

Aan Provinciale Staten	Datum	: 10 november 2006
t.b.v statencommissie Water en Milieu	Uw Kenmerk	: 2006WEM100
	Ons kenmerk	: 2006WEM000455i
	Contactpersoon	: B. Driever
	E-mail	: ben.driever@provincie- utrecht.nl
	Doorkiesnr.	: 030 - 2583834

In het kader van de informatievoorziening treft u hieronder ter kennisname een tekst aan over:

Onderwerp:

Bodembeleid voor het toemaakdek in het westelijk veenweidegebied

Aanleiding

Bij de bespreking van de Voortgangsrapportage Waterhuishoudingplan (WHP) en Milieubeleidsplan (PMP) in de vergadering van de Commissie Water en Milieu van 27 maart jl. is er vanuit de Commissie geïnformeerd naar het gebiedsgerichte beleid voor het toemaakdek. Hierop heeft gedeputeerde Binnekamp geantwoord dat met Zuid-Holland afspraken zijn gemaakt, en dat de commissie voor de zomer een voorstel tegemoet kon zien.

De procedure voor de vaststelling van het beleid is enige tijd uitgesteld in afwachting van het advies van Bodem+, dit is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van VROM. Bodem+ adviseerde op 30 juni “in zijn algemeenheid erg positief” over het voorgestelde beleid.

Voor het vaststellen van het gebiedsgerichte beleid is instemming van GS en van het betreffende college van B&W, in dit geval van gemeente De Ronde Venen, voldoende. Het bodembeleid voor de toemaakdegronden is op 15 augustus jl. aan GS ter vaststelling voorgelegd. GS hebben ingestemd met het beleid, onder voorbehoud van zwaarwegende inspraak reacties.

B&W van gemeente De Ronde Venen hebben op 29 augustus ingestemd met het beleid, en tevens een zienswijze ingediend met een aantal “zorgpunten”.

Achtergrond/eerdere besluiten

In het vigerende Provinciaal Milieubeleidsplan wordt specifieke aandacht aangekondigd voor gebiedsgericht bodembeheer bij de aanpak van grootschalige diffuse bodemverontreinigingen, zoals de toemaakdekken in De Ronde Venen.

Daarnaast hebben GS op 21 juni 2005 de Nota Uitvoeringsbeleid Bodem vastgesteld. In deze nota hebben GS gebieden aangewezen waarvoor GS de bodemkwaliteitskaart en bodembeheerplan vaststellen. Het toemaakdegebied in plangebied De Venen is zo'n aangewezen gebied.

Vervolgprocedure/voortgang

Het concept-beleid is ter kennisname aangeboden aan de Provinciale Commissie voor Milieubeheer en Waterhuishouding (PCMW), vergadering van 27 september 2006.

Het toemaakdebeleid heeft ter inzage gelegen in de periode van 2 oktober tot en met 12 november 2006 op de gemeentehuizen van de gemeenten De Ronde Venen en Woerden, en op het provinciehuis. Er is één zienswijze ingebracht, van gemeente De Ronde Venen. De provincie is ingegaan op de “zorgpunten” in de Nota van Beantwoording. De punten zijn niet

van dien aard dat belangrijke inhoudelijke wijzigingen van de beleidsnota's noodzakelijk zijn. Met de aangebrachte tekstuele wijzigingen is het toemaakdekbeleid voor het westelijk veenweidegebied daarmee definitief geworden.

De inhoud van het bodembeleid voor het toemaakdek: Probleem en oplossing

Wat zijn de problemen?

Het toemaakdek is een ophooglaag, tot 50 cm dik, van stadsvuil, stalmest, zand en bagger. Deze materialen zijn de afgelopen eeuwen over grote oppervlakken van het veenweide gebied opgebracht om de vruchtbaarheid en de draagkracht van de veengronden te verbeteren. In aanzienlijke delen van het plangebied De Venen bestaat de bovenste bodemlaag uit toemaakdek (zie bijgevoegd kaartje). Vanwege de ontstaansgeschiedenis bevat de toemaakdeklaag interessante historische voorwerpen, zoals scherven, munten en pijpenkoppen. Maar de laag bevat ook zware metalen en PAK's. In het algemeen is de toemaakdebodem licht verontreinigd, maar op sommige plaatsen is de bodem ernstig verontreinigd met lood. Daarom is het toemaakdek niet alleen op te vatten als een historisch archief, maar het is ook een grootschalige diffuse bodemverontreiniging.

De aanwezigheid van het toemaakdek brengt een aantal belemmeringen met zich mee die de ontwikkeling van het gebied in de weg staan.

De verontreiniging van het toemaakdek brengt beperkingen met zich mee bij het ontgraven, (her)gebruiken en bebouwen van toemaakdekgrond. Dat is ondermeer aan de orde bij herinrichtingsplannen in het landelijk gebied zoals het plan De Venen, en bij bouwactiviteiten in het stedelijk gebied. De problemen hierbij zijn dat de wet- en regelgeving in dit geval complex zijn, zowel technisch- inhoudelijk als juridisch. Daarnaast was er geen helderheid over de risico's voor gezondheid en milieu. Verder zijn er meerdere overheidsinstanties betrokken, tussen welke de rolverdeling niet helder is. Tenslotte zouden er financiële consequenties als gevolg van eventuele milieuhygiënische maatregelen aan de orde kunnen zijn. Die kosten zouden aanzienlijk kunnen zijn omdat het over een groot gebied gaat. Instanties in het gebied (gemeenten De Ronde Venen, Woerden, de Dienst Landelijk Gebied van het ministerie van LNV) hebben de provincie als bevoegd gezag Wet bodembescherming de vraag voorgelegd om aan te geven hoe om te gaan met het toemaakdek.

Twee-sporen-beleid

De provincie heeft een uitgebreide studie gedaan naar de risico's van de lood verontreiniging in het toemaakdek. De conclusie daarvan is dat de risico's voor gezondheid en milieu zeer beperkt zijn. Toch is genuanceerd omgaan met de verontreiniging raadzaam, en daarom is een twee-sporen-beleid ontwikkeld. Omdat in het bebouwd gebied van gemeente De Ronde Venen een gevoeliger bodemgebruiksfunctie aan de orde is (spelende kinderen, met kans op hand-mond contact) en tevens omdat de lood-concentraties daar gemiddeld hoger zijn, is er specifiek beleid ontwikkeld voor toemaakgronden in het bebouwd gebied van de gemeente De Ronde Venen dat met een aantal extra randvoorwaarden omgeven is. Daarnaast is er beleid voor toemaakgronden in het buitengebied van Plangebied De Venen. Daar zijn minder randvoorwaarden aan verbonden omdat de risico's voor landbouw, natuur en recreatie verwaarloosbaar zijn.

Het beleid voor het bebouwde gebied van gemeente De Ronde Venen

Het beleid geldt voor toemaakdek percelen met de bodemgebruiksfuncties wonen, kinderspeelplaats, moestuin, bedrijfsterrein en extensief gebruikt openbaar groen binnen de bebouwde kom. De lood-gehalten van het toemaakdek in het bebouwde gebied van De Ronde Venen liggen hoger dan in het omringende buitengebied met toemaakdek. Daarnaast is er in het bebouwde gebied een gevoeliger gebruik aan de orde, vanwege de mogelijke gezondheidsrisico's van lood, met name voor jonge kinderen. Jonge kinderen vormen de risicogroep, vanwege de kans op hand/mond contact met de grond. Daarom is het beleid voor het bebouwde toemaakdekgebied met een aantal extra randvoorwaarden omgeven.

De kenmerken van het beleid voor het bebouwde gebied van gemeente De Ronde Venen zijn:

1. Het RIVM heeft onderzoek gedaan naar de humane risico's van het lood in het toemaakdek. De uitkomst is dat de beschikbaarheid van het lood uit toemaakdekgronden in het menselijk spijsverteringssysteem relatief laag is. Mogelijke risico's voor jonge kinderen treden pas op bij gemiddelde loodconcentraties vanaf 720 mg/kgds.
2. Op ernstig verontreinigde toemaakdekpercelen is deze gebiedsspecifieke risicowaarde voor lood (720 mg/kgds) het criterium voor de aanvaardbaarheid van de risico's voor de mens. De risico-beoordeling geschiedt op perceelsniveau. Er is een specifiek bodemonderzoeksprotocol ontwikkeld voor toemaakdekpercelen in het bebouwd gebied. Op grond van de beschikbare data is de inschatting dat op het overgrote deel van de percelen er geen risico's aan de orde zijn, en sanering niet spoedeisend is. Op naar schatting minder dan 5 % van de percelen zijn er onaanvaardbare risico's aan de orde en is sprake van noodzaak tot spoedeisende sanering.
3. Bodemonderzoek is verplicht, maar alleen als er ontwikkelingen op het perceel aan de orde zijn, bijvoorbeeld bouwactiviteiten of ontgravingen.
4. Het beleid bevat een gebiedsspecifieke saneringsdoelstelling. Bij aanbrengen van een leeflaag hoeft deze een geringere dikte te hebben dan de standaard-dikte. Tevens mag het kwaliteitsniveau van de leeflaag voor de stoffen die in verhoogde achtergrondgehalten in toemaakdek aanwezig zijn (lood, koper, zink en PAK) lager zijn dan standaard vereist. Voor koper, zink en PAK is het vereiste niveau gelijk aan het achtergrondwaarde-niveau. Voor lood is het vereiste niveau lager dan het achtergrondwaardniveau. Dit omdat de Gemeente De Ronde Venen bij bodemsaneringen in het toemaakdekgebied streeft naar een kwaliteitsverbetering voor lood. Hiermee wijkt de Provincie in het bebouwde toemaakdekgebied voor lood, koper, zink en PAK gebiedsgericht af van de BodemGebruiksWaarden voor de functies "Wonen en intensief gebruikt (openbaar) groen" en "Extensief gebruikt groen". In overleg met VROM wordt dit beleid verankerd in het BUS (Besluit Uniforme Saneringen), door opname van de Categorie projectgebied toemaakdek.
5. De saneringsdoelstelling voor lood is tevens de kwaliteitseis voor (toemaakdek)grond en bagger die bij grondverzet op toemaakdekpercelen in het bebouwde gebied wordt toegepast. Gemeente De Ronde Venen streeft ook met het beleid voor grondverzet naar een kwaliteitsverbetering voor lood.

Door accoord te gaan met het beleid voor de toemaakdekgronden in het westelijk veenweidegebied, hebben Gedeputeerde Staten ingestemd met de gebiedsspecifieke saneringsdoelstelling voor toemaakdek percelen met gebruiksfunctie wonen en intensief gebruikt openbaar groen binnen de gemeente De Ronde Venen en met opname daarvan in het Besluit Uniforme Saneringen. Tevens hebben Gedeputeerde Staten de bodemkwaliteitskaart en het bodembeheerplan vastgesteld voor de zone "bebouwd gebied" van het beheersgebied

toemaakdek De Venen op grond van de Ministeriële Regeling Grondverzet vast, die deel uitmaken van dit beleidskader.

Het toemaakdek beleid voor het buitengebied in Plangebied De Venen

Het beleid geldt voor de toemaakdekgronden met de bodemgebruiksfuncties landbouw, natuur en recreatie in het deel van plangebied De Venen dat in de provincie Utrecht ligt.

Dit beleid is een gebiedsgerichte invulling van de landelijke regels. De kenmerken zijn:

1. Een risicostudie heeft uitgewezen dat de risico's van de verontreiniging (met name het lood) in het toemaakdek in het buitengebied van De Venen verwaarloosbaar zijn met het oog op de functies landbouw, natuur en recreatie die daar aan de orde zijn. Het lood is zo sterk gebonden aan de bestanddelen van de bodem dat het lood vrijwel niet kan vrijkomen.
2. Voor het omgaan met het toemaakdek in het landelijk gebied van De Venen geldt het regime voor licht verontreinigde grond (actief bodembeheer). Geaccepteerd wordt dat er ongeveer 5% kans is op overschrijding van de interventiewaarde, hetgeen in dit gebied niet tot risico's zal leiden (zie punt 1). Over het algemeen is het toemaakdek in het buitengebied licht-verontreinigd, maar in polder Demmerik zijn de lood gehalten stelselmatig hoger. Daarom worden er in het landelijk gebied worden twee zones onderscheiden ("Demmerik" en "Overige toemaakdekareaal De Venen") in de zin van het Bouwstoffenbesluit / Ministeriële Vrijstellingsregeling Grondverzet. Hergebruik van en naar verder onverdachte percelen binnen de zone is toegestaan zonder bodemonderzoek van de betreffende percelen. Hierdoor worden de mogelijkheden voor hergebruik van vrijkomende toemaakgrond aanmerkelijk verruimd, zonder dat dit leidt tot milieuhygiënische risico's of tot beperking van de inrichting van het gebied. Door accoord te gaan met het voorliggend beleid voor de toemaakdekgronden in het westelijk veenweidegebied, hebben Gedeputeerde Staten tevens de bodemkwaliteitskaart en het bodembeheerplan voor het "buitengebied" van het beheersgebied toemaakdek De Venen vastgesteld met functies landbouw, natuur en recreatie op grond van de Ministeriële Regeling Grondverzet vast, die deel uitmaken van dit beleidskader.
3. In afwijking van de Interim-Richtlijn Bodemkwaliteitskaarten zijn partijkeuringen van vrijkomende grond uit verder onverdachte percelen niet nodig.
4. Op toemaakdek percelen, waarvan op grond van bodemonderzoek bekend is of wordt dat het toemaakdek ernstig verontreinigd is, zijn de saneringsregels van de Wet bodembescherming van toepassing. Er is geen saneringsurgentie.
5. De gevalsdefinitie: Vanwege de ontstaanswijze en de variabiliteit van het toemaakdek is het niet mogelijk om ernstige gevallen van bodemverontreiniging binnen het toemaakdek te onderscheiden. In plaats daarvan worden de grenzen van het perceel aangehouden voor de gevalsafbakening.
6. Indien bekend is dat grond ontgraven wordt op een ernstig verontreinigd toemaakdek perceel gelden afwijkende regels. In het incidentele geval dat verplaatsing van ernstig verontreinigde toemaakdekgrond binnen het gebied gewenst is, kan dit onder verlening van ontheffing van het stortverbod buiten inrichtingen (Wm 10.63). Er zijn gebruikersvriendelijke formulieren gemaakt voor het aanvragen van een ontheffing van het stortverbod buiten inrichtingen. De provincie zal die ontheffing verlenen als aan de voorwaarden is voldaan.
7. Het beleid brengt een aanzienlijke kostenbesparing met zich mee die milieuhygiënisch verantwoord is: Bodemonderzoek is in verreweg de meeste gevallen niet nodig, partijkeuringen van vrijkomende grond zijn meestal niet nodig, en de kosten verbonden aan het storten op een stortplaats of verwerken van ernstig verontreinigde grond kunnen achterwege blijven.

Draagvlak

Het beleid is ambtelijk kortgesloten met de instanties die direct betrokken zijn bij de implementatie, nl. de gemeenten De Ronde Venen en Woerden, de Milieudienst Noord West Utrecht en de Dienst Landelijk Gebied van het ministerie van LNV.

Burgemeester en wethouders van gemeente De Ronde Venen zijn accoord met het beleid voor het bebouwde gebied en het buitengebied, en met de taakverdeling en financiële afspraken voor het beleid voor het bebouwde gebied in De Ronde Venen.

De gemeenten Woerden heeft schriftelijk ingestemd met het beleid voor het buitengebied.

Het beleid voor het buitengebied is tot stand gekomen in samenwerking met de Dienst Ruimte en Groen.

Het toemaakdek strekt zich voor een deel ook uit in de provincie Zuid-Holland. Voorliggend beleid voor het buitengebied is volledig in samenwerking met de provincie Zuid-Holland tot stand gekomen, en zal ook gaan gelden voor het Zuid-Hollandse deel van het toemaakdek in plangebied De Venen. Voor dat deelgebied zal de provincie Zuid-Holland het beleid vaststellen.

Vermindering van lastendruk door gebiedsgericht bodembeleid voor het toemaakdek gebied

Tot voor kort gold voor heel Nederland een generiek bodembeleid met een relatief zwaar regime van regels. Daardoor bracht de aanwezigheid van bodemverontreiniging vaak kosten, lange procedures en vertraging met zich mee. Sinds kort is er nieuwe regelgeving, ondermeer het Besluit Uniforme Saneringen (BUS), waardoor maatwerk op gebiedsniveau mogelijk is geworden. In gebieden waar de risico's van de bodemverontreiniging bekend en gering zijn, kunnen we nu volstaan met een minder streng regime. Daardoor worden de administratieve lasten vanwege de bodemverontreiniging minder en zijn er beperkte regels aan de orde, terwijl het beleid toch milieuhygiënisch en juridisch verantwoord is. Het beleid voor de gronden met een toemaakdek ophooglaag in plangebied De Venen is een dergelijk gebiedsgericht bodembeleid.

Landelijke beleidsontwikkelingen

Op landelijk niveau is nieuw beleid in ontwikkeling dat leidend zal worden voor het omgaan met het toemaakdek. Nieuw beleid voor het hergebruik van licht verontreinigde grond zal naar verwachting in 2007 van kracht worden, maar de contouren ervan zijn inmiddels bekend. Om de ontwikkeling in het gebied niet te belemmeren, willen we nu helderheid geven voor het omgaan met het toemaakdek, met name gestoeld op een nader uitgewerkte analyse van de humaan- en ecotoxicologische risico's. Het bodembeleid voor het toemaakdek is in lijn met de contouren van het nieuwe landelijke beleid.

Beleidsnota's ter inzage

De twee onderliggende beleidsnota's zijn ter inzage bij de Statengriffie, in kamer B 2.24 bij mevrouw Dalhuisen. Het zijn de nota's "Beleidskader bodembeheer toemaakdek buitengebied plangebied De Venen" en "Beleidskader bodembeheer toemaakdek bebouwd gebied Gemeente De Ronde Venen".

Gedeputeerde Staten van Utrecht,
De voorzitter, mr B. Staal
De secretaris, drs. H.H. Sietsma