

Bodemsanering op basis van milieurendement

Wil de overheid de ambitieuze doelstelling om in de komende 25 jaar de bodemvervuiling op te lossen realiseren, dan is een benadering in termen van rendement en risicoreductie gewenst.

Herstel van de bodemkwaliteit in Nederland is sinds Lekkerkerk een van de doelstellingen van het milieubeleid. Hiertoe is in 1983 de Interimwet Bodemsanering (IBS) ingesteld. In tien jaar zou Nederland weer schoon zijn. Dit zou ongeveer één miljard gulden kosten. In 1988 verscheen het eindrapport van de door minister Nijpels ingestelde commissie Tienjarensenario met harde conclusies: de bodemverontreinigingsproblemen bleken veel groter dan was voorzien zodat de overheidsfinanciën daarmee geen pas konden houden. Met het budget van 350 miljoen gulden kan jaarlijks slechts ongeveer 1% van de verontreiniging worden gesaneerd. Maar door de nog steeds voortschrijdende verspreiding uit vervuilde locaties wordt het probleem ieder jaar 2% groter. Voor het milieu wordt de achterstand steeds groter. Dit leidt onder meer tot knelpunten in de stedelijke ontwikkeling.

In dit artikel wordt stilgestaan bij de beleidsinstrumenten die de afgelopen drie jaar zijn ontwikkeld om de knelpunten op te lossen. Vervolgens wordt in het verlengde hiervan een voorstel gepresenteerd dat bedoeld is om de investeringen in milieu op een efficiëntere wijze te laten plaatsvinden.

Huidige beleidsinstrumenten

Om de knelpunten in de bodemsanering op te lossen zijn in de afgelopen jaren drie hiervoor relevante beleidsinstrumenten ontwikkeld.

Ten eerste de urgentiebepaling: de prioriteit ligt daar waar de ernst en de risico's het hoogst zijn. De gedachte is dat bij de besteding van het milieubudget een milieuhygiënische prioriteitsstelling op zijn plaats is. In dit urgentiebepalingssysteem worden bronrisico, verspreidingsrisico en contactrisico in een score uitgedrukt en opgeteld. Locaties waar deze score het hoogst is worden bo-

venaan de lijst geplaatst. Om te voorkomen dat knelpunten ontstaan vindt er veelvuldig politieke bijsturing van de prioriteiten plaats.

Ten tweede is er het z.g. terugsaneerbeleid gericht op een herstel van de bodemkwaliteit waarbij het huidige gebruik kan worden voortgezet. De eindkwaliteit van de bodem hoeft dus niet altijd multifunctioneel te zijn. Een bedrijfsterrein in de Rijnmond in de provincie Zuid-Holland blijft bij voorbeeld een 'grijs' gebied. Als echter bovendien een leefgebied moet worden gehandhaafd kan dit betekenen dat in het grijze gebied 'witte' plekken ontstaan. Dit kan gebeuren door te kiezen tussen ontgraven, isolatie of een combinatie van ontgraven en isoleren.

Ten derde wordt steeds vaker gebruik gemaakt van aanvullende financiering. Niet alleen de overheid is verantwoordelijk voor de aanpak. Een eerste verantwoordelijkheid ligt bij de veroorzaker. Het beginsel 'de vervuiler betaalt' is de laatste jaren dan ook omgebogen in 'de vervuiler saneert'. Ook de gebruikers van de bodem hebben een verantwoordelijkheid. In dit kader is een convenant gesloten met het bedrijfsleven. In dit convenant is afgesproken dat het bedrijfsleven vrijwillig maar niet vrijblijvend het initiatief en de financiering van de Bodemsanering op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen (BSB) oppakt. De overheid stuurt en controleert dit proces op afstand.

Toch bieden deze instrumenten geen afdoende oplossing. De totale omvang van de bodemverontreiniging wordt geschat op 35 à 50 miljard gulden. Wanneer we op de huidige weg doorgaan zal over 25 jaar de bodemverontreinigingsproblematiek niet zijn opgelost. Integendeel: een optel- en aftreksom leert dat de problemen per saldo door verspreiding zullen toenemen van f 50 miljard nu naar 75 miljard in 2017.

Milieurendement

De afdeling bodemsanering van de provincie Zuid-Holland heeft op dit vraagstuk ingespeeld. Het resultaat is een pleidooi voor een benadering waarbij het begrip 'milieurendement' centraal staat. Sleutelwoorden bij het begrip milieurendement zijn doeltreffendheid, doelmatigheid, flexibiliteit en kostenbeheersing. De milieurendementsbenadering is samen te vatten in vier stappen.

Doel: risicoredukatie

De eerste stap is het definiëren van het doel van de saneringsoperatie. Het beleid is tot nu toe gericht op het herstel van de multifunctionaliteit. Multifunctionaliteit is een zodanige bodemkwaliteit dat de bodem weer voor alle denkbare functies is te gebruiken. Vaak houdt dit een volledige ontgraving in. In uitzonderingsgevallen kan daarvan gemotiveerd worden afgeweken. (Dit komt overigens steeds vaker voor.) Bij de milieurendementsbenadering gaan we uit van een andere doelstelling. Als hoofddoelstelling kiezen we het begrip risicoredukatie, waarbij het erom gaat onaantvaardbaar hoge risico's voor de volksgezondheid en het milieu weg te nemen. Dit kan betekenen dat bepaalde restrisico's aanvaardbaar zijn. In het beleid is vastgelegd wat de maximaal toelaatbare restrisico's zijn. Er wordt een doelstellingsfunctie gemaakt waar de effecten van diverse maatregelen worden uitgedrukt in een risico-redukatiescore per vierkante meter. In plaats van een optelling van de verschillende deelscore's, geldt in het nieuwe systeem nu juist de mate waarin deze risico's door een sanering worden weggenomen.

Bepaling van het rendement

De tweede stap is deze score te delen door de kosten per vierkante meter. Zo ontstaat een verhoudingsgetal tussen risicoredukatie en kosten. Dit getal noemen we het milieurendement. Milieurendement drukt dus de verhouding uit tussen opbrengst en kosten van een saneringsvariant. Anders gezegd: het drukt de doelmatigheid van een maatregel uit. Te vaak wordt om op zichzelf begrijpelijke emotionele en ethische motieven gekozen voor onvoorstelbaar dure saneringen. Voor de restrisico's is dit soms helemaal niet nodig. Vaak staat de meerwaarde voor het milieu in geen verhouding tot de meerkosten. Het wegnemen van het laatste 'stukje' risico is vaak zo duur

dat met dat geld elders een veel groter rendement kan worden gehaald.

Afweging

Nu het rendement van een sanering op een locatie kan worden uitgedrukt, kunnen de rendementen van verschillende locaties worden vergeleken. Het ligt voor de hand de locatie met een hoog rendement eerst aan te pakken. Hiermee wordt de derde stap ingeleid. Wanneer meerdere belangen bij een sanering zijn gediend, zal er vanuit de andere belangen ook een bereidheid zijn mee te betalen. Hierdoor zijn er minder milieuguldens nodig. Bij aanvullende financiering door derden zal het rendement dus toenemen. Omdat locaties met een hoog milieurendement prioriteit boven die met een laag rendement hebben, geldt dat wie meebetaalt mag rekenen op versnelde uitvoering van de sanering. Voor de derde is het interessant mee te betalen. Hierdoor wordt de grond sneller voor gebruik geschikt en zal ze haar economische waarde terugkrijgen. Hiermee wordt bij de prioriteitenstelling niet alleen rekening gehouden met milieuaspecten maar ook met andere maatschappelijke belangen. Hetzelfde argument bepleit de bodemsanering uit te voeren als er in het kader van andere belangen toch al grondverzet en dergelijke moet plaatsvinden. Deze gedachte maakt de stap naar een bodemsaneringssubsidie klein. Wanneer een derde met een relatief geringe subsidie wordt gestimuleerd een sanering uit te voeren is het rendement hoog.

Aanpak voor de komende 25 jaar

Volgens de regering moet de bodemsaneringsoperatie over 25 jaar zijn afgerond. Hierbij wordt aangesloten bij de aanbevelingen van de commissie-Brundtland van de Verenigde Naties. De vierde stap bestaat er daarom uit om een aanpak voor de komende 25 jaar te formuleren. Er is te weinig geld om alles ineens aan te pakken. Locaties waarvan we weten dat de vervuiling zich snel verspreidt en die nog niet aangepakt kunnen worden moeten tijdelijk worden beveiligd. De kosten van deze investering staan vaak in geen verhouding tot de extra saneringskosten die door de verspreiding van vervuiling ontstaan. Het rendement van een tijdelijke beveiligingsmaatregel is zoiets als een interne rentevoet van een investering. Hoe hoger het rendement hoe sneller je iets moet

doen. Dan wordt het probleem in ieder geval niet groter. Zo kunnen we de kosten van de operatie beheersen.

Een poging tot integratie

In het hier beschreven idee heeft de bodemsaneringsoperatie een grotere kans van slagen. Er wordt doelmatiger omgegaan met de milieuguldens. Hoe past deze benadering nu in het reeds ontwikkelde beleid. De saneringsoperatie verloopt nu langs twee hoofdssporen. Allereerst de aanpak in het kader van de Interimwet bodemsanering volgens urgentie en in de tweede plaats de aanpak in het kader van de Bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen. Vanuit de benadering van milieurendement worden hier twee sporen aan toegevoegd, namelijk het idee om op samenlopende belangen in te spelen via publiek-privatesamenwerkingsverbanden en het idee de kosten te beheersen via 'tijdelijke beveiligingsmaatregelen'. Milieurendement vult het beleid dus aan. Zo ontstaan vier hoofdssporen.

Wanneer er direct en urgent gevaar voor de volksgezondheid bestaat, wordt de locatie aangepakt binnen het kader van de Interimwet bodemsanering. Met name zeer urgente gevallen zullen in dit kader moeten worden aangepakt. Bij direct gevaar immers spelen overwegingen van rendement geen rol. Dan moet er direct worden ingegrepen. De overheid zal de komende 25 jaar bij ongewijzigd beleid ongeveer f 10 miljard in de bodem investeren. Een deel van deze f 10 miljard zal op dit spoor moeten worden aangewend. Daarnaast vindt stimulering van vrijwillige saneringen door veroorzakers plaats. Dit is, naar het hierover gesloten convenant, het spoor van bodemsanering op ingebruik zijnde bedrijfsterreinen. De komende 25 jaar zal het bedrijfsleven naar schatting 15 à 20 miljard gulden in de eigen bodem investeren. De overheid zal deze operatie op afstand sturen. Het idee over milieurendement is een pleidooi voor samenwerking en samenloop, subsidie en publiek-privatesamenwerking. Weer functioneel gemaakte grond heeft naast een milieuwaarde ook een ruimtelijke waarde van tussen de f 20 en f 500 per vierkante meter. Alleen al in Zuid-Holland is er exclusief Den Haag en Rotterdam 2.000 hectare verontreinigde bodem! Een ruwe schatting laat zien dat via dit beleidsspoor in Nederland 8 à 12 miljard gulden

op basis van andere belangen in de bodem kan worden geïnvesteerd. Met de benadering van milieurendement zal met een relatief geringe investering kunnen worden voorkomen dat verdubbeling van het verontreinigingsprobleem in 25 jaar optreedt. De tijdelijke beveiligingsmaatregelen, tot slot, kunnen voorkomen dat over 25 jaar de saneringsoperatie onnodig duur zal worden.

Wanneer de bodemsaneringsoperatie op deze hoofdlijnen wordt gestuurd ontstaat het beeld van een eindige operatie. Met de huidige normen, prijzen en technieken is die operatie ook bij deze aanpak over 25 jaar misschien nog niet geheel afgerond. Maar mogelijk kunnen de kosten door verbeterde en goedkopere technieken nog verder teruglopen. Andere beleidsuitgangspunten voor wat betreft multifunctionaliteit en reiniging kunnen de totale kosten aanzienlijk verminderen.

Het beleid is te eenzijdig

Wat zijn nu de nieuwe elementen in de bovenstaande benadering. In de eerste plaats wordt erkend dat milieubeleid uit het isolement van een eenzijdige sectorale benadering moet komen. In plaats daarvan pleiten wij voor een economische benadering. Onze samenleving kent vele uiteenlopende belangen. Het milieu is een van die belangen. Terecht heeft het milieu de laatste jaren aan terrein gewonnen. Maar een te eenzijdige benadering leidt tot het missen van kansen en tot onrealistisch doelstellingen. Vaak wil een projectontwikkelaar best in de bodem investeren maar zijn de kosten toch nog te hoog. De overheid is niet bereid de locatie aan te pakken want deze is niet 'milieu-urgent'. Dat de

locatie over tien jaar toch wordt gesaneerd, en dan voor veel hogere kosten, wordt vergeten. De vraag is gerechtvaardigd of het nodig is een locatie waarvan de directe risico's laag zijn met inzet van veel milieugulden moet worden gesaneerd. Bij de milieurendementsbenadering is er flexibiliteit en speelt de doelmatigheidsvraag nadrukkelijk. Hierdoor treedt er een verbetering op in de allocatie van middelen. Anders gezegd: zonder die flexibiliteit is de allocatie per definitie niet optimaal. In de tweede plaats wordt een bedrijfsmatiger aanpak van de gehele operatie voorgestaan. Door goede beheersing kan over de duur van de operatie belangrijk aan kosten worden bespaard. Onlangs is in de Tweede Kamer gesproken over de locatie Griftpark in Utrecht. De sombere conclusie was dat sinds het bekend zijn van deze verontreiniging en de variantkeus al honderden miljoenen aan extra kosten door verspreiding zijn ontstaan. Wanneer er expliciete aandacht is voor tijdelijke beveiligingsmaatregelen is dit niet nodig. In de derde plaats wordt een pleidooi gehouden voor een rationele benadering van variantkeus waarbij meerwaarde voor het milieu wordt afgewogen tegen de meerkosten. De milieurendementssystematiek zal een breed draagvlak moeten hebben. Hierbij is inspraak van betrokkenen nodig. De binnen de afdeling bodemsanering van de provincie Zuid-Holland ontwikkelde systematiek is gebaseerd op een urgentiebeoordelingssysteem waarbij diverse actiegroepen, het Ministerie van VROM en andere belanghebbenden betrokken zijn geweest.

Het milieurendementssysteem zal ook actief moeten worden uitgedragen. Dit om te voorkomen dat door

gebrek aan uitwisseling van informatie 'prisoners dilemma's' ontstaan. Een prisoners dilemma is een situatie waarbij door gebrek aan communicatie twee partijen een minder optimale keus maken dan wanneer er wel communicatie zou zijn. Door openheid en duidelijkheid van beleid wordt voorkomen dat kansen worden gemist.

De ethische doelstellingen van de milieubeweging in Nederland vormen een waardevol gedachtengoed ("Nederland Schoon!"). Dit is het achterliggende motief om ook iets aan de ernstige situatie te doen. Maar tegelijk biedt ze te weinig houvast wanneer ze in de economische werkelijkheid moeten worden vertaald. Er is nu eenmaal een tekort aan milieugulden. Dan is een milieurendementsbenadering op zijn plaats. De milieurendementsbenadering moet wel genuanceerd worden gebruikt. We moeten voorzichtig zijn te veel 'hardheid' aan de rendements-systematiek toe te schrijven. Het begrip risico is nu eenmaal niet hard. Ook duikt, zoals zo vaak bij economische vraagstukken, het rechtvaardigheidsvraagstuk weer op. Wie immers meer betaalt zal op eerdere uitvoering mogen rekenen. Is dat rechtvaardig? Welke waarborgen worden gemaakt om willekeur bij een subsidie-instrument te voorkomen? Moeilijke vragen die we niet uit de weg moeten gaan. Economie is een noodzakelijke (geen voldoende) voorwaarde voor een doelmatig milieubeleid. Milieurendement is dan ook een rake uitdaging en zeker nog niet uitgekristalliseerd.

Maarten de Winter

De auteur was tot voor kort werkzaam bij de provincie Zuid-Holland.