

Slib- en Speciebeleid

Rli-adviestraject uitvoeringskracht



1. Introductie

Rli-adviestraject uitvoeringskracht

Er bestaan binnen en buiten de overheid steeds grotere zorgen over de vraag of overheden en hun uitvoeringsorganisaties, samen met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers, erin zullen slagen om de grote transitie op het gebied van de leefomgeving en infrastructuur te realiseren.

In 2023 onderzoekt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) hoe de uitvoeringskracht kan worden versterkt die nodig is om het voorgenomen beleid voor de grote opgaven in de leefomgeving (tijdig) te realiseren.

In de eerste fase zijn quickscans gemaakt van tien praktijkcasussen met behulp van een literatuurscan en rondetafelgesprekken met mensen uit de uitvoeringspraktijk.

Dit is het casusrapport over het slib- en speciebeleid.

Casus: slib- en speciebeleid

Onderwerp

Er is vanaf de tweede helft van de vorige eeuw veel beleid gemaakt en uitvoering georganiseerd op het voorkomen van milieu- en gezondheidsrisico's bij het gebruik van verontreinigde bagger.

Het nieuws over PFAS¹-verontreinigingen leidde tot het opstellen van een handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie. Dit kader is gericht op aspecten zoals bemonstering en analyse, beoordeling van de kwaliteit en de milieueffecten, en de selectie van geschikte toepassingen en afzetkanalen. Het handelingskader PFAS is enkele malen aangepast en er zijn onder andere nieuwe risicogrenzen vastgesteld.

Afbakening

We focussen op het handelingskader voor het omgaan met PFAS-houdende grond en baggerspecie. Het handelingskader heeft op veel manieren gevolgen voor de uitvoering.

¹ PFAS is een verzamelnaam voor een groep van ongeveer 6.000 stoffen. Ze zijn water-, vet- en vuilafstotend en zitten onder meer in producten als blusmiddelen, textiel, voedselverpakkingsmaterialen en cosmetica. Van enkele van deze stoffen zijn de risico's al redelijk bekend, maar over de meeste PFAS is nog niet genoeg bekend om tot een risicobeoordeling te komen.

Beleidspakket en tijdlijn

Doelen	 <p>Landbouw en natuur norm = 1,4 PFAS/1,9 PFOA µg/kg d.s. (tenzij lokaal vastgestelde achtergrondwaarde)</p>			 <p>Wonen norm 3 PFAS/7 PFOA µg/kg d.s. + verspreiden van baggerspecie over het aangrenzende perceel</p>			 <p>Industrie norm 3 PFAS/7 PFOA µg/kg d.s. + kern van grootschalige toepassing. Baggerspecie toepassen in hetzelfde oppervlaktewaterlichaam of verspreiden in hetzelfde of aansluitende stroomafwaarts gelegen oppervlaktewaterlichaam.</p>		
Instrumenten	 <p>Baggerspecie in hetzelfde oppervlaktewaterlichaam/constructies Bagger toepasbaar, wel meten en toetsen op uitschoters</p>			 <p>Baggerspecie en grond in ander oppervlaktewaterlichaam (geen diepe plas) Rijkswater: 0,8 PFAS / 3,7 PFOS Anders: 0,8 PFAS / 1,1 PFOS</p>			 <p>Baggerspecie en grond toepassen in plassen Niet vrijliggend: 0,8 PFAS / 3,7 PFOS Anders: 0,8 PFAS / 1,1 PFOS</p>		
Bron: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021)									
<ul style="list-style-type: none"> tijdelijk handelingskader PFAS (juli 2019); tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie (nov 2019); tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie (juli 2020); geactualiseerd handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie (dec 2021); Regeling bodemkwaliteit 2022 (Rbk 2022) is op 19 januari 2023 in de Staatscourant geplaatst; zal naar verwachting per 1 januari 2024 gelden. 									

In de onderzochte periode zijn de volgende momenten van belang:



Leeswijzer

Dit casusrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 beschrijven we enkele signalen van haperende uitvoeringskracht. Deze signalen waren aanleiding om de casus Slib- en Speciebeleid nader te verkennen.
- In hoofdstuk 3 gaan we in op acht uitvoeringsaspecten en in hoeverre deze een rol spelen bij het realiseren van het Slib- en Speciebeleid.
- In hoofdstuk 4 geven we weer welke dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren komen in deze casus.
- In hoofdstuk 5 geven we tot slot de bronnen weer die gebruikt zijn voor dit casusrapport.

2. Signalen van haperende uitvoeringskracht

De casus Slib- en Speciebeleid is mede geselecteerd op basis van de onderstaande signalen van haperende uitvoeringskracht.

Sinds 2018 zijn Rijkswaterstaat, provincies, omgevingsdiensten en waterschappen bezig met het actualiseren van vergunningen voor zogenoemde Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en opkomende stoffen, zowel voor directe als indirecte lozingen. Incidenten en onderzoeken hebben aangetoond dat PFAS-verontreinigingen hebben geleid tot opgaven op het gebied van risicobepaling, vergunningen en zorgplicht. Ondertussen schatten experts in dat bij 60% à 70% van de gemeenten bodemkwaliteit niet consistent op de agenda staat en dat er geen specifieke medewerkers toegewijd zijn aan dit onderwerp (VNG, 2021).

Door middel van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is verkend welke uitvoeringsaspecten hieraan ten grondslag liggen. De inzichten daaruit worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

3. Wat is de rol van de uitvoeringsaspecten?

Bij de start van het adviestraject uitvoeringskracht heeft de Rli acht aspecten geïdentificeerd die de uitvoering kunnen belemmeren of ondersteunen. Op basis van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is in beeld gebracht wat er speelt rondom deze aspecten binnen de casus Slib- en Speciebeleid. In onderstaande tabel zijn de bevindingen over belemmeringen in de uitvoering ingedeeld bij de eerder geïdentificeerde acht aspecten.

Aspecten	Illustratie van (belemmerende) werking van aspecten
<p>Beleidspakket</p> <ul style="list-style-type: none"> Geheel van doelen, maatregelen en instrumenten 	<p>Uit de evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS komt naar voren dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de landelijke regie nemen ten aanzien van PFAS vertaalde in het opstellen van een tijdelijk handelingskader, als instrument dat invulling gaf aan de zorgplicht (ABDTOPConsult, 2020).</p> <p>De partijen van het rondetafelgesprek brengen ten aanzien van doelen, maatregelen en instrumenten drie belemmerende aspecten naar voren:</p> <ul style="list-style-type: none"> De Rijksdoelen en het wettelijk kader zijn niet helder. Zijn de doelen gericht op de aanpak van PFAS, of gaat het om belemmeringen in andere opgaven (ruimtelijke ontwikkeling, energietransitie et cetera) die door PFAS in het gedrang komen? De gehanteerde waarden in het tijdelijk handelingskader PFAS waren zodanig dat 100% van de met PFAS-vervuilde grond en baggerspecie niet bruikbaar was voor bouwers en baggeraars. Met de herzieningen is dit volgens de deelnemers teruggebracht tot circa 10%. Het huidige wettelijk kader is niet geschikt om problemen met PFAS aan te pakken. De Wet bodembescherming (Wbb) is geval-georiënteerd (een duidelijke bron/veroorzaker), gaat uit van een functionele aanpak van verontreinigingen vóór 1987, en hanteert de specifieke zorgplicht bodem, voor verontreinigingen die ontstaan zijn na die datum. Is het bijvoorbeeld rechtvaardig om veroorzakers die van niets wisten voor de kosten op te laten draaien?
<p>Governance</p> <ul style="list-style-type: none"> Departementale samenwerking Interbestuurlijke samenwerking Rolverdeling markt en overheid 	<p>Het milieubeleid is/wordt vergaand gedecentraliseerd, maar PFAS blijkt zo lastig dat de decentrale overheden de opgave niet aankunnen. PFAS is een nieuwe en ingewikkelde opgave, omdat een groot deel van Nederland belast is met diffuse verontreiniging, het om relatief lage concentraties gaat en de 'hergebruiksnormen grond en slib' en risicogrenswaarden zeer laag zijn. Er bestaat nog onduidelijkheid over de impact van deze verontreiniging op de gezondheid van mens en dier.</p> <p>Van de gesproken partijen vernemen we dat signalen over de ernst en omvang van PFAS-verontreinigingen van de markt, adviesbureaus, aannemers, baggeraars en dergelijke (bijvoorbeeld</p>

	<p>het expertisecentrum) niet bij de overheid zijn beland. Er is sprake van een markt met expertise en kennis die geen actie bij het Rijk teweegbrengt. Partijen constateren dat dit het gevolg is van een combinatie van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • marktpartijen die de voorkeur geven aan het 'op de winkel passen' en zich aan de regels houden; • het Rijk dat te weinig deed met de informatie die door de markt is aangeleverd; • het Rijk dat onvoldoende tijd en capaciteit had om te acteren, want het Rijk werkte aan de decentralisatie van capaciteit en kennis naar de omgevingsdiensten. <p>De toezegging van het ministerie van IenW om een handelingskader PFAS op te stellen kwam ruim vijf jaar na het eerste verzoek vanuit de regio. De terughoudendheid van het ministerie om de regie te nemen, werd ingegeven door de decentralisatie van bodemtaken. Het was aan de gemeenten als bevoegd gezag voor het Besluit bodemkwaliteit om de verantwoordelijkheid te nemen (ABD TOPConsult, 2020).</p>
<p>Toepasbaarheid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consistentie/ samenhang in beleid en instrumenten • Wisselwerking/ communicatie tussen beleid en uitvoering • Cultuurverschillen (beleid/uitvoering of Rijk/decentraal) • Handhaafbaarheid • Ruimte in beleid voor maatwerk, adaptiviteit 	<p>In een groot deel van Nederland is sprake van een diffuse verontreiniging in relatief lage concentraties. In de eerste versie van het handelingskader waren de 'hergebruiksnormen bodem en slib', risicogrenswaarden en lozingseisen voor water zeer laag, waardoor werkzaamheden met grond en baggerspecie stil kwamen te liggen.</p>
<p>Bestuurskracht en politieke wil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiek en bestuurlijk draagvlak en commitment (waaronder tussen bestuurslagen) • Kwaliteit van bestuurders 	<p>Overheden dachten dat de grootschalige bodemverontreinigingen verleden tijd zijn en willen geen nieuwe bodemsaneringsoperaties. Partijen willen niet weten dat PFAS een nieuwe majeure bedreiging vormt voor de kwaliteit van de bodem en grond. Het Bodemconvenant 2016-2020 stelt: 'Na 2020 moeten alle vervuilde bodemlocaties veilig zijn voor mensen en milieu. Dit betekent dat deze locaties gesaneerd moeten zijn, dat de risico's van de vervuiling onder controle zijn of dat er tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn genomen.' In 2015 waren er nog 1500 locaties (...).</p> <p>Er is angst voor (de omvang van) het onbekende probleem met onbekende gevolgen, wat bij veel betrokkenen leidt tot een terughoudende opstelling. Angst werkt ook remmend op het toepassen van maatwerk: het enige acceptabele risico is nul risico. Men heeft geen grip op de vraag hoe de voorzorgprincipes in te vullen.</p>

	Nederland moet voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW), maar partijen wisten eigenlijk al lang dat de Wbb niet paste binnen dat kader. Ook hier speelt angst en is sprake van 'weten, maar niet willen weten'.
Hulpbronnen <ul style="list-style-type: none"> Beschikbaarheid van dan wel toegang tot financiële middelen Kwantiteit/kwaliteit van personeel (krappe arbeidsmarkt) 	Vanuit het idee dat bodemsanering 'af' is, is er niet meer geïnvesteerd in (ambtelijke) capaciteit. Er is een tekort aan kwantitatieve en kwalitatieve uitvoeringscapaciteit ontstaan.
Juridische aspecten <ul style="list-style-type: none"> Juridische procedures (inclusief participatie, vergunningverlening, bezwaar en beroep) 	De juridische aspecten komen niet als dominant naar voren in de verkenning.
Fysieke context <ul style="list-style-type: none"> Ruimtelijke en technische mogelijkheden, concurrerende ruimteclaims Complexe eigendomsverhoudingen (incl. grondposities, eigendomsrecht) Bouwkosten, energieprijzen, materiaalschaarste 	De fysieke context speelde geen rol van betekenis in de verkenning.
Maatschappelijke context <ul style="list-style-type: none"> Maatschappelijk draagvlak voor beleid, besluit of programma 	Er heerst angst bij bestuur en beleidsmakers voor het maatschappelijk effect en de onbekende gevolgen van een onbekend probleem. Dit resulteert in een terughoudende opstelling van betrokkenen en onnodige vertraging bij het zoeken naar oplossingen en ontwikkeling van een handelingskader.
Overig	-

4. Afsluitend

Op basis van de literatuurscan en het rondetafelgesprek komen de volgende dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren in deze casus.

Beleidspakket: professionals wachtten op kader

Er is veel commentaar op het beleid. Het Handelingskader PFAS hanteerde aanvankelijk een niet realistische normstelling en was daarom onwerkbaar voor de bouw- en baggerbedrijven. In korte tijd kwamen herzieningen, met als resultaat een beter uitvoerbare regelgeving, maar ook een telkens wijzigend kader. Dit vraagt veel inzet en kennis van de uitvoerders.

Het ontbreken van een visie wordt door partijen als belemmering voor de uitvoeringspraktijk gezien. Concreet luidt het voorstel om een visie te ontwikkelen op een preventief spoor, naast het spoor van sanering. Een tweetal fundamentele vragen behoeft een antwoord:

- Welke risico's vinden we acceptabel bij hergebruik van slib en specie die zijn verontreinigd met PFAS (nul risico is niet realistisch)?
- Hoe kunnen we voorkomen dat PFAS-verontreiniging ontstaat, dus ingrijpen aan de voorkant van productieprocessen (de toelaatbaarheid van stoffen)? Nu gaat alle aandacht uit naar de achterkant.

Governance: organisatie hindert snel optreden

De periode tussen een incident en het opstellen van een handelingskader duurde lang door verschillende obstakels. Ten eerste was er een grote afstand tussen de praktijk en het beleid, wat het moeilijk maakte om het probleem op de agenda van het Rijk te krijgen. Ten tweede leidt decentralisatie tot versnippering van kennis. Bovendien was er bij de overheid weinig alertheid, vanwege het vertrouwen in marktwerking. Tot slot is er vanuit het idee dat bodemsanering voltooid is, niet langer geïnvesteerd in (ambtelijke) capaciteit.

Bestuurskracht en politieke wil: risicomijdend gedrag

Dat PFAS als een van de zeer zorgwekkende stoffen een majeure opgave wordt met grote gevolgen is inmiddels bekend. Dit levert in combinatie met de KRW-horizon van 2027 druk op en vraagt veel van bestuurders en politiek. Vanaf de eerste signalen leidde onzekerheid en de publiciteit over PFAS bij veel betrokkenen tot een terughoudende opstelling.

Er is onbekendheid met deze stoffen en onzekerheid over de aard van de verontreiniging, de impact voor mens en milieu en de doeltreffendheid van maatregelen. We zien dat angst voor onbekende gevolgen en onbekendheid met (de omvang van) het probleem wat tot een terughoudende opstelling leidt bij betrokkenen. Angst werkt ook remmend op het toepassen van maatwerk en maakt kiezen voor nul risico het enige acceptabele risico. Men heeft geen grip op de vraag hoe voorzorgprincipes in te vullen.

Toepasbaarheid: zwakke signalen uit de praktijk gemist

In het verlengde van het vorige punt, bestuurskracht en politieke wil, maakte de verkenning duidelijk dat er partijen waren die al lange tijd aandacht vragen bij de Rijksoverheid voor de grote PFAS-opgave. Er is vanaf 2012 een Expertisecentrum PFAS opgericht door drie adviesbureaus, maar het lijkt erop dat deze kennis niet tot actie bij het Rijk heeft geleid. Of, de markt organiseert dit niet, omdat er een businesscase ontbreekt en de focus ligt op het delen van kennis in plaats van het ontwikkelen van kennis. Wat daarbij ook naar voren kwam is dat professionals in verschillende gremia een zekere zelfcensuur toepassen, waardoor signalen over opkomende stoffen niet worden doorgegeven.

5. Bronnen

Voor deze casus hebben we gebruikgemaakt van onderstaande bronnen:

Onderzoeken en rapporten

- ABDTOPConsult (2020). Evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS. Den Haag.
- Deltares (2021). Onderzoek naar opties voor kwaliteitseisen voor toepassing PFAS houdende grond en baggerspecie in zoet oppervlaktewater. Delft.
- HVC (2021), Meerjarenstrategie slibverwerking 2022-2028 Alkmaar: huisvuilcentrale.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021). Brochure Handelingskader PFAS. Den Haag.
- RIVM (2020). Advies risicogrenswaarden voor PFOS, PFOA en GenX in zwemwater en vis. De Bilt: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RIVM (2020). Verschil in uitloging van PFAS uit grond en bagger. De Bilt: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RVO (2021), Handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie. Den Haag: Rijksdienst voor ondernemend Nederland.
- Unie van Waterschappen. Slibverwerking. Te raadplegen via <https://unievanwaterschappen.nl/waterkwaliteit/slibverwerking/>.
- VNG (2021). Haperende uitvoeringskracht binnen het thema bodem en ondergrond. Te raadplegen via <https://vng.nl/artikelen/haperende-uitvoeringskracht-binnen-het-thema-bodem-en-ondergrond>.

Deelnemers rondetafelgesprek

- Arjen Wintersen (RIVM)
- Arne Alphenaar (TTE Consultants)
- Gerben Zijlstra (Cumela)
- Jaap Willem Hutter (SGS-labs)
- Jochem Bloemendaal (Vereniging van Waterbouwers)
- Leonard Osté (Deltares)
- Mathijs van de Waardt (IenW)
- Michiel Gadella (Rijkswaterstaat)
- Pieter de Boer (Rijkswaterstaat)
- Andre van der Zande, raadslid (Rli)
- Krijn Poppe, raadslid (Rli)
- Charlotte Nauta, gespreksleider (BMC)

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01