

Toelichting maatschappelijke afweging

H1 Inleiding

Maatschappelijke afweging

Sinds 2012 is de optie voor een maatschappelijke afweging in stap 3 van de locatiespecifieke ecologische risicobeoordeling opgenomen in de Circulaire bodemsanering: “Stap 3 kan worden uitgevoerd als er op basis van de standaard beoordeling (stap 2) is geconcludeerd dat er sprake is van onaanvaardbare risico’s, terwijl men het idee heeft dat er in werkelijkheid geen sprake is van onaanvaardbare risico’s. Stap 3 kan ook worden uitgevoerd als men de effecten op het ecosysteem wil kunnen beoordelen door deze te meten. Als stap 3 is uitgevoerd dient het bevoegd gezag de conclusie omtrent spoed te baseren op de resultaten van stap 3.”

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft de mogelijkheid tot het uitvoeren van de maatschappelijke afweging in de Circulaire bodemsanering opgenomen naar aanleiding van een advies van de TCB uit 2011. In dit advies staat onder andere: “De TCB vindt dat voorafgaand aan een Triade onderzoek altijd de afweging moet plaatsvinden of een Triade-onderzoek en saneren en beheer op een locatie zinvol zijn.”

Een maatschappelijke afweging is van betekenis voor locaties waar volgens de standaard ecologische risicobeoordeling sprake is van onaanvaardbare ecologische risico’s. De risicobeoordeling is gebaseerd op de mate van verontreiniging (**toxische druk**), de omvang van het onbedekte oppervlak van het verontreinigde gebied (**m²**) en het gebiedstype (**ecologische waarde**). De uitslag van de standaard risicobeoordeling is echter nog weinig locatiespecifiek. Met behulp van een maatschappelijke afweging kan rekening worden gehouden met andere maatschappelijk relevante aspecten. Dit kan het draagvlak vergroten om risico’s te verminderen (saneren, beheren), bijvoorbeeld bij verontreinigingen langs infrastructuur, in stedelijk gebied of waar andere wettelijke kaders gelden (zoals natuurwetgeving, archeologie, cultuurhistorie). Ook kan het een hulpmiddel zijn om weer ontwikkelingen mogelijk te maken bij locaties met ecologische risico’s.

Van model naar praktijk

De procesmatige kant van de maatschappelijke afweging is uitgewerkt in de Circulaire bodemsanering en in de NEN 5737. In de Circulaire staat dat de maatschappelijke afweging een optie is bij de start van stap 3 van het Saneringscriterium. Er kan gekozen worden voor ofwel het uitvoeren van een gestructureerde maatschappelijke afweging (optie 1), ofwel het direct uitvoeren van locatiespecifiek onderzoek in de vorm van Triade-onderzoek dan wel monitoring (optie 2).

Vanuit de praktijk is het signaal afgegeven dat er daarnaast behoefte is aan een praktische uitwerking voor een maatschappelijke afweging. Een strikte richtlijn is niet te geven: de specifieke omstandigheden betreffende de verontreinigingssituatie, het ecosysteem ter plaatse, de omgeving en (de ambities voor) het huidige en toekomstige bodemgebruik vragen eigenlijk altijd om maatwerk. Naast deze Toelichting op hoofdlijnen zijn er daarom als voorbeeld en inspiratiebron verschillende (deels) fictieve praktijkvoorbeelden opgenomen. Deze Toelichting heeft als uitgangspunt de Circulaire bodemsanering en de mogelijkheden die daarin geboden worden in de verschillende stappen van de ecologische risicobeoordeling.

In de Circulaire bodemsanering wordt de maatschappelijke afweging zo beschreven: “Een gestructureerde maatschappelijke afweging om vast te stellen of het zinvol is om vervolgonderzoek uit te voeren en hier de eindconclusie op te baseren of om zonder vervolgonderzoek de keuze te maken tussen wel of geen noodzaak tot sanerings- en beheermaatregelen.”

In deze Toelichting wordt beschreven hoe een ‘gestructureerde maatschappelijke afweging’ uitgevoerd kan worden. De basis hiervoor is gelegd in de NEN 5737. Hoofdstuk 2 beschrijft daarom eerst de drie stappen uit deze norm, aangepast naar de maatschappelijke afweging. Deze stappen vormen het uitgangspunt. Vervolgens komt de praktische invulling aan bod. In hoofdstuk 3 wordt besproken welke (type) overwegingen bij de maatschappelijke afweging gebruikt kunnen worden. De Toelichting sluit af met een aantal voorbeelden van maatschappelijke afwegingen (hoofdstuk 4).

Waarvoor is deze Toelichting:

- leidraad voor de opzet van uw eigen **gestructureerde maatschappelijke afweging**, conform NEN 5737 en deze Toelichting;
- overzicht bieden van **overwegingen** voor een maatschappelijke afweging;
- handvatten bieden bij het **samenstellen van de overleggroep**;
- **rollen en verantwoordelijkheden** van de overleggroep duiden, inclusief de relatie met een eventuele beschikking van het **bevoegd gezag**;
- door **voorbeelden** laten zien dat een maatschappelijke afweging **oplossingen** biedt.

Wat doet de Toelichting **niet**:

- een volledige pakkende invulling geven aan uw maatschappelijke afweging;
- een complete checklist voorschrijven met verplicht op te nemen onderdelen;
- het aangeven welk antwoord een maatschappelijke afweging gaat leveren (ja/nee antwoord).

Uitgangspunt voor deze Toelichting zijn locaties waar na het nader bodemonderzoek en **na** stap 2 van het Saneringscriterium is bepaald dat sprake is van een onaanvaardbaar ecologisch risico. Dat betekent niet dat de Toelichting niet van toepassing kan zijn op locaties met verouderde onderzoeksgegevens of voor de (her)beoordeling van locaties waarvoor in het verleden via een Wbb-beschikking is vastgesteld dat sprake is van een ecologisch risico en de saneringstermijn in het verschiet ligt of inmiddels is verstreken. Ook het uitvoeren van een maatschappelijke afweging op een ander punt in het proces (bijvoorbeeld bij het opstellen van een saneringsplan) is mogelijk.

H2 Proces van de maatschappelijke afweging

De NEN 5737 is opgesteld voor het uitvoeren van een Triade onderzoek. De eerste drie stappen van deze norm zijn ook bruikbaar voor de maatschappelijke afweging. Hiervoor zijn de stappen op onderdelen aangepast of uitgebreid.

De stappen zijn:

Stap 1: inventarisatie maken van de problemen door bodemverontreiniging

Stap 2: inventarisatie maken van de actoren

Stap 3: vorming van een overleggroep

De stappen zijn opeenvolgend, maar in de praktijk blijkt dat er op basis van nieuwe informatie of zienswijzen ook tussentijds aanpassingen gemaakt kunnen worden. Bijvoorbeeld als men meer informatie nodig heeft om de situatie op een locatie in beeld te krijgen.

Stap 1: inventarisatie maken van de problemen door bodemverontreiniging

De initiatiefnemer maakt een inventarisatie van de problemen voor het bodemgebruik die het gevolg kunnen zijn van bodemverontreiniging. De initiatiefnemer is meestal de probleembezitter, maar dit kan ook door meerdere partijen worden opgepakt, bijvoorbeeld samen met het bevoegde gezag.

Essentiële onderdelen van de inventarisatie zijn:

- de mogelijke ecologische effecten die de bodemverontreiniging veroorzaakt op basis van modelmatige informatie uit stap 2 van het Saneringscriterium (toxische druk) en/of eventuele zichtbare effecten (zoals de aan/afwezigheid van specifieke soorten).
- de ambities van het (lokale) bestuur (waaronder de natuurdoelen waar de locatie deel van uitmaakt);
- het beoogde huidige en/of toekomstige bodemgebruik;

Voor de maatschappelijke afweging is belangrijk om te weten:

- of er andere wettelijke kaders een rol spelen (zoals natuurbescherming, een archeologisch en/of aardkundig waardevolle gebied);
- of er ruimtelijke of gebiedsontwikkelingen zijn in de directe omgeving (zijn er bouwactiviteiten gepland naast de locatie);
- wat, volgens een verkenning, de saneringsopties (inclusief beheermaatregelen die over langere tijd uitgevoerd kunnen worden) zijn voor de locatie, inclusief een eerste schatting van het verloop en rendement van de diverse opties.

Het resultaat van deze eerste stap is een eenvoudige beschrijving van het bodemsysteem op de locatie en een inventarisatie van kenmerkende en gevoelige punten in relatie tot het bodemgebruik en/of potentiële aantasting door de bodemverontreiniging. Het gaat hierbij vaak ook om het ecologisch functioneren van de bodem. De inventarisatie zal in het vervolg van de maatschappelijke afweging verder worden uitgebreid of aangevuld.

Stap 2: inventarisatie actoren

De initiatiefnemer maakt een inventarisatie van de betrokken actoren. Deze zijn in drie partijen te verdelen: bodemgebruikers, bodembeheerders en verantwoordelijke overheden. De drie partijen hebben verschillende rollen:

Partij 1: Bodemgebruikers

Bodemgebruikers zijn de belanghebbende partij omdat ze voordelen hebben van een goed functionerende bodem. Ze zijn op verschillende schaalniveaus te herkennen, zoals:

- lokale bodemgebruiker: deze heeft meestal een rechtstreeks belang bij het goed functioneren van het bodemsysteem, vanwege bijvoorbeeld een gezonde agrarische productie (boer), gezonde natuur (natuurbeheerder, recreant), groen met natuurwaarden (gebruikers kantorenpark) of mooie tuin (bewoner). Effecten op het bodemleven (ecologische risico's) kunnen dit gebruik negatief beïnvloeden. Ook kan een saneringsmaatregel (inclusief beheer) gunstig of ongunstig zijn voor het gebruik.
- bodemgebruiker op gebiedsniveau: deze heeft een belang bij het goed functioneren van het bodemsysteem op een grotere ruimtelijke schaal, bijvoorbeeld voor de zuivering van water voor schoon grondwater en oppervlaktewater, of voor een aantrekkelijk landschap;
- landelijke en maatschappelijke partijen: iedereen profiteert van een gezonde bodem, omdat de bodem onlosmakelijk is verbonden met het lokale en mondiale klimaat, de koolstof- en andere stofkringlopen, waterberging, reiniging, enz. Iedereen maakt gebruik van de diensten die het bodemsysteem levert voor een aangename, gezonde en veilige leefomgeving.

- ook zijn er andersoortige partijen die belangen hebben bij andersoortige bodemaspecten, zoals het bewaren van archeologische en aardkundige waarden. Deze worden soms door landelijk of regionaal beleid ondersteund.

Partij 2: Bodembeheerders

De bodem wordt beheerd en beïnvloed via lokale en gebiedsgerichte ingrepen. Het landoppervlak is voor een groot deel in particulier bezit, maar veel is bestemd of gereguleerd (ruimtelijke inrichting, grondverzet, etc.). Het waterschap oefent het waterbeheer uit. De ingrepen hebben vaak een direct effect op de bodem. Bij bodemverontreiniging kunnen risico's niet alleen worden weggenomen (of gereduceerd) door verwijderen van verontreiniging, maar vaak ook door ingrepen zoals aangepast peilbeheer of verandering van het bodemgebruik. Voor één locatie zijn er meestal meerdere beheerders.

Partij 3: Bevoegde gezag

Het is de taak van de overheid en het bevoegde gezag om er op toe te zien dat alle belangen van de bodemgebruikers vertegenwoordigd zijn in het proces van de maatschappelijke afweging. Vaak lopen belangen van verschillende bodemgebruikers parallel, omdat een gezonde bodem goed presterende ecosysteemdiensten levert op alle schaalniveaus. Het kan voorkomen dat er tegengestelde bodembelangen in het geding zijn (voorbeelden: zeldzame natuur op ernstig verontreinigde locatie, gebruik van meststoffen en schoon grondwater). In die gevallen zullen er belangenafwegingen moeten worden gemaakt. De uiteindelijke besluitvorming geschiedt onder verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag.

Gemeenten en provincies hebben vaak een bijzondere positie in het actorenveld. Hun rollen zijn divers en meervoudig. In de eerste plaats kunnen ze eigenaar of zelfs veroorzaker zijn. In dat geval, maar ook als het een zogenaamd vangnetgeval is, hebben ze een direct (financieel) belang. Verder vormen ze het lokale c.q. middenbestuur, dienen het algemeen belang en hebben ambities en beleidsdoelen met betrekking tot de omgeving (ruimtelijke ordening, milieu, natuur). Tot slot zijn de provincies en de grotere gemeenten bevoegd gezag Wbb. Punt van aandacht bij de samenstelling van de overleggroep is deze rollen te onderkennen en een expliciete keuze te maken of en zo ja in welke mate deze rollen verdeeld moeten worden over meerdere personen.

Als bevoegd gezag Wbb is het belangrijk voor ogen te houden dat het advies van de overleggroep input is voor het besluit ernst en spoed (art 29 Wbb). Dat besluit staat open voor bezwaar en beroep. Het is daarom belangrijk dat het advies zorgvuldig en goed afgewogen is en, naar beste weten, kan rekenen op een maximaal draagvlak. Om die reden is het goed dat het bevoegd gezag Wbb altijd bij het proces betrokken is.

De volgende aspecten en actoren kunnen een rol spelen op een locatie (N.B. de lijst is niet volledig en hiermee worden belanghebbenden bedoeld anders dan eigenaar/beheerder/bevoegd gezag Wbb):

Aspect	Actor
Lokale bodemambities	Gemeente
Ruimtelijke kwaliteit (o.a. landschapswaarde)/ontwikkeling	Gemeente/provincie/landschapsorganisatie
Natuur-/Ecologische doelstelling	Provincie/natuurbeschermingsorganisatie/gemeente
Archeologische/aardkundige beleidsdoelen	Provincie/gemeente
Recreatieve waarden	Recreatieschap
Oppervlakte- en grondwaterkwaliteit	Waterschap, drinkwaterbedrijf
Waterveiligheid	Waterschap
Leefbaarheid stad/wijk	Buurtraad o.i.d.
Landbouwkundige belangen	Regionale Land- en tuinbouworganisatie

Het resultaat van stap 2 is een beknopte beschrijving van alle betrokkenen en hun bodembelangen. Het bevoegd gezag ziet er op toe dat alle belangen in deze groep vertegenwoordigd zijn. Er kan bijvoorbeeld besloten worden om de belangen van meerdere actoren door één of een beperkt aantal personen te laten behartigen. De rollen van alle actoren in de overleggroep dienen helder te zijn en vastgelegd te worden.

Stap 3: vorming overleggroep

De initiatiefnemer vormt een overleggroep waarin alle belanghebbende partijen vertegenwoordigd zijn, en waarin onafhankelijke bodemdeskundigheid aanwezig is. Een belanghebbende ondervindt in potentie schade van de ecologische effecten van de bodemverontreiniging. De rol van de deskundige is om op een onafhankelijke wijze de schade vast te stellen voor de verschillende belanghebbenden. De overleggroep zorgt voor afstemming en heeft een adviserende taak naar het bevoegd gezag. De omvang van de overleggroep en de intensiteit van de afstemming zullen per situatie verschillend zijn. Het bevoegd gezag kan onderdeel uitmaken van de overleggroep, om op een efficiënte wijze op het procesverloop toe te zien, en het resultaat van de beoordeling goed te keuren.

Bij grotere en complexere locaties zal de overleggroep ook bodemgebruikers en bodembeheerders op grotere ruimtelijke schalen (vaak maatschappelijke partijen, provincie en nationale overheid, waterschap) bevatten. Het is ter beoordeling van het bevoegd gezag of de samenstelling van de overleggroep voor de desbetreffende locatie adequaat is. Een goed functionerende overleggroep is nodig voor het draagvlak onder de maatschappelijke afweging en de acceptatie van het besluit dat erop wordt gebaseerd.

De overleggroep adviseert het bevoegd gezag over de uitvoering van de maatschappelijke afweging en eventueel over de invulling van een locatiespecifieke risicobeoordeling. Dit is geënt op de NEN 5737. Indien uit de maatschappelijke afweging volgt dat een onderzoek nodig is, dan kan het raadzaam zijn de overleggroep (of een opvolging er van) ook in te zetten gedurende het onderzoek, en eventueel ook bij de implementatie van maatregelen in het bodembeheer. Het kan zinvol zijn om niet betrokken actoren te informeren over het advies van de overleggroep aan het bevoegd gezag.

Taken overleggroep

In de bijeenkomsten van de overleggroep wordt de maatschappelijke afweging in een advies voorbereid via:

- Analyse van de verwachtingen. Wat wordt er verwacht van de afweging, welke informatie is nodig om tot een standpunt te komen, welke uitkomsten van de afweging zijn op welk moment acceptabel, welke beslist niet? Uit deze analyse volgt een aantal afspraken voor het proces van de maatschappelijke afweging;
- Analyse van de beschikbare en benodigde informatie. Het betreft een inventarisatie van de informatiebehoefte voor in beeld brengen van zowel de ecologische risico's op de locatie als de ecologische effecten en het rendement van de verschillende opties voor saneren en beheer;
- een inventarisatie van overwegingen voor de maatschappelijke afweging (zie hoofdstuk 3) en indien nodig het uitvoeren van aanvullend onderzoek;
 - o overwegingen op het gebied de toestandsbepaling. Wat zijn de ecologische risico's, welke archeologische en landschappelijke waarden zijn aanwezig, et cetera? Welke belangen worden geschaad door de aanwezigheid van ecologische risico's en welke andere locatiespecifieke informatie is relevant die met de beoogde toestand op de locatie te maken heeft.
 - o overwegingen op het gebied van het handelingsperspectief. Wat zijn de verschillende opties voor saneren en/of beheren en welke belangen (vertegenwoordigd door actoren in de overleggroep) worden daarmee gediend. Wat

zijn optimale configuraties voor saneren en beheer, waarbij alle belangen optimaal gediend worden?

- het onderbouwen van advies met feitelijke informatie en overwegingen voor de maatschappelijke afweging.

Uitkomsten

Het bevoegd gezag beslist op basis van valide en transparante informatie uit het advies van de overleggroep over de maatschappelijke afweging, waarbij er drie mogelijke uitkomsten zijn:

- Dat op basis van de maatschappelijke afweging verdere ecologische risicobeoordeling niet zinvol is en dat er geen noodzaak is om sanerings- en/of beheersmaatregelen te treffen. In dat geval is dan volgens het Saneringscriterium het risico niet onaanvaardbaar; (maar het blijft wel een geval van ernstige bodemverontreiniging);
- Dat er zinvolle en haalbare sanerings- en/of beheersmaatregelen zijn, waarbij men tevens concludeert dat vervolgonderzoek niet zinvol is. In termen van het saneringscriterium is het risico dan onaanvaardbaar en er zijn dus maatregelen nodig om risico's aanvaardbaar te maken;
- Dat er mogelijk wel effecten zijn waarvoor spoedige saneringsmaatregelen (inclusief beheer) nodig kunnen zijn, maar dat onderzoek nodig is om dit vast te stellen. Het is per situatie verschillend of dit specifieke onderzoek deel uitmaakt van de inventarisatie/maatschappelijke afweging of dat dit wordt beschouwd als vervolgonderzoek. Als dit vervolgonderzoek is uitgevoerd, bepaalt de uitkomst daarvan of er al dan niet sprake is van onaanvaardbare ecologische risico's. Zie hiervoor ook stap 4 van de NEN 5737.

Op basis van het uitgebrachte advies van de overleggroep neemt het bevoegd gezag een besluit. Zij kan het advies gemotiveerd (gedeeltelijk) overnemen of naast zich neerleggen. In dat laatste geval betekent dit niet dat het werk van de overleggroep voor de Maatschappelijk afweging voor niets is geweest. Het in beeld brengen van alle belangen en overwegingen is waardevol en kan in het vervolgtraject een rol spelen bijvoorbeeld bij het opstellen van een saneringsplan of andere ontwikkelingen.

H3 Overwegingen bij de maatschappelijke afweging

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overwegingen die gebruikt kunnen worden bij een maatschappelijke afweging.

In dit hoofdstuk is onderscheid gemaakt in de overwegingen die betrekking hebben op:

- 1) de ecologische risico's ^[1]
- 2) de consequenties van en kansen voor saneren en beheren van de verontreiniging.

In tegenstelling tot het Saneringscriterium houdt de maatschappelijke afweging dus geen rekening met een strikte scheiding tussen risico's en de saneringsafweging. Het (verkenkend) in beeld brengen van de saneringsopties dient een onderdeel zijn van de maatschappelijke afweging.

[1] Ecologische risico's in deze Toelichting worden gedefinieerd volgens de uitgangspunten in artikel 1 van de Wbb:

- Bodem: het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen;

- Belang van de bescherming van de bodem: het belang van het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen van hoedanigheden van de bodem, die een vermindering of bedreiging betekenen van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft;
- Geval van ernstige verontreiniging: geval van verontreiniging waarbij de bodem zodanig is of dreigt te worden verontreinigd, dat de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft, ernstig zijn of dreigen te worden verminderd;

Overwegingen gericht op de ecologische risico's van bodemverontreiniging

Er zijn verschillende overwegingen beschikbaar die de inschatting van de (betekenis van) risico's kunnen beïnvloeden. Figuur 2 bevat een schematisch overzicht, in deze figuur is ook aangegeven welke casussen gebruikmaken van bepaalde overwegingen. Om ze toe te passen is veel bodemkennis nodig, naast kennis van het ecosysteem op de locatie en gevoel voor verschillende soorten regelgeving en richtlijnen. Hierna wordt een aantal overwegingen toegelicht. Voor de maatschappelijke afweging dienen alle overwegingen van een inhoudelijke of anderszins deugdelijke onderbouwing te worden voorzien. Het bevoegd gezag beoordeelt of aan deze eis is voldaan.

Om deze onderstaande overwegingen (vooral bolletje twee tot en met vier) deugdelijk te onderbouwen is vaak aanvullend onderzoek nodig, bijvoorbeeld in de vorm van het Triade onderzoek van stap 3. Het kan echter ook zo zijn dat de benodigde informatie al uit onderzoek beschikbaar is. Dan kan zij worden betrokken in de maatschappelijke afweging.

Locatiespecifieke aanpassingen (enkele aspecten)

- In de Circulaire is de 'ecologische waarde' gekoppeld aan gestandaardiseerde gebiedstypen. Er kunnen locatiespecifieke overwegingen zijn om deze ecologische waarde anders in te schatten (zie casus C en F), waardoor een verschuiving plaatsvindt naar een andere categorie van gebiedstypen uit het oppervlakcriterium.
- Een beter inzicht in de biobeschikbaarheid van de verontreinigingen kan leiden tot een andere beoordeling van ecologische risico's.
- Inzicht in de aanwezige soorten in het (bovengrondse en ondergrondse) ecosysteem kan leiden tot een andere inschatting van de ecologische risico's. Dit is het geval als onderbouwd kan worden dat de soorten veel minder gevoelig zijn voor de betreffende bodemverontreiniging dan in het standaardscenario.
- Een nauwkeurig inzicht in de ruimtelijke verdeling van de verontreiniging in het horizontale en verticale vlak (mede in relatie tot de verdeling van soorten en de ecologische waarden in dezelfde ruimte) kan leiden tot een andere beoordeling van ecologische risico's (zie casus G).

Factor tijd

De inschatting van ecologische risico's in stap 2 is gebaseerd op de concentraties van stoffen ten tijde van het Nader Onderzoek. Een overweging voor de maatschappelijke afweging kan zijn dat de concentraties van de verontreinigingen of de biobeschikbaarheid zodanig zullen afnemen dat geen sprake meer is van onaanvaardbare ecologische risico's. De afname van concentraties of biobeschikbaarheid kunnen gevolgd worden via een monitoring.

Factor ruimte

In de Circulaire wordt een locatie beoordeeld los van de omgeving. Soms heeft het meerwaarde om de omgeving te betrekken bij de interpretatie en verwerking van het resultaat van de risicobeoordeling (zie casus A). Door de beoordeling op te schalen naar een groter gebied kan meer bereikt worden dan door alleen de afzonderlijke locatie aan te pakken, zelfs met een vergelijkbare inspanning. De maatschappelijke afweging kan dan gebaseerd worden op deze overweging. Een voorbeeld is een grotere diffuse bodemverontreiniging, waarbij er slechts op een relatief klein oppervlak overschrijding is van de interventiewaarden.

Ook kan sprake zijn van meerdere verontreinigde locaties in een (beheer)gebied, waarvan aangenomen kan worden dat zij gezamenlijk een significant negatief ecologisch effect hebben, maar afzonderlijk de invloed klein is. In dat geval kan er ook een groter effect behaald worden door alle locaties met een in totaal gelijke beheerinspanning aan te pakken.

Wanneer het gaat om een locatie met bijzondere natuurlijke of oudheidkundige waarde kan het zinvol zijn om mee te wegen hoe zeldzaam dit is in het gebied of de regio. Een eventuele aantasting door de verontreiniging op de locatie ofwel door saneren weegt dan zwaarder als de locatie zeldzamer is.

Overwegingen gericht op de consequenties van en kansen voor saneren en/of beheer

Aansluiting bij andere wettelijke of anderszins 'zwaarwegende' kaders

De Wbb richt zich op bescherming van de functionele eigenschappen van de bodem in het geval van bodemverontreiniging. Het kan echter zijn dat andere wetten en richtlijnen, zoals de flora- en faunawet of de monumentenwet, medebepalend zijn voor de uitkomst van de afweging.

Bijvoorbeeld bij het verkennen van de beheer- en/of saneringsopties wanneer naast risicoreductie van de verontreiniging ook bescherming van archeologische waarden of natuurwaarden in het geding zijn. De kunst is om dan tot de meest optimale oplossing te komen (zie casus C en E). Een voorbeeld is de bescherming van soorten volgens de flora- en faunawet, terwijl de locatie gesaneerd dient te worden. Om tot een optimale oplossing te komen is een goede verkenning van beheer- en saneringsopties essentieel, die verder gaat dan alleen de overweging wel of niet 'klassiek' saneren (afgraven van een locatie of het aanbrengen van een leeflaag). Het gaat uiteindelijk om een compromis, waarbij het essentieel is dat de overleggroep zich als geheel rekenschap geeft van de verschillende doelen van deze (wettelijke) kaders.

Relatieve betekenis effect verontreiniging en andere milieudruk factoren

Voor, bijvoorbeeld, bodemverontreinigingen in de stad, met vaak sterk kunstmatige bodems, die bovendien vaak op de schop gaan kan de betekenis van ecologische risico's van bodemverontreiniging klein zijn ten opzichte van andere 'storende' factoren. Wanneer dit evident is, is dit een overweging om de ecologische risico's minder gewicht te geven (zie casus C). Dit type afweging houdt echter een zekere mate van vrijblijvendheid in zich. Het is dus een uitdaging voor de bodemexpert om hier een verantwoorde invulling aan te geven. Bij een dergelijke afweging kan ook de betekenis van de omgeving van belang zijn. Wanneer het gaat om een zeldzaam stukje groen in een verharde omgeving kan het belang om hier bodemkwaliteitsverbetering toe te passen groter zijn, en *vice versa*. Een ander voorbeeld, in landelijk gebied, is een verontreinigde locatie in de buurt van een drukke verkeersader, een kassengebied of intensieve veehouderij. Met andere woorden, een verontreinigde locatie gelegen in een gebied waar milieufactoren als licht, geluid en/of depositie een grotere afbreuk kunnen doen aan de ecologische waarden dan de bodemverontreiniging. Ook hier geldt *vice versa* dat een dergelijk 'groen' eiland in zo'n omgeving juist een extra waarde kan hebben.

Is het middel erger dan de kwaal?

Een relevante vraag is wat de consequenties zijn van saneren en/of beheer voor bijvoorbeeld schade aan de natuur of het landschap (zie casus G) en of dit opweegt tegen de voordelen van saneren en/of beheren. Er zijn vele vormen van saneren en/of beheer mogelijk. Te denken valt aan:

- grondwaterpeilbeheer aanpassen met het oog op een verminderde beschikbaarheid of een verbeterde afbraak van verontreinigende stoffen;
- het bekalken van de bodem om de pH te beïnvloeden met het oog op een verminderde beschikbaarheid of verbeterde afbraak van verontreinigende stoffen;
- het aanbrengen van een leeflaag, in een keer of in dunne lagen over een langere periode, zodat het ecosysteem zich aan kan passen;
- het verwijderen van verontreiniging via planten: fytoremediatie;

- het stapsgewijs afplaggen van een bodem, zodat na verwijdering van een deel van het bodemecosysteem, het overgebleven deel kan zorgen voor rekolonisatie van het afgeplagde deel. het versnellen van natuurlijke afbraak van organische verontreinigingen door toevoeging van extra voedingsstoffen en zuurstof aan de bodem;
- herinrichting van een locatie combineren met het afgraven van een verontreiniging (zie casus E en G);
- ruimtelijke herinrichting van een locatie afstemmen op de verontreiniging, bijvoorbeeld verharding aanleggen op de meest ernstig verontreinigde delen en diep wortelende vegetatie op de relatief schone delen.

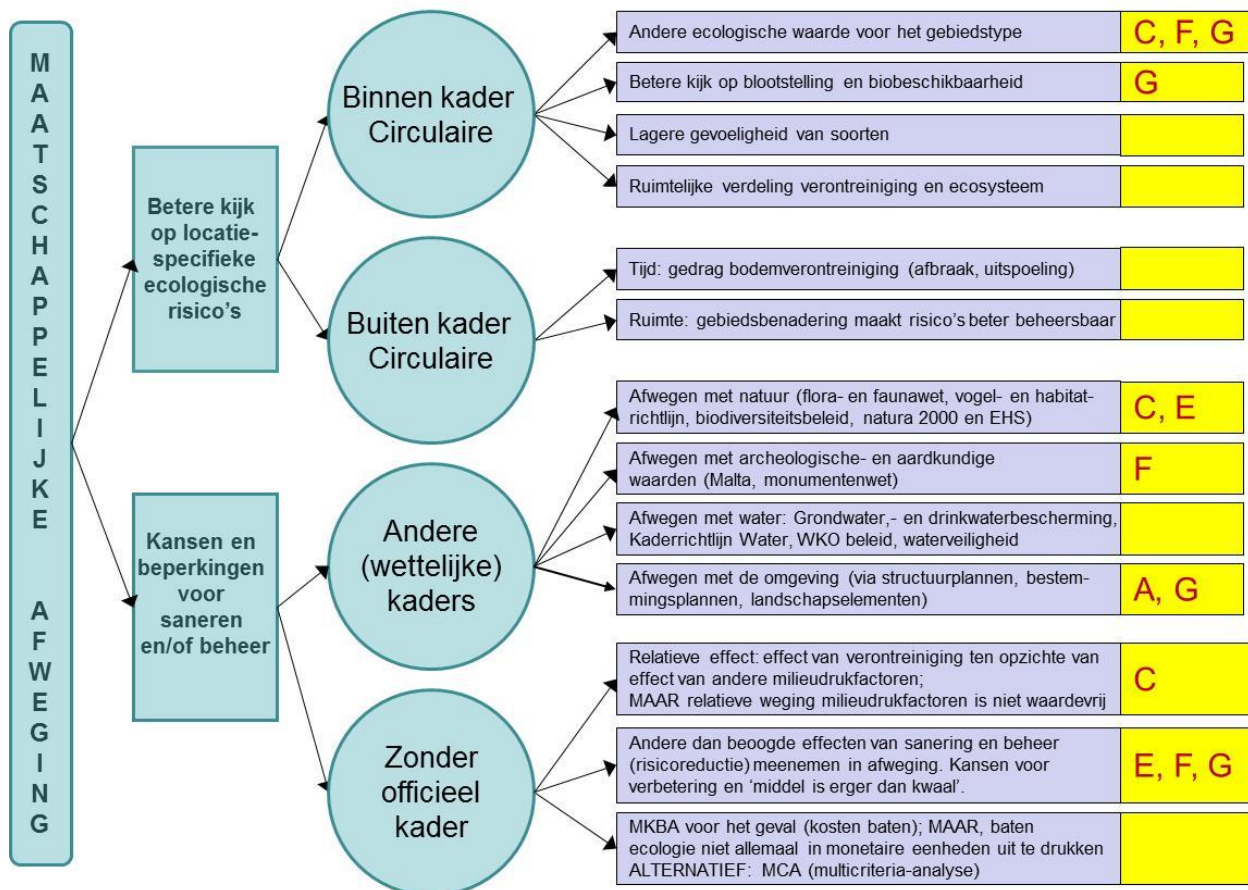
Ook hier is het essentieel dat een goede verkenning van opties voor saneren en/of beheren heeft plaatsgevonden, dat de baten in de vorm van een betere bodemkwaliteit worden geduid en dat ook een tijdvenster wordt gehanteerd:

- Veel in situ sanerings- of beheersopties hebben geringe negatieve bijeffecten op het (ondergrondse en bovengrondse) ecosysteem;
- Het 'middel' kan op de korte termijn negatieve bijeffecten hebben op (onderdelen van) het ecosysteem, maar op de lange termijn tot kwaliteitsverbetering leiden;
- Het 'middel' kan gedoseerd worden toegepast over langere tijd, waardoor negatieve bijeffecten worden voorkomen (bijv. het aanbrengen van dunne lagen in plaats van één keer een dikke leeflaag, of de sanering niet in een aaneengesloten oppervlak uit te voeren).

Afweging kosten en baten; kansen voor ecosysteemdiensten

Wanneer duidelijk is, zonder vervolgonderzoek, dat de kosten van maatregelen (sanering) hoog zijn en het te verwachten rendement laag (zie casus F), dan zou dit een overweging kunnen zijn om geen maatregelen te treffen. Het wordt als mogelijke overweging in de circulaire genoemd. Probleem is echter dat het spectrum van maatregelen heel breed is (van goedkope beheermaatregelen tot dure 'klassieke' saneringsmaatregelen) en een goede afweging vergt dus een genuanceerd beeld van de mogelijkheden. Ecologische kwaliteit verbeteren door goed beheer hoeft lang niet altijd met dure maatregelen. Het gaat er vooral om dat kansen om de ecologische kwaliteit van een locatie te verbeteren ook worden aangegrepen. Verbeteringen zijn vaak processen van de langere termijn, die onderdeel kunnen zijn van een vorm van beheer.

Om de verbetering van de ecologische kwaliteit concreet te maken, kan het helpen om de kwaliteit uit te drukken in de prestaties van ecosysteemdiensten. Dit zijn de profijten die mensen hebben van ecosystemen, zoals zelfreinigend vermogen, schoon grondwater, water- en klimaatregulatie, etc. Hiermee wordt inzichtelijk welke ecologische (bodem)processen en soorten baat hebben bij goed bodembeheer.



Figuur 2. Overzicht van (typen) overwegingen die inzetbaar zijn bij een maatschappelijke afweging (de voorbeelden zijn niet uitputtend). Aan de rechterkant is aangegeven in welke casussen (vooralnog alleen casus A, C, E, F en G) de betreffende overweging is toegepast.

Bronnen

TCB A072(2011). Advies Ecologische risicobeoordeling bij bodemverontreiniging.
http://www.tcbodem.nl/files/a072_2011.pdf

Circulaire bodemsanering 2009 zoals gewijzigd op 3 april 2012.
http://wetten.overheid.nl/BWBR0031423/geldigheidsdatum_24-10-2013

NEN 5737:2010 nl Bodem - Landbodem - Proces van locatiespecifieke ecologische risicobeoordeling van bodemverontreiniging. <http://www.nen.nl/NEN-Shop/Norm/NEN-57372010-nl.htm>

H4 Casussen

Al het materiaal voor de beschrijving van de casussen is verzameld in het onderstaande stramien. Dit stramien sluit aan bij de beschreven onderdelen in de Toelichting op de maatschappelijke afweging. De casussen in dit hoofdstuk laten elementen uit de Toelichting zien, maar zijn daarnaast ook producten van de weerbarstige praktijk. De casussen laten zien welke oplossingen de maatschappelijke afweging beidt, maar maken ook duidelijk welke aandachtspunten er zijn voor een succesvolle afweging.

LOCATIE:

Bron
<i>Bevoegd gezag Contactpersoon, contactgegevens</i>
Situatie
<i>Naam, ligging, omschrijving (historie, functie, gebruik), omgeving (bijzondere omgevingsaspecten),</i>
Stap 1 NEN 5737: Inventarisatie van de problemen veroorzaakt door bodemverontreiniging
<i>Verontreiniging, belemmering als gevolg van verontreiniging</i>
Stap 2 NEN 5737: Inventarisatie van actoren
<i>Wie zijn (mogelijk) belanghebbenden?</i>
Stap 3 NEN 5737: Oprichting overleggroep
<i>Samenstelling overleggroep</i>
Proces
<i>Korte beschrijving van de doorlopen stappen</i>
Overwegingen afweging
<i>Bouwstenen van de conclusie</i>
Conclusie afweging
<i>Conclusie/advies aan BG Wbb</i>
Vervolg
<i>Wat is er met het advies gedaan, zijn er reacties op geweest, zijn er (bij nader inzien) verbeterpunten aan te geven?</i>