

## **Saneren is vooruitzien**

Onderzoek naar bodemsanering  
in de provincie Overijssel



# **Saneren is vooruitzien**

Onderzoek naar bodemsanering  
in de provincie Overijssel



## 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
<b>DEEL 1: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Aanleiding, doel en vraag .....</b>	<b>11</b>
1.1. Aanleiding .....	11
1.2. Doel en centrale vraag.....	13
<b>2. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>15</b>
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
<b>3. Bestuurlijke reactie provincie Overijssel .....</b>	<b>27</b>
<b>4. Bestuurlijke reactie provincie Gelderland .....</b>	<b>29</b>
<b>5. Nawoord .....</b>	<b>33</b>



<b>DEEL 2: Bevindingen .....</b>	<b>35</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>37</b>
1.1. Aanleiding voor het onderzoek.....	37
1.2. Doel en centrale vraag.....	39
1.3. Afbakening .....	40
1.4. Definiëring bodemsaneringsbeleid.....	40
1.5. Normenkader .....	41
<b>2. Bevindingen .....</b>	<b>43</b>
2.1. Context en kern van het bodemsaneringsbeleid .....	43
2.2. Dragen de provinciale beleidskeuzes voldoende bij aan het behalen van de landelijke doelstellingen? .....	47
2.2.1 <i>Beleidskaders</i> .....	47
2.2.2 <i>Keuzes in het bodemsaneringsbeleid</i> .....	51
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? .....	62
2.3.1 <i>Uitvoeringskaders</i> .....	62
2.3.2 <i>Uitvoeringsstrategie</i> .....	67
2.3.3 <i>Inzet instrumentarium</i> .....	70
2.3.4 <i>Financiën</i> .....	72
2.3.5 <i>Aansluiting op marktdynamiek</i> .....	78
2.3.6 <i>Toezicht en handhaving en nazorg</i> .....	82
2.4. Heeft de provincie zicht op de voortgang en het effect van het bodemsaneringsbeleid? .....	84
2.4.1 <i>Aanwezigheid systematiek voor monitoring en evaluatie</i> .....	84
2.4.2 <i>Gebruik monitoring- en evaluatiegegevens</i> .....	86
2.4.3 <i>Inzicht in voortgang en effecten</i> .....	87
2.5. Hoe hebben Provinciale Staten de kaderstellende en controlerende rol ingevuld? .....	93
2.5.1 <i>Kaderstelling en controle door PS</i> .....	94
2.5.2 <i>Informatievoorziening aan PS</i> .....	98
<b>Bijlage 1: Overzicht conclusies, aanbevelingen en reacties.....</b>	<b>103</b>
<b>Bijlage 2: Verklarende woordenlijst .....</b>	<b>107</b>
<b>Bijlage 3: Normenkader en onderzoeksmethode .....</b>	<b>113</b>
<b>Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>115</b>
<b>Bijlage 5: Overzicht geïnterviewde personen .....</b>	<b>117</b>



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

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 provincie<sup>1</sup>.

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 <sup>2</sup> )	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 waterbodemverontreiniging, 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. <i>De keuzes van de provincies Gelderland en Overijssel hebben bijgedragen aan het realiseren van de prestaties voor de periode 2005-2009</i></li></ol> |
|--|

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 m<sup>2</sup> 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
<b>1</b>	<b>Bijdrage keuzes aan realiseren landelijke doelstellingen</b>			
	Prestaties 2005-2009	●●●●●	●●●●●	1a
	Landelijke doelen 2015	●●○○○	●●○○○	1b
	Afstemming met andere beleidsterreinen	●●●○○	●●●●●	1c
<b>2</b>	<b>Uitvoering van beleid</b>			
	Uitvoeringsstrategie	●●●●●	●●●●●	2a
	Aansluiting op de markt	●●●○○	●●●○○	2b
	Toezicht op nazorg	●●●○○	●●●○○	2c
<b>3</b>	<b>Zicht op de voortgang van het bodemsaneringsbeleid</b>			
	Zicht op de voortgang van de prestaties 2005-2009	●●●●●	●●●●●	3a
	Zicht op de voortgang van de landelijke doelen 2015	●●○○○	●●●○○	3b
<b>4</b>	<b>Invulling kaderstellende en controlerende rol Provinciale Staten</b>			
	Prestaties 2005-2009	●●●●●	●●●●●	4a
	Landelijke doelen 2015	●●○○○	●●○○○	4b
<b>Legenda:</b> ●●●●●                      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 vooralsnog 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 m<sup>2</sup> 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 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,





## 4. 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](mailto:post@gelderland.nl)  
internetsite [www.gelderland.nl](http://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](mailto: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

## 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 Overijssel en vervolgens op de reactie van Gelderland.

### *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.

### *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.

*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**



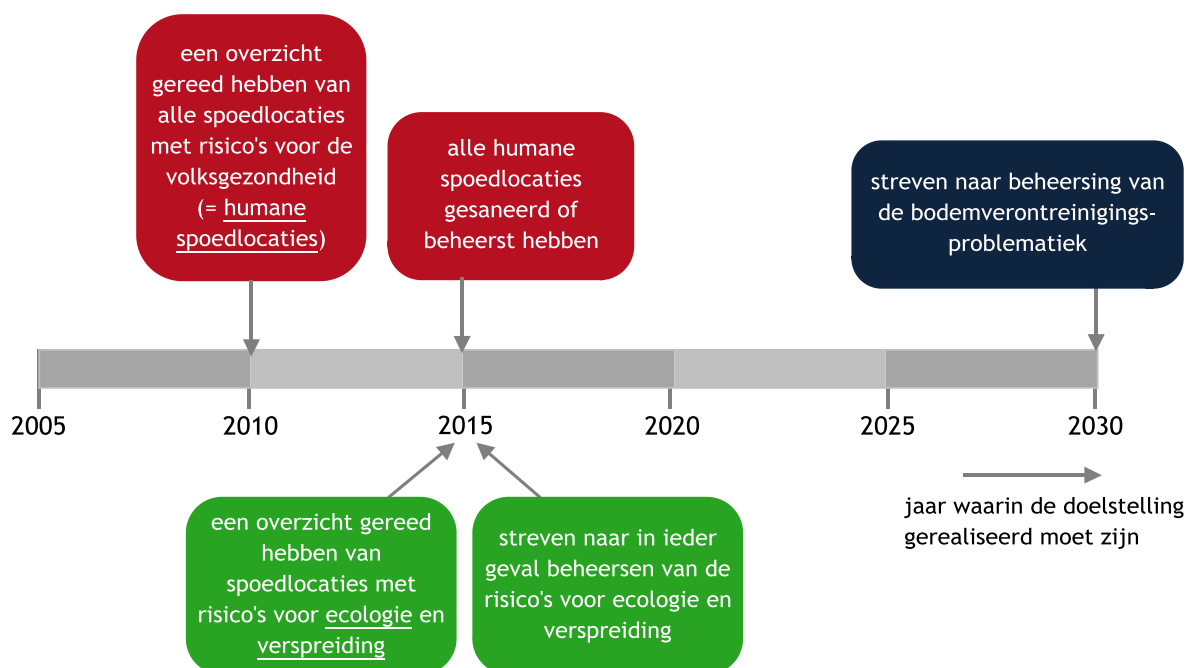
# 1. Inleiding

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 Overijssel 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.

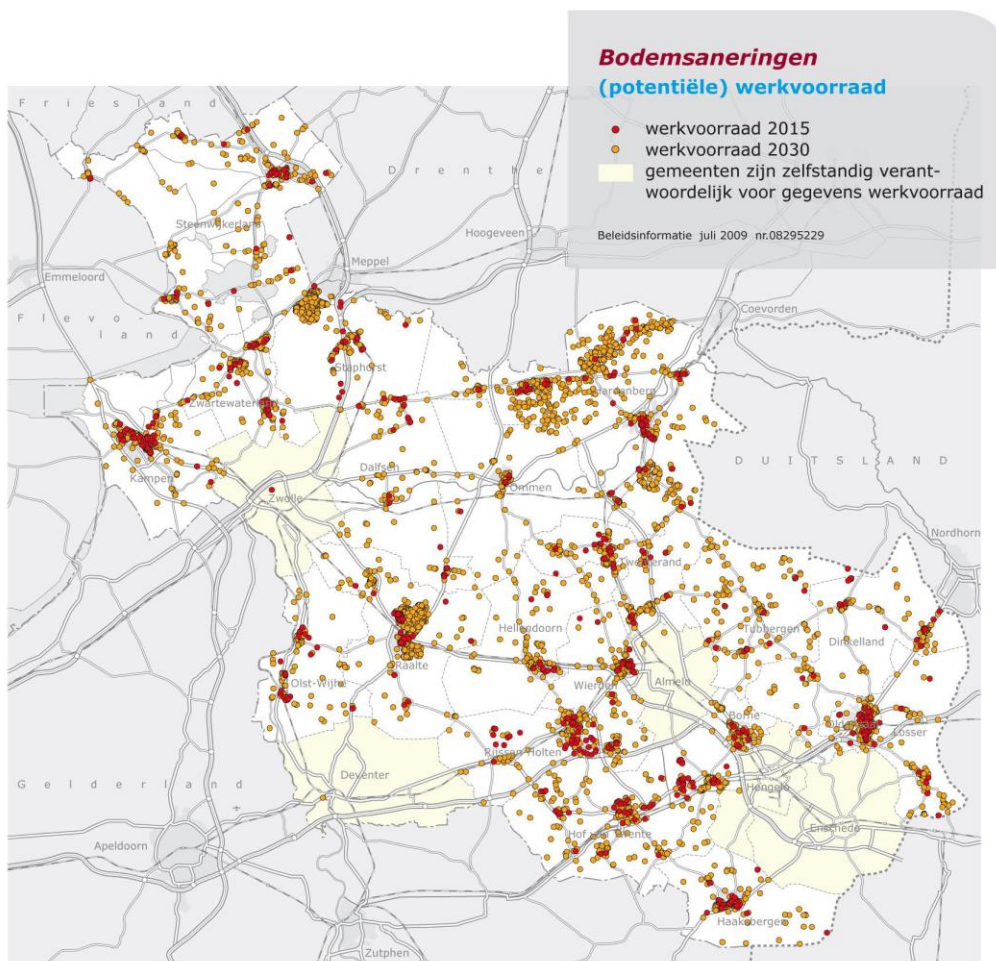
figuur 1.1 Landelijke doelstellingen bodemsanering



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

Om hoeveel locaties dit concreet gaat, ziet u in de kaart op de volgende bladzijde. In deze figuur is de stand van de werkvoorraad (het aantal locaties dat ernstig verontreinigd is) voor bodemsanering weergegeven per juli 2009.

figuur 1.2 Opgave bodemsanering Overijssel



Bron: Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond (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 waterbodemonverontreiniging, 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 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.



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 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?

### 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. Definiëring bodemsaneringsbeleid

De provincie Overijssel maakt een duidelijk onderscheid tussen bodemsaneringsbeleid en bodembeleid. Hieronder vindt u de definities van beide begrippen.

#### bodemsaneringsbeleid

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

#### bodembeleid

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

Daarnaast maakt de provincie onderscheid tussen beleidskaders en uitvoeringskaders voor bodemsanering. De *beleidskaders* worden voor een groot deel door het Ministerie van VROM vastgesteld. Concreet gaat dit bijvoorbeeld om:

- de doelstellingen (2010, 2015 en 2030) voor de aanpak van de bodemsaneringsopgave; en
- de definiëring van de termen ‘ernstig’ en ‘spoed’ waarmee wordt bepaald óf en wanneer een locatie moet worden aangepakt; en
- het hanteren van een kosteneffectieve en functiegerichte aanpak bij saneringen.

Provincie Overijssel heeft deze landelijke beleidskaders overgenomen en op enkele punten aangevuld in haar eigen provinciale beleidsdocumenten (het Bodembeleidsplan 2002-2005 en de Omgevingsvisie). De provinciale beleidskaders zijn vastgesteld door Provinciale Staten, maar bestaan voor het grootste deel dus uit rijksbeleid. In paragraaf 2.2.1 van dit rapport worden de beleidskaders beschreven.

De beleidskaders zijn vervolgens door Gedeputeerde Staten vertaald in *uitvoeringskaders*, waaronder het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009 en het Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond 2010-2015. De uitvoeringskaders worden ter kennisname aan Provinciale Staten gestuurd. De uitvoeringskaders beschrijven we in paragraaf 2.3.1.

Een complete verklarende woordenlijst van de begrippen die in dit rapport worden gebruikt, kunt u vinden in bijlage 2.

## 1.5. 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 het Bodembeleidsplan 2002-2005 en de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond van 2009; 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 hiervoor was 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 landelijke doelstellingen hebben 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:

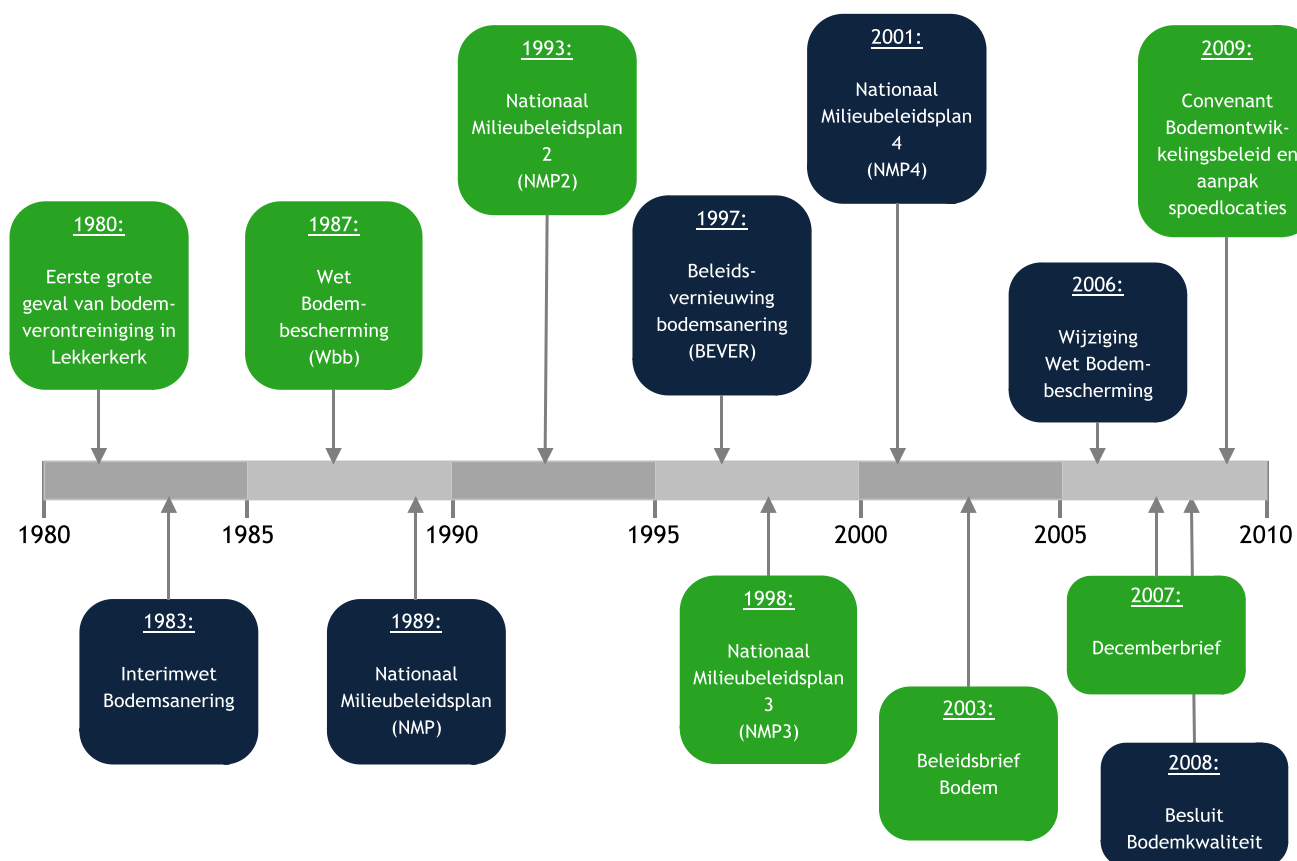
1. verdere decentralisatie van de uitvoering naar provincies, gemeenten en waterschappen;
2. het verbreden van het bodembeleid naar een geïntegreerd beleid voor ondergrond, gebiedsgericht grondwaterbeheer en bodemsanering;

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 tijdschijf 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 <sup>3</sup> )	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 Overijssel is op grond van de Wet bodembescherming benoemd als bevoegd gezag voor bodemsanering in de gehele provincie Overijssel, met uitzondering van de gemeenten Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle. 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 voor onderzoek of bodemsanering door derden;
- 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 Overijsselse 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; en
- het in beeld brengen, actueel houden en aanpakken van de werkvoorraad (programmeren en uitvoeren).

De provincie Overijssel is daarnaast als regisseur verantwoordelijk voor een goede afstemming van het beleid met de Overijsselse 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

<sup>3</sup> 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 waterbodemerontreinigingen die vóór 22 december 2010 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?**

In deze paragraaf beschrijven we hoe het beleid voor bodemsanering in de provincie Overijssel is vormgegeven. Zoals ook uit de vorige paragraaf blijkt vormen de landelijke doelstellingen een belangrijk uitgangspunt voor het provinciale beleid. Hoe heeft de provincie deze doelstellingen geïntegreerd in haar beleid? En heeft de provincie daarnaast ook eigen beleidskeuzes gemaakt op het terrein van bodemsanering? De antwoorden op deze vragen vindt u in de onderstaande subparagrafen.

### **2.2.1 Beleidskaders**

*Norm: De provincie beschikt over een duidelijk beleidskader*

#### ***Bevindingen Rekenkamer***

De beleidskaders voor bodemsanering van de provincie Overijssel zijn te vinden in het Bodembeleidsplan 2002-2005 (voor de periode 2002-2010) en de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond (vanaf 2009). In beide beleidsdocumenten zijn de doelstellingen en uitgangspunten voor bodemsanering duidelijk beschreven. De provincie was van plan het Bodembeleidsplan 2002-2005 in 2005 formeel te actualiseren, maar dit is vanwege de vele landelijke ontwikkelingen rond het bodemsaneringsbeleid niet gebeurd. Actualisatie heeft tot 2007 wel plaatsgevonden in de uitvoeringskaders voor bodemsanering. Dit wil zeggen dat de wijzigingen in het landelijk beleid en de wet- en regelgeving zijn verwerkt in het Uitvoeringsprogramma Wet bodembescherming 2005-2009 van 2006 en de actualisatie daarvan in 2007.

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

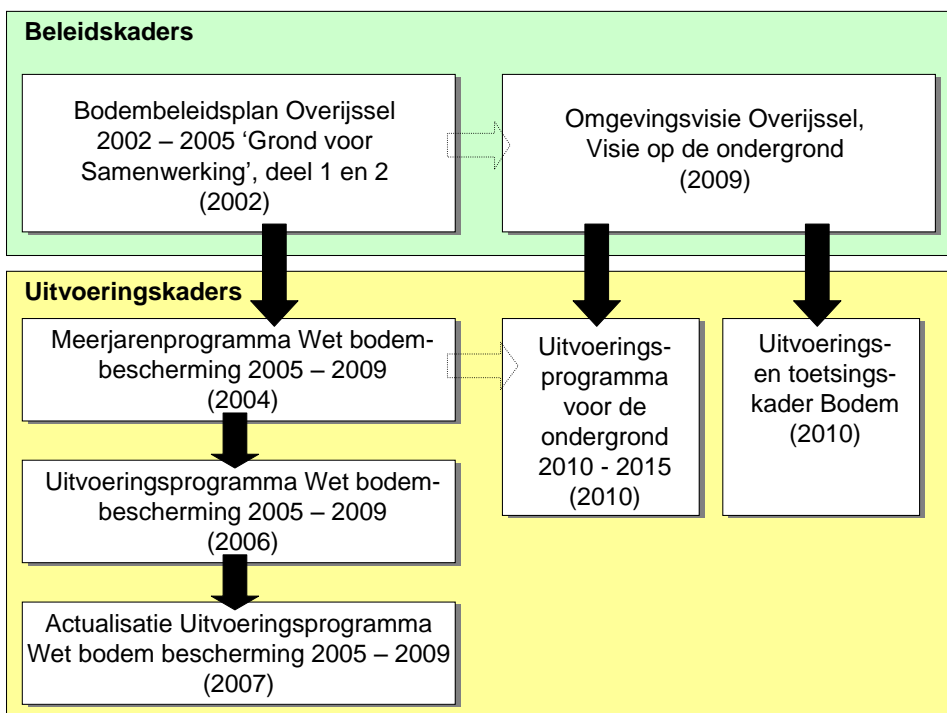
### **Bevindingen Rekenkamer**

De landelijke doelstellingen, zoals deze bij vaststelling van de beleidsdocumenten golden, zijn afrekenbaar opgenomen in het provinciaal beleid. Aangezien het provinciale beleid in de periode 2005-2009 niet bijgesteld is vanwege de vele landelijke ontwikkelingen, hebben de gewijzigde landelijke doelstellingen met enige vertraging een doorvertaling gekregen in de provinciale beleidskaders. Tijdens de interviews is aangegeven dat de provincie in de tussentijd wel zoveel mogelijk volgens de nieuwe ontwikkelingen heeft gehandeld.

### **Toelichting**

De provinciale beleidskaders voor bodemsanering worden gevormd door het Bodembeleidsplan 2002-2005 en de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond van 2009. Vanuit deze beleidskaders zijn vervolgens diverse uitvoeringskaders voor de aanpak van bodemsanering in Overijssel opgesteld. In figuur 2.2 hieronder vindt u een overzicht van de beleids- en uitvoeringskaders die door de provincie Overijssel in de afgelopen jaren voor bodemsanering zijn opgesteld.

figuur 2.2 Overzicht vastgestelde beleids- en uitvoeringskaders bodemsanering



Overigens is de Visie op de Ondergrond breder dan bodemsanering alleen. Het beleid richt zich ook op het beschermen en gebruiken van de

ondergrond. Met bodemsaneringsbeleid bedoelen we in dit rapport alleen het onderdeel van de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond dat specifiek gaat om het herstellen (saneren en/of beheren) van verontreinigde ondergrond.

In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we de *beleidskaders* voor bodemsanering. De *uitvoeringskaders* komen in paragraaf 2.3.1 aan de orde.

#### *Bodembeleidsplan 2002-2005*

Het Bodembeleidsplan 2002-2005 bestaat uit twee delen. Deel 1 is getiteld 'Grond voor samenwerking' en is in samenwerking met de vijf bevoegd gezag gemeenten in Overijssel opgesteld. Dit deel omvat de uitgangspunten en hoofdlijnen van het Overijssels bodemsaneringsbeleid. De algemene doelstelling van het Overijssels bodembeleid is geformuleerd als '*het realiseren en behouden van een duurzame en geschikte bodemkwaliteit*'. De focus ligt daarbij op het saneren danwel beheersen van de bodemverontreinigingen die ontstaan zijn vóór 1987. Ten aanzien van sanering van landbodems hebben de provincie en de vijf bevoegd gezag gemeenten de landelijke doelstellingen uit het derde Nationaal Milieubeleidsplan overgenomen:

- het creëren van een landsdekkend beeld van de bodemverontreiniging voor 2005; en
- het gesaneerd danwel beheersbaar hebben van de bodemverontreinigingsproblematiek voor 2023.

In deel 2 van het Bodembeleidsplan 2002-2005 'Bodemsanering en de provincie Overijssel' zijn de specifiek voor Overijssel geldende aspecten van het beleid opgenomen. Het accent ligt in dit deel op de acties die de provincie moet uitvoeren om invulling te geven aan haar regierol en het realiseren van de landelijke doelstellingen.

De uitgangspunten van het Bodembeleidsplan 2002-2005 (deel 1 en 2) zijn gebaseerd op het Milieubeleidsplan Overijssel 2000+, het landelijke beleid en de destijds geldende wet- en regelgeving. In het onderstaande kader vindt u een overzicht van de belangrijkste uitgangspunten uit het Bodembeleidsplan 2002-2005.

#### ***Uitgangspunten Bodembeleidsplan 2002-2005***

- Er wordt functiegericht en kosteneffectief gesaneerd, afgestemd op de landelijke ontwikkelingen over deze nieuwe saneringswijze
- Het financiële en juridische instrumentarium wordt ingezet om ook andere partijen te stimuleren de bodem te saneren en zoveel mogelijk geld uit de markt voor bodemsanering beschikbaar te krijgen
- Bodemsanering wordt geïntegreerd in ontwikkelingen op andere beleidsterreinen waarbij andere partijen hun verantwoordelijkheid nemen (de provincie geeft aan in principe geen totale saneringen meer te financieren maar actief op zoek te gaan naar partijen om de sanering geheel of deels te betalen)
- De bevoegde gezagen zijn ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor het verkrijgen van het landsdekkend beeld in 2005; de provincie neemt het initiatief voor afstemming van de werkzaamheden (vanuit het oogpunt van uniformiteit en efficiency)

### *Geen formele actualisatie in de periode 2005-2009*

In het Bodembeleidsplan is aangegeven dat er in 2005 een actualisatie van het beleid zou plaatsvinden. Deze actualisatie is echter niet geformaliseerd, vanwege de vele landelijke ontwikkelingen rond het bodemsaneringsbeleid. Zo vond in 2006 een wijziging van de Wet bodembescherming plaats en zou in 2007-2008 het Besluit bodemkwaliteit in werking treden waarvan de precieze gevolgen voor de bodemsaneringspraktijk nog onduidelijk waren. Het beleid uit de periode 2002-2005 is daarom in de periode 2005-2009 ongewijzigd voortgezet. Tijdens de interviews is aangegeven dat in de tussentijd wel zoveel mogelijk volgens de nieuwe ontwikkelingen is gehandeld. In de tussentijds opgestelde uitvoeringskaders tot 2007 zijn de landelijke doelstellingen dan ook wel steeds verwerkt. De formele vertaalslag van de landelijke ontwikkelingen naar het provinciale beleid heeft in 2009 plaatsgevonden bij het ontwikkelen van de Visie op de Ondergrond als integraal onderdeel van de Omgevingsvisie Overijssel.

### *Omgevingsvisie Overijssel, Visie op de Ondergrond*

De Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond is in juli 2009 vastgesteld. De kern van de visie wordt verwoord in de begrippen; beschermen, gebruiken en herstellen van de ondergrond. Onder 'herstellen' vallen de thema's bodemkwaliteit, grondwaterkwaliteit en waterbodems. Ten aanzien van de bodemkwaliteit is de ambitie het bevorderen van een gezond leefmilieu. De hoofdlijn van het beleid is gericht op het streven om in 2030 de in Overijssel aanwezige bodemverontreiniging onder controle te hebben. Daarnaast wil de provincie in 2015 de locaties met onaanvaardbare risico's voor mens, ecosysteem en verspreiding aangepakt hebben (de spoedeisende werkvoorraad). Dit wil de provincie bereiken door kosteneffectief en functiegericht te saneren en te beheren. Daarnaast heeft de aanpak van asbestwegen en asbest in de bodem een hoge prioriteit. In de aanpak hiervan trekt de provincie samen op met andere partijen in het gebied en het Rijk. In het onderstaande overzicht staan de belangrijkste doelstellingen en uitgangspunten van het nieuwe beleidskader voor bodemsanering.

#### ***Doelstellingen en uitgangspunten Visie op de Ondergrond (2009)***

- In 2030 wil de provincie de in Overijssel aanwezige bodemverontreiniging beheersbaar hebben gemaakt door kosteneffectief en functiegericht te saneren en te beheren
- Voor 2015 worden de locaties met onaanvaardbare risico's voor mens, ecosysteem en verspreiding van verontreinigingen aangepakt
- De aanpak van asbestwegen en asbest in de bodem heeft een hoge prioriteit, gelet op de omvang wordt daarbij samengewerkt met andere partijen in het gebied en het Rijk
- Voor nieuwe verontreinigingen wordt het stand-still-beginsel gehanteerd: nieuwe verontreinigingen moeten zoveel mogelijk ongedaan worden gemaakt door de veroorzaker of eigenaar
- Voor niet-genormeerde stoffen en specifiek voor borium heeft de provincie eigen beleid ontwikkeld

Evenals in het Bodembeleidsplan 2002-2005 het geval was, zijn de landelijke doelstellingen leidend in de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond. De 2015 en 2030-doelstellingen zoals geformuleerd in het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties van juli 2009 zijn terug te vinden in de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond. Deze doelstellingen zijn duidelijk en afrekenbaar in het beleid opgenomen.

#### *Intrekking van het Bodembeleidsplan 2002-2005*

Het Bodembeleidsplan 2002-2005 is in april 2010 formeel ingetrokken. In het Statenvoorstel over de intrekking van het beleidsplan wordt aangegeven dat het Bodembeleidsplan als gevolg van de talrijke wijzigingen op bodemgebied in de afgelopen jaren (met name de aangepaste Wet bodembescherming, het Besluit bodemkwaliteit en de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond) zijn actualiteitswaarde heeft verloren.

### **2.2.2 Keuzes in het bodemsaneringsbeleid**

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

#### ***Bevindingen Rekenkamer***

In het provinciale beleid voor bodemsanering in de periode 2002-2009 zijn beperkt eigen beleidskeuzes gemaakt. De provinciale beleidskaders voor bodemsanering bestaan voor het grootste deel uit rijksbeleid. De provinciale keuzes die binnen de landelijke kaders gemaakt zijn, zijn onder andere het overgaan tot functiegericht en kosteneffectief saneren en het beleid voor niet-genormeerde stoffen. Daarnaast zijn er speerpunten voor bodemsanering benoemd in het Coalitieakkoord 2007-2011: het saneren van Teerput Vasse en het Olasfa-terrein in Olst en de extra inzet op asbestsanering en waterbodemsanering.

De beleidskeuzes zijn gemaakt op basis van de (toenmalige) landelijke inzichten en ontwikkelingen en het binnen de provincie op dat moment aanwezige inzicht in de bodemverontreinigingsproblematiek. De consequenties van de beleidskeuzes in termen van risico's en alternatieven zijn slechts beperkt uitgewerkt in de provinciale beleidskaders. Dit betreft ook de risico's voor de volksgezondheid van de Overijsselse burgers. In de provinciale beleidsstukken is niet duidelijk aangegeven of de verontreinigingen op spoedlocaties een direct gezondheidsrisico met zich meebrengen of mogelijk een gezondheidsrisico op langere termijn. De urgentie van bodemsanering is wel op rijksniveau in wetgeving en beleid scherp aangegeven, maar de maatschappelijke waarde van bodemsanering is vooralsnog niet duidelijk zichtbaar in de provinciale beleidsstukken.

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

### **Bevindingen Rekenkamer**

De landelijke doelstellingen zijn volgens de provincie haalbaar onder de voorwaarde dat er voldoende middelen voor beschikbaar zijn. Dit blijkt uit de verschillende stukken, waaronder de brieven die naar Bodem+ zijn verstuurd over de voortgang van het meerjarenprogramma 2005-2009 en de sideletter die door het IPO bij het Convenant van 2009 is opgesteld. Ook tijdens de interviews wordt aangegeven dat de doelstellingen door de provincie Overijssel gerealiseerd zullen worden mits er voldoende middelen voor beschikbaar zijn. Daarmee wordt echter nog geen sluitend antwoord gegeven op de vraag of de doelstellingen in 2015 ook daadwerkelijk gerealiseerd zullen zijn. Een goed uitgewerkte, sluitende kwantitatieve en financiële onderbouwing en planning voor het realiseren van de 2015 en 2030-doelstellingen ontbreekt vooralsnog. Hierdoor blijft het onzeker of de doelstellingen op tijd gerealiseerd zullen zijn. Daarnaast blijft ook onduidelijk in welke mate de keuzes die zijn gemaakt in de periode 2005-2009 hebben bijgedragen aan het realiseren van de landelijke opgave en daarmee of de gekozen aanpak in de periode 2005-2009 ook op lange termijn effectief is geweest.

De provincie heeft in 2009 een aantal belangrijke stappen gezet om de haalbaarheid van de landelijke doelstellingen beter in beeld te brengen. Zo wordt in de perspectiefnota van 2011 duidelijk aangegeven dat de doelstelling om in 2010 de lijst met humane spoedlocaties gereed te hebben gehaald wordt door de provincie. Ook is voor de periode 2010-2015 een financiële inschatting gemaakt van het benodigde budget voor de aanpak van de spoedlocaties en wordt een één-locatielijst gehanteerd voor het totale overzicht van de spoedlocaties. Een aandachtspunt daarbij is wel dat de provincie nog niet heeft nagedacht over een prioritering in de aanpak van de humane spoedlocaties. Welke humane spoedlocatie pak je straks als eerste op?

### **Toelichting**

De provincie Overijssel heeft, zo is aangegeven tijdens de interviews, in haar bodemsaneringsbeleid over de periode 2002-2010 beperkt eigen beleidskeuzes vastgelegd. De provincie heeft voornamelijk de landelijke wet- en regelgeving en het landelijk beleid gevolgd. Binnen deze landelijke, wettelijke kaders heeft de provincie echter wel beleidsruimte gekregen om keuzes te maken die ervoor moeten zorgen dat de landelijke doelstellingen in Overijssel worden behaald.

### **Beleidskeuzes door de provincie**

Een beleidskeuze die de provincie heeft gemaakt in het Bodembeleidsplan 2002-2005 is die voor *functiegericht* en *kosteneffectief saneren*, in overeenstemming met de landelijke ontwikkelingen. De provincie geeft in het Bodembeleidsplan 2002-2005 aan gehoor te willen geven aan de oproep van VROM, IPO en VNG in de brief van 23 december 1999 om vooruitlopend

op de herziening van de Wet bodembescherming functiegericht en kosteneffectief te gaan saneren. Tijdens de interviews is aangegeven dat de provincie de afgelopen jaren conform de Wet bodembescherming sober en kosteneffectief heeft gesaneerd. Daarbij worden de milieueffecten nadrukkelijk betrokken: *“kosteneffectief en functiegericht saneren betekent niet dat gestreefd wordt naar de goedkoopste oplossing”*.

Een beleidskeuze die is vastgelegd in de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond is het beleid voor niet-genormeerde stoffen. Voor activiteiten met grond die verontreinigd is met niet-genormeerde stoffen vereist de Wet bodembescherming een beschikking van de provincie. Om het stagneren van ontwikkelingen te voorkomen, heeft de provincie Overijssel een eigen beleidskader voor borium ontwikkeld zodat er snel beschikt kan worden.

Meer specifieke keuzes ten aanzien van probleemgebieden en thema's zijn gemaakt in het Coalitieakkoord & Overijssel! 2007-2011. Daarin zijn als provinciale prioriteiten onder meer genoemd het saneren van de teerput Vasse, het Olasfa-terrein in Olst en de extra inzet op asbestsanering en waterbodemsanering.

#### *Grondslag voor beleidskeuzes*

De genoemde beleidskeuzes zijn met name gemaakt op basis van nog niet aanwezig landelijk beleid. Bij het opstellen van het Bodembeleidsplan 2002-2005 bestond er nog geen landelijk beleid voor functiegericht en kosteneffectief saneren. En ook ontbreekt momenteel nog landelijk beleid voor het omgaan met niet-genormeerde stoffen, daarom heeft de provincie daar zelf een beleidskader voor ontwikkeld in de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond. De keuze voor de meer specifieke thema's zoals weergegeven in het Coalitieakkoord & Overijssel! 2007-2011 is gebaseerd op inventarisaties en onderzoeken waaruit de prioriteit van deze problematiek naar voren kwam. Zo werd in 2004 bij het opstellen van het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009 duidelijk dat er drie thema's waren waar in relatie tot het beschikbare budget knelpunten bestonden. Dit betrof:

- asbestproblematiek (zowel asbest in de bodem, als asbestwegen);
- aanpak waterbodems; en
- een tweetal projecten in het landelijk gebied: Olasfa en Teerput Vasse.

Op deze thema's is vervolgens de focus gelegd in de programmaperiode 2005-2009.

#### *Consequenties van het beleid*

De consequenties van de beleidskeuzes in termen van risico's en alternatieven zijn beperkt uitgewerkt in de beleidskaders. In het Bodembeleidsplan 2002-2005 wordt alleen expliciet ingegaan op de risico's die verband houden met het ontbreken van een wettelijke grondslag voor functiegericht saneren. Om deze risico's te beperken wil de provincie in het voortraject van een sanering overeenstemming krijgen met belanghebbenden over de toepassing van een functiegerichte en kosteneffectieve aanpak. In de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond wordt niet expliciet ingegaan op risico's.

In de beleidskaders wordt wel gesproken over risico's voor de volksgezondheid, spoedeisende locaties, ernstige verontreinigingen, 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 wordt gegeven (de focus in het beleid). In de beleidskaders van het Rijk waaronder 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. Door de geïnterviewden wordt aangegeven dat het risico voor de burgers van Overijssel voldoende beschermd wordt door dit rijksbeleid. Maar in de beleidsstukken van de provincie wordt hier geen melding van gemaakt, waardoor onduidelijk blijft aan welke risico's de burgers van Overijssel met de huidige aanpak blootstaan.

Naast de beperkte uitwerking van de risico's, zijn in de beleidskaders geen alternatieven voor de aanpak van bodemsanering opgenomen. Bij de behandeling van het Bodembeleidsplan 2002-2005 in de Commissie Werk voor iedereen en Bereikbaar Overijssel op 5 juni 2002 is door enkele Statenfracties wel gevraagd naar alternatieven in het beleid voor bodemsanering: "*in het plan wordt geen afweging gemaakt tussen de verschillende mogelijkheden*". Als reactie hierop wordt door Gedeputeerde Staten aangegeven dat er wel degelijk politieke keuzes in het plan zitten. Hierbij wordt verwezen naar het Milieubeleidsplan waarin onder andere gekozen wordt voor functiegericht saneren, het bevorderen van de financiering door derden en het verbeteren van de organisatie van de uitvoering van saneringen. Verder is door Gedeputeerde Staten aangegeven dat de beleidsruimte binnen bodemsanering relatief beperkt is. De beleidskaders zijn met name een uitwerking van het landelijke beleid waar het IPO zich ook achter heeft geschaard.

Tijdens de interviews wordt dit beeld bevestigd. Er zijn door de provincie slechts beperkt eigen beleidskeuzes gemaakt op het terrein van bodemsanering. De provincie kon en kan over het algemeen goed uit de voeten met de wet- en regelgeving en het landelijk beleid voor bodemsanering. Afwijkend beleid was en is dus niet nodig, zo wordt door de geïnterviewden aangegeven.

#### *Bijdrage keuzes aan landelijke doelstellingen periode 2005-2009*

Over de haalbaarheid van de landelijke doelstellingen in Overijssel staat in verschillende stukken vermeld dat deze op tijd gerealiseerd zullen worden, mits er voldoende middelen voor beschikbaar zijn:

- in de brieven die naar Bodem+ (uitvoeringsorganisatie van VROM) zijn verstuurd met betrekking tot de voortgang van het meerjarenprogramma 2005-2009 heeft de provincie jaarlijks zorgen geuit uit over de financiering van de bodemsaneringsoperatie in de periode na 2009; en
- bij het Convenant van 2009 is door het IPO een sideletter opgesteld waarin aangegeven wordt dat de voorgestelde financiering



onvoldoende zal zijn voor het tijdig en volledig realiseren van de ambities.

Tijdens de interviews wordt eveneens aangegeven dat de doelstellingen door de provincie Overijssel gerealiseerd zullen worden onder voorwaarde dat er voldoende middelen beschikbaar zijn. Omdat de financiële middelen als grootste knelpunt worden ervaren, heeft de provincie stappen gezet om dit probleem op te lossen. In de periode 2005-2009 was er bijvoorbeeld onvoldoende budget voor het realiseren van de ambities uit het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009. Om dit knelpunt op te lossen, wilde de provincie actief onderhandelen met het Rijk en ook eigen middelen inzetten. Dit is vervolgens ook gebeurd, waardoor het totale budget voor de periode 2005-2009 fors is verhoogd en de ambities konden worden gerealiseerd.

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. Een sluitende onderbouwing van de haalbaarheid van de landelijke doelstellingen in termen van aantal locaties, kosten, financiering en doorlooptijd ontbreekt vooralsnog in de provinciale beleids- en uitvoeringskaders. Hierdoor blijft het onzeker of de doelstellingen op tijd gerealiseerd zullen zijn. Daarnaast blijft ook onduidelijk in welke mate de keuzes die zijn gemaakt in de periode 2005-2009 hebben bijgedragen aan het realiseren van de landelijke opgave en daarmee of de gekozen aanpak in de periode 2005-2009 ook op lange termijn effectief is geweest. De focus heeft in die periode met name gelegen op de haalbaarheid van het Meerjarenprogramma 2005-2009 en de vier prioritaire thema's daarbinnen uit het coalitieakkoord. Het inzetten op deze prioritaire thema's kan inhoudelijk en maatschappelijk relevant zijn, maar maken de saneringoperatie ook omvangrijker. Er zijn wel koppelingen te maken tussen deze thema's en de landelijke doelstellingen, zoals het feit dat het bij asbestlocaties in principe altijd gaat om spoedlocaties. Maar niet alle saneringslocaties die voortkomen uit de prioritaire thema's zijn per definitie humane spoedlocaties. Dit maakt het extra lastig voor de provincie om zich te focussen op de landelijke doelstellingen voor het bodemsaneringsbeleid. In hoeverre er met het Meerjarenprogramma 2005-2009 een bijdrage is geleverd aan de totaalopgave, namelijk de aanpak van de (spoedeisende) werkvoorraad, wordt niet in de stukken aangegeven.

Kortom, een samenhangende planning voor de bodemsaneringsopgave tot 2015 en 2030 waarin het aantal uit te voeren saneringen, de kosten die hiermee gemoeid zijn, de financiering en de duur volledig op elkaar zijn afgestemd, heeft in de periode 2005-2009 ontbroken. Deze planning was door de provincie al wel in globale vorm op te stellen. Er waren immers al kwantitatieve inschattingen gemaakt van het aantal verontreinigde locaties en het (geïndiceerde) budget dat hiervoor beschikbaar zou zijn in de komende jaren. De provincie voert daarnaast al jaren zelf saneringen uit, waardoor een globale inschatting kan worden gemaakt van de gemiddelde kosten van een sanering en het gemiddelde tempo waarin een sanering plaatsvindt. Door deze gegevens aan elkaar te relateren, had de provincie aan kunnen geven of de landelijke doelstellingen in Overijssel haalbaar waren of niet. En zo niet, welke keuzes de provincie kan maken om de

doelstellingen te kunnen behalen. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor het bijstellen van de doelen en het later behalen van de doelen, of juist het beschikbaar stellen van meer middelen en het zoeken naar creatieve oplossingen voor de spanning tussen de beschikbare middelen en de doelen (door bijvoorbeeld de bijdrage van de markt te verhogen). Als niet duidelijk is of de doelstellingen haalbaar zijn, zijn ook de gevolgen daarvan voor de burgers van Overijssel niet in beeld. Lopen burgers gezondheidsrisico's als de doelstellingen niet op tijd worden gerealiseerd?

#### *Bijdrage keuzes aan landelijke doelstellingen periode 2010-2015*

Ook in de beleids- en uitvoeringskaders van de nieuwe programmaperiode 2010-2015 ontbreekt vooralsnog een onderbouwing van de haalbaarheid van de landelijke doelstellingen in termen van aantal locaties, kosten, financiering en doorlooptijd. Maar de provincie heeft vanaf 2009 wel een aantal belangrijke acties ondernomen om een samenhangende planning te kunnen opstellen en daarmee meer grip te krijgen op de totaalopgave. Zo staat in het Uitvoerings- en toetsingskader Bodem 2010 vermeld: *“De provincie Overijssel streeft ernaar naast de aanpak van de spoedlocaties de werkvoorraad bodemsanering zo goed en volledig mogelijk in zicht te krijgen, op basis waarvan een planning en prioritering kan worden gemaakt voor de volgende perioden tot 2030”*. Hiervoor werkt de provincie aan een één-locatielijst, waarin alle locaties staan waarover informatie bekend is van mogelijke verontreiniging of het ontbreken daarvan. Met deze informatie wil de provincie vervolgens sturing geven aan de bodemsaneringsoperatie, wat concreet het volgende inhoudt: het actueel houden van het landsdekkend beeld, de werkvoorraad, monitoring van bodemsanering en informatie voor de verdeling van budgetten.

Daarnaast heeft de provincie voor de aanpak van de spoedeisende werkvoorraad in 2009 een inschatting gemaakt van de kosten. Voor de periode 2010-2011 heeft de provincie een bedrag van € 3 miljoen aan autonome middelen ingezet. Hiermee zijn de risico's voor de burgers van Overijssel tot een minimum beperkt, zo geeft de provincie aan. Met het beschikbare budget kan de provincie tot 2011 goed uit de voeten. Maar voor de periode na 2011 is het toegekende rijksbudget onvoldoende om de doelstellingen van 2015 te kunnen realiseren, zo wordt aangegeven tijdens de interviews. Dit knelpunt zal worden aangekaart bij de midterm review met het Rijk over het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties in 2011. Intern heeft de provincie al wel een bedrag geclaimd voor de periode na 2011. Dit bedrag is gebaseerd op een globale inschatting. Ook is al bedacht welke stappen er moeten worden gezet om de 2015-doelstelling voor de humane spoedlocaties daadwerkelijk te kunnen realiseren. Een aandachtspunt daarbij is wel dat de provincie nog niet heeft nagedacht over een prioritering in de aanpak van de humane spoedlocaties. Want welke locatie met risico's voor de volksgezondheid pak je straks als eerste op? Welk afwegingskader gaat de provincie daarvoor hanteren? Naast de samenhangende planning zal de provincie ook alvast na moeten denken over de programmering.

Andere knelpunten die in de aanpak van de spoedlocaties worden gesignaleerd door de provincie hebben te maken met het tempo waarin gesaneerd kan worden. In de perspectiefnota 2011 heeft de provincie de

volgende risico's genoemd die het behalen van de 2015-doelstelling mogelijk negatief kunnen beïnvloeden:

- de afhankelijkheid van de toestemming tot het betreden van terreinen die onderzocht of gesaneerd moeten worden; en
- de termijnen van de juridische procedures die moeten worden gestart als derden die juridisch verantwoordelijk zijn voor de aanpak van de spoedlocaties geen actie willen ondernemen.

### 2.2.3 Afstemming met andere beleidsterreinen

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

#### **Bevindingen Rekenkamer**

Al in het Milieubeleidsplan 2000+ heeft de provincie gekozen voor integratie van bodemsanering in andere beleidsterreinen. Via de gebiedsgerichte aanpak en het ISV wordt hier in de periode 2002-2009 invulling aan gegeven. Een aantal concrete integrale projecten zijn bijvoorbeeld de stationsomgeving in Oldenzaal in combinatie met de sanering van een gasfabriek en de aanpak van het Olasfa-terrein waarbij ook recreatieve en waterdoelen worden gerealiseerd. De beleidsmatige integratie van het bodemsaneringsbeleid is in 2009 volledig geborgd met de vaststelling van de Visie op de Ondergrond als integraal onderdeel van de Omgevingsvisie Overijssel.

#### **Toelichting**

Al in 2000 wordt in het Milieubeleidsplan 2000+ aangegeven dat de provincie de aanpak van bodemsanering wil integreren in ontwikkelingen op andere beleidsvelden, zoals stedelijke vernieuwing. Een belangrijke reden voor de integrale aanpak is dat het draagvlak voor bodemsanering bij onder andere medeoverheden, maar ook in de interne organisatie op deze wijze wordt versterkt. De provincie wil samen met andere partijen, en dan met name de grote steden, de integrale visie op bodemsanering uitwerken in een provinciaal bodembeleidsplan. Deze ambitie is in de periode 2002-2005 deels gerealiseerd. Het Bodembeleidsplan 2002-2005 is samen met de bevoegd gezag gemeenten in Overijssel opgesteld, maar van een integrale visie op bodemsanering is nog niet echt sprake. Daardoor heeft dit thema niet altijd de volledige aandacht gekregen binnen andere beleidsterreinen. Als actiepunt in het Bodembeleidsplan wordt dan ook genoemd: *“Zowel intern als extern de aandacht vestigen op het belang van het tijdig meenemen van bodemverontreiniging bij het maken van ruimtelijke plannen”*. Nadat bodemsanering voldoende op de kaart staat, kan bij de opstelling van een volgend Bodembeleidsplan verder worden ingespeeld op de integratie van bodemsanering in andere beleidsterreinen, zo wordt in het plan aangegeven. Dit heeft uiteindelijk in 2009 geresulteerd in de Omgevingsvisie, waarvan de Visie op de Ondergrond een integraal onderdeel vormt.

### *Gebiedsgericht werken en ISV*

Concrete koppelingen van bodemsanering aan andere ruimtelijke ontwikkelingen heeft in de periode 2002-2009 vooral plaatsgevonden in het kader van het gebiedsgericht werken en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

Sinds 2004 wordt in Overijssel gebiedsgericht gewerkt. Het doel hiervan is het versnellen van de uitvoering van daarvoor geschikte projecten. Vanuit verschillende beleidsvelden en samen met verschillende betrokkenen (overheden en maatschappelijke partners) wordt in gebieden gezocht naar oplossingen voor knelpunten en kansen voor win-win situaties. Als voorbeeld in dit kader voor het bodemsaneringsbeleid wordt het Olsfa-terrein genoemd. In het onderstaande kader staat een korte beschrijving van de integrale aanpak van het Olsfa-terrein.

#### ***Integrale aanpak Olsfa-terrein***

De bodemsanering van het Olsfa-terrein is onderdeel van het project IJsseluiterwaarden Olst. Dit project is gericht op het herinrichten van de IJsseluiterwaarden in de gemeente Olst-Wijhe waarbij verschillende beleidsthema's op elkaar worden afgestemd zoals natuur, recreatie, economie en bodem. Met het project wordt onder andere:

- de werkgelegenheid in het gebied behouden door bedrijfsuitbreiding
- een hogere veiligheid tegen hoge rivierafvoeren gerealiseerd
- de ontsluiting voor de camping en bewoners op Fortmond verbeterd
- een robuuste riviergebonden natuur ontwikkeld
- recreatieve mogelijkheden in het gebied verhoogd door voorzieningen als een buitendijks lange afstand fiets- en wandelroute, visstekken, aanmeervoorziening, haven en een infocentrum

Het saneren van de bodem van het Olsfa-terrein is voor het realiseren van deze doelen een belangrijke voorwaarde.

*Bron: Perspectiefnota's provincie Overijssel*

De integratie van bodemsanering in andere beleidsterreinen vindt voor het stedelijk gebied plaats in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). De provincie zorgt ervoor dat de aanpak van bodemsanering in de ISV-programma's bij gemeenten verankerd is. Concrete voorbeelden van projecten die in het kader van ISV bij gemeenten hebben plaatsgevonden:

- het TSB-terrein in Goor: door de ISV-subsidie heeft een projectontwikkelaar een spoedsanering eerder uitgevoerd dan gepland was voor de ontwikkeling van woningbouw, waardoor de verontreiniging niet is blijven liggen door de economische crisis;
- Oosteinde/Nieuwleusen: de sanering van een locatie waar nu een garagebedrijf is gevestigd en waarvan een kwart van de saneringskosten wordt betaald uit het ISV, er komt straks een kleinschalig wooncomplex voor ouderen.

### *Integraal beleid in de Omgevingsvisie*

Met het vaststellen van de Visie op de Ondergrond als integraal onderdeel van de Omgevingsvisie Overijssel is de integratie van bodemsanering in andere relevante beleidsvelden beleidsmatig geborgd. In het nieuwe beleid is gekozen voor verbreding van het thema 'bodem' naar het thema 'ondergrond', waarbij met het bodembeleid wordt aangesloten op andere disciplines zoals water, energie, cultuur en archeologie. Bodem is daarmee een breder begrip geworden, het gaat niet alleen meer om bodemsanering. Deze bredere kijk op bodem is vanaf 2007 door de provincie ingezet in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (de bodemvisie) en heeft uiteindelijk zijn uitwerking gekregen in de Omgevingsvisie.

Om de integrale aanpak uit de Omgevingsvisie te kunnen realiseren worden nu door de provincie vier integrale pilots uitgevoerd, waaronder een pilot voor de aanpak van de waterbodems (Zwarte Waterland), een pilot gericht op warmte- en koudeopslag, een pilot gericht op toepassing van ondergrond in gemeentelijke structuurvisies en een pilot gericht op aardkundige waarden. Bij deze pilots zijn verschillende eenheden betrokken en er wordt gebiedsgericht gewerkt.

#### **2.2.4 Afstemming met medeoverheden**

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

##### ***Bevindingen Rekenkamer***

In het Bodembeleidsplan 2002-2005 en het Uitvoerings- en toetsingskader Bodem 2010 wordt de rol van de provincie duidelijk beschreven. De regierol van de provincie ten aanzien van medeoverheden is vooral gericht op afstemming van beleid, uitwisseling van informatie en kennisoverdracht. De provincie initieert en neemt deel aan verschillende bodemoverleggen. Voor de uitvoering van saneringen heeft de provincie daarnaast convenanten/overeenkomsten met medeoverheden afgesloten. Hierin staan duidelijke afspraken over wie wat wanneer moet doen.

##### ***Toelichting***

In verschillende documenten, waaronder het Bodembeleidsplan 2002-2005 en het Uitvoerings- en toetsingskader Bodem 2010, is de rol van de provincie ten aanzien van medeoverheden beschreven. De provincie heeft op het terrein van bodemsanering drie verschillende rollen: bevoegd gezag, regisseur en opdrachtgever/uitvoerder. In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we deze drie rollen en de wijze waarop medeoverheden daarbij zijn betrokken.

##### ***Bevoegd gezag***

De provincie is bevoegd gezag voor alle gemeenten in Overijssel, met uitzondering van de vijf rechtstreekse gemeenten (Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle). Deze vijf gemeenten zijn namelijk zelf bevoegd gezag en daarmee verantwoordelijk voor het realiseren van de

landelijke doelstellingen op hun eigen grondgebied. Voor de twintig niet-rechtstreekse gemeenten is de provincie het bevoegd gezag. Tot 1 januari 2010 was de provincie ook het bevoegd gezag voor het saneren van de regionale waterbodems in Overijssel. Nu zijn de waterschappen daar zelf verantwoordelijk voor, met uitzondering van de saneringen die voor 1 januari 2010 al beschikt zijn als ernstig en spoedeisend. De provincie voert als bevoegd gezag de wettelijke taken uit zoals weergegeven in de Wet bodembescherming (zie ook paragraaf 2.1.).

In het Bodembeleidsplan 2002-2005 is met de bevoegd gezag gemeenten afgesproken dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor het verkrijgen van het landsdekkend beeld en daarmee de aanpak van de spoedlocaties. De provincie Overijssel heeft aangegeven omwille van de uniformiteit en efficiency het initiatief te nemen voor het afstemmen van de werkzaamheden. Dit gebeurt concreet in het Overijssels Bodemoverleg. Er wordt ongeveer vijf keer per jaar overlegd. Het overleg wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. Naast de vijf bevoegd gezag gemeenten en de provincie is hierbij ook iemand van Bodem+ (uitvoeringsorganisatie van het ministerie van VROM) aanwezig.

Ten aanzien van de twintig niet-rechtstreekse gemeenten heeft de provincie een aantal wettelijke taken die niet uit de Wet bodembescherming volgen, maar uit de Wet stedelijke vernieuwing. Aangezien deze wettelijke taken van invloed zijn op de aanpak van bodemsanering in de provincie Overijssel beschrijven we deze rol hier ook. De wettelijke taken van de provincie in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) zijn onder andere:

- de vaststelling van provinciale prioriteiten stedelijke vernieuwing; en
- het verdelen van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) over de verschillende niet-rechtstreekse gemeenten.

In het Uitvoeringskader Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2010-2014 heeft de provincie Overijssel de aanpak van de humane en andere spoedlocaties benoemd als prioriteit. In 2011 zal de provincie hierover met de niet-rechtstreekse gemeenten prestatieafspraken maken. Daar heeft de provincie expres mee gewacht, aangezien de humane spoedlocaties in 2010 nog niet volledig in beeld zijn. De feitelijke opgave dient volgens de provincie leidend te zijn bij het verdelen van de bodemgelden. Eind 2010 zal dit duidelijk zijn.

### *Regisseur*

De provincie Overijssel voert de regie over de gehele bodemsaneringsopgave in Overijssel. Hiervoor wordt intensief contact gezocht met medeoverheden.

Onder de regierol verstaat de provincie Overijssel in ieder geval het volgende:

- het afstemmen van het beleid met Overijsselse gemeenten;
- het informeren van de niet-rechtstreekse gemeenten;
- het bevorderen van de communicatie tussen de gemeenten onderling en tussen de gemeenten en de waterschappen;

- het onderhouden van contact met het ministerie van VROM en met Bodem+ over zaken die meerdere gemeenten en/of waterschappen betreffen; en
- het voorzitten van het overleg met de niet-rechtstreekse gemeenten.

De beleidskaders voor bodemsanering zijn afgestemd met medeoverheden. Het Bodembeleidsplan 2002-2005 (deel 1) is samen met de bevoegd gezag gemeenten in Overijssel opgesteld. Dit om een zo eenduidig mogelijk beleid in Overijssel te kunnen implementeren. Het Bodembeleidsplan heeft vervolgens ter inzage gelegen. Verschillende medeoverheden en marktpartijen hebben op het plan gereageerd, waaronder gemeenten, waterschappen, de Waterleiding Maatschappij Overijssel, het Ministerie van VROM en de Vereniging van Ondernemingen. Op grond van deze reacties is het plan op enkele punten gewijzigd. Ook in het kader van de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond is geïnvesteerd in contacten met gemeenten en marktpartijen en zijn toelichtingen op het beleid gegeven. Dit heeft onder andere plaatsgevonden door middel van een informatiekaravaan die door de provincie Overijssel getrokken is.

De regierol van de provincie ten aanzien van de twintig niet-rechtstreekse gemeenten in Overijssel is vooral informerend en ondersteunend. Er vindt ongeveer drie keer per jaar overleg met deze gemeenten plaats. De provincie is voorzitter en initiator van het overleg. De provincie streeft verder naar het uitwisselen van digitale bodeminformatie met de twintig gemeenten die geen bevoegd gezag zijn. GLOBIS is het bodeminformatiesysteem van de provincie. Hierin staan in totaal zo'n 24.000 locaties. Inmiddels zijn de bodemgegevens al met elf gemeenten gesynchroniseerd. De bevoegd gezag gemeenten zijn - overeenkomstig de afspraken - zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van het landsdekkend beeld.

Naast de al genoemde overleggen, deelt de provincie zowel intern als extern met gemeenten maar bijvoorbeeld ook met adviesbureaus kennis over de nieuwe ontwikkelingen. Dit gebeurt bijvoorbeeld via het Impuls Lokaal Bodembeheer, waarin mensen vanuit VROM (Bodem+) meedenken met gemeenten over de implementatie van het Besluit Bodemkwaliteit. In regio Twente en in regio IJssel-Vecht bestaan dit soort overleggroepen. Het is de bedoeling dat de regionale afstemming op het terrein van bodem op termijn provinciebreed plaatsvindt. De provincie is vanuit haar regierol betrokken geweest bij het oprichten van de twee bovengenoemde regionale overleggroepen en is regelmatig ook inhoudelijk bij de overleggen en de implementatie betrokken.

#### *Opdrachtgever*

De provincie voert als opdrachtgever ook zelf onderzoek en saneringen uit. Vaak is dit het geval op complexe locaties die niet snel door de markt worden opgepakt (statische locaties). De projecten waar de provincie zelf de opdrachtgeversrol vervult, worden opgenomen in het meerjarige provinciale uitvoeringsprogramma. Voor de uitvoering van dit programma ontvangt de provincie budget van het Rijk. Daarnaast zet de provincie ook eigen middelen in om het programma te kunnen realiseren en wordt er geld

uit de markt gehaald. Met medeoverheden worden concrete afspraken gemaakt over saneringen in de vorm van overeenkomsten/convenanten (zie verder paragraaf 2.3.5). In deze overeenkomst staan duidelijke afspraken met de verschillende betrokken medeoverheden over wie wanneer aan zet is.

### 2.3. Hoe is van beleid naar uitvoering gekomen?

In deze paragraaf vindt de vertaalslag van beleid naar uitvoering plaats. Welke uitvoeringskaders zijn leidend voor de aanpak van bodemsanering? Welke strategie hanteert de provincie voor het realiseren van de landelijke doelstellingen? Welke instrumenten zet de provincie in om het beleid te realiseren? Hoe wordt de markt betrokken bij het uitvoeren van onderzoek en saneringen? En hoe vindt toezicht en handhaving plaats? Dat zijn vragen die in deze paragraaf centraal staan.

#### 2.3.1 Uitvoeringskaders

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

##### **Bevindingen Rekenkamer**

De provincie Overijssel heeft het bodemsaneringsbeleid nader geprogrammeerd en geoperationaliseerd in verschillende uitvoeringskaders. De doelstellingen uit het Bodembeleidsplan 2002-2005 zijn uitgewerkt in het Meerjarenprogramma Wet Bodembescherming 2005-2009 en het daaraan verbonden uitvoeringsprogramma. Het bodemsaneringsbeleid zoals in 2009 geformuleerd in de Visie op de Ondergrond is uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond 2010-2015. Daarnaast is in 2010 het Uitvoerings- en toetsingskader Bodem opgesteld als praktische handleiding voor alle partijen die te maken hebben met bodemsanering in de provincie Overijssel.

##### **Toelichting**

De uitvoeringsprogramma's voor bodemsanering in de periode 2005-2009 zijn gebaseerd op het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009. Dit programma is opgesteld conform de door het Ministerie van VROM vastgestelde richtlijn Wbb-programma's 2005 tot en met 2009 en was mede bedoeld om een meerjarenbudget (Wbb-budget) van het Rijk te verkrijgen. Op basis van het meerjarenprogramma is vervolgens in 2006 op grond van het verkregen budget een Uitvoeringsprogramma Wet bodembescherming opgesteld. Dit Uitvoeringsprogramma is in 2007 geactualiseerd. In 2009 is op basis van de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond het Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond 2010-2015 opgesteld. Daarnaast is in januari 2010 het Uitvoerings- en toetsingskader Bodem vastgesteld. In



figuur 2.2 op bladzijde 38 vindt u een overzicht van de verschillende uitvoeringskaders.

#### *Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009*

Het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005 -2009 is op 26 oktober 2004 vastgesteld door GS en ter kennisname aan PS voorgelegd. De doelstellingen uit het Bodembeleidsplan 2002-2005 zijn in het meerjarenprogramma overgenomen. Daarbij is wel een actualisatieslag uitgevoerd op basis van het nieuwe landelijke beleid. Zo is de doelstelling voor het aanpakken van de bodemverontreinigingsproblematiek verschoven van 2023 naar 2030, overeenkomstig het Nationaal Milieubeleidsplan 4.

In het meerjarenprogramma zijn de acties aangegeven die door de provincie in de periode 2005-2009 zullen worden uitgevoerd om per 2030 de bodemverontreiniging in Overijssel gesaneerd danwel beheerst te hebben. Belangrijke thema's die daarbij worden opgepakt zijn: de aanpak van de werkvoorraad bodemverontreiniging, de sanering van waterbodems, voormalige gasfabrieksterreinen, gebiedsgericht beleid en de aanpak van de asbestproblematiek.

Het bedrag dat in het meerjarenprogramma is geraamd voor het aanpakken van de bodemproblematiek in Overijssel in de periode 2005-2009 bedroeg ruim € 140 miljoen. Omdat duidelijk was dat dit bedrag niet volledig als Wbb-budget aan de provincie zou worden toegekend, is in het meerjarenprogramma uitgegaan van het indicatieve Wbb-budget dat in eerste instantie is toegewezen (€ 52 miljoen). Daarnaast is in het programma uitgegaan van een aantal pm-posten; de saneringsregeling asbestwegen, de algehele asbestproblematiek en gebiedsgericht beleid (sanering Olasfa-terrein). Over aanvullend budget voor deze knelpunten zou intensief met het Rijk worden onderhandeld.

Vanwege het geconstateerde tekort aan budget heeft de provincie in het meerjarenprogramma een prioritering voor de uitvoering opgesteld (in volgorde van belangrijkheid):

1. de continuering van langdurige nazorg en lopende fases van projecten waarvoor reeds financiële verplichtingen zijn aangegaan;
2. de aanpak van urgente verontreinigingen die een bedreiging vormen voor een gezonde en veilige leefomgeving (waaronder asbest);
3. de aanpak van de werkvoorraad in het kader van het landsdekkend beeld.

In het kader op de volgende bladzijde staat een samenvatting van de doelen en uitgangspunten van het Meerjarenprogramma Wbb 2005-2009.

### ***Doelen en uitgangspunten Meerjarenprogramma Wbb 2005-2009 samengevat***

- Het realiseren en behouden van een duurzame en geschikte bodemkwaliteit;
- Beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in Overijssel per 2030;
- De continuering van langdurige nazorg en lopende fases van projecten waarvoor reeds financiële verplichtingen zijn aangegaan;
- De aanpak van urgente verontreinigingen die een bedreiging vormen voor een gezonde en veilige leefomgeving (waaronder asbest);
- De aanpak van de werkvoorraad in het kader van het landsdekkend beeld.

*Bron: Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009*

### ***Uitvoeringsprogramma Wet bodembescherming 2005-2009***

Het meerjarenprogramma is vervolgens vertaald in het Uitvoeringsprogramma Wet bodembescherming 2005-2009, getiteld 'Actief saneren en samen presteren'. Dit programma is op 31 januari 2006 door Gedeputeerde Staten vastgesteld en ter kennisname aan PS gestuurd. In het Uitvoeringsprogramma wordt met name ingegaan op de programmering, operationalisering en financiële onderbouwing van het bodemsaneringsbeleid binnen de kaders van het meerjarenprogramma. Het uitvoeringsprogramma laat geen nieuwe of aanvullende doelen of prioritering zien ten opzichte van het meerjarenprogramma.

### ***Actualisatie Uitvoeringsprogramma bodemsanering 2005-2009***

In 2007 is het Uitvoeringsprogramma Wet bodembescherming 2005-2009 geactualiseerd. Deze actualisatie is op 20 februari 2007 door GS vastgesteld en ter kennisname aan PS verzonden. In de actualisatie wordt aangesloten op de prioriteiten uit het meerjarenprogramma. Daarnaast sluit de provincie aan bij de landelijke doelstelling om alle spoedeisende bodemverontreinigingen in Overijssel voor 2015 gesaneerd danwel beheerst te hebben. De provincie vraagt zich daarbij wel af of deze doelstelling bereikt kan worden zonder aanvullende investering vanuit het Rijk.

### ***Geen actualisaties in 2008 en 2009***

In 2008 en 2009 is het meerjarenprogramma niet expliciet geactualiseerd. In de interviews is als reden hiervoor aangegeven, dat de focus van de provincie is verlegd naar de ontwikkelingen rondom het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties. Deze ontwikkeling is sinds de decemberbrief 2007 in gang gezet en heeft geleid tot nieuwe landelijke doelstellingen voor bodemsanering. De actualisatieslag heeft uiteindelijk zijn uitwerking gekregen in het Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond 2010-2015.

### *Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond 2010-2015*

Het Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond 2010-2015 is het vervolg op het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009 en geeft invulling aan de Visie op de Ondergrond. Dit programma is door GS op 26 januari 2010 vastgesteld en ter kennisname aan PS gestuurd. Het programma geeft aan welke acties door de provincie in 2010 worden uitgevoerd, welke prioriteiten worden gesteld en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. De thema's die in de vorige periode bestuurlijke aandacht hadden en geleid hebben tot extra (financiële) inzet lopen door in de nieuwe programmaperiode (asbest, waterbodems, teerput Vasse, Olasfa).

Voor het aanpakken van de in Overijssel aanwezige bodemverontreiniging worden in het programma de volgende prioriteiten benoemd:

1. De continuering van langdurige nazorg en lopende fases van projecten waarvoor reeds financiële verplichtingen zijn aangegaan;
2. Voor 31 december 2010 het in beeld brengen van de verontreinigde locaties met onaanvaardbare risico's voor de mens (humane spoedlocaties) bij huidig gebruik met daarbij een beschrijving van de maatregelen die genomen gaan worden of zijn genomen;
3. Uiterlijk in 2015 de aanpak (sanering dan wel beheersing) van alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging waarvan de sanering bij huidig gebruik spoedeisend is wegens humane risico's;
4. Op 31 december 2015 zijn de spoedlocaties waar sprake is van overige risico's (ecologisch en verspreiding) in beeld gebracht met daarbij een overzicht per locatie van (tijdelijke) maatregelen die zijn genomen of zijn voorzien. Het streven is deze risico's in 2015 in ieder geval te hebben beheerst.

Deze prioriteiten vinden hun grondslag in het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties van 10 juli 2009. In het programma wordt aangegeven dat het Uitvoeringsprogramma vanaf 2011 elk jaar inhoudelijk en financieel geactualiseerd zal worden.

In het kader op de volgende bladzijde staat een samenvatting van de doelen en uitgangspunten van het Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond 2010-2015.

### ***Doelen en uitgangspunten Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond samengevat***

- Het realiseren van duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit in de provincie Overijssel;

Voor het aanpakken van de in Overijssel aanwezige bodemverontreiniging gelden de volgende prioriteiten:

- De continuering van langdurige nazorg en lopende fases van projecten waarvoor reeds financiële verplichtingen zijn aangegaan;
- Voor 31 december 2010 het in beeld brengen van de humane spoedlocaties;
- Voor 31 december 2015 het hebben aangepakt (saneren danwel beheersen) van de humane spoedlocaties;
- Voor 31 december 2015 het in beeld brengen van de spoedlocaties waar sprake is van overige risico's (ecologie en verspreiding) en het streven om deze risico's in 2015 in ieder geval te hebben beheerst

*Bron: Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond 2010-2015*

### ***Uitvoerings- en toetsingskader Bodem Overijssel***

Op 26 januari 2010 is het Uitvoerings- en toetsingskader Bodem Overijssel door GS vastgesteld. Dit document kan worden gezien als een praktische handleiding bij de uitvoering van bodemsanering in de provincie Overijssel. Hiermee komt de provincie tegemoet aan de geconstateerde behoefte aan duidelijkheid over de aanpak van bodemverontreiniging bij direct betrokkenen. In het Uitvoerings- en toetsingskader Bodem is bijvoorbeeld vastgelegd hoe de provincie omgaat met niet genormeerde stoffen en met voormalige stortplaatsen. Ook wordt onder andere ingegaan op de relevante wet- en regelgeving, het uitvoeren van onderzoeken, de werkvoorraad bodemsanering, de inzet van het bevelsinstrumentarium en de verantwoordelijkheden en verplichtingen van verschillende partijen in geval van nieuwe verontreinigingen.

### 2.3.2 Uitvoeringsstrategie

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

#### **Bevindingen Rekenkamer**

De uitvoeringsstrategie van de provincie is erop gericht een bijdrage te leveren aan de doelstelling om in 2030 de bodemverontreiniging onder controle te hebben, zo staat vermeld in het Uitvoeringsprogramma bodemsanering 2005-2009. In het uitvoeringsprogramma wordt echter niet vermeld *in welke mate* het programma een bijdrage levert aan het realiseren van de 2030-doelstelling. Een concrete koppeling tussen de strategie in het uitvoeringsprogramma en de landelijke doelstellingen ontbreekt.

De in het Meerjarenprogramma Wbb 2005-2009 genoemde prioriteiten vormen de basis voor de strategie in de periode 2005-2009. Daarnaast is prioriteit gelegd bij de vier speerpunten uit het coalitieakkoord: de teerput Vasse, het Olasfa-terrein en de extra inzet op asbestsanering en waterbodemsanering. Belangrijke andere uitgangspunten van de strategie waren: het zoveel mogelijk uit de markt halen van bijdrages voor bodemsaneringen en het integreren van bodemsaneringsprojecten in andere programmatische ontwikkelingen. Uiteindelijk heeft de provincie door de gerichte uitvoeringsstrategie met prioriteit op de vier speerpunten het beschikbare budget voor bodemsanering fors kunnen verhogen in de periode 2005-2009.

In het Uitvoeringsprogramma 2010-2015 is de strategische keuze gemaakt om als provincie zelf de spoedlocaties in beeld te brengen. Dit is een strategisch verschil met de prioritering in de voorgaande periode. Voorheen pakte de provincie vooral de grote bekende locaties op waar bijvoorbeeld sprake was van maatschappelijke onrust, zoals de teerput Vasse. De overige urgente locaties (spoedlocaties) werden vaak door derden bij de provincie in beeld gebracht. Nu is de provincie zelf actief op zoek naar alle spoedlocaties. Om deze locaties in beeld te krijgen voert de provincie ook zelf metingen uit zodat de voortgang in het proces blijft. De nadruk bij de provincie ligt nu op het in beeld brengen van de spoedlocaties en de aanpak van de humane spoedlocaties. Als dat goed op de rails staat, zal de provincie de focus verleggen naar het saneren en/of beheersen van de overige spoedlocaties (ecologie en verspreiding).

#### **Toelichting**

In het Uitvoeringsprogramma bodemsanering 2005-2009 is de uitvoeringsstrategie van de provincie beschreven. Deze strategie is gericht op het leveren van een bijdrage aan de doelstelling om in 2030 de bodemverontreinigingsproblematiek in Overijssel onder controle te hebben, zo staat in het uitvoeringsprogramma vermeld. Dit is overeenkomstig de landelijke doelstelling. In het uitvoeringsprogramma wordt echter niet vermeld *in welke mate* het programma een bijdrage levert aan het realiseren van de 2030-doelstelling. In het programma wordt vermeld dat de

bijdrage achteraf zal blijken als duidelijk wordt hoeveel BPE's er zijn gerealiseerd in de periode 2005-2009. Maar hoeveel BPE's de provincie moet realiseren om de landelijke doelstellingen te kunnen halen, wordt daarbij niet aangegeven.

#### *Uitvoeringsstrategie 2005-2009*

De uitvoeringsstrategie van de provincie bestaat in de kern uit de volgende onderdelen:

- De eerste focus ligt bij de uitvoering op de prioriteiten zoals genoemd in het Meerjarenprogramma Wbb 2005-2009:
  - 1) de continuering van langdurige nazorg en lopende fases van projecten waarvoor reeds financiële verplichtingen zijn aangegaan;
  - 2) de aanpak van urgente verontreinigingen die een bedreiging vormen voor een gezonde en veilige leefomgeving (waaronder asbest);
  - 3) de aanpak van de werkvoorraad in het kader van het landsdekkend beeld.
- Daarnaast blijft het beleid van de provincie erop gericht om zoveel mogelijk geld voor bodemsanering uit de markt te halen. Dit wordt bijvoorbeeld gerealiseerd door het aangaan van bestuurlijke arrangementen (convenanten) met gemeenten en waterschappen voor de asbestproblematiek, waterbodempromblematiek en de aanpak van voormalige gasfabrieksterreinen.
- Ook zal steeds gekeken worden naar mogelijkheden bodemsanering te integreren in andere programma's, bijvoorbeeld ILG en stimulering woningbouw.

De focus in de uitvoeringsstrategie op de drie prioriteiten uit het Meerjarenprogramma Wbb 2005-2009 is voortgekomen uit de beperkte hoeveelheid rijksmiddelen voor de uitvoering van het Meerjarenprogramma Wbb 2005-2009. De provincie heeft keuzes moeten maken om met de beperkte middelen toch tot een zo hoog mogelijk ambitieniveau te komen. Een andere belangrijke keuze is geweest om actief te onderhandelen met het Rijk over aanvullend budget uit de knelpuntenpot. Daarnaast is er voor gekozen voor de thema's asbest, waterbodems en gasfabrieken zoveel mogelijk samen te werken met medeoverheden.

In het Coalitieakkoord &Overijssel 2007-2011 is vervolgens een aanvullende prioritering in het uitvoeringsprogramma aangebracht. Hierin zijn vier speerpunten benoemd waarop extra stevig wordt ingezet: de teerput Vasse, het Olasfa-terrein in Olst en de extra inzet op asbestsanering en waterbodemsanering. Uiteindelijk heeft de provincie door de gerichte uitvoeringsstrategie met prioriteit op de vier speerpunten het beschikbare budget voor bodemsanering fors kunnen verhogen. Voorbeelden van concrete resultaten die door de provincie zijn bereikt, zijn het Pact van Carpe Diem uit 2007 waarin met waterschappen en gemeenten afspraken zijn gemaakt over de aanpak van ernstige waterbodempverontreiniging en de extra middelen voor asbest en de aanpak van Olasfa uit de knelpuntenpot van het Rijk.

### *Uitvoeringsstrategie 2010-2015*

In het Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond 2010-2015 wordt in aanvulling op de bestaande strategie op hoofdlijnen beschreven hoe de provincie de aanpak van de spoedlocaties wil realiseren (de 2010- en 2015-doelstellingen). Hierbij is aangegeven welke partijen wat doen, welke activiteiten ondernomen worden in 2010 en welke middelen daar tegenover staan. Een concrete planning voor de periode tot 2015 ontbreekt echter in het uitvoeringsprogramma. De activiteiten zijn alleen voor 2010 weergegeven. Het is de bedoeling dat het uitvoeringsprogramma elk jaar inhoudelijk en financieel geactualiseerd wordt. Of de doelstelling van 2015 door de provincie gehaald gaat worden, staat niet in het document, maar *“gedurende de voortgang van de werkzaamheden, zal het inzicht in de spoedlocaties en de noodzakelijk uit te voeren werkzaamheden om de doelstelling van 2015 te kunnen halen steeds beter worden”*.

Een belangrijk strategisch verschil met de aanpak van de werkvoorraad in de programmaperiode 2005-2009 is dat het initiatief voor het in beeld brengen van de spoedlocaties nu door de provincie zelf genomen wordt. Tijdens de interviews wordt aangegeven dat in het verleden meestal de grote bekende locaties waar sprake was van maatschappelijke onrust door de provincie werden opgepakt, zoals het Olasfa-terrein en de teerput Vasse. De overige urgente locaties kwamen vaak bij de provincie in beeld door meldingen van derden. Halverwege 2009 heeft de provincie echter gekozen voor een projectmatige aanpak van de spoedlocaties. Vanaf dat moment is de provincie zelf actief op zoek gegaan naar de spoedlocaties en voert hiervoor op eigen kosten metingen uit.

Terugkijkend op de afgelopen jaren geven de geïnterviewden aan dat de prioritering in de aanpak van de ernstig verontreinigde locaties met onaanvaardbare risico's (spoedlocaties) in de programmaperiode 2005-2009 niet heel anders was dan in de huidige programmaperiode 2010-2015. De prioriteit van de provincie heeft altijd bij de locaties gelegen met de grootste risico's voor de volksgezondheid, dus op de humane spoedlocaties. Alleen werd er toen in het beleid nog geen prioriteit gesteld bij de humane spoedlocaties en spoedlocaties met risico's voor ecologie en verspreiding. Dit onderscheid is door het Rijk pas in 2008 gemaakt en in juli 2009 voorzien van een tijdshorizon. Gezien de tijdsdruk ligt de prioriteit van de provincie sinds juli 2009 bij het in beeld krijgen van de spoedlocaties en de aanpak van de humane spoedlocaties. Als dat goed op de rails staat, zal de provincie de focus verleggen naar het saneren en/of beheersen van de overige spoedlocaties (risico's voor ecologie en verspreiding).

### 2.3.3 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 als juridische instrumenten in. De inzet van het instrumentarium is er in eerste instantie op gericht om derden te stimuleren onderzoek en/of saneringen uit te (laten) voeren. Als het niet lukt om derden vrijwillig, door onderhandeling en/of financiële stimulering tot onderzoek en sanering te laten overgaan, dan heeft de provincie als bevoegd gezag de mogelijkheid juridische instrumenten in te zetten. Hieronder valt ook het bevelsinstrumentarium uit de Wet bodembescherming, waarbij derden door middel van een bevel gedwongen worden tot onderzoek en/of sanering over te gaan.

#### **Toelichting**

In het Bodembeleidsplan 2002-2005 en het Uitvoerings- en toetsingskader Bodem 2010 heeft de provincie het instrumentarium voor bodemsanering duidelijk beschreven. De provincie Overijssel zet grofweg twee typen instrumenten in: financiële instrumenten en juridische instrumenten.

#### **Financieel instrumentarium**

Om derden te stimuleren onderzoek en/of saneringen uit te voeren zijn er diverse financiële stimuleringsregelingen ontworpen, zowel door het Rijk, het bedrijfsleven als de provincie zelf. Er zijn op dit moment drie landelijk geldende financiële regelingen:

- Bedrijvenregeling (vanuit Ministerie van VROM voor sanering van bedrijventerreinen);
- Cofinanciering (vanuit Stichting Bodemcentrum voor sanering van bedrijventerreinen);
- Draagkrachtregeling (vanuit Ministerie van VROM om te voorkomen dat gezonde bedrijven failliet gaan ten gevolge van een verplichte bodemsanering).

Naast deze drie landelijke regelingen heeft de provincie Overijssel zelf drie financiële regelingen voor bodemsanering ingesteld:

- Stimuleringsregeling bodemonderzoek: met deze regeling wordt beoogd om derden bodemonderzoek uit te laten voeren en hiermee voor de provincie gewenste ontwikkelingen te stimuleren en/of stagnatie of knelpunten door bodemverontreiniging op te heffen (uitvoeren bodemonderzoek, opstellen saneringsplan);
- Subsidieregeling Asbestsanering bodem voor particulieren en agrariërs (sinds 1 juli 2009): deze regeling beoogt het zoveel mogelijk stimuleren van het saneren van ernstige asbestverontreinigingen op particuliere terreinen (de regeling is bedoeld voor natuurlijke personen die eigenaar zijn van grond en



voor beroepsagrariërs, overige bedrijven vallen niet onder de regeling<sup>4</sup>;

- Cofinanciering door middel van het afsluiten van convenanten met medeoverheden en marktpartijen (voor gasfabriekslocaties, asbestverontreinigingen en verontreinigde waterbodems).

Tot slot kan ook het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (deels vanuit VROM en deels vanuit de provincie) worden gezien als financieel instrument voor het uitvoeren van bodemonderzoek en -saneringen.

In paragraaf 2.3.4 brengen wij de financieringsstromen voor bodemsanering verder in beeld.

#### *Juridisch instrumentarium*

Het juridisch instrumentarium bestaat uit de volgende bevoegdheden:

- Aanwijzingsbevoegdheid: dit houdt in dat de provincie een aanwijzing kan geven aan bedrijven om een onderzoek uit te voeren naar de verontreiniging van de bodem (gebaseerd op het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen);
- Handhavingswaarschuwingbrieven: dit is een brief waarin een bedrijf op zijn saneringsplicht op grond van art. 55b uit de Wet bodembescherming gewezen wordt;
- Dwangsom: de provincie kan als bevoegd gezag een dwangsom opleggen aan bedrijven die de saneringsplicht (art. 55b) niet nakomen;
- Bevelsinstrumentarium: de provincie kan een bedrijf het bevel opleggen om een sanering uit te voeren (gebaseerd op de Wet bodembescherming).

In paragraaf 2.3.5 gaan we verder in op het betrekken van de markt bij het uitvoeren van onderzoek en saneringen en de inzet van het instrumentarium daarbij.

---

<sup>4</sup> De regeling is ingesteld omdat voornamelijk in de regio Goor veel particulieren bezitter zijn van een perceel met asbestverontreiniging in de bodem en die niet aangemeld is in het kader van de Saneringsregeling asbestwegen 3<sup>e</sup> fase. Omdat deze verontreinigingen gezondheidsrisico's met zich mee kunnen brengen wil de provincie deze mensen tegemoetkomen in de sanering van hun terrein om zodoende deze risico's op te heffen.

## 2.3.4 Financiën

*Norm: De financiering van bodemsanering is helder en transparant*

### **Bevindingen Rekenkamer**

De financiering van bodemsanering is voor wat betreft de bijdragen van het Rijk en de provincie helder en transparant. In totaal is in de periode 2005-2009 door het Rijk en de provincie ongeveer € 116 miljoen voor bodemsanering beschikbaar gesteld. Bijna 20% van dit bedrag is afkomstig uit de provinciale middelen, onder andere vanuit het Actiefonds en de Ontwikkelingsreserve (Dynamische Investeringsagenda). Voor de aanpak van de spoedeisende werkvoorraad (de 2010- en 2015-doelstellingen) heeft het Rijk een bedrag van € 400.000 beschikbaar gesteld. Hier is inmiddels een bedrag van € 3 miljoen aan toegevoegd door Provinciale Staten. Daarnaast is ongeveer € 60 miljoen aan rijks- en provinciale middelen beschikbaar voor de andere prioriteiten uit het Uitvoeringsprogramma 2010-2015 (waarvan € 40 miljoen voor asbest).

Minder helder en transparant zijn de financiële bijdragen van derden voor bodemsanering. De provincie heeft wel duidelijk in beeld hoeveel middelen aan cofinanciering door derden beschikbaar zijn gesteld (€ 46 miljoen in de periode 2005-2009), maar saneringen door derden zonder provinciale bijdrage worden niet geregistreerd. Het totale bedrag dat voor bodemsanering uit de markt gehaald wordt, is dus niet bekend.

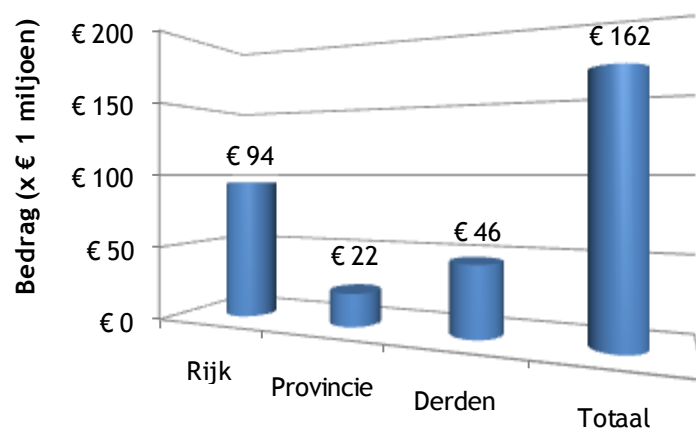
### **Toelichting**

In deze paragraaf geven we een overzicht van de financieringsstromen rondom bodemsanering. Eerst wordt het budget in de programmaperiode 2005-2009 toegelicht en vervolgens het budget voor de periode 2010-2014. De cijfers zijn afkomstig van de eenheid Water en Bodem van de provincie Overijssel. De budgetten van het Rijk en de provincie zijn op hoofdlijnen terug te vinden in de begroting en rekening. Met name in de toelichting op de voorziening bodemsanering in de jaarrekening is veel informatie over de rijksbudgetten voor bodemsanering te vinden. Het totale bedrag dat vanuit de markt wordt ingezet voor bodemsanering is niet bekend bij de provincie en daarom ook niet terug te vinden in de beleidsdocumenten.

### **Budget in de periode 2005-2009**

In de periode 2005-2009 is voor de uitvoering van het Meerjarenprogramma 2005-2009 in totaal een bedrag van € 162 miljoen beschikbaar gesteld. Deze middelen komen vanuit verschillende bronnen: het Rijk, de provincie en derden. In figuur 2.3 op de volgende bladzijde ziet u de verdeling van het totaalbudget over de verschillende partijen. Met 'derden' worden in deze figuur specifiek de gemeenten, waterschappen en marktpartijen (woningbouwverenigingen en projectontwikkelaars) bedoeld waarmee convenanten/overeenkomsten zijn afgesloten. In de figuur ontbreken dus de middelen van derden die op andere wijze voor bodemsanering beschikbaar zijn gesteld.

figuur 2.3 Beschikbaar gesteld budget voor bodemsanering in de periode 2005-2009

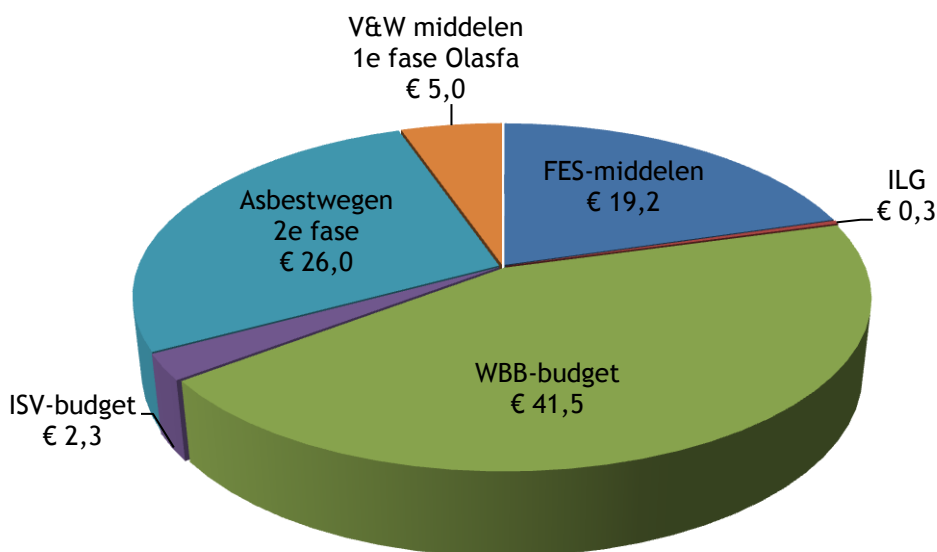


Bron: Provincie Overijssel, eenheid Water & Bodem (maart 2010)

In de periode 2005-2009 hebben Provinciale Staten ongeveer € 22 miljoen beschikbaar gesteld voor bodemsanering. Deze middelen zijn onder andere afkomstig uit het Actiefonds en de Ontwikkelingsreserve (Dynamische Investeringsagenda), maar ook bij begrotingsintensivering toegekend.

Het grootste deel van het budget, ongeveer € 94 miljoen, is afkomstig van het Rijk. Deze middelen worden vanuit verschillende financieringsstromen ter beschikking gesteld aan de provincie. In figuur 2.4 op de volgende bladzijde ziet u welke dit zijn.

figuur 2.4 Financieringsstromen rijksbudget voor bodemsanering in de periode 2005-2009 (in miljoenen euro's)



Bron: Provincie Overijssel, eenheid Water & Bodem (maart 2010)

Een groot deel van het rijksbudget is ter beschikking gesteld als Wbb-budget. Dit budget is gekoppeld aan het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009. De FES-middelen (€ 19,2 miljoen) zijn afkomstig uit het Fonds economische structuurversterking en zijn specifiek bedoeld voor de aanpak van het Olasfa-terrein. Ook de middelen vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn specifiek bedoeld voor Olasfa. Provincie Overijssel heeft voor de aanpak van de asbestwegen van het Rijk een bedrag gekregen van € 26 miljoen. Ongeveer € 300.000 is in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied toegekend.

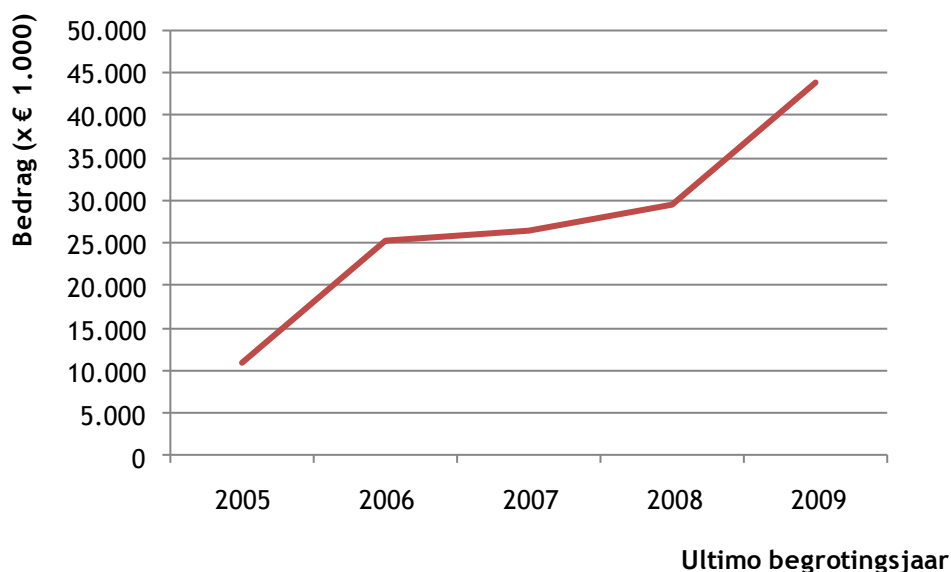
#### *Verplicht, maar nog niet besteed budget*

Van de beschikbaar gestelde middelen in de periode 2005-2009 is verreweg het grootste deel inmiddels verplicht, maar nog niet alles ook daadwerkelijk besteed. Een groot aantal projecten loopt bij gemeenten en waterschappen (onder andere via de convenanten) en deze partners vragen de provincie niet altijd om voorfinanciering. Daardoor zitten er veel middelen in kas bij de provincie die al wel verplicht zijn. Dit wil echter niet zeggen dat de uitvoering ook altijd vertraagd is, want gemeenten en waterschappen zijn vaak al wel bezig met de uitvoering. Deze middelen zullen dus in de komende tijd worden besteed. Voor enkele convenanten heeft de economische crisis overigens wel vertragende gevolgen gehad, zo wordt aangegeven tijdens de interviews. Dit speelt bijvoorbeeld bij de gasfabrieken.

De rijksmiddelen die bij de provincie in kas zitten voor bodemsanering werden tot 2010 in de voorziening bodemsanering gestort (zie figuur 2.5).

Deze voorziening is ingesteld om de inkomsten en uitgaven in het kader van de Wet bodembescherming te egaliseren, dus als het moment van bevoorschotting door het Rijk en het moment van uitvoering van saneringsprojecten uit elkaar liggen. Ultimo 2009 zit er bijna € 45 miljoen in de voorziening bodemsanering.

figuur 2.5 Verloop van de voorziening bodemsanering 2005-2009



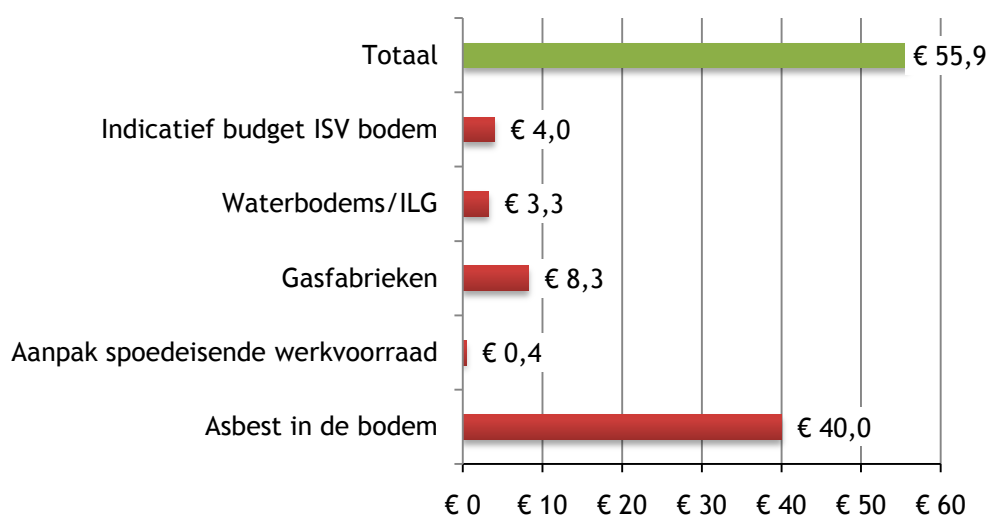
Bron: Jaarrekeningen provincie Overijssel 2005-2009

Er is echter geen vrij besteedbare ruimte binnen de voorziening. Als er rijksmiddelen uit de programmaperiode 2005-2009 overblijven, zullen deze terugbetaald moeten worden aan het Rijk. De rijksbijdragen voor bodemsanering mogen namelijk alleen ingezet worden voor het doel waarvoor ze verstrekt zijn.

#### *Budget periode 2010-2014*

Voor de periode 2010-2014 is er per maart 2010 bijna € 64 miljoen beschikbaar voor bodemsanering. Hiervan is € 56 miljoen afkomstig van het Rijk. Het overige deel (€ 8 miljoen) is toegezegd door Provinciale Staten, waarvan een deel in het kader van Investeren in Overijssel. Het rijksbudget is gekoppeld aan verschillende bodemtaken (zie figuur 2.6).

figuur 2.6 Beschikbaar gesteld rijksbudget voor bodemsanering in de periode 2010-2014 (in miljoenen euro's)

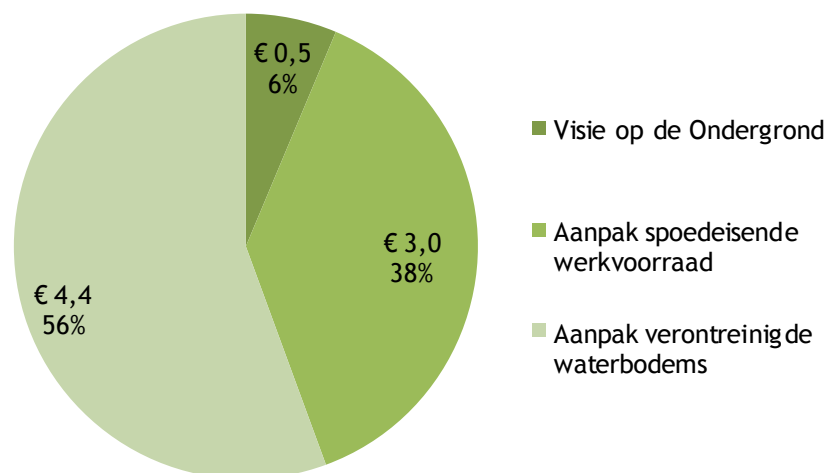


Bron: Provincie Overijssel, eenheid Water & Bodem (maart 2010)

Verreweg het grootste deel van het rijksbudget voor de periode 2010-2014 is beschikbaar gesteld voor de aanpak van asbest in de bodem (€ 40 miljoen). Voor de 2010- en 2015-doelstellingen uit het Convenant (aanpak spoedeisende werkvoorraad) heeft het Rijk een bedrag van € 400.000 beschikbaar gesteld. Tijdens de interviews is aangegeven dat dit budget ontoereikend is voor het realiseren van de landelijke doelstellingen. Namens het IPO is dan ook een sideletter bij het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties van juli 2009 opgesteld waarin aangegeven wordt dat de voorgestelde financiering onvoldoende zal zijn voor het tijdig en volledig realiseren van de ambities. Dit zal daarom onderwerp zijn van de midterm review van het bodemconvenant die in 2011 zal worden uitgevoerd.

Van de € 8 miljoen die door Provinciale Staten ter beschikking zijn gesteld, is € 3 miljoen bestemd voor de aanpak van de spoedlocaties (zie figuur 2.7). Dit bedrag is inclusief € 1 miljoen voor de aanpak van asbestlocaties. In het Uitvoeringsprogramma 2010-2015 wordt aangegeven dat dit budget voldoende is voor de geprogrammeerde acties in de periode 2010-2011. Daarna dienen de kosten en de financiering daarvan opnieuw tegen het licht gehouden te worden. In het Uitvoeringsprogramma staat eveneens vermeld dat voor de jaren na 2011 is voorgesteld een aanvullende bijdrage van € 14 miljoen toe te voegen uit de reserve Investeren in Overijssel. Die aanvullende middelen zullen naar verwachting nodig zijn om de in het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties gemaakte afspraken over de aanpak van de spoedeisende locaties te kunnen realiseren.

figuur 2.7 Beschikbaar gesteld provinciaal budget voor bodemsanering in de periode 2010-2014 (in miljoenen euro's)



Bron: Provincie Overijssel, eenheid Water & Bodem (maart 2010)

#### *Decentralisatie-uitkering 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 Decentralisatie-uitkering als onderdeel van het provinciefonds. In deze uitkering wordt eveneens het deel van het budget voor bodem dat in de periode 2010-2014 toegevoegd zou worden aan het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) gestort. Als onderdeel van het provinciefonds kan het budget voor bodem dat van het Rijk verkregen wordt niet langer 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, waardoor de provincie een andere oplossing moet zoeken voor middelen die voor bodemsanering beschikbaar zijn gesteld maar in een begrotingsjaar niet besteed zijn. Ook is het met de komst van de decentralisatie-uitkering niet meer vereist voor bevoegde gezagen om een meerjarenprogramma op te stellen. Het ISV-budget voor de niet-rechtstreekse gemeenten maakt naar verwachting per 1 januari 2011 deel uit van de decentralisatie-uitkering.

Tijdens de interviews wordt aangegeven dat het voordeel van de nieuwe decentralisatie-uitkering is dat er nu geen onderscheid wordt gemaakt tussen middelen voor het landelijk gebied (ILG) en het stedelijk gebied (ISV). Dat zit nu in één ontschot budget. Een ander voordeel is dat de invloed van Provinciale Staten op het bodembudget groter wordt, aangezien de middelen niet meer direct vanuit de voorziening kunnen worden besteed. Een nadeel is echter dat de bezuiniging op het provinciefonds gevolgen kan hebben voor het budget voor bodemsanering omdat de

bodemgelden niet langer geormerkt zijn en de provincie daarmee de vrijheid heeft deze anders in te zetten.

### 2.3.5 Aansluiting op marktdynamiek

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

#### **Bevindingen Rekenkamer**

Het beleid en de uitvoeringsstrategie van de provincie zijn erop gericht om zoveel mogelijk geld voor bodemsanering uit de markt te halen. Door middel van stimuleringsregelingen, cofinanciering en budget in het kader van ISV probeert de provincie zoveel mogelijk afspraken te maken met gemeenten, waterschappen en marktpartijen voor het (laten) uitvoeren van onderzoek en saneringen. Een succesvol voorbeeld hiervan is het Pact van Carpe Diem dat in augustus 2007 door de Overijsselse waterschappen, Rijkswaterstaat en enkele gemeenten is ondertekend. Deze gezamenlijke overeenkomst maakt het mogelijk om de waterbodemverontreiniging in Overijssel versneld uit te voeren.

Voor wat betreft de hoogte van de bijdrage van de markt streeft de provincie per geval/situatie naar het maximaal haalbare. Deze aanpak blijkt in de praktijk goed te werken. De provincie heeft echter niet kwantitatief onderbouwd hoeveel geld er uit de markt moet worden gehaald om de doelstellingen van 2015 (en 2030) te kunnen realiseren. Voor een sluitende aanpak van de bodemsaneringsopgave tot 2015 (en 2030) is een globale inschatting hiervan wel noodzakelijk. Hiermee kan namelijk inzicht worden verkregen in het spanningsveld tussen de gerealiseerde bijdrage van de markt en de bijdrage die nodig is om de doelen te kunnen halen. Dit inzicht biedt mogelijkheden voor bijsturing gedurende de uitvoering.

#### **Toelichting**

Het beleid en de uitvoeringsstrategie van de provincie zijn erop gericht om zoveel mogelijk geld voor bodemsanering uit de markt te halen. Met markt worden zowel medeoverheden als woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars en terreinbeheerders bedoeld. De insteek van de provincie is dat onderzoek en saneringen zoveel mogelijk door derden worden uitgevoerd. De provincie heeft als bevoegd gezag verschillende mogelijkheden om de markt te betrekken bij de financiering van bodemsanering. Naast de mogelijkheid om te onderhandelen met partijen over het uitvoeren van saneringen (bijvoorbeeld door inzet van cofinanciering in de vorm van convenanten) kan de provincie ook het juridisch instrumentarium inzetten.

#### **Convenanten**

Een belangrijk instrument van de provincie om de markt bij bodemsanering te betrekken is door het afsluiten van convenanten of overeenkomsten met



marktpartijen. Dit speelt met name bij de aanpak van de asbestproblematiek, de waterbodempromblematiek en voormalige gasfabrieksterreinen. In het onderstaande kader ziet u per thema het volledige overzicht van de convenanten die in de periode 2005-2009 met partners zijn afgesloten.

#### **Overzicht overeenkomsten/convenanten 2005-2009**

##### Gasfabrieken:

- Zwolle/Noordereiland (gemeente)
- Steenwijkerland/Tukseweg (gemeente)
- Oldenzaal/Balderik (gemeente)
- Oldenzaal/Steenstraat (projectontwikkelaar)

##### Asbestlocaties:

- Peterswijk (gemeente Hardenberg en woningbouwvereniging)
- Woonwijk Het Gijminck te Goor (gemeente Hof van Twente en woningbouwvereniging)
- Hof van Twente; convenant I, II en III (gemeente Hof van Twente)
- Borne; convenant I en II (gemeente Borne)

##### Waterbodems:

- Gemeente Zwolle/waterschap Groot-Salland; sanering Zwolse stadsgrachten
- Waterschap Regge en Dinkel; sanering Nieuwe Graven/Weezenbeek
- Waterschap Regge en Dinkel; sanering Exosche Aa/Boven Regge
- Waterschap Reest en Wieden/gemeente Steenwijkerland; stadsgrachten Steenwijk

*Bron: Provincie Overijssel, team Bodem (februari 2010)*

Zoals uit het kader blijkt, heeft de provincie voor het aanpakken van gasfabrieksterreinen en asbestlocaties een aantal convenanten afgesloten met gemeenten (in twee gevallen is ook een woningbouwvereniging bij de overeenkomst betrokken). Daarnaast is voor het saneren van een gasfabrieksterrein met een projectontwikkelaar een overeenkomst gesloten. De afspraken over het saneren van ernstig verontreinigde waterbodems zijn met waterschappen en gemeenten gemaakt. Deze convenanten zijn voortgekomen uit het Pact van Carpe Diem dat op 29 augustus 2007 door bestuurders van alle actieve waterschappen in Overijssel, Rijkswaterstaat, enkele gemeenten (Deventer, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle) en de provincie is bezegeld aan boord van het schip 'de Carpe Diem'. Deze gezamenlijke overeenkomst maakt het mogelijk om de waterbodempverontreiniging in Overijssel versneld uit te voeren.

Naast het betrekken van medeoverheden zoekt de provincie ook samenwerking met terreinbeheerders, bijvoorbeeld Landschap Overijssel en Staatsbosbeheer. Een voorbeeld waarbij dit het geval is, is de aanpak van de teerput Vasse. Na de sanering zal Landschap Overijssel eigenaar worden van dit terrein. Zij zorgen dan ook voor het beheer en onderhoud van deze stortplaats. De provincie zelf blijft verantwoordelijk voor het opruimen van de verontreiniging van de ondergrond.

De provincie wil in de huidige programmaperiode 2010-2015 ook samenwerking zoeken met bedrijvenparkbeheerders, bijvoorbeeld in het kader van de gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreiniging in combinatie met warmte-koude opslag.

Bij het afsluiten van convenanten onderhandelt de provincie met de betrokken partijen over de bijdragen aan de sanering. Daarbij hanteert de provincie geen multiplier, vaststaand bedrag of percentage dat door een derde zou moeten worden ingebracht. Per geval of situatie bekijkt de provincie wat voor de betrokken partijen haalbaar is. Deze aanpak blijkt in de praktijk goed te werken. Een concreet voorbeeld hiervan is de sanering van de Zwolse stadsgrachten. In principe geldt voor het saneren van de verontreinigde waterbodems specifieke wet- en regelgeving over de financiering. De regelgeving gaat uit van een bijdrage van waterschappen van een drempel (€ 225.000) plus 10% van de meerkosten. Als er volledig conform deze financieringsystematiek gewerkt zou worden, zou er slechts een beperkt aantal projecten kunnen worden aangepakt terwijl de behoefte bij de verschillende partijen veel hoger ligt. De beperkte rijksmiddelen zouden snel op zijn. Daarom heeft de provincie Overijssel ervoor gekozen de wettelijke verdeelsleutel los te laten en autonome middelen beschikbaar te stellen voor het saneren van waterbodems. Dit heeft geleid tot hogere bijdragen van de betrokken waterschappen en gemeenten, waardoor het project van start kon gaan.

Omdat de provincie per situatie bepaalt hoeveel geld er uit de markt gehaald kan worden, is de vraag of de provincie *over het totaal* voldoende uit de markt weet te halen voor het realiseren van de landelijke doelen niet te beantwoorden. Een totaalbeeld ontbreekt waarin kwantitatief wordt onderbouwd hoeveel geld er uit de markt gehaald kan en moet worden om de doelstellingen van 2015 en 2030 te kunnen realiseren. De provincie houdt in het kader van de voortgangsinformatie aan het Ministerie van VROM overigens wel bij hoeveel saneringen er door de markt worden uitgevoerd (met de indicator Saneringen in Eigen Beheer (SEB)). Maar dit wordt uitgedrukt in bodemsaneringsprestatie-eenheden en zegt niets over de financiële bijdragen van derden. Voor een sluitende aanpak van de bodemsaneringsopgave tot 2015 (en 2030) is een globale inschatting van de totale bijdragen van derden wel noodzakelijk. Hiermee kan namelijk inzicht worden verkregen in het spanningsveld tussen de gerealiseerde bijdrage van de markt en de bijdrage die nodig is om de doelen te kunnen halen. Dit inzicht biedt mogelijkheden voor bijsturing gedurende de uitvoering.

### *Stimuleringsregelingen*

De provincie houdt bij in welke mate er gebruik wordt gemaakt van de stimuleringsregelingen en stuurt op grond hiervan bij zodat er goed gebruik van gemaakt blijft worden. Ter illustratie: door de economische crisis kwamen minder aanvragen binnen voor de stimuleringsregeling bodemonderzoek binnen. Er is daarom besloten het budget voor de subsidieregeling bodem in 2009 af te ramen en met dit budget een nieuwe subsidieregeling in te stellen ter stimulering van de aanpak van asbest in de bodem bedoeld voor particulieren en agrariërs.

### *Juridisch instrumentarium*

Een andere wijze waarop de markt betrokken wordt bij bodemsanering is door middel van het juridisch instrumentarium. Hieronder wordt aangegeven welke acties door de provincie zijn ingezet in de periode 2005-2009:

- Aanwijzingsbevoegdheid: in de periode tot en met 2007 is op grote schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid een aanwijzing te geven tegen bedrijven die zich niet aansloten bij de Stichting BSB en ook niet zelf het verplichte onderzoek lieten uitvoeren;
- Handhavingswaarschuwingen: dit is op grote schaal ingezet ter handhaving van de verplichting uit besluit VERBOND (Verplicht Bodemonderzoek bedrijventerreinen), dus als geen gevolg was gegeven aan de hiervoor genoemde aanwijzing. Een aantal keren is een handhavingswaarschuwing gegeven ter handhaving van de saneringsplicht. Tijdens de interviews is aangegeven dat deze waarschuwingen in alle gevallen het gewenste effect hebben gehad, alle aangeschreven bedrijven hebben een onderzoek aangeleverd;
- Dwangsom: eenmaal is een last onder dwangsom opgelegd aan een bedrijf dat de saneringsplicht op grond van art. 55b niet nakwam;
- Bevelsinstrumentarium: in de gesprekken met de provincie is aangegeven dat het opleggen van een bevel nog niet heeft plaatsgevonden omdat doorgaans de eerste waarschuwingen voldoende zijn of omdat gedurende de procedure blijkt dat bewijzen tegen het bedrijf juridisch niet rond te krijgen zijn.

### *Aansluiten op marktontwikkelingen*

De provincie geeft tijdens de gesprekken aan dat het realiseren van een gewenste maatschappelijke ontwikkeling reden kan zijn om met financiële middelen extra te stimuleren dat een verontreiniging versneld wordt aangepakt. Zo wordt tijdens de interviews aangegeven dat *“wanneer zich kansen voordoen, cofinanciering ook wordt ingezet voor niet spoedeisende locaties”*. De provincie krijgt signalen over de marktdynamiek onder andere binnen via de contacten met medeoverheden bijvoorbeeld in het kader van ISV, maar ook door meldingen van bedrijven en particulieren. Maar 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. Voor de provincie is daarom 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. De provincie Overijssel geeft hierover aan dat dit probleem vooral speelt in het stedelijk gebied en heeft daarom in het kader van ISV duidelijke prioriteiten gesteld. Zo staat in het Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond 2010-2015 het volgende vermeld: *“Uitgangspunt bij het maken van prestatieafspraken bodem met de gemeenten is dat het beschikbare ISV-budget in de eerste plaats beschikbaar is voor humane spoedlocaties en in de tweede plaats voor andere spoedlocaties waar*

*tevens stedelijke ontwikkeling is gepland. In de laatste plaats kunnen deze financiële middelen worden ingezet voor overige spoedlocaties". De prioriteit ligt daarmee duidelijk bij de aanpak van de humane spoedlocaties.*

### 2.3.6 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 aanpak van toezicht en handhaving door de provincie wordt sinds januari 2009 niet meer door het team bodemsanering uitgevoerd, maar door het team handhaving. Hierdoor zijn het beleidsmatige deel van bodemsanering en het uitvoeringsbeleid voor toezicht en handhaving uit elkaar getrokken. Het handhavingsbeleid op alle wet- en regelgeving, waaronder de Wet bodembescherming, wordt nu eenduidig door de provincie uitgevoerd. De capaciteit op toezicht en handhaving van bodemsanering is gelijk gebleven na de interne verschuiving. Tijdens de interviews wordt aangegeven deze capaciteit voldoende is voor het realiseren van de afgesproken doelen op het terrein van bodemsanering.

Het systeem voor het waarborgen van een goed toezicht op nazorg is momenteel nog in ontwikkeling. De provincie heeft al in 2000 de beleidskeuze gemaakt voor functiegericht saneren. 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 goed toezicht op nazorg plaatsvindt. Toezicht op nazorg had door de provincie eerder systematisch moeten worden opgepakt in plaats van de ad hoc aanpak die tot 2009 is gehanteerd. Hierdoor kunnen er namelijk mogelijk risico's zijn ontstaan voor burgers van de provincie.

#### **Toelichting**

Naast de taak van het regisseren van de bodemsaneringsoperatie heeft de provincie ook een belangrijke taak in het toezicht en de handhaving bij saneringsprojecten. Goed toezicht en handhaving draagt bij aan een effectief bodembeleid. Als je de doelstellingen wilt halen op het terrein van bodemsanering is het belangrijk dat de partners die saneringen uitvoeren zich ook aan de afspraken houden.

#### **Interne organisatiestructuur**

Vóór 1 januari 2009 was toezicht & handhaving binnen de provincie verdeeld over de verschillende beleidseenheden. Toezichthouders voor de Wet bodembescherming zaten toen bij de eenheid Water en Bodem. Sinds 1 januari 2009 wordt er gewerkt met Shared Service Centra (SSC) om een eenduidig beleid voor toezicht & handhaving te kunnen hanteren. Het doel van dat beleid is het bevorderen van de 'naleving'. Instrumenten die daartoe worden ingezet zijn onder meer vergunningverlening, toezicht, handhaving en communicatie. Het beleidsmatige deel voor bodemsanering is

nu ondergebracht bij het team bodemsanering en het uitvoeringsbeleid voor toezicht en handhaving bij het team handhaving. Hierdoor sluit de provincie aan bij de ontwikkelingen ten aanzien van naleving die nu ook landelijk spelen waarbij het zoeken naar nalevingsmotivatie centraal staat.

Het team bodemsanering maakt daarbij de beleidsmatige keuzes zoals: hoe snel moet Overijssel schoon zijn? En hoeveel nazorg is nodig? Het team handhaving bepaalt vervolgens hoe opvolging van deze keuze in de praktijk het beste bewerkstelligd kan worden in termen van uren voor preventieve en repressieve handhaving. De mix aan uren voor preventieve en repressieve handhaving die door het team handhaving wordt ingezet, is gebaseerd op ervaringscijfers. De berekening van het aantal uren gebeurt als volgt: het percentage uren voor preventieve handhaving is afhankelijk van de doelstellingen van het team bodemsanering (hoeveelheid saneringen volgens het Besluit Uniforme Saneringen (BUS) en complexe saneringen) en vervolgens komt hierboven op nog een percentage aan repressieve uren. De aanpak van toezicht en handhaving wordt door de provincie dus systematisch uitgevoerd. Het aantal fte voor toezicht en handhaving is ongeveer gelijk gebleven voor en na de interne verschuiving per 1 januari 2009. Tijdens de interviews wordt aangegeven dat dit voldoende capaciteit is om ervoor te zorgen dat de afgesproken doelen tussen het team bodemsanering en het team handhaving worden gerealiseerd.

#### *Beleidskaders*

In 2005 is een algemeen beleidskader voor toezicht en handhaving vastgesteld. Eind 2007 is dit beleid vastgelegd in een nalevingsstrategie voor alle taken op het gebied van toezicht en handhaving, dus ook ten aanzien van bodemsanering. Onderdeel van de nalevingsstrategie is de handhavingstrategie. Hierin staan de keuzes die gemaakt zijn op het terrein van handhaving. De handhavingstrategie is Overijsselbreed vastgesteld, alle partners in Overijssel hebben het document ondertekend. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe versie van de handhavingstrategie.

#### *Toezicht op nazorg*

Een belangrijke beleidskeuze die ten aanzien van toezicht en handhaving is gemaakt in de afgelopen periode is de keuze voor een goed toezicht op nazorg. Vóór 2009 heeft de aandacht in de planning voor toezicht en handhaving vooral gelegen bij het toezicht tijdens de uitvoering van de bodemsaneringen zelf. Het toezicht op nazorg vond in die periode meer op ad hoc basis plaats en werd daarom niet structureel in de plannen opgenomen. Aangezien het aantal locaties met restverontreiniging in de komende jaren alleen maar toe zal nemen door het functiegericht saneren, is het belangrijk om het toezicht op de nazorg goed te regelen. Mensen kunnen bijvoorbeeld niet zomaar door leeflagen en scheidingsystemen heen gaan graven. Vanaf 2009 werkt de provincie daarom aan een systeem waarmee goed toezicht op nazorg geborgd wordt. Dit houdt onder andere in dat het team bodemsanering en het team handhaving samen het register met bodeminformatie goed gevuld en actueel moeten houden. Als er nieuwe ontwikkelingen op een locatie gaande zijn, is het aan het team bodemsanering om de plannen te toetsen aan het register en aan het team

handhaving om in de gaten houden dat de plannen zoals afgesproken worden uitgevoerd.

De keuze voor goed toezicht op nazorg is in november 2009 afgestemd met het team handhaving en vervolgens doorgerekend in uren voor toezicht en handhaving. In het programma voor 2010 van het team handhaving zijn voor het eerst aanvullende uren voor de toezicht op nazorg opgenomen. In 2011 zal dit vervolgens verder geïntensiveerd worden.

#### *Kwaliteitsborging*

Om de kwaliteit van het werkprocessen op het terrein van bodemsanering - waaronder ook toezicht en handhaving - te borgen, is sinds 2007 een kwaliteitscoördinator bij de provincie in dienst. Deze coördinator zorgt ervoor dat de werkprocessen voor toezicht en handhaving goed zijn beschreven en dat aan de wettelijke minimumeisen wordt voldaan. Daarnaast wordt de provincie onder andere via externe visitaties in het kader van het SIKB-normblad 8001 getoetst op de kwaliteit van (het systeem voor) bodemsanering. Uit deze visitaties is onder andere het thema nazorg gekomen als aandachtspunt voor de provincie Overijssel.

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

In deze paragraaf beschrijven we de wijze waarop de voortgang van de aanpak van de bodemverontreiniging in Overijssel wordt gemonitord. Is het beleid geëvalueerd? En in hoeverre loopt de provincie op schema voor het realiseren van de doelstellingen?

### **2.4.1 Aanwezigheid systematiek voor monitoring en evaluatie**

*Norm: Beleidsmatig is vastgelegd hoe monitoring en evaluatie plaatsvinden*

#### ***Bevindingen Rekenkamer***

In het Bodembeleidsplan 2002-2005 en de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond is vastgelegd hoe monitoring en evaluatie plaatsvinden. Monitoring van de prestatieafspraken met het Rijk die zijn vastgelegd in het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009 vindt jaarlijks plaats volgens de met het Ministerie van VROM overeengekomen indicatoren. Daarnaast houdt de provincie de voortgang van het uitvoeringsprogramma bij in het kader van de planning & control-cyclus.

#### ***Toelichting***

De wijze waarop monitoring en evaluatie dienen plaats te vinden, is in de beleidskaders vastgelegd.

### *Monitoring*

In het Bodembeleidsplan 2002-2005 is aangegeven dat de provincie haar inspanningen om de bodemsaneringsoperatie voor (toen nog) 2023 te hebben afgerond, jaarlijks monitort met behulp van indicatoren waarover het Ministerie van VROM samen met de provincies afspraken heeft gemaakt. Deze afspraken dienen ter verantwoording van het ontvangen Wbb-budget van het Rijk. De indicatoren hebben betrekking op:

- de voortgang waarmee de werkvoorraad inzichtelijk wordt gemaakt;
- de voortgang waarmee bodemsaneringen worden uitgevoerd;
- het aandeel van saneringen die door 'de markt' worden gefinancierd;
- de inzet van het juridisch instrumentarium.

De verzamelde gegevens worden elk jaar in mei aan het Ministerie van VROM en aan het RIVM geleverd. Het RIVM maakt een totaalrapportage op basis van alle gegevens van de bevoegde gezagen Wbb. Het Ministerie van VROM beoordeelt de individuele voortgangsrapportages van de provincie en de gemeenten. Met de komst van het Convenant in 2009 en de decentralisatie-uitkering per 1 januari 2010 hoeft de provincie geen aparte verantwoording meer af te leggen aan het Rijk over de ontvangen middelen. Het verschaffen van voortgangsinformatie aan het Rijk komt in de plaats van het afleggen van financiële verantwoording over het Wbb-budget.

In de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond wordt aangegeven dat de voortgang van de doelstellingen jaarlijks zal worden gemonitord. Deze jaarlijkse monitoring krijgt een herkenbare plaats in de planning & control-cyclus van de provincie.

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*

In het Bodembeleidsplan 2002-2005 is aangegeven dat het bodembeleid en de uitvoering daarvan jaarlijks wordt geëvalueerd, zowel binnen de provincie als met andere betrokkenen (onder andere gemeenten en waterschappen). Hierbij is aandacht voor:

- knelpunten bij geformuleerd beleid;
- realiseren kwaliteitsdoelstellingen;
- nieuwe aandachtspunten;
- voortgang bodemsaneringsoperatie;
- invulling regierol provincie.

In de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond is aangegeven dat het beleid in 2014-2015 wordt geëvalueerd in de vorm van een midterm review.

## 2.4.2 Gebruik monitoring- en evaluatiegegevens

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

### **Bevindingen Rekenkamer**

In het Bodembeleidsplan is aangegeven dat het bodembeleid en de uitvoering daarvan jaarlijks met de bevoegd gezag gemeenten zou worden geëvalueerd. Deze jaarlijkse evaluaties hebben niet systematisch plaatsgevonden, maar er is in 2005 wel een start gemaakt met een actualisatieslag van het beleid. Bij het opstellen van de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond is teruggekeken op de ervaringen met het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009, maar ook deze evaluatie is niet expliciet door de provincie op papier gezet. De geleerde lessen uit beide evaluaties hebben in 2009 wel expliciet een plaats gekregen in de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond en het Uitvoerings- en toetsingskader Bodem 2010.

### **Toelichting**

Hoewel in het Bodembeleidsplan 2002-2005 is aangegeven dat het bodembeleid en de uitvoering daarvan jaarlijks zou worden geëvalueerd, heeft dit in de praktijk niet gestructureerd plaatsgevonden. In 2005 is wel een start gemaakt met het actualiseren van het Bodembeleidsplan samen met de rechtstreekse gemeenten. De aanpassingen die hieruit naar voren gekomen zijn, hebben onder andere betrekking op de wettelijke grondslag voor functiegericht saneren, het herschrijven van het bevelsbeleid waarbij ook artikel 55b van de Wet bodembescherming is meegenomen en de herziening van regels omtrent nieuwe verontreinigingen. Omdat de landelijke ontwikkelingen elkaar snel opvolgden, is ervoor gekozen de actualisatie van het beleid niet bestuurlijk te laten vastleggen. Vanaf 2008 speelde intern het vastleggen van de Omgevingsvisie en daar is prioriteit aan gegeven. Door de provincie is aangegeven dat het ontbreken van een actualisatie van het beleid niet als bezwaarlijk is ervaren, omdat de voortschrijdende wetgeving al was overgenomen door de landelijke wet- en regelgeving.

Bij het opstellen van de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond is teruggekeken op het Meerjarenprogramma 2005-2009: wat hebben we in de periode 2005-2009 gerealiseerd en welke prioriteiten gaan we nu stellen? Deze evaluatie is echter niet expliciet op papier gezet. Tijdens de interviews is aangegeven dat de evaluatie met name betrekking had op het nagaan van de wijzigingen in wet- en regelgeving en de onderdelen waarvoor nog nader beleid zou moeten worden ontwikkeld (zoals het beleid voor niet-genormeerde stoffen dat een plek heeft gekregen in de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond). Andere geleerde lessen zijn volgens de geïnterviewden dat de tekst in het Bodembeleidsplan niet eenduidig was geformuleerd voor alle betrokkenen wat de toepassing in de praktijk lastig maakte. Daarnaast was in het Bodembeleidsplan geen handelswijze bij nieuwe verontreinigingen opgenomen en dit werd als een



gemis ervaren. In het nieuwe Uitvoerings- en toetsingskader van 2010 is hier invulling aan gegeven.

De provincie heeft de inzet van beleidsinstrumenten in de nieuwe beleidsperiode gebaseerd op ervaringen uit het verleden. Zo heeft het loslaten van de wettelijke verdeelsleutel voor waterbodems en het daarvoor beschikbaar stellen van autonome middelen geleid tot aanzienlijke cofinanciering bij andere partijen. Ook is het convenant een nuttig instrument gebleken, waardoor de provincie dit instrument ook in de nieuwe beleidsperiode 2010-2014 wil inzetten.

### 2.4.3 Inzicht in voortgang en effecten

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

#### **Bevindingen Rekenkamer**

De provincie heeft inzicht in de voortgang van het bodemsaneringsbeleid ten aanzien van de landelijke doelstelling van 2010 (het in beeld brengen van de humane spoedlocaties). Deze doelstelling gaat de provincie op tijd realiseren. Ook zal de provincie eind 2010 inzicht hebben in de overige spoedlocaties (ecologie en verspreiding). In de Overijsselse programmabegrotingen en jaarverslagen zijn indicatoren benoemd waarmee de voortgang van de landelijke doelstellingen van 2015 en 2030 kwantitatief in beeld wordt gebracht. Aan de hand van deze gegevens was het in de periode 2005-2008 echter moeilijk om te bepalen of de provincie op koers lag.

Sinds de begroting van 2009 is de voortgang van de spoedeisende werkvoorraad (2015-doelstelling) procentueel in beeld gebracht met een indicator. Vanaf de begroting van 2011 is aan deze indicator ook het cumulatieve aantal afgeronde/afgevallen spoedlocaties toegevoegd, waardoor 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.

### ***Vervolg Bevindingen Rekenkamer***

De provincie heeft daarnaast inzicht in de voortgang van de prestatieafspraken met het Rijk over de periode 2005-2009. Uit de cijfers die bij de SISA verantwoording in 2009 zijn opgeleverd, blijkt dat de provincie de afspraken op een aantal onderdelen ruimschoots heeft weten te realiseren (aantal saneringen en onderzoeken). Een aantal andere prestaties zijn echter nog niet gerealiseerd (m<sup>3</sup> gesaneerde grond en verontreinigd grondwater). De verklaring hiervoor is dat een aantal grote saneringen op gasfabriekslocaties, asbestlocaties en waterbodemsaneringen eind 2009 nog niet afgerond was. Deze saneringen mochten van rijkswege nog niet worden meegerekend vanwege het ontbreken van een evaluatierapport. De gegevens over de prestatieafspraken dragen bij aan het realiseren van de landelijke doelstellingen, want de werkvoorraad wordt hiermee aangepakt. Maar hoe hoog die bijdrage precies is, is niet inzichtelijk.

### ***Toelichting***

De provincie rapporteert jaarlijks aan het Ministerie van VROM over de voortgang van de afgesproken prestaties in het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009. Daarnaast rapporteert de provincie aan Provinciale Staten over de voortgang van de bodemsaneringsoperatie door middel van indicatoren in de begroting en rekening.

### ***Voortgang in de met VROM afgesproken prestaties***

Met de brief van het Ministerie van VROM van 11 mei 2005 is het budget vanuit de Wet bodembescherming voor de periode 2005-2009 vastgesteld. Dit budget is gebaseerd op het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009 van de provincie Overijssel en de daarin opgenomen prestaties. De prestaties vormen de basis voor de prestatieverantwoording richting VROM. Daarbij gaat het - naast de activiteiten bij de thema's - met name om de toetsbare prestaties zijnde de in het Meerjarenprogramma opgenomen aantallen bodemsaneringsprestatie-eenheden gebaseerd op onderzoeken en saneringen. Deze prestaties geven niet aan in hoeverre hiermee wordt bijgedragen aan de doelstellingen van 2010, 2015 en 2030. De prestatieverantwoording richting het Rijk is vooral een financiële verantwoording.

In tabel 2.2 op de volgende bladzijde is aangegeven welke prestaties door de provincie Overijssel geleverd moeten worden. Deze zijn afgezet tegen de in de jaren 2005-2009 geleverde prestaties zoals opgenomen in de SISA bijlage in de jaarrekening van 2009 en gecontroleerd door de accountant.

tabel 2.2 Overzicht voortgangsinformatie op basis van het Wbb-budget in de periode 2005-2009

Prestatie zoals vastgelegd in brief Ministerie VROM 11 mei 2005		Geleverde prestaties (SISA verantwoording 2009)
Geplande prestaties 2005-2009	Totaal	Totaal
Aantal saneringen	171	252
Aantal onderzoeken	345	688
Aantal m2 gesaneerd oppervlak	513.050	594.819
Aantal m3 gesaneerde grond	609.180	414.220
Aantal m3 gesaneerd verontreinigd grondwater	2.323.007	157.721
Bodemsaneringsprestatie-eenheden	3.269.793	1.900.567

Uit de tabel blijkt dat de provincie de afgesproken aantallen voor drie van de zes prestaties ruim heeft weten te realiseren in de periode 2005-2009. Zo heeft de provincie bijna 50% meer saneringen uitgevoerd en twee keer zoveel onderzoeken als afgesproken. Voor de sanering van verontreinigd grondwater blijft de provincie echter ver achter op de afspraken. In het voortgangsverslag van 2008 is het achterblijven van de prestaties aan het Ministerie van VROM aangegeven. Hierin staat vermeld dat de in oktober 2004 ingeschatte prestaties ambitieus zijn en niet in de programmaperiode 2005-2009 gerealiseerd zullen worden. Daarbij geeft de provincie aan dat met gemeenten en waterschappen convenanten zijn afgesloten voor de aanpak van grote saneringen waarbij zij afhankelijk is van het tempo waarmee deze partijen de saneringen aanpakken. Anderzijds wordt opgemerkt dat het voorziene aantal te realiseren prestaties niet gerealiseerd gaat worden door de bepaling dat prestaties pas mogen worden meegeteld nadat het evaluatierapport van een sanering is goedgekeurd. Van een aantal grote saneringen zal in 2009 het evaluatierapport nog niet vastgesteld kunnen worden waardoor de op de projecten betrekking hebbende prestaties niet mogen worden meegenomen in de eindrapportage. Dit is het geval voor een aantal grote saneringen op gasfabriekslocaties, asbestlocaties en grondwatersaneringen. Vooral de grondwatersaneringen zijn langlopende trajecten, waardoor de evaluatierapporten nog even op zich laten wachten. Pas als deze beschikbaar zijn, mogen deze prestaties worden meegenomen in de tellingen.

Uit de gerealiseerde prestaties is niet af te leiden in hoeverre deze bijdragen aan de landelijke doelstellingen. De cijfers geven alleen aan of de provincie de gemaakte afspraken in de periode 2005-2009 heeft kunnen realiseren. Meer inzicht over de realisatie van de landelijke doelstellingen, en daarmee de effecten van het bodemsaneringsbeleid in Overijssel, is te halen uit de indicatoren in de begroting en rekening.

#### *Voortgangsinformatie uit de begroting en rekening*

In het onderstaande kader staan de indicatoren die in de begroting en rekening zijn opgenomen. Het tweede subdoel is gericht op het realiseren van de 2030-doelstelling. De voortgang hierin wordt gemeten door middel van het aantal gesaneerde locaties. Het totale aantal te saneren locaties ontbreekt echter, waardoor de voortgang van de doelstelling niet duidelijk

wordt. Vanaf de begroting 2008 is ook de 2015-doelstelling in de indicatoren opgenomen en vanaf de begroting van 2009 is hierin de procentuele voortgang van de landelijke doelstelling aangegeven. Deze indicator laat wel zien of de provincie op koers ligt door op te tellen naar 100%.

**Subdoelen en indicatoren in de begroting en rekening**

*Subdoel:* Het wegnemen van asbestverontreinigingen in de wegen voor een veilige en gezonde leefomgeving.

*Indicator:* Aantal gesaneerde asbestwegen (aantal, startsituatie in 2004: 900 wegen verdacht)

*Subdoel:* Beheersen en saneren van alle ernstige (water) bodemverontreinigingen voor 2030.

*Indicator:* Voortgang saneringen: aantal gesaneerde verontreinigde locaties (aantal).

*Indicator:* Aanpak van de werkvoorraad bodemsanering tot 2030 (aantal locaties die zijn afgevallen, startwaarde 2004: 6000 verdachte locaties).

Deze laatste indicator is vanaf 2008 gewijzigd in:

*Indicator:* Aanpak van de spoedeisende werkvoorraad bodemsanering tot 2015 (percentage afgevallen/afgeronde locaties per jaar).

**Aanpak asbestverontreiniging**

In tabel 2.3 staat de voortgang die uit de begrotingen en rekeningen te halen is ten aanzien van de eerste subdoelstelling: het wegnemen van de asbestverontreinigingen in de wegen en op woonlocaties.

tabel 2.3 Voortgangsinformatie aanpak asbestverontreiniging

<b>Subdoel: Het wegnemen van asbestverontreinigingen in de wegen en op woonlocaties voor een veilige en gezonde omgeving.</b>													
<b>Indicator (2006 t/m 2010): Aantal gesaneerde asbestwegen (startsituatie 2005: 900 wegen verdacht, 600 te saneren; in 2008: 500 te saneren; in 2009: 300 te saneren)</b>													
2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
Begr	Rek	Begr	Rek	Begr	Rek	Begr	Rek	Begr	Rek	Begr	Rek	Begr	Rek
-	0	150	0	150	0	235/ 100*	130	170	130	60	-	-	-

\* In de begroting 2008 was het aantal van 235 begroot. Dit getal was gebaseerd op het totaal van de door de provincies Gelderland en Overijssel gezamenlijk te saneren wegen. Bij de uitvoering van de Saneringsregeling asbestwegen tweede fase hebben beide provincies in overleg met VROM besloten een scheiding te maken in uitvoering en budget. In Overijssel betreft het dan 300 wegen waarvan verwacht werd er in 2008 100 te saneren.

De startsituatie van het aantal te saneren wegen is drie keer naar beneden bijgesteld in de periode 2005-2009. Dit komt omdat de regeling voor de aanpak van asbestwegen samen met de provincie Gelderland wordt uitgevoerd. In eerste instantie werd de situatie voor zowel Overijssel als Gelderland weergegeven en bijgesteld, maar gedurende het traject is besloten alleen de wegen voor Overijssel weer te geven. Deze wijzigingen in de startsituatie maken het wel lastig om te zien of de provincie op koers ligt met deze doelstelling.

In het jaarverslag 2007 wordt over deze doelstelling wel vermeld dat eind 2007 is gestart met (de voorbereiding van) de uitvoering van de Saneringsregeling asbestwegen tweede fase. Uitvoering van de werkzaamheden heeft vanwege juridische procedures een vertraging van bijna twee jaar opgelopen. In 2009 is vervolgens vertraging opgelopen door de lange vorstperiode waardoor de sanering drie maanden heeft stilgelegen. De verwachting van de provincie is, zo staat in het jaarverslag 2009, dat de regeling in april 2010 wordt afgerond. Er zijn dan in totaal 320 wegen gesaneerd.

#### *Voortgang aanpak spoedlocaties en werkvoorraad*

In het Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond 2010-2015 (van januari 2010) staat vermeld dat de werkvoorraad bodemsanering van Overijssel uit circa 4.400 locaties bestaat. Uit de landelijke beoordelingssystematiek (PRISMA-project) zijn voor de provincie Overijssel uit de werkvoorraad ongeveer 600 locaties als potentieel spoedeisend geïdentificeerd (zowel humane risico's als ecologische en verspreidingsrisico's). Dit getal is inmiddels teruggebracht tot 200 spoedlocaties, zo is uit de indicator in de begroting 2011 af te leiden. Door de resultaten van uitgevoerde historische onderzoeken op potentiële spoedlocaties (in 2008 en 2009) en door een verdere voortgang in de uitvoering van onderzoek en saneringen waaronder ook de toepassing van het versnellingsprotocol van het Rijk zijn er ongeveer 400 potentiële spoedlocaties afgevallen en/of afgerond.

In het Uitvoerings- en toetsingskader Bodem 2010 staat daarnaast vermeld dat het bodeminformatiesysteem Globis van de provincie Overijssel nog ca. 6.500 locaties bevat die tot de zogenaamde grijze werkvoorraad behoren. Dit zijn locaties waarvan onvoldoende informatie beschikbaar is om een oordeel te kunnen geven over of de locaties bij de werkvoorraad thuishoren of uit de werkvoorraad kunnen worden verwijderd. In het laatste geval is er geen sprake van een ernstige en/of spoedeisende bodemverontreiniging.

Uit de interviews blijkt dat binnen de provincie een projectteam is ingericht voor de aanpak van de spoedlocaties. Dit team is bezig met het doorlopen van de dossiers om te bepalen of er sprake is van een spoedlocatie. Hiervoor wordt het versnellingsprotocol gebruikt om snel te kunnen bepalen of een locaties 'zeer waarschijnlijk spoed' of 'zeer waarschijnlijk geen spoed' is. De provincie heeft in 2009 een eigen tool ontwikkeld, die ook als landelijk voorbeeld wordt gebruikt voor andere provincies om hun spoedeisende werkvoorraad te kunnen inventariseren. Daarnaast heeft de provincie een dashboard ontwikkeld waarmee dagelijks actuele informatie uit Globis kan worden verkregen over de spoedlocaties (en de werkvoorraad). Gezien de huidige voortgang van het project geven de geïnterviewden aan dat de

2010-doelstelling en een van de 2015-doelstellingen (overzicht spoedlocaties met risico's voor ecologie en verspreiding) gehaald zal worden: eind 2010 heeft de provincie alle spoedlocaties in beeld, en daarmee ook de humane spoedlocaties.

Het subdoel 'beheersen en saneren van alle ernstige bodemverontreinigingen' in de begroting en rekening geeft slechts gedeeltelijk inzicht in hoe het ervoor staat met de aanpak van de (spoedeisende) werkvoorraad. De eerste indicator is gericht op de 2030-doelstelling en de tweede gewijzigde indicator geeft informatie over de 2015-doelstelling. In tabel 2.4 hieronder is de voortgangsinformatie weergegeven.

tabel 2.4 Voortgangsinformatie over de 2015- en 2030-doelstelling

<b>Subdoel: Beheersen en saneren van alle ernstige (water)bodemverontreinigingen voor 2030.</b>													
<b>Indicator (2006 t/m 2011): Voortgang saneringen: aantal gesaneerde verontreinigde locaties.</b>													
2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
Begr	Rek	Begr	Rek	Begr	Rek	Begr	Rek	Begr	Rek	Begr	Rek	Begr	Rek
-	0	20	45	20	22	20/ 22*	25	20	46	25	-	25	-
<b>Indicator (2006-2007): Aanpak van de werkvoorraad bodemsanering tot 2030 (aantal locaties die zijn afgevallen - startwaarde 2004: 6000 verdachte locaties)</b>													
-	0	240	240	240	nvt	Indicator gewijzigd**							
<b>Indicator (2008-2011): Aanpak van de spoedeisende werkvoorraad bodemsanering tot 2015 (percentage afgevallen/afgeronde locaties - uitgangssituatie 2008: 600 locaties)</b>													
								17% 2008	50%	34% 2008		51% 2008	
								17% vanaf 2009		17% vanaf 2009		17% vanaf 2009	

\* Er zit een verschil in het aantal gesaneerde locaties dat begroot was voor 2008 in de Jaarrekening 2007 en Jaarrekening 2008.

\*\* Indicator gewijzigd in: aanpak van de spoedeisende werkvoorraad bodemsanering tot 2015 (percentage afgevallen/afgeronde locaties); begroot voor 2009 is 17%.

De eerste indicator geeft het aantal gesaneerde verontreinigde locaties aan. Tijdens de interviews is aangegeven dat de streefwaarde voor het aantal te saneren locaties per jaar (20 locaties in de periode 2006-2008 en 25 locaties vanaf 2010) gebaseerd is op ervaringscijfers. Uit de indicator kan echter niet worden afgeleid of de provincie met dit aantal van 20 op koers ligt voor het behalen van de landelijke 2030-doelstelling. Aangezien in het Uitvoerings- en toetsingskader Bodem 2010 vermeld wordt dat de totale werkvoorraad uit circa 4.400 locaties bestaat, lijkt het aantal van 25 gesaneerde locaties per jaar een te laag tempo hoewel dit getal uiteraard

niet aangeeft hoeveel verdachte locaties er zijn onderzocht, beheerst of afgevallen van de werkvoorraad.

De tweede indicator is vanaf de begroting van 2009 gewijzigd in het percentage afgevallen/afgeronde locaties per jaar van de spoedeisende werkvoorraad. Deze indicator is - in tegenstelling tot de indicator voor de 2030-doelstelling - wel gerelateerd aan de totale landelijke opgave. In de periode 2005-2008 ontbrak echter voortgangsinformatie over de landelijke 2015-doelstelling. 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 begroting 2011 blijkt dat het aantal afgevallen/afgeronde locaties inmiddels op 400 ligt. Er blijven dus nog 200 spoedlocaties over. De komende vier jaar (2011-2015) zullen jaarlijks 50 locaties moeten worden aangepakt (saneren, beheersen of afvallen) om de doelstelling van 2015 te kunnen halen. Dit komt neer op 8% per jaar en dit percentage is ook voor de komende jaren begroot. Uit deze 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, waarin het aantal te saneren locaties, het beschikbare budget, de kosten en de duur op elkaar zijn afgestemd. Het geeft alleen aan wat de provincie nog móet doen om de doelstellingen te kunnen realiseren, namelijk 50 spoedlocaties per jaar. Of dit aantal ook haalbaar is met het geplande budget en de verwachte doorlooptijd is niet uit de indicator en de toelichting daarop af te leiden.

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

Hoe zijn Provinciale Staten in de periode 2005-2009 betrokken geweest bij bodemsanering in Overijssel? Hoe worden PS geïnformeerd over de bodemsaneringsopgave? En hoe hebben PS hun kaderstellende en controlerende rol ingevuld? Dit zijn de vragen die centraal staan in deze paragraaf.

### 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)*

#### **Bevindingen Rekenkamer**

Provinciale Staten hebben de beleidskaders voor bodemsanering expliciet vastgesteld. Zoals ook uit paragraaf 2.2.2 blijkt, zijn er slechts beperkt (politieke) provinciale keuzes gemaakt in het beleid. Een afweging van verschillende alternatieven en een uitwerking van de risico's van het beleid (zowel financieel maar ook maatschappelijk) ontbreekt in de beleidsstukken die door PS zijn vastgesteld. Ook is in de beleidskaders beperkt ingegaan op de wijze waarop de ambitieuze landelijke doelstellingen kunnen worden gerealiseerd door de provincie Overijssel (of niet).

**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 2010-2015 niet anders bij de nieuwe programmaperiode betrokken, dan in 2005-2009 het geval was. Ook niet nu middels Convenant alle middelen gedecentraliseerd zijn en beschikbaar worden gesteld via het provinciefonds. GS stellen de uitvoeringskaders 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, de provinciale beleidskaders en het aanwenden van provinciale middelen (zoals vanuit Investeren in Overijssel). Over de volgende onderwerpen hebben PS tot 2009 vanuit hun kaderstellende en controlerende rol nauwelijks vragen gesteld aan GS:

- duidelijkheid over de planning en realisatie van de landelijke doelen op lange termijn;
- duidelijkheid over de onderbouwing van de gekozen aanpak en mogelijke alternatieven en oplossingen voor knelpunten;
- duidelijkheid over de risico's die burgers lopen als doelen niet behaald worden en de wijze waarop daarover met burgers gecommuniceerd wordt;
- bijdrage van de uitvoeringsprogramma's aan de realisatie van de landelijke doelen.

#### **Toelichting**

Uit de gesprekken voor dit onderzoek blijkt dat bodemsanering in de provincie Overijssel voornamelijk gezien wordt als uitvoering van rijksbeleid. In de interviews wordt het als volgt aangegeven:  
*“bodemsanering is primair een uitvoeringstaak, dus Provinciale Staten*



*stellen de kaders en Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk*". PS hebben slechts beperkt beleidskeuzes gemaakt op het terrein van bodemsanering.

#### *Rol van PS in de periode 2002-2009*

Formeel zijn er in het kader van de Wet bodembescherming 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 Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle). 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 Wet bodembescherming 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 de Wet bodembescherming en de toelichting daarop wordt de rol van PS verder niet specifiek beschreven.
- PS kunnen ertoe besluiten binnen de landelijke en wettelijke uitvoeringskaders eigen prioriteiten te stellen en keuzes te maken. Als PS dat doen dan zullen zij ook moeten toezien op de opvolging en uitvoering daarvan. Wettelijk is hier voor wat betreft bodemsanering echter niets specifiek over vastgelegd.

PS hebben op een aantal punten wel een kaderstellende rol ingevuld:

- PS hebben de beleidskaders vastgesteld. Dit geldt zowel voor het Bodembeleidsplan 2002-2005 als de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond. De beperkte beleidskeuzes (zie paragraaf 2.2.2) die in deze documenten zijn opgenomen, zijn daarmee door PS gemaakt. Ook de prioriteiten voor bodemsanering die in het coalitieakkoord zijn door PS vastgesteld.
- Daarnaast stellen PS uiteraard jaarlijks de begroting vast, waarin de middelen voor bodemsanering en de toezicht en handhaving daarop worden toegewezen.
- Bodemsanering krijgt vooral aandacht van PS wanneer het gaat om de besteding van provinciale middelen en wanneer het gaat om specifieke saneringslocaties waar problemen in de uitvoering bestaan. PS hebben in de periode 2005-2010 ongeveer € 30 miljoen beschikbaar gesteld voor bodemsanering. Hieruit blijkt de betrokkenheid bij het thema.

Bodemsanering is geen regelmatig terugkerend onderwerp in Statenvergaderingen. Vaak komt bodemsanering alleen ter sprake als er een besluit moet worden genomen, als er nieuwe landelijke ontwikkelingen zijn of bij incidenten (wanneer er signalen uit de samenleving komen zoals bijvoorbeeld bij Linderveld). Bodemsanering staat ook niet op de strategische agenda van PS, hierdoor is er vanuit PS minder aandacht voor het thema. Provinciale Staten hebben de afgelopen jaren ook niet

bijgestuurd op basis van de voortgangsinformatie in de planning & control-documenten. Uit interviews met de provinciale organisatie en uit het groeps gesprek met PS komt naar voren dat bodemsanering vooral aandacht krijgt van PS wanneer het gaat om de besteding van provinciale middelen en wanneer het gaat om specifieke saneringslocaties waar problemen in de uitvoering bestaan (zoals de teerput Vasse en Olasfa, maar ook de asbestproblematiek).

De uitvoeringskaders zijn in de periode 2002-2009 allemaal door Gedeputeerde Staten vastgesteld en ter kennisname aan Provinciale Staten gestuurd. Aan het doorzetten van het Bodembeleidsplan 2002-2005 in de periode 2005-2009 heeft geen expliciet PS-besluit ten grondslag gelegen.

Provinciale Staten zijn daarnaast beperkt betrokken bij de toezicht en handhaving op bodemsanering. Dit is namelijk primair uitvoering waarvoor de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij Gedeputeerde Staten ligt, zo wordt aangegeven tijdens de interviews. PS hebben - evenals voor de uitvoeringskaders geldt - wel de mogelijkheid vragen te stellen over de stukken die ter kennisname worden voorgelegd, maar dat is nog niet aan de orde geweest voor toezicht en handhaving.

#### *Rol van PS in de periode 2010-2015*

PS worden in de periode 2010-2015 niet anders bij de nieuwe programmaperiode betrokken, dan in de periode 2005-2009 het geval was. Ook niet nu middels Convenant alle middelen gedecentraliseerd zijn en beschikbaar worden gesteld via het provinciefonds. GS hebben het Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond vastgesteld 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 Wet bodembescherming 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. 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.
- 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 bevoegde gezag komt te liggen en het Rijk via beleidsinformatie over de voortgang wordt geïnformeerd’.
- 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’.

#### *Kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot de landelijke doelen*

Uit het bovenstaande komt naar voren dat PS op hoofdlijnen kaders hebben gesteld, door het vaststellen van de begroting, rekening, de provinciale beleidskaders en het beschikbaar stellen van provinciale middelen. Uit de autonome middelen die PS voor de aanpak van bodemsanering beschikbaar hebben gesteld blijkt wel de betrokkenheid bij het thema. Maar gezien de ambitieuze landelijke doelstellingen en het grote maatschappelijke belang hadden PS zich vanuit hun kaderstellende en controlerende rol op de hoogte kunnen stellen over de volgende onderwerpen met betrekking tot de landelijke doelen:

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

Tot 2009 zijn deze onderwerpen niet of nauwelijks aan de orde geweest, zo blijkt uit het gesprek met PS. Tijdens de behandeling van het ISV-3 kader in de Commissie Ruimte, water en duurzaamheid op 11 november 2009 zijn echter wel enkele vragen gesteld door PS over de planning met betrekking tot het vaststellen van de humane spoedlocaties. Deze vraag kwam naar voren omdat de humane spoedlocaties als prioriteit zijn benoemd voor de prestatieafspraken met de niet-rechtstreekse gemeenten in het kader van ISV. Als antwoord op deze vraag hebben PS een memo van GS ontvangen waarin de stand van zaken rondom de aanpak van de spoedlocaties is meegedeeld. In deze memo is het volgende aangegeven:

- GS hebben toegezegd om begin 2011 de lijst van humane spoedlocaties inclusief de beschrijving van de te nemen of genomen maatregelen ter kennisname aan PS te zenden en PS gelijktijdig te informeren over de vervolgaanpak;
- De financiën zijn het belangrijkste knelpunt. Er zijn meer middelen nodig voor de aanpak van de spoedeisende werkvoorraad. Om deze reden is in het kader van Investeren in Overijssel voor de periode na 2011 een voorstel neergelegd voor extra middelen voor de aanpak van spoedlocaties (inclusief asbest en gasfabrieken). Daarnaast is aan PS aangegeven dat de provincie de verwachte behoefte aan extra financiële middelen ook tijdens de evaluatie van het bodemconvenant in het najaar van 2011 bij het Rijk aan de orde zal stellen;

Met betrekking tot de risico's voor burgers zijn vanuit PS in 2009 en 2010 wel diverse malen vragen gesteld over de sanering van asbest en asbestwegen. Zo is de kwestie van de spijtoptanten meermalen aan de orde

geweest (aanmeldingen voor de regeling Sanering asbestwegen (SANAS3) die na de sluitingstermijn zijn binnengekomen en niet kunnen worden gehonoreerd). Daarnaast zijn in december 2009 ook vragen gesteld over de voortgang van de sanering bij Olasfa. Een koppeling met de landelijke doelen is daarbij echter niet gemaakt. Tijdens een gesprek met de provincie wordt wel aangegeven dat de provincie ervan uitgaat dat de locaties waar de grootste risico's spelen al jaren in beeld zijn en dat PS hier ook van op de hoogte zijn. Voor de overige locaties zal eind 2010 uit de lijst met spoedlocaties blijken waar de grootste risico's nog liggen. PS worden begin 2011 door GS hierover geïnformeerd.

## 2.5.2 Informatievoorziening aan PS

*Norm: Provinciale Staten ontvangen relevante voortgangsinformatie*

### **Bevindingen Rekenkamer**

PS worden over het bodemsaneringsbeleid geïnformeerd via de planning & control-cyclus (perspectiefnota, begroting, najaarsnota en jaarverslag). Uit de beleidskaders en p&c-documenten is moeilijk af te leiden of de landelijke doelstellingen op tijd worden gerealiseerd (zie paragraaf 2.4.3). Alleen van de 2010-doelstelling (de lijst met humane spoedlocaties) is in de perspectiefnota 2011 aangegeven dat deze op tijd gereed is. De financiële kerngegevens voor bodemsanering zijn op hoofdlijnen terug te vinden in de begroting en rekening.

### **Toelichting**

Provinciale Staten worden via de reguliere planning & control-cyclus geïnformeerd over de bodemsaneringsoperatie. In de periode 2005-2007 maakte bodemsanering deel uit van het programma Milieu. Vanaf de jaarcyclus 2008 is bodemsanering onderdeel van het programma Natuur & duurzaamheid.

Er is een afzonderlijke subdoelstelling voor bodemsanering in de programma's opgenomen. In de toelichting staat kwalitatieve informatie over de voortgang van de bodemsaneringsoperatie op het niveau van de verschillende thema's, zoals de aanpak van asbest en waterbodems. De financiële kerngegevens voor het realiseren van de bodemsaneringsoperatie zijn in de begroting en rekening op hoofdlijnen terug te vinden in de paragraaf 'wat heeft het gekost?' en in het overzicht van baten en lasten. In de toelichting bij de voorziening bodemsanering in de jaarrekening is relevante informatie terug te vinden over het verkregen rijksbudget voor de aanpak van bodemsanering in Overijssel (zie ook paragraaf 2.3.4).

De indicatoren aan de hand waarvan PS worden geïnformeerd over de voortgang van het bodemsaneringsbeleid staan in paragraaf 2.4.3. Hieruit blijkt dat uit de indicatoren moeilijk is af te leiden of de provincie op koers ligt voor het realiseren van de landelijke doelstellingen. In de perspectiefnota van 2011 is wel duidelijk aangegeven dat eind 2010 de lijst met humane spoedlocaties gereed zal zijn.

Over de voortgang van de grotere bodemsaneringsprojecten, zoals Olsfa en de teerput Vasse, wordt op projectniveau gerapporteerd. De financiële gegevens hiervan zijn opgenomen in de Dynamische Investeringsagenda. Voor de stand van zaken over de asbestproblematiek heeft de provincie een asbestsignaleringskaart opgesteld. Het doel van de asbestsignaleringskaart is tweeledig: enerzijds wordt het asbestprobleem inzichtelijk gemaakt voor onder andere Provinciale Staten en anderzijds wordt de kaart gebruikt ter stimulering van gemeenten tot het uitvoeren van asbestsaneringen. In het kader van de Staat van Overijssel een geografisch overzicht van de spoedlocaties te vinden. Hieruit kunnen PS de stand van zaken met betrekking tot de werkvoorraad afleiden.

De voortgangsinformatie uit de jaarlijkse rapportages die richting het Ministerie van VROM moeten worden gestuurd, gaan niet langs Provinciale Staten. Deze informatie wordt intern verzameld en dient als basis voor de voortgangsinformatie in de begroting en rekening.

Provinciale Staten ontvangen jaarlijks het jaarplan en het jaarverslag over toezicht en handhaving van bodemsanering. Het jaarverslag is onderdeel van de jaarrekening (bijlage C).



## 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 Overijssel	Bestuurlijke reactie GS Gelderland
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>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>	<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>

Conclusies	Aanbevelingen	Bestuurlijke reactie GS Overijssel	Bestuurlijke reactie GS Gelderland
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.	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.	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.
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.	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 gebruiksbeperkingen en monitoringsverplichtingen in overeenstemming met de vastgestelde toezichtessenties. Daarna wordt dit toezicht in regulier toezicht ingebed.	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.
3a. Er is inzicht in de voortgang van de prestaties 2005-2009.	Geen		

Conclusies	Aanbevelingen	Bestuurlijke reactie GS Overijssel	Bestuurlijke reactie GS Gelderland
<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>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>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>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>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>	<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>

## **Bijlage 2: Verklarende woordenlijst**

De definities in deze woordenlijst zijn deels overgenomen uit het Bodembeleidsplan 2002-2005, 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 BEleidsVERnieuwwing 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 de 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 spoedlocatie***

Een locatie waar sprake is van onaanvaardbare risico's voor de mens ten gevolge van bodemverontreiniging beoordeeld met het saneringscriterium van de Wet bodembescherming. De humane spoedlocaties uit de werkvoorraad dienen uiterlijk in 2010 te zijn geïdentificeerd en in 2015 te zijn gesaneerd of beheerst.

### ***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 het Bodembeleidsplan 2002-2005 en de Omgevingsvisie/Visie op de Ondergrond van 2009; 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
<b>1. Dragen de provinciale beleidskeuzes voldoende bij aan het realiseren van de landelijke doelstellingen?</b>	
Beleidskaders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de provincie beschikt over een duidelijk beleidskader</li> <li>▪ de landelijke doelstellingen zijn duidelijk en afrekenbaar opgenomen in het provinciale beleid</li> </ul>
Keuzes in het bodemsaneringsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ beleidskeuzes zijn op basis van volledige en juiste informatie met inzicht in de consequenties transparant gemaakt</li> <li>▪ de provincie geeft aan hoe de landelijke doelstellingen behaald gaan worden</li> </ul>
Afstemming met andere beleidsterreinen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de provincie draagt zorg voor een (met ander beleid) geïntegreerde uitwerking van het bodemsaneringsbeleid</li> </ul>
Afstemming met medeoverheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ afspraken over de rol van de provincie t.a.v. medeoverheden zijn vastgelegd</li> </ul>
<b>2. Hoe is van beleid naar uitvoering gekomen?</b>	
Uitvoeringskaders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de provincie hanteert een strategie gericht op het behalen van de landelijke doelstellingen</li> </ul>
Uitvoeringsstrategie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ op basis van het Wbb-programma heeft de provincie een uitvoeringsprogramma opgesteld</li> </ul>
Inzet instrumentarium	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de provincie heeft in beeld welke instrumenten binnen het bodemsaneringsbeleid worden ingezet</li> </ul>
Financiën	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de financiering van de bodemsaneringen is helder en transparant</li> </ul>
Aansluiting op marktdynamiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de provincie stemt de uitvoering van het bodemsaneringsbeleid expliciet af op de marktdynamiek</li> </ul>

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

### 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 eerste beeld verkregen van de wijze waarop de provincie de landelijke doelstellingen wil realiseren. Op basis hiervan is het normenkader verder uitgewerkt en aangescherpt. De lijst met de geraadpleegde documenten kunt u vinden in bijlage 4.

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

Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter verificatie van de feitelikheden 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 Overijssel

- Actualisatie Uitvoeringsprogramma bodemsanering 2005-2009
- Bijlage Investeringsprogramma's bij perspectiefnota 2011
- Bodemsanering en de provincie Overijssel, Bodembeleidsplan Overijssel 2002-2005, deel 2
- Coalitieakkoord 2007-2011, Overijssel! Vertrouwen, verbinden, versnellen
- Grond voor samenwerking, Bodembeleidsplan Overijssel 2002-2005, deel 1
- Jaarverslagen 2005-2009
- Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2005-2009
- Memo Beantwoording vragen commissie RWD d.d. 11 november 2009 omtrent aanpak spoedeisende werkvoorraad
- Milieubeleidsplan Overijssel 2000+
- Najaarsnota's 2005-2010
- Omgevingsvisie Overijssel (2009)
- Perspectiefnota's en -brieven 2005-2011
- Productbegrotingen 2005-2009
- Productrekeningen 2005-2008
- Programmabegrotingen 2005-2010
- Provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP), Uitvoeringsprogramma voor het landelijk gebied 2007-2013
- Regieplan Versnelde aanpak waterbodemsanering Overijssel 2007-2011
- Samenwerkingsovereenkomst sanering waterbodems Zwolle 2008-2011
- Statenvoorstel Intrekking van het Bodembeleidsplan (januari 2010)
- Statenvoorstel Investeren in Overijssel (mei 2009)
- Uitvoerings- en toetsingskader Bodem (2010)
- Uitvoeringskader Overijssel Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2010-2014
- Uitvoeringsprogramma bodemsanering 2005-2009
- Uitvoeringsprogramma voor de Ondergrond 2010 -2015
- Verslagen relevante PS- en commissievergaderingen
- Visie op de Ondergrond (2009)
- Voortgangsverslagen meerjarenprogramma 2005-2009

### 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](http://www.bodemloket.nl)  
[www.bodemplus.nl](http://www.bodemplus.nl)  
[www.compendiumvoordeleefomgeving.nl](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl)  
[www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)  
[www.omgevingsvisie.nl](http://www.omgevingsvisie.nl)  
[www.provincie.overijssel.nl](http://www.provincie.overijssel.nl)  
[www.senternovem.nl](http://www.senternovem.nl)  
[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

## Bijlage 5: Overzicht geïnterviewde personen

- Dhr. C.J.P. Bloemendaal  
*Teamleider Handhaving*
- Dhr. J.N.M. Blom  
*Lid van Provinciale Staten van Overijssel*
- Mw. C.L. Brunell  
*Beleidsmedewerker Bodem*
- Mw. J.E. Buijs-Valenteijn  
*Programmaleider Ondergrond*
- Dhr. F.I. Dommershuijzen  
*Teamleider Bodem*
- Dhr. L. Hendriks  
*Hoofd Eenheid Water en Bodem en Hoofd Eenheid Ruimte, wonen en bereikbaarheid*
- Mw. G.J.C. Hissink  
*Projectleider aanpak spoedlocaties*
- Dhr. C.G. Horstman  
*Medewerker bedrijfsvoering, Eenheid Water en Bodem*
- Dhr. T.W. Rietkerk  
*Gedeputeerde Ruimte, wonen en milieu*
- Dhr. H. Veltkamp  
*Lid van Provinciale Staten van Overijssel*