelijke grondslag voor de meerjarige prestatieafspraken die tussen onder meer de provincies Gelderland en Overijssel en het Rijk zijn gemaakt. De provincies hebben hiervoor een Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009 opgesteld op basis waarvan de rijksbudgetten zijn toegekend.

Nadruk op risico's voor de volksgezondheid

In de Decemberbrief van 2007 heeft de Minister vervolgens in aanvulling op de landelijke doelstellingen aangegeven dat in 2010 duidelijk moet zijn welke locaties vanwege risico's voor de volksgezondheid met spoed moeten worden aangepakt. Deze nieuwe doelstelling voor het in beeld brengen van de spoedlocaties met humane risico's is vervolgens in 2009 bekrachtigd in het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties. Dit convenant is op 10 juli 2009 ondertekend door het Rijk, IPO, VNG en UVW. Met het convenant zijn vier belangrijke zaken in gang gezet:

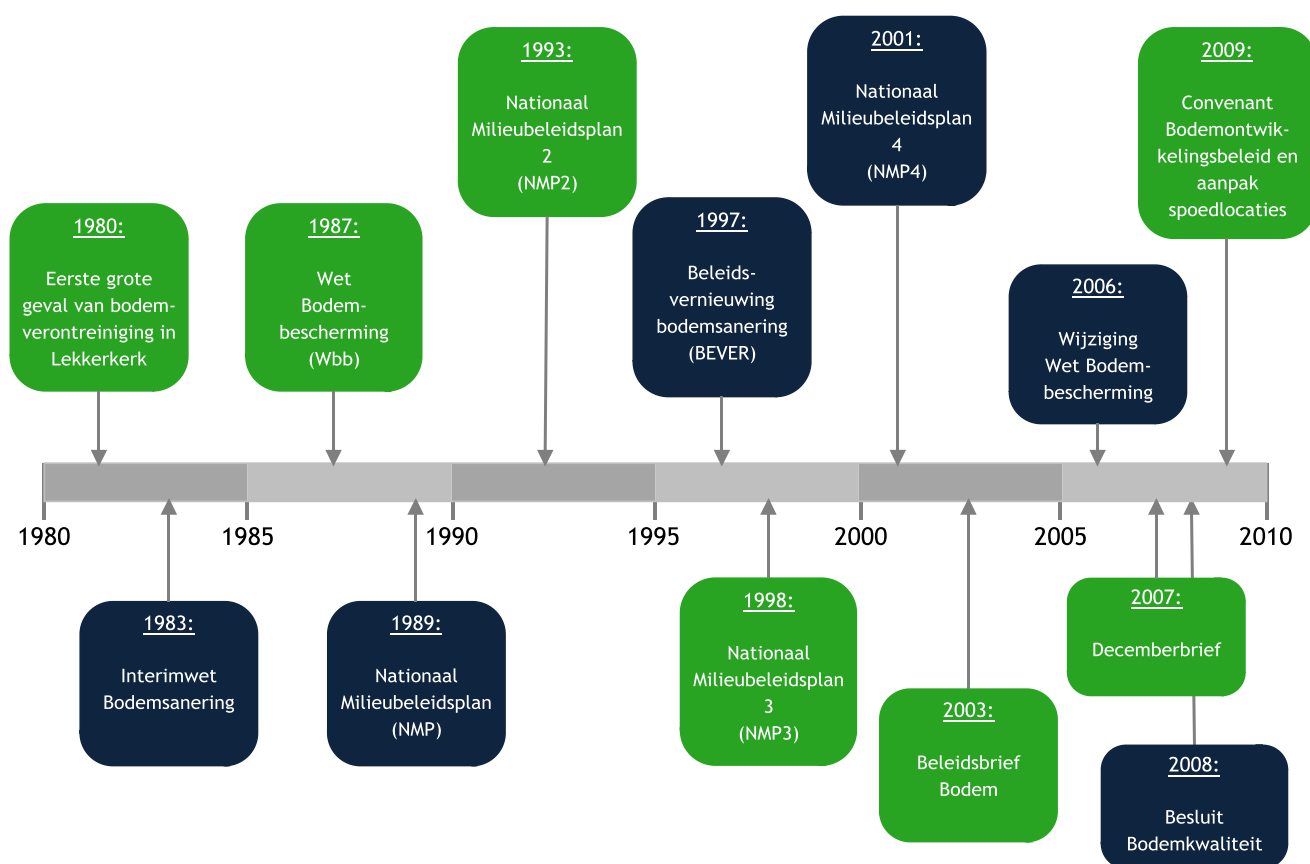
1. verdere decentralisatie van de uitvoering naar provincies, gemeenten en waterschappen;
2. het verbreden van het bodembeleid naar een duurzaam gebruik van de ondergrond;

3. het ontwikkelen van een zogeheten gebiedsgerichte beheer benadering;
4. het versnellen van de aanpak van saneringslocaties met risico's voor de volksgezondheid.

Samenvattend

In de onderstaande figuur staan de belangrijkste landelijke beleidsdocumenten en wet- en regelgeving voor bodemsanering op een tijdlijn weergegeven.

figuur 2.1 Overzicht van het landelijk beleid en wet- en regelgeving voor bodemsanering op hoofdlijnen



De landelijke doelstellingen voor het herstellen van de ernstig verontreinigde locaties die vóór 1987 zijn ontstaan, zijn in de bovenstaande opeenvolging van beleidsdocumenten een aantal keer vooruitgeschoven in de tijd. Ook wordt er sinds de Beleidsbrief Bodem van 2003 niet meer gesproken over verontreinigingen die *urgent* gesaneerd moeten worden maar over *spoedlocaties*. In tabel 2.1 op de volgende bladzijde hebben we de verschuivende eindtermijnen van de doelstellingen in beeld gebracht. In de tabel is per beleidsdocument aangegeven welke eindtermijn is genoemd voor de landelijke doelstellingen.

tabel 2.1 Verschuivingen in tijdschikhorizon van de landelijke beleidsdoelstellingen

Doelstelling	NMP 2 (1993)	NMP 3 (1998)	NMP 4 (2001)	Convenant (2009)
Overzicht van het aantal te saneren locaties gereed hebben	-	2005	2005	2010 (humaan) 2015 (ecologie & verspreiding)
Alle locaties met onaanvaardbare risico's gesaneerd of beheerst hebben (urgente of spoedlocaties ³)	2010	2015	2015	2015 (humaan) 2015 (ecologie & verspreiding: streven)
Alle overige ernstige gevallen van bodemsanering gesaneerd of beheerst hebben	2010	2023	2030	2030 (streven)

Rol van de provincie: van uitvoerder naar regisseur

Naast de wijzigingen in de landelijke doelstellingen is in de afgelopen jaren ook de rol van de provincie op het terrein van bodemsanering veranderd: van uitvoerder naar regisseur. Deze nieuwe rol is in 2006 juridisch verankerd in de Wet bodembescherming, maar al eerder ingezet vanuit de BEVER en de Beleidsbrief Bodem 2003. De provincie Gelderland is op grond van de Wet bodembescherming benoemd als bevoegd gezag voor bodemsanering in de gehele provincie, met uitzondering van de gemeenten Nijmegen en Arnhem. Deze gemeenten zijn namelijk zelf bevoegd gezag en daarmee verantwoordelijk voor de aanpak van de werkvoorraad en de spoedlocaties binnen hun gemeentelijk grondgebied. Zij ontvangen daarvoor rechtstreeks budget vanuit het Rijk, vandaar dat deze gemeenten ook wel rechtstreekse gemeenten worden genoemd.

De wettelijke taken van de provincie zijn onder andere:

- het toetsen en beschikken van meldingen;
- toezicht en handhaving op saneringen die uitgevoerd worden;
- het verdelen van de voor bodemsanering beschikbare rijksbudgetten (voor het deel van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing dat bestemd is voor bodemverontreiniging op woningbouwlocaties) over de gemeenten die niet zelf bevoegd gezag zijn (de niet-rechtstreekse gemeenten);
- het stimuleren (bijvoorbeeld door subsidieverstrekking of het waar nodig dwingen) van derden om verontreinigde locaties aan te pakken;
- het in beeld brengen, actueel houden en aanpakken van de werkvoorraad (programmeren en uitvoeren); en
- saneringen door de provincie bij vangnetgevallen.

De provincie Gelderland is daarnaast als regisseur verantwoordelijk voor een goede afstemming van het beleid met de Gelderse gemeenten, het uitwisselen van bodeminformatie en het bevorderen van de communicatie tussen de verschillende betrokken partijen.

De invulling van de regierol van de provincie met de bovengenoemde taken is erop gericht de landelijke doelstellingen te realiseren. Overigens is de

³ Tot 2006 werd de term 'urgent' gehanteerd voor locaties met onaanvaardbare risico's, vanaf 2006 wordt er gesproken over 'spoedlocaties'.

provincie per 1 januari 2010 geen bevoegd gezag meer voor de sanering van waterbodems. Door de inwerkingtreding van de Waterwet op 22 december 2009 zijn Rijkswaterstaat en de waterschappen verantwoordelijk geworden voor het saneren van waterbodems. Alleen voor waterbodemsverontreinigingen die vóór 22 december 2009 al als ernstig en spoedeisend zijn beschikt, blijft de provincie bevoegd gezag.

2.2. Dragen de provinciale beleidskeuzes voldoende bij aan het behalen van de landelijke doelstellingen?

2.2.1 Beleidskaders

Norm: de provincie beschikt over een duidelijk beleidskader

Norm: de landelijke doelstellingen zijn duidelijk en afrekenbaar opgenomen in het provinciale beleid

Bevindingen Rekenkamer

Het bodemsaneringsbeleid van de provincie Gelderland is in verschillende documenten opgenomen. De belangrijkste beleidskaders voor het bodemsaneringsbeleid worden gevormd door het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4, landelijk) en het provinciale Gelders Milieuplan 3 (GMP3), het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009 en 2010-2014 (MJP-Wbb) en de uitvoeringsprogramma's.

De doelstellingen van het bodemsaneringsbeleid zijn, vanuit landelijk beleid, regelmatig veranderd. De gewijzigde landelijke doelstellingen zijn telkens opgenomen in het provinciale beleid. De doelstellingen zijn duidelijk en afrekenbaar.

Toelichting

Het bodemsaneringsbeleid van de provincie Gelderland is in verschillende documenten opgenomen. Beleidsdocumenten waarin de belangrijkste kaders en doelstellingen van het bodemsaneringbeleid naar voren komen zijn:

- Beleidsnota bodemsanering 'Wegwijzer in bodemland' (2003-2008);
- Gelders Milieuplan 3 (GMP3, 2003-2010);
- Beleidsnota Bodem 2008 (2008-heden);
- Convenant 'Bodemontwikkelingsbeleid en Aanpak Spoedlocaties' (2009-heden);
- Gelders Milieuplan 4 (GMP4, 2010-2012)⁴.

⁴ Op 25 mei hebben Gedeputeerde Staten het ontwerp Gelders Milieuplan 4 (GMP4) gewijzigd. Het GMP4 moet dus nog definitief worden vastgesteld. Het GMP4 bevat het provinciale beleid voor het verder verbeteren van de milieukwaliteit in Gelderland in de periode september 2010 tot en met december 2012. Het plan is de opvolger van het Gelders Milieuplan 3. Dit plan is vastgesteld in juni 2004 en had een looptijd van vier jaar. Op 2 juli 2008 is de looptijd van het GMP3 verlengd tot en met augustus 2010 door middel van de GMP3 Uitvoeringsagenda 2008-2010.

Daarnaast worden er nog beleidskaders gegeven in programma's waarmee budgetten vanuit de overheid over verschillende activiteiten worden verdeeld. Het beleid krijgt hier verder vorm door de inzet van overheidsmiddelen te koppelen aan activiteiten. De programma's staan hieronder weergegeven:

- Meerjarenprogramma Wet bodembescherming (Wbb) (2005-2009) en het Meerjarenprogramma Bodem (2010-2014);
- ILG Activiteitenprogramma Ondergrond (2008-heden)⁵;
- ISV-programma bodem (2005-2009);
- Versnellingsgelden (2007-heden).

In de onderstaande tabel zijn de activiteiten opgenomen die de provincie wil uitvoeren. Veelal zijn er voor de afzonderlijke activiteiten afzonderlijke (project)plannen en programma's opgesteld.

tabel 2.2 Activiteiten gekoppeld aan een programma

Programma			
Meerjarenprogramma Wbb	ILG-Activiteitenpr. Ondergrond	ISV-programma bodem	Versnellingsgelden
Wbb-saneringsprojecten	Activiteiten-programma ondergrond	Herontwikkeling en bodemsanering in gemeenten	Bodemsanering in combinatie met ruimtelijke ontwikkeling in landelijk en stedelijk gebied
Programma Gasfabrieken		Programma's en projecten van afzonderlijke gemeenten	
Aanpak werkvoorraad			
Waterwingebieden Projectplan Lekker Water			
Waterbodems			
Asbestwegen (het programma Abestwegen is geen onderdeel van het MJP 2005-2009 en wordt niet betaald uit Wbb-middelen) ⁶			

⁵ Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de Wbb-middelen vanaf 2010 via het ILG zouden gaan lopen. Dit is niet doorgedaan. In plaats daarvan lopen ze vanaf 2010 via de Decentralisatieuitkering Bodem in het provinciefonds.

⁶ De aanpak van asbestwegen wordt gefinancierd met een apart budget, maar kan qua aanpak worden geschaard onder de aanpak in het kader van de Wbb (Bestuursrapportage 2008).

In de gesprekken met de provincie is aangegeven dat de belangrijkste beleidskaders voor het bodemsaneringsbeleid gevormd worden door het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4, landelijk) en het provinciale Gelders Milieuplan 3 (GMP3), het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009 en het Meerjarenprogramma Bodem 2010-2014 en de uitvoeringsprogramma's.

De algemene doelstellingen van het bodemsaneringsbeleid zijn opgenomen in het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming (2005-2009) en in het Meerjarenprogramma Bodem. De bovengenoemde financieringsstromen en bijbehorende programma's staan niet op zichzelf, maar dragen ook bij aan de doelstellingen van het bodemsaneringsbeleid zoals opgenomen in het MJP-Wbb 2005-2009.

De Beleidsnota bodemsanering 2003 en de Beleidsnota bodem 2008 beschrijven de manier waarop het bodemsaneringsbeleid door Gelderland als bevoegd gezag wordt uitgevoerd en op welke manier onderzoeks- en saneringsplannen worden getoetst. Dit in tegenstelling tot het Meerjarenprogramma 2005-2009, waarin primair de verdeling van middelen centraal staat.

Het belangrijkste, nu geldende, beleidskader voor het bodemsaneringsbeleid is het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak Spoedlocaties. In het Convenant zijn de afspraken omtrent bodemsanering opgenomen die de provincies in IPO-verband met het Rijk hebben gemaakt. In het Convenant heeft het in beeld brengen en aanpakken van humane spoedlocaties prioriteit gekregen. Onder humane spoedlocaties wordt verstaan: de locaties ten aanzien waarvan op grond van een beschikking ex artikel 37 Wbb is vastgesteld dat het huidige gebruik van de bodem leidt tot zodanige humane risico's dat spoedige sanering noodzakelijk is. Vanuit de werkvoorraad/Landsdekkend beeld zullen de komende jaren deze saneringen worden uitgevoerd, deels door partijen die de verontreiniging hebben veroorzaakt/belanghebbenden, en deels door de provincie zelf.

Veranderende doelstellingen in het beleid

De doelstellingen van het bodemsaneringsbeleid zijn, vanuit landelijk beleid, regelmatig veranderd. De gewijzigde landelijke doelstellingen zijn telkens opgenomen in het provinciale beleid. In het GMP3 wordt de doelstelling gehanteerd dat in 2030 geen Gelderse inwoners in hun woonomgeving worden blootgesteld aan ernstige bodemverontreiniging. Na vaststelling van het GMP3 in 2003 is er landelijk meer nadruk gekomen op het doel dat in 2015 alle ernstige én spoedeisende bodemverontreinigingen gesaneerd of beheersbaar moeten zijn. Daarna is de 2015 doelstelling opgenomen in het provinciaal beleid, ter actualisatie van het GMP3.

De meest recente wijziging van de doelstellingen is opgenomen in het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (juli 2009). De geldende doelstellingen zijn nu dat de humane spoedlocaties in 2015 gesaneerd dan wel beheerst zijn. Uiterlijk eind 2010 moet de provincie daartoe een overzicht gereed hebben waarin voor elke humane spoedlocatie is aangegeven welke (tijdelijke) maatregelen zijn genomen of voorzien. En

voor de spoedlocaties waar sprake is van overige risico's (ecologie of verspreiding) zal dit overzicht uiterlijk eind 2015 gereed moeten zijn. Daarnaast wordt er naar gestreefd om de locaties met verspreidings- en ecologische risico's gesaneerd of beheerst te hebben vóór eind 2015. Deze doelstellingen zijn opgenomen in het Meerjarenprogramma 2010-2014 en het nieuwe GMP4. Deze doelstellingen zijn duidelijk en afrekenbaar, omdat helder is waar naar wordt gestreefd en wanneer de doelen behaald moeten zijn.

De doelstelling voor 2030, namelijk dat de bodemkwaliteit overal geschikt is voor het gewenste gebruik, is volgens de provincie op de achtergrond geraakt (Meerjarenprogramma 2010-2014). Het convenant kent geen specifieke afspraak over de doelstelling 2030. Hier ligt een wijziging in het denken over de aanpak van ernstige bodemverontreinigingen achter. De gedachte is dat ernstige gevallen van bodemverontreiniging op een natuurlijk moment plaats kunnen vinden, zowel vóór als na 2030. Het achterliggende doel is bodemsanering zo veel mogelijk te integreren in maatschappelijke ruimtelijke processen.

De provincie probeerde te anticiperen op de nieuwe doelstellingen (voordat de nieuwe doelstellingen formeel waren vastgelegd). Zo wordt in de bestuursrapportage over 2008 reeds melding gemaakt van de nieuwe doelstellingen van het Convenant.

2.2.2 Keuzes in het bodemsaneringsbeleid

Norm: beleidskeuzes zijn op basis van volledige en juiste informatie met inzicht in de consequenties transparant gemaakt

Norm: de provincie geeft aan hoe de landelijke doelstellingen behaald gaan worden

Bevindingen Rekenkamer

Binnen de landelijke regelgeving heeft de provincie beleidskeuzes kunnen maken. De keuzes binnen het bodemsaneringsbeleid zijn transparant, maar het is niet altijd helder hoe de keuzes een bijdrage leveren aan het behalen van de landelijke doelstellingen. Dit blijkt uit het volgende:

- De focus van het beleid was beperkt. Tot aan de komst van het Convenant in 2009 is het nooit volledig duidelijk geworden aan welke typen locaties prioriteit werd gegeven. Er moesten grote aantallen locaties worden aangepakt, terwijl de middelen beperkt waren. Hierdoor werden de investeringen verdeeld over verschillende typen aan te pakken locaties en werd het voor de provincie moeilijk om systematisch naar het doel toe te werken. Een aantal factoren heeft het gebrek aan focus mede veroorzaakt, zoals: de urgentie van bodemsaneringen wordt op beleidsniveau niet scherp aangegeven, het focussen van het beleid werd bemoeilijkt doordat het schuiven met budgetten en schuiven in programma's lastig is en de te saneren locaties (werkvoorraad) waren nog niet in beeld.
- De provincie heeft in de periode 2005-2009 een inschatting gemaakt van de haalbaarheid van de landelijke doelstellingen. Helder was dat de doelstellingen gezien het toen geldende tempo en zonder extra inzet en middelen niet gehaald konden worden. De provincie stelt in de bestuursrapportage 2006 bijvoorbeeld dat het aantal saneringen op spoedlocaties met ruim een factor 8 omhoog zou moeten. De provincie kan keuzes maken om hier wat aan te doen, zoals het bijstellen van de doelen en het later behalen van de doelen of juist door het beschikbaar stellen van meer middelen en het zoeken van creatieve oplossingen voor de spanning tussen de beschikbare middelen en de doelen (door bijvoorbeeld goedkoper te saneren). De provincie gaf niet aan welke keuzes ze ging maken. Overigens heeft de provincie wel keuzes gemaakt ten aanzien van de bodemsaneringsoperatie, zoals de versnellingsgelden en de voorfinanciering. Dergelijke keuzes leveren een bijdrage aan het behalen van doelen, maar geven nog niet aan of de landelijke doelen daar wel mee behaald kunnen worden.
- Door locaties niet meer multifunctioneel (volledig) maar functiegericht en kosteneffectief te saneren, kunnen de kosten voor de bodemsaneringsoperatie worden verlaagd. In 2000 is de mogelijkheid tot functiegericht saneren al aangegeven, maar dit was pas in 2007 een standaard werkwijze. Het heeft dus veel tijd gekost voordat de provincie Gelderland daadwerkelijk over is gegaan naar functiegericht saneren. Hiervoor bestaan verschillende redenen. De provincie Gelderland stelde bijvoorbeeld dat het Gelders beleid uitging van minimalisering van de zorg tijdens en na saneren. Het was daarnaast moeilijk aan de doelgroep (bedrijven, burgers) uit te leggen dat functiegericht zou worden gesaneerd.

Toelichting

De provincie Gelderland moet werken binnen de landelijke, wettelijke kaders. De keuzes die de provincie heeft gemaakt zijn vrijwel allemaal ingegeven door de landelijke ontwikkelingen in het bodemsaneringsbeleid. Ook bij de uitvoering van saneringen is uiteindelijk landelijk beleid en regelgeving leidend. Binnen de beleidsvrijheid voor de provincies heeft de provincie echter wel keuzes kunnen maken. Deze keuzes hadden invloed op de mate waarin de landelijke doelstellingen behaald konden worden. Uit het onderzoek komt naar voren dat het daarbij onder andere gaat om beleidskeuzes die gericht zijn op:

- Focus in het beleid;
- Hoe de provincie er voor zorgt dat de landelijke doelen gehaald kunnen worden;
- Van multifunctioneel naar functiegericht saneren.

Hieronder gaan wij in op de genoemde beleidskeuzes door de provincie.

Focus in het beleid

De focus in het bodemsaneringsbeleid was tot de komst van het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en Aanpak Spoedlocaties in 2009 beperkt. Tot de komst aan de komst van het Convenant is het volgens geïnterviewden van de provincie nooit volledig duidelijk geworden wat het doel was van de saneringsoperatie en aan welke typen locaties prioriteit werd gegeven. Er moesten grote aantallen locaties worden aangepakt, terwijl de middelen beperkt waren. Zo werd in het Meerjarenprogramma 2005-2009 gesproken over 59.000 in potentie verontreinigde locaties die in 2030 afgerond dienden te zijn. Het landelijk beleid was gericht op alle spoedlocaties: zowel humane als ecologische en verspreidingsrisico's. In de praktijk betekende dit dus dat zeer veel locaties moesten worden aangepakt. Daarnaast zijn de landelijke doelstellingen regelmatig veranderd. De Rekenkamer constateert dat gebrek aan focus het voor de provincie moeilijk maakte om systematisch naar een doel toe te werken. De provincie kan niet verantwoordelijk gesteld worden voor het gebrek aan focus in de landelijke doelstellingen. De ruime opgave vraagt echter wel om focus van de provinciale inzet.

Met het ondertekenen van het Convenant is meer duidelijkheid gekomen over waar de provincies de komende jaren voor gesteld staan. Humane risico's zijn nu leidend, in de tweede plaats verspreidings- en ecologische risico's. Overigens betekent dat niet dat in de praktijk direct de stap naar saneringen gezet kan worden. Daarvoor is het nodig eerst de daadwerkelijke (humane) spoedlocaties in beeld te brengen.

De provincie probeerde te anticiperen op de nieuwe doelstellingen. Zo wordt in de bestuursrapportage over 2008 reeds melding gemaakt van de nieuwe doelstellingen van het Convenant uit 2009. De projecten Landsdekkend Beeld (werkvoorraad) en Flankerend Beleid focussen vanaf eind 2008 op de spoedeisende locaties met humane risico's. Verder wordt in de voorbereidende activiteiten in 2008 en 2009 voor een asbestbodempogramma en het programma drinkwaterwingebieden de

nadruk gelegd op risico's voor de volksgezondheid. En in het GMP3 (2004) meldt de provincie dat bij de verdeling van de middelen in de Meerjarenprogramma's bodemsanering prioriteit zal worden gegeven aan wonen en grondwaterbescherming. Dit zijn thema's waar volksgezondheid (mede) centraal staat. Daarnaast heeft de provincie keuzes gemaakt om bepaalde thema's binnen het bodemsaneringsbeleid extra aandacht te geven. In verschillende stukken van de provincie worden deze thema's benoemd en uitgewerkt. In de Beleidsnota Bodemsanering 2008 worden bijvoorbeeld de volgende thema's benoemd waar de provincie prioriteit aan geeft (in paragraaf 2.3.1 gaan wij hier nader op in):

- Aanpak verontreinigingen in grondwaterbeschermingsgebieden;
- Voormalige stortplaatsen;
- Gasfabrieksterreinen;
- Asbest;
- Waterbodems.

Ondanks het feit dat de provincie de focus probeerde te leggen op humane spoedlocaties en prioriteit heeft gegeven aan bepaalde thema's, is de focus van het beleid beperkt geweest. De activiteiten van de provincie waren in de periode 2005-2009 gericht op vele typen locaties, waaronder spoedlocaties met ecologische en verspreidingsrisico's en op ernstige locaties. Hierdoor werden de investeringen verdeeld over verschillende typen aan te pakken locaties. De vraag komt naar voren of de provincie haar beleid niet eerder (meer) had kunnen focussen. Enkele geïnterviewden merken op dat met de kennis van nu eerder zou zijn ingezet op humane spoedlocaties. Op deze manier zou eerder focus aan gebracht zijn op de landelijke doelstellingen. In 2005 en 2006 was het al helder dat de landelijke doelen gezien het toenmalige beleid en tempo niet gehaald konden worden. Een mogelijkheid om dit op te lossen was het beleid eerder te richten op een beperkter deel van het grote aantal aan te pakken locaties.

Een aantal factoren heeft het gebrek aan focus mede veroorzaakt:

- De urgentie van bodemsaneringen wordt door de provincie op beleidsniveau niet scherp aangegeven. In Beleidsnota's en Programma's van de provincie (zoals GMP3, Beleidsnota Bodem 2008 en Meerjarenprogramma 2005-2009) wordt gesproken over spoedeisende locaties, ernstige verontreinigingen, risico's voor de volksgezondheid e.d. Maar er wordt niet gedefinieerd wat onder "spoedeisend" verstaan wordt en hoe groot de risico's voor de volksgezondheid precies zijn: In hoeverre is er echt sprake van spoed? Brengt verontreiniging op een spoedlocatie een direct gezondheidsrisico met zich mee of betreft dit een mogelijk gezondheidsrisico op langere termijn? Het antwoord op dergelijke vragen bepaalt mede aan welke activiteiten prioriteit worden gegeven (focus). In stukken zoals de Circulaire bodemsanering 2009 is wel uitgewerkt wat verstaan moet worden onder onaanvaardbare risico's voor de mens die aanleiding kunnen zijn om met spoed te saneren: het gaat daarbij onder andere om chronische en acute negatieve gezondheidseffecten. In beleidsstukken van de provincie is echter zoals gemeld niet concreet aangegeven om welke risico's het

gaat. De urgentie van bodemsanering is wel op rijksniveau in wetgeving en beleid scherp aangegeven.

- Het focussen van het beleid werd bemoeilijkt doordat het schuiven met budgetten en schuiven in programma's lastig is. Binnen het Meerjarenprogramma 2005-2009 was volgens de provincie sprake van ruimte om tussentijds bij te sturen, omdat de feitelijke keuzes over de besteding van middelen pas gedurende de programmaperiode werden gemaakt (Meerjarenprogramma 2005-2009). Uit het onderzoek komt naar voren dat het in de praktijk toch lastig was om bij te sturen. Vanuit de provincie bezien is het niet eenvoudig om budgetten en programma's te verschuiven richting humane spoedlocaties. Verplichtingen uit het verleden, vastgelegd in beschikkingen, kunnen moeilijk aangetast worden. Vaak zijn er ook bestuurlijke afspraken gemaakt. Saneringen die in het verleden geprogrammeerd zijn, zijn niet per definitie humane spoedlocaties. Een groot deel van het saneringsbudget zat 'vast' in de verschillende programma's. Het focussen van het beleid op de landelijke doelstellingen werd verder bemoeilijkt doordat het Wbb-budget in de periode 2005-2009 alleen bestemd was voor vangnetgevallen. Dit draagt bij aan het behalen van de landelijke doelen, maar niet één-op-één.
- De te saneren locaties (werkvoorraad) waren nog niet in beeld. De afgelopen beleidsperiode heeft in het teken gestaan van het in kaart brengen van het Landsdekkend Beeld. Het inzicht in de werkvoorraad wordt steeds groter. Dit zorgt ook voor meer duidelijkheid over de opgave voor de provincie.

Hoe de provincie er voor zorgt dat de landelijke doelen gehaald kunnen worden

De provincie heeft in de periode 2005-2009 een inschatting gemaakt van de haalbaarheid van de doelstellingen. Helder is dat de doelstellingen gezien het toen geldende tempo niet gehaald konden worden, zoals blijkt uit verschillende voorbeelden:

Uit het Meerjarenprogramma 2005-2009 blijkt het volgende:

Bij de start van het programma bleek dat er onvoldoende middelen waren om de lopende saneringen volgens plan uit te voeren.

Citaat uit Bestuursrapportage 2007:

Doelstelling 2015 en 2030 nog steeds moeilijk haalbaar: Het in 2007 door de gezamenlijke provincies gestarte PRISMA project heeft geresulteerd in een eerste lijst met de potentiële spoedlocaties. De conclusie blijft staan dat de doelstelling 2015 onmogelijk lijkt en er extra middelen nodig zijn om deze doelstelling wel te behalen. Indien deze beschikbaar komen zal de provincie deze via een programmatische aanpak zo effectief mogelijk inzetten. Al met al zal de inspanning voor benodigd onderzoek en sanering fors omhoog moeten, zeker omdat er een spanningsveld is met het gebrek aan samenloop met maatschappelijke ontwikkelingen, waarin dit kan worden meegenomen. Tot nu toe is deze samenloop van aanleidingen slechts in 15% van de locaties het geval. De middelen voor extra inspanningen ontbreken op dit moment nog, waardoor voorlopig de conclusie blijft staan dat deze doelstelling onhaalbaar is.

Citaat uit GMP3, Rapportage doelbereik 2008:

De voortgang van de bodemsaneringsoperatie is met circa 200 saneringen per jaar goed op streek in Gelderland, zeker ook in vergelijking met de rest van Nederland. Bij voortzetting van de huidige aanpak is de GMP3-doelstelling voor 2030 ('het saneren en/of beheren van alle ernstig verontreinigde locaties') haalbaar. Het doel 'in 2015 alle locaties met spoed gesaneerd of beheerst' is zonder extra budget bij lange na niet haalbaar.

In de Bestuursrapportage van 2006 werd de voortgang van de saneringsoperatie *kwantitatief* gespiegeld aan de landelijke doelstellingen:

Uit de Bestuursrapportage 2006 blijkt het volgende:

De provincie concludeert dat bij het doorzetten van de huidige lijn, de doelstelling zeker niet worden gehaald. Dit wordt onderbouwd met kwantitatieve gegevens. Bijvoorbeeld: het aantal saneringen op spoedlocaties zal met ruim een **factor 8** omhoog moeten. De provincie stelt dat een extra inspanning en budget nodig is voor het behalen van de doelstelling. Hierbij spelen volgens de provincie de volgende factoren een rol (citaat uit de Bestuursrapportage 2006):

- Aan de ene kant zullen de gemiddelde saneringskosten nog omlaag gaan omdat de omslag van multifunctioneel naar functiegericht op dit moment nog niet volledig terugkomt in de cijfers. Bij een gemiddelde kostenreductie van 1/3 tot €100.000 is dit echter nog steeds €140 miljoen;
- Aan de andere kant verwachten we dat juist de duurste, lastigste gevallen op het laatst komen, waaronder ook de diepe grondwatersaneringen waarvoor geen belanghebbende meer aan te wijzen is. Duurdere zorg zal ook reesteren voor de provincie voor de grondwaterverontreinigingen die in het kader van het NETEX-convenant zullen worden aangepakt.
- Een forse besparing op de kosten is mogelijk als we een deel van de locaties alleen beheersen in plaats van saneren. Hierbij moeten we echter wel een gezonde economische balans zien te vinden, aangezien dit wel leidt tot meer gebruiksbeperkingen en (na)zorg.
- De provincie wil zich vol inzetten op het stimuleren en zonedig inzetten van flankerend beleid bij de locaties waar dit samengaat met dynamiek en eigenaren of belanghebbenden zijn aan te spreken om het marktaandeel van 20% van de spoedlocaties te verhogen. Vast staat dat er op korte termijn in ieder geval extra budget nodig is voor het onderzoek naar de locaties met spoed aan zich. Dit is nu niet begroot en deze locaties zullen niet 'vanzelf' binnen komen. Hoewel verdere stimulering van derden kan plaatsvinden, zal de provincie vaak juist een eerste onderzoek moeten uitvoeren (om daarna eventuele derden nog op hun belangen of verplichtingen te kunnen wijzen).

Doelstelling 2015 zonder extra budget onhaalbaar: in het huidige tempo komen de 'spoedlocaties' (naar schatting 1400) niet op tijd in beeld, kunnen we deze niet allemaal beschikken en worden zij niet allemaal gesaneerd of beheerst. Om de doelstelling 'alle locaties met spoed gesaneerd of beheerst voor 2015 te behalen' is aanzienlijk meer budget nodig.

In de Bestuursrapportages 2007 en 2008 heeft de provincie op een *kwantitatieve* wijze een inschatting gemaakt van de vraag of de uitvoering van het beleid op koers ligt:

- *Citaat uit Bestuursrapportage 2007:* Al met al zal de inspanning voor benodigd onderzoek en sanering fors omhoog moeten, zeker omdat er een spanningsveld is met het gebrek aan samenloop met maatschappelijke ontwikkelingen, waarin dit kan worden meegenomen. Tot nu toe is deze samenloop van aanleidingen slechts in 15% van de locaties het geval. De middelen voor extra inspanningen ontbreken op dit moment nog, waardoor voorlopig de conclusie blijft staan dat deze doelstelling onhaalbaar is, waardoor strategische keuzen nodig zijn.
- *Citaat uit Bestuursrapportage 2008:* Naar verwachting is het in beeld brengen van de definitieve lijst met locaties inclusief de te nemen maatregelen voor zowel humane spoedlocaties voor eind 2010 en de overige spoedlocaties voor eind 2015 een haalbare kaart. De haalbaarheid van de daadwerkelijke aanpak van deze locaties binnen de doelstellingen is moeilijker in te schatten. Hoewel de provincie Gelderland met betrekking tot de spoedeisende locaties weer zelf verantwoordelijk is geworden voor het aanpakken van deze 'werkvoorraad', wordt de daadwerkelijke aanpak van een locatie in een latere fase (na afronding van de eerste onderzoeken) zo mogelijk doorgeschoven naar de feitelijke veroorzaker of belanghebbende.

Uit het bovenstaande blijkt dat de doelstellingen in het op dat moment geldende tempo niet haalbaar waren. De provincie kan keuzes maken om hier wat aan te doen, zoals het bijstellen van de doelen en het later behalen van de doelen of juist door het beschikbaar stellen van meer middelen en het zoeken van creatieve oplossingen voor de spanning tussen de beschikbare middelen en de doelen (door bijvoorbeeld goedkoper te saneren). De provincie gaf niet aan welke keuzes ze ging maken om de landelijke doelen wel tijdig te kunnen halen. Overigens heeft de provincie wel keuzes gemaakt ten aanzien de bodemsaneringsoperatie, zoals de versnellingsgelden (zie paragraaf 2.3.3.) en de voorfinanciering (zie paragraaf 2.3.1.). Dergelijke keuzes leveren een bijdrage aan het behalen van doelen, maar geven nog niet aan of de landelijke doelen daar wel mee behaald kunnen worden.

De provincie stelt in de bestuursrapportage 2006 dat extra budget nodig is om de doelen te halen. Niet duidelijk is of dit realistisch is en of er ook andere maatregelen mogelijk zijn om de doelen te halen. In de bestuursrapportage 2007 stelt de provincie dat de inspanning omhoog moet en in de bestuursrapportage 2008 wordt gesteld dat de haalbaarheid voor de daadwerkelijke saneringen moeilijker is in te schatten (door onzekerheid over de bijdrage van de feitelijke veroorzaker of belanghebbende). Er wordt niet aangegeven hoe de provincie deze vraagstukken oppakt. Op deze manier blijft de vraag onbeantwoord: wat gaat de provincie precies doen om de doelen wel te halen?

Ook in andere documenten wordt deze vraag niet beantwoord. In het MJP 2005-2009 onderkent de provincie bijvoorbeeld dat het niet mogelijk is om alle ambities voor het komende programma te realiseren en dat een prioritering met betrekking tot de projectplanning nodig is. Vervolgens worden argumenten voor prioritering weergegeven, zoals milieuhygiënische noodzaak, eerdere "toezegging" aan gemeenten, waterschappen en derden en thema's uit de richtlijn MJP (= gasfabrieken, asbest, waterbodems, werkvoorraad e.d.). Ook hiermee wordt niet duidelijk of een prioritering ervoor zorgt dat de doelen wel gehaald kunnen worden.

Een in scenario's uitgewerkte planning en monitoring had de provincie kunnen helpen bij het maken van keuzes, omdat het inzicht geeft in het beschikbare budget in relatie tot het benodigde budget en de haalbaarheid in relatie tot het benodigde budget. De provincie kan sturen door tijd en budget te beïnvloeden. Dit zou het door de provincie geconstateerde probleem (niet tijdig behalen landelijke doelen) kunnen oplossen. In paragraaf 2.4.3. (voortgang en monitoring) gaan wij hier nader op in.

Belangrijke beleidskeuze: van multifunctioneel naar functiegericht saneren
Één van de manieren om de kosten voor bodemsaneringen te verlagen is locaties niet meer multifunctioneel (volledig), maar functiegericht en kosteneffectief te saneren. Volgens betrokkenen van de provinciale organisatie is het een belangrijke keuze geweest om functiegericht en kosteneffectief te gaan saneren.

Bij multifunctioneel saneren wordt de bodem helemaal schoongemaakt. Bij functiegericht en kosteneffectief saneren wordt zover gesaneerd als nodig is voor de beoogde functie van de bodem. Het kan zo zijn dat er restverontreiniging achterblijft, zolang de risico's maar weggenomen zijn. Veilig en verantwoord saneren blijft volgens de provincie voorop staan, dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende (Uitvoeringsprogramma 2007-2009): "Een belangrijk voordeel van functie- en kostengericht saneren, is dat de kosten 35 tot 50% lager zijn dan bij multifunctioneel saneren. Dat betekent dat er meer bodems gesaneerd kunnen worden. Wel blijft er bij functiegericht en kosteneffectief saneren vaak een restverontreiniging achter. Er is echter geen risico voor de gezondheid van de mens meer."

In de provinciale nota "Omgaan met functiegericht saneren in de provincie Gelderland" van mei 2000 wordt al gesproken over de mogelijkheid tot functiegericht saneren. Maar dit was pas in 2007 een standaard werkwijze voor de saneringen door de provincie. Het heeft veel tijd gekost voordat de provincie Gelderland daadwerkelijk over is gegaan naar functiegericht saneren. Tot aan het begin van de programmaperiode (2005) was het voor saneringen door de provincie nog gebruikelijk dat saneringen multifunctioneel werden uitgevoerd. In 2003 wordt bijvoorbeeld nog niet gekozen voor functiegericht saneren. Toch vindt echter de omkeer naar functiegericht en kosteffectief plaats, omdat multifunctioneel saneren te kostbaar, omvangrijk en tijdrovend is. Ook is het zo dat volledig multifunctioneel saneren soms technisch niet haalbaar is. De stap naar functiegericht saneren is als volgt verlopen:

2003:

In de Beleidsnota bodemsanering 2003 is aangegeven dat het landelijk beleid zich is gaan richten op het herstel van een beperkt aantal gebruiksfuncties (functiegericht) in plaats van alle gebruiksfuncties. In de nota wordt aangegeven dat er in Gelders beleid wel nog wordt uitgegaan van de aanpak van het gehele geval van verontreiniging (en niet slechts van een deel daarvan). Dit om verspreiding van verontreiniging te voorkomen. Tevens wordt aangegeven dat functiegericht en kosteneffectief saneren de mogelijkheid geeft om sneller, goedkoper en met meer rendement te saneren, maar dat functiegericht saneren wel inhoudt dat vaak (enige) restverontreiniging in de bodem zal achterblijven. De provincie Gelderland stelt dat problemen niet naar de toekomst geschoven mogen worden en dat het Gelders beleid daarom uitgaat van minimalisering van de zorg tijdens en na saneren.

2005:

In het Meerjarenprogramma 2005-2009 wordt gesteld dat uitgangspunt bij sanering van voormalige gasfabrieksterreinen een functiegerichte en kosteneffectieve sanering is. Het saneringsbeleid laat toe dat "oude" bodemverontreinigingen niet (volledig) gesaneerd worden. Beheer van nog niet gesaneerde locaties of langlopende saneringen en nazorg van afgeronde saneringen zal nodig zijn om duurzaam bodemgebruik te bewerkstelligen.

2006/2007:

Citaat uit de Notitie knelpunten uitvoeringsprogramma: Op 1 januari 2006 is de vernieuwde Wet bodembescherming van kracht geworden. De vernieuwde wet gaat uit van functiegerichte sanering van de bovengrond en kosteneffectieve sanering van de ondergrond, in plaats van multifunctionele sanering.

Uit het Uitvoeringsprogramma 2007-2009 blijkt dat Gedeputeerde Staten in oktober 2006 besloten saneringen functiegericht en kosteneffectief aan te pakken in plaats van multifunctioneel.

2008:

Citaat uit Beleidsnota bodem 2008: Met het nieuwe beleid en de aangepaste regelgeving is de landelijke koerswijziging rond bodemsanering voor een groot deel juridisch verankerd. Beleid en regelgeving gaan uit van de functiegerichte sanering van de bovengrond en kosteneffectieve sanering van de ondergrond.

Er is een aantal oorzaken aan te geven waarom het besluit over functiegericht saneren een geleidelijk proces is geweest:

- In 2006 is besloten om lopende saneringen functiegericht door te zetten. Hierbij is nagegaan of de kosten voor het wijzigen van de aanpak opwogen tegen al gedane investeringen. Dit heeft tijd gekost. In 2007 is de knoop formeel door gehakt om saneringen uit het Wbb-programma functiegericht te saneren. Sindsdien is dat ook de standaard.
- De landelijke omslag van multifunctioneel naar functiegericht en kosteneffectief saneren is een geleidelijke overgang geweest. Ook voor het ministerie van VROM was het een zoektocht naar hoe ver je uit milieuhygiënisch oogpunt kan gaan met functiegericht en kosteneffectief saneren (verspreidingsrisico's). Steeds is de regelgeving meer opgerekt.
- Een factor die speelde bij de geleidelijke overgang van multifunctioneel saneren naar functiegericht saneren was dat het, bijvoorbeeld voor projectleiders, moeilijk aan de doelgroep (bedrijven, burgers) uit te leggen is om een locatie met een beschikking voor een multifunctionele sanering opnieuw te beschikken tot een functiegerichte sanering. Bij burgers leeft dan het gevoel 'dat er iets achter blijft'. Daarnaast zijn verschillende belanghebbenden (waaronder Bouwfonds, vanuit het belang van verkoop) aan blijven dringen op het nut van multifunctionele saneringen. Veel saneringen zijn in eerste instantie multifunctioneel in gang gezet: het besluit om functiegericht te saneren is dan moeilijk uit te leggen.

Het gevolg van de keuze voor functiegericht saneren is dat verschillende saneringen versneld van het programma konden worden afgevoerd. Bij de uitvoering van saneringen in de praktijk bestaat weinig keuzeruimte meer: een sanering wordt kosteneffectief en functiegericht opgepakt, vervolgens zijn het saneringsplan, de beschikking en de overige vereisten uit de Wbb leidend. In de praktijk wordt nu weinig meer gesaneerd dan de minimumeis. Meer saneren dan de functie behoeft is toegestaan, maar wordt in de praktijk weinig meer gedaan. Een aantal geïnterviewden van de provinciale organisatie meldt dat de eisen aan saneringen nu niet verder naar beneden kunnen: de grenzen van de versoepeling van bodemsaneringen zijn bereikt binnen de huidige Wbb.

2.2.3 Afstemming met andere beleidsterreinen

Norm: de provincie draagt zorg voor een (met ander beleid) geïntegreerde uitwerking van het bodemsaneringsbeleid

Bevindingen Rekenkamer

Bodemsanering was aan het begin van de periode 2005-2009 niet integraal uitgewerkt in andere thema's. Daardoor kreeg bodemsanering niet altijd aandacht binnen andere beleidsterreinen. Verbindingen tussen bodemsanering en andere thema's zoals natuurontwikkeling, energie, klimaat en archeologie werden beperkt gemaakt. Afstemming tussen bodemsanering en andere thema's vond voornamelijk plaats binnen programma's zoals het programma Gasfabrieken, ISV en de Versnellingsgelden. In deze programma's wordt bodemsanering gecombineerd met ruimtelijke ontwikkeling.

Uit interviews met de provincie en desk study komt naar voren dat er een groeiend bewustzijn is over het zoeken naar manieren om tot afstemming met andere beleidsterreinen te komen. De kern van de verbreding van het bodembeleid is dat er een integratie plaatsvindt van bodemaspecten in andere beleidsvelden en processen. Doel is het zorgen voor een duurzaam gebruik van de ondergrond. Bodembeleid is op dit moment nog niet integraal uitgewerkt. Ook in de huidige programmaperiode zal gewerkt worden aan meer integraal beleid. Zo wordt in het Meerjarenprogramma 2010-2014 gemeld dat er na 2015 geen apart bodemsaneringsbeleid meer moet zijn, maar een bodembeleid waarin de samenhang met andere beleidsvelden is vormgegeven.

Toelichting

Bodemsaneringsbeleid aan begin programmaperiode vrij sectoraal, wel afstemming binnen programma's

In het GMP3 uit 2004 wordt al gemeld dat bodemsanering zoveel mogelijk wordt geïntegreerd met andere ontwikkelingen, zoals herinrichting en stedelijke vernieuwing. Ondanks het feit dat er toen over een integrale aanpak werd gesproken, was het bodemsaneringsbeleid aan het begin van de programmaperiode 2005-2009 in algemene zin nog vrij sectoraal georganiseerd. Het bodembeleid was met name gericht op bodemsanering. Verbindingen tussen bodemsanering en andere thema's zoals natuurontwikkeling, energie, klimaat en archeologie werden beperkt gemaakt. Bodemsanering was niet integraal uitgewerkt in andere thema's en daardoor kreeg dit thema niet altijd aandacht binnen andere beleidsterreinen. Hierdoor zijn wellicht kansen blijven liggen.

De provincie Gelderland heeft het bodemsaneringsbeleid binnen een aantal programma's wel afgestemd met een aantal andere beleidsvelden. In interviews met de provincie wordt aangegeven dat afstemming tussen bodemsanering en andere thema's tot nu toe voornamelijk plaatsvindt binnen programma's zoals het programma Gasfabrieken, ISV en de

Versnellingsgelden. In deze programma's wordt bodemsanering gecombineerd met ruimtelijke ontwikkeling. De provincie heeft concreet koppelingen gemaakt tussen bodemsanering en ruimtelijke ontwikkeling door met subsidie ruimtelijke ontwikkelingsprojecten mogelijk te maken, waar bodemsanering een belemmering vormde. Initiatieven komen in principe vanuit de markt of vanuit de gemeente. Maar de provincie heeft wel een rol. In het programma gasfabrieken is sprake van een regierol voor de provincie. De provincie is sturend geweest bij de ontwikkeling van het programma (ruimtelijke ontwikkeling is hiervan onderdeel) en stuurt op de uitvoering van het programma. Bij ISV onderhandelt de provincie met gemeenten over de inhoud van hun programma's. De provincie kan ook een sturende rol hebben, bijvoorbeeld door extra subsidie beschikbaar te stellen om extra ruimtelijke ontwikkelingsdoelen te realiseren (bijvoorbeeld extra sociale woningbouw op een gasfabrieksterrein door middel van inzet Versnellingsgelden Bodemsanering).

Verbreiding thema bodem

Uit interviews met de provincie en desk study komt naar voren dat er een groeiend bewustzijn is over het zoeken naar manieren om tot afstemming met andere beleidsterreinen te komen. De kern van de verbreiding van het bodembeleid is dat er een integratie plaatsvindt van bodemaspecten in andere beleidsvelden en processen. Doel is het zorgen voor een duurzaam gebruik van de ondergrond.

Vanuit het ILG is de opdracht gekomen om meer integraliteit op te gaan zetten. Het Activiteitenprogramma Ondergrond maakt deel uit van het Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP) voor het ILG. Daarin is het volgende onder andere opgenomen:

“Uit onze analyse blijkt dat er een aantal bestaande beleidsdoelen is (met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit, tot natuurontwikkeling, tot klimaat en energie en niet te vergeten met betrekking tot een schone bodem) die gebaat zijn bij een goede kennis (en kennisverspreiding) van de kansen, knelpunten en mogelijkheden die de ondergrond ons biedt. Daarom hebben we een programma van activiteiten opgesteld dat erop gericht is in te spelen op de laatste inzichten en ontwikkelingen met betrekking tot een beperkt aantal thema's.”

De verbreiding van het thema bodem is als actie opgenomen in de beleidsnota Bodem in 2008. Deze nota stelt dat ook andere beleidsvelden (zoals landbouw, water, natuur en R.O.) gebruik maken van de functies van de bodem en dat het beleidsveld bodem niet meer los gezien kan worden van de andere beleidssectoren. Samenwerking om het gebruik van de bodem en de daarbij behorende zorg in balans te brengen, is noodzakelijk.

Het thema 'verbreiding bodembeleid' is ook in het MJP Bodem 2010-2014 opgenomen. Dat betekent dat dit thema nu op twee plaatsen geprogrammeerd is, in het MJP Bodem 2010-2014 en in het PMJP 2007-2013.

De verbreiding is echter nog niet voltooid. Ook in de programmaperiode 2010-2014 zal gewerkt blijven worden aan meer integraal beleid. Zo wordt

in het Meerjarenprogramma 2010-2014 gemeld dat er na 2015 geen apart bodemsaneringsbeleid meer moet zijn, maar een bodembeleid waarin de samenhang met andere beleidsvelden is vormgegeven. Het bodembeleid moet in 2015 dusdanig verbreed zijn dat het beleid met betrekking tot het duurzaam gebruik van de ondergrond, het gebiedsgericht grondwaterbeheer en bodemsanering is geïntegreerd. Dit wil de provincie projectmatig vormgeven door de inzet van capaciteit op dit thema gedurende een aantal jaren en het uitvoeren van pilotprojecten. In die zin bouwt dit voort op het Activiteitenprogramma Ondergrond.

2.2.4 Afstemming met medeoverheden

Norm: afspraken over de rol van de provincie t.a.v. medeoverheden zijn vastgelegd

Bevindingen Rekenkamer

De rol van de provincie is helder. De provinciale regierol is erop gericht om er zorg voor te dragen dat in Gelderland de landelijke doelstellingen worden gehaald. Daarbij gaat het om het in beeld brengen en actueel houden van de werkvoorraad, het stimuleren, het waar nodig dwingen van derden om verontreinigde locaties aan te pakken en de allocatie van de beschikbare budgetten.

De provincie heeft afstemming gezocht met medeoverheden. Via verschillende uitvoeringsprogramma's, het ISV en het Gelders Bodemberaad (GBB) wordt samengewerkt met medeoverheden.

Toelichting

Rol van de provincie

De rol van de provincie is helder. De provincie en de gemeenten Arnhem en Nijmegen hebben als bevoegd gezag hetzelfde takenpakket met uitzondering van de regierol. De provinciale regierol is erop gericht om er zorg voor te dragen dat in Gelderland de landelijke doelstellingen worden gehaald (Beleidsnota Bodem 2008). Daarbij gaat het om het in beeld brengen en actueel houden van de werkvoorraad, het stimuleren, het waar nodig dwingen van derden om verontreinigde locaties aan te pakken en de allocatie van de beschikbare budgetten. Daarnaast zijn van belang het borgen van de kwaliteit op de uitvoering van de wettelijke taken en het toezicht en de handhaving.

De provincie wil in partnerschap werken aan de bodemdoelen. De partners hebben daarbij hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid. In het algemeen is het de taak van gemeenten, waterschappen en het bedrijfsleven om mee te werken aan de aanpak van verontreinigde locaties door het indienen van saneringsvoorstellen en het uitvoeren van saneringen.

Afstemming met medeoverheden

De provincie heeft afstemming gezocht met medeoverheden. Beleidsmatig is er met medeoverheden (Arnhem, Nijmegen) afstemming gezocht bij het opstellen van de Beleidsnota Bodemsanering 2003 en de Beleidsnota Bodem 2008. Het opstellen van het Meerjarenprogramma en het uitvoeringsprogramma was een taak van de provincie. Hierover is wel een inspraakmogelijkheid geweest bij het Meerjarenprogramma. In het kader van het ISV vindt naar de aard van het programma afstemming plaats met medeoverheden. Bij de afzonderlijke programma's en projectplannen zijn regelmatig partners betrokken, bijvoorbeeld programma Gasfabrieken en projectplan Lekker Water. De provincie bekijkt per programma welke partners betrokken moeten worden.

De provincie heeft als ondersteuning voor samenwerking tussen de diverse overheden een overlegstructuur in het leven geroepen: het Gelders bodemberaad (GBB). Het Gelders bodemberaad is opgericht met het doel om het bodembeheer in Gelderland op beleidsmatig en uitvoeringsniveau af te stemmen. In verschillende beleidsdocumenten (bijvoorbeeld Beleidsnota Bodem 2008 en Bestuursrapportage 2008) worden de ervaringen met het GBB als positief bestempeld. In het GBB wordt de bestaande expertise gebundeld waarmee 'dubbel' werk wordt voorkomen en de afstemming tussen beleid en de praktijk plaatsvindt. Het Gelders bodemberaad bestaat uit een platform, een stuurgroep, een kerngroep en projectgroepen (Beleidsnota Bodem 2008):

- het platform is een ontmoetingsplaats voor bodemambtenaren van Gelderse gemeenten, provincie, inspectie milieuhygiëne, waterschappen, Rijkswaterstaat en regionale samenwerkingsverbanden. Het platform zorgt voor het ambtelijke draagvlak.
- de stuurgroep is verantwoordelijk voor het bestuurlijk draagvlak.
- in de kerngroep zitten ambtelijk vertegenwoordigers van de provincie, de regio's (regionale vakberaden van de gemeenten) en de waterschappen. De kerngroep verzorgt de dagelijkse aansturing en beoordeelt de tussen- en eindresultaten van de projectgroepen. De kerngroep stelt de projectgroepen samen en faciliteert deze.
- de projectgroepen komen met voorstellen tot oplossing van specifieke knelpunten.

2.3. Hoe is van beleid naar uitvoering gekomen?

2.3.1 Uitvoeringsstrategie en uitvoeringskaders

Norm: de provincie hanteert een strategie gericht op het behalen van de landelijke doelstellingen

Norm: op basis van het Wbb-programma heeft de provincie een uitvoeringsprogramma opgesteld

Bevindingen Rekenkamer

De strategie van de provinciale bodemsaneringsoperatie bestaat in hoofdlijnen uit het:

1. In beeld brengen van de werkvoorraad;
2. Stimuleren van belanghebbenden;
3. Verdelen van de financiële middelen (programmering).

Bestedingen van budgetten (Wbb, ISV, ILG) vindt plaats door het opstellen van meerjarenprogramma's. Deze programma's worden opgesteld op basis van thema's en de aantallen locaties die daarbij horen komen voort uit de werkvoorraad. De meerjarenprogramma's vormen de uitvoeringskaders voor het bodemsaneringsbeleid. De concrete toedeling aan projecten vindt plaats in uitvoeringsprogramma's voor kortere perioden.

Het uitvoeringsprogramma voor de periode 2007-2009 heeft vertraging opgelopen. Op het moment dat de provincie aan de slag is gegaan met het uitvoeringsprogramma werd geconstateerd dat de middelen om de lopende saneringen op te pakken ontoereikend waren. Daarom zijn verschillende saneringen stop gezet en zijn geen nieuwe projecten meer opgestart. Om dit financiële probleem op te lossen heeft het Ministerie van VROM op verzoek van de provincie toegezegd om ten laste van het budget voor de komende programmaperiode (2010-2014) € 17,5 miljoen beschikbaar te stellen voor het saneringsprogramma 2005-2009. De provincie zou dit bedrag moeten voorfinancieren. Opvallend is dat er uiteindelijk geen sprake is geweest van voorfinanciering. Dit budget is nu beschikbaar voor de programmaperiode 2010-2014.

Toelichting

Strategie voor het behalen van landelijke doelstellingen

De strategie van de provinciale bodemsaneringsoperatie bestaat in hoofdlijnen uit het:

1. *In beeld brengen werkvoorraad landsdekkend beeld*
2. *Stimuleren van belanghebbenden*
Bij de sanering van de locaties wordt van belanghebbenden, zoals eigenaren en projectontwikkelaars (privaat en publiek), verwacht dat zij een substantieel deel van de saneringskosten meebetalen.

3. *Verdelen van de financiële middelen (programming)*

Indien de eigenaar niet meer te traceren is zal de provincie de saneringslocatie moeten programmeren om de sanering in eigen beheer op te pakken.

Deze strategie is omschreven in de beleidsnota bodemsanering 2003. Deze strategie is, blijkens de beleidsnota bodemsanering in 2008 nog steeds van toepassing: “Het inzicht hebben in de werkvoorraad is van groot belang voor de sturing van de bodemsaneringsoperatie. Door stimulering en programming wordt de bodemsanering daadwerkelijk uitgevoerd.”

In lijn met de inmiddels gewijzigde landelijke doelstellingen wordt een onderscheid gemaakt tussen locaties met spoed en locaties zonder spoed. Vanaf 2008 wordt de focus verlegd naar het in beeld brengen en vervolgens saneren van de humane spoedlocaties. Deze nieuwe doelstelling voor het in beeld brengen van de spoedlocaties met humane risico's is vervolgens in 2009 bekrachtigd in het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties. Eind 2009 is het 'Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009' afgelopen. VROM heeft in augustus 2009 de indicatieve budgetten voor de programmaperiode 2010-2014 bekendgemaakt. Op basis daarvan is het Meerjarenprogramma Bodem 2010-2014 opgesteld.

Hieronder gaan wij in op het in beeld brengen van de werkvoorraad en de programming. In paragraaf 2.3.4 gaan wij in op de wijze waarop de provincie belanghebbenden (markt) stimuleert.

In beeld brengen werkvoorraad

Het Landsdekkend Beeld is een landelijk onderzoek naar mogelijk verontreinigde locaties, dat provincies en gemeenten in opdracht van VROM hebben uitgevoerd. Eind 2004 is een eerste inventarisatie opgeleverd van deze werkvoorraad aan te saneren locaties. In de programmaperiode 2005-2009 heeft de provincie Gelderland in samenwerking met de Gelderse gemeenten een nadere analyse van de werkvoorraad uitgevoerd, waarbij de nadruk lag op het in beeld brengen van de potentiële spoedeisende locaties.

Er zijn landelijke methodes ontwikkeld om de werkvoorraad in beeld te brengen. De methodes richten zich op de 'lucht' in de werkvoorraad en vervolgens op de locaties met mogelijk spoed (risico's). De 'lucht' wordt uit de werkvoorraad gehaald door middel van filters, onderzoeken e.d. Vervolgens is een methode ontwikkeld om zo snel mogelijk de locaties met mogelijk spoed te filteren (versnellingsprotocol).

Programmeren

Bestedingen van budgetten (Wbb, ISV, ILG) vindt plaats door het opstellen van meerjarenprogramma's. De meerjarenprogramma's vormen de uitvoeringskaders voor het bodemsaneringsbeleid. Hiermee wordt duidelijk hoe de bodemsaneringsoperatie wordt geprogrammeerd in de betreffende periodes en wat de provincie wanneer gaat doen. De programma's worden opgesteld op basis van thema's en de aantallen locaties die daarbij horen komen voort uit de werkvoorraad. Omdat de omstandigheden per bevoegd

gezag verschillen (omvang werkvoorraad, ruimtelijke dynamiek, beschikbare middelen, beschikbare regelingen), stellen de provincie en de gemeenten Arnhem en Nijmegen geen gezamenlijk programma op. In de Beleidsnota Bodem 2008 is aangegeven dat de budgetten pas worden ingezet op het moment dat stimuleren van de markt geen of onvoldoende soelaas biedt.

Meerjarenprogramma Wet bodembescherming

Voor de periode 2002-2004 is voor het eerst met een Meerjarenprogramma gewerkt. In het Meerjarenprogramma geeft de provincie Gelderland invulling aan de programmering van de bodemsaneringsoperatie. In het Meerjarenprogramma is de programmering van de activiteiten weergegeven voor zover de provincie Gelderland overeenkomstig de Wbb verantwoordelijk is. Het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming is een voorwaarde voor een financiële bijdrage van het Rijk voor een periode van vijf jaar.

Uitvoeringsprogramma's

De provincie heeft op basis van het Wbb-programma uitvoeringsprogramma's opgesteld. Zo heeft de provincie Gelderland het MJP-Wbb 2005-2009 voor de periode 2007-2009 uitgewerkt in een Uitvoeringsprogramma Wbb. Het opstellen van het uitvoeringsprogramma heeft vertraging opgelopen. In de Statennotitie 'Knelpunten Uitvoeringsprogramma Wet bodembescherming 2005-2009' staat aangegeven dat Gelderland pas in 2007 een uitvoeringsagenda heeft vastgesteld. Voor de vertraging worden twee redenen gegeven.

De eerste reden gaat over de wijze waarop de provincie de financiële raming heeft gemaakt. Op het moment dat de provincie aan de slag is gegaan met het Uitvoeringsprogramma werd geconstateerd dat de middelen om de lopende saneringen op te pakken ontoereikend waren. Ook als de saneringen door de provincie functiegericht en kosteneffectief uitgevoerd zouden worden, in plaats van multifunctioneel, was er nog een tekort van circa € 10 miljoen. Daarom zijn verschillende saneringen stop gezet en zijn geen nieuwe projecten meer opgestart. In 2005 en 2006 zijn geen nieuwe projecten meer van start gegaan, aangezien het grootste deel van het budget al was vastgelegd. Om dit financiële probleem op te lossen heeft het Ministerie van VROM op verzoek van de provincie toegezegd om ten laste van het budget voor de komende programmaperiode (2010-2014) € 17,5 miljoen beschikbaar te stellen voor het saneringsprogramma 2005-2009. De provincie zou dit bedrag moeten voorfinancieren. In september 2007 is deze voorfinanciering goedgekeurd (incl. rentebetaling) door PS zodat de uitvoering van het Meerjarenprogramma 2005-2009 verder kon. Opvallend is dat er uiteindelijk geen sprake is geweest van voorfinanciering. Dit budget is nu beschikbaar voor de programmaperiode 2010-2014.

De tweede reden is juridisch van aard. De keuze voor functiegericht en multifunctioneel betekent dat er een herbeschikking op de saneringsdoelstelling van veel van de lopende saneringen plaats moest vinden en dat de provincie daarbij geconfronteerd kon worden met bezwaren van belanghebbenden. Daarbovenop kwam dat risico's van het stilzetten van saneringen zijn dat de provincie mogelijk aansprakelijk werd

gesteld door derden voor geleden schade. Om de risico's in beeld te brengen werd juridisch advies gevraagd en een risicoanalyse uitgevoerd.

Meerjarenprogramma ISV

Sinds 2000 wordt bodemsanering in het stedelijke gebied (de bebouwde kom) gefinancierd via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Daarbij kunnen de gemeenten beschikken over een integraal, vijfjarig budget voor investeringen in de stedelijke vernieuwing. Zij moeten daarvoor een ontwikkelingsprogramma, inclusief een bodemsaneringsprogramma, indienen bij de provincie. Arnhem en Nijmegen als bevoegd gezag doen dit rechtstreeks en de zogenaamde programmameenten doen dit via de provincie. Naast het toegekende budget moeten gemeenten ook andere middelen inbrengen. Op deze wijze kunnen gemeenten in samenspraak met lokale betrokkenen optimaal inspelen op lokale omstandigheden. Overigens zijn er naast programmameenten ook projectgemeenten, die op projectbasis subsidie kunnen aanvragen bij de provincie.

Meerjarenprogramma ILG

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is vergelijkbaar met het ISV, maar dan voor het landelijke gebied. Op basis van het landelijke meerjarenprogramma (Agenda Vitaal Platteland) stelt de provincie een provinciaal meerjarenprogramma op. Het eerste programma loopt van 2007 tot 2013. In het PMJP 2007-2013 is een bodemvisie en vier pilots opgenomen. De bedoeling was dat vanaf 2010 de bodemsaneringsmiddelen voor het landelijk gebied (Wbb-middelen) via het ILG zouden lopen en dan zouden ook de gevallen van bodemverontreiniging via het ILG-programma geprogrammeerd worden. Dit is niet doorgegaan. In plaats daarvan lopen ze vanaf 2010 via de Decentralisatieuitkering Bodem in het provinciefonds.

Bijzondere categorieën

In het kader van de stimulering en de programmering lopen er in Gelderland diverse projecten met als gemeenschappelijk kenmerk dat het gericht is op een bepaald thema of afgebakende doelgroep, zoals:

Citaten uit Beleidsnota Bodem 2008 (geen uitputtend overzicht van thema's en doelgroepen):

Aanpak verontreinigingen in grondwaterbeschermingsgebieden:

- Opstellen van een strategie voor onderzoek bij grondwaterbeschermingsgebieden.
- Opstellen van een programma voor onderzoek en sanering van verontreinigingen in grondwaterbeschermingsgebieden.
- Maken van afspraken over de taakverdeling en financiering van het programma in grondwaterbeschermingsgebieden.

Voormalige stortplaatsen:

- Stimuleren en faciliteren van de sanering en of beheersbaar maken van voormalige stortplaatsen.
- Ontwikkelen van een provinciale visie op het hergebruik en de herontwikkeling van stortplaatsen.

Gasfabrieksterreinen:

In 2005 is het Programma Gelderse gasfabrieken door de betrokken partijen (Ministerie van VROM, NUON, 25 gemeenten met een voormalige gasfabriek op hun grondgebied en de provincie) ondertekend.

Asbest:

In Gelderland bestaan veel locaties met asbest in de bodem. Dit komt door onzorgvuldige sloop van asbesthoudende gebouwen en door de toepassing van asbest als verhardingsmateriaal. Bij ruimtelijke ontwikkeling komen de gemeenten regelmatig asbest tegen. In de gemeenten Harderwijk, Berkelland, Doesburg, Lochem, Elburg, Nunspeet en Ermelo is de omvang van de problematiek in beeld gebracht. In deze gemeenten is de kans op het aantreffen van asbest het grootst, gezien de ligging van de asbestproducerende/-verwerkende bedrijven in Harderwijk, Goor en Doesburg. Door onderzoek van bodem- en bouwarchieven werden in de betrokken gemeenten de potentiële asbestbronnen geïnventariseerd. Dit leverde een bronnenkaart op. Op basis van deze kaart wordt de kans bepaald of op een bepaalde locatie asbest in de bodem zit. Dit gebeurt volgens een landelijk vastgestelde methodiek. De gegevens die hieruit komen, zijn weergegeven in een kanskaart.

Waterbodems:

Met het in werking treden van de Waterwet (planning 2008) is de provincie geen bevoegd gezag meer bij onderzoek en sanering van (regionale) waterbodems. Het initiatief voor het saneren en beheersbaar maken van waterbodems ligt dan volledig bij de waterkwaliteitsbeheerders. Voor de rijkswateren blijft de Minister van Verkeer en Waterstaat (Rijkswaterstaat) bevoegd gezag. Er blijft echter een relatie bestaan tussen aanpak van land- en waterbodemverontreinigingen. Zo wordt slib afkomstig uit (regionale) watergangen vaak verwerkt op de landbodem en kan een verontreiniging de grenzen van land- en waterbodem overschrijden. Een goede afstemming blijft dus noodzakelijk.

In verschillende documenten (zoals het Meerjarenprogramma 2010-2014) heeft de provincie Gelderland vervolgens concreet aangegeven welke activiteiten worden uitgevoerd binnen deze thema's.

2.3.2 Inzet instrumentarium

Norm: de provincie heeft in beeld welke instrumenten binnen het bodemsaneringsbeleid worden ingezet

Bevindingen Rekenkamer

Om invulling te geven aan de strategie, en om een bijdrage te leveren aan de landelijke doelstellingen, zet de provincie zowel financiële instrumenten als juridische instrumenten in. De provincie kan juridische instrumenten inzetten om er voor te zorgen dat bedrijven aan de gang gaan (*doen de bedrijven voldoende?*). De provincie heeft ook juridische instrumenten beschikbaar om toezicht te houden en te handhaven of de saneringen worden uitgevoerd conform de hiervoor geldende regelgeving (*gebeurt het op de goede manier?*).

Toelichting

De provincie Gelderland zet twee typen instrumenten in: financiële instrumenten en juridische instrumenten.

Financiële instrumenten

Er zijn verschillende financieringsregelingen voor de uitvoering van bodemsaneringen:

- Wbb-budget van het ministerie van VROM. In beginsel bedoeld voor saneringen in het landelijk gebied en de statische locaties;
- ISV-middelen. Binnen het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is een bodembudget opgenomen;
- ILG-middelen. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied is een gebundeld en ontschot budget vanuit verschillende departementen voor het landelijk gebied van het Rijk. In het PMJP 2007-2013 is een bodemvisie en vier pilots opgenomen. De bedoeling was dat vanaf 2010 de bodemsaneringsmiddelen voor het landelijk gebied (Wbb-middelen) via het ILG zouden lopen en dan zouden ook de gevallen van bodemverontreiniging via het ILG-programma geprogrammeerd worden. Dit is niet doorgegaan. In plaats daarvan lopen ze vanaf 2010 via de Decentralisatieuitkering Bodem in het provinciefonds. Er vindt nog steeds een stukje financiering plaats via ILG, namelijk voor de bodemvisie en de pilots. De financiering van de voor de bodemvisie en pilots beschikbare middelen vindt niet via het provinciefonds plaats.
- Versnellingsgelden. Provinciale middelen om kansen te benutten en aan te sluiten bij de maatschappelijke dynamiek.
- Programma Gasfabrieken. In het Programma Gasfabrieken zitten naast Wbb-middelen ook provinciale en NUON-middelen. Vanuit het programma wordt subsidie verstrekt aan gemeenten bij de herontwikkeling van gasfabrieksterrein met bodemverontreiniging;
- De Bedrijvenregeling. Bij de provincie kan subsidie aangevraagd worden voor de aanpak van verontreinigde bedrijfsterreinen. Deze middelen zitten niet in de Wbb-middelen. Het gaat om een aparte

post op de VROM-begroting. De provincie financiert de verstrekte subsidies vóór en jaarlijks vindt er verrekening plaats met VROM.

In paragraaf 2.3.3 brengen wij deze financieringsstromen in beeld.

Juridisch instrumentarium

De provincie kiest voor het aanspreken van de veroorzaker/eigenaar van verontreinigingen en voor het stimuleren van een bijdrage uit de markt. Dit gebeurt onder andere door het aanschrijven van bedrijven uit risicogroepen. Bedrijven die nog nooit onderzoek hebben uitgevoerd, worden op hun onderzoeksplicht aangeschreven. Wanneer bedrijven weigeren om onderzoek te doen of bestaande rapporten over te dragen, wordt een handhavingstraject in gang gezet dat eventueel tot een bevelstraject kan leiden, waarbij onderzoek kan worden afgedwongen (Meerjarenprogramma 2010-2014). Ook wanneer onderzoeks- of saneringstermijnen niet worden nageleefd, kan dit tot een handavings- en bevelstraject leiden. Het voortraject van het bevelspoor bestaat uit aanschrijving op onderzoeksplicht, herbeoordeling, overleg, zo nodig locatiebezoek, rappelverzoek en vooraankondiging van een 'last onder dwangsom'.

De Wbb kent een groot aantal bevelen, die het bevoegde gezag in het kader van de bodemsaneringsoperatie kan inzetten. In het kader van dit onderzoek volstaat het de bevelen in grote lijnen te onderscheiden (Beleidsnota Bodem 2008):

- bevel tot nader onderzoek, (artikel 43 lid 1 onder a en lid 3 Wbb);
- bevel tot saneringsonderzoek, (artikel 43 lid 3 Wbb);
- saneringsbevel (artikel 43 lid 3 Wbb);
- bevel tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen, (artikel 43 lid 1 onder b Wbb);
- bevel tot het nemen van beheermaatregelen (artikel 43 lid 3 Wbb);
- gedoogbevel (artikel 49 juncto artikel 30 lid 3 en 4 Wbb);
- stakingsbevel (artikel 49 juncto artikel 30 lid 2 Wbb);
- aanwijzing op grond van artikel 72 Wbb juncto artikel 4 Besluit verplicht
- bodemonderzoek op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen;
- handhaving saneringsplicht van artikel 55b Wbb voor eigenaren van bedrijfsterreinen;
- aanwijzing op grond van artikel 27 lid 2 Wbb in geval van nieuwe verontreiniging (ontstaan na 1987).

De provincie kan dus juridische instrumenten inzetten om er voor te zorgen dat bedrijven aan de gang gaan (*doen de bedrijven voldoende?*). De provincie heeft ook juridische instrumenten beschikbaar om toezicht te houden en te handhaven of de saneringen worden uitgevoerd conform de hiervoor geldende regelgeving (*gebeurt het op de goede manier?*). Beide taken worden door de afdeling Handhaving uitgevoerd.

In de volgende paragrafen gaan wij nader in op de financiering (2.3.3), aansluiting op marktdynamiek (2.3.4) en toezicht en handhaving en nazorg (2.3.5).

2.3.3 Financiën

Norm: de financiering van de bodemsaneringen is helder en transparant

Bevindingen Rekenkamer

Er bestaan verschillende financieringsstromen: Wbb, ILG, ISV en Versnellingsgelden. Voor een groot deel gaat het hierbij om Rijksmiddelen.

De budgetten voor de verschillende programma's zijn niet volledig gerealiseerd in 2009. Het restbudget Wbb middelen is voor het grootste deel verplicht voor project(en) uit periode 2005-2009. In 2009 is door het Rijk besloten de middelen voor bodem(sanering) niet langer via het Wbb-budget aan de provincie uit te keren, maar via een decentralisatieuitkering als onderdeel van het provinciefonds.

Financiële kerngegevens zijn moeilijk vindbaar in de beleidsbegroting, beleidsrekening en productramingen. In deze stukken zijn gegevens te vinden over bodemsanering, maar ontbreekt een samenvattend overzicht van beschikbare middelen en uitgaven. In de bestuursrapportages is wel een samenvattend overzicht opgenomen van financiële gegevens.

Toelichting

In tabel 2.3 is de financiering van de bodemsaneringsoperatie in de periode 2005-2009 weergegeven. Hierin wordt per financieringsstroom (Wbb, ILG, ISV, Versnellingsgelden) aangegeven wat de budgetten zijn. Hieruit blijkt dat het Wbb-budget het grootste is binnen het bodemsaneringsbeleid. Het Rijk neemt het grootste deel van de financiering op zich. Uitzondering vormen de Versnellingsgelden, deze zijn afkomstig van de provincie.

De onderhandelingen met het Ministerie van VROM hebben de hoogte van het Wbb-budget bepaald. De provincie heeft de indruk dat het maximale budget is geclaimd bij het Ministerie. Bij het opstellen van het MJP lagen de ambities hoger dan het indicatieve budget van het Ministerie. Om niet tot een absurde aanvraag te komen bij het Ministerie, zijn lopende saneringen leidend geweest voor het claimen van Wbb-middelen en is een aantal saneringen geschrapt.

Voor een volledig beeld van de middelen voor bodemsanering, is het van belang te benadrukken dat andere partijen dan het Rijk en de provincie een bijdrage leveren aan de bodemsaneringsopgave. Het grootste deel van de bodemsaneringsoperatie wordt gefinancierd door de markt. In de volgende paragraaf gaan wij hier op in.

tabel 2.3 Financiering bodemsanering 2005-2009, per programma in miljoenen euro's⁷

	Meerjaren- programma Wbb ⁸	ILG- Activiteitenpr. Ondergrond	ISV-programma bodem ⁹	Versnellings- gelden ¹⁰	Totaal
Financiering door Rijk	37,7	0,5	14,8	0,0	53,0
Financiering door provincie	1,9	1,3	0,0	7,5	10,7
Totaal	39,6	1,8	14,8	7,5	63,7

Bron: Provincie Gelderland

Uitgaven

In tabel 2.4 zijn de uitgaven voor de periode 2005-2009 weergegeven. Hieruit blijkt dat de budgetten voor de verschillende programma's niet volledig zijn gerealiseerd. Het restbudget Wbb-middelen is voor het grootste deel verplicht voor project(en) uit periode 2005-2009. Het resterende deel is beoogd voor de aanpak van ernstige (en spoedeisende) locaties, waarvan het zwaartepunt van de uitvoering ligt in 2010 en/of 2011. De Versnellingsgelden lopen nog door in 2010 en 2011. Voor het ISV programma Bodem geldt dat alle resterende middelen zijn verplicht of gereserveerd, maar nog niet daadwerkelijk uitgegeven.

⁷ Er zijn nog meer financiële instrumenten: Programma Gasfabrieken en de Bedrijvenregeling.

⁸ De Wbb-middelen kunnen niet voor andere doelen worden ingezet, dan (gerelateerd) aan bodemsanering.

⁹ De bijdragen van gemeenten als derden aan ISV-projecten is niet in dit overzicht opgenomen. In de bestuursrapportage 2008 zijn de bijdragen van gemeenten als derden wel meegenomen in het ISV-getal. Bovendien is de bijdrage van de overige markt aan ISV opgenomen in het ISV-getal in de bestuursrapportage.

¹⁰ Een exploitatietekort van een ruimtelijk project (zoals een bouwplan) kan mede veroorzaakt worden doordat de bodem gesaneerd moet worden. Voor de Versnellingsgelden bodemsanering geldt dat deze middelen worden ingezet om een exploitatietekort bij een project te subsidiëren. Er moet sprake zijn van een ernstige verontreiniging. De subsidie hoeft echter niet volledig naar bodemverontreiniging te gaan. Wel is in december 2009 door PS een motie aangenomen, waarin staat verwoord dat de kosten van de bodemverontreiniging substantieel moeten zijn in verhouding tot de hoogte van het subsidiebedrag.

tabel 2.4 Uitgaven bodemsanering 2005-2009, per programma in miljoenen euro's (afgerond, stand van zaken maart 2010)

	Meerjaren-programma Wbb ¹¹	ILG-Activiteitenpr. Ondergrond	ISV-programma bodem	Versnellingsgelden
2005	7,9			
2006	7,5			
2007	7,0			
2008	8,2	0,5		0,5
2009	3,2	0,3		2,0
Totale uitgaven	33,8	0,8	6,9¹²	2,5
Resterend bedrag	5,8	1,0	7,9	5,0

Bron: Provincie Gelderland

Voorziening en transitie

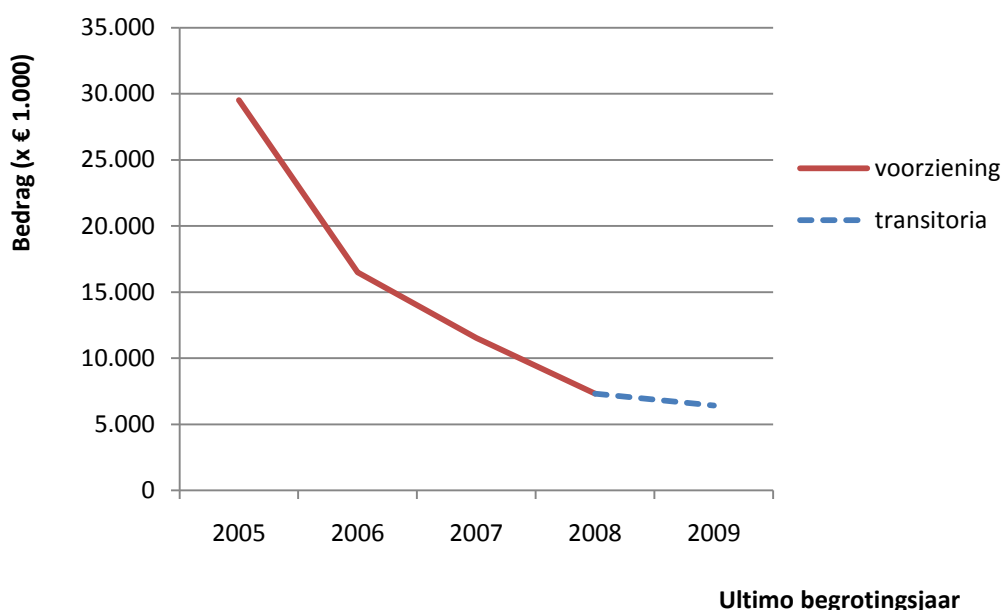
De rijksmiddelen die bij de provincie in kas zitten (Wet bodembescherming) werden tot 2008 in de voorziening bodemsanering gestort (zie figuur 2.2). Vanaf 2008 loopt dit via een transitie. Verantwoording vindt plaats op basis van een programmaperiode (5 jaar). Dit betekent dat flexibel tussen de jaren kan worden geschoven. De middelen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren worden als overlopende passiva op de balans opgenomen.

Uit de figuur blijkt dat de beschikbare middelen in de periode 2005-2009 (Wet bodembescherming) voor een groot deel zijn besteed.

¹¹ Het rijksbudget voor het programma Gasfabrieken wordt meegenomen in de uitgaven Wbb. De bijdrage van NUON in het kader van het programma Gasfabrieken wordt niet meegenomen in de uitgaven Wbb. Bijdragen van gemeenten in het kader van het programma Gasfabrieken worden niet meegenomen in de uitgaven Wbb.

¹² De beschikkingen voor de programma gemeenten zijn in 2005 uitgegaan. In de periode 2005-2009 zijn de beschikkingen voor de project gemeenten uitgegaan.

figuur 2.2 Verloop voorziening/transitoria bodemsanering (Wbb) 2005-2009



Bron: Beleidsrekeningen provincie Gelderland 2005-2009

Programmaperiode 2010-2014

Voor de programmaperiode 2010-2014 heeft de provincie de volgende bedragen beschikbaar (bron: provincie Gelderland):

- Via de Decentralisatieuitkering Bodem heeft de provincie € 56,61 miljoen beschikbaar.
- Via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is € 13,55 miljoen beschikbaar voor bodem.
- Binnenkort komt er nog een aanvullende beschikking van € 6 mln. voor het programma Asbest bodem.

In 2009 is door het Rijk besloten de middelen voor bodem(sanering) niet langer via het Wbb-budget aan de provincie uit te keren, maar via een decentralisatieuitkering als onderdeel van het provinciefonds:

“Het bodemsaneringsbudget zal grotendeels beschikbaar komen via een decentralisatieuitkering bodem in het provincie- en gemeentefonds en het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing). De Minister van VROM zal een voorstel tot wetwijziging in de Ministerraad brengen om te bewerkstelligen dat de ISV-middelen per 2011 via een decentralisatieuitkering beschikbaar kunnen worden gesteld” (Convenant 2009).

De ontvangsten voor bodemsanering via het provinciefonds zullen via de rekening worden opgeboekt (product Uitvoering Wet bodembescherming). Als onderdeel van het provinciefonds kan het budget voor bodem dat van het Rijk verkregen wordt niet in de voorziening bodemsanering gestort

worden. In een voorziening mogen namelijk alleen middelen van derden (in dit geval het Rijk) gestort worden met een specifiek doel. Het provinciefonds wordt tot de autonome middelen gerekend. Middelen die voor bodemsanering beschikbaar zijn gesteld maar in een begrotingsjaar niet besteed zijn, lopen vanaf 2008 in een transitoria (zie ook figuur 2.2).

Zoals gemeld in paragraaf 2.3.1 was het de bedoeling dat vanaf 2010 de bodemsaneringsmiddelen voor het landelijk gebied (Wbb-middelen) via het ILG zouden lopen. Dit is niet doorgegaan. In plaats daarvan lopen ze vanaf 2010 via de Decentralisatieuitkering Bodem in het provinciefonds. Overigens worden de 'Wbb-middelen' niet alleen ingezet in het landelijk gebied. Voor het programma Gasfabrieken geldt bijvoorbeeld dat de middelen via de Wbb-middelen lopen, maar dat ze worden ingezet in stedelijk gebied.

Vindbaarheid gegevens

Bovenstaande gegevens over beschikbare middelen zijn afkomstig van de provincie Gelderland en zijn terug te vinden in de jaarlijkse Bestuursrapportages. Deze kerngegevens zijn moeilijk vindbaar in de beleidsbegroting, beleidsrekening en productramingen. In deze stukken zijn gegevens te vinden over bodemsanering, maar ontbreekt een samenvattend overzicht van beschikbare middelen en uitgaven. Dit komt naar voren uit een inventarisatie van deze documenten. Voor het programma 4.3 Bodem en afval in de beleidsbegroting en beleidsrekening worden bijvoorbeeld financiële gegevens gepresenteerd, maar de programma's omvatten meer dan alleen bodemsanering. Hierdoor zijn de gegevens voor bodemsanering niet te onderscheiden. In de productenramingen worden gegevens gepresenteerd over bodemsanering (bijvoorbeeld voor het product 2044 bodembeheer), maar de producten omvatten meer dan alleen het thema bodemsanering. Dit maakt het ook moeilijk om aan de hand van de productenramingen een samenvattend beeld te vinden van beschikbare middelen voor bodemsanering.

2.3.4 Aansluiting op marktdynamiek

Norm: de provincie stemt de uitvoering van het bodemsaneringsbeleid expliciet af op de marktdynamiek

Bevindingen Rekenkamer

De provincie kiest voor het aanspreken van de veroorzaker van verontreinigingen en voor het stimuleren van een bijdrage uit de markt. Er is tot nu toe vooral sprake van het stimuleren van bedrijven op vrijwillige basis. Volgens de provincie is het niet of nauwelijks nodig geweest het bevelsbeleid in te zetten.

Het grootste deel van de bodemsaneringsoperatie wordt gefinancierd door de markt. Een multiplier van 4 betekent dat naast elke euro die het Rijk aan bodemsaneringsprojecten uitgeeft er drie euro's 'uit de markt' gehaald moeten worden. In Gelderland is de multiplier hoger dan het landelijk gemiddelde, maar de betekenis van de multiplier is moeilijk te duiden. Op het moment dat de eigen investeringen laag zijn, neemt de multiplier al snel toe. Al met al betekent dit dat de provincie niet heeft aangegeven hoe hoog de bijdrage van de markt uiteindelijk moet zijn om de landelijke doelen te kunnen behalen.

De provincie heeft inzicht in de marktdynamiek, omdat ontwikkelingen op de (grond)markt de provincie via verschillende kanalen bereiken. Het aansluiten bij de marktdynamiek betekent niet één-op-één dat hiermee humane spoedlocaties worden gesaneerd. Voor de provincie is sprake van een spagaat tussen enerzijds het met voorrang aanpakken van bodemverontreinigingen met onaanvaardbare (humane) risico's en anderzijds het besteden van geld zodanig dat aangesloten wordt bij locaties waarbij sprake is van ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek (bevorderen bijdrage markt). Het is niet helder wat prioriteit krijgt en hoe afwegingen worden gemaakt: in welke mate wordt ingezet op humane risico's en in welke mate op locaties waarbij sprake is van ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek en wat geeft daarbij de doorslag?

Toelichting

Aanspreken en stimuleren markt

De provincie kiest voor het aanspreken van de veroorzaker van verontreinigingen en voor het stimuleren van een bijdrage uit de markt. De provincie wil dat de markt zoveel mogelijk bijdraagt aan de bodemsaneringsoperatie. Een belangrijk deel van de voor bodemsanering beschikbare middelen zal uit de markt gehaald moeten worden. De markt wordt breed gedefinieerd door de provincie: bedrijf, grondeigenaar, gemeente, waterschap, terreinbeheerder, etc. Het gaat om partijen, anders dan de provincie als bevoegd gezag. Er wordt naar gestreefd, dat de markt spontaan verontreinigde bodems saneert vanwege geplande andere

ontwikkelingen (Beleidsnota Bodem 2008). Om dit ideaal te bereiken zijn 'prikkel' nodig. De provincie stimuleert de markt als volgt:

- *Het aanspreken van bedrijven en inzet van subsidie-instrumentarium op vrijwillige basis*
Begin jaren negentig van de vorige eeuw is afgesproken dat de stichting Bodemsanering Bedrijfsterreinen (BSB) het bedrijfsleven zou gaan begeleiden bij het uitvoeren van onderzoek en sanering. De BSB schreef bedrijven aan om een verkennend bodemonderzoek te doen en er werden met bedrijven afspraken gemaakt wanneer een nader onderzoek moest worden uitgevoerd of wanneer gestart moest worden met de sanering. De afspraak was dat dit vrijwillige traject niet vrijblijvend zou zijn. Als een bedrijf zich niet aan de afspraken hield zoals die waren overeen gekomen met de stichting, dan zou het bevoegd gezag Wbb zo nodig onderzoek en sanering afdwingen. Hiervoor is destijds de term 'Flankerend Beleid' geïntroduceerd (Meerjarenprogramma 2010-2014).

Eind 2007 zijn de werkzaamheden van de stichting BSB Gelderland beëindigd. Met het flankerend beleid heeft de provincie in 2007 het werk voortgezet van de stichting BSB. Eind 2008 is er vanuit de ambtelijke organisatie een voorstel gedaan om de aanpak van flankerend beleid te wijzigen zodat aansluiting wordt verkregen met de landelijke doelstelling om voor eind 2010 de humane risico's in beeld te brengen (projectplan Flankerend Beleid 2009-2010).

Alle bedrijven die zich niet al hadden aangemeld om de bodem te saneren, zijn door de provincie aangeschreven. Deze keuze is ingegeven door de gedachte dat er voor alle bedrijven een gelijke behandeling met betrekking tot bodemsanering moet zijn. Daarnaast bestaat er een Bedrijvenregeling bodemsanering (GMP3 en GMP4). Partijen die eigenaar of erfpachter zijn van een bedrijfsterrein waarvan de bodem ernstig verontreinigd is, kunnen in aanmerking komen voor subsidie voor de bodemsaneringskosten. De provincie betaalt een deel van de kosten van bodemsanering, afhankelijk van het moment van veroorzaking, de betrokkenheid van de eigenaar bij de veroorzaking, verkrijging van het terrein en de aard van de sanering. Het geld is afkomstig van het rijk, de provincie voert de regeling uit. Voor bodemverontreinigingen in Arnhem en Nijmegen voeren de respectievelijke gemeentes de regeling uit.

Er is tot nu toe vooral sprake van het stimuleren van bedrijven op vrijwillige basis. De provincie geeft aan dat het aanschrijven van bedrijven voldoende was om bedrijven aan te zetten tot het doen van onderzoek en/of het uitvoeren van een sanering. Tot nu toe is het volgens de provincie niet of nauwelijks nodig geweest het bevelsbeleid in te zetten.

- *Bevelsbeleid, waarbij sprake kan zijn van dwang*
Om te voorkomen dat derden niet of te weinig meebetalen aan onderzoeken en saneringen geeft de Wet bodembescherming de mogelijkheid onderzoeks- en saneringsbevelen in te zetten. Het

bevelsbeleid is van belang om derden zo veel mogelijk aan te sporen hun verantwoordelijkheid te nemen en zo ook mee te betalen aan de bodemsaneringsopgave en de doelstelling mede te realiseren. Ook vanuit het oogpunt van een gelijke behandeling van bedrijven is bevelsbeleid van belang: bedrijven die wel hun verantwoordelijkheid al hebben genomen zouden anders benadeeld worden ten opzichte van bedrijven die weggelaten met een weigerachtige houding. Het bevelsbeleid wordt alleen als uiterste middel ingezet (Beleidsnota Bodem 2008). Zoals hierboven gemeld, geeft de provincie aan dat het aanschrijven van bedrijven voldoende was om bedrijven aan te zetten tot het doen van onderzoek en/of het uitvoeren van een sanering.

- *Versnellingsgelden, waarbij middelen voor bodemsanering in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen beschikbaar worden gesteld.*
De provincie probeert de markt ook te stimuleren met de mogelijkheid van een financiële bijdrage in de vorm van Versnellingsgelden. Om de stimulering van sanering door derden te bevorderen hebben PS in de loop van 2007 ingestemd met het beschikbaar stellen van middelen voor bodemsanering in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen. De gedachte achter Versnellingsgelden is om ruimtelijke ontwikkelingen waarbij bodemverontreiniging een rol speelt, te stimuleren en daarbij de bodemsanering mee te nemen. Door provinciale cofinanciering van een deel van de onrendabele investering in projecten wordt het mogelijk om de ruimtelijke ontwikkelingen doorgang te laten vinden en te versnellen.

Inzicht in marktdynamiek

Inzicht in de marktdynamiek is essentieel voor de provincie om de markt te activeren. De provincie heeft inzicht in de marktdynamiek, omdat ontwikkelingen op de (grond)markt de provincie via verschillende kanalen bereiken. Via het Gelders bodemberaad komen signalen binnen, het ISV is erop ingericht om aan te sluiten bij de marktdynamiek en in de afzonderlijke programma's is afstemming met de markt opgenomen. Daarbij is het de ervaring van vergunningverleners dat de markt zich veelal spontaan meldt. Een aandachtspunt is dat het bodemsaneringbeleid tot kort geleden vrij sectoraal georganiseerd was. Hierdoor bestaat de kans dat weinig signalen binnen komen vanuit andere provinciale beleidsafdelingen zoals natuurontwikkeling en archeologie.

De provincie heeft de bijdrage van de markt in beeld. De bijdrage van de markt wordt uitgedrukt in Sanering in Eigen Beheer (SEB): dit betreft alle saneringen van publieke en private partijen en particulieren waarin geen geld van de rijksoverheid in de vorm van Wbb, ISV of ILG-bijdrage in is gestoken. De verwachting van de provincie is dat met de weergegeven cijfers over SEB het grootste deel van de bijdragen van derden in beeld is. Het gaat echter niet om een totaalbeeld. Ter verduidelijking:

- Bij de cijfers over Sanering in Eigen Beheer gaat het om de kosten die gemaakt zijn voor saneringen van ernstige verontreinigingen. Kleine, niet ernstige saneringen zijn bij de provincie niet bekend en de kosten daarvan ook niet.

- Bijdragen van andere overheden (zoals gemeenten) zijn opgenomen in de bijdrage van de markt uitgedrukt in SEB wanneer de overheid als derde een sanering uitvoert. Dat geldt dus ook voor de provincie, wanneer deze als ‘derde’ saneert, bijvoorbeeld in geval van wegonderhoud. Een uitzondering zijn de bijdragen in het programma Gasfabrieken. De bijdragen van NUON en gemeenten aan het programma Gasfabrieken en de bijdrage van gemeenten aan ISV-projecten worden niet meegenomen in de cijfers van SEB. De bijdrage van de gemeenten aan ISV-projecten worden wel meegenomen in het ISV-getal.
- In gevallen waar Rijk of provincie cofinancieren zit de bijdrage van de markt soms wel en soms niet in het getal voor SEB. In het geval van de Versnellingsgelden zit de bijdrage van de markt wel in het getal voor SEB, want het gaat om een sanering door derden (de bijdrage van de provincie zit ook in dit getal). In het geval van de Bedrijvenregeling zit de bijdrage van de markt ook in het getal voor SEB (want het gaat om een sanering door derden) en zit de overheidsbijdrage ook in het getal voor SEB (dit is apart budget van VROM). In het geval van ISV zit de bijdrage van de markt niet in het getal voor SEB. Wel zit de bijdrage van de markt bij ISV-projecten in het ISV-getal.

De provincie houdt de gegevens over de bijdrage van de markt bij. De gegevens over SEB worden bij de afhandeling van de melding in het provinciaal Bodem informatie systeem op locatieniveau ingevoerd en bijgehouden. Deze gegevens zijn als volgt opgebouwd:

- **Werkelijke kosten:**
Dit zijn de kosten van de sanering die door de melder zijn aangegeven op het meldingsformulier bij de evaluatierapportage. Het gaat hierbij dus om daadwerkelijke kosten.
- **Geschatte kosten:**
In meldingsformulieren vraagt de provincie de indiener om de kosten aan te geven van de sanering. Het blijkt echter dat dit in een aantal gevallen niet wordt ingevuld. Dan wordt door de behandelende ambtenaar op basis van zijn kennis en ervaring een inschatting gemaakt van de kosten. Het kan ook voorkomen dat de melder het bij het indienen van het saneringsplan wel aangeeft (een schatting dus) maar bij de indiening van het evaluatierapport niet. Dan worden de kosten ook als geschat meegenomen.

Bijdrage uit de markt

In tabel 2.5 is de bijdrage van de markt weergegeven. Het grootste deel van de bodemsaneringsoperatie wordt gefinancierd door de markt. Het ministerie van VROM gaat tot nu toe uit van een multiplier van 4. Dit betekent dat naast elke euro die het Rijk aan bodemsaneringsprojecten uitgeeft er drie euro's ‘uit de markt’ gehaald moeten worden. Dit is een gemiddelde. Er zullen veel projecten zijn die voor 100% uit de markt betaald worden en er zullen projecten zijn waar het merendeel van de kosten uit rijksmiddelen wordt betaald. Locaties waar de markt niet aangesproken kan worden (zoals statische locaties), pakt de provincie zelf op wanneer het om spoedeisende locaties gaat (en in de programmaperiode

2010-2014 komt daar bij dat het om spoedeisende locaties met humane risico's moet gaan). De betekenis van de multiplier is volgens geïnterviewden van de provincie moeilijk te duiden. De omvang van de eigen investeringen bepalen mede de hoogte van de multiplier: op het moment dat de investeringen van de provincie minimaal zijn neemt de multiplier al snel toe.

Landelijk lag de multiplier in 2006, 2007 en 2008 op 2. In Gelderland is de multiplier dus hoger, maar zoals gemeld is de betekenis van de multiplier moeilijk te duiden. Al met al betekent dit dat de provincie niet heeft aangegeven hoe hoog de bijdrage van de markt uiteindelijk moet zijn om de landelijke doelen te kunnen behalen.

tabel 2.5 Bijdrage markt

	Bijdrage markt (SEB totaal)	Multiplier (afgeronde getallen)
2005	33,0	7
2006	33,0	6
2007	20,1	3
2008	19,9	3

Bron: Provincie Gelderland, bestuursrapportages

Aandachtspunt

Het aansluiten bij de marktdynamiek betekent niet één-op-één dat hiermee humane spoedlocaties worden gesaneerd. Veel saneringen die voortkomen uit beweging op de (grond)markt vallen buiten de werkvoorraad humane spoedlocaties (Bestuursrapportage 2007). De provincie zal haar aandacht moeten verdelen tussen het stimuleren van derden/aansluiten bij de markt en de aanpak van locaties met humane spoed. In de Beleidsnota Bodem 2008 wordt dit bijvoorbeeld uiteen gezet (zie kader volgende bladzijde).

Citaat uit de beleidsnota bodem 2008:

In het beleid wordt sterk ingezet op stimulering van de markt. De beschikbare budgetten worden door middel van meerjarenprogramma's ingezet voor zover deze stimulering geen of onvoldoende soelaas biedt. Vanwege de schaarste aan financiële middelen moeten in de diverse programma's keuzen gemaakt worden. Een belangrijk spanningsveld bestaat tussen de twee leidende principes bij bodemsanering:

- het met voorrang aanpakken van bodemverontreinigingen met onaanvaardbare (humane) risico's;
- het besteden van geld zodanig dat aangesloten wordt bij ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek. Dit bevordert medefinanciering door derden.

Met het oog op het behalen van de doelstelling om in 2015 de spoedeisende locaties in ieder geval beheerst te hebben, zal het onvoldoende zijn om de programmering alléén te laten sturen door de ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek. Ook locaties waar sprake is van onaanvaardbare risico's en waar derden geen belangen hebben om de sanering mede te financieren, door het ontbreken van dynamiek, moeten worden gesaneerd. Om te voorkomen dat dergelijke locaties "tussen wal en schip" vallen willen de provincie en Arnhem en Nijmegen gelden reserveren voor de aanpak van deze statische locaties met onaanvaardbare risico's.

Voor de provincie is dus sprake van een spagaat tussen enerzijds het met voorrang aanpakken van bodemverontreinigingen met onaanvaardbare (humane) risico's en anderzijds het besteden van geld zodanig dat aangesloten wordt bij locaties waarbij sprake is van ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek (bevorderen bijdrage markt). Hierbij komt de vraag naar voren hoe de provincie in de praktijk omgaat met deze spagaat. In beleidsstukken is niet zichtbaar gemaakt wat prioriteit krijgt en hoe afwegingen worden gemaakt: in welke mate wordt ingezet op humane risico's en in welke mate op locaties waarbij sprake is van ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek en wat geeft daarbij de doorslag? Concreet betekent dit dat het niet helder is wat de provincie doet als er veel locaties kunnen worden gesaneerd waarbij aangesloten kan worden op ruimtelijke dynamiek, maar waarbij geen sprake is van humane spoedlocaties. Hoe worden de middelen dan verdeeld?

2.3.5 Toezicht en handhaving en nazorg

Norm: de provincie heeft uitgewerkt op welke wijze toezicht, handhaving en toezicht op nazorg van bodemsanering plaatsvindt

Bevindingen Rekenkamer

De provincie heeft een belangrijke taak in het toezicht en de handhaving bij saneringsprojecten. De aanpak van toezicht en handhaving door de provincie is systematisch vormgegeven en wordt systematisch uitgevoerd. De startmeldingen van uit te voeren saneringen zijn de basis voor het toezicht tijdens de uitvoering van saneringen. De startdata worden in het systeem GLOBIS ingevoerd. Uit GLOBIS wordt de werkvoorraad van de toezichthouders uitgedraaid en worden periodiek de uit te voeren acties per taak bepaald.

Functiegericht saneren betekent dat er niet 100% wordt gesaneerd, maar dat er een deel achter blijft. Onder andere om deze reden is het belangrijk dat er toezicht op nazorg plaatsvindt. Vanaf 2010 vindt toezicht op de nazorg systematisch plaats (aan de hand van een projectplan “Naar een duurzaam beheer en (na)zorg van bodemverontreiniging in Gelderland”). Tot 2010 bestond er geen volledig zicht op de risico's die voortkomen uit het gebrek aan een systematische nazorg: een deel van de verontreiniging blijft immers achter na functiegericht saneren, zonder dat het toezicht op de nazorg systematisch plaatsvond.

Toelichting

Kaders voor toezicht en handhaving

Naast de taak van het begeleiden van de saneringsoperatie door bijvoorbeeld het toetsen, stimuleren van derden en uitvoeren van enkele projecten, heeft de provincie ook een belangrijke taak in het toezicht en de handhaving bij de uitvoering van saneringsprojecten. Handhaving is het bewerkstellingen dat de wettelijke regels worden nageleefd of het bestraffen van de overtreding van de regels (Beleidsnota Bodem 2008). De wetgever heeft daarvoor een aantal instrumenten beschikbaar gesteld. Deze instrumenten zijn te vinden in het bestuursrecht (Wet bodembescherming, Wet milieubeheer, Algemene wet bestuursrecht, Provinciewet en Gemeentewet). Toezicht is het controleren of men conform de wettelijke voorschriften handelt.

Verskillende handhavers houden zich specifiek bezig met toezicht op de uitvoering van bodemsaneringen in Gelderland. Ze zijn ondergebracht bij de afdeling Handhaving. De beschikkingen op bodemsaneringsplannen worden verleend door de afdeling Vergunningverlening. De handhavers hebben organisatorisch een onafhankelijke positie ten opzichte van de afdeling Vergunningverlening.

Leidend voor handhaving en toezicht bij bodemsaneringen is het Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP). Het HUP wordt jaarlijks opgesteld en is wettelijk verplicht. Aan de manier waarop de provincie het HUP opstelt zijn bij wet geen eisen gesteld. Het meerjarige beleidsprogramma voor toezicht en handhaving is opgenomen in zowel de Beleidsnota Bodemsanering 2003 en de Beleidsnota Bodem 2008. De provincie heeft het beleid opgesteld aan de hand van de 'Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wet bodembescherming', waarin de normen voor adequate handhaving zijn opgenomen. Op basis van de handreiking heeft de provincie eveneens een 'Handhavingsuitvoeringsmethode Wet bodembescherming' (HUM-Wbb) vastgesteld (2006).

In de Handreiking Adequate Bestuurlijke Handhaving Wet bodembescherming wordt het begrip adequate handhaving bij bodemsaneringen nader ingevuld (Beleidsnota Bodem 2008). Er zijn normen gegeven voor de kwaliteit en de kwantiteit van de handhaving en het toezicht. In de handreiking worden de volgende handhavingstaken onderscheiden:

- Taak 1: Signaaltoets, illegale saneringen, onderzoek bedrijfterreinen en locaties met onderzoeksbevel;
- Taak 2: Ontgravingen en bemalingen licht verontreinigde grond/grondwater;
- Taak 3 : Zorgplichtsaneringen;
- Taak 4: Saneringen van gevallen van ernstige verontreinigingen;
- Taak 5: Nazorglocaties.

Het zwaartepunt van de handhaving ligt volgens de provincie bij de taken 4 en 5.

Met betrekking tot toezicht en handhaving heeft de provincie in de loop van de programmaperiode 2005-2009 keuzes gemaakt. Tot 2008 was het gebruikelijk om 95% van alle saneringen te controleren. In het HUP 2009 is echter bepaald dat op basis van het overzicht van de werkelijke werkvoorraad voor toezicht en handhaving, er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om deze doelstelling nog te behalen. Daarom is er mede op advies van de VROM-inspectie (visitatie 2008) voor gekozen om prioriteiten te stellen. De doelstelling is bijgesteld tot een 70% controle waarbij de saneringen met de hoogste prioriteit wel altijd worden gecontroleerd.

Aanpak en uitvoering

De aanpak van toezicht en handhaving door de provincie is systematisch vormgegeven en wordt systematisch uitgevoerd. De startmeldingen van uit te voeren saneringen zijn de basis voor het toezicht tijdens de uitvoering van saneringen. De startdata worden in het systeem GLOBIS ingevoerd. Uit GLOBIS wordt de werkvoorraad van de toezichthouders uitgedraaid en worden periodiek de uit te voeren acties per taak bepaald. Een startmelding is nodig om deze lijsten te genereren. In het interview wordt aangegeven dat ook de saneringen die tijdelijk stil liggen in de werkvoorraad van handhavers worden opgenomen. Niet in alle gevallen is het mogelijk om een werkvoorraadlijst uit GLOBIS op te stellen. Het gaat hierbij om gevallen die niet vooraf ingeschat kunnen worden zoals meldingen van mogelijk illegale

saneringen, zorgplicht saneringen (calamiteiten) en wijzigingen van het saneringsplan.

De provincie Gelderland stelt dat de preventieve werking van toezicht en handhaving functioneert. Veel grove overtredingen worden er niet geconstateerd (HUP 2009 en interviews). Het 'succes' van toezicht en handhaving blijft echter lastig te meten volgens de betrokkenen. Het aantal overtredingen daalt weliswaar, maar het is moeilijk inschatten wat dit betekent. Bijvoorbeeld, als door goed toezicht en goede handhaving overtredingen worden voorkomen, dan is het te verwachten dat er ook minder overtredingen worden geregistreerd. Dan is het een positief feit als er weinig overtredingen worden geregistreerd. Een stijgende registratie kan echter ook uitgelegd worden als effectieve handhaving: de pakkans wordt verhoogd.

Toezicht op nazorg

In paragraaf 2.2.2 bleek dat vanaf 2007 functiegericht saneren als standaard werkwijze wordt toegepast voor de saneringen door de provincie. Concreet betekent dit dat er niet 100% wordt gesaneerd, maar dat een deel van de verontreiniging achter blijft. Onder andere om deze reden is het belangrijk dat er toezicht op nazorg plaatsvindt. Aan het begin van de programmaperiode 2005-2009 stelde de provincie al dat beheer en nazorg goed geregeld moest worden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende:

Citaat uit Beleidsnota Bodem 2003:

Functiegericht en kosteneffectief saneren leidt tot het achterlaten van verontreinigingen in zowel de boven- als de ondergrond. Dat vraagt om "zorg" na afronding van de sanering. De bevoegde overheid en de saneerder hebben beide zorg te vervullen.

Citaat uit Meerjarenprogramma 2005-2009:

Het saneringsbeleid laat toe dat "oude" bodemverontreinigingen niet (volledig) gesaneerd worden. Beheer van nog niet gesaneerde locaties of langlopende saneringen en nazorg van afgeronde saneringen zal nodig zijn om duurzaam bodemgebruik te bewerkstelligen. De beheersbaarheid van de grote aantallen functiegericht gesaneerde locaties en nog te saneren locaties is tot nu toe onderbelicht geweest. In de komende periode wordt een goede systematiek van beheer en nazorg ontwikkeld.

De Wbb-bevoegde overheden in Gelderland (provincie, Arnhem en Nijmegen) hebben met het vaststellen van de Beleidsnota Bodem eind 2007 onderkend dat het nodig was om een kader te maken voor het beheren van verontreinigingen. Voor de komende periode is een inhaalslag gepland om een goed overzicht van de nazorgverplichtingen te krijgen. Vanaf 2010 vindt toezicht op de nazorg systematisch plaats (aan de hand van een projectplan "Naar een duurzaam beheer en (na)zorg van bodemverontreiniging in Gelderland").

Tot 2010 was er dus nog geen sprake van een systematische toezicht op de nazorg. Dit blijkt onder andere uit het volgende:

Citaat uit Beleidsnota Bodem 2008:

Op dit moment bestaan er nog geen kaders voor een goede invulling van het beheer. In de komende periode willen we alle aspecten van het beheer van verontreinigingen nader uitwerken.

Citaten uit GMP4 (ontwerp):

In 2015 is beheer en nazorg van bodemverontreiniging inclusief voormalige stortplaatsen op orde.

Uitvoeringsopgave voor de provincie Gelderland voor de planperiode: implementeren van een systematiek voor toezicht op beheer en nazorg op bodemverontreinigingen.

Citaat uit Meerjarenprogramma 2010-2014:

De laatste jaren is al het nodige gedaan op het gebied van nazorg. De focus lag daarbij op de zeer beperkte groep locaties waar sprake is van actieve nazorg. Beheer en nazorg van (nog) niet aangepakte bodemverontreiniging en restverontreinigingen, vaak afgedekt met leeflagen, kreeg nauwelijks aandacht, terwijl dit juist een omvangrijke en sterk toenemende groep is. Als het bevoegde gezag deze grote groep niet structureel aandacht geeft, heeft ze geen controle op de verontreiniging en kan over enkele jaren (ook al is er gesaneerd) niet gesteld worden dat sprake is van een beheerste situatie zoals afgesproken in het convenant. Om aan de doelstelling van het convenant te kunnen voldoen, zal het bevoegde gezag grip moeten krijgen en houden op de (rest)verontreiniging in de bodem.

Tot 2010 bestond er geen volledig zicht op de risico's die voortkomen uit het gebrek aan een systematische nazorg: een deel van de verontreiniging blijft immers achter na functiegericht saneren, zonder dat het toezicht op de nazorg systematisch plaatsvond. In het Meerjarenprogramma 2010-2014 worden de risico's als volgt ingeschat:

Citaat uit het Meerjarenprogramma 2010-2014:

Het niet naleven van de gebruiksbeperkingen zal in een individueel geval meestal geen groot probleem opleveren voor mens en/of milieu. Als echter na verloop van 10 tot 20 jaar op veel locaties de gebruiksbeperkingen niet in acht worden genomen, kunnen die allemaal tezamen wel een probleem voor mens en milieu vormen. Daarbij kan gedacht worden aan het veelvuldig verplaatsen van verontreinigde grond naar elders of het veelvuldig onttrekken van verontreinigd grondwater. Ook door een wijziging van de functie van een locatie (bijvoorbeeld naar de functie wonen) kan een risicovolle situatie ontstaan. Als er geen controle is op het naleven van gebruiksbeperkingen bestaat het gevaar dat al het geld dat in bodemsanering is gestoken verspilde moeite is geweest. Dit moet vermeden worden: er zal blijvend op moeten worden toegezien dat gebruiksbeperkingen worden nageleefd en de situaties in stand blijven. Dit zal moeten gebeuren door toezicht en handhaving in combinatie met een goede communicatie.

Na aanpassing van de Wet bodembescherming in 2006 is het beheer en de zorg na een bodemsanering geregeld via een nazorgplan. Het aantal afgesloten nazorgverplichtingen per jaar is nog zeer beperkt volgens de provincie. Naast de locaties, waarvoor een nazorgplan is ingediend, is er een zeer grote groep bodemverontreinigingen waarbij het beheer en de (na)zorg niet of nauwelijks is geregeld. Hierbij kan gedacht worden aan de voormalige stortplaatsen, ernstige bodemverontreinigingen die niet spoedeisend zijn zolang de situatie (bijvoorbeeld de aanwezigheid van verharding) niet verandert, saneringen uit de tijd dat nazorg nog niet goed geregeld werd en de vele functiegerichte van de afgelopen jaren (waarbij de leeflaag wordt aangepakt).

Toezicht op de nazorg blijft de verantwoordelijkheid van de provincie, zowel als het gaat om sanering door derden als om sanering door provincie. Voor de saneringen door de provincie geldt, dat de nazorg zelf in principe bij de provincie ligt, maar dat er nagedacht kan worden over het neerleggen hiervan bij een nazorgfonds (met afkoop). Voor de nazorg op de provinciale saneringen geldt het volgende: “Voor de locaties waar de provincie de sanering heeft uitgevoerd moeten we onze eigen verantwoordelijkheid nemen en ook de nazorg op een goede wijze borgen door deze (voor zover nog niet is gebeurd alsnog) op te nemen in het meerjarenprogramma bodem” (projectplan “Naar een duurzaam beheer en (na)zorg van bodemverontreiniging in Gelderland”).

Bij nazorg ligt een taak voor toezicht en handhaving van de provincie. In het HUP 2009 heeft dit nog geen prioriteit gekregen, maar het is helder dat de focus hier juist naar verlegd moet worden. Op dit moment wordt er onderzoek gedaan naar nazorglocaties. Nog niet de gehele voorraad van deze locaties is in beeld en af te leiden uit GLOBIS. Voor sommige gevallen is daarom dossieronderzoek nodig. Dossieronderzoek is nodig, omdat nazorgplannen wettelijk pas enkele jaren verplicht zijn gesteld.

2.4. Heeft de provincie zicht op de voortgang en het effect van het bodemsaneringsbeleid?

2.4.1 Aanwezigheid systematiek voor monitoring en evaluatie

Norm: beleidsmatig is vastgelegd hoe monitoring en evaluatie plaatsvinden

Bevindingen Rekenkamer

Monitoring vindt plaats via bestuursrapportages die worden aangeboden aan het RIVM en aan het MT/GS en PS. Monitoring van het bodemsaneringsbeleid vindt ook plaats in het kader van de planning & control cyclus. Het gaat hierbij om de beleidsmatige en de financiële verantwoording.

Toelichting

Monitoring door middel van bestuursrapportages

In de Beleidsnota bodemsanering 2003 is aangegeven dat het bevoegd gezag Wbb (provincie, Arnhem, Nijmegen) jaarlijks de voortgang van de bodemsanering met behulp van landelijk afgesproken indicatoren monitort. De verzamelde gegevens worden geleverd aan het RIVM ten behoeve van een landelijke rapportage. In de Beleidsnota Bodem 2008 wordt aangegeven dat deze systematiek wordt voortgezet. Daarnaast heeft de provincie in het MJP-Wbb 2005-2009 afspraken gemaakt over de ambities en te verwachten prestaties. Gegevens hierover worden opgenomen in jaarlijkse bestuursrapportages aan het RIVM. De provincie gebruikt (een selectie van) de monitoringsgegevens ook voor jaarlijkse rapportage en interne

verantwoording, richting MT/GS en PS. De bestuursrapportages worden hiervoor ook gebruikt.

De decentralisatie van het beleid heeft ook gevolgen voor de wijze waarop GS rapporteren aan het Ministerie van VROM. De decentralisatie betekent dat er geen aparte verantwoording afgelegd hoeft te worden aan het Rijk over de ontvangen middelen. De bestuursrapportage aan VROM (en PS) vervalt. Het verschaffen van voortgangsinformatie aan het Rijk komt in de plaats van het afleggen van financiële verantwoording.

Monitoring in de planning & control-cyclus

Monitoring van het bodemsaneringsbeleid vindt ook plaats in het kader van de planning & control-cyclus. Het gaat hierbij om de beleidsmatige en de financiële verantwoording.

Evaluatie

Ter voorbereiding op het nieuwe GMP4 is het GMP3 geëvalueerd. In dat kader heeft de Afdeling Beleid & Strategie Milieu, Water en Landelijk Gebied het GMP3 (2004-2008) en de daarbij behorende verlenging de GMP3 Uitvoeringsagenda 2008 - 2010 (hierna tezamen GMP3 genoemd) geëvalueerd. Het doel van de evaluatie is vast te stellen in hoeverre de doelen zijn bereikt en indien dat niet het geval is, welke beleidsopgave er dan nog ligt voor het GMP4, en wat de bijdrage is van het provinciale beleid aan het doelbereik.

2.4.2 Gebruik monitoring- en evaluatiegegevens

Norm: de provincie maakt bij het nieuw geformuleerde bodemsaneringsbeleid gebruik van beschikbare monitoring- en evaluatiegegevens

Bevindingen Rekenkamer

De provincie heeft bij het nieuw geformuleerde bodemsaneringsbeleid gebruik gemaakt van beschikbare monitoring- en evaluatiegegevens. De veranderende beleidscontext en de stand van zaken van de bodemsaneringsoperatie hebben geleid tot een aantal uitgangspunten en beleidskeuzes voor de nieuwe beleidsperiode. Zo ligt het accent op de aanpak van spoedeisende locaties met humane risico's, worden derden aangesproken op het doen van onderzoek en sanering, wordt ingezet op de verbreding van het bodembeleid binnen de provincie Gelderland en wordt het gebiedsgericht grondwaterbeheer als saneringsaanpak bevorderd. Hierbij gaat het overigens niet om geheel andere uitgangspunten of beleidskeuzes dan in het verleden.

Volgens de provincie is een leerervaring uit de programmaperiode 2005-2009 dat de provincie over een meer uitgewerkte monitoringssystematiek moet gaan beschikken, waarmee focus kan worden aangebracht op de landelijke doelstellingen.

Toelichting

Veranderende beleidscontext bodemsaneringsoperatie

De provincie heeft bij het nieuw geformuleerde bodemsaneringsbeleid gebruik van gemaakt beschikbare monitoring- en evaluatiegegevens. De veranderende beleidscontext vraagt om bepaalde ontwikkelingen in het nieuwe beleid. Hierbij kan gedacht worden aan de beleidsomslag in het 'Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' en aan de evaluatie van het GMP3.

In de evaluatie van het GMP3 wordt gemeld dat het doelbereik niet aan te tonen is, omdat de doelen pas in 2030 gehaald dienen te worden en omdat de 2030 doelstelling op de achtergrond is geraakt. In het Convenant in 2009 zijn nieuwe doelstellingen opgenomen. Het beleid in het GMP4 wordt hier op aangepast. Daarnaast wordt in de Beleidsevaluatie van het GMP3 een aantal aanbevelingen en opgaven voor het GMP4 geschetst. Zo wordt het saneringsbeleid verbreed naar duurzaam gebruik en beheer van bodem en ondergrond. Verder wordt versterkt ingezet op het flankerend beleid (het aanschrijven van derden en eventueel bevel tot het doen van onderzoek en sanering). In de Beleidsevaluatie wordt overigens niet aangegeven op basis van welke conclusies de aanbevelingen en opgaven voor het GMP4 zijn geformuleerd.

In het Meerjarenprogramma Bodem 2010-2014 zijn ontwikkelingen geschetst die richting geven aan de huidige periode. Daarin zijn prioriteiten voor de komende jaren geschetst en is de beleidsomslag in het 'Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' verwerkt. Ontwikkelingen die aan de beleidsomslag ten grondslag liggen zijn onder andere:

Citaat uit het Meerjarenprogramma Bodem 2010-2014:

- de verdere decentralisatie van verantwoordelijkheden en uitvoering naar provincies en grote gemeenten;
- de toenemende samenhang van het bodembeleid met het energie- en waterbeleid en het beleid voor de ondergrond;
- de verdere integratie van het bodemsaneringsbeleid in een gebiedsgerichte benadering mede in het kader van het ruimtelijke ordeningsbeleid;
- en het onder milieuhygiënische randvoorwaarden accommoderen van het toenemend gebruik van de bodem als gevolg van ruimtedruk.

Op grond van de genoemde beleidsontwikkelingen en doelstellingen wordt een aantal uitgangspunten en beleidskeuzes benoemd die ten grondslag liggen aan de uitwerking van het Meerjarenprogramma Bodem 2010-2014:

Citaat uit het Meerjarenprogramma Bodem 2010-2014:

- accent gedurende de hele programmaperiode op de aanpak van spoedeisende locaties met humane risico's;
- zo veel mogelijk bijdragen aan de doelstelling om spoedeisende locaties met verspreidings- en ecologische risico's aan te (laten) pakken;
- zo veel mogelijk derden aanspreken voor het doen van onderzoek en sanering;
- blijven bijdragen aan de doelstelling 2030 door middel van vergunningverlening en handhaving van ernstige bodemverontreinigingen;
- aangrijpen van kansen die de ruimtelijke ontwikkeling biedt om bodemverontreiniging aan te pakken (dynamische locaties);
- inzetten op de verbreding van het bodembeleid binnen de provincie Gelderland;
- het bevorderen van gebiedsgericht grondwaterbeheer als saneringsaanpak.

Hierbij gaat het overigens niet om geheel andere uitgangspunten of beleidskeuzes dan in het verleden. Ook in het verleden werden bijvoorbeeld derden aangesproken op het doen van onderzoek en sanering en werd ingezet op de verbreding van het bodembeleid.

Vervolgens wordt in het Meerjarenprogramma 2010-2014 ingegaan op een drietal sporen met onderliggende thema's waarlangs het meerjarenprogramma is opgebouwd: aanpak spoedlocaties, benutten van kansen vanuit ruimtelijke ontwikkeling en de omslag naar verbreding van het bodembeleid (zie ook paragraaf 2.2.3). In het Ontwerp GMP4 zijn deze ontwikkelingen ook geschetst en worden de prestaties voor bodemsanering opgesomd, zoals op het terrein van saneringen, beheer en nazorg, ruimtelijke ontwikkeling, hergebruik van bagger en duurzame ondergrond.

2.4.3 Inzicht in voortgang en effecten

Norm: de provincie heeft inzicht in de voortgang en effecten van het bodemsaneringsbeleid t.a.v. de landelijke doelstellingen van 2010 en 2015 en 2030

Norm: het nieuw geformuleerde bodemsaneringsbeleid maakt het aannemelijk dat de landelijke doelstellingen worden gerealiseerd

Bevindingen Rekenkamer

Het is volgens de provincie moeilijk om de voortgang te monitoren in relatie tot de landelijke doelstellingen. De provincie heeft de voortgang in relatie tot de landelijke doelen beperkt kwantitatief in beeld gebracht. In de meeste gevallen gaat het bij de monitoring om kwalitatieve informatie. In beleidsrekeningen en bestuursrapportages worden ook andere kwantitatieve monitoringsgegevens gepresenteerd, maar aan de hand van deze gegevens is het moeilijk om te bepalen of de provincie op koers ligt voor het behalen van de *landelijke* doelen (zoals het saneren of beheersen van humane speedlocaties in 2015).

De provincie had een schatting kunnen maken van zaken zoals het aantal te saneren locaties, kosten, financiering en doorlooptijd. In de periode 2005-2009 was er zoals gezegd veel onzekerheid in de bodemsaneringsoperatie. Bij het uitwerken van scenarioberekeningen zou het dus ook gegaan zijn om een planning op hoofdlijnen (inzicht in een orde van grootte). Bovendien zouden de planningsaanpakken aan verandering onderhevig zijn geweest door veranderende doelen en veranderende aantallen locaties in de werkvoorraad. Maar juist de onzekerheid in het thema bodemsanering (wijzigingen in aantallen locaties, gewijzigde doelen, e.d.) maakt een sluitende aanpak nuttig. Alleen met informatie over de haalbaarheid van de lange termijn doelen kan immers actief worden (bij)gestuurd om de doelen te halen. De provincie heeft aangegeven over een scherpere monitoringssystematiek te willen beschikken, waarmee focus kan worden gebracht op de landelijke doelstellingen. Op dit moment is de systematiek ontwikkeld en deze wordt begin 2011 concreter ingevuld.

De provincie heeft voor de periode 2010-2014 een inschatting gemaakt van de vraag of de landelijke doelstellingen tijdig gehaald kunnen worden. Hieruit komt naar voren dat het onzeker is of de landelijke doelstellingen kunnen worden gehaald door de provincie. De provincie verwacht dat de beschikbare middelen ontoereikend zijn om alle doelstellingen uit het convenant te realiseren. De provincie heeft verschillende opties benoemd die er voor moeten zorgen dat de landelijke doelstellingen wel worden gehaald (ondanks de beperkte middelen). Hieruit blijkt dat deze opties in de toekomst zullen worden overwogen. Er worden nog niet direct acties ingezet. Ook in de periode 2005-2009 leken de landelijke doelstellingen onhaalbaar en werd niet aangegeven wat de provincie hier aan ging doen. Er zijn wel kansen en vernieuwingen mogelijk, waardoor de doelstellingen dichterbij komen. Een kans is de pilot gebiedsgericht saneren. Hierbij worden meerdere locaties tegelijk gesaneerd, waardoor in een gebied tegen geringere kosten gesaneerd kan worden.

Toelichting

Monitoring in relatie tot de landelijke doelstellingen

De provincie heeft de voortgang in relatie tot de landelijke doelen beperkt kwantitatief in beeld gebracht. De monitoring van het bodemsaneringsbeleid door de provincie vindt plaats in het kader van de planning & control-cyclus (beleidsrekeningen) en in de bestuursrapportages. Daarbij valt op dat het meestal gaat om kwalitatieve inschattingen van de voortgang: in tekst wordt aangegeven dat de landelijke doelen niet haalbaar waren. Een uitzondering is de informatie in de Bestuursrapportage 2006: hierin worden ook kwantitatieve gegevens gepresenteerd (zie ook paragraaf 2.2.2).

Het was volgens geïnterviewden van de provincie in de periode 2005-2009 moeilijk om de voortgang te monitoren in relatie tot de landelijke doelstellingen. Het feit dat de werkvoorraad nog niet volledig in beeld was, maakte ramingen van de voortgang van bodemsanering in relatie tot kosten en de landelijke doelstellingen complex. Het aantal te saneren locaties bepaalt immers mede in hoeverre de landelijke doelstellingen kunnen worden gehaald. Bovendien zijn de landelijke doelen regelmatig veranderd. De provincie had echter wel een schatting kunnen maken van zaken zoals het aantal te saneren locaties, kosten, financiering en doorlooptijd. In de periode 2005-2009 was er zoals gezegd veel onzekerheid in de bodemsaneringsoperatie. Bij het uitwerken van scenarioberekeningen zou het dus ook gegaan zijn om een planning op hoofdlijnen (inzicht in een orde van grootte). Bovendien zouden de planningen aan verandering onderhevig zou zijn geweest door veranderende doelen en veranderende aantallen locaties in de werkvoorraad. Maar juist de onzekerheid in het thema bodemsanering (wijzigingen in aantallen locaties, gewijzigde doelen, e.d.) maakt een sluitende aanpak nuttig. Alleen met informatie over de haalbaarheid van de lange termijn doelen kan immers actief worden (bij)gestuurd om de doelen te halen.

Monitoring in de toekomst

Uit interviews met de provincie blijkt dat de provincie over een scherpere monitoringssystematiek wil gaan beschikken, waarmee focus kan worden aangebracht op de landelijke doelstellingen. Daaraan wordt op dit moment gewerkt door een 'dashboard' te ontwikkelen waarin verschillende informatiestromen worden gekoppeld: de feitelijke voortgang van de onderzoeken en saneringen, de landelijke doelstellingen en de gemaakte en te verwachten kosten. Op dit moment is de systematiek ontwikkeld en deze wordt begin 2011 concreter ingevuld.

Monitoring in het kader van de planning & control-cyclus

In beleidsrekeningen en bestuursrapportages worden ook andere kwantitatieve monitoringsgegevens gepresenteerd, maar aan de hand van deze gegevens is het moeilijk om te bepalen of de provincie op koers ligt voor het behalen van de *landelijke* doelen (zoals het saneren of beheersen van humane spoedlocaties in 2015). Dit blijkt uit het volgende.

- **Beleidsrekeningen**

In de beleidsrekeningen zijn indicatoren opgenomen over de voortgang van de saneringsoperatie. Deze worden niet vergeleken met de landelijke doelen. Bovendien zijn de indicatoren in de beleidsrekening niet elk jaar hetzelfde. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de teksten in onderstaande kaders: de indicatoren voor 2008 en 2007 zijn niet volledig hetzelfde en de indicatoren worden niet in een meerjarenperspectief geplaatst. Omdat de indicatoren per jaar verschillen, is het moeilijk aan de hand van de beleidsrekeningen inzicht te krijgen in de voortgang van het beleid over meerdere jaren. Uit interviews met de provincie komt naar voren dat wisselingen van leidinggevenden en gedeputeerden (met verschillende visies op monitoring) hebben geleid tot wisselende indicatoren.

Indicatoren uit de Beleidsrekening 2008 (citaat):

- *Aantal saneringen door de provincie*

Streefdoel 2008: 12 saneringen in uitvoering; 5 saneringen in evaluatiefase; 7 locaties langdurig gemonitord. Stand 01-09-2008: 6 saneringen in uitvoering, 2 projecten in evaluatiefase, 8 projecten in monitoringsfase

- *Aantal saneringen en onderzoeken door derden.*

Streefdoel 2008: Start van ca. 200 saneringen door derden, waarvan 100 eenvoudige op basis van het Besluit uniforme meldingen en uitvoeren van circa 100 onderzoeken door derden.

Stand 31-12-2008: Saneringsplan door derden: 99 BUS-melding; 130 Onderzoeken door derden 175 Evaluaties: 200

- *Aantal controles saneringen*

Streefdoel 2008: circa 220 controles. Stand 31-12-2008: 220 controles gerealiseerd.

- *Asbest*

Streefdoel 2008: Start onderzoek bij 49 gemeenten en in beeld brengen asbestrisico's bij alle 56 Gelderse gemeenten. Stand 31-12-2008: Het onderzoek is inmiddels gestart, de afronding vindt plaats in 2009. Bij 7 gemeenten is reeds eerder onderzoek uitgevoerd. Na afronding van het onderzoek bij de resterende 49 gemeenten is een provinciedekkend beeld voor Gelderland beschikbaar. Stand 31-12-2008: 25 saneringen asbestwegen gestart; 50 saneringen asbestwegen afgerond.

- *Aantal saneringen in het kader van project Gasfabrieken.*

Streefdoel 2008: Start van 5 saneringen en 1 sanering (bodem) wordt afgerond.

Stand 31-12-2008: 5 saneringen gestart, 1 sanering afgerond.

- *DDT, streefdoel 2008: een toetsingkader DDT.*

Stand 31-12-2008: Nog geen toetsingkader opgesteld; wordt nu in 2009 opgepakt.

- *Gebiedsuitwerking bodemvisie.*

Streefdoel 2008: Bodemvisie.

Stand 31-12-2008: Ondergrondprogramma vastgesteld

Indicatoren uit de Beleidsrekening 2007 (citaat):

Indicatoren

- *Aantal saneringen door de provincie*

Doel 2007: uitvoering conform planning Uitvoeringsprogramma. Stand jaarrekening: 33 saneringen lopen in beheer

- *Aantal saneringen en onderzoeken door derden*

Doel 2007: Start van ca. 230 saneringen door derden, waarvan 100 eenvoudige (BUS); Uitvoeren van circa 90 onderzoeken door derden. Stand jaarrekening: 238 saneringen door derden gestart, waarvan 96 eenvoudige saneringen (BUS); onbekend aantal onderzoeken door derden uitgevoerd. In 2007 zijn 182 saneringen gestart. Verder is er van 139 saneringen een "verslag na saneren" ontvangen.

- *Verhouding inzet particuliere en overheidsgelden:*

Doel 2009: 4:1. Stand jaarrekening: geen actuelere gegevens beschikbaar.

- *Aantal saneringen i.k.v. project Gasfabrieken*

Doel 2007: Start van 1 sanering, 4 saneringen in uitvoering. Stand jaarrekening: Drie van de in totaal 23 locaties in Gelderland zijn in uitvoering. Drie van de acht restproblemen zijn afgerond. We hebben nog 20 locaties te saneren tot 2015 en 5 restproblemen op te lossen.

- *Aantal controles*

Doel 2007: circa 220 controles. Stand jaarrekening: 235 controles

- *Asbest:*

Doel 2007: risico's in beeld bij 7 risico gemeenten en start onderzoek overige gemeenten.

Stand jaarrekening: Onderzoek bij de andere 49 is in voorbereiding. Aanbesteding gepland begin 2008.

- *Bestuursrapportages*

In de loop van de programmaperiode 2002-2004 is door het Ministerie van VROM aangegeven dat de geleverde prestaties uitgedrukt dienen te worden in Bodemsaneringsprestatie-eenheden (BPE's). In dit verband dient de provincie onder andere de volgende gegevens bij te houden:

- Aantal saneringen;
- Aantal onderzoeken;
- Aantal m2 verontreinigd oppervlak;
- Aantal m3 verontreinigde grond;
- Aantal m3 verontreinigd grondwater;
- Bodemsaneringsprestatie-eenheden (BPE's = landelijk vastgestelde prestatie-eenheid).

In de bestuursrapportages 2006, 2007 en 2008 worden de te realiseren prestaties voor bovenstaande aspecten vermeld. Deze worden niet vergeleken met de landelijke doelen (zoals het saneren of beheersen van de humane spoedlocaties in 2015). Op basis van deze gegevens is het dus ook niet mogelijk te bepalen in hoeverre de provincie op koers ligt in relatie tot de *landelijke* doelen.

De provincie presenteert gegevens over bovenstaande prestaties. Het gaat hier om een doelstelling uit het Meerjarenprogramma, niet om de landelijke doelstellingen (zoals het saneren of beheersen van de humane spoedlocaties in 2015). Opvallend is dat de bovengenoemde *gerealiseerde* prestaties (aantal saneringen, aantal onderzoeken, etc.) niet in een tabel in de bestuursrapportages worden weergegeven (met uitzondering van een tabel over BPE's, zie tabel 2.6). Een vergelijking tussen *doelen* en *prestaties* is daarom moeilijk te maken, waardoor het ook moeilijk is inzicht te krijgen in de vraag

of de prestaties worden gehaald. Ook de Beleidsrekeningen geven hierin geen inzicht. In de Beleidsrekening 2009 worden gegevens over de gerealiseerde prestaties weergegeven, maar ze worden daar niet vergeleken met wat er is afgesproken. In de beleidsrekening 2008 zijn de gegevens niet opgenomen en wordt gemeld dat de gegevens worden gepresenteerd na afloop van de programmaperiode (2005-2009).

Er zijn volgens de provincie verklaringen waarom het lastig is om aan te geven wat de prestaties zijn per jaar (Bestuursrapportage 2008): “Op individuele jaarbasis wordt geen doelstelling voor de te realiseren BPE’s en de andere indicatoren vastgesteld. Dit gebeurt op programmaniveau. Daarom is het moeilijk om per jaar de gerealiseerde prestaties te vergelijken met de doelstelling. Daarnaast is het zo dat een rapportageperiode (telkens van 1 januari tot en met 31 december van een jaar) vaak een ‘onnatuurlijk’ moment is voor saneringen. Een sanering kan plaatsvinden in het ene jaar, terwijl het evaluatierapport, en daarmee de gerealiseerde BPE’s, in een volgend jaar vallen.”

In de bestuursrapportages wordt voor het aantal BPE’s wel *ingeschat* wat de realisatie is per jaar (zie tabel 2.6). Daaruit blijkt dat de doelstelling voor 2008 ruimschoots gehaald is.

tabel 2.6 Voortgang in gerealiseerde bodemsaneringsprestatie-eenheden (BPE’s), 2005-2008 (afgeronde getallen)

	2005	2006	2007	2008
Gerealiseerde Bodemsanerings Prestatie Eenheden (BPE)	1,6 mln.	1,0 mln.	1,4 mln.	4,0 mln.

Bron: Bestuursrapportage 2008

Door de provincie Gelderland worden meer kerngegevens over de bodemsaneringsoperatie gepresenteerd (zie tabel 2.7). Opvallend is dat de kerngegevens in de bestuursrapportages ook voor deze gegevens (wat is gerealiseerd?) niet worden vergeleken met de doelstellingen (waar werd naar gestreefd?). Daarom is het moeilijk te bepalen of de provincie op koers ligt.

tabel 2.7 Voortgang: kerngegevens onderzoeken en saneringen 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Onderzocht naar aard	200	140	189	140
Onderzocht op ernst en urgentie/spoed	180	175	143	204
Beschikt ernstig niet urgent/geen spoed	10	1	25	52
Beschikt ernstig urgent/spoed	162	144	99	70
BUS-meldingen		40	105	128
Gesaneerd	211	204	124	204

Bron: Bestuursrapportage 2008

Het behalen van de landelijke doelstellingen in de periode 2010-2014

In paragraaf 2.2.2 zijn wij ingegaan op de vraag hoe de provincie in de periode 2005-2009 heeft ingeschat of de landelijke doelen konden worden behaald. Daar kwam naar voren dat voor de provincie helder was dat de doelen niet gehaald konden worden, maar dat het niet duidelijk werd wat de provincie ging doen om de doelen wel te kunnen halen.

De provincie heeft voor de programmaperiode 2010-2014 een inschatting gemaakt van de vraag of de landelijke doelstellingen tijdig gehaald kunnen worden. Hieruit komt naar voren dat het onzeker is of de landelijke doelstellingen kunnen worden gehaald door de provincie. Dit blijkt uit de volgende punten:

- *Middelen ontoereikend*
In het GMP4 worden risico's voor doelrealisatie aangegeven. De provincie denkt de nieuwe doelstelling (uit het Convenant) alleen te kunnen halen als derden daaraan een belangrijke bijdrage leveren. De provincie verwacht dat de financiële middelen onvoldoende zijn om de doelstelling voor 2015 volledig te kunnen realiseren. Een ander risico vormen de gerechtelijke procedures in gevallen waarin de vervuiler wordt verplicht om te saneren.

In het Meerjarenprogramma Bodem 2010-2014 stelt de provincie dat de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen het belangrijkste knelpunt vormen voor het behalen van de landelijke doelen. De provincie verwacht dat de beschikbare rijksmiddelen ontoereikend zijn om alle doelstellingen uit het convenant te realiseren (zie kader volgende bladzijde).

Citaat uit het Meerjarenprogramma Bodem 2010-2014:

Gedurende de totstandkoming van het convenant heeft de provincie Gelderland in IPO-verband regelmatig aangegeven dat zij denkt dat de rijksmiddelen ontoereikend zijn om de doelstellingen uit het convenant te halen. Gelderland heeft een grote werkvoorraad aan potentieel spoedeisende locaties. De verwachting is dat de voor de programmaperiode 2010-2014 beschikbare rijksmiddelen onvoldoende zijn om alle spoedeisende locaties (zowel met humane, als verspreidings en ecologische risico's) aan te pakken. Daarnaast verwachten we specifiek wat betreft de asbestproblematiek een groot financieel tekort. Verder hebben wij wat betreft het saneringsprogramma 'Lekker Water' op dit moment nog geen inzicht in de omvang van de saneringskosten. Ook al geeft de midterm review een opening voor de aanpassing van de in het convenant gemaakte afspraken, het lijkt niet waarschijnlijk dat het Rijk extra middelen ter beschikking zal stellen.

De provincie verwacht zoals hierboven gemeld dat de voor de programmaperiode 2010-2014 beschikbare rijksmiddelen onvoldoende zijn om alle spoedeisende locaties aan te pakken. Tegelijkertijd stelt de provincie in bovenstaand kader dat er onzekerheden zitten in de inschatting of de middelen voldoende zullen zijn. Het feit dat de definitieve lijst met humane spoedlocaties pas eind 2010 bekend is, maakt een raming van de totale kosten overigens complexer. Een andere verklaring voor het feit dat nog niet te voorzien is of de beschikbare middelen toereikend zijn, is het ontbreken van een dashboard waarin informatiestromen, geldstromen en doelstellingen worden gekoppeld.

- *Midterm review*

In 2011 wordt een midterm review uitgevoerd waarbij bekeken zal worden of er spanning bestaat tussen het ambitieniveau en de beschikbare middelen. In het Convenant wordt als volgt weergegeven welke mogelijkheden er bestaan om het tekort aan middelen op te lossen:

Convenant (2009), selectie van (delen van) een aantal relevante artikelen:

8.1. Uiterlijk najaar 2011 zal een tussenbalans (*midterm review*) worden vastgesteld teneinde te bezien of partijen voldoende op schema liggen wat betreft het behalen van de ambities van dit convenant. De stuurgroep zal uiterlijk september 2009 een voorstel doen voor de onderwerpen die in de *midterm review* aan de orde komen. In ieder geval zal hierbij ook de toedeling van middelen in de periode 2015-2019 worden betrokken, waarbij moet worden nagegaan, ten eerste, of en zo ja, in hoeverre er na 1 januari 2015 nog sprake is van spoedlocaties en overige knelpunten die in die periode moeten worden aangepakt en, ten tweede, via welk financieringskader de middelen moeten worden toegedeeld. De intentie van partijen is om per 2015 de bodemsaneringsmiddelen voor onbepaalde duur via een algemene uitkering beschikbaar te stellen.

8.2. Partijen zullen ook na 2011 nauwgezet (laten) monitoren of het behalen van de 2015-doelstelling realistisch is, en, indien redelijkerwijze kan worden verwacht dat de doelstelling niet kan worden gehaald, zo spoedig mogelijk in overleg treden over de te nemen maatregelen. Hierbij wordt zoveel mogelijk uitgegaan van de bestaande trajecten (art. 87b Wbb).

9.4. Wanneer blijkt dat de aanpak van een lopend bodemsaneringsproject desondanks niet haalbaar is en de dreigende overschrijdingen aanzienlijk zijn, kan de bevoegde overheid mogelijk gebruik maken van de in 9.1b bedoelde middelen die nog een post vormen op de VROM-begroting dan wel wordt bezien of de aanpak van de problematiek kan worden geregeld in de periode 2015-2019. Deze mogelijkheid staat alleen open als het bevoegd gezag kan aantonen dat bij de besteding van het regulier budget ook nadrukkelijk prioriteit is gelegd bij de aanpak van spoedlocaties en ook overigens in de geest van dit convenant is gehandeld.

brief stelt het IPO-bestuur dat de toetsing in de midterm review tot consequenties voor de financiering kan leiden.

- *Doelrealisatie bij voldoende middelen*
De provincie stelt dat bij voldoende beschikbare middelen en menskracht de verwachte doelrealisatie als volgt is:

tabel 2.8 Behalen landelijke doelstellingen volgens de provincie (citaten uit MJP 2010-2014)

Doelstelling	Haalbaar?
In beeld brengen van spoedlocaties met humane risico's inclusief de te nemen maatregelen voor eind 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, is haalbaar. • De provincie heeft zicht op het behalen van de 2010-doelstelling Landsdekkend beeld. In het Meerjarenprogramma 2010-2014 en in de interviews wordt aangegeven dat er het in de lijn der verwachting ligt dat deze doelstelling wordt behaald. • Momenteel wordt er nog gewerkt aan het in beeld brengen van de humane spoedlocaties in Gelderland. De monitoring zal worden aangepast op het vastgestelde Landsdekkend beeld.
Het in beeld brengen van locaties met verspreidingsrisico's en ecologische risico's inclusief de te nemen maatregelen voor eind 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, is haalbaar.
Saneren of beheersen van de spoedeisende locaties met humane risico's voor eind 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Moeilijker in te schatten. • De provincie is weer zelf verantwoordelijk voor het aanpakken van de werkvoorraad. De provincie probeert echter zoveel mogelijk door te schuiven naar de feitelijke veroorzaker of belanghebbende. Het zal volgens de provincie nog moeten blijken of het haalbaar lijkt deze partijen er toe aan te zetten voor eind 2015 hun verantwoordelijkheid te laten nemen.
Saneren of beheersen van de verspreidingsrisico's en ecologische risico's	<ul style="list-style-type: none"> • In 2015 moeten deze locaties in beeld zijn. De provincie schat in dat dan 5 jaren nodig zijn om deze locaties gesaneerd dan wel beheerst te hebben (op zijn vroegst eind 2021 wordt dit dus gehaald).

Bron: Provincie Gelderland, Meerjarenprogramma 2010-2014

Acties van de provincie om de landelijke doelstellingen te behalen

Het is dus nog onzeker of de doelstellingen kunnen worden behaald. De vraag komt naar voren wat de provincie daar aan gaat doen. In het Meerjarenprogramma meldt de provincie het volgende:

Citaat uit het Meerjarenprogramma Bodem 2010-2014:

Uitgangspunt is dat de uitvoering van het meerjarenprogramma binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen plaatsvindt. Het meerjarenprogramma is hierop aangepast. Wanneer in de loop van de programmaperiode op onderdelen een tekort aan middelen geconstateerd zou worden, zijn de opties (in deze volgorde):

- a. bezien of er een mogelijkheid is tot herprioritering van de middelen;
- b. bezien of onderdelen op een andere manier uitgevoerd kunnen worden;
- c. wanneer de eerste twee opties niet mogelijk blijken, kan een optie zijn om een voorstel voor PS voor te bereiden om uit provinciale middelen bij te dragen.

Ook zullen bij de midterm review in 2011 de verwachte tekorten zo goed mogelijk in beeld gebracht worden en ingebracht worden in de bestuurdersconferentie. Het lijkt echter niet waarschijnlijk dat het Rijk extra middelen ter beschikking zal stellen. Wel kunnen met de midterm review de prestatieafspraken uit het convenant aangepast worden.

Uit het bovenstaande blijkt dat deze opties in de toekomst zullen worden overwogen. Er worden nog niet direct acties ingezet. Ook in de periode 2005-2009 leken de landelijke doelstellingen onhaalbaar en werd niet aangegeven wat de provincie hieraan ging doen (zie paragraaf 2.2.2.).

Kansen en vernieuwingen

Uit interviews komt naar voren dat er binnen de provincie kansen en vernieuwingen zijn waardoor de doelstellingen dichterbij komen:

- Zo werden vroeger verontreinigingen altijd multifunctioneel en per geval aangepakt, vanaf 2007 is functiegericht en kosteneffectief saneren gebruikelijk. Hierdoor kunnen verontreinigingen eerder uit de werkvoorraad worden afgeschreven.
- Een andere kans is de pilot gebiedsgericht saneren. Hierbij worden meerdere locaties tegelijk gesaneerd, waardoor in een gebied tegen geringere kosten gesaneerd kan worden. Dat is ook belangrijk voor het uiteindelijke resultaat. Overigens werd in de Beleidsnota Bodemsanering 2003 al gesproken over een gebiedsgerichte aanpak: waar nodig wilde de provincie gebruikmaken van een gebiedsgerichte aanpak. In 2010 heeft deze aanpak dus geresulteerd in een pilot gebiedsgericht saneren.

Bezuinigingen

Het Rijk voert vanaf 2011 een structurele korting door op de uitkering in het Provinciefonds. Om deze reden heeft de provincie Gelderland in een Statenvoorstel een maatregelenpakket uitgewerkt dat er voor moet zorgen dat de begroting vanaf 2011 financieel op orde blijft en tevens een verder fundament legt voor een zich vernieuwend middenbestuur met een daarbij passend eigentijds profiel (Statenvoorstel Profiel Provincie Gelderland / Opvang Rijkskorting, 2010). Daarbij gaat het ook om een

bezuinigingsvoorstel voor het thema bodemsanering. De provincie stelt voor de uitvoering van de Wet bodembeheer te versoberen. Consequentie is volgens de provincie dat mogelijk niet in 2015 alle ernstige en spoedeisende locaties zijn gesaneerd dan wel beheerst, maar dat dit een of twee jaar langer gaat duren. Daarnaast stelt de provincie een versobering voor op de uitvoering van Wet bodembeschermingprojecten door de provincie: “het is mogelijk om de uitvoering van onze eigen projecten wat te temporiseren (jaarlijks minder projecten) of plaatselijk hogere restvervuilingen te accepteren - afhankelijk van het project zal de keuze tussen deze twee opties kunnen worden gemaakt”. Binnen het totale programma Bodem en afval wordt een besparing voorgesteld van € 0,622 miljoen. PS hebben op 30 juni 2010 besloten de bezuiniging op het programma Bodem en afval met € 0,622 miljoen door te voeren. Een motie van enkele fracties in PS om de bezuinigingen op dit programma niet door te voeren, is niet aangenomen.

2.5. Hoe hebben Provinciale Staten de kaderstellende en controlerende rol ingevuld?

2.5.1 Kaderstelling en controle door PS

Norm: beleidskeuzes ten aanzien van het bodemsaneringsbeleid zijn expliciet aan PS voorgelegd en PS hebben hierover besloten (met inzicht in mogelijke consequenties)

Norm: PS hebben de kaderstellende en controlerende rol ingevuld

Bevindingen Rekenkamer

Formeel zijn er in het kader van het bodemsaneringsbeleid vrijwel geen specifieke rollen en taken aan PS toebedeeld. PS worden in de periode 2010-2014 niet anders bij de nieuwe beleidsperiode betrokken, dan bij de programmaperiode 2005-2009 het geval was. Ook niet nu middels het Convenant alle middelen gedecentraliseerd zijn en beschikbaar worden gesteld via het provinciefonds. GS stellen het Meerjarenprogramma vast en geven uitvoering aan de doelstellingen uit het Convenant. Feitelijk blijft de rol van PS daarmee dezelfde als voorheen.

PS hebben op hoofdlijnen kaders gesteld, door het vaststellen van de begroting, rekening en het GMP en het aanwenden van provinciale middelen (zoals de Versnellingsgelden). Over de volgende thema's hebben PS vanuit hun kaderstellende en controlerende rol nauwelijks vragen gesteld aan GS:

- duidelijkheid over de planning en realisatie van de landelijke doelen;
- knelpunten die binnen de aanpak optreden met voorgestelde oplossingen;
- duidelijkheid over de risico's die burgers lopen door het niet tijdig behalen van de doelstellingen;
- duidelijkheid over welke locaties op korte termijn de grootste risico's met zich meebrengen.

Toelichting

Kaderstelling door PS tot en met 2009

Formeel zijn er in het kader van het bodemsaneringsbeleid vrijwel geen specifieke rollen en taken aan PS toebedeeld. Dit komt naar voren uit het volgende:

- De provincie is bevoegd gezag voor bodemsanering (evenals de gemeenten Arnhem en Nijmegen). In de Wet bodembescherming wordt niet gedefinieerd of het daarbij gaat om PS of om GS. Wel wordt bij verschillende wetsartikelen aangegeven dat GS een rol vervullen (waar relevant voor de provincie). PS worden nauwelijks genoemd. Alleen in artikel 39 van de Wbb wordt specifiek verwezen naar Provinciale Staten. Daar is aangegeven dat PS nadere regels kunnen stellen ten aanzien van gegevens die moeten worden verstrekt bij meldingen, verslagen en nazorgplannen. In het kader van de Wbb wordt de rol van PS verder niet specifiek beschreven.
- PS kunnen er toe besluiten binnen de wettelijke uitvoeringskaders eigen prioriteiten te stellen en keuzes te maken. Dit heeft vooral betrekking op het budgetrecht van PS: PS nemen besluiten over het aanwenden van provinciale middelen (Provinciewet, artikel 193 en 202). Als PS dat doen dan zullen zij ook moeten toezien op de opvolging en uitvoering daarvan.

PS hebben op een aantal punten een kaderstellende rol ingevuld:

- In het algemeen is de rol van PS het vaststellen van de jaarlijkse begroting. In het najaar van 2009 hebben PS de begroting voor 2010 vastgesteld, waarin de bodemmiddelen zijn opgenomen. Een wijziging van de begroting dient aan PS te worden voorgelegd. Een Meerjarenprogramma Bodem is geen wijziging van de begroting, het geld voor bodem staat namelijk al op de begroting. Het meerjarenprogramma geeft alleen de verdeling van de middelen over thema's aan en daar hebben PS geen rol in.
- PS hebben in 2003 het GMP3 vastgesteld. Het bodemsaneringsbeleid is hier op hoofdlijnen beschreven. Overige beleidskaders, waaronder de beleidsnota Bodem 2008 en het Meerjarenprogramma 2005-2009, zijn ter kennisname aan PS gezonden.
- PS hebben besluiten genomen in het kader van bodemsanering op het moment dat er provinciale middelen werden aangewend. Dit is een aantal maal het geval geweest: de voorfinanciering ten behoeve van het Meerjarenprogramma 2005-2009, provinciale middelen in het programma Gasfabrieken, de cofinanciering van het ILG en de Versnellingsgelden. De Versnellingsgelden zijn door PS toegekend voor 5 jaar. Deze middelen zijn begroot over 5 jaar en zo in de begroting opgenomen. Mocht een deel van de begrote uitgaven door omstandigheden niet tot besteding komen dan wordt dit overgeheveld naar het volgende jaar. Verantwoording hierover loopt via de P&C cyclus.

Kaderstelling door PS 2010-2014

PS worden in de periode 2010-2014 niet anders bij de nieuwe beleidsperiode betrokken, dan bij de programmaperiode 2005-2009 het geval was. Ook niet nu middels het Convenant alle middelen gedecentraliseerd zijn en beschikbaar worden gesteld via het provinciefonds. GS stellen het Meerjarenprogramma vast en geven uitvoering aan de doelstellingen uit het Convenant. Feitelijk blijft de rol van PS daarmee dezelfde als voorheen. Dit komt naar voren uit het volgende:

- Voorheen waren GS op grond van artikel 76c van de Wbb bevoegd om een meerjarenprogramma vast te stellen, dat als basis diende voor een subsidieaanvraag bij VROM. Met het convenant is er geen sprake meer van een subsidieaanvraag bij VROM. Daarvoor in de plaats is een Decentralisatie-Uitkering Bodem (DUB) in het provinciefonds gekomen en vervalt de verplichting om een meerjarenprogramma aan VROM voor te leggen. Artikel 76c vervalt daarmee als grondslag voor het vaststellen van een meerjarenprogramma. In plaats daarvan is artikel 158 lid 1 sub a van de Provinciewet van toepassing, op basis waarvan GS bevoegd zijn om het dagelijks bestuur van de provincie te voeren en een meerjarenprogramma vast te stellen.
- Het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties richt zich tot het bevoegde gezag Wbb (GS), onder andere in artikel 2.2. onder f: ‘...verdere decentralisatie tot stand komt, waarbij de regie over de uitvoering van de in dit convenant gemaakt afspraken bij het bevoegd gezag komt te liggen en het Rijk via beleidsinformatie over de voortgang wordt geïnformeerd’.
- Meerjarenprogramma 2010-2014: “Met het convenant wordt de decentralisatie van het bodembeleid gerealiseerd. De regie op de uitvoering van het bodembeleid komt bij het bevoegd gezag Wet bodembescherming (Wbb) te liggen. Dit zijn de colleges van GS en B&W van de provincies en 30 grote steden in Nederland. Op grond van de Wbb zijn zij bevoegd om uitvoering te geven aan de wettelijke taken op het gebied van vergunningverlening en handhaving voor bodem. Met het convenant verschuift de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelen van het bodembeleid van het Rijk naar het bevoegd gezag. Het Rijk laat het aan GS over om invulling te geven aan het bodembeleid. Wel zijn de afspraken uit het convenant leidend. Voor de komende programmaperiode hoeft geen meerjarenprogramma meer te worden ingediend bij het Ministerie van VROM.” De middelen van het zijn voor de planperiode beschikbaar in de begroting, maar zullen jaarlijks aangepast worden aan het financiële uitvoeringsprogramma. Vaststelling van de jaarlijkse begroting vindt plaats door PS op voorstel van GS.
- Brief van VROM van 14 augustus 2009 gericht aan de bevoegde overheden Wbb (GS), tweede alinea: ‘Met de overstap naar de Decentralisatie-uitkering Bodem vervalt de verplichting voor u om aan het Rijk programma’s voor te leggen. Het is aan de bevoegde overheden zelf om te bepalen hoe zij de planning en programmering vorm willen geven. U bepaalt zelf de wijze waarop u invulling zult geven aan het onlangs ondertekende Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en Aanpak Spoedlocaties’.

- Brief van VROM van 1 december 2009 aan het College van GS, derde alinea: 'Het bodemconvenant betekent een belangrijke stap in het decentraliseren van het bodembeleid. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het bodembeleid met name komt te liggen bij het College van Gedeputeerde Staten. U kunt zelf invulling geven aan uw bodembeleid'. Blz. 2 laatste alinea: 'Er hoeft geen aparte verantwoording te worden afgelegd over de ontvangen middelen uit de Decentralisatie-Uitkering, dus ook niet via SiSa, aan het Rijk. De verantwoording over de DUB is een onderdeel van de verantwoording over de besteding van het provinciefonds en is te richten aan het eigen College van Gedeputeerde Staten'.

PS gaan besluiten over het GMP4. Stukken, zoals het Meerjarenprogramma 2010-2014 en rapportages aan VROM, worden ter kennisname aan PS aangeboden. En zodra er een beroep wordt gedaan op provinciale middelen, dienen PS hierover te beslissen.

Kaderstellende en controlerende rol in de praktijk

Uit het bovenstaande komt naar voren dat PS op hoofdlijnen kaders hebben gesteld, door het vaststellen van de begroting, rekening en het GMP en het aanwenden van provinciale middelen (zoals de Versnellingsgelden).

De vragen die in de periode 2005-2010 gesteld zijn over bodemsanering betreffen meestal vragen over criteria voor de besteding van provinciale middelen (Versnellingsgelden) en over specifieke saneringslocaties waar problemen in de uitvoering bestaan. Onder andere uit een analyse van Statencommissievergaderingen in de periode januari 2005-juni 2010 komt naar voren dat over de volgende thema's nauwelijks vragen zijn gesteld aan GS:

- duidelijkheid over de planning en realisatie van de landelijke doelen;
- knelpunten die binnen de aanpak optreden met voorgestelde oplossingen;
- duidelijkheid over de risico's die burgers lopen door het niet tijdig behalen van de doelstellingen;
- duidelijkheid over welke locaties op korte termijn de grootste risico's met zich meebrengen.

Dit beeld wordt bevestigd door informatie uit het groepsgesprek met PS en door informatie uit interviews met de provinciale organisatie. Een uitzondering vormen vragen naar aanleiding van het Meerjarenprogramma Bodem 2010-2014: enkele fracties hebben aangegeven meer inzicht te wensen in de risico's voor de volksgezondheid en voor de stedelijke ontwikkeling, financiële consequenties en de prioriteiten voor bodemsanering.

2.5.2 Informatievoorziening aan PS

Norm: PS ontvangen relevante voortgangsinformatie

Bevindingen Rekenkamer

PS worden over de het bodemsaneringsbeleid geïnformeerd via de planning & control-cyclus (beleidsbegroting en beleidsrekening) en via bestuursrapportages. De financiële kerngegevens voor bodemsanering zijn moeilijk vindbaar in de beleidsbegroting en de beleidsrekening. Deze zijn wel in de vorm van een samenvatting terug te vinden in de jaarlijkse bestuursrapportages.

Aan de hand van kerngegevens in de beleidsrekening en in de bestuursrapportages is moeilijk te bepalen of de provincie op koers ligt voor het behalen van de landelijke doelstellingen. PS hebben behoefte aan een factsheet om snel een beeld te krijgen van de orde van grootte van de saneringsoperatie. Dit in termen van 'wat is er uitgevoerd', 'wat moet er nog gebeuren' en 'wat gaat dit kosten'.

De decentralisatie van het beleid heeft ook gevolgen voor de wijze waarop GS rapporteren aan het Ministerie van VROM. De bestuursrapportage aan VROM (en PS) vervalt. Er komt een andere rapportage in de plaats voor de bestuursrapportage.

Toelichting

Informatievoorziening aan PS

PS worden over het bodemsaneringsbeleid geïnformeerd via de planning & control-cyclus (beleidsbegroting en beleidsrekening) en via bestuursrapportages. PS stellen de beleidsbegroting en de beleidsrekening vast. De bestuursrapportages worden ter kennisname gestuurd naar PS.

Zoals gemeld in paragraaf 2.3.3 zijn de financiële kerngegevens voor bodemsanering moeilijk vindbaar in de beleidsbegroting, beleidsrekening en productramingen. Deze zijn wel in de vorm van een samenvatting terug te vinden in de jaarlijkse bestuursrapportages. In de bestuursrapportage kunnen PS ook goed zicht krijgen op de algemene beleidsontwikkelingen en aanpak van de verschillende programma's. In paragraaf 2.4.3 bleek dat het aan de hand van kerngegevens in de beleidsrekening en in de bestuursrapportages moeilijk is te bepalen of de provincie op koers ligt voor het behalen van de landelijke doelstellingen. Dit beeld wordt bevestigd door PS. Uit het groepsgesprek met PS komt naar voren dat Statenleden van mening zijn dat aan de hand van de beleidsbegroting en beleidsrekening en de bestuursrapportages een beeld gevormd kan worden van de voortgang van het bodemsaneringsbeleid. Wel wordt een samenvattend overzicht gemist waaruit blijkt of de provincie op koers ligt. Voortgangsrapportages worden als omvangrijk en niet altijd even overzichtelijk ervaren. Er bestaat dan ook wel de behoefte om door middel van bijvoorbeeld een factsheet snel een beeld te krijgen van de orde van grootte van de saneringsoperatie.

Dit in termen van ‘wat is er uitgevoerd’, ‘wat moet er nog gebeuren’ en ‘wat gaat dit kosten’.

De decentralisatie van het beleid heeft ook gevolgen voor de wijze waarop GS rapporteren aan het Ministerie van VROM. De decentralisatie betekent dat er geen aparte verantwoording afgelegd hoeft te worden aan het Rijk over de ontvangen middelen. De bestuursrapportage aan VROM (en PS) vervalt. Het verschaffen van voortgangsinformatie aan het Rijk komt in de plaats van het afleggen van financiële verantwoording. Met de decentralisatie van het bodembeleid zullen PS als volgt geïnformeerd worden: “Indien zich zaken voordoen, waarvoor te nemen beslissingen buiten de vastgestelde kaders vallen, zal hiertoe een voorstel voor PS voorbereid worden. Verantwoording aan PS zal plaatsvinden via de planning & control-cyclus” (Meerjarenprogramma 2010-2014). Er komt een andere rapportage in de plaats voor de bestuursrapportage. Deze zal met name gericht zijn op de realisatie van de doelstellingen uit het ‘Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties’. In het kader van dit convenant is een landelijke werkgroep aan de slag om na te denken over de informatie die daarin opgenomen moet gaan worden. Deze informatie zal ook ter beschikking worden gesteld aan PS.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Overzicht conclusies, aanbevelingen en reacties

In de tabel op de volgende bladzijde zijn de deelconclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties van beide provincies op het onderzoek in een samenvattend overzicht weergegeven.

Conclusies	Aanbevelingen	Bestuurlijke reactie GS Gelderland	Bestuurlijke reactie GS Overijssel
1a. Heldere keuzes voor het behalen van prestaties voor de periode 2005-2009.	Geen	Wij zijn blij met de constatering dat de provincie duidelijke en effectieve keuzes heeft gemaakt voor het behalen van de prestaties voor de periode 2005-2009.	
1b. Het is niet helder of de keuzes van de provincie leiden tot het behalen van de landelijke 2015-doelstellingen.	<p>Voor PS en GS: Stel voor de komende periode een sluitende aanpak op, gericht op de landelijke doelstellingen (in ieder geval de 2015-doelstellingen). De opzet van de scenarioberekeningen zoals uitgevoerd door het RIVM (zie het grijze kader onder conclusie 1b) kunnen hiervoor bruikbaar zijn. Breng daarnaast ook een prioritering aan in de humane spoedlocaties, zodat deze voortvarend kunnen worden aangepakt in de komende periode.</p>	<p>Theoretisch klopt het dat scenarioberekeningen wellicht een handvat hadden kunnen bieden voor inzicht in het halen van de doelstellingen en sturing daarop. Wij vragen ons echter af wat de waarde van dergelijke scenarioberekeningen zou zijn geweest, gezien de wijzigende context in de periode 2005-2009. Wij denken dat het zinvoller is geweest om energie te steken in het verkrijgen van inzicht in de werkvoorraad. Dat maakt dat we nu (begin 2011) een zinvolle programmering kunnen maken voor de spoedlocaties met humane risico's.</p> <p>De sturing op het halen van de landelijke doelstellingen door een andere inzet van financiële middelen is overigens beperkt. De rijksmiddelen kunnen namelijk niet zomaar overal op ingezet worden. Daar waar mogelijk heeft de provincie gestuurd op het behalen van de landelijke doelstellingen door financiële maatregelen (bijvoorbeeld de versnellingsgelden).</p> <p>In de loop van de programmaperiode 2005-2009 hebben wij daar waar mogelijk focus aangebracht in het beleid. Wij hebben prioriteit gelegd bij het in beeld brengen van de humane spoedlocaties en het aanschrijven van derden gericht op onderzoek en sanering van humane spoedlocaties (flankerend beleid). Dit is vormgegeven in specifieke projecten met een stevige inzet in menskracht. Met onze sterke inzet en systematische aanpak van het flankerend beleid hebben wij ons gericht op het behalen van de landelijke doelstellingen.</p>	<p>De inventarisatie van spoedlocaties is eind dit jaar gereed. Aan de hand van deze locatiegegevens worden nadere berekeningen gemaakt van de te verwachten saneringskosten, duur van de sanering en te verwachten mogelijkheden ten aanzien van het halen van geld uit de markt. Hiermee kan een reëel beeld worden gegeven of de doelstellingen kunnen worden gehaald binnen de afgesproken tijd en met de beschikbare budgetten.</p> <p>Gezien het feit dat er bij humane spoedlocaties mogelijk sprake is van risico's voor de volksgezondheid, achten wij het niet toelaatbaar te prioriteren in de fasering van de aanpak. Wel zal de wijze waarop de humane spoedlocaties worden aangepakt onderling verschillen. Pas indien blijkt dat voor teveel locaties de inzet van de provinciale middelen noodzakelijk is en onvoldoende autonome middelen beschikbaar komen vanuit Investeren in Overijssel, kan van een financiële prioritering sprake zijn.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Bestuurlijke reactie GS Gelderland	Bestuurlijke reactie GS Overijssel
1c. In Gelderland is de afstemming van bodemsaneringsbeleid met andere beleidsterreinen nog niet gerealiseerd.	Voor GS van de provincie Gelderland: Borg de afstemming van bodemsaneringsbeleid met andere beleidsterreinen zo snel mogelijk.	Wij zijn het met u eens dat de verbreding van het bodembeleid een gewenste ontwikkeling is en zijn hier de afgelopen jaren ook mee aan de slag gegaan. Onze opgave is een zodanige verbreding van het bodembeleid te bewerkstelligen dat er na 2015 geen apart bodemsaneringsbeleid meer is, maar een bodembeleid waarin de samenhang met andere beleidsvelden is vormgegeven.	
2a. Helder hoe het bodemsaneringsbeleid wordt uitgevoerd.	Geen		
2b. De provincies sluiten nauw aan op de dynamiek in de markt, maar geven niet aan hoe groot de bijdrage van de markt moet zijn om de landelijke doelen te behalen.	Voor GS: Maak in het kader van de sluitende aanpak een schatting van de benodigde bijdrage van de markt en geef aan wat de gevolgen en oplossingen zijn als dit niet wordt behaald.	Een eerste inschatting van de inspanning die de markt moet leveren is mogelijk op het moment dat de totaaloverzichten van de spoedlocaties bekend zijn. Een werkelijk goed beeld van de totale omvang van de kosten is echter pas mogelijk op het moment dat de saneringsplannen gereed zijn. Overigens zijn wij van mening dat we niet moeten sturen op de bijdragen in de kosten van derden, maar op het oplossen van de probleemlocaties. Daarom zullen we sterk blijven inzetten op flankerend beleid.	Aan de hand van de afgeronde inventarisatie van de spoedlocaties maken we een berekening, waarvan de benodigde bijdrage uit de markt een onderdeel vormt. Indien te voorzien valt dat de benodigde bijdrage uit de markt beduidend hoger is dan de te verwachten bijdrage, worden de gevolgen hiervan aan Provinciale Staten voorgelegd met een voorstel om de knelpunten op te lossen.
2c. Toezicht op nazorg is door de provincies Gelderland en Overijssel pas laat systematisch opgepakt.	Voor GS: Voer het toezicht op de nazorg volgens plan (systematisch) uit en zorg daarbij voor een inhaalslag.	Wij zijn het met u eens dat functiegericht en kosteneffectief saneren, waarbij verontreiniging in de bodem kan achterblijven, vraagt om zorg na de afronding van de sanering. Uw aanbeveling om te zorgen voor een inhaalslag in het toezicht op nazorg bevestigt de door ons ingezette lijn. Al tijdens het onderzoek van de Rekenkamer waren wij gestart met deze inhaalslag. Wij menen dat wij met onze systematiek voor toezicht op nazorg dit onderwerp voortvarend oppakken.	Het toezicht op nazorg wordt inmiddels projectmatig en systematisch opgepakt. Deze activiteit is in de productbegroting voor 2011 opgenomen. Alle gesaneerde locaties worden binnen drie jaar gecontroleerd op de gebruiksbepalingen en monitoringsverplichtingen in overeenstemming met de vastgestelde toezichtessenties. Daarna wordt dit toezicht in regulier toezicht ingebed.
3a. Er is inzicht in de voortgang van de prestaties 2005-2009.	Geen		

Conclusies	Aanbevelingen	Bestuurlijke reactie GS Gelderland	Bestuurlijke reactie GS Overijssel
<p>3b. Moeilijk zicht te krijgen of de provincies op koers liggen voor het behalen van de landelijke doelen in 2015.</p>	<p>Voor GS: Laat in de monitoringsgegevens zien wat de voortgang is ten opzichte van de landelijke doelen.</p>	<p>Wij onderschrijven het nut van een sluitende aanpak om de landelijke doelen te halen. Wij focussen daarbij op de doelstellingen voor 2015. Voor de doelstellingen 2015 gaan wij uit van een programmatische aanpak, waarbij onze eerste prioriteit ligt bij de aanpak van de spoedlocaties met humane risico's. Onze inzet is om voortvarend alle spoedlocaties met humane risico's op te pakken. De komende jaren gaan we ook aan de slag met het in beeld brengen van de spoedlocaties met verspreidingsrisico's en ecologische risico's.</p> <p>Het overzicht van humane spoedlocaties, dat eind 2010 gereed is, vormt het uitgangspunt voor de voortgangsbewaking op het halen van de landelijke doelstelling 2015. Wij zullen de monitoringsgegevens toespitsen op het halen van de landelijke doelstellingen binnen de mogelijkheden van de systematiek van de beleidsbegroting en rekening.</p>	<p>De komende periode worden aan de hand van de uitkomst van de eind dit jaar afgeronde inventarisatie berekeningen gemaakt van de te verwachten saneringskosten, doorlooptijd en verwachte mogelijkheden om geld uit de markt te halen. Aan de hand van deze berekeningen zal in de jaarlijkse BBI-cyclus het aantal en percentage spoedlocaties inzichtelijk zijn waarbij een indicatie gegeven wordt of op basis van het beschikbare budget binnen de beschikbare tijd de doelstellingen kunnen worden behaald. Provinciale Staten zijn daarmee in gelegenheid hierover een gemotiveerde beslissing te nemen.</p>
<p>4a. PS hebben de kaderstellende en controlerende rol voor de prestaties 2005-2009 voldoende ingevuld.</p>	<p>Geen</p>		
<p>4b. Kaderstellende en controlerende rol van PS is niet gericht geweest op het behalen van de landelijke doelen in 2015.</p>	<p>Voor PS: Vraag GS in ieder geval om een sluitende aanpak om de landelijke doelen op lange termijn te halen (zie ook aanbeveling 1b).</p> <p>Voor GS: Laat zien hoe PS (zo nodig) kunnen (bij)sturen om de landelijke doelen van 2015 te behalen.</p>	<p>Met behulp van de toegespitste monitoringsgegevens (zie boven) beschikken Provinciale Staten over het juiste inzicht om (zo nodig) te kunnen bijsturen om de landelijke doelen van 2015 te halen. Wij wachten de reactie van Provinciale Staten op uw nota af en zullen afhankelijk daarvan aan hen laten weten welke verdere acties het college wil ondernemen om beter te kunnen vooruitzien en te sturen in het bodembeleid.</p>	<p>Wij zien de vraag van Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten om een sluitende aanpak graag tegemoet en kunnen na afronding van de hierboven genoemde berekeningen een sluitende aanpak overleggen. Hierin kunnen wij tevens zichtbaar maken welke middelen te dekken vanuit landelijke budgetten en uit Investeren in Overijssel wij nodig hebben om de landelijke doelen te behalen.</p>

Bijlage 2: Verklarende woordenlijst

De definities in deze woordenlijst zijn deels overgenomen uit de Wet bodembescherming en de websites van het Ministerie van VROM en het Compendium voor de Leefomgeving.

Bedrijvenregeling

Regeling die bedrijven voorziet in een financiële bijdrage in de bodemsaneringskosten. Deze regeling is in 2003 in werking getreden.

Besluit bodemkwaliteit

Het Besluit bodemkwaliteit is op 1 januari 2008 (deels) in werking getreden om de bodem beter te kunnen beschermen en beter te kunnen beheren. Het besluit geeft gemeenten en provincies meer verantwoordelijkheid om de bodem te beheren. Ook moet het besluit ruimtelijke ontwikkelingen op licht vervuilde grond bevorderen, zoals de aanleg van natuurgebieden of wegen. Het besluit treedt gefaseerd in werking, vanwege de ingrijpende gevolgen voor het bodembeleid.

Bevelsinstrumentarium

Het bevelsinstrumentarium maakt sinds 1 januari 1995 onderdeel uit van de Wet bodembescherming en geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om verantwoordelijke (rechts) personen van een verontreiniging te dwingen een onderzoek of sanering uit te voeren. De Wet bodembescherming kent de volgende bevelen:

1. bevel tot nader onderzoek (artikel 43 Wbb);
2. bevel tot saneringsonderzoek (artikel 43, lid 3 Wbb);
3. bevel tot sanering (artikel 43, lid 3 en 4 Wbb);
4. bevel tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen (artikel 43, lid 1 Wbb);
5. gedoogbevel (artikel 49 juncto artikel 30, derde en vierde lid Wbb);
6. stakingsbevel (artikel 49 juncto artikel 30, lid 2 Wbb);

BEVER

De BEleidersVERNieuwing Bodemsanering die vanaf 1997 in gang is gezet om de bodemsaneringsoperatie te versnellen en goedkoper te maken.

Bevoegd gezag gemeenten

Gemeenten die door het Rijk voor de toepassing van de Wet bodembescherming zijn gelijkgesteld met de provincies.

Bevoegd gezag Wet bodembescherming

Het bevoegd gezag Wet bodembescherming beoordeelt onderzoeksresultaten en neemt via beschikkingen beslissingen over de ernst en spoedeisendheid van aangetroffen bodemverontreiniging. Ook beoordeelt het bevoegd gezag saneringsplannen van saneerders in eigen beheer (bijvoorbeeld bedrijven).

Bodem

Het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen (zie ook 'ondergrond'). De Wet bodembescherming definieert het begrip bodem op dezelfde manier.

Bodem+

Bodemplus is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van VROM (onderdeel van SenterNovem) en ondersteunt onder andere decentrale overheden bij het ontwikkelen van bodembeleid en het delen van kennis.

Bodembeleid (ondergrondbeleid)

Het beleid dat gericht is op het beschermen, gebruiken en herstellen van de ondergrond, dit is dus breder dan het bodemsaneringsbeleid.

Bodemsaneringsbeleid

Het beleid dat specifiek gericht is op het herstellen (saneren en/of beheren) van verontreinigde ondergrond (bodem en grondwater).

Bodemsaneringsoperatie

Regelgeving, planning en werkzaamheden voor aanpak van de bodemverontreinigingsproblematiek. Al het werk dat verzet moet worden om alle ernstige gevallen van bodemverontreiniging te identificeren, te onderzoeken, en zo nodig te saneren of te beheersen, eventueel gevolgd door nazorg.

Bodemsaneringsuitvoeringskaders

De uitvoeringskaders die door Gedeputeerde Staten zijn vastgesteld voor de aanpak van bodemsanering. De uitvoeringskaders zijn ter kennisname aan Provinciale Staten gestuurd.

BPE

BPE staat voor bodemsaneringsprestatie-eenheid. BPE's zijn een maat voor de gesaneerde hoeveelheden grond en grondwater per overheid en daarmee een toetsingsmiddel voor de prestaties van de overheden. De BPE geeft echter geen volledige weergave van de prestaties van een bevoegde overheid, want beleidsontwikkeling en onderzoeksinspanningen worden hierin niet meegenomen.

Diffuse bodemverontreinigingen

Grootschalig voorkomen van stoffen in de bodem, die qua concentraties de streefwaarden overschrijden. Dit kan komen door natuurlijke processen of als gevolg van menselijk handelen zonder dat hiervoor een eenduidige oorzaak, haard of bron is aan te wijzen.

Effectief bodemsaneringsbeleid

Het beleid voor bodemsanering is effectief als de keuzes die de provincie maakt in haar beleids- en uitvoeringskaders voor de aanpak van bodemsanering voldoende waarborg bieden dat de landelijke doelstellingen volgens afspraak worden gerealiseerd. Of er voldoende waarborg is, dient te blijken uit een goede onderbouwing van de haalbaarheid van de landelijke doelstellingen in de beleids- en/of uitvoeringskaders.

Ernstige bodemverontreiniging

Bodemverontreiniging waarbij de bodem zodanig is of dreigt te worden verontreinigd dat de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor mens, plant of dier ernstig zijn of dreigen te worden verminderd; of hier sprake van is wordt vastgesteld aan de hand van interventiewaarden.

FES

Het Fonds Economische Structuurversterking is in 1995 opgericht met de bedoeling de meevallers van de aardgasbaten in een apart fonds onder te brengen. Het geld is bestemd voor investeringen in de infrastructuur en sinds 2005 ook voor investeringen in de Nederlandse kenniseconomie. Het beheer van het fonds ligt in handen van de ministers van Economische Zaken en van Financiën.

Functiegericht saneren

Het bereiken van een saneringsresultaat waarbij het beheersen van blootstellings- en verspreidingsrisico's voorop staat en tevens gelet wordt op de functie en het gebruik van de bodem.

GLOBIS

Geografisch Landelijk Overheids Bodem Informatie Systeem. Dit is een database met rapportagetools die door de overheid is ontwikkeld en decentraal bij de bevoegde overheden wordt gebruikt.

Humane spoedlocaties

Onder humane spoedlocaties wordt verstaan: de locaties ten aanzien waarvan op grond van een beschikking ex artikel 37 Wbb is vastgesteld dat het huidige gebruik van de bodem leidt tot zodanige humane risico's dat spoedige sanering noodzakelijk is.

Interventiewaarden

Waarden voor het verontreinigingsniveau per stof of stofgroep waarboven de functionele eigenschappen van de bodem voor mens, dier of plant ernstig zijn verminderd (of dreigen te worden verminderd).

ISV

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is een bijdrage van het Rijk aan gemeenten, voor het nemen van fysieke maatregelen op de terreinen wonen, ruimte, milieu, grootschalig groen, cultuur en bodemsanering. Het budget is gestoeld op de Wet stedelijke vernieuwing. Eens in de vijf jaar kunnen gemeenten een aanvraag doen voor budget. Het ISV maakt onderdeel uit van het grotestedenbeleid (GSB), dit is gericht op de 31 grotere gemeenten in Nederland. Deze grote gemeenten krijgen het ISV-budget rechtstreeks van het Rijk (daarom ook wel rechtstreekse gemeenten genoemd). Het ISV-budget voor andere gemeenten (niet-rechtstreekse gemeenten) wordt verdeeld door de provincie.

Kosteneffectief saneren

Bij kosteneffectief saneren worden onacceptabele risico's verwijderd, maar hoe ver de sanering gaat wordt afgewogen op basis van een kostenanalyse.

Landsdekkend beeld bodemverontreiniging

Landelijke doelstelling uit het Nationaal Milieubeleidplan 3 om voor 2005 inzicht te krijgen in de werkvoorraad van de bodemsaneringsoperatie en de spreiding van verontreinigingen in een bepaald gebied.

Locatie

Een eenheid of aggregatie van kleinere eenheden met een vermoede of bewezen bodemverontreiniging die als één geheel wordt aangepakt bij onderzoek en sanering. De grens van een locatie valt niet per se samen met de grens van een geval. Eén locatie kan soms verschillende gevallen bevatten (of andersom).

Meerjarenprogramma Wbb

Het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming wordt door elk bevoegd gezag opgesteld om bodemonderzoek en bodemsaneringen te programmeren. Op basis van dit programma keert het Rijk Wbb-budget uit.

Multifunctioneel saneren

Dit betekent dat na sanering de bodem zover is gereinigd dat de verontreiniging geen belemmering meer is voor ieder soort bodemgebruik en dat ook geen aanvullend beheer of nazorg nodig is.

Nazorg

De inspanning die nodig is om na afronding van de sanering de uitgevoerde saneringsmaatregel in stand te houden, de omvang van een restverontreiniging te monitoren en belanghebbenden in kennis te stellen van de aanwezige verontreiniging met eventuele gebruiksbepalingen.

Niet-genormeerde stoffen

Stoffen die bij onderzoek naar een geval van verontreiniging worden aangetroffen en waarvoor in de Circulaire streefwaarden en interventiewaarden bodemsanering geen streefwaarden en/of interventiewaarden zijn opgenomen.

Niet-rechtstreekse gemeenten

Gemeenten die het budget voor stedelijke vernieuwing (ISV) via de provincie toebedeeld krijgen op basis van een ingediend meerjarenprogramma ("programmagemeeenten") of per project ("projectgemeenten").

Ondergrond

Het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen (zie ook 'bodem').

Provinciale keuzes

De keuzes die de provincie op het terrein van bodemsanering kan maken, zijn bijvoorbeeld:

- de wijze waarop de markt bij saneringen betrokken wordt;
- de mate van samenhang van bodemsanering met andere beleidsvelden;
- hoe de financiële middelen worden ingezet;
- hoe monitoring, evaluatie en bijsturing plaatsvinden;

- de wijze waarop toezicht en handhaving zo adequaat mogelijk kunnen worden uitgevoerd; en
- welke humane spoedlocaties als eerste worden aangepakt.

Puntverontreinigingen

Verontreinigingen met een duidelijke oorzaak, vaak als gevolg van bedrijfsmatige activiteiten.

Rechtstreekse gemeenten

Gemeenten die het budget voor stedelijke vernieuwing rechtstreeks van VROM ontvangen. Dit budget is ook bedoeld voor bodemsanering.

Sanering

Het aanpakken van een bodemverontreiniging zodat bij het huidige of toekomstige gebruik van de locatie geen risico's meer aanwezig zijn voor mens en milieu.

Saneringscriterium

Methodiek conform de nieuwe Wet bodembescherming (per 1 januari 2007), waarbij locatiespecifiek wordt getoetst of er sprake is van onaanvaardbare risico's voor de mens (gezondheidseffecten), voor het ecosysteem (bio-accumulatie, doorvergiftiging, bedreiging van soorten en natuurlijke processen), en/of van risico's van verspreiding van verontreiniging. Het Saneringscriterium is vastgelegd in de Circulaire Bodemsanering 2009 die per 1 mei 2009 is geactualiseerd. Op basis van de bepaalde risico's wordt vastgesteld of maatregelen (beheersen, saneren) al dan niet met spoed moeten worden uitgevoerd.

SIKB

Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer. Het SIKB is een samenwerkingsverband van markt en overheid en opgericht om de kwaliteitsborging van werkzaamheden verricht binnen bodembeheer te bevorderen.

Spoedlocatie

Een locatie waar sprake is van onaanvaardbare risico's voor de mens, het ecosysteem en/of verspreiding (via onder andere het grondwater) ten gevolge van bodemverontreiniging beoordeeld met het saneringscriterium van de Wet bodembescherming. De humane spoedlocaties (met risico's voor de mens) uit de werkvoorraad dienen uiterlijk in 2010 te zijn geïdentificeerd en in 2015 te zijn gesaneerd of beheerst. De overige spoedlocaties (ecologie en verspreiding) dienen uiterlijk in 2015 te zijn geïdentificeerd, waarbij tevens moet worden aangegeven welke maatregelen zijn genomen dan wel genomen zullen worden. Het streven is om de risico's eind 2015 ook bij deze locaties te hebben beheerst.

Statische locaties

Locaties met weinig maatschappelijke of ruimtelijke ontwikkelingen (versus dynamische locaties). De aanpak van onderzoek en sanering wordt hier bepaald door de milieuhygiënische situatie.

Streefwaarden bodemkwaliteit

Waarden voor gehalten van stoffen (of stofgroepen) in de bodem waarbij of waaronder sprake is van een goede milieukwaliteit en verwaarloosbare risico's voor mens en ecosysteem.

Wbb

De Wet bodembescherming (Wbb) geeft het beoordelingskader voor bodemverontreiniging, bodemsanering en het omgaan met schone en verontreinigde grond. De wet ziet ook toe op het voorkomen van bodemverontreiniging.

Wbb-budget

Budget dat door VROM in het kader van de Wet bodembescherming (Wbb) aan de bevoegde overheden wordt verstrekt voor de aanpak van gevallen van bodemverontreiniging waarvoor geen particulier initiatief wordt verwacht. Na instelling van de Wet stedelijke vernieuwing wordt het voornamelijk gebruikt voor de aanpak in landelijk gebied.

Werkvoorraad

De locaties met (potentiële) ernstige bodemverontreiniging, die nog één of meerdere vervolgstappen nodig hebben in het traject van onderzoek en sanering volgens de Wet bodembescherming.

Zorgplicht

Nieuwe gevallen van bodemverontreiniging (grotendeels ontstaan na 1987), die onmiddellijk ongedaan moeten worden gemaakt door de veroorzaker.

Bijlage 3: Normenkader en onderzoeksmethode

In deze bijlage lichten we het normenkader en de onderzoeksmethode toe die we in het onderzoek hebben toegepast.

Normenkader

De normen waaraan we in dit onderzoek hebben getoetst, zijn tot stand gekomen door het combineren van normen voor goed bestuur (onder andere gericht op de onderbouwing van beleid en transparantie) met de volgende bronnen (gericht op het bodemsaneringsbeleid):

- Wet bodembescherming (Wbb);
- Rijksbeleid, waaronder het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (NMP3) en het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4);
- Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (2009);
- Provinciaal beleid, waaronder de Beleidsnota Bodem 2008; en
- Het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009 en de bijbehorende richtlijn en uitvoeringsprogramma's.

Per deelvraag hebben we een aantal normen opgesteld (zie onderstaand totaaloverzicht). Hieruit blijkt wat we verstaan onder de genoemde begrippen en waaraan wij in dit onderzoek hebben getoetst.

Thema	Normen
1. Dragen de provinciale beleidskeuzes voldoende bij aan het realiseren van de landelijke doelstellingen?	
Beleidskaders	<ul style="list-style-type: none"> ▪ de provincie beschikt over een duidelijk beleidskader ▪ de landelijke doelstellingen zijn duidelijk en afrekenbaar opgenomen in het provinciale beleid
Keuzes in het bodemsaneringsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ beleidskeuzes zijn op basis van volledige en juiste informatie met inzicht in de consequenties transparant gemaakt ▪ de provincie geeft aan hoe de landelijke doelstellingen behaald gaan worden
Afstemming met andere beleidsterreinen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ de provincie draagt zorg voor een (met ander beleid) geïntegreerde uitwerking van het bodemsaneringsbeleid
Afstemming met medeoverheden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ afspraken over de rol van de provincie t.a.v. medeoverheden zijn vastgelegd
2. Hoe is van beleid naar uitvoering gekomen?	
Uitvoeringskaders	<ul style="list-style-type: none"> ▪ de provincie hanteert een strategie gericht op het behalen van de landelijke doelstellingen
Uitvoeringsstrategie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ op basis van het Wbb-programma heeft de provincie een uitvoeringsprogramma opgesteld
Inzet instrumentarium	<ul style="list-style-type: none"> ▪ de provincie heeft in beeld welke instrumenten binnen het bodemsaneringsbeleid worden ingezet
Financiën	<ul style="list-style-type: none"> ▪ de financiering van de bodemsaneringen is helder en transparant
Aansluiting op marktdynamiek	<ul style="list-style-type: none"> ▪ de provincie stemt de uitvoering van het bodemsaneringsbeleid expliciet af op de marktdynamiek

Toezicht en handhaving en nazorg	<ul style="list-style-type: none"> de provincie heeft uitgewerkt op welke wijze toezicht, handhaving en toezicht op nazorg van bodemsanering plaatsvindt
3. Heeft de provincie zicht op de voortgang en het effect van het bodemsaneringsbeleid?	
Aanwezigheid systematiek voor monitoring en evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> beleidsmatig is vastgelegd hoe monitoring en evaluatie plaatsvinden
Gebruik monitoring- en evaluatiegegevens	<ul style="list-style-type: none"> de provincie maakt bij het nieuw geformuleerde bodemsaneringsbeleid gebruik van beschikbare monitoring- en evaluatiegegevens
Inzicht in voortgang en effecten	<ul style="list-style-type: none"> de provincie heeft inzicht in de voortgang en effecten van het bodemsaneringsbeleid t.a.v. de landelijke doelstellingen van 2010 en 2015 en 2030 het nieuw geformuleerde bodemsaneringsbeleid maakt het aannemelijk dat de landelijke doelstellingen worden gerealiseerd
4. Hoe hebben Provinciale Staten de kaderstellende en controlerende rol ingevuld?	
Kaderstelling en controle door PS	<ul style="list-style-type: none"> beleidskeuzes ten aanzien van het bodemsaneringsbeleid zijn expliciet aan PS voorgelegd en PS hebben hierover besloten (met inzicht in mogelijke consequenties)
Informatievoorziening aan PS	<ul style="list-style-type: none"> PS hebben de kaderstellende en controlerende rol ingevuld PS ontvangen relevante voortgangsinformatie

Onderzoeksmethode

Deze nota van bevindingen is tot stand gekomen op basis van documentenstudie en interviews op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Op basis van de documentenstudie is het bodemsaneringsbeleid feitelijk in beeld gebracht en is een beeld verkregen van de vraag of de provinciale keuzes leiden tot effectief bodemsaneringsbeleid. De lijst met de geraadpleegde documenten kunt u vinden in bijlage 4.

Op basis van de resultaten uit de documentenstudie hebben we vervolgens een interviewguide opgesteld. De interviews hebben plaatsgevonden met de verantwoordelijk gedeputeerde (portefeuillehouder bodemsanering), leden van Provinciale Staten (groepsinterview) en de ambtelijke organisatie (management, beleidsmedewerkers en financiën). Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 5.

Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter verificatie van de feitelijkheden zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Naar aanleiding hiervan zijn daar waar nodig nog bijstellingen of aanvullingen in de verslagen doorgevoerd. De interviews hadden tot doel de bevindingen uit de documentenstudie te toetsen, witte vlekken in te vullen en na te gaan hoe de invulling van het beleid in de praktijk heeft plaatsgevonden. De informatie uit de documentenstudie en de interviews is in onderlinge samenhang en in het licht van de centrale doelstelling van dit onderzoek geanalyseerd. De resultaten daarvan zijn in deze nota van bevindingen verwoord.

Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen

Documenten provincie Gelderland

- Coalitieakkoord 2007-2011, Gelderland maakt het verschil
- Beleidsbegrotingen 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010
- Beleidsrekeningen 2005, 2006, 2007, 2008 en 2009
- Productbegrotingen en Productramingen 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010
- Verslagen Statencommissievergaderingen januari 2005-juni 2010 (Commissie Ruimtelijke Ordening, Wonen en Milieu en Commissie Economie en Milieu)
- Statenvoorstel Profiel Provincie Gelderland / Opvang Rijkskorting, 2010
- Gelders Milieuplan 3
- GMP3, Rapportage doelbereik 2008
- Beleidsevaluatie Gelders Milieuplan 3
- Ontwerp Gelders Milieuplan 4
- Gelders Milieuplan 4, 2010-2012. Gewijzigd ontwerp.
- Beleidsnota bodemsanering 'Wegwijzer in bodemland' (2003-2008). Deel 1 en 2.
- Beleidsnota Bodem 2008. Deel 1: doelen en sturing
- Beleidsnota Bodem 2008. Deel 2: uitvoering en toetsing
- Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009
- Meerjarenprogramma Bodem 2010-2014
- Bestuursrapportage Bodemsanering 2006
- Bestuursrapportage Bodemsanering 2007
- Bestuursrapportage Bodemsanering 2008
- Uitvoeringsprogramma Wet Bodembescherming 2007-2009 provincie Gelderland
- Oplegnotitie behorende bij Uitvoeringsprogramma Wet Bodembescherming 2007-2009 provincie Gelderland
- ILG Activiteitenprogramma Ondergrond
- Statennotitie Knelpunten Uitvoeringsprogramma Wet bodembescherming 2005-2009
- Statenvoorstel Bodemsanering in relatie tot woningbouw
- Statenvoorstel Programma Gelderse gasfabrieken, 2007
- Projectplan Flankerend Beleid periode 2009-2010
- Handhavingsuitvoeringsprogramma 2008
- Handhavingsuitvoeringsprogramma 2009
- Handhavingsuitvoeringsprogramma 2010, Actualisatienotitie HUP 2009

Overige documenten

- Algemene Rekenkamer rapport "Voortgang bodemsanering" (TK2004-2005, 30 105, nrs. 1-2)
- Algemene Rekenkamer rapport: terugblik 2007 "Voortgang bodemsanering" (TK2006-2007, 30 015, nrs. 16-17)
- Beleidsbrief Bodem (Ministerie van VROM, 2003)

- Besluit Bodemkwaliteit (2008)
- Circulaire bodemsanering 2009
- Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (juli 2009)
- Decemberbrief Bodem (Ministerie van VROM, 2007)
- Milieu en Natuur Planbureau (2007) “Maatschappelijke kosten-batenanalyse van de Nederlandse bodemsaneringsoperatie” (2007)
- Nationale Milieubeleidsplannen (NMP1, NMP2, NMP3, NMP4)
- Richtlijn Wbb-programma’s 2005 t/m 2009 (Ministerie van VROM, 2004)
- RIVM (2009) Jaarverslag bodemsanering over 2008
- RIVM (2005) Scenario’s bodemsaneringsoperatie
- Wet bodembescherming (Wbb)

Websites

www.bodemloket.nl
www.bodemplus.nl
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl
www.gelderland.nl
www.omgevingsvisie.nl
www.provincie.overijssel.nl
www.senternovem.nl
www.vrom.nl

Bijlage 5: Overzicht geïnterviewde personen

- Groepsgesprek Provinciale Staten
- Mevrouw A.E.H. van der Kolk
Gedeputeerde
- De heer E. Boere
Teammanager Bodem en Nazorg
- Mevrouw M. Gijzen
Programmamanager bodem
- De heer F. Weening
Coördinator Toezicht en Handhaving
- De heer R. Houben
Toezichthouder bodem
- Mevrouw H. Labotz
Financieel medewerker bodem
- De heer E. Peters
Manager business control
- De heer M. Bult
Coördinator binnen de afdeling Vergunningverlening, team Bodem en Nazorg