

Onderzoek Multiplier Bodemsanering

Eindrapport

MMG Advies bv
Den Haag
19 juli 2005

Colofon

Dit rapport is opgesteld in opdracht van het ministerie van VROM (afdeling Sturing bodemsaneringsoperatie) / Bodem+. Namens de opdrachtgever is de opdracht begeleid door de heren R. Cino (VROM) en drs. B. van 't Wel (Bodem+).

Het uitvoerend team van MMG Advies bestond uit:

- Drs. J.P. (Jean-Paul) de Poorter MPM, projectleider.
- Ir. P. (Paul) Kerkhoven MBA, onderzoekmethodiek, analyse en synthese.
- Mr. M.C.M. (Michaël) Daamen, organisatie bodemsanering in ISV- en Wbb-kader.
- Ir. S.J.H.W. Maas, ondersteuning inventarisaties en gegevensverwerking.

Inhoud

1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond onderzoek	1
1.2 Rollen, scope en werkwijze	2
1.3 Leeswijzer	3
2. Deskundigen over de multiplierresultaten in de periode 2000-2004 en hun verwachtingen voor 2005-2009	5
2.1 Inleiding	5
2.2 De multiplier in de periode 2000-2004	5
2.3 Verwachtingen over de multiplier in de periode 2005-2009	8
3. Deskundigen over de bepalende factoren voor een hoge multiplier	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Strategie – wat moet er gebeuren voor een hoge multiplier?	11
3.3 Tactiek – wat is er op instrumenteel niveau wel en niet nodig?	13
3.4 Tot slot – wat kan voor een trendbreuk in de multiplier zorgen?	19
4. Geïntegreerde analyse, conclusies en aanbevelingen	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Analyse en conclusies	21
4.3 Aanbevelingen	29
<hr/>	
Bijlage 1 – Deelnemers werksessies	35
Bijlage 2 – Rijksinstrumenten om bodemsanering te ‘vermarkten’	37

1. Inleiding

1.1 Achtergrond onderzoek

Het begrip 'Multiplier Bodemsanering' is geïntroduceerd in het kader van de Beleidsvernieuwing Bodemsanering (zie eindrapportage BEVER, september 2000) om vorm te geven aan de beoogde verschuiving van een systeem van vangnetfinanciering door de overheid naar een 'participatief stelsel'. In een participatief stelsel wordt bodemsanering zoveel mogelijk aangehaakt bij maatschappelijke dynamiek en wordt ervan uitgegaan dat de bij deze dynamiek belanghebbende partijen, zoals grondeigenaren, (toekomstige) grondgebruikers, projectontwikkelaars en terreinbeheerders, naar rato van hun belang (mede) bijdragen aan het oplossen van het bodemprobleem. Overigens zonder de veroorzakers geheel uit het oog te verliezen; ook zij worden geacht bij te dragen. Door de grotere betrokkenheid van derden ontstaat een grotere multiplier¹ dan voorheen bij vangnetfinanciering mogelijk was.

De beoogde multiplier is de uitkomst van een berekening, die onder andere in het Kabinetsstandpunt over de Beleidsvernieuwing Bodemsanering (2002) staat: voor de totale bodemsaneringoperatie is circa € 19 miljard nodig; nagestreefd wordt om met de op de rijksbegroting beschikbare € 4,5 miljard rijksmiddelen (circa 25% van de totale kosten) de totale werkvoorraad in 2030 te hebben gesaneerd dan wel beheerst. De overige 75% moet door anderen worden opgebracht. Dit leidt tot een streefmultiplier van vier (verhouding overheid : markt = 1 : 3), indien verdere kostenverlaging buiten beschouwing wordt gelaten, hetgeen in de praktijk vermoedelijk niet zo zal zijn. Recente verkenningen die in het kader van het Landsdekkend Beeld zijn gemaakt bevestigen de noodzaak om een multiplier van vier te realiseren².

De multiplier van vier geldt voor de gehele operatie, over de gehele periode. Dit betekent dat in bepaalde tijdvakken en/of bij bepaalde onderdelen van de operatie (forse) afwijkingen kunnen optreden. Ook is duidelijk dat het verschil in maatschappelijke dynamiek tussen de verschillende segmenten (stedelijk gebied, landelijk gebied en bedrijfsterreinen) kan/zal leiden tot verschillende multipliers.

In het Kabinetsstandpunt is er, gegeven het voorgaande, niet zonder meer vanuit gegaan dat een multiplier van vier haalbaar is. Aangegeven is dat het kabinet zich in 2004 een beeld zal kunnen vormen of met de beschikbare middelen een einddatum van de bodemsaneringoperatie rond 2023 (inmiddels 2030) haalbaar is, dan wel een langere periode benodigd is. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn het landsdekkend beeld, de ontwikkeling van de kosten en een beter inzicht in de bijdrage die daadwerkelijk vanuit de markt kan worden verwacht.

¹ De Multiplier Bodemsanering is gedefinieerd als het resultaat van de deling van de totale uitgaven voor bodemsanering door de overheidsbijdrage daaraan.

² Weliswaar is er een kostenverlaging voor wat betreft de sanering van landbodems ten opzichte van de berekeningen ten tijde van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) en BEVER, maar hiertegenover staat een kostenstijging in verband met asbest (nieuwe kostenpost) en waterbodems (duurder dan eerder voorzien).

Tenslotte is van belang om vast te stellen, dat de opgave om met 25% rijksmiddelen de totale bodemsaneringoperatie tot een goed einde te brengen, in tegenstelling tot wat wel eens het beeld is, *niet* eenzijdig bij de bevoegde overheden Wbb en ISV is gelegd. Het was en is nadrukkelijk ook een kabinetsverantwoordelijkheid om na te denken over en uitwerking te geven aan mogelijkheden om bijdragen voor bodemsanering uit de markt te genereren en/of de bevoegde overheden daarbij te ondersteunen.

1.2 Rollen, scope en werkwijze

MMG Advies voerde het onderhavige onderzoek uit en schreef dit rapport. De begeleiding van de opdracht was in handen van de heren B. van 't Wel van Bodem+ en R. Cino van het ministerie van VROM.

Tegen de achtergrond van paragraaf 1.1 kende het Onderzoek Multiplier Bodemsanering een brede scope. De leidende onderzoeksvragen waren de volgende:

1. Welke resultaten boekten de bevoegde overheden Wbb en ISV in de afgelopen periode (2000-2004) bij het 'vermarkten' van de bodemproblematiek, hoe verklaren deskundigen van provincies en gemeenten deze resultaten en welke resultaten verwachten zij om welke redenen in de toekomst te zullen realiseren?
2. Welke factoren – strategisch en tactisch – zijn volgens deskundigen van provincies en gemeenten met name van belang voor het realiseren van een hoge multiplier en hoe kunnen de bevoegde overheden en/of het Rijk hierop het beste sturen om de bijdrage van derden aan het oplossen van de bodemproblematiek te maximaliseren?
3. Hoe kunnen de antwoorden op de vragen 1 en 2 worden geanalyseerd en in breder perspectief worden geplaatst en welke aanbevelingen voor een hogere multiplier kunnen op basis van deze analyse worden gedaan?

Voor het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen zijn drie werksessies met medewerkers van bevoegde overheden Wbb en ISV en Bodem+ georganiseerd (zie bijlage 1). De werksessies zijn voorgestructureerd met behulp van een discussienotitie en een daaraan gekoppelde vragenlijst. De onderwerpen die in de notitie en de vragenlijst achtereenvolgens aan de orde kwamen zijn de volgende:

- Resultaten 2000-2004, verwachtingen 2005-2009 en te sturen factoren.
- Alternatieve strategieën
- De instrumenten van het Rijk om bodemsanering te 'vermarkten'.
- Prioriteiten voor 2005-2009.

Voor het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag is een 'ruimte-bodem model' ontwikkeld. Dit model maakt de verschillende mogelijkheden voor de bodemsector om aan te sluiten op sociaal-maatschappelijke, economische en fysieke ontwikkelingen, dan wel deze ontwikkelingen

te beïnvloeden, aanschouwelijk en hanteerbaar. Gekoppeld aan het model zijn aanbevelingen geformuleerd die kunnen leiden tot een hogere multiplier.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van de multiplierresultaten in de periode 2000-2004. Tevens is in hoofdstuk 2 een beschrijving opgenomen van de wijze waarop deskundigen van provincies en gemeenten tegen de multiplierresultaten aankijken, dan wel deze verklaren en wat hun verwachtingen zijn voor de periode 2005-2009.

Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de bepalende factoren voor een hoge multiplier, zoals die in de werksessies met deskundigen van provincies en gemeenten naar voren zijn gekomen. Hoofdstuk 3 bevat een onderscheid naar factoren op strategisch en tactisch niveau. Tot slot van het hoofdstuk is aangegeven welke factoren voor een trendbreuk in de hoogte van de multiplier zouden kunnen zorgen.

Hoofdstuk 4 bevat de geïntegreerde analyse en conclusies van de hoofdstukken 2 en 3. Uit de werksessies met deskundigen is de rode draad gehaald en deze is gepresenteerd aan de hand van een schematisch 'ruimte-bodem model'. Hoofdstuk 4 wordt afgesloten met aanbevelingen.

2. Deskundigen over de multiplierresultaten in de periode 2000-2004 en hun verwachtingen voor 2005-2009

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de eerste onderzoeksvraag centraal: welke resultaten boekten de bevoegde overheden Wbb en ISV in de afgelopen periode (2000-2004) bij het 'vermarkten' van de bodemproblematiek, hoe verklaren deskundigen van provincies en gemeenten deze resultaten en welke resultaten verwachten zij om welke redenen in de toekomst te zullen realiseren?

Paragraaf 2.2 gaat over de gerealiseerde multipliers in de periode 2000-2004 en over de verklaringen die deskundigen van provincies en gemeenten voor de (verschillen in de) cijfers geven. Paragraaf 2.3 gaat over de verwachtingen voor de periode 2005-2009.

2.2 De multiplier in de periode 2000-2004

De gemiddelde multiplier is het resultaat van de deling van de totale uitgaven voor bodemsanering door de Rijksbijdrage daaraan. In onder andere het Jaarverslag bodemsanering (monitoringsrapportage) wordt de gemiddelde landelijke multiplier van alle bevoegde gezagen Wbb/ISV gezamenlijk gepresenteerd. De gemiddelde landelijke multiplier over de periode 2000-2004 bedraagt circa 2. Dat wil zeggen dat er op landelijke schaal bovenop iedere Euro die vanuit de voor bodemsanering bestemde Rijksmiddelen is besteed, een Euro uit andere middelen is bijgedragen.

Dit onderzoek is uiteindelijk gericht op aanbevelingen om de bijdrage aan bodemsanering uit andere middelen te maximaliseren. Daarom kon voor dit onderzoek niet met een gemiddelde landelijke multiplier worden volstaan, maar is er onder andere gezocht naar verschillen in de door de respectievelijke bevoegde overheden gerealiseerde multiplier in de periode 2000-2004, teneinde aanknopingspunten te vinden voor factoren die een positieve invloed hebben op de multiplier. Kort en goed: wie realiseerde welke multiplier en hoe kunnen relatief hoge multipliers worden verklaard?

De gerealiseerde multipliers van de bevoegde overheden in de periode 2000-2004 zijn gebaseerd op de monitoringsgegevens die de bevoegde overheden ieder jaar aan het RIVM aanleveren. De cijfers zijn gebruikt zoals die, met goedkeuring van het IPO en de VNG, door het RIVM zijn aangeleverd voor de jaren 2000 tot en met 2004 afzonderlijk en voor de periode 2000 tot en met 2004 als geheel. Tabel 2.1 bevat een samenvattend overzicht dat aansluitend kort wordt toegelicht.

Met nadruk wordt opgemerkt dat de gepresenteerde cijfers met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd, vanwege de haken en ogen die nog aan de monitoring zitten. Zo hebben de bevoegde overheden doorgaans geen compleet beeld van de uitgaven van derden: voor het

berekenen van de multiplier worden deze uitgaven dan geschat, zoals ook in de formule hierboven staat aangegeven (SEB, wat staat voor saneringen eigen beheer), en deze schatting kan defensiever of offensiever zijn. Verder kunnen er vertekeningen in de multiplier optreden, doordat in het kasstelsel zogenoemde 'overlopende posten' niet kunnen worden verdisconteerd. Dit kan in uitzonderlijke gevallen en alleen kortstondig met de monitoringsystematiek zelfs leiden tot een negatieve multiplier, hetgeen in werkelijkheid natuurlijk niet het geval is (zie ook voetnoot 2).

Tabel 2.1: Behaalde multipliers in de periode 2000 tot en met 2004

Bevoegd gezag	Gemiddelde multiplier 2000-2004	Laagste en hoogste multiplier
Provincies	1,76	1,37 < --- > 2,42
Vier grote steden	1,86	1,51 < --- > 3,49
Overige rechtstreekse gemeenten (aantal: 24)	3,82	-9,66 ³ < --- > 8,08

De provincies realiseerden in de periode 2000 tot en met 2004 een gemiddelde multiplier van 1,76. Vijf van de twaalf provincies scoorden bovengemiddeld. De laagste multiplier bedraagt 1,37 en de hoogste 2,42. De gemiddelde multiplier van de provincies is in de aangegeven periode vooral bepaald door de Wbb-uitgaven en de (geschatte) SEB-uitgaven. De ISV-uitgaven zijn volgens de officiële cijfers slechts een relatief klein deel van de totale uitgaven van provincies. In de workshops zijn hier wel vraagtekens bij geplaatst. Aanbevolen wordt dit uit te zoeken.

De vier grote steden realiseerden in de periode 2000 tot en met 2004 een gemiddelde multiplier van 1,86. De laagste multiplier bedraagt 1,51 en de hoogste 3,49. De twee overige grote steden scoren rond het gemiddelde.

De overige rechtstreekse gemeenten realiseerden een gemiddelde multiplier van 3,82. Veertien van de 24 overige rechtstreekse gemeenten scoren bovengemiddeld en allemaal hoger dan vier. Tien gemeenten scoren beneden het gemiddelde.

Het onderscheid in de bovenstaande drie groepen is gemaakt om reliëf in de cijfers aan te brengen en te zien waar met name opvallende verschillen zitten. Aanvankelijk werden de vier

³ Eén gemeente toont een negatieve multiplier. Dit komt door de methode voor het berekenen van de uitgaven die wordt gehanteerd (uitgaven = kosten – vorderingen). In de praktijk wordt in plaats van vorderingen ook wel verplichtingen ingevuld. Hierdoor kan het voorkomen dat de uitgaven uiteindelijk negatief worden en er een negatieve multiplier ontstaat.

grote steden en de overige rechtstreekse gemeenten als één groep gezien. De splitsing is aangebracht toen bleek dat de vier grote steden gezamenlijk circa de helft van de totale ISV-bijdrage voor de rechtstreekse gemeenten in de aangegeven periode ontvingen en derhalve een relatief zwaar stempel drukken op de gemiddelde multiplier voor alle rechtstreekse gemeenten gezamenlijk (2,55).

Hoewel de cijfers zoals gezegd voorzichtig moeten worden benaderd en zich niet lenen voor absolute interpretaties, bieden de onderlinge verhoudingen tussen en binnen de aangegeven groepen wel stof tot nadenken. Twee vragen dringen zich op: waarom scoren de overige rechtstreekse gemeenten gemiddeld beter dan de vier grote steden en de provincies en waarom is met name in de groep overige rechtstreekse gemeenten de spreiding zo aanzienlijk?

In de georganiseerde werksessies met medewerkers van provincies en gemeenten is over deze vragen en de mogelijke antwoorden gediscussieerd, nadat was vastgesteld dat de deelnemers het hiervoor gepresenteerde beeld verhoudingsgewijs (h)erkennen.

De hogere multiplier van de overige rechtstreekse gemeenten ten opzichte van de vier grote steden en de provincies is aanvankelijk vooral verklaard uit de in het algemeen gunstiger startsituatie van de overige rechtstreekse gemeenten bij de introductie van het nieuwe Wbb/ISV-financieringsstelsel. Hoewel sommige van de overige rechtstreekse gemeenten bij de 'boedelscheiding Wbb/ISV' wel omvangrijke nazorglocaties en/of urgente statische gevallen overgedragen hebben gekregen van de provincie, bestond de algemene indruk dat de erfenisproblematiek de provincies en de vier grote steden in de periode 2000 tot en met 2004 meer parten heeft gespeeld dan de overige rechtstreekse gemeenten. De erfenisproblematiek bestaat onder andere uit doorlopende projecten uit de budgetfinancieringsperiode (in de regel 100% overheidsfinanciering) die doorliepen in de periode 2000 tot en met 2004 en uit projecten die vallen onder specifieke afsprakenkaders waar omwille van een hogere multiplier niet zomaar kan worden afgeweken. Voor de provincies is daarenboven geweest op de – vergeleken met het stedelijk gebied – lagere marktdynamiek in het landelijk gebied.

Nadere discussie in de werksessies leerde dat de hiervoor aangegeven redenen voor de hogere multiplier van de overige rechtstreekse gemeenten ten opzichte van de vier grote steden en de provincies het verschil echter niet helemaal kunnen verklaren. Omdat de startpositie van de overige rechtstreekse gemeenten bij de introductie van het nieuwe Wbb/ISV-financieringsstelsel ook beperkingen kende – door de provincie overgedragen nazorglocaties en urgente statische gevallen, kosten voor het landsdekkend beeld – kan het bijna niet anders of andere factoren spelen mede een rol. Als verklarende factor voor het verschil tussen gemeenten en provincies is tegen deze achtergrond geweest op verschillende belangen, een verschil in focus en op de mogelijkheden om marktdynamiek te benutten: gemeenten hebben in de regel een grondpositie en daardoor een groter eigen belang dan provincies om mede uit autonome middelen te financieren (braakliggende terreinen kosten geld); de lokale politiek is sterk resultaatgericht en ruimtelijke ontwikkelingen met relatief korte doorlooptijden staan in de stad welhaast vanzelf centraal (extra katalysator), daar waar de ruimtelijke ontwikkelingen op provinciale schaal veel

langere doorlooptijden kennen wat maakt dat RO minder als katalysator fungeert; gemeenten hebben relatief veel mogelijkheden voor deals met marktpartijen, terwijl de mogelijkheden voor provincies om deals te sluiten geringer zijn. Meer hierover in de volgende hoofdstukken.

De aanzienlijke spreiding binnen de groep van overige rechtstreekse gemeenten is vooral verklaard uit de relatief korte periode waarover de multiplier is bekeken in combinatie met het soort locaties dat in deze periode is aangepakt. Benadrukt is dat de streefmultiplier van vier geldt voor de hele termijn van in totaal 20/30 jaar en dat er tussen de verschillende vijftiaarsperioden per bevoegd gezag (grote) verschillen zullen voorkomen, afhankelijk van de locaties die in de betreffende periode worden aangepakt: vooral relatief eenvoudige en dynamische locaties versus met name relatief complexe en statische locaties. Dit kan volgens de deskundigen zelfs betekenen, dat de overheden die over de periode 2000 tot en met 2004 het beste scoren, in de toekomst mogelijk minder goed en zelfs slecht scoren en omgekeerd.

Volgens de onderzoekers geldt dat de aangegeven verklaringen de aanzienlijke spreiding binnen de groep van overige rechtstreekse gemeenten niet helemaal kunnen verklaren en dat er meer aan de hand is. Er zijn namelijk gemeenten die zich naar eigen zeggen in de afgelopen periode vooral hebben bekommerd om de statische locaties en die desondanks bovengemiddeld scoren. Eén aanvullende verklaring is gelegen in de startpositie: een gemeente met een zeer omvangrijke provinciale nazorgerfenis scoort relatief laag. Daarnaast zijn er op basis van de cijfers en de werksessies gerede aanwijzingen, dat bewuste strategische sturing op de multiplier en het instrumenteren van die sturing belangrijk zijn voor een hoge multiplier. Meer hierover in de volgende hoofdstukken.

2.3 Verwachtingen over de multiplier in de periode 2005-2009

In de werksessies met deskundigen van provincies en gemeenten is gevraagd naar hun verwachtingen omtrent de multiplier in de periode 2005-2009. Kan de streefmultiplier van vier worden verhoogd of is verlaging meer op zijn plaats?

In het algemeen vindt men het prematuur om de streefmultiplier van vier nu te verhogen of te verlagen. De reden hiervoor is de relatief korte ervaringsperiode van vijf jaar, in combinatie met het feit dat de streefmultiplier geldt voor de gehele termijn van 20/30 jaar en er tussen de verschillende vijftiaarsperioden aanzienlijke verschillen kunnen/zullen voorkomen als gevolg van het soort locaties (statisch/dynamisch) dat in een bepaalde periode vooral is aangepakt (zie ook paragraaf 2.2). De aanzienlijke spreiding in de gerealiseerde multipliers van met name de overige rechtstreekse gemeenten illustreert dit.

Een andere reden die is aangegeven voor het vooralsnog handhaven van de streefmultiplier van vier, is dat van deze verhoudingsgewijs ambitieuze doelstelling een zekere stimulans uitgaat en

dat de multiplier de bodemsector een zekere positie geeft in overleggen en onderhandelingsprocessen met andere sectoren ⁴.

Voor wat betreft de overige rechtstreekse gemeenten is de algemene verwachting dat de gemiddelde multiplier over de periode 2005-2009 eerder lager dan hoger zal zijn vergeleken met de periode 2000-2004 waarin deze 3,82 was. De indruk bestaat dat het gros van de gemeenten die in de afgelopen periode bovengemiddeld hebben gescoord, in die periode vooral de relatief eenvoudige dynamische gevallen hebben aangepakt of, anders gezegd, laaghangend fruit hebben geplukt. Statische locaties zijn in veel gevallen blijven liggen, maar er ontstaat druk om deze gevallen nu successievelijk aan te gaan pakken. Onder andere door de introductie van het nieuwe saneringscriterium, dat zegt dat de risicovolle gevallen (risicovol vanwege humane of ecologische effecten, dan wel uit het oogpunt van verspreiding) voor 2015 moeten zijn beheerst of gesaneerd.

Voor wat betreft de provincies en de vier grote steden wordt een hogere gemiddelde multiplier in de toekomst voor mogelijk gehouden, indien zij meer dan thans focussen op (ruimtelijke) ontwikkelingen, actief anticiperen op activiteiten van andere sectoren en bodemsanering actief 'vermarkten' (zie ook de volgende hoofdstukken). De verwachting is overigens, dat dit nog niet direct tot significant hogere multipliers zal leiden in de periode 2005-2009. Deze periode zal namelijk nodig zijn om het proces van focusverbreding te organiseren en instrumenteren. Investeren in een strategie voor een hogere multiplier werpt dus pas op termijn vruchten af (vergelijk investeringen in research and development – R&D – en het effect op de korte termijn winst- en verliescijfers).

Tot slot geldt dat wordt verwacht dat de groeiende aandacht voor het diepe grondwater de hoogte van de gemiddelde landelijke multiplier in de nabije toekomst negatief zal beïnvloeden. Voor het aanpakken van de ondergrond moeten hoge kosten worden gemaakt en andere kostendragers dan de overheid zijn ten aanzien van de ondergrond moeilijk te activeren.

⁴ Tenzij, zoals ook wel eens gebeurt, een multiplier van vier als kaderstellend wordt gehanteerd. Aan projecten wordt dan standaard een bijdrage uit het bodemsaneringsbudget van 25% toegekend, los van de vraag of de financiering van deze projecten ook zonder deze bijdrage of met een lager percentage zou kunnen zijn rondgemaakt. Overigens kan het zijn, dat bij het kaderstellend hanteren van een multiplier van vier, belangrijke projecten die een meer dan gemiddelde overheidsfinanciering vergen en rechtvaardigen hierdoor niet van de grond komen.

3. Deskundigen over de bepalende factoren voor een hoge multiplier

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de tweede onderzoeksvraag centraal: welke factoren – strategisch en tactisch – zijn volgens deskundigen van provincies en gemeenten met name van belang voor het realiseren van een hoge multiplier en hoe kunnen de bevoegde overheden en/of het Rijk hierop het beste sturen om de bijdrage van derden aan het oplossen van de bodemproblematiek te maximaliseren?

3.2 Strategie – wat moet er gebeuren voor een hoge multiplier?

Zoals reeds genoemd in hoofdstuk 2, zien deskundigen van provincies en gemeenten het als bodemsector actief anticiperen op activiteiten van andere sectoren als een belangrijke strategie voor het kunnen realiseren van een zo hoog mogelijke multiplier. Actief anticiperen kan op verschillende manieren, zoals bijvoorbeeld:

- Het tijdig inbrengen van kennis over de bodemkwaliteit – waaronder gevallen van bodemverontreiniging – in plannen van andere sectoren.
- Het ombuigen van de plannen van andere sectoren, zodat bodemsaneringgevallen erbinnen vallen en mede in het kader van deze plannen kunnen worden opgelost.
- Het mede creëren van plannen van andere sectoren, door denkend vanuit de functies voor een gebied, bodem te integreren in ruimtelijke ordening.

In feite komt deze strategie tot op zekere hoogte neer op het terugbrengen van bodemsanering in ontwikkelings- en bouwprocessen, zoals vóór ongeveer 1980 het geval was. Vóór 1980 was bodemsanering in wezen facetbeleid: bij ontwikkelings- en bouwprocessen werd gekeken naar de geschiktheid van de bodem en werd er zonodig ingegrepen. Ná 1980, met de affaire Lekkerkerk als startpunt, is aan bodemsanering een zelfstandige betekenis toegekend en is van bodemsanering sectorbeleid gemaakt. Bodemsanering werd een wereld op zich, met onder meer sectorale wet- en regelgeving, een sectorale prioriteitstelling en sectorale organisatiestructuren.

Indien van bodemsanering nu weer facetbeleid wordt gemaakt gaat het er anders aan toe dan vóór 1980 toen bodemsanering in hoge mate was gebaseerd op toeval. Van bodemsanering facetbeleid maken kan thans niet anders dan op een geconditioneerde wijze, dat wil zeggen: rekening houdend met bodemdoelstellingen, bodemnormen en -risico's, het landsdekkend beeld, et cetera. Feitelijk wordt bodemsanering facetbeleid met sectorale invloeden. Dit vereist het creëren van passende randvoorwaarden, waarbij bodemmedewerkers weliswaar moeten weten wat ze willen, maar tegelijkertijd nadrukkelijk rekening dienen te houden met de lengte van de eigen polsstok. Bodemmedewerkers zullen 'on speaking terms' moeten komen met mensen van andere sectoren en liefst vroegtijdig. Als dat pas gebeurt op het moment dat bodem bij een ontwikkeling als een probleem wordt ervaren, is het in principe te laat.

De mogelijkheden voor de geschetste strategie en de aard en mate waarin deze reeds nu in praktijk wordt gebracht bij provincies en gemeenten verschillen, zowel binnen als tussen deze groepen. Enkele invalshoeken dienaangaande uit de werksessies zijn de volgende.

Tijd en ruimte

Provincies hebben in het landelijk gebied enerzijds minder mogelijkheden om deals te sluiten met medefinanciers, maar kunnen anderzijds in het algemeen meer dan gemeenten gebruik maken van ruimte en tijd om zodoende uiteindelijk, op langere termijn, samenloop te creëren en een relatief hoge multiplier te bewerkstelligen. Provinciale bodemafdelingen hebben anders gezegd relatief lang de gelegenheid om op anderen te anticiperen en over en weer met elkaar vertrouwd te raken: ontwikkelingsplanologische processen in het landelijk gebied waarin bodemsanering kan worden geïntegreerd hebben al gauw een doorlooptijd die kan oplopen tot tien, twintig jaar of zelfs langer! Dit impliceert dat een multiplier op zichzelf niet direct relevante informatie oplevert, maar bezien moet worden in relatie met de strategie van een bevoegd gezag en ook over een langere periode. Overigens is opgemerkt dat de ontwikkeling om milieu-urgente gevallen zo snel mogelijk aan te pakken op gespannen voet staat met het optimaal gebruik maken van ruimte en tijd: snelheid leidt tot een lagere efficiëntie (maar is om politiek-bestuurlijke redenen wellicht wel noodzakelijk).

Gemeenten hebben in het stedelijk gebied weliswaar meer mogelijkheden voor het sluiten van deals, maar door de dominantie van bouwtrajecten – waarvan bodemsanering slechts een onderdeel(tje) is – in de regel ook minder mogelijkheden dan provincies om ten behoeve van de bekostiging van bodemsanering gebruik te maken van de factor tijd. Ook geldt dat gemeenten de factor ruimte minder goed kunnen benutten dan provincies die problemen tot op het niveau van hele gebieden kunnen tillen: stedelijke locaties zijn in de regel relatief klein en de mogelijkheden voor opschaling zijn vaak beperkt.

Door deskundigen van gemeenten is in aanvulling op het voorgaande nog aangegeven, dat het mede vanuit bodemsanering sturen op de in een bepaalde periode aan te pakken locaties – met het oog op een hoge multiplier – lastig is en slechts beperkt mogelijk. Andere redenen die voor de lokale politiek veelal zwaar wegen, zoals leefbaarheid, sociale veiligheid en 'het aangezicht van de stad', zijn vaker doorslaggevend dan de mogelijke (financiële) betrokkenheid van de markt. Dit kan de multiplier dempen ⁵.

Ondernemen

Om mede sturing te kunnen geven aan de prioriteit van aan te pakken locaties, is gewezen op het belang van het door de bodemsector definiëren en expliciteren van een politiek-bestuurlijk gedragen extern gerichte uitvoeringsstrategie. Trefwoorden van een dergelijke uitvoerings-

⁵ Dit zou er overigens op kunnen duiden dat overheden het bodemsaneringsbudget, dat wil zeggen de middelen ten laste van de Rijksbegroting, niet alleen maximaal aanspreken bij pure milieusaneringen, maar ook bij saneringen die starten vanwege een gemeentelijke ontwikkeling en eigenlijk zoveel mogelijk vanuit deze ontwikkeling zouden moeten worden bekostigd.

strategie: resultaatgericht, actief zoeken naar ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen die als katalysator/trekpaard kunnen fungeren, ondernemen, ruimtelijke ordening centraal stellen, pragmatisch, multidisciplinariteit. Een concreet voorbeeld van het toepassen van deze ondernemende strategie is de makelaarsfunctie die een gemeente heeft ingesteld om de vraag naar locaties en het aanbod daarvan te koppelen. Men probeert partijen gericht te interesseren voor (verontreinigde) locaties en dynamiek te creëren. Gemeenten kunnen hierbij niet alleen financieel bijdragen; ook voorwaardenscheppende en flankerende maatregelen zijn mogelijk, zoals bijvoorbeeld het zorgen voor een aanpassing in het bestemmingsplan.

In het algemeen zijn gemeenten verder in het op een ondernemende manier benaderen van bodemsanering dan provincies. Ondernemen ligt gemeenten van nature beter dan provincies: politieke doelen leiden tot resultaatgerichtheid, ruimtelijke ordening staat in een stedelijke omgeving welhaast vanzelf centraal en marktpartijen om deals mee te sluiten zijn talrijker in het stedelijk dan in het landelijk gebied. Provincies stellen milieu in het algemeen centraal, ervaren in het algemeen nauwelijks extra drijfveren vanuit ontwikkeling en zijn ten aanzien van andere sectoren meer toetsend (wat mag?) dan faciliterend (wat kan?) ingesteld. De bij het onderzoek betrokken deskundigen van gemeenten hebben aangegeven dat er, voor wat betreft het op een ondernemende manier benaderen van bodemsanering door provincies, kansen liggen bij de ISV programma- en projectgemeenten. De provincies zijn voor deze gemeenten ISV budgethouder en hebben voor deze gemeenten een regierol. Voor een optimaal resultaat zouden de contacten met ISV programma- en projectgemeenten betrekking moeten hebben op de betreffende gemeentelijke ontwikkelaars, meer dan op de betreffende gemeentelijke milieumedewerkers.

Hoewel er verschillen zijn, zegt iedereen dat het vanuit de bodemsector ontwikkelen van een extern gerichte uitvoeringsstrategie, het daarvoor creëren van draagvlak bij andere sectoren en politiek-bestuurlijk, alsmede het vertalen van de strategie naar de praktijk van alledag (hoe dien ik gegeven de strategie concreet te handelen?) moeilijk is en tijd vraagt. Over het algemeen bestaat de indruk dat de moeilijkheidsgraad groter is en de doorlooptijd langer, naarmate het (sterk sectorgerichte) Wbb-verleden langer is.

3.3 Tactiek – wat is er op instrumenteel niveau wel en niet nodig?

Uit de werksessies met deskundigen is gebleken dat, hoewel er ideeën bestaan over de te volgen strategie, provincies en gemeenten in het algemeen nog voornamelijk op tactisch niveau opereren. Dat wil zeggen dat er (soms impliciet) wordt gesleuteld aan zaken als de financieringsstructuur, de uitvoeringsorganisatie, de systemen en instrumenten en de kennis en vaardigheden van de medewerkers.

In de werksessies zijn een aantal factoren op tactisch niveau bediscussieerd die van invloed (kunnen) zijn op de hoogte van de multiplier. In het nu volgende staat de kern van de discussies beschreven.

Financiële structuur

Veel deskundigen zijn van mening dat beheer en sturing op de inzet van het bodemsaneringbudget noodzakelijk zijn om te voorkomen dat dit budget te gemakkelijk wordt uitgegeven en ook om te bereiken dat bodemmedewerkers van meet af aan bij trajecten betrokken worden.

Een grote gemeente huldigt in dit verband het principe dat er in beginsel geen geld is voor dynamische locaties. Bij dynamische locaties lossen (financiële) problemen zich meestal vanzelf op, zo is de ervaring. Tegen deze achtergrond is er weinig begrip voor overheden die aan projecten a priori een bijdrage van 25% verlenen. Je verzekert je dan weliswaar van een multiplier van vier, maar je besteedt geld aan projecten die dat niet nodig hebben, terwijl er ook projecten blijven liggen omdat ze niet haalbaar zijn onder deze conditie.

Een andere grote gemeente heeft aanvankelijk alle kaarten ingezet op dynamische locaties; sturing op het budget vanuit bodem/milieu ontbrak. Thans komt deze gemeente daarvan terug, omdat het bodemgeld te gemakkelijk wordt uitgegeven aan projecten die ook zonder dit geld zouden slagen. Vergelijkbaar met enkele andere grote gemeenten zullen er criteria worden opgesteld, waaraan aanvragen voor een bijdrage vanuit bodem zullen worden getoetst.

Organisatiestructuur

In aansluiting op de trend van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid, worden sectorale organisatiestructuren her en der ontmanteld. Enkele gemeenten beschikken niet (meer) over een afdeling bodem, maar de bodemmedewerkers zijn verdeeld over multidisciplinair samengestelde afdelingen of ontwikkelingsteams. De betreffende gemeenten hanteren de in paragraaf 3.2 aangegeven ondernemende strategie of willen daar naartoe en zijn van mening dat het continueren van een afzonderlijke bodemafdeling daarbij niet past. De betekenis voor de gemeente van ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen dienen in gezamenlijkheid vanuit verschillende gezichtspunten (waaronder milieu/bodem) te worden beschouwd en ten aanzien van de (on)wenselijkheid van ontwikkelingen en wat de gemeente daarvoor (uit welke budgetten) over heeft is een brede afweging noodzakelijk. Uiteraard behoudt eenieder in multidisciplinaire afdelingen of teams wel zijn/haar eigen verantwoordelijkheid: bodemmedewerkers bewaken bodemaspecten et cetera, maar wel omwille van een hoger doel dan enkel het sectorale bodemdoel.

Niet iedereen vindt het ontmantelen van de bodemafdeling per se noodzakelijk. Een extern gerichte bodemafdeling met goede voelsprietten en een op samenwerking gerichte instelling kan voor de in paragraaf 3.2 beschreven strategie ook functioneren. In sommige gevallen worden er hiervoor aparte procescoördinatoren vanuit bodem aangesteld. Samenwerking in een zo vroeg mogelijk stadium is een sleutelterm die frequent terugkomt: je kan vanuit bodem beter meedenken en bijsturen (meerwaarde leveren) – ook over zaken als het ruimtelijk ontwerp – dan wanneer je erbij wordt gehaald omdat men de sanering niet (helemaal) kan financieren.

Ten aanzien van het aspect organisatie is in de werksessies aanvullend nog gewezen op:

- het organiseren van projecten of programma's door afdelingen/sectoren heen (wat in feite overeenkomt met voornoemde multidisciplinaire teams, gevormd rondom een specifiek project of programma);
- het creëren van speciale structuren die in bepaalde gevallen kunnen helpen bij het doorbreken van patstellingen en stagnatie (bijvoorbeeld de Stichting Krimpenerwaard);
- het ervoor zorgen dat bodem onderdeel gaat uitmaken van besluitvormingsprocessen in alle relevante planfiguren van provincies en gemeenten.

Systemen en instrumenten

Belangrijke systemen en hulpmiddelen die thans worden gebruikt bij het instrumenteren van de overgang van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid zijn onder andere: een 'fonds' met sturing vanuit de bodemsector met criteria op grond waarvan projecten een bijdrage kunnen ontvangen; een grondverwervingstrategie voor de handelwijze bij vervreemding en verwerving; bodemkwaliteitskaarten om het efficiënt omgaan met grondstromen en de ruimtelijke ordening (welke functie past waar?) te faciliteren.

In de werksessies zijn ook diverse financiële en juridische instrumenten besproken die het Rijk in de afgelopen jaren op bruikbaarheid heeft beoordeeld en voor een deel ook heeft ontwikkeld om bodemsanering te 'vermarkten' dan wel om provincies en gemeenten beter in staat te stellen dat te doen. Bijlage 2 bevat een overzicht van deze instrumenten.

De deskundigen van provincies en gemeenten zijn in het algemeen van mening, dat het niet noodzakelijk is om in aanvulling op wat er nu is Rijksinstrumenten te ontwikkelen om bodemsanering te 'vermarkten' en lagere overheden beter in staat te stellen tot een ondernemende bodemstrategie. Initiatieven ontstaan om geheel andere redenen dan de beschikbaarheid van het soort Rijksinstrumenten dat in bijlage 2 is opgenomen. Bovendien bestaat het gevoel dat Rijksinstrumenten vaak onnodig ingewikkeld en gedetailleerd zijn – wat vaak ook niet anders kan omdat ze algemeen geldend moeten zijn – en daardoor niet passen bij de noodzaak om als overheden flexibel te kunnen opereren in gebruik te kunnen maken van de kansen op het moment dat die zich voordoen. Rijkskaders, dat wil zeggen een zekere afperking van het speelveld, volstaan. Daarbinnen moeten provincies en gemeenten zich in zekere zin vrijelijk kunnen bewegen. In de werksessies is overigens geconstateerd dat er op dit vlak een spanningsveld bestaat tussen de ondernemende strategie die nodig is voor het met beperkte bodemmiddelen oplossen van de bodemproblematiek en de nadruk die instanties als de VROM-Inspectie en de Landsadvocaat leggen op naleving van de formele regelgeving die (welhaast per definitie) achterloopt op de beleidsontwikkelingen. Dit spanningsveld creëert onzekerheid voor provincies en gemeenten en belemmert daardoor dat zij zich voor de volle 100% (kunnen) inzetten voor de ondernemende strategie.

Intermezzo - Rijksinstrumenten voor brownfieldontwikkeling in Vlaanderen

De Nederlandse poldercultuur is herkenbaar in de strategie van paragraaf 3.2, waarbij men van de Rijksinstrumenten in bijlage 2 eerder stagnatie dan stimulatie verwacht. In Vlaanderen poldert men minder, maar hanteert men een meer juridische insteek, ondersteund met Rijksinstrumenten.

Context

Het Vlaamse bodemsaneringsbeleid kent de eis om bij grondtransacties een bodemonderzoek te doen en voorafgaand aan grondoverdracht bindende afspraken te maken over een eventuele sanering.

Vergeleken met Nederland, stelt de Vlaamse overheid veel minder overheidsgeld beschikbaar voor bodemsanering.

Het zijn onder meer deze factoren die hebben geleid tot talrijke verlaten en verontreinigde terreinen (brownfields). Omdat ook in Vlaanderen de behoefte aan ruimte voor economie en wonen verder toeneemt, ruimte ook in Vlaanderen schaars is en deze terreinen in het algemeen voorzien zijn van goede infrastructuur, is in navolging van de Nederlandse praktijk een aanpak ontwikkeld om de brownfields te herontwikkelen.

Kernpunten Vlaamse aanpak bodemverontreiniging gekoppeld aan herontwikkeling

- Brownfields worden als zodanig erkend indien er sprake is van: een hoofdzakelijk economische (harde) eindbestemming, met een realistische kosten/baten verhouding, een beheersbaar en realiseerbaar project, waarop specifieke beleidsprioriteiten van toepassing zijn.
- Het Vlaams Coördinatie Centrum Brownfieldontwikkeling is in de hoedanigheid van kenniscentrum belast met de selectie en begeleiding van de erkende brownfields. Het Coördinatiecentrum draagt zorg voor het stimuleren en het bewaken van het realiseren van een voorwaardenscheppend beleid door de Vlaamse overheid op ruimtelijk en sociaal- economisch terrein. Het centrum werd opgericht als een intern zelfstandig agentschap met relaties met de centrale Vlaamse overheid en het Vlaamse Kenniscentrum PPS.
- Het initiatief voor de daadwerkelijke herontwikkeling berust bij de brownfieldontwikkelaars en de direct betrokken partijen zelf. Voor het Coördinatiecentrum is dit de primaire doelgroep.
- Door de erkenning als brownfield en de begeleiding door het Coördinatie Centrum kunnen brownfieldontwikkelaars gebruik maken van een aantal flankerende maatregelen (vergelijk Rijksinstrumenten) van juridische, financiële en fiscale aard.
 - Op juridisch vlak heeft de overheid extra mogelijkheden voor onteigening, het aangaan van dadingen en het treffen van schikkingen.
 - In financieel opzicht wordt voorzien in een fonds dat is ondergebracht bij de Vlaamse Participatiemaatschappij. Participatie kan betrekking hebben op financiële participatie in de herontwikkeling en/of het verzekeren van budgetoverschrijdingen respectievelijk het afschermen van diverse aansprakelijkheden op basis van een portfolioaanpak. De participatiemaatschappij adviseert over de financiële haalbaarheid van de projecten voorafgaand aan de erkenning en tijdens de ontwikkeling en onderhandelt over projectgebonden financiering in de vorm van participaties, lage rente leningen, waarborgen en verzekeringen.
 - In fiscaal opzicht zijn onder andere de volgende instrumenten voor brownfields beschikbaar: opschorting van de onroerende zaakbelasting, opschorting van de leegstandsbelasting, vrijstelling van overdrachtsbelasting en vrijstelling van eventuele planschadeclaims.

Succes

De beschreven aanpak in Vlaanderen is betrekkelijk nieuw. Er is tot nu toe nog weinig ervaring mee opgedaan en ook over de resultaten ervan is nog weinig bekend. Een vergelijking met Nederland is derhalve nog niet mogelijk. Wel is bekend dat men in Engeland thans in toenemende mate neigt naar de Nederlandse benadering, omdat de huidige benadering die Vlaamse trekken kent de stagnatie onvoldoende doorbreekt.

Over een specifiek Rijksinstrument – de bodemnormen – leven zorgen bij de deskundigen van provincies en gemeenten in relatie tot de in paragraaf 3.2 geschetste strategie. In paragraaf 3.2 is gewezen op het omwille van een hoge multiplier benutten van de ruimte en de tijd. Gevreesd wordt wel dat de mogelijkheden om de ruimte en vooral de tijd te gebruiken door het Rijk worden ingeperkt met het nieuwe saneringscriterium. Deze vrees betreft nog niet eens zozeer de inhoudelijke betekenis en uitwerking van het saneringscriterium op het kunnen benutten van de factor tijd: het saneringscriterium biedt immers de mogelijkheid om onacceptabele risico's door middel van een tijdelijke maatregel te beheersen in afwachting van een toekomstige aan dynamiek gekoppelde eindoplossing. Het gaat met name om de betrokkenheid van het Rijk na 2015: de zorg leeft bij provincies en gemeenten dat als alle risicovolle situaties in 2015 zijn beheerst of gesaneerd, het Rijk zich zou kunnen terugtrekken en zich niet meer financieel zou kunnen bekommeren om de resterende – in beginsel niet risicovolle en niet spoedeisende – bodemproblematiek. Het oplossen daarvan zou dan uitsluitend bij de lagere overheden komen te berusten en die hebben daarvoor zonder het Rijk te weinig geld, zo hebben de deskundigen van provincies en gemeenten aangegeven. Door de betrokkenen van Rijkszijde is in dit verband gezegd, dat het niet de intentie van het Rijk is om te handelen zoals de deskundigen van provincies en gemeenten vrezen, één en ander onder verwijzing naar de brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 7 april 2005, (de aanbieding van) het Jaarverslag Bodemsanering van 17 mei 2005 en de (aanbieding van de) Evaluatie beleidsvernieuwing bodemsanering van 10 juni 2005. Het Rijk wil met de 2015 doelstelling in hoofdzaak een zekere balans tussen bodem als sector- en facetbeleid waarborgen.

Ervan uitgaande dat het niet de intentie van het Rijk is om zich na 2015 terug te trekken, zou de kennelijke vrees daarvoor van provincies en gemeenten wel kunnen uitmonden in het op grote schaal door provincies en gemeenten naar voren halen van projecten binnen de tijdhorizon van 2015 met als gevolgen: hogere overheidsuitgaven dan strikt noodzakelijk en een lagere multiplier dan mogelijk. Expliciete communicatie ter zake, van het Rijk met provincies en gemeenten lijkt van groot belang. Provincies en gemeenten hechten aan uitzicht op het garanderen van de lange termijn financiering van het Rijk. Provincies en gemeenten moeten nu naar eigen zeggen langlopende verplichtingen en risico's aangaan (tot ver na 2009) die zij qua Rijksfinanciering (formeel) niet gedekt achten.

Wat betreft de Rijksregelingen in bijlage 2 verwachten de deskundigen van provincies en gemeenten heil van een goed werkende Bedrijvenregeling die ondernemers stimuleert in combinatie met het verstevigen van het flankerend beleid BSB en het handhaven van de saneringsplicht. Aangedrongen wordt op een snelle inwerkingtreding van de definitieve Bedrijvenregeling, ondersteund door een daarbij passende uitvoeringsorganisatie, in casu het Bodemcentrum. Bedrijven wachten nog steeds af. Als zij dat niet langer doen stijgt het aantal saneringen in eigen beheer wat positief uitwerkt op de hoogte van de multiplier. Voor het goed kunnen monitoren van de uitgaven zou de plicht moeten worden geschapen om bij het evaluatierapport ook een financieel verslag aan te leveren.

Bij het voorgaande wordt opgemerkt dat het functioneren van de Bedrijvenregeling mede wordt beïnvloed door het handelen van de overheden. Als overheden de tijd in hun voordeel willen laten werken, zullen bedrijven dat ook willen indien er geen sprake is van onacceptabele risico's. De Bedrijvenregeling gaat niet voor niets uit van het principe dat indien dit mogelijk is, er een logisch moment in de bedrijfsvoering wordt gekozen om samenloop en daarmee medefinanciering uit andere bronnen optimaal te benutten.

Kennis en vaardigheden, type bodemmedewerker, houding

De in paragraaf 3.2 geschetste strategie – bodemsanering als (geconditioneerd) facetbeleid in plaats van sectorbeleid – vereist vanzelfsprekend andere kennis en vaardigheden dan de uitvoering van het klassieke bodembeleid op grond van de oude Wbb. In een werksessie is het onderscheid gemaakt tussen enerzijds mensen die alles willen controleren en dichttimmeren vanuit het bodembelang en anderzijds ontwikkelaars en onderhandelaars ('bodemondernemers'). In het licht van de overgang van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid dient het primaat meer bij de laatste groep te komen liggen. Anderzijds blijft de eerste groep nodig uit het oogpunt van 'checks and balances' (vergelijk front- en backoffice).

De ervaring van de deskundigen van provincies en gemeenten met de zogenoemde BEVER-cursussen is dat deze nog teveel vanuit de bodemhoek zijn opgezet en worden gegeven. Daarom kijken provincies en gemeenten inmiddels aanvullend ook naar alternatieven, waaronder bijvoorbeeld een incompany training vanuit proceservaringen in de ruimtelijke ordening en een cursus ontwikkelingsplanologie van het NIROV.

Bij de ondernemende strategie hoort een offensieve houding. Naar voren gekomen uitingen van deze houding, die passen bij de ondernemende strategie zijn onder meer de volgende:

- Oplossingsgericht werken. Niet de juridische invalshoek kiezen. Het lef hebben om pragmatische keuzen uit te leggen en te verantwoorden, ook aan de Landsadvocaat als dat nodig zou zijn. Liever een deal sluiten tijdens een proces, dan mikken op kostenverhaal achteraf.
- Complexe problemen durven opknippen in deelproblemen en deze afzonderlijk aanpakken. Lef tonen door als gemeente of provincie vast te beginnen met haalbare deeloplossingen ook als alles nog niet voor de volle 100% rond is. Zelf als overheid daarvoor het risico durven dragen.
- Zelf risicodragend in projecten participeren, bijvoorbeeld door restrisico's van diepe grondwaterverontreinigingen (diepe pluimen) over te nemen. Marktpartijen zijn dan eerder bereid de (volledige) bodemproblematiek in de bovengrond voor hun rekening te nemen.
- Een deal sluiten met marktpartijen en daarop niet meer terugkomen, ook niet als het tegenzit. Voor marktpartijen moet een project eindig zijn. Zij willen meewerken en meebetalen aan oplossingen waarbij zij ook zelf belang hebben, mits zij na realisatie worden gevrijwaard.
- Het via samenwerkingsverbanden op landelijke schaal (BOOG, WEB) pro-actief uitwisselen van kennis en ervaringen, do's en dont's.

3.4 Tot slot – wat kan voor een trendbreuk in de multiplier zorgen?

In paragraaf 3.2 en in paragraaf 3.3 is aangegeven welke wegen deskundigen van provincies en gemeenten op strategisch en tactisch niveau zien naar een hogere multiplier, orde grootte vier. Een substantieel hogere multiplier dan vier wordt mogelijk geacht indien aanvullend:

- de boven- en ondergrond worden gesplitst, waarna de multiplier alleen van toepassing is op de bovengrond en er voor de ondergrond een ander regiem geldt. Het wordt zelfs voor mogelijk gehouden om geen Rijksgeld (geld van de milieubegroting) meer aan het saneren van de bovengrond te besteden.
- omvangrijke nazorgverplichtingen worden uitgeoekt en op een andere wijze worden gefinancierd, buiten het multiplierregiem om.

In beide gevallen wordt de definitie van de multiplier in feite aangepast. Voordat hiertoe wordt overgegaan zouden nut en noodzaak en voor- en nadelen in beeld moeten worden gebracht: het gaat er uiteraard niet om de multiplier hoger te maken omwille van een hoge multiplier of, anders gezegd, een hoge multiplier is geen doel op zichzelf.

4. Geïntegreerde analyse, conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

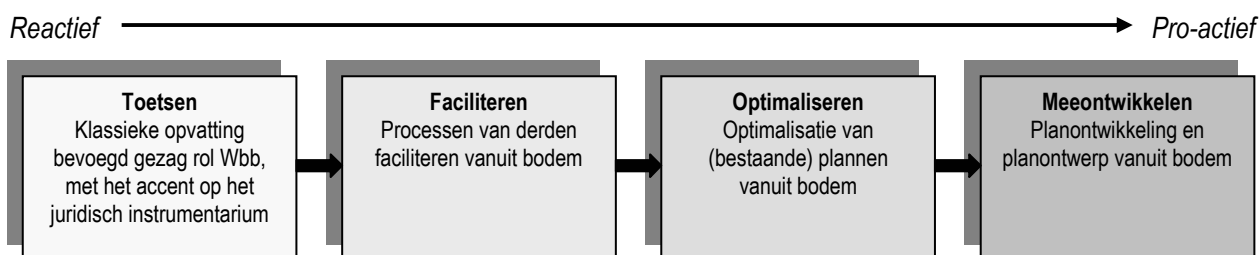
In dit afrondende hoofdstuk staat de derde onderzoeksvraag centraal: hoe kunnen de antwoorden op de vragen 1 en 2 – in casu hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 van dit rapport – worden geanalyseerd en in breder perspectief worden geplaatst en welke aanbevelingen voor een hogere multiplier kunnen op basis van deze analyse worden gedaan?

4.2 Analyse en conclusies

1. Van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid i.c.m. het herontwerpen van het (bodem)proces

Indien de multiplierresultaten in de periode 2000-2004 (hoofdstuk 2) worden gecombineerd met de naar voren gebrachte bepalende factoren voor een hoge multiplier (hoofdstuk 3, paragraaf 3.2) en met de mate waarin deze factoren bij de provincies en gemeenten al een rol spelen, zoals onder andere naar voren gekomen tijdens de werksessies, dan lijkt er een verband te kunnen worden gelegd tussen de overheden met hoge(re) multipliers en de overheden die het bodembeleid actief (konden ⁶) ombuigen van sectorbeleid naar (geconditioneerd) facetbeleid.

Indien we hetgeen is gezegd (paragraaf 3.2) over het ombuigen van sectorbeleid naar (geconditioneerd) facetbeleid nader beschouwen, dan is de kern van de ombuiging dat bodem onderdeel wordt van ontwikkelingsplanologische processen, waarbij bodem ten behoeve van deze processen het klassieke reactieve handelingsrepertoire (het vanuit bodem toetsen van plannen) anders uitvoert ⁷ en nadrukkelijk aanvult met een pro-actief handelingsrepertoire (vanuit bodem faciliteren, optimaliseren en meeontwikkelen) waarop het accent ligt. Het handelingsrepertoire van de bodemoverheid en de accentverschuiving daarin is schematisch afgebeeld in figuur 4.1.

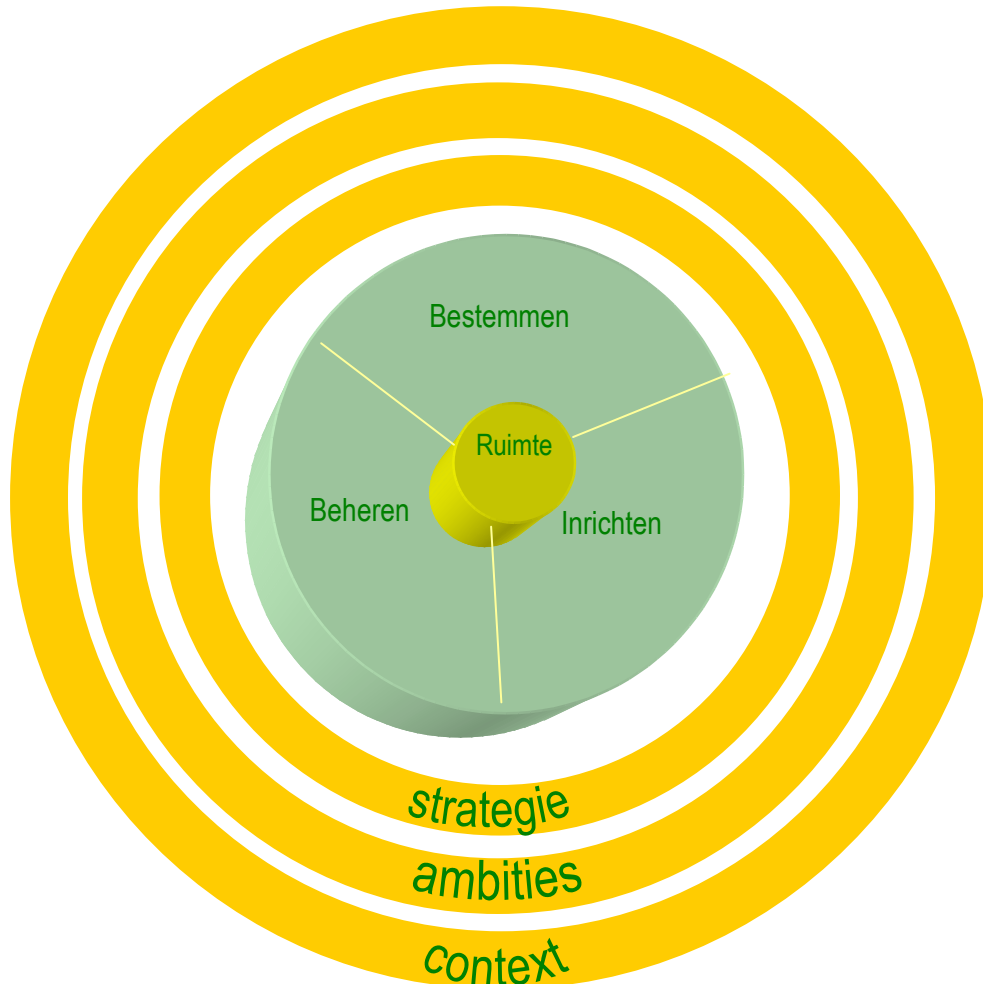


Figuur 4.1: Het handelingsrepertoire van de bodemoverheid

⁶ Niet alle overheden waren/zijn in dezelfde mate tot deze ombuiging in staat, zoals verderop in deze beschrijving nog aan de orde zal komen.

⁷ Het reactieve handelingsrepertoire verdwijnt niet. Er is immers sprake van *geconditioneerd* facetbeleid, zoals in paragraaf 3.2 is betoogd. Wel is een andere uitvoering nodig. De belangrijkste veranderingen zijn het niet rigide toepassen van het juridisch instrumentarium en het zo vroeg mogelijk en anticiperend in ruimtelijke ordeningstrajecten inzetten van het reactieve handelingsrepertoire en niet pas reageren vanuit bodem op het moment dat het ruimtelijk plan al bijna gereed is.

Figuur 4.2 bevat een schematische weergave van het krachtenveld waarin de bodemoverheid het in figuur 4.1 aangegeven handelingsrepertoire geacht wordt te positioneren en in te zetten.



Figuur 4.2: Het krachtenveld waarin de bodemoverheid zich moet positioneren

Toelichting op figuur 4.2

Ontwikkelingsplanologische processen – bestemmen, inrichten en beheren – worden gedreven door de context, de ambities en de strategie van een provincie of gemeente. Context, ambities en strategie zijn bij gemeenten in de regel onderdeel van het Meerjaren Ontwikkelings Programma (MOP) of daarvan af te leiden. Provincies hebben in de regel geen expliciet ontwikkelingsprogramma (dat zo heet). Context, ambities en strategie zijn veelal verspreid over verschillende documenten.

Context (in wat voor provincie of stad leven we?)

Hoe een provincie of gemeente met de ruimte om kan gaan en in de praktijk omgaat is mede afhankelijk van de specifieke context en zal daarom per provincie of gemeente verschillen. De context kent verschillende dimensies, zoals de sociale dimensie (bevolkingsopbouw, sociale structuur, opleidingsniveau, etc.), de economische dimensie (unieke vestigingsplaatsfactoren en de daaruit volgende economische dragers van een regio of stad) en de ecologische dimensie (mate van versterking, de hoeveelheid groen, de diffuse bodemkwaliteit, etc.).

Ambities (wat willen we met deze provincie of stad?)

De context, ofwel het soort provincie of stad, bepaalt wat er in/met die provincie of stad mogelijk is, en ook wat er nodig is. De context is daardoor mede bepalend voor hetgeen we willen met een provincie of stad ofwel voor de ambities op sociaal, economisch en ecologisch terrein en de ruimtelijke gevolgen van deze ambities. Zo kunnen/zullen de ambities verschillen van bijvoorbeeld:

- Een stad met zeer veel groen versus een stad met relatief weinig groen.
- Een provincie met een omvangrijke herstructurering van de agrarische sector versus een provincie die de kustverdediging op orde wil brengen.
- Een stad met veel industrie versus een 'kantorenstad'.
- Een provincie met een over het algemeen schone bodem en enkele puntbronnen versus een provincie die naast puntbronnen ook in belangrijke mate diffuus verontreinigd is.

Strategie (wat moet er gebeuren om dat wat we willen te bereiken?)

Als de ambities gesteld zijn, kan worden bepaald wat er moet gebeuren om ze te bereiken. Strategieën kunnen onder verschillende noemers worden gevat. Een indeling die wel wordt gehanteerd om strategieën voor een geografische entiteit te typeren is de volgende:

- Behouden, beschermen, versterken (een landelijke regio met veel groen en een goede milieukwaliteit behoudt, beschermt en vestert deze kwaliteiten).
- Veranderen (een verouderde industriestad revitaliseert de verouderde bedrijventerreinen).
- Vernieuwen (een verouderde agrarische regio met de ambitie een centrumgebied voor natuur en (watersport)recreatie te worden zet land (weer) om in water).
- Innoveren (een stad die woningen wil bouwen maar daarvoor geen nieuwe ruimte heeft ontwikkelt een aantal strategisch gelegen stortplaatsen met behulp van artificiële rotsen).

Bodem is onderdeel van de ontwikkelingsplanologische processen bestemmen, inrichten en beheren, die worden gedreven door de context, ambities en strategie. Het vanuit bodem toetsen, faciliteren, optimaliseren en meeontwikkelen gebeurt om de ontwikkelingsplanologische processen – vanuit bodemoptiek – respectievelijk verantwoord (toetsen), soepel (faciliteren) en optimaal (optimaliseren) te laten verlopen dan wel deze processen mede te initiëren en inhoud te geven (meeontwikkelen).

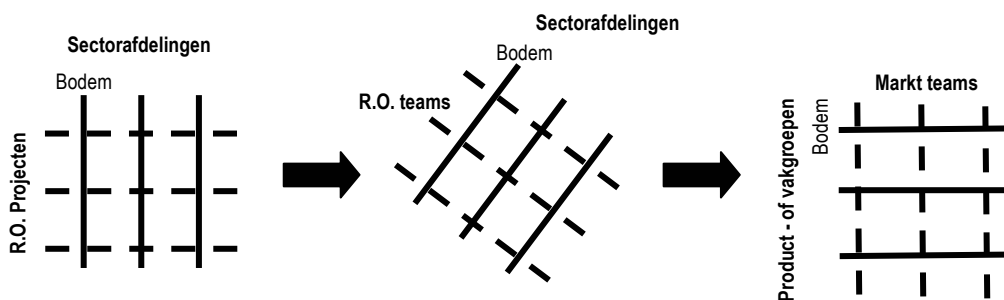
Bodem ombuigen van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid langs de in figuur 4.1 en figuur 4.2 aangegeven lijnen is ingrijpend. Van een zelfstandig en autonoom beleidsveld dat eisen stelt aan anderen, wordt bodem onderdeel van het bij figuur 4.2 beschreven belangen- en krachtenspel. Het bodembelang is dan niet langer vanzelfsprekend, moet het in het spel opnemen tegen veel concurrerende belangen uit andere sectoren en heeft, op zichzelf staand, een relatief lage politieke prioriteit. Deze omstandigheden vereisen een transformatie van de organisatie, de werkprocessen en de benodigde kennis, competenties en vaardigheden van medewerkers. In feite kan van een integraal herontwerp (redesign) van de bodemsector worden gesproken. Het uitlichten en aanpassen van losse onderdelen of individuele processen heeft weinig zin; alle elementen van figuur 4.1 en figuur 4.2 moeten in hun onderlinge samenhang worden beschouwd en op elkaar worden aangesloten. Belangrijke hoofdstappen bij het herontwerpen van de bodemsector zijn de volgende:

- a. Het definiëren van het bodembelang en de -ambities (interne analyse: wat willen wij vanuit bodem?).
- b. Het 'van buiten naar binnen' beschouwen van figuur 4.2 (externe analyse: waar gaat het met deze provincies of stad naartoe en wat zijn de dominante ontwikkelingsplanologische processen die hieruit volgen in termen van bestemmen, inrichten en beheren?)
- c. Het koppelen van a en b (synthese: hoe kunnen wij de dominante ontwikkelingsplanologische processen vanuit bodem verantwoord (toetsen), soepel (faciliteren) en optimaal

(optimaliseren) laten verlopen dan wel deze processen mede initiëren en inhoud geven (meeontwikkelen), ten behoeve van de ontwikkeling van de provincie of stad als zodanig (utilitaire invalshoek) en ook ten behoeve van het bodembelang in het bijzonder (intrinsieke, missionaire invalshoek).

- d. Het beschouwen van de implicaties van c voor onder andere: de organisatiestructuur, de systemen en instrumenten, de stijl of cultuur, het personeel en de kennis en vaardigheden van de medewerkers.

Uit de werksessies blijkt dat diverse gemeenten en enkele provincies dit hebben onderkend en het noodzakelijke ombuigingsproces gedurende de eerste vijfjaarsperiode ISV/Wbb successievelijk in gang hebben gezet, op strategisch maar voornamelijk nog op tactisch niveau (zie paragraaf 3.2 en 3.3). Dit leidt er in het uiterste geval toe dat bodem als aparte sector opgaat in multidisciplinaire afdelingen/teams ten behoeve van (her)ontwikkelingsprojecten. Anders gezegd kantelt de matrixstructuur. In figuur 4.3 is dit schematisch weergegeven.



Figuur 4.3: De kanteling van de matrixstructuur

Figuur 4.3 toont dat bodem(medewerkers) wordt (worden) opgenomen in de RO-lijnorganisatie. Er zijn voorbeelden van overheden waar de bodemafdeling dan ophoudt te bestaan en waarbij er uiteindelijk, conform figuur 4.3, hooguit een vakgroepachtig bodemverband resteert ten behoeve van bijvoorbeeld inhoudelijke afstemming, kennisuitwisseling en de administratie van projecten (GLOBIS). Er zijn ook voorbeelden van overheden die niet helemaal doorkantelen en waar de bodemafdeling niet wordt ontmanteld, maar waarbij de bodemmedewerkers als het ware worden gedetacheerd bij RO-projectteams of marktteams, ondersteund door procescoördinatoren vanuit bodem.

Daar waar de matrixstructuur wordt gekanteld dient dit weloverwogen en zorgvuldig te gebeuren en dienen waarborgen te worden ingebouwd voor het behouden van specifieke know-how, zodat de betreffende overheid blijvend kan voldoen aan de in het Eindrapport BEVER opgenomen kwantitatieve en kwalitatieve procescondities voor bodemoverheden. Indien deze waarborgen niet worden getroffen is verlies van specifieke know-how en het niet meer voldoen aan de in het Eindrapport BEVER opgenomen procescondities een groot risico, zeker bij de tweede generatie medewerkers na kanteling.

Er is ten aanzien van de ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid een verschil tussen de provincies en de vier grote steden enerzijds en de overige rechtstreekse gemeenten anderzijds. De provincies en de vier grote steden hebben een lange sectorale Wbb-traditie en voor hen is de ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid in combinatie met het herontwerpen van het (bodem)proces een trendbreuk, waarbij onder meer ook aspecten van cultuurverandering aan de orde zijn. De overige rechtstreekse gemeenten hebben een minder groot Wbb-verleden dat bovendien niet het complete taken- en bevoegdhedenpakket omvatte; zij vervulden hoogstens door de provincie gemandateerde Wbb-taken op basis van artikel 53 Wbb. Voor de overige rechtstreekse gemeenten is het ombuigingsproces derhalve minder verstrekkend; zij konden enkele jaren geleden relatief 'vers' starten met bodem als (geconditioneerd) facetbeleid, daarbij gestimuleerd door BEVER (van sectoraal naar integraal) en gebruikmakend van de mogelijkheden van het ISV. Bovendien was het herontwerpen van processen minder aan de orde: bodemmedewerkers van de overige rechtstreekse gemeenten waren zelf formeel nog geen bevoegd gezag Wbb en zaten intern al min of meer in de rol dat zij ontwikkelingsplanologische processen vanuit bodem ondersteunden. Het lijkt erop dat we hier een belangrijke verklaring voor de hogere multiplier van de overige rechtstreekse gemeenten ten opzichte van de provincies en de vier grote steden te pakken hebben: overheden die de ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid actief maken scoren in het algemeen een hogere multiplier en de mate waarin overheden deze ombuiging (snel) kunnen maken hangt (mede) af van de lengte en veelomvattendheid van de sectorale Wbb-historie.

Op grond van het voorgaande is de relatie tussen de provincies en de gemeenten het volgende gedachte-experiment waard. De provincies zijn thans budgethouder ISV voor de ISV-programma- en projectgemeenten. De provincies vervullen voor deze gemeenten tevens de bevoegd gezag rol. Leidend voor het gedachte-experiment is de veronderstelling dat (vooral) de grotere programmagemeenten zodanig veel overeenkomsten hebben met de overige rechtstreekse gemeenten (qua stedelijke problematiek, qua dynamiek, et cetera), dat zij in principe in staat zouden moeten zijn om op een gelijke manier als de overige rechtstreekse gemeenten te opereren en een dito multiplier te realiseren, indien zij volledig zelf verantwoordelijk worden voor het voeren van bodembeleid als (geconditioneerd) facetbeleid.

Het gedachte-experiment is niet expliciet aan de orde geweest in de werksessies, maar ontstaan tijdens het analyseren van alle onderliggende gegevens en de verslagen van de werksessies. Het gedachte-experiment is wel teruggekoppeld met vier aanwezigen bij een werksessie (twee provinciale deskundigen en twee gemeentelijke deskundigen). De reacties zijn niet eenduidig:

- Enerzijds wordt niet herkend dat provincies in de praktijk belemmerend zouden werken voor (programma)gemeenten. Gezegd is dat de provincies om advies en extra financiële bijdragen worden gevraagd en dat de provincies en de programma- en projectgemeenten elkaar nodig hebben om op basis van complementair bestuur gebiedsgericht werk te maken van de ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid.
- Anderzijds is aangegeven dat een tiental grote programmagemeenten opteert voor de positie van rechtstreekse gemeente. In de eerste plaats omdat een eigen integrale verantwoordelijkheid met directe toegang tot het Rijk beter past bij de voor deze hoogdynamische

programmameenten noodzakelijke flexibiliteit qua tijd en geld (moment van aanpakken en financieringswijze). In de tweede plaats omdat een eigen integrale verantwoordelijkheid het mogelijk maakt om het vervullen van de bevoegd gezag rol optimaal toe te snijden op de lokale context, dat wil zeggen de voor de specifieke programmameente beste balans te vinden tussen toetsen, faciliteren, optimaliseren en meeontwikkelen vanuit bodem.

Voorgaand gedachte-experiment over de relatie tussen provincies en gemeenten betrof nadrukkelijk de grote programmameenten. Bekend is dat de kleinere programmameenten en de projectgemeenten over het algemeen hechten aan het uitvoeren van bodemtaken door de provincie. Daarbij is hiervoor de reactie gemeld, dat de provincies en de programma- en projectgemeenten elkaar nodig hebben om op basis van complementair bestuur gebiedsgericht werk te maken van de ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid, hetgeen kan leiden tot een hogere multiplier. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat deskundigen van provincies en gemeenten thans de indruk hebben, dat de provincies en de programma- en projectgemeenten thans de kansen voor een ondernemende bodemstrategie gebaseerd op samenwerking nog te weinig benutten.

2. Provincies en gemeenten verschillen; segmenten beïnvloeden elkaar

Bij beschouwingen over de multiplier bodemsanering, zoals bijvoorbeeld in het Jaarverslag bodemsanering, wordt in de regel uitgegaan van de gemiddelde multiplier van alle bevoegde overheden gezamenlijk⁸. Een onderscheid tussen de drie segmenten – stedelijk gebied, landelijk gebied en bedrijfsterreinen – wordt niet gehanteerd.

Uit de gemaakte verkenning en de werksessies blijkt dat een gemiddelde voor het monitoren van de multiplier weinig zegt: zo is in hoofdstuk 1 bijvoorbeeld aangegeven dat de overige rechtstreekse gemeenten gezamenlijk de streefmultiplier van vier halen.

Verder is in een werksessie gewezen op het belang om wél een onderscheid te maken tussen de segmenten en deze qua multiplier los van elkaar te monitoren. In de eerste plaats omdat, als er in het ene segment relatief weinig gebeurt (waarbij het bedrijvensegment in de werksessies als voorbeeld is genoemd), dit nu negatief doorwerkt in de hoogte van de multiplier, terwijl er bijvoorbeeld in het stedelijk gebied een relatief hoge multiplier kan zijn gerealiseerd (SEB zijn niet alleen saneringen van bedrijven!). In de tweede plaats omdat de multiplermogelijkheden per segment zeer verschillen⁹ en er van een algemene 'overall' multiplier van vier te weinig sturing uitgaat; in principe zou ieder segment een eigen multiplierstreven moeten hebben, zodat gerichte monitoring mogelijk is, alsmede sturing naar aanleiding van de monitoringresultaten (je weet waar de multiplier achterblijft en op welk segment druk zetten noodzakelijk is). Tevens wordt zo erkend dat provincies en gemeenten, hoewel qua hoofdlijn gelijk (van sector- naar (geconditioneerd)

⁸ In het meest recente jaarverslag over 2004 is overigens, op basis van een concept van het onderhavige rapport, onderscheid gemaakt in provincies, vier grote steden en overige rechtstreekse gemeenten.

⁹ Relatief veel commerciële dynamiek in het stedelijk gebied en relatief weinig commerciële dynamiek in het landelijk gebied. Ontwikkelingen op de korte en middellange termijn in de stad versus lange termijn ontwikkelingen in het landelijk gebied.

facetbeleid), moeten omgaan met zeer verschillende contexten wat ervoor zorgt dat zij in termen van figuur 4.1 anders (moeten) opereren, bijvoorbeeld qua ambities en strategie.

Naast het feit dat het hanteren van een landelijke gemiddelde multiplier en het niet onderscheiden van segmenten beperkend werkt, zit er aan het vergelijken van multipliers over een betrekkelijk korte periode haken en ogen. Provincies en gemeenten kunnen namelijk sturen (en doen dat ook) in de per periode aan te pakken locaties.

3. Rijksregelingen voor een hogere multiplier: Bedrijvenregeling en splitsing boven- en ondergrond

Tijdens de werksessies is een lijst met Rijksregelingen besproken (zie bijlage 2) waarbij de vraag voorlag of provincies en gemeenten behoefte hebben aan dit soort ondersteunende maatregelen om de omslag van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid goed te kunnen maken en een hogere multiplier te realiseren.

In de werksessies is deze vraag overwegend negatief beantwoord, met uitzondering van de Bedrijvenregeling. In de werksessies is aangegeven dat het bedrijfsleven afwacht en dat de Bedrijvenregeling het afwachtgedrag door de combinatie van saneringsplicht en subsidie zou kunnen doorbreken. Veel meer SEB en een hogere multiplier worden als positieve gevolgen verwacht.

Wat betreft additionele Rijksregelingen, die niet voorkomen in bijlage 2, is in de werksessies gesproken over de mogelijkheid van het splitsen van de boven- en de ondergrond. Hoewel aanvankelijk alleen genoemd als gemakkelijke optie voor een hogere multiplier, is het splitsen van de boven- en de ondergrond al doorpratend genoemd als een interessante mogelijkheid voor het effectief en optimaal aanwenden van bodemsaneringsgeld. Ter verduidelijking hiervan het volgende. De multipliersystematiek, waarbij bodemsaneringsmiddelen van het Rijk worden gekoppeld aan gelden van derden, geldt nu voor de bovengrond én de ondergrond. De indruk bestaat dat de overheid zodoende thans wel eens meer aan de bovengrond zou kunnen betalen dan strikt noodzakelijk is (uitgaande van dynamiek zou er in beginsel minder bodemsaneringsgeld in hoeven) waardoor er voor de ondergrond minder overheidsgeld dan mogelijk resteert. Dit kan een probleem worden, wetende dat de belangstelling voor de verontreinigde ondergrond en de druk om daarin te investeren toenemen¹⁰, terwijl het bovendien zo is dat derden in het algemeen lastig te porren zijn voor investeringen in de verontreinigde ondergrond. Deze lijn doortrekkend is in de sessies verondersteld, dat de publieke bodemsaneringsmiddelen wellicht beter zouden worden benut, indien deze middelen grotendeels zouden worden bestemd voor het probleem van de verontreinigde ondergrond. Voor de bovengrond zijn de provincies en gemeenten dan volledig aan zet met behulp van het onder punt 1 geschetste (geconditioneerde) facetbeleid. Overigens betekent dit niet, dat de problematiek van de verontreinigde ondergrond dan per definitie voor 100% voor rekening van de overheid komt. Er zijn mogelijkheden denkbaar om ook derden te laten meebetalen, bijvoorbeeld via het door de Staatssecretaris van VROM in zijn brief van 7 april

¹⁰ Onder andere door de Kaderrichtlijn Water van de EU die verplicht tot het maken van beleid voor en het beheren van onder andere verontreinigde grondwaterlichamen.

2005 aan de Kamer geopperde idee, van een grondwaterbeheersysteem met een financiële contributie voor vervuilers/verspreiders waarmee de vervuiling van het diepe grondwater gezamenlijk kan worden aangepakt.

4. Continuïteit van beleid

Provincies en gemeenten zijn de ombuiging van bodem als sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid aan het maken. In dit rapport is aangegeven dat de snelheden verschillen tussen en binnen deze groepen. De ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid is ingrijpend, is voor een belangrijk deel een mentaliteits- en cultuurkwestie en kost derhalve tijd om (verder) te rijpen. Daarbij moet al snel worden gedacht aan een termijn van meerdere jaren vanaf heden.

Deskundigen van provincies en gemeenten hebben tegen deze achtergrond gewezen op het belang van continuïteit van beleid.

In dit verband wordt terugverwezen naar hetgeen in paragraaf 3.3 is opgenomen over het jaartal 2015 en de recent door het ministerie van VROM geïntroduceerde doelstelling om dan alle risicovolle situaties bij het huidige gebruik te hebben gesaneerd of beheerst in afwachting van een aan toekomstige dynamiek gekoppelde eindoplossing. Uit paragraaf 3.3 blijkt dat er bij deskundigen van provincies en gemeenten onduidelijkheid is over de bedoelingen van het Rijk, alsmede vrees dat het Rijk zich na 2015 (financieel) terugtrekt uit het bodemsaneringsbeleid. Uitspraken van de betrokkenen van Rijkszijde onder verwijzing naar recente brieven van de Staatssecretaris, dat dit niet de intentie is van het Rijk en dat het Rijk met de 2015 doelstelling in hoofdzaak een zekere balans tussen bodem als sector- en facetbeleid wil waarborgen, hebben deze onduidelijkheid en deze vrees bij de lagere overheden vooralsnog niet kunnen wegnemen.

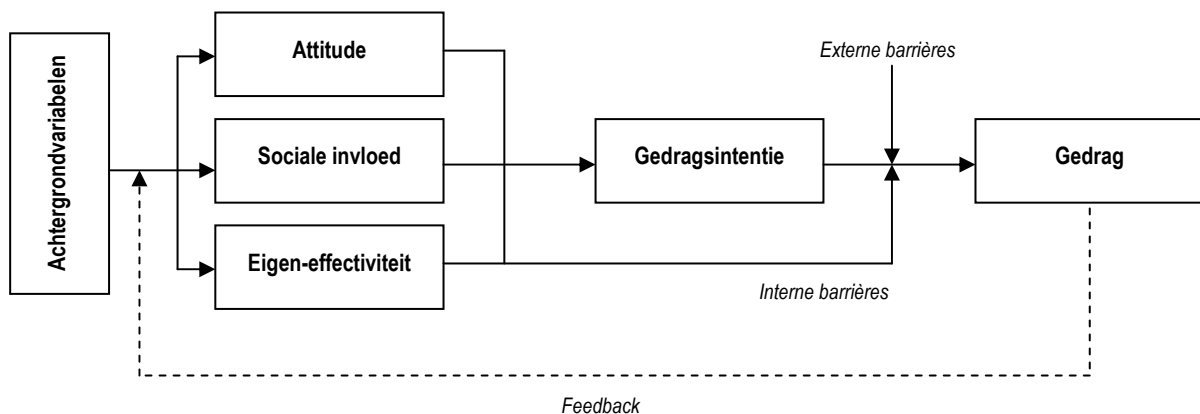
Dit betekent dat ook al is het niet de intentie van het Rijk om zich na 2015 terug te trekken en betreft de 2015 doelstelling een bijsturing binnen de bestaande beleidskaders voor het waarborgen van een zekere balans tussen bodem als sector- en facetbeleid, de thans bestaande beelden en vrees bij provincies en gemeenten er desalniettemin toe leiden dat zij de 2015 doelstelling opvatten als een ingrijpende beleidswijziging waarop zij macro-economisch gezien met onbedoelde financieel suboptimale maatregelen kunnen reageren. Bijvoorbeeld door het naar voren halen in de tijd (vóór 2015) van bepaalde (omvangrijke) projecten waar tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn getroffen en die wachten op dynamiek, omdat er dan op zeker Rijksgeld voor de sanering beschikbaar is. Dit zal leiden tot een lagere multiplier dan mogelijk en wenselijk en dus tot een voor de overheid kostbaarder operatie.

4.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen in deze paragraaf zijn gericht op de drie onderwerpen van paragraaf 4.2. Per onderwerp worden aanbevelingen gedaan.

1. Van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid i.c.m. het herontwerpen van het (bodem)proces

De transitie van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid is een ingewikkeld veranderingsproces. Organisaties en medewerkers daarbinnen moeten zich anders gaan gedragen dan zij zich jarenlang gedragen hebben. Om concrete aanbevelingen te kunnen doen ten aanzien van dit veranderingsproces, is het van belang om te weten welke factoren de verandering met name bepalen. In dit rapport zijn diverse factoren aan de orde geweest. Het inmiddels klassieke model van Ajzen en Fishbein ¹¹, dat inclusief een korte toelichting is afgebeeld in figuur 4.4, kan worden gebruikt om deze factoren en de aanbevelingen dienaangaande te structureren.



Figuur 4.4: Model van de bepalende factoren van gedrag

Beknorte toelichting op figuur 4.4

Algemeen

Volgens het model voorspellen attitude, sociale invloed en eigen-effectiviteit de intentie tot een bepaald gedrag, die vervolgens het gedrag voorspelt. Achtergrondvariabelen hebben geen directe invloed op het gedrag. Tussen de intentie een bepaald gedrag te vertonen en het daadwerkelijk vertonen daarvan kunnen barrières aanwezig zijn. Daarnaast kan de intentie tot een bepaald gedrag aanwezig zijn, maar kan een gebrek aan kennis en vaardigheden het daadwerkelijk vertonen ervan verhinderen. Het daadwerkelijk vertonen van een bepaald gedrag leidt tot feedback over elk van de bepalende factoren.

De bepalende factoren

- **Attitude.** Dit is de houding ten opzichte van een bepaald gedrag. Bijvoorbeeld de houding tegenover het vormgeven en voeren van bodem als (geconditioneerd) facetbeleid vergeleken met het vormgeven en voeren van bodem als sectorbeleid. Ten aanzien van de houding tegenover nieuwe ontwikkelingen, zoals bodem als (geconditioneerd) facetbeleid, kan veelal een onderscheid worden gemaakt in voorlopers (ordegrootte 20%), volgers (ordegrootte 70%) en achterblijvers (ordegrootte 10%).

¹¹ Ajzen en Fishbein, *Understanding attitudes and predicting social behavior*, Prentice-Hall, 1980.

- Sociale invloed. Dit is de invloed van anderen die men als belangrijk ziet. Bijvoorbeeld het bestuur dat als belangrijk wordt ervaren (of niet) en dat de ombuiging van bodem naar (geconditioneerd) facetbeleid wel of niet wil.
- Eigen-effectiviteit. Dit zijn de inschattingen die men maakt van de eigen mogelijkheden om een bepaald gedrag te vertonen, bijvoorbeeld op basis van eerdere ervaringen of door observatie van anderen. De eigen-effectiviteit is gerelateerd aan de barrières die de relatie tussen intentie en daadwerkelijk gedrag kunnen verstoren. Dit kan interne barrières betreffen (zoals ontbrekende vaardigheden of een niet passende organisatiestructuur) en externe barrières.

Aanbeveling 1.1: Stimuleer de ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid door het organiseren van kennisoverdracht, demonstratie en communicatie. Zodoende speel je in op de factoren 'attitude' en 'sociale invloed'.

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat diverse gemeenten en enkele provincies de ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid hebben ingezet. In termen van figuur 4.4 kunnen zij worden gekarakteriseerd als voorlopers. Voorlopers zijn nieuwsgierig naar nieuwe ontwikkelingen en proberen die graag als eerste uit. Ook kan een bepaalde achtergrondvariabele maken dat men voorloper is (denk aan het ontbrekende sectorale Wbb-verleden van de overige rechtstreekse gemeenten).

Volgers (de grote massa) hebben een gereserveerde houding ten opzichte van nieuwe ontwikkelingen, ze kijken de kat uit de boom en hebben zoiets van 'eerst zien dan geloven'. Dit kan te maken hebben bepaalde achtergrondvariabelen (denk aan het lange sectorale Wbb-verleden van de provincies en de vier grote steden). Als volgers echter van nut en noodzaak kunnen worden overtuigd, dan laten zij hun reserves varen en stijgt de bereidheid om de nieuwe ontwikkeling over te nemen (positieve gedragsintentie).

Hieruit volgt de aanbeveling om de attitude van (medewerkers van) provincies en gemeenten te beïnvloeden die nog in de beginfase van de ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid zitten of deze ombuiging nog moeten starten, door met de vooroplopende provincies en gemeenten kennisoverdracht, demonstratie en communicatie te organiseren. Met andere woorden: laat zien dat bodem als (geconditioneerd) facetbeleid werkt. Hier ligt een taak voor SKB en Bodem+ in samenwerking met instanties en instituten uit de hoek van de ruimtelijke ordening, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan het NIROV.

Om de factor 'sociale invloed' te maximaliseren worden hierbij, conform figuur 4.4, bij voorkeur ambtsdragers, personen, organisaties et cetera ingezet, die in de bodemwereld als belangrijk worden ervaren (opinion-leaders).

Aanbeveling 1.2: Stimuleer de ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid door het opzetten, stimuleren en faciliteren van OLE-projecten (ontwikkelen, leren en experimenteren). Zodoende speel je in op de factor 'eigen-effectiviteit' en hef je interne barrières op.

Het is met name bij ingrijpende veranderingstrajecten van belang dat medewerkers en organisaties de kans krijgen om te ontwikkelen, te leren en te experimenteren. Dit is nodig om medewerkers en organisaties met de nieuwe werkwijze (bodem als (geconditioneerd) facetbeleid) vertrouwd te maken en de daarvoor benodigde kennis en vaardigheden op te doen (interne barrières opheffen), opdat men komt tot (a) een positieve inschatting over de eigen mogelijkheden de nieuwe werkwijze in de praktijk toe te passen (eigen-effectiviteit) en (b) de intentie dit ook daadwerkelijk te doen en er (c) geen interne barrières zijn die het toepassen van de nieuwe werkwijze verhinderen.

Hieruit volgt de aanbeveling om de 'eigen-effectiviteit', de gewenste gedragsintentie en de interne barrières te beïnvloeden door het organiseren, stimuleren en faciliteren van OLE-projecten. Het gaat om het creëren van een werkomgeving waarin een zogenoemde leercurve kan ontstaan.

Het creëren van een werkomgeving waarin een leercurve tot stand kan komen geldt in de eerste plaats voor de bodemsector als geheel. Dit vereist het opzetten van hierop toegesneden projecten en processen voor het uitwisselen van kennis, ervaringen, instrumenten, et cetera. Hier ligt een taak voor SKB en Bodem+ in samenwerking met instanties en instituten uit de hoek van de ruimtelijke ordening, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan het NIROV.

Het creëren van een werkomgeving waarin een leercurve tot stand kan komen geldt in de tweede plaats voor de onderscheidenlijke overheden. (Managers binnen) provincies en gemeenten initiëren voor de overgang van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid idealiter OLE-projecten en -processen waarbij de volgende aspecten van groot belang zijn:

- Het scheppen van de juiste context en randvoorwaarden binnen de organisatie (bijvoorbeeld een ondersteunende organisatiestructuur).
- Het creëren van een positieve leeromgeving voor medewerkers.
- Het verzorgen van veelal persoonlijke opleiding, coaching en begeleiding.
- Het introduceren van positieve prikkels.
- Het voeren van een consistent beleid en het betrachten van geduld, omdat dit soort veranderingsprocessen een zogenoemde 'traagheidsvariabele' kennen, dat wil zeggen lastig zijn en veel tijd kosten (gedacht moet worden aan minimaal een programmaperiode).

Het door (managers binnen) provincies en gemeenten initiëren van OLE-projecten en -processen kan worden gestimuleerd en gefaciliteerd door SKB en Bodem+ in samenwerking met instanties en instituten uit de hoek van de ruimtelijke ordening, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan het NIROV.

Aanbeveling 1.3: Zoek naar externe barrières en hef deze op

Een barrière die spreekt uit dit rapport is dat er verschillende beelden bestaan van hetgeen de ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid wel en niet inhoudt. Hieruit volgt de aanbeveling om als provincies, gemeenten, SKB, Bodem+ en ministerie van VROM gezamenlijk een kader te ontwikkelen voor de overgang van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid. Dit rapport kan daarbij als vertrekpunt worden gehanteerd.

Bij het opstellen van een gezamenlijk kader kunnen diverse vraagstukken die nog leven met betrekking tot de ombuiging worden betrokken, zoals de vraag in hoeverre en op welke wijze het kantelen van de organisatie noodzakelijk is en hoe je daarbij waarborgt dat de organisatie blijvend voldoet aan de in het Eindrapport BEVER opgenomen kwantitatieve en kwalitatieve procescondities voor bodemoverheden.

Een mogelijke barrière uit paragraaf 4.2 is dat grote programmameenten voor het goed kunnen voeren van bodem als (geconditioneerd) facetbeleid zelf integraal verantwoordelijk moeten zijn en rechtstreekse gemeente zouden moeten worden.

Omdat de reacties hierop niet eenduidig zijn, wordt aanbevolen om nut en noodzaak en voor- en nadelen te onderzoeken van het toekennen van de status van 'rechtstreekse gemeente' aan een groep van grote programmameenten.

Voorgaande externe barrières zijn aangegeven in dit rapport, maar dit zullen naar verwachting niet de enige externe barrières zijn. Het verdient dan ook aanbeveling om de externe barrières die de ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid in de weg staan in kaart te brengen en waar mogelijk op te heffen, te verzachten of te compenseren.

2. Provincies en gemeenten verschillen; segmenten beïnvloeden elkaar

Aanbeveling 2.1: Herzie de monitoringssystematiek voor wat betreft het onderdeel multiplier en zorg dat deze systematiek kan zorgen voor gerichte feedback naar provincies en gemeenten over de ombuiging van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid.

In (de toelichting op) figuur 4.4 is het belang van feedback benadrukt. Voor het ondersteunen en stimuleren van het op de juiste manier ombuigen van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid bij provincies en gemeenten is praktijkinformatie nodig over hoe het (geconditioneerd) facetbeleid in de praktijk verloopt, waar men tegenaan loopt, welke resultaten men boekt, et cetera. Voor het kunnen bieden van gerichte feedback zijn monitoring en voortgangsrapportages noodzakelijk.

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat de huidige monitoring op het vlak van de multiplier belangrijke beperkingen kent. De thans gehanteerde gemiddelde multiplier van alle bevoegde overheden gezamenlijk doet onvoldoende recht aan de werkelijkheid waarin er overheden zijn die een relatief hoge multiplier scoren. Ook is er geen onderscheid in segmenten, wat zorgt voor een beeld dat

onvoldoende scherp is, onvoldoende relatie legt met de door een overheid gevolgde strategie en zich onvoldoende leent voor sturing op de multiplier.

Het ministerie van VROM en Bodem+ worden aanbevolen om de monitoringssystematiek te herzien voor wat betreft het onderdeel multiplier (onderscheid maken tussen overheden en tussen segmenten; het koppelen van de cijfers aan de gevolgde strategie) en deze systematiek geschikt te maken voor gerichte feedback naar provincies en gemeenten over de ombuiging van sector-naar (geconditioneerd) facetbeleid, teneinde deze ombuiging verder te stimuleren en te versterken.

3. Rijksregelingen voor een hogere multiplier: Bedrijvenregeling en splitsing boven- en ondergrond

Aanbeveling 3.1: Voer de (definitieve) Bedrijvenregeling zo snel mogelijk in.

In paragraaf 4.2 is gewezen op het feit dat in de werksessies is aangegeven dat het bedrijfsleven afwacht en dat de Bedrijvenregeling het afwachtgedrag door de combinatie van saneringsplicht en subsidie zou kunnen doorbreken. Veel meer SEB en een hogere multiplier zouden de positieve gevolgen hiervan zijn.

Tegen deze achtergrond wordt het ministerie van VROM aanbevolen werk te maken van een snelle inwerkingtreding van de (definitieve) Bedrijvenregeling met een daarbij passende uitvoeringsstructuur.

Aanbeveling 3.2: Onderzoek nut en noodzaak en voor- en nadelen van het splitsen van boven- en ondergrond.

In paragraaf 4.2 is gerefereerd aan de in de werksessies besproken mogelijkheid van het splitsen van de boven- en de ondergrond ten behoeve van het effectief en optimaal aanwenden van bodemsaneringsgeld. Dit vanuit de indruk dat de overheid thans wel eens meer aan de bovengrond zou kunnen betalen dan strikt noodzakelijk is, waardoor er voor de ondergrond minder overheidsgeld dan mogelijk resteert, terwijl de druk om verontreinigingen in de ondergrond aan te pakken groeit en hiervoor in het algemeen weinig marktgeld beschikbaar is.

Het ministerie van VROM wordt aanbevolen om nut en noodzaak en voor- en nadelen van het splitsen van boven- en ondergrond te onderzoeken. Dit onderzoek kan worden gekoppeld aan de verdere uitwerking van het door de Staatssecretaris van VROM in zijn brief van 7 april 2005 aan de Kamer geopperde idee, van een grondwaterbeheersysteem met een financiële contributie voor vervuilers/verspreiders waarmee de vervuiling van het diepe grondwater gezamenlijk kan worden aangepakt.

4. Continuïteit van beleid

Aanbeveling 4.1: Neem de spanning tussen de intenties van het Rijk met de 2015 doelstelling en het beeld dat de lagere overheden daarvan hebben serieus en zoek en benut mogelijkheden om deze spanning weg te nemen.

Het ministerie van VROM heeft recentelijk de 2015 doelstelling geïntroduceerd om een zekere balans te waarborgen tussen bodem als sector- en facetbeleid. De 2015 doelstelling kan aldus worden gezien als één van de condities van het geconditioneerde facetbeleid waarvan in deze rapportage zo veelvuldig sprake is. Door betrokkenen van Rijkszijde bij dit project is aangegeven dat het niet de intentie is om met de 2015 doelstelling het beleid dat met BEVER/ISV is ingezet op majeure wijze te veranderen, noch om zich als Rijk na 2015 geheel uit de bodemsanering terug te trekken. Eén en ander mede onder verwijzing naar de brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 7 april 2005, (de aanbieding van) het Jaarverslag Bodemsanering van 17 mei 2005 en de (aanbieding van de) Evaluatie beleidsvernieuwing bodemsanering van 10 juni 2005. Men is van mening dat het gaat om bijsturing binnen het beleid en het systeem dat is ontwikkeld en niet om het fundamenteel veranderen daarvan.

In de paragrafen 3.3 en 4.2 is gemotiveerd aangegeven dat de (deskundigen van) provincies en gemeenten een ander beeld hebben van de 2015 doelstelling dan hetgeen hiervoor is geschetst. Ook is aangegeven dat dit andere beeld kan leiden tot macro-economisch gezien onbedoelde financieel suboptimale maatregelen van provincies en gemeenten, zoals het toch naar voren halen van projecten die ook kunnen wachten op dynamiek voor het treffen van een eindoplossing.

Tegen deze achtergrond wordt het ministerie van VROM aanbevolen om de spanning tussen de intenties van het Rijk met de 2015 doelstelling en het beeld dat de lagere overheden daarvan hebben serieus te nemen en te zoeken naar mogelijkheden om deze spanning weg te nemen.

Expliciete communicatie lijkt in ieder geval zinvol. Daarnaast kan de bij aanbeveling 3.2 genoemde splitsing tussen boven- en ondergrond een mogelijkheid zijn, alsmede aanbeveling 1.3 om als provincies, gemeenten, SKB, Bodem+ en ministerie van VROM gezamenlijk een kader te ontwikkelen voor de overgang van sector- naar (geconditioneerd) facetbeleid.

Bijlage 1 – Deelnemers werksessies

Alle bevoegde overheden Wbb/ISV zijn in de gelegenheid gesteld een werksessie bij te wonen. Bij de uitnodiging is benadrukt dat het accent ligt op verbetermogelijkheden en ontwikkelingsperspectieven voor de toekomst. Aangegeven is dat het onderzoek niet dient om te benchmarken. De deelnemers zijn dan ook niet benaderd als 'vertegenwoordigers van', maar als deskundigen. De deelname aan de werksessies was als volgt.

Werksessie 1 – 29 april 2005, Utrecht

1.	Martin Biet	Provincie Noord-Brabant
2.	Ferry Geerlings	Provincie Drenthe
3.	Lex Hartholt	Provincie Zuid-Holland
4.	Eugène Janse	Provincie Zeeland
5.	Bruno Riemeijer	Gemeente Utrecht
6.	Berry van 't Wel	Bodem+
7.	Dymph Schouten	Bodem+
8.	Michaël Daamen	MMG Advies
9.	Paul Kerkhoven	MMG Advies

Werksessie 2 – 18 mei 2005, Zwolle

1.	Jur Blommers	Gemeente Leeuwarden
2.	Paul Camps	Gemeente Amersfoort
3.	Renate Postma	Gemeente Zwolle
4.	Reinder Slager	Gemeente Zwolle
5.	Berry van 't Wel	Bodem+
6.	Paul Kerkhoven	MMG Advies
7.	Jean-Paul de Poorter	MMG Advies

Werksessie 3 – 19 mei 2005, Eindhoven

1.	Sjoerd Andela	Gemeente Haarlem
2.	Esther de Boeye	Gemeente Heerlen
3.	Rik Heijstee	Gemeente Venlo
4.	Henk Koster	DCMR Milieudienst Rijnmond
5.	Rob Lamers	Gemeente Maastricht
6.	Rob Mank	Gemeente Dordrecht
7.	Michiel Nass	Gemeente Helmond
8.	Peter Ramakers	Gemeente Tilburg
9.	Karel Stippelbroek	Gemeente Heerlen
10.	Alfredo Verboom	Gemeente Eindhoven
11.	Berry van 't Wel	Bodem+
12.	Nicole Adriaanse	Bodem+
13.	Michaël Daamen	MMG Advies
14.	Jean-Paul de Poorter	MMG Advies

Bijlage 2 – Rijksinstrumenten om bodemsanering te ‘vermarkten’

In 1997 gaf het kabinet opdracht om juridische en financiële instrumenten te ontwikkelen waarmee zou kunnen worden bevorderd dat bodemsanering integraal onderdeel wordt van ruimtelijke en economische dynamiek. Dit om een maximaal multipliereffect op de inzet van overheids gelden voor bodemsanering te bereiken. De onderstaande tekst, over wat er van deze instrumenten tot op heden is terechtgekomen, is ontleend aan het concept evaluatierapport over juridische en financiële instrumenten uit IBO/BEVER (versie 040305).

Financiële instrumenten

De volgende financiële instrumenten zijn sinds 1997 aangedragen en beoordeeld. De meeste instrumenten zijn uiteindelijk niet ingezet om uiteenlopende redenen.

- Cofinancieringregeling; is verder uitgewerkt in de Bedrijvenregeling / subsidieregeling.
- Kredietgarantieregelingen; hierover zijn nog geen afspraken gemaakt met het ministerie van Economische Zaken.
- Afschaffen van leges voor planbeoordeling; werkte drempelverhogend, daarom geen optie.
- Bodemsaneringsfonds; hierop rustte eerder nog een taboe, maar op dit moment wordt hierover weer met het bedrijfsleven gesproken.
- Additionele voorwaarde voor reservering saneringskosten door ondernemers; de mogelijkheid bestaat, maar is niet meer van belang vanwege het zogenoemde Baksteenarrest.
- Uitbreiding regeling groen beleggen; daar zal in de toekomst nog over gesproken worden.
- Verlaging BTW-tarief bodemsaneringactiviteit en achterwege blijven BTW-heffing over rijksbijdragen aan saneringen; een bedrijf zal pas gaan saneren als er dynamiek is en niet omdat het BTW-tarief verlaagd is. Er zal dus niet de gewenste gedragsverandering plaatsvinden en daarom was dit voorstel geen optie.
- Heffen van belasting over het in gebruik nemen van schone grond. Deze optie is meerdere malen opgevoerd, maar er bestaan teveel economische en beleidsmatige bezwaren (bijvoorbeeld, hoe hoog moet de belasting zijn op schone grond?)¹².
- Aanpassen WOZ ter zake van waardebepaling op grond van bodemverontreiniging. Verhoging van de belastingdruk bewerkstelligt waarschijnlijk geen gedragsverandering of het zal heel lang duren voordat de beoogde gedragsverandering optreedt. Dit is daarom geen optie.
- Aftrek van saneringskosten voor particulieren; er is een belastingaftrekmogelijkheid opgenomen in het huurwaardeforfait. Het is eventueel mogelijk om meer financiële opties in te bouwen, maar daarvoor zijn nog geen goede argumenten.

Juridische instrumenten

Het Kabinetsstandpunt van 1997 bevat voorstellen tot verbetering van het juridisch instrumentarium, waaronder: een regeling voor het clusteren van saneringsgevallen, een regeling vervreemding van terreinen, verbetering van het bevels- en verhaalsinstrumentarium en een verhaalsrecht voor de eigenaar/gebruiker. Uit het BEVER-traject bleek voorts de behoefte aan het

¹² Nota bene: dit doel kan overigens ook via planologische maatregelen bereikt worden. Hier bestaan al voorbeelden van.

stroomlijnen en vereenvoudigen van procedures. De wettelijke regelingen die op bodemsanering betrekking hebben zouden beter op elkaar dienen te worden afgestemd. De huidige stand van zaken ten aanzien van deze instrumenten kan als volgt worden samengevat.

- Regeling voor clustering van saneringsgevallen was al geregeld in de wet. Tijdens het BEVER-traject is gesproken over een aanpassing van het betreffende artikel, maar bij nadere bestudering van dit artikel werd geen nadere regelgeving noodzakelijk geacht.
- Regeling van vervreemding van terreinen; een dussdanige regeling werd destijds politiek niet opportuun geacht, maar er is wel een aanpassing gemaakt in artikel 55b Wbb. In artikel 55b derde lid is opgenomen dat bij eigendomsoverdracht van bedrijfsterreinen de verplichting om te saneren blijft rusten op de vorige eigenaar tot de volgende eigenaar financiële zekerheid heeft gesteld. Dat stelt wel een zekere beperking aan de vervreemding van bedrijfsterreinen.
- Verbetering van het bevels- en verhaalsinstrumentarium is onder andere bereikt door het invoeren van de saneringsplicht in artikel 55 b Wbb, die rechtstreeks is geadresseerd aan eigenaren/ erfpachters van bedrijfsterreinen. Voor kostenverhaal achteraf is een beleidsnotitie kostenverhaal opgesteld ¹³. In samenwerking met een aantal bevoegde overheden, de Landsadvocaat (ontstaan uit de werkgroep Landelijk Juristenoverleg Bodemsaneringen) en het Ministerie van VROM is de notitie 'afstemming bevel/kostenverhaal' ¹⁴ tot stand gekomen en is afstemming gezocht met het bevelsbeleid van de decentrale overheden.
- Verhaalsrecht voor eigenaar/ gebruiker is niet in de wet geregeld. Er is wel over gesproken maar de conclusie was dat daar teveel wettechnische en praktische bezwaren aan kleven. Bovendien zou het slechts een kleine groep betreffen en wel de eigenaren die vóór 1987 hebben verworven die kosten kunnen verhalen op veroorzakers die ná 1975 hebben veroorzaakt.
- Het stroomlijnen en vereenvoudigen van procedures; in het Besluit Uniforme Saneringen (BUS) is geregeld dat voor eenvoudige saneringen niet meer de gehele procedure hoeft te worden doorgelopen, maar dat men deze met een melding kan afdoen.
- Het beter op elkaar afstemmen van regelingen betreft met name de eisen die golden volgens het Bouwstoffenbesluit voor grondstromen en de eisen die gelden voor het saneringsresultaat. Door de functiegerichte saneringsdoelstelling wordt er beter aangesloten op de functie die de gemeente in het bestemmingsplan heeft toegekend aan een gebied. In de Beleidsbrief Bodem is vervolgens gekozen voor een meer decentrale normstelling en daardoor kan worden gezorgd dat de kwaliteitsnormen in een gebied worden toegepast bij zowel het grondstromenbeleid als de bodemsanering.

Onlangs is nog een financieel instrument aangedragen: maak verontreinigingsrechten verhandelbaar. Deze verhandelbare verontreinigingsrechten bleken vooralsnog geen optie te zijn omdat men geen BPE's ¹⁵ zal kunnen verkopen. Bij emissiehandel gaat het alleen om locaties waarbij het saneringscriterium niet van toepassing is (niet spoedeisend). Bij het voorbeeld van de emissiehandel bepaalt de koper het moment van aankoop en bij het saneringscriterium gaat het alleen om spoedeisende gevallen.

¹³ Notitie 'Knopen doorhakken kostenverhaal', maart 2002.

¹⁴ Notitie 'Project afstemming bevel / kostenverhaal Wbb', 2000.

¹⁵ BPE staat voor Bodem Prestatie Eenheden.