



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Gebiedsbeleid helpt diffuse verontreiniging oplossen.

Eijsackers, H.E.; Posthuma, L.; Vijver, M.G.

Citation

Eijsackers, H. E., Posthuma, L., & Vijver, M. G. (2006). Gebiedsbeleid helpt diffuse verontreiniging oplossen. *Milieu Dossier*, 7, 38-39. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13239>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13239>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Gebiedsbeleid helpt diffuse verontreiniging oplossen

In grote delen van ons land is de ondergrond verontreinigd met een potpourri van meer en minder schadelijke stoffen. Bestuurders breken zich al jaren het hoofd hoe dit op te lossen zonder er bijkans failliet aan te gaan. Nieuw onderzoek komt met een opmerkelijke oplossing: gebiedsgericht maatwerk.

Nederland heeft al vele eeuwen te kampen met diffuse verontreiniging. Onze laagveengebieden zijn eeuwenlang opgehoogd en begaanbaar gehouden door storting van een mengsel van zand, organisch afval, bouwafval en assen (zogenaamd 'toemaak'). Sinds de Middeleeuwen verontreinigen kool- en teerdeeltjes van hout- en kolenvuren de bodem en, na uitspoelen, sedimenten. In de vijftiger jaren kwam daar grootschalige chemische verontreiniging van het Rijnwater bij. Toxische stoffen, gehecht aan slibdeeltjes, kwamen bij overstroming van uiterwaarden en estuaria zoals de Biesbosch op en in de bodem terecht. Het resultaat is heterogeen mengsel van verschillende soorten verontreinigende stoffen: vooral zware metalen en polycyclische koolwaterstoffen, die deels zijn vastgelegd in teer- en kooldeeltjes..

Grote oppervlakken

Dergelijke mengsels zitten in de bodem in sterk wisselende hoeveelheden. Plaatselijk zijn er hoge concentratieniveaus tot ver boven de Interventiewaarden. Soms zit het in ondiepe en soms in diepere bodemlagen. De heterogene verontreiniging beslaat in veel gevallen grote gebieden. Het laagveengebied met toemaakdek telt vele tientallen km². Voor de estuaria en de verschillende rivieruiterwaarden gelden soortgelijke oppervlakken. Voor het beleid in het kader van bodembescherming en -sanering zijn dit probleemgebieden. Moeten alle verontreinigingen boven de Interventiewaarde gesaneerd worden? Gezien oppervlak en daarmee samenhangende saneringskosten is dit een gigantische opgave. Daarom kan terecht eerst de vraag gesteld worden: "Hoe erg is deze verontreiniging voor de natuurlijke ecosystemen daar?"

Staalkaart

Deze vraag heeft de onderzoekers van het 'Stimuleringsprogramma Systeemgericht Ecotoxicologisch Onderzoek' (SSEO) de afgelopen zes jaar bezig gehouden. In de bodems en waterbodems van veenweidegebied, uiterwaard en Biesbosch is onderzocht of en hoe de aanwezige verontreinigingen schade berokkenen aan organismen en door hen uitgevoerde processen. Het resultaat is een staalkaart aan effecten met een brede variatie; zie voor een overzicht Het Dossier (pag. 17 e.v.). Van chemisch meetbare (totaal)hoeveelheden is soms slechts een beperkt deel biologisch beschikbaar, en dus op te nemen door organismen en in staat daarin schade te veroorzaken. In diepere bodemla-

gen zijn stoffen minder beschikbaar en actief dan in oppervlakkige lagen. Van de blootgestelde soorten zijn er vele opportunisten, zoals de brandnetel, waarbij het effect van toxische stoffen op de veldpopulaties gering is. In andere gevallen is er sprake van een beschermde soort, die op de rand van zijn verspreidingsgebied leeft, en bijna over het randje wordt geduwd.

Maatwerk

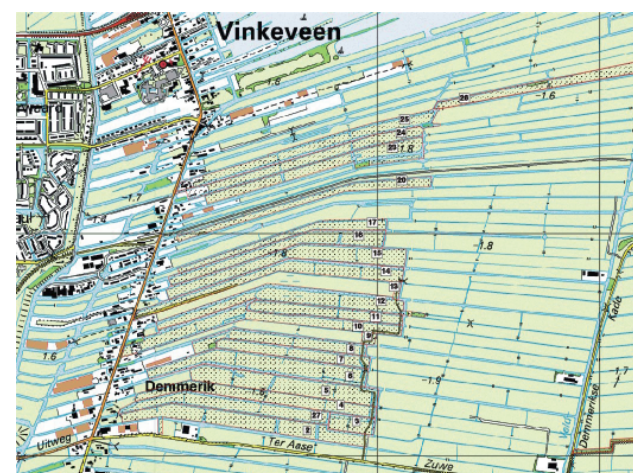
Juist de aangetoonde variatie suggereert dat een simpele, eenduidige oplossing altijd fout is. Of het kost te veel (alles schoonmaken), of er is geen bescherming waar dat wel nodig is (alles laten zitten). Massale sanering lijkt niet de oplossing, gezien omvang en kosten. Eerder moet men denken aan een *tailor-made* benadering. Dat houdt in dat dáár wordt opgetreden, waar dat werkelijk nodig is. Dit kan uitgewerkt worden in een gebiedsgerichte aanpak, onderbouwd door gedifferentieerd beleid afgestemd op dat palet van effecten. Locatiespecifieke risicobeoordeling, of gebiedsgerichte normstelling, zijn mogelijke varianten van dergelijk beleid.

Theorie versus praktijk

Daarmee komen we op de cruciale vraag of de huidige trend naar gebiedsgericht beleid echt, praktisch kan worden ingevuld. Theoretisch lijkt gebiedsgericht beleid een prima oplossing. Maar het gaat om een smeltkroes van beleidsvelden! Het stoffenbeleid, waaruit onder meer de Streef- en Interventiewaarden zijn voortgekomen, moet gekoppeld worden met bodem-, water-, natuur- en landschapsbeleid. Dat is een pittige opgave. Maar alleen via zo'n koppeling kan tot een werkelijk geïntegreerde beheersaanpak van diffuse verontreinigingen worden gekomen. Dan is de volgende vraag wat tot op heden de ervaringen zijn met een gebiedsgerichte aanpak van die aparte beleidsterreinen? Zijn er signalen dat die beleidsterreinen geïntegreerd kunnen worden?

Bodembeleid

Wat betreft bodembeleid is er zeker ervaring met een gedifferentieerde, gerichte aanpak in een gebied. In de wijde



omtrek van de voormalige zinksmelter in de Kempen worden - gedifferentieerd - zinkassenwegen en bepaalde stukken waterbodem aangepakt. Ook voor de aanpak van de oude stortingen in de Krimpenerwaard heeft men dergelijke ervaringen, evenals in het toemaakdek-gebied. In het Dossier-artikel wordt uitgewerkt hoe een tweetraps-systeem van risicobeoordeling hiervoor de benodigde handreiking kan verschaffen. Het nieuwe Besluit Bodemkwaliteit heeft de mogelijkheid om gebiedsgericht zogenaamde "lokale maximale waarden" af te leiden, waaraan grond- en baggerverzet zullen worden getoetst. Verder komt er een risicotoolbox om vast te stellen welke risico's natuur, landbouw en mens lopen bij bestaande verontreinigingen. Aanvullend op het preventieve stoffenbeleid dus een gebiedsgericht beheersbeleid. Momenteel wordt ook een EU-bodemstrategie ontwikkeld. Die verplicht de lidstaten hun bodemproblemen structureel en systematisch in kaart te brengen en actieplannen te ontwikkelen.

Bestuurlijke afstemming

Maar: de vervuilingcontour overschrijdt vaak grenzen in het landschap en dus vergt deze aanpak afstemming tussen gemeente, waterschap en provincie, soms zelfs met onze buurlanden. Ook de bestuurlijke aansluiting tussen stelsels van regels verdient aandacht. De EU-Bodemstrategie schept bijvoorbeeld de ruimte voor een effectieve, integratieve aanpak van het bodembeleid met het ruimtelijke, water- en natuurbeleid.

In het ruimtelijke beleid vindt momenteel een splitsing van taken plaats: het Rijk is kaderstellend, de provincie ontwikkelend en gemeenten realiserend. De vraag is of die verschillende bestuurslagen qua intenties voldoende op elkaar aansluiten. Tweede vraag is of ze ook effectief ruimtelijk aansluiten. Oriënterend onderzoek over de aansluiting van de verschillende EHS-gebieden tussen provincies levert een nogal teleurstellend beeld op. Binnen provincies met een intern goed op elkaar aansluitend natuur-, water- en bodembeleid (bijvoorbeeld Drenthe) valt te horen, dat men onvoldoende greep heeft op wat gemeenten binnen deze plannen aan initiatieven ontplooiën. Drie planbureaus (CPB, SCPB en RPD) zeggen in hun reactie op de Nota Ruimte dat decentralisatie goede mogelijkheden biedt, mits vergezeld van de juiste prikkels voor samenwerking tussen gemeenten. Ze adviseren: "Grensoverschrijdend bestuurlijk verkeer te beperken tot het niveau waar men gevolgen van elkaars beleid ervaart". Men zal dan ook rekening moeten houden met het EU-beleid. De betekenis van dat beleid voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland wordt de komende jaren alleen maar groter. Het afbreken van protectiemuren en verminderen van subsidies zal gevolgen hebben voor

de landbouw en dus het landelijke gebied.

Waterbeleid

In het waterbeleid wordt de Kaderrichtlijn Water (KRW) maatgevend. Geredeneerd vanuit de oorspronkelijke opzet, geeft dit een ideale mogelijkheid voor gedifferentieerd beleid. De werkelijkheid lijkt er anders uit te gaan zien. Alle wateren in Nederland,

uitgezonderd de Waddenzee en naastgelegen deel van de Noordzee, worden tot "door de mens beïnvloed water" verklaard. De invloed van natuurlijk ecologische uitgangspunten wordt daardoor veel minder. Daarnaast geeft de KRW veel beleidsruimte aan de lidstaten. In de Milieuverkenning 2006-2040 wordt geïllustreerd (pag. 67) hoe een soepele hantering vrijwel geen overschrijding van de P-norm voor oppervlaktewater in ons land geeft, maar een gemiddelde hantering forse en grootschalige overschrijdingen.

Natuurbeleid

Wat betreft natuur is er eind vorig jaar een aanzet gegeven voor een gebiedenbeleid ten behoeve van het soortenbeheer. Ook voor het landschapsbeleid zijn er, via de instelling van twintig nationale landschappen, aanzetten tot gebiedenbeleid. De eerste ervaringen hoe de menselijke bewoners van die landschappen en die leefgebieden met die nieuwe status omgaan zijn positief qua verwachtingen, maar er zijn nog een hoop praktische onzekerheden.

Conclusie

Over het geheel zijn er dus veel aanzetten tot integratie van verschillende beleidsvelden. Echte afstemming is in de praktijk echter nog beperkt – er zijn nog veel op oorzaak (stoffen) of compartiment (bodem, sediment, water) gerichte regels die niet per se goed op elkaar aansluiten. Daarom lijkt het verstandig vooralsnog een preventief, op normen gebaseerd beleid voor nieuwe en bestaande stoffen te blijven hanteren. Binnen gebieden met bestaande verontreinigingen is dan een *tailor-made* beleid mogelijk. Tussen gebieden zal – indachtig de formulering van de planbureaus – goed afstemming moeten plaatsvinden. De huidige ervaringen met een integratieve aanpak binnen enkele gebieden kunnen leren hoe dat in de praktijk gaat en waar beperkingen liggen. Deze ervaringen kunnen bovendien gebruikt worden om na te gaan hoe in een dergelijk breder ruimtelijk en integraal milieuperspectief het oorspronkelijke stoffenbeleid kan worden ingepast.

Herman Eijsackers, Leo Posthuma, Martina Vijver

Meer over het SSEO-onderzoek staat in het 1^e Dossier-artikel van dit nummer (pag. 17).