

# Nazorg bij restverontreiniging na bodemsanering

Onderzoeksopzet

Amsterdam, juli 2012

# Inhoudsopgave

1.	Aanleiding en achtergrond .....	3
2.	Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	5
3.	Afbakening .....	6
4.	Werkwijze .....	7
5.	Beoordelingskader .....	11
6.	Organisatie, rapportage, planning & procedure .....	12
Bijlage A Concept beoordelingskader .....		13

## 1. Aanleiding en achtergrond

In 1980 kwam in Nederland het gifschandaal in Lekkerkerk aan het licht. Een hele nieuwbouwwijk bleek gebouwd te zijn op sterk verontreinigde grond. De opschudding na de vondst van het gif was aanleiding om in 1987 een wet op de bodembescherming in te voeren, met daarin de voorwaarden die (kunnen) worden verbonden aan het verrichten van handelingen in of op de bodem. Deze wet gaat uit van het principe dat de vervuiler of eigenaar/gebruiker de kosten van de sanering betaalt. Bodemsanering is het beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken van bodemverontreinigingen. Bij verontreinigingen van vóór 1987 is het moeilijker om de kosten te verhalen en financiert de overheid vaak (gedeeltelijk) de sanering.

Meestal zijn bodemverontreinigingen veroorzaakt door onzorgvuldige omgang met stoffen en het - legaal of illegaal - storten van afval. Potentieel verdachte locaties zijn bijvoorbeeld plaatsen waar een chemische wasserij of benzinstation heeft gestaan. Mensen kunnen op verschillende manieren in aanraking komen met bodemverontreinigingen. Bij de bovengrond kan dit bijvoorbeeld door consumptie van op de vervuilde bodem geteelde groenten, huidcontact met de verontreiniging bij graven of tuinieren, inslikken van verontreinigde gronddeeltjes of inademen van opwaaiend stof, dan wel gas of damp die vanuit de grond ontsnapt. Bij de ondergrond speelt voornamelijk de verspreiding van de verontreiniging met het grondwater een rol. Op het moment dat een verontreiniging opgelost is in het grondwater kunnen er door de grondwaterstroming grote verontreinigingspluimen ontstaan die op een bepaald moment het oppervlaktewater of een drinkwaterwingebied bereiken. De verschillende soorten risico's bepalen of een bovengrond- en/of ondergrondsanering nodig is.

Het onderwerp bodemsanering is geselecteerd na uitvoering van een risicoanalyse op het thema milieu. In 2010 is de Rekenkamer gestart met risicogestuurd programmeren. Door middel van een analyse van een beleidsveld ontstaat een beeld van de belangrijkste risico's. Voor het thema milieu resulteerde dit in vier onderzoeksoplossingen<sup>1</sup>, die in 2011 aan de programmaraad zijn voorgelegd. De programmaraad sprak haar voorkeur uit voor een onderzoek op het gebied van bodemsanering.<sup>2</sup>

Momenteel is er veel aandacht voor de bodemsaneringsoperatie, die tot doel heeft ernstige verontreinigingen van vóór 1987 waar sprake is van onaanvaardbare risico's met spoed te saneren. De provincies voeren hierbij de regie en zijn medeverantwoordelijk voor het eindresultaat. Begin 2012 is de Mid Term Review Bodemconvenant verschenen die inzicht geeft in de stand van zaken en met de einddatum (2015) in zicht, zetten de provincies zich intensief in om de bodemsaneringsoperatie goed af te ronden. Uit oriënterende gesprekken die de Rekenkamer voerde met o.a. de ambtelijke organisaties en bodemexperts bleek dat er echter veel minder aandacht is voor de fase ná sanering; de nazorgfase. Nazorg is nodig indien na sanering een ernstige restverontreiniging achterblijft en beperkingen in het gebruik van de bodem en/of maatregelen in het belang van de bescherming van de bodem noodzakelijk zijn. Nazorg heeft tot doel het risico van blootstelling aan en verergering van de restverontreiniging te beheersen. Op grond van de wet zijn de provincies verantwoordelijk voor zowel de vergunningverlening als het toezicht op het gebied van nazorg bij restverontreinigingen.<sup>3</sup> Het toezicht is één van de taken die bij de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) worden neergelegd. Ook in deze situatie blijft de provincie eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de taken.

---

<sup>1</sup> Dit betrof de onderzoeksoplossingen: bodemsanering, externe veiligheid, geluidhinder en regionale uitvoeringsdiensten (RUD's).

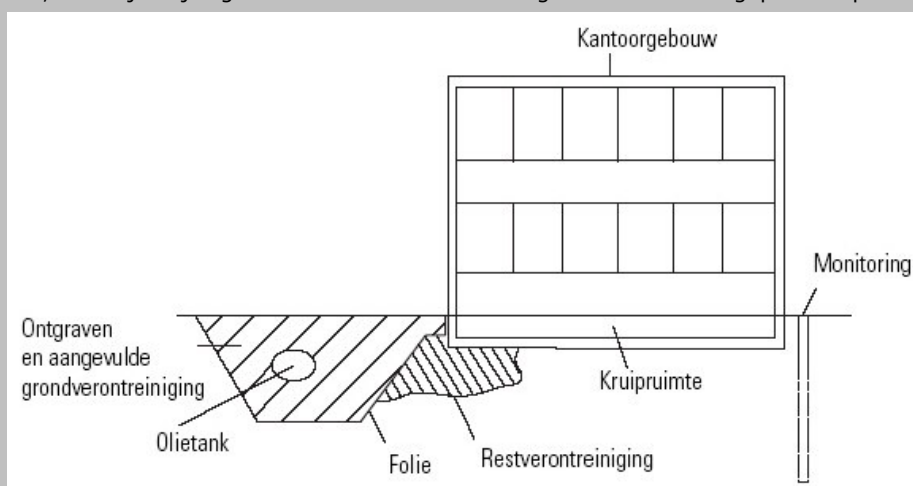
<sup>2</sup> Het onderwerp regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) is geprogrammeerd voor 2013.

<sup>3</sup> Grote gemeenten binnen de provincies vervullen zelf de bevoegd gezagrol Wet Bodembescherming. In de Randstadprovincies zijn dit de volgende gemeenten: Alkmaar, Amersfoort, Amsterdam, Den Haag, Dordrecht, Haarlem, Leiden, Rotterdam, Schiedam, Utrecht en Zaanstad.

Bodemverontreinigingen die een risico vormen voor mens of milieu worden bij voorkeur weggehaald. Dat is echter niet altijd mogelijk of gewenst. Vaak kan het technisch niet, of niet helemaal, bijvoorbeeld omdat het onder een gebouw ligt. Een andere reden kan zijn dat saneren zo duur is dat de kosten en de opbrengst (verminderd milieurisico) niet langer in een verantwoorde verhouding staan. Tenslotte is verplaatsing van vervuild materiaal niet altijd milieuhygiënisch doelmatig. In deze gevallen blijft de verontreiniging op de betreffende plaats achter. Maar dan wel zodanig dat er geen onaanvaardbaar risico is voor mens en milieu. Om dit te bereiken, worden zo nodig maatregelen getroffen, zoals het aanbrengen van isolatie of een schone deklaag. Vervolgens wordt de 'veilige' situatie in stand gehouden door middel van nazorg en wordt mogelijke verspreiding bewaakt door monitoring. Naast nazorgmaatregelen kan nazorg ook bestaan uit het opleggen van gebruiksbeperkingen. Zo kan bijvoorbeeld worden opgelegd dat een tuin niet als moestuin gebruikt mag worden, dat grondwater niet mag worden onttrokken of dat niet gegraven mag worden.

#### **Voorbeeld: Nazorg bij isolatie van de restverontreiniging**

Op een groot industrieterrein is een nabij een kantoorgebouw gelegen olietank verwijderd. Daarbij is tevens alle grondverontreiniging buiten het gebouw verwijderd. Onder het gebouw is sprake van een restverontreiniging met minerale olie in de grond. Tussen de schone aanvulling van de ontgravingsput en de restverontreiniging onder het gebouw is een kunststof-folie aangebracht. Zoals vastgelegd in het saneringsplan, zal de restverontreiniging pas worden verwijderd wanneer het kantoorgebouw zal worden gesloopt. Om eventuele verspreiding van de restverontreiniging of uitdamping naar het gebouw vast te kunnen stellen, zullen jaarlijks grondwatermonsters worden genomen uit de 3 geplaatste peilbuizen.



Bron: [www.bodemrichtlijn.nl](http://www.bodemrichtlijn.nl)

Restverontreiniging na bodemsanering komt steeds vaker voor. Dit komt doordat in de loop van de jaren het accent bij bodemsaneringen is verlegd van multifunctioneel saneren naar functiegericht saneren. Multifunctioneel wil zeggen geschikt voor alle soorten gebruik van de grond en betekent dus volledige sanering. Functiegericht wil zeggen geschikt voor het huidige of toekomstige gebruik van de grond.<sup>4</sup> Hierdoor worden restverontreinigingen geaccepteerd, waarbij het de voorkeur heeft nazorg zoveel mogelijk te beperken. Minder saneren betekent namelijk wel dat er meer beheer van verontreinigde bodems nodig is. De accentverschuiving naar het functiegericht saneren, heeft ertoe geleid dat nazorg in 2006 een uitdrukkelijke plek in de wet kreeg. Vanaf dat moment is een nazorgplan verplicht, dat ter instemming aan Gedeputeerde Staten (GS) moet worden voorgelegd. Voor 2006 waren de onderwerpen evaluatie en nazorg 'gebrekkelig geregeld'.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Bij mobiele verontreinigingen kan de saneringsdoelstelling niet worden verbonden aan een functie van een locatie, maar dient de saneringsaanpak er op gericht te zijn het risico van verspreiding van verontreinigende stoffen zoveel mogelijk te beperken.

<sup>5</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 462, nr. 3, p. 12.

Uiteraard brengt het niet volledig verwijderen van verontreinigingen ook risico's met zich mee. Soms worden de gebruiksbeperkingen (onbewust) door de bewoners of andere gebruikers niet nageleefd: er worden bijvoorbeeld vijvers tot in de stortlaag gegraven, er worden gaten in de beganegrondvloer geboord (uitdampingsrisico's) of er worden te diep wortelende bomen geplant. Daarnaast kan het voorkomen dat de verontreiniging zich toch verder verspreidt dan verwacht of kunnen technische voorzieningen die dit moeten voorkomen falen. Het gevolg hiervan kan zijn dat de behaalde saneringsdoelstelling niet in stand blijft en aanvullende (sanerings-/nazorg)maatregelen moeten worden genomen. Het is daarom van belang dat de provincie toezicht houdt op de nazorglocaties.

Wanneer blijkt dat de nazorg waarmee GS hebben ingestemd niet (juist) wordt uitgevoerd, is er sprake van handelen in strijd met de wet. In zo'n geval kan een last onder dwangsom worden gegeven, bestuursdwang worden toegepast en/of aangifte bij het OM worden gedaan wegens een economisch delict.

Zes jaar na de verankering van nazorg in de Wet bodembescherming is het een goed moment om terug te kijken hoe de provincies hun taken op dit gebied hebben vorm gegeven.

## 2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken hoe de provincie haar rol ten aanzien van de nazorg bij restverontreiniging na bodemsanering heeft georganiseerd. De uitkomsten van het onderzoek zullen we gebruiken om Provinciale Staten (PS) handvatten te bieden om het functioneren van het provinciale bestuur met betrekking tot nazorg bij restverontreinigingen verder te verbeteren. De onderzoeksvragen zijn geformuleerd op basis van de vigerende wet- en regelgeving.

Centrale onderzoeksvraag:

Heeft de provincie voldoende grip op de nazorg bij restverontreiniging na bodemsanering?
--

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van volgende vier deelvragen. De uitwerking van de onderzoeksvragen en de wijze waarop deze beantwoord zullen worden, komen aan bod in paragraaf 4.

1. Heeft de provincie een volledig overzicht van alle nazorglocaties met de actuele status en zijn deze locaties kenbaar gemaakt voor derden?
2. Voert de provincie sinds 2006 haar taken als plantoetsers ten aanzien van de nazorg adequaat uit?
  - a. Toetst de provincie de afweging tussen de mate van sanering en de mate van nazorg expliciet bij de instemming met het saneringsplan?
  - b. Toetst de provincie de nazorgplannen van de saneerder aan wet- en regelgeving?
3. Heeft de provincie ervoor gezorgd dat de nazorgmaatregelen en gebruiksbeperkingen van vóór 2006 helder zijn vastgelegd?
4. Voert de provincie haar handhavingstaken ten aanzien van de nazorg adequaat uit?
  - a. Ziet de provincie toe op de uitvoering van de nazorg door de hiervoor aangewezen verantwoordelijke?
  - b. Reageert de provincie op geconstateerde afwijkingen op de afgesproken nazorg?

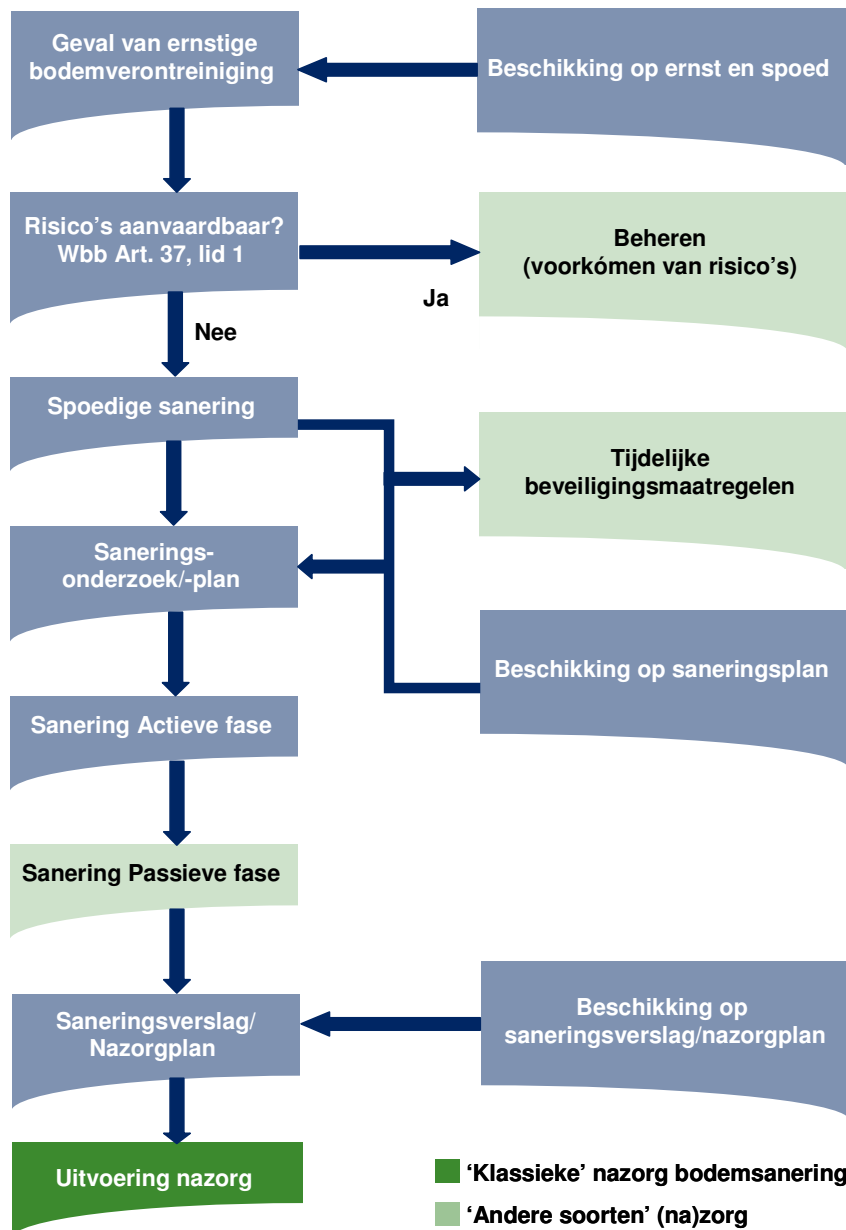
Ad 2 en 3. Het nazorgplan is wettelijk ingevoerd op 1 januari 2006 en vanaf dat moment worden strengere eisen gesteld aan de nazorg. Nazorg werd vóór die datum opgenomen in saneringsplannen.

### 3. Afbakening

Bij bodemverontreinigingen kunnen verschillende vormen van (na)zorg aan de orde zijn:

- het beheer (c.q. het voorkómen van risico's) van niet gesaneerde, verontreinigde locaties;
- het in stand houden van tijdelijke beveiligingsmaatregelen voorafgaand aan een sanering;
- de uitvoering van de passieve saneringsfase;
- de 'klassieke nazorg', het in stand houden van een situatie nadat het saneringsdoel is behaald.

In figuur 1 is bovenstaande schematisch weergegeven.



Figuur 1 Verschillende vormen van (na)zorg bij bodemverontreinigingen. Gebaseerd op SKB Cahier Nazorg.

Juridisch gezien is er sprake van nazorg indien er na uitvoering van de sanering nog verontreiniging resteert en dat deze verontreiniging het instellen van beperkingen in het gebruik van de bodem dan wel maatregelen in het belang van de bescherming van de bodem, noodzakelijk maakt. In figuur 1 is dit aangegeven als 'klassieke nazorg bodemsanering'. Dit onderzoek richt zich dan ook uitsluitend op deze klassieke nazorg. Vanwege de verschuiving van multifunctioneel naar functiegericht saneren, blijft vaker een restverontreiniging achter en komt deze vorm van nazorg steeds meer voor.

Het onderzoek richt zich **niet** op:

- nazorg bij gesloten stortplaatsen voor zover er geen sprake is van klassieke nazorg;
- de wijze waarop de provincie bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen rekening houdt met nazorglocaties (de insteek is de locatie op zich en niet het ruimtelijk orderingsbeleid).

## 4. Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen zal plaatsvinden.

In de Randstadprovincies varieert het aantal nazorglocaties tussen enkele tientallen (Flevoland) en enkele honderdtallen (Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland).<sup>6</sup> Dit hoeft niet automatisch te betekenen dat de situatie in Flevoland verschilt van die in de andere provincies. Dit hangt namelijk niet alleen af van het aantal locaties, maar bijvoorbeeld ook van de grondsoort (zoals klei, zand en veen), de ligging (in een woonwijk of op een bedrijventerrein), het type nazorg, het gebruik van de bodem en de aard van de verontreiniging. Op basis van de beantwoording van onderzoeksvraag 1 (het overzicht van de nazorglocaties) en de selectie van de te onderzoeken nazorglocaties zullen we in ieder geval voor de provincie Flevoland, tussentijds en in samenspraak met PS bepalen of en zo ja met welke diepgang de overige onderzoeksvragen zullen worden beantwoord. De omvang van de problematiek en de risico's die zich kunnen voordoen zijn belangrijke factoren die hierbij een rol zullen spelen.

Het onderzoek wordt uitgevoerd op basis van een selectie van nazorglocaties, waarbij we streven naar een goede verdeling qua type saneerder (provincie of derden), spreiding in tijd (sanering korter of langer geleden), type nazorg en de risico's die zich kunnen voordoen wanneer de nazorg niet goed wordt uitgevoerd. Belangrijk hierbij is of opnieuw grote risico's kunnen ontstaan voor mens en ecosysteem. Bij de selectie van nazorglocaties zullen we ook rekening houden met de recente landelijke beleidsontwikkeling.<sup>7</sup> Dit nieuwe beleid stelt bijvoorbeeld voor achtergebleven grondwaterverontreinigingen dat nazorg in de vorm van monitoring alleen verplicht is wanneer er sprake is van een grote restverontreiniging ( $\geq 1.000 \text{ m}^3$ ) en wanneer kwetsbare objecten (zoals een drinkwaterwinning) in de omgeving aanwezig zijn.

Om de bevindingen goed te kunnen duiden zullen we dossiers bekijken, gesprekken voeren met de ambtelijke organisatie en uitvoerders van nazorgmaatregelen. Desgewenst zullen we gebruik maken van externe expertise. Tot slot zullen we ook een aantal nazorglocaties bezoeken om een goed beeld te krijgen van de praktijk.

---

<sup>6</sup> Deze informatie is gebaseerd op de oriënterende gesprekken die zijn gevoerd met de ambtelijke organisaties van de provincies.

<sup>7</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Circulaire Bodemsanering 2009 (zoals gewijzigd op 3 april 2012).

**Onderzoeksvraag 1:** Heeft de provincie een volledig overzicht van de nazorglocaties met de actuele status en zijn deze locaties kenbaar gemaakt voor derden?

Wanneer na bodemsanering een restverontreiniging is achtergebleven, moet het ten minste bekend zijn dat er op dergelijke locaties verontreiniging aanwezig is. Dit om te voorkomen dat er 'zo maar' gegraven wordt, grond afgevoerd wordt, of gebruikswijzigingen worden doorgevoerd die tot risico's kunnen leiden. De kenbaarheid van de verontreiniging en daaraan verbonden risico's begint bij registratie van de locatie. Om toezicht te kunnen houden op de nazorglocaties, dient de provincie nazorglocaties in haar bodeminformatiesysteem te registreren.<sup>8</sup>

Daarnaast moet de provincie de beschikking op het nazorgplan aan het Kadaster aanbieden ter inschrijving in de openbare registers.<sup>9</sup> Dit is noodzakelijk om zeker te stellen dat ook opvolgende eigenaren en andere gerechtigden op de hoogte zijn van gebruiksbeperkingen of de verplichting tot het nemen van nazorgmaatregelen. Deze registratie is zowel in het belang van de koper, die een perceel koopt waar beperkingen aan zijn verbonden, als voor de overheid, die iemand moet kunnen aanspreken op zijn verplichting zich te houden aan gebruiksbeperkingen.

De Rekenkamer zal de informatie uit het provinciale bodeminformatiesysteem vergelijken met informatie uit bijvoorbeeld saneringsplannen, saneringsverslagen en zo mogelijk informatie van het Kadaster om na te gaan of de provincie een volledig overzicht heeft van de nazorglocaties.

**Onderzoeksvraag 2a:** Toetst de provincie de afweging tussen de mate van sanering en de mate van nazorg expliciet bij de instemming met het saneringsplan?

In 2006 is de Wet bodembescherming gewijzigd om de aanpak van de bodemsanering te versnellen. De stagnatie van de bodemsanering had vooral te maken met de hoge kosten van het multifunctioneel saneren en het onbegrip ten aanzien van de noodzaak daarvan.<sup>10</sup> De wetswijziging heeft het mogelijk gemaakt dat een bodemsanering mag resulteren in een situatie met restverontreiniging. Minder saneren betekent wel dat er meer beheer van verontreinigde bodems nodig is. Voor alle saneringen geldt dat de nazorg zoveel mogelijk moet worden beperkt. Beperken van nazorg is zowel vanuit milieu-oogpunt als vanuit maatschappelijk oogpunt een belangrijk uitgangspunt bij de keuze voor de saneringsdoelstelling. De saneerder moet bij de afweging van de saneringsvariant niet alleen de saneringskosten, maar ook de nazorgkosten betrekken. Saneringsoplossingen die nazorg met zich meebrengen zijn toegestaan, maar er zal altijd een toets moeten plaatsvinden of beperking van nazorg mogelijk is. De provincie dient dit aspect expliciet te toetsen bij de instemming met het saneringsplan. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat de blootstelling aan de verontreiniging weliswaar voldoende is beperkt, maar met een beperkte extra inspanning nazorg niet meer nodig is, kan van de saneerder die extra inspanning worden verlangd.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer, Handhavingssuitvoeringsmethode Wbb, p. 28.

<sup>9</sup> Art. 55 lid 1 Wet bodembescherming, Art 15 lid 1 Wet Kenbaarheid Publieksrechtelijke Beperkingen, Art. 2 lid 1 en bijlage Aanwijzingsbesluit Wet Kenbaarheid Publieksrechtelijke Beperkingen.

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 462, nr. 3 (MvT), p. 18.

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 462, nr. 3 (MvT), p. 28.



Afwijkingen van het saneringsplan dienen gemeld te worden. De provincie moet dan beoordelen of de afwijkingen nog passen binnen de gekozen saneringsoplossing. Als dat niet het geval is, zal de provincie aan de saneerder moeten aangeven dat ofwel het saneringsplan moet worden gevolgd ofwel een herzien saneringsplan nodig is.<sup>12</sup>

De Rekenkamer zal nagaan of de provincie de afweging tussen de mate van sanering en de mate van nazorg expliciet heeft getoetst. Deze toetsing kan bijvoorbeeld expliciet zijn gemaakt in de beschikking op het saneringsplan of andere onderliggende documenten. De Rekenkamer zal ook nagaan in hoeverre de feitelijke nazorg, die resulteert na afronding van de sanering, afwijkt van de vooraf ingeschatte nazorg. Hiervoor zal het nazorgplan (en eventueel het saneringsverslag) en nazorgstatusrapportages worden vergeleken met het saneringsplan.

**Onderzoeksvraag 2b:** Toetst de provincie de nazorgplannen van de saneerder aan wet- en regelgeving?

De eerder beschreven accentverschuiving naar het functiegericht saneren heeft ertoe geleid dat nazorg in 2006 een uitdrukkelijke plek in de wet kreeg. Vanaf dat moment moet de provincie de nazorgplannen toetsen.<sup>13</sup> Een nazorgplan moet aan verschillende eisen voldoen die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Voorbeelden hiervan zijn: een beschrijving van de maatregelen en/of gebruiksbepalingen, een begroting van de kosten en in sommige gevallen een toelichting op de financiering van de kosten. Indien sprake is van gebruiksbepalingen, moet worden aangegeven hoe deze worden gecommuniceerd aan de gebruikers.<sup>14</sup>

GS stemmen alleen in met het nazorgplan indien de daarin opgenomen bepalingen in het gebruik van de bodem of maatregelen naar hun oordeel voldoende zijn om er voor te zorgen dat de verontreiniging die na de sanering is achtergebleven niet zal leiden tot een vermindering van de kwaliteit van de bodem zoals beschreven in het saneringsverslag.<sup>15</sup>

De Rekenkamer zal nagaan of de provincie de nazorgplannen toetst aan de vigerende wet- en regelgeving. Bij de beoordeling zullen wij eveneens de provinciale verordeningen betrekken. De toetsing hierop betreft een verdiepingsslag indien blijkt dat niet of onvoldoende wordt voldaan aan de landelijke wet- en regelgeving. Het oordeel zal gebaseerd zijn op informatie in provinciale checklists (indien aanwezig), diverse nazorgplannen van saneerders en bijbehorende beschikkingen van de provincie en interviews met betrokken ambtenaren.

**Onderzoeksvraag 3:** Heeft de provincie ervoor gezorgd dat de nazorgmaatregelen en gebruiksbepalingen van vóór 2006 helder zijn vastgelegd?

Tot 2006 werd nazorg opgenomen in het saneringsplan, waarmee de provincie met een beschikking moest instemmen. De benodigde nazorg kan echter het beste worden vastgesteld wanneer het resultaat van de sanering bekend is. In 2006 is in de wet vastgelegd dat een nazorgplan pas hoeft te worden ingediend, indien in het saneringsverslag is aangegeven dat nazorg noodzakelijk is. De provincie moet zowel voor het saneringsverslag als het nazorgplan in een beschikking aangeven of zij instemt met de inhoud daarvan. Vanuit de wet worden ook pas vanaf dat moment inhoudelijke eisen gesteld aan de nazorg. Ten behoeve van de handhaaf-

<sup>12</sup> Art. 39 lid 4 en 5 Wet bodembescherming; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 462, nr. 3 (MvT), p. 30.

<sup>13</sup> Art. 39d lid 3 Wet bodembescherming.

<sup>14</sup> Art. 39d lid 1 en art. 39f Wet bodembescherming; art 39 Besluit financiële bepalingen bodemsanering; BUM p. 30.

<sup>15</sup> Art. 39d lid 3 Wet bodembescherming.

baarheid van de nazorg van vóór 2006 kan de provincie in een nieuwe beschikking aangeven welke maatregelen in het belang van de bescherming van de bodem alsnog genomen moeten worden genomen. Bij de beoordeling van de nazorgmaatregelen en gebruiksbependingen van vóór 2006 zullen we daarom nagaan of duidelijk is vastgelegd wat de nazorgmaatregelen en gebruiksbependingen zijn en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de nazorgmaatregelen.

<b>Onderzoeksvraag 4a:</b> Ziet de provincie toe op de uitvoering van de nazorg door de hiervoor aangewezen verantwoordelijke?
--

Na het afgeven van de beschikking op het nazorgplan houdt de verantwoordelijkheid van de provincie niet op. Het volgen van deze nazorglocaties is ook een verantwoordelijkheid van de provincie. Dit kan op verschillende manieren worden vorm geven. Niet iedere locatie hoeft periodiek bezocht te worden, maar er kan bijvoorbeeld ook worden volstaan met het beoordelen van nazorgstatusrapportages. Het handhavingsbeleid moet gebaseerd zijn op een probleemanalyse waarbij rekening gehouden wordt met de gevolgen voor het milieu van overtredingen en met de kansen op die overtredingen. Op basis van de probleemanalyse worden prioriteiten gesteld ten aanzien van de handhavingstaken (in het aantal en de soorten locaties). Als blijkt dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om alle gewenste werkzaamheden te verrichten, moet op basis van een risico-inschatting per locatie worden bepaald welke werkzaamheden wel en welke werkzaamheden niet worden uitgevoerd. Deze risico-inschatting moet voor elke nieuwe locatie bij aanvang worden opgesteld.<sup>16</sup>

Organisatorisch is functiescheiding tussen de vergunningverlener/plantoetser en de toezichthouder/handhaver van belang, in verband met de onafhankelijkheid. De toezichthouder moet zijn activiteiten niet alleen kunnen verrichten zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, maar ook zonder die van de beleidsmaker en de vergunningverlener. Daarnaast vragen toezicht en handhaving enerzijds en vergunningverlening anderzijds om verschillende vaardigheden.<sup>17</sup>

De Rekenkamer zal nagaan of de functiescheiding goed wordt gehanteerd en of de provincie toeziet op de uitvoering van de nazorg door de hiervoor aangewezen verantwoordelijke. De toetsing zal plaatsvinden aan de hand van landelijke wet- en regelgeving, ontwikkelde handreikingen, het provinciale handhavingsbeleid en de gemaakte nazorgafspraken.

NB: In sommige gevallen is de provincie zelf de saneerder en kan het gebeuren dat moet worden toegezien op de uitvoering van de nazorg door de provincie zelf. Bij de selectie van nazorglocaties streven we naar een goede verdeling van saneerders (provincie en derden).

---

<sup>16</sup> Art. 7.2 lid 2 Besluit omgevingsrecht (Bor), art. 10.3 lid 1 Regeling omgevingsrecht (Mor) en toelichting daarop p. 50; Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB), Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb, p. 30 en SIKB, Normblad 8001, p. 13.

<sup>17</sup> STEM (2008), Evaluatie wet handhavingstructuur en besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer, p. 43.

**Onderzoeksvraag 4b:** Reageert de provincie op geconstateerde afwijkingen op de afgesproken nazorg?

Geconstateerde kritieke afwijkingen bij de uitvoering van de nazorg ten opzichte van de afgesproken nazorg, moeten gemeld worden aan de provincie.<sup>18</sup> Daarnaast kunnen door het uitoefenen van toezicht of door het beoordelen van monitoringsrapportages afwijkingen aan het licht komen.

Afwijkingen zijn bijvoorbeeld:

- De beschermende, monitorings- of controlerende methoden zijn niet toereikend;
- De levensduur van voorzieningen en/of technische maatregelen blijkt korter te zijn dan voorzien;
- Niet naleven van gebruiksbepalingen op of buiten de locatie;
- Zichtbare functiewijziging op of in de omgeving van de locatie.

Indien in het nazorgplan een zogenaamd 'terugvalsscenario' is aangegeven, kan dit in werking worden gesteld indien onverhoopt zou blijken dat de behaalde saneringsdoelstelling niet in stand blijft. In een dergelijk terugvalsscenario staan de aanvullende (sanerings-/nazorg)maatregelen die zullen worden uitgevoerd.

De Rekenkamer zal nagaan of de provincie actie heeft ondernomen wanneer afwijkingen bij de uitvoering van de nazorg zijn geconstateerd.

## 5. Beoordelingskader

De Rekenkamer hanteert voor het maken van haar bevindingen een beoordelingskader. In bijlage A is het concept beoordelingskader opgenomen. Het beoordelingskader is gebaseerd op onder andere de volgende informatie:

- de Wet bodembescherming (Wbb) en aanverwante wet- en regelgeving zoals het Besluit bodemkwaliteit, het Besluit financiële bepalingen bodemsanering en de Circulaire bodemsanering;
- Handreikingen en protocollen zoals de Handhavingsuitvoeringsmethode (HUM) Wbb, de Besluitvormingsuitvoeringsmethode (BUM) Wbb en het Normblad SIKB 8001;
- Algemene inzichten uit relevante vakliteratuur.

Bij de beoordeling zullen wij eveneens de provinciale verordeningen betrekken. De toetsing hierop betreft een verdiepingsslag indien blijkt dat niet of onvoldoende wordt voldaan aan de landelijke wet- en regelgeving.

De Rekenkamer zal het concept beoordelingskader bespreken met ambtelijke vertegenwoordigers van de vier provincies. Mede op basis van inzichten uit deze bespreking, wordt het beoordelingskader voor het onderzoek definitief gemaakt.

---

<sup>18</sup> Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer, VKB-Protocol 6004, pp. 6, 17-18

## 6. Organisatie, rapportage, planning & procedure

### Organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- drs. Annelies Eggebeen (onderzoeker);
- mr. Iris Brugman (onderzoeker);
- drs. Linda Voetee (projectleider);
- drs. Arjan Wiggers (verantwoordelijk directielid).

### Rapportage, planning & procedure

In tabel 1 is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het opstellen van het rapport. In overleg met de contactpersonen per provincie zal de uitvoering van het onderzoek nader worden afgestemd, dit geldt in het bijzonder voor het provinciespecifieke deel van het onderzoek.

Tabel 1 Planning onderzoek

Fase	Planning	Product
Onderzoek	mei - oktober	Concept Nota van bevindingen
Wederhoor, feitelijk	oktober - november	Nota van bevindingen
Wederhoor, bestuurlijk	november - december	Bestuurlijke nota
Publicatie	december 2012 / januari 2013	Eindrapport + persbericht
Behandeling	vanaf januari 2013	Presentatie + behandeling

De Rekenkamer stelt een rapport op waarin de bevindingen staan uitgeschreven. Deze Nota van bevindingen zal bij de provincie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota bevat de conclusies en aanbevelingen inclusief een provincievergelijking. De Bestuurlijk nota zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor kan over de resultaten van het onderzoek een gesprek plaatsvinden met de verantwoordelijk gedeputeerde. De Bestuurlijke nota, de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. Dit rapport zal vanaf januari 2013 behandeld kunnen worden door PS.

### Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Randstedelijke Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat wij inzage hebben in alle relevante stukken waarover de provincie beschikt.

## Bijlage A Concept beoordelingskader

<b>Vraag 1: Heeft de provincie een volledig overzicht van alle nazorglocaties met de actuele status en zijn deze bekend gemaakt voor derden?</b>	
Criterion 1	De provincie heeft een bodeminformatiesysteem waarin voor iedere nazorglocatie is aangegeven wat de verontreinigingssituatie en actuele status <sup>19</sup> is.
Criterion 2	De provincie biedt de beschikking op het nazorgplan aan het Kadaster aan ter inschrijving in de openbare registers.
<b>VRAAG 2: Voert de provincie sinds 2006 haar taken als plantoetsers t.a.v. de nazorg adequaat uit?</b>	
<b>VRAAG 2a: Toetst de provincie de afweging tussen de mate van sanering en de mate van nazorg expliciet bij de instemming met het saneringsplan?</b>	
Criterion 3	De provincie heeft bij de instemming van het saneringsplan expliciet getoetst of bij de voorgestelde saneringsoplossing de nazorg zoveel mogelijk is beperkt.
Criterion 4	De voorgestelde nazorg in het ingediende nazorgplan wijkt niet sterk af van de verwachte nazorg in het beschikte saneringsplan.
<b>VRAAG 2b: Toetst de provincie de nazorgplannen van de saneerder aan wet- en regelgeving?</b>	
Criterion 5	GS hebben een procedure vastgesteld voor het nemen van beschikkingen ten aanzien van het nazorgplan. Deze procedure gaat o.a. in op: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. de functionele scheiding van taken die betrekking hebben op de voorbereiding van de beschikking op het nazorgplan en taken die betrekking hebben op toezicht en handhaving;</li> <li>b. het bewaken van de behandelingstermijn van de aanvraag;</li> <li>c. het toetsen op de borging van de nazorg;<sup>20</sup></li> <li>d. het objectief, consistent, eenduidig, onafhankelijk en met gelijk kwaliteitsniveau toetsen op kwalitatieve en kwantitatieve volledigheid en juistheid van de informatie;</li> <li>e. registratie en monitoring nazorgactiviteiten;</li> <li>f. periodieke beoordeling van de status van de nazorg op basis van nazorgstatusrapportages;</li> <li>g. evaluatie van de nazorg op basis van afsluitende nazorgevaluatierapportages.</li> </ul>
Criterion 6	De provincie heeft een duidelijke scheiding, tenminste op persoonsniveau, aangebracht tussen taken die betrekking hebben op de voorbereiding van de beschikking op het nazorgplan en taken die betrekking hebben op toezicht en handhaving.
Criterion 7	De provincie toetst alle nazorgplannen binnen 6 maanden na ontvangst.
Criterion 8	Indien in het saneringsverslag is beschreven dat sprake is van een restverontreiniging na de sanering en dat sprake is van gebruiksbepalingen en/of nazorg, bewaakt de provincie dat gelijktijdig met het saneringsverslag een nazorgplan wordt ingediend.
Criterion 9	De provincie heeft getoetst of het ingediende nazorgplan de volgende informatie bevat: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. NAW gegevens melder (inclusief eventuele machtiging);</li> <li>b. ligging van de nazorg;</li> <li>c. type beschikking;<sup>21</sup></li> </ul>

<sup>19</sup> De toezichhouder/handhaver moet voor iedere locatie altijd kunnen beschikken over een actueel overzicht van alle verplichtingen, gevoerde overleggen, controles en correspondentie.

<sup>20</sup> De provincie moet zekerheid hebben over de borging van de nazorg: wie neemt de verantwoordelijkheid, is de continuïteit voldoende verzekerd (ook financieel), ligt de uitvoering van nazorg in goede handen, voldoet de communicatie met locatiegebruikers, omgeving en overheid, is en blijft de werking van de maatregelen c.q. aangebrachte voorzieningen voldoende.

<sup>21</sup> Bij het type beschikking gaat het om de volgende informatie: (a) of de verontreiniging voor 1987 is ontstaan, (b) of een beschikking wordt aangevraagd voor het hele geval of een gedeelte, (c) of sprake is van verschillende saneringsfasen, (d) een overzicht van al afgegeven beschikkingen in het kader van de Wet bodembescherming.

	<p>d. informatie over de context van de nazorg;</p> <p>e. als sprake is van gebruiksbeperkingen, een beschrijving van de gebruiksbeperkingen;</p> <p>f. als sprake is van gebruiksbeperkingen, een beschrijving van de wijze van communicatie van de gebruiksbeperkingen aan de gebruikers;</p> <p>g. als sprake is van nazorgmaatregelen, een beschrijving van de maatregelen en de eventuele verslaglegging hiervan;</p> <p>h. als sprake is van nazorgmaatregelen, een begroting van de kosten;</p> <p>i. als sprake is van nazorgmaatregelen en de kosten van de nazorg voor meer dan 50% na vijf jaar zullen worden gerealiseerd, een toelichting op de financiering van de kosten;</p> <p>j. in het nazorgplan is beschreven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de nazorg.</p>
Criterion 10	<p>Teneinde te beschikken op het nazorgplan, heeft de provincie getoetst:</p> <p>a. of de gebruiksbeperkingen of nazorgmaatregelen voldoende zijn om er voor te zorgen dat de verontreiniging die na de sanering is achtergebleven niet zal leiden tot een vermindering van de kwaliteit van de bodem zoals beschreven in het saneringsverslag;</p> <p>b. of het nodig is om aan de instemming met het nazorgplan het voorschrift te verbinden dat bepaalde wijzigingen in het bodemgebruik gemeld dienen te worden.</p>
Criterion 11	<p>Indien wordt voldaan aan het criterium voor het vragen van een financiële zekerheidsstelling en uit de toelichting op de financiering van de nazorgkosten blijkt dat de initiatiefnemer onvoldoende middelen heeft om de nazorg uit te voeren, wordt de financiële zekerheidsstelling als voorschrift in de beschikking opgenomen.</p>
<b>Vraag 3: Heeft de provincie ervoor gezorgd dat de nazorgmaatregelen en gebruiksbeperkingen van vóór 2006 helder zijn vastgelegd?</b>	
Criterion 12	<p>De nazorgmaatregelen en gebruiksbeperkingen zijn duidelijk vastgelegd, dat wil zeggen: niet voor meerdere uitleg vatbaar.</p>
Criterion 13	<p>Voor de nazorgmaatregelen is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de uitvoering hiervan.</p>
<b>VRAAG 4: Voert de provincie haar handhavingstaken ten aanzien van de nazorg adequaat uit?</b>	
<b>VRAAG 4a: Ziet de provincie toe op de uitvoering van de nazorg door de hiervoor aangewezen verantwoordelijke?</b>	
Criterion 14	<p>De provincie heeft een duidelijke scheiding, tenminste op persoonsniveau, aangebracht tussen taken die betrekking hebben op de voorbereiding van de beschikking op het nazorgplan en taken die betrekking hebben op toezicht en handhaving. * <i>Zie ook criterium 6.</i></p>
Criterion 15	<p>In het handhavingsbeleid zijn, op basis van een probleemanalyse, prioriteiten gesteld ten aanzien van de handhavingstaken (in het aantal en de soorten locaties). De prioriteiten bepalen welke handhavingswerkzaamheden op welke soort locaties zullen plaatsvinden. Als blijkt dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om alle gewenste werkzaamheden te verrichten, wordt de werklijst aangepast op basis van een risico-inschatting per locatie. Deze risico-inschatting moet voor elke nieuwe locatie bij aanvang worden opgesteld.</p>
Criterion 16	<p>De provincie ziet erop toe dat de nazorg, zoals vastgelegd in het nazorgplan, wordt uitgevoerd. Hierbij dient de frequentie en de aard van controles, zoals in het handhavingsbeleid bepaald, te zijn afgestemd op en toereikend voor het type nazorglocaties.</p>
Criterion 17	<p>De provincie legt de resultaten van iedere uitgevoerde controle vast in het bodeminformatiesysteem.</p>
Criterion 18	<p>Periodiek, doch minstens jaarlijks, worden de resultaten van de toezichtsactiviteiten gerapporteerd en geëvalueerd.</p>
<b>VRAAG 4b: Reageert de provincie op geconstateerde afwijkingen op de afgesproken nazorg?</b>	
Criterion 19	<p>Indien door de provincie in de uitvoering van de nazorg afwijkingen worden geconstateerd ten opzichte van de afgesproken nazorg onderneemt de provincie actie of laat dit beargumenteerd achterwege.</p>

# Colofon

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer  
Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585	TELEFOON
020 – 58 18 586	FAX
<a href="mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl">info@randstedelijke-rekenkamer.nl</a>	EMAIL
<a href="http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl">www.randstedelijke-rekenkamer.nl</a>	INTERNET

Amsterdam  
Juli 2012