



Ervaringen voor een effectieve en efficiënte aanpak van opkomende bodemverontreinigingen

Een synthese van de signalen die zijn gegeven tijdens het POP-UP project

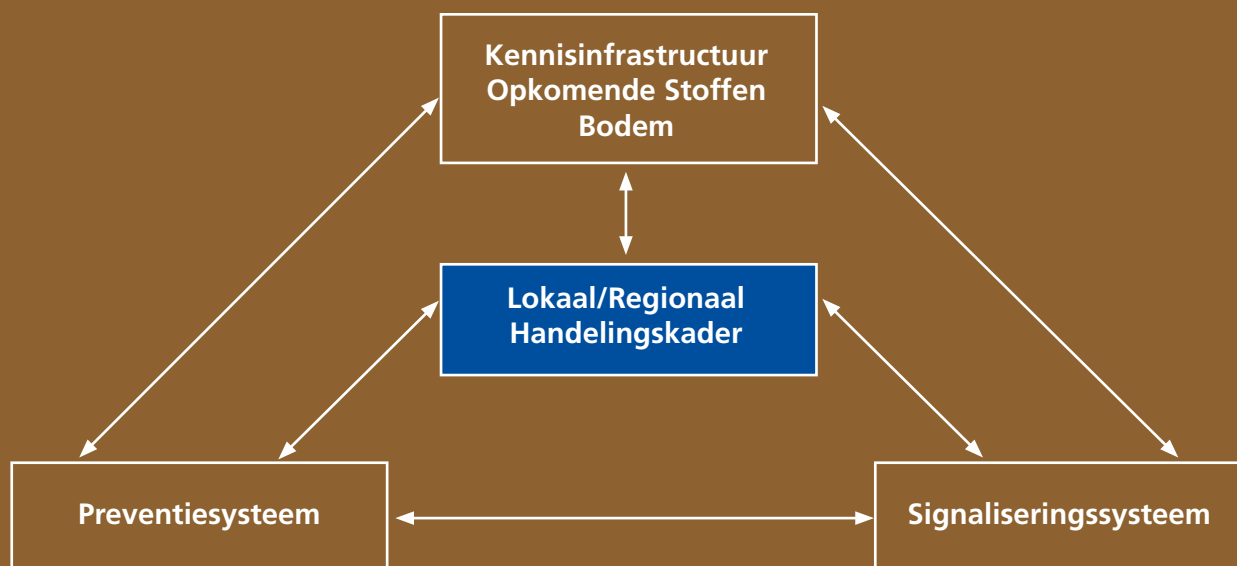
In opdracht van het kennisprogramma Bodem & Ondergrond is de afgelopen twee jaar gewerkt aan een werkbare benadering voor de aanpak van nieuwe stoffen of opkomende verontreinigingen in grond en grondwater. Hiermee worden milieuvreemde stoffen bedoeld waarvoor nog geen normen zijn afgeleid en waarvan nog onvoldoende bekend is in hoeverre deze stoffen een bedreiging zijn voor het bodemsysteem. In het POP-UP project hebben vertegenwoordigers uit de bodemketen veel ervaring opgedaan en kennis ontwikkeld met dit onderwerp. Hun ervaringen in het PFAS-dossier hebben de resultaten van het POP-UP project verrijkt. Voorliggende synthese vat deze ervaringen samen tot een boodschap die helpt om te komen tot een aanpak van opkomende bodemverontreinigingen.

Producten van POP-UP

In opdracht van het kennisprogramma bodem & Ondergrond, is in het POP-UP project onderzocht hoe we ons in Nederland voor moeten bereiden op opkomende stoffen en mogelijke nieuwe verontreinigingen in de bodem en de ondergrond en hoe we daar vervolgens mee om kunnen gaan.

Het project is uitgevoerd door een consortium van Arcadis, Bioclear Earth, TTE Consultants en Witteveen+Bos en met medewerking van het RIVM, KWR Water en WENR, zeven provincies, negen omgevingsdiensten/RUD's, drie private partijen, een waterschap en een drinkwaterbedrijf. Het project heeft de onderstaande eindproducten:

- Een handreiking 'hoe om te gaan met opkomende stoffen' gericht op regionale decentrale overheden.
- Een aanzet tot signalering- en preventiesysteem op strategisch/ landelijk niveau;
- Adviezen en verbeterpunten voor de wijze waarop preventie op landelijk niveau is geregeld;
- Een analyse van en aanbevelingen voor de kennisinfrastructuur in het bodemwerkveld.



Lessen voor een effectieve en efficiënte aanpak van opkomende verontreinigingen

Welvaart en vooruitgang gaan vaak hand in hand met het gebruik van nieuwe stoffen. Er worden steeds meer chemische stoffen toegepast in producten. Het is onvermijdelijk dat veel van deze stoffen inmiddels zijn doorgedrongen in de haarvaten van ons milieu. Dit heeft ingrijpende consequenties als deze stoffen schadelijk zijn voor gezondheid en natuur. En ze kunnen ook 'het zand in de motor zijn' voor hergebruik en de circulaire economie. We spreken van opkomende verontreinigingen in plaats van opkomende stoffen, als op voorhand het vermoeden bestaat dat deze stoffen schadelijk zijn.

Opkomende verontreinigingen hebben op elke schaal effect op bodem, water en lucht. De aanpak vereist een integrale benadering en inspanning van iedereen. In deze synthese focussen we op de keten van het bodemwerkveld.

Voorkomen dat verontreinigende stoffen in het milieu terecht komen is de grootste 'quick win'. Dit spreekt voor zich. Preventie en de signalering van de milieuschadelijkheid van stoffen kan én moet beter. Het is noodzakelijk om in internationaal verband hier betere afspraken over te maken. De herziening van het REACH instrumentarium biedt hier kansen toe.

De komende decennia zijn opkomende verontreinigingen ook in Nederland aan de orde. We hebben de afgelopen 30-40 jaar al heel veel goede dingen gedaan, zodat we kunnen omgaan met opkomende verontreinigingen in de bodem. Ook leren we op dit moment veel van het PFAS-dossier en zijn er verbeterpunten. In dit artikel verwoorden wij de belangrijkste verbeterpunten die zijn geïdentificeerd tijdens het project. Deze punten zijn onder te verdelen in een viertal thema's:

1. Een duidelijk kader stellende Rijksoverheid en duidelijke verantwoordelijkheden in de keten
2. Een deugdelijke borging van middelen en capaciteit op centrale én decentrale niveaus
3. Een toegankelijke en goed werkende kennisinfrastructuur
4. Eenduidig beleid met een functionele invulling van het standstill beleid en zorgplicht

Het is in onze ogen essentieel dat deze punten worden opgepakt om toekomstige stagnatie te beperken en problemen met nieuwe opkomende stoffen te voorkomen of in ieder geval te beperken.



1. Een duidelijk kader stellende Rijksoverheid en helderheid in verantwoordelijkheden

Het wordt meer en meer duidelijk dat opkomende verontreinigingen in veel gevallen geen lokaal probleem zijn. Dit vraagt om een gecoördineerde aanpak. Bovendien is vaak sprake van inhoudelijk complexe materie en een grote informatiebehoefte. Om juist en tijdig actie te ondernemen bij het signaleren van een nog niet genormeerde verontreiniging moeten decentrale overheden snel kunnen handelen. Dat kan alleen als er duidelijke kaders worden gesteld door het Rijk, zodat het wiel niet telkens (decentraal) opnieuw moet worden uitgevonden.

- Met de decentralisatie zijn veel taken van het Rijk naar provincies, waterschappen en gemeenten gegaan. Hierbij houdt het Rijk wel de overkoepelende verantwoordelijkheid, de systeemverantwoordelijkheid. Het is belangrijk dat wordt ingevuld wat deze verantwoordelijkheid wel en niet omvat. Daarnaast is het belangrijk dat de regionale uitvoering zoveel als mogelijk uniform wordt uitgevoerd. Het moet voor zowel decentrale overheden als voor het Rijk duidelijk(er) worden wie, wanneer en waarover de regie heeft op het moment dat een opkomende stof zich manifesteert. Zeker als een opkomende verontreiniging zich manifesteert als een landelijk probleem. Dan wordt gevraagd dat het Rijk haar verantwoordelijkheid neemt om regie te voeren.
- In de hele keten moeten verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid helder zijn. In essentie is dit vastgelegd voor de centrale en decentrale overheden, maar in de praktijk blijkt dit weerbarstiger. Bovendien zijn de rol en taken van de omgevingsdiensten vaak niet duidelijk en verschillen deze per gemeente of regio. In het project hebben de deelnemers aangegeven dat deze onduidelijkheid een optimaal en slagvaardig functioneren in de weg staat. De Omgevingswet biedt kansen om hieraan invulling te geven door afspraken te maken over de samenwerking en het integraal en gebiedsgericht werken. Houdt regie en organiseer het proces om kaders uit te werken. Centrale regie is noodzakelijk voor het eenduidig en tijdig vaststellen van risicogrenswaarden en een brede monitoring naar de aanwezigheid van aandachtstoffen. Deze taken kunnen niet decentraal worden weggelegd.

2. Middelen en capaciteit borgen op centrale én decentrale niveaus

Bij de bijeenkomsten van is herhaaldelijk gesignaleerd door gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten dat het ontbreekt aan kennis, menskracht en financiële middelen om effectief te acteren op opkomende verontreinigingen. Het inspelen op nieuwe stoffen is eenvoudigweg nooit geformuleerd als taak en zelden onderdeel van de begroting. Om toekomstige problemen voor te zijn ligt een meer preventieve werkwijze voor de hand, en is naar verwachting op de langere termijn voordeliger.

- Ontwikkeling van beleid en praktijkervaringen bij de aanpak van opkomende verontreinigingen zijn een maatschappelijke opgave, en kosten tijd en geld. Decentrale overheden kunnen hier alleen in investeren als daar financiële middelen voor beschikbaar zijn. Decentralisatie kan leiden tot een effectiever en beter omgevingsbeleid, maar dan moeten daartoe wel de randvoorwaarden worden geschapen: voldoende middelen, een goede kennisinfrastructuur en samenwerkingsstructuren. Hierbij is een landelijk systeem om signalen rondom opkomende verontreinigingen te herkennen en beoordelen essentieel. Zowel landelijk als decentraal moet geïnvesteerd worden in een robuust signaleringssysteem met kwaliteit en slagkracht. Alleen dan kan de potentie van decentralisatie en een integrale aanpak worden benut.
- Regel voldoende mandaat en middelen voor deze taken bij omgevingsdiensten. Ze hebben een rol en verantwoordelijkheid bij de aanpak van opkomende verontreinigingen. Hiervoor is ruimte en budget nodig zodat beleids- en kennisontwikkeling bij de signalering en aanpak van opkomende verontreinigingen ook daadwerkelijk plaatsvindt. Verantwoordelijkheid in de keten is niet mogelijk zonder een juist mandaat, voldoende mensen en voldoende middelen. De omgevingsdiensten zijn te afhankelijk van directe projecten of opdrachten van de gemeenten. De financiering van deze generieke taken moet onafhankelijk zijn van directe opdrachten vanuit de gemeenten.

3. Toegankelijke en goed werkende kennisinfrastructuur

De essentie van 'opkomende verontreinigingen' is dat het voorkomen in het milieu en het gedrag in de bodem niet of slechts beperkt bekend is. De eindgebruikers van POP-UP ervaren dat kennis in het werkveld onvoldoende wordt gedeeld, ondanks het hoge kennisniveau en de veelheid aan kennisbezitters.

Een voorwaarde voor een effectieve omgang met opkomende verontreinigingen is dat alle betrokken partijen op een voor hen bruikbare manier toegang hebben tot de actuele kennis en ervaring rond opkomende verontreinigingen. Zorg dat de juiste kennis op de juiste plek aanwezig is.

- Organiseer de kennisinfrastructuur. Er is meer coördinatie nodig om eenheid te smeden in kennisontwikkeling. De kennisinfrastructuur kan worden beschouwd als onderdeel van de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. Op landelijk niveau is met name strategische kennis en kennisontwikkeling belangrijk. Op lokaal niveau moet de kennisinfrastructuur zich richten op praktische vragen die mogelijk ook decentraal beantwoord kunnen worden. De toekomstige kennisinfrastructuur moet recht doen aan zowel de strategisch kennisvraag als het antwoord geven op de regionale en lokale uitdagingen.
- Blijf investeren in kennis. Kennis is van onschatbare waarde en gebrek aan kennis kost de maatschappij geld. Maar om kennis te ontwikkelen en toe te passen, is een duurzame (langdurige) kennisinfrastructuur nodig. Het borgen van kennis mag niet afhankelijk zijn van de 'waan van de dag'. Dit vraagt om continu om aandacht en middelen. Daarbij is de ontwikkeling van kennis de verantwoordelijkheid van de gehele keten: strategie en generieke aspecten (zoals risicogrenswaarden) bij het Rijk, praktische en lokale aspecten (zoals praktijkkaders) bij de (samenwerkende) decentrale overheden. Investeren moet op meerdere niveaus gebeuren.
- Herstel de 'gouden driehoek'. De kennis en kunde van het bedrijfsleven als intermediair tussen wetenschap, beleid en praktijk wordt onvoldoende benut. Omgaan met opkomende verontreinigingen betekent ook omgaan met een gekende onzekerheid en dus zoeken naar robuuste praktijkoplossingen. Samenwerking in de 'gouden driehoek' biedt kansen om wetenschappelijke kennis en praktijkervaringen in te zetten, ten dienste van het oplossen van vraagstukken. Hobbels als 'het aanbestedingsbeleid' kunnen beslecht worden, als de ambitie is om samen te werken aan de meest efficiënte en robuuste aanpak. Een goede kennisinfrastructuur gebaseerd op deze publiek-private samenwerking, helpt hierbij.



4. Eenduidig en functioneel beleid

Vanuit onze ervaring en projecten, constateren wij samen met veel van onze gesprekspartners (gemeenten, provincies, RWS/Bodem+ en omgevingsdiensten) dat de huidige invulling van het standstill-principe en de zorgplicht niet aansluit bij de problematiek rond diffuse en/of opkomende verontreinigingen. Hierdoor kan een opkomende stof in het kader van het hergebruiksbeleid een 'beleidsprobleem' worden met veel maatschappelijke kosten, terwijl er nog geen daadwerkelijk probleem is voor humane gezondheid of de ecologie. Voor een werkbare invulling van standstill en zorgplicht voor opkomende verontreinigingen constateren we de behoefte aan een meer genuanceerde invulling van dit onderdeel van het bodembeleid.

- Neem de tijd om de impact te beoordelen voordat een kader wordt uitgevaardigd en laat de bepalingsgrens los als hergebruikswaarde. Het huidige beleid is vooral gebaseerd op genormeerde stoffen, stoffen waarvan ook de achtergrondwaarden bekend zijn. Als een nieuwe, opkomende verontreiniging in het milieu wordt vastgesteld, zijn er in het begin geen risicogrenzen- of achtergrondwaarden beschikbaar, en wordt teruggegrepen op de bepalingsgrenzen (die in zulke gevallen vaak nog erg in ontwikkeling zijn). Veel opkomende verontreinigingen zijn vaak al diffuus verspreid, en het hanteren van de bepalingsgrens levert in dat geval direct stagnatie van grondverzet op.
- Omdat de stoffen al tientallen jaren in het milieu aanwezig kunnen zijn, loont het om tijd te nemen voor het verzamelen van meer kennis over risicogrenzen en achtergrondwaarden. Wat betreft het standstill principe valt de relatief beperkte tijd die nodig is voor kennisvergaring weg tegen de tijd die de opkomende verontreiniging doorgaans al in het milieu is. Door het in beeld brengen van eventuele blootstellingsroutes op bronlocaties is wel direct duidelijk of mogelijk sprake is van acute risico's, ook voordat exacte risicogrenswaarden bekend zijn. Met een aanpak gebaseerd op het onderscheid tussen bronlocaties en blootstellingsrisico's enerzijds en diffuse verontreinigingen en hergebruik anderzijds, wordt gerichte focus aangebracht op het creëren van oplossingen. Hierdoor wordt stagnatie van grondverzet voorkomen of in ieder geval beperkt.
- Kies het juiste schaalniveau en een integrale benadering. Een te kleinschalige of sectorale invulling van het beleid staat het circulair omgaan met onze bodem en grondstromen in de weg. Verontreinigingen verplaatsen zich tussen milieuc compartimenten en kunnen fluctueren in plaats en tijd. Het strikt handhaven van het standstill-principe op een te kleine schaal of binnen een sector kan sterk negatieve neveneffecten hebben (kosten, emissies, overlast, grondstoffen).

Tot slot

Het POP-UP project heeft geresulteerd in een aantal waardevolle documenten die goede vertrekpunten vormen voor het aangaan van de uitdaging met opkomende bodemverontreinigingen. Tezamen met verslagen van workshops en enquêtes hebben deze documenten input geleverd voor deze synthese.

Maar het POP-UP project heeft meer belangrijke lessen opgehaald, die niet te vervatten zijn in rapportages en handreikingen. Papier is geduldig, maar voor de echte veranderingen zullen wij (iedere bodem-professional) in beweging moeten komen. Een effectieve aanpak is alleen mogelijk als de randvoorwaarden zijn vervuld zodat eenieder ook echt weet welke rol en taak hij/zij heeft, en ook de middelen en (toegang tot) kennis heeft om deze taak uit te voeren. Het is duidelijk dat bij een nationaal probleem een nationaal toetsingskader nodig is. Echter, we benadrukken dat alleen preventie helpt tegen het opkomen van nieuwe verontreinigingen. Dit vereist meer aandacht en vereist een succesvolle en slagvaardige internationale samenwerking.

Het POP-UP consortium bestaat uit Arcadis, Bioclear Earth, TTE Consultants en Witteveen+Bos.

Contactpersonen

Arcadis	Hans Slenders	hans.slenders@arcadis.com	06 - 27 06 14 91
Bioclear Earth	Marloes Luitwieler	luitwieler@bioclearearth.nl	06 - 23 16 38 24
TTE Consultants	Arne Alphenaar	alphenaar@engineers.nl	06 - 27 00 73 31
Witteveen+Bos	Martijn van Houten	martijn.van.houten@witteveenbos.com	06 - 23 94 08 77