

Projectplan: Wijziging Wet en regelgeving transitie bodembeleid

1. Inleiding

In 2015 is het speelveld van de bodemsector fundamenteel anders. Duurzaam gebruik van de ondergrond staat centraal. De kansen die de ondergrond biedt worden benut, met bescherming van de intrinsieke waarden en eigenschappen van de ondergrond. **Integraliteit is uitgangspunt en de sturing geschiedt via de Wro.** Dit betekent benutting als onderdeel van ruimtelijke ontwikkeling en gekoppeld met andere maatschappelijke opgaven zoals op het terrein van klimaat, energie, (grond)water en economische ontwikkeling, waarbij de verschillende functies optimaal zijn afgestemd. De nodige kennis hiervoor is voorhanden en ontsloten. Bodemsanering los van ruimtelijke ontwikkeling is verleden tijd. Decentrale overheden zijn primair verantwoordelijk. Het rijk stuurt minder en er is minder overheidsgeld beschikbaar.

Het uitvoeringsprogramma van het convenant bodemontwikkelingsbeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden en beoogt deze transitie naar 2015 te stimuleren door verschillende projecten uit te voeren:

- het project ondergronds ruimtegebruik, gericht op de transitie naar een duurzaam gebruik van de ondergrond, waarbij tevens specifiek aandacht wordt besteed aan de uitvoering van de rijksbeleidsvisie duurzaam gebruik ondergrond, de kennisagenda/innovatie en de winning van duurzame energie, in het bijzonder warmte-koude opslag;
- het project spoedlocaties, erop gericht in 2015 zoveel mogelijk spoedlocaties gesaneerd dan wel beheerst te hebben;
- het project gebiedsgericht grondwaterbeheer, gericht op het vestigen en inrichten van gebiedsgericht grondwaterbeheer, onder meer als een volwaardige oplossing voor de aanpak en beheersing van grootschalige grondwaterverontreiniging;
- het project wijziging wet- en regelgeving transitie bodembeleid, gericht op de totstandbrenging van wet- en regelgeving, nodig voor de transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid in 2015;
- het project midterm review, waarmee in het najaar van 2011 kan worden bepaald of de partijen voldoende op schema liggen wat betreft het behalen van de ambities uit het convenant.

Daarnaast is er een communicatietraject, voor het gezamenlijk ontwikkelen en realiseren van het nieuwe beleid is goede communicatie immers belangrijk. Ook wordt gericht aandacht besteed aan de cultuurverandering die bij deze transitie cruciaal is.

Probleemstelling:

De probleemstelling is dan ook als volgt: Het maken van wet en regelgeving, die hoort bij de beleidssituatie voor bodem in 2015, waarbij bodem een integraal onderdeel is van de ruimtelijke ordening en de uitvoering onderdeel is van ruimtelijk economische processen, maar tevens sprake is van bewaking van het belang van het ecosysteem en duurzame benutting van de ondergrond. De regelgeving moet tevens de praktijk faciliteren en niet belemmeren. Dat is meteen de grootste uitdaging voor regelgeving. Belangrijk punt is ook een adequaat handhavingsinstrumentarium.

2. Doel en criteria

Het doel van de operatie volgt navenant uit de probleemstelling. Doel is: zorgen voor adequate wet en regelgeving, die passend is voor de situatie van het bodembeleid vanaf 2015 en die dat beleid optimaal faciliteert en tegelijkertijd voldoende bescherming biedt voor het ecosysteem en uitgaat van duurzame benutting van de ondergrond. De situatie in 2015 is daarbij volstrekt anders dan nu. Uitgangspunt is dat het bodembeleid onderdeel is van de ruimtelijke ordening en dat bodemsanering een regulier onderdeel wordt van sociaal-economische duurzame ontwikkeling.

Voor wat betreft toetsingscriteria voor de regelgeving zijn de woorden adequaat, faciliteren, beschermen, en duurzaam benutten van belang. Dat zou zich als volgt moeten vertalen:

- Adequaate: De regelgeving moet zodanig zijn, dat hij ca. 90% van de gevallen die worden aangepakt dekt en daarbij zorg draagt voor een uniforme, transparante en vergelijkbare aanpak.
- Faciliteren: De regelgeving moet zodanig zijn dat de aanpak van bodemverontreiniging binnen ruimtelijke processen wordt bevorderd en langs eenduidige heldere handhaafbare lijnen gebeurt en geen belemmeringen opwerpt voor genoemde ruimtelijke processen, maar uiteraard wel een voldoende kwaliteit van de bodem garandeert voor de beoogde functie.
- Beschermen: Het beschermen van de bodem/ecosysteem is (ook) een rijkstaak. Immers er moet sprake zijn van voorkomen van verontreiniging en opruimen van historische verontreiniging als ook van het garanderen en handhaven van een (basis) kwaliteit van de ondergrond. De ondergrond is van groot belang voor het menselijk leven, denk aan de volksgezondheid, maar denk ook aan drinkwatervoorziening en voedselvoorziening als ook aan bouw- en ontwikkelingsprocessen. Zonder een goede kwaliteit (onder)grond zal de mens niet kunnen voortleven. Ook vervult de ondergrond/bodem een zeer wezenlijke rol in de opvang van klimaateffecten, denk bv. aan beheersing van het waterpeil om uitdroging van de veenlagen te voorkomen, hetgeen de uitstoot van natuurlijke CO₂ tegengaat, denk ook aan het opslaan van CO₂, het genereren van duurzame energie.

Vanuit dit project zullen ook criteria worden aangereikt aan de projectgroep midtermreview om toetsing van de voortgang bij de midtermreview in 2011 enigszins SMART te maken voor dit onderdeel.

3. Randvoorwaarden voor succes

Bij zo'n complex project is het van waarde om het :

- 1) eens te worden over hoe de bodemwereld er in 2015 uit (moet) zien en wat daarvoor instrumenten bij horen. Dat betekent draagvlak voor de probleemstelling, de probleemanalyse en het traject om tot oplossingen te komen. Daarbij gaat het om draagvlak bij de uitvoerende overheden, bedrijfsleven en burgers.
- 2) Het proces wordt aangestuurd door de wensen die de uitvoerende partijen kenbaar maken over wat voor instrumenten en regels men nodig heeft en die horen bij de situatie na 2015. Het proces is daarmee vraaggestuurd, maar randvoorwaarden worden wel vanuit het milieu en ruimtelijke ordeningsbeleid gesteld. Het Rijk heeft de eindverantwoordelijkheid bij wet en regelgeving.
- 3) het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de bodemsanering over de schutting te gooien maar wel de bedoeling om bodemsanering binnen ruimtelijke processen te

plaatsen en ook plaats te laten vinden, waarbij het resultaat voldoende kwaliteit moet hebben voor de functie die op de locatie gaat plaatsvinden. De integrale invalshoek is dus randvoorwaarde.

4) Het betreft in eerste instantie geen juridische insteek. Wet- en regelgeving zijn een afgeleide van de analyse van de beleidssituatie die in 2015 beoogd is en vervolgens de wet - en regelgeving bepaalt, die bij die beleidssituatie behoort. Doel is ook geen hindermacht op te werpen, maar regelgeving te maken die structureert, faciliteert en garandeert.

5) Een goede kwaliteit van de analyse voor de situatie na 2015 als ook de competenties om buiten de geijkte paden te kunnen denken en vanuit de integrale duurzame gebiedsgerichte ruimtelijke benadering te kunnen redeneren (competenties) zijn 2 absolute randvoorwaarden voor het doen slagen van dit proces. Out of box denkers samen met op meedenken en meecreëren gerichte juristen zijn een randvoorwaarden (beleid bepaalt, juristen volgen, wegen en klankborden en schrijven vervolgens). Er moet veel ruimte zijn voor de analysefase en het inventariseren van de juridische mogelijkheden (in verband met aanpalende wetgevingstrajecten ook op Europees niveau).

6) Steun van bestuurders voor deze transitie is evenzeer een randvoorwaarde voor het slagen van het proces

7) Geld (inhuur), tijd en voldoende medewerkers, met name wetgevingscapaciteit zijn evenzeer randvoorwaarde.

8) Goede communicatie over de effecten, risico's en voordelen is van groot belang.

9) Goede verbanden te leggen met de andere projecten en trajecten van het UP.

4. Producten, planning en middelen

Voornaamste product is :

1. Gemeenschappelijke visie over hoe de wet en regelgeving er in 2015 moet uitzien.
2. Wetsvoorstel tussenfase
3. Aangepaste Wet bodembescherming en navenante doorwerking in andere wetten. Dat kan in de maximale variant betekenen dat deze wet grotendeels opgaat in andere wetten en bv. alleen de wetgeving rondom art 13 (voorzorgbeginsel blijft bestaan)

Mogelijke nevenproducten:

1. Aangepast Besluit Financiële Bepalingen,
2. Aangepaste Circulaire bodemsanering,
3. Aangepast Besluit bodemkwaliteit en Besluit Uniforme Saneringen (incl. de RUS);
4. Aangepast Besluit Ruimtelijke ordening (BRO);
5. Aangepaste bedrijvenregeling
6. Aanpassing andere wetten, zoals Waterwet, Wro, Wm, en WKPb, WABO

Voorlopige planning wetsvoorstel:

Fase 1 Verkenningsfase: voorjaar 2010- najaar 2010

1. Onderzoek van Tubbing advies en Grontmij naar wensen uit de praktijk voor aanpassing wet – en regelgeving, gereed mei 2010
2. Workshop wetgeving, juni 2010, ophalen informatie
3. Gemeenschappelijke analyse regelgeving vanaf 2015, gereed december 2010

Fase 2: Tussenfase :

4. Start november 2010- gereed voorjaar 2011

In het kader van het convenant zal tussentijds de nodige regelgeving moeten worden aangepast, denk bv. aan de bedrijvenregeling. Dit soort aanpassingen zit vooral op AmvB-niveau en heeft meestal haast om de uitvoering van de convenantsafspraken te faciliteren en te versnellen. Expliciet gaat het om:

- Aanpassing bedrijvenregeling
- Aanpassen regeling financiële bepalingen
- Aanpassen spoedcriterium
- Terugbrengen apparaatskosten, vereenvoudigen regelgeving. Dit laatste wordt ook stevig aangezet door de afspraken uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte

Juist het feit dat deze aanpassingen van belang zijn voor de voortgang van het convenant, maakt deze zaken prioriteit krijgen en soms ook voor de aanpassing van de wet zullen moeten gaan. Input voor deze tussenfase komt met name vanuit de andere projecten!

Fase 3: Wetsvoorstel fundamentele aanpassing Wbb, op basis beoogde situatie 2015

- 5.** Schrijven visie situatie 2015 (voorjaar 2011)
- 6.** Ontwikkelen voorstellen op basis van de gezamenlijke visie
- 7.** Workshop visie, juni 2011
- 8.** Toetsing visie op bestuurdersniveau en in den lande, gereed oktober 2011
- 9.** Opstellen wetsvoorstel op basis van de visie
- 10.** Toetsing bij andere juristen van de uitvoerende overheden
- 11.** Toetsing bij bedrijfsleven
- 12.** Uitvoeren diverse toetsen
- 13.** Bijstellen wetsvoorstel en MvT
- 14.** Geheel gereed voorjaar 2013

NB: de discussie over de ondergrond en met name de bevoegdheden die daaraan moeten worden gelinkt, zal enige tijd vergen en kan dus niet op korte termijn in het wetstraject worden ingebracht. Als er al overeenstemming over kan worden bereikt, dan moet dat in de eindfase aan het wetsvoorstel worden toegevoegd. De discussie wordt gevoerd in het project ondergrond.

Fase 4: Formeel traject

1. Inbrengen in stuurgroep bodem
2. Inbrengen in DUIV
3. Inbrengen in CDL, RDL, MR
4. Aanbieden aan de Raad van State
5. Advisering door RvS
6. Nader rapport I&M
7. Aanbieding aan de TK
8. Gereed 1-1-2014

Fase 5: start parlementaire procedure

1. Januari 2014
2. Afronding parlementaire procedure najaar 2014 (ingrijpend wetsvoorstel)
3. In werking treding per 1-1-2015

In de stuurgroep is besloten prioriteit te geven aan de onderwerpen uit de tussenfase, mede omdat versnelling van procedures gewenst is in het kader van het realiseren van de convenantsdoelstellingen.

Organisatie

Het project wordt getrokken vanuit VROM. Projectleider algemeen is Peter Kiela, projectleider voor het juridische deel is : Annemieke van Tol

De structuur van de organisatie is als volgt:

1) schrijfgroep, bestaande uit de volgende leden:

Alka Swart, Annemieke van Tol, Co Molenaar, John Zeegers, Just Heldring, Judith van Amerongen, Krystof Krijt, Margot Meijer, Peter Kiela, Saskia Verhoeven, Urmie Pherai

De Schrijfgroep is onderverdeeld in 3 subgroepen nl:

1. *Regelgeving* bestaande uit: Saskia (trekker), Margot en Judith en Co .
2. *Verzamelwet* bestaande uit: Just (trekker), Annemiek en John
3. *Fundamentele aanpassing* bestaande uit: Annemiek (trekker), John, Co en Peter

2) werkgroep

Met de werkgroep wordt de analysefase gedaan en de werkgroep start dus ook voorjaar 2010. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van IPO, VNG, Unie van waterschappen, mogelijk bedrijfsleven (moeten we nog over besluiten, zie het beslispunt hieronder) en enkele andere departementen, als agendalid. De producten worden in de schrijfgroep voorbereid en vervolgens kortgesloten met de werkgroep

Als dan komt de werkgroep maandelijks bijeen om de tussenproducten te becommentariëren en van input te voorzien.

3) produkten:

I Circulaires :

- circulaire bodemsanering(1) à aanpassen
- circulaire MTBE(2) à aanpassen

I I MR's:

- Regeling uniforme saneringen (3); à aanpassen
- Regeling fin. Bepalingen (4) à aanpassen
- Regeling GGGB(5); à nieuw

III AMvB's :

- Besluit uniforme saneringen (6) à aanpassen
- Besluit fin. Bepalingen bodemsanering (7) à aanpassen
- Besluit GGGB (8) à nieuw

IV Wetten:

- Tussenwet (9) à nieuw
- Fundamentele wet na 2015 (10) à nieuw
- Wetsontwerp GGGB (11) à in procedure
- Wetswijziging fin. Hoofdstuk Wbb (12) → in procedure

Bemensing werkgroep

VNG: Kitty de Bruin, Marion Sibeiijn, Emilie van Schaik, Ronald Taams

UvW: Mark Strikker, Reinier Romijn en Peter Cuijten

IPO: Frits Velthuis en Dafne Vonk

VROM: Co Molenaar, Annemieke van Tol, Peter Kiela, Margot Meijer, Judith van Amerongen, Michiel Oosshot, John Zeegers, Marije van der Vliet en Just Heldring

Bodem+ : Saskia Verhoeven en Geraldien Kok

Uitvoeringsprogramma bodemconvenant: Gerd de Kruif, Ron Nap, Freny Huisman, Rene Smolders en Berry van 't Wel
Overig: Eddie Alders (FME), Alka Swart (Miljura), Annemiek Tubbing (Tubbing Milieuvadvis), Paul Oude Boerrigter (Grontmij), Peter Wijn (DCMR), Ronald Taams (DCMR) en Jan van den Broek (VNO-NCW).
Andere departementen: V&W, Ruud Teunissen, agendalid

Het project wordt betaald vanuit I&, zowel voor het onderdeel apparaatskosten als voor het onderdeel inhuur als voor de fte's, die betrokken zijn. De kosten worden geraamd, incl. personeelskosten op ca. € 250.000 per jaar, excl. Inhuur, jaarlijks. :
Inhuur juridische capaciteit :
senior wetgevingsjurist 75 dgn per jaar a 100000;
2 junior juristen(voor de aanpassing regelgeving) 50 dgn € 100.000
Mogelijke onderzoekskosten : € 50.000

5. Communicatie

Communicatie over dit project verloopt deels via het algemene communicatieplan voor het UP. Daarbij gaat het vooral over het onderdeel geven van informatie waar we mee bezig zijn en waar we naartoe koersen. Het geven van die info kan op regiodagen, op specialistenbijeenkomsten en via voortgangsberichten.

De specifieke projectinformatie wordt gestuurd vanuit het project zelf. Daarbij gaat het om workshops. Toetsing en toelichting aan nauw betrokken gremia etc.

6. Samenhang en samenwerking met de andere UP-projecten

- a) Uit de andere UP projecten volgen ongetwijfeld voorstellen tot aanpassing van wet en regelgeving. Dit betreft vooral de trajecten rondom gebiedsgericht beheer, ondergrond en kennis. Die projecten leveren hun voorstellen tot wijziging van regelgeving aan aan dit project.
- b) ook in de praktijk van bodembeleid en ruimtelijke ordening leven vele ideeën over aanpassing, en vereenvoudiging van regelgeving. Deze wordt opgehaald
- c) Binnen het rijk zijn er afspraken te maken en gemaakt over decentralisatie en heroverweging. Deze vormen input voor wet en regelgeving
- d) Binnen het bedrijfsleven leven een aantal wensen omtrent vereenvoudiging van wet en regelgeving en omtrent aansprakelijkheid. Deze worden opgehaald uit het traject van de evaluatie bedrijvenregeling (start in mei 2010)

Uit de opgehaalde info alsmede het gezamenlijke beeld van de beleids situatie in 2015 en ook de analyse van welke instrumenten er dan nodig zijn, rijst een beeld op van de gewenste veranderingen. Deze worden verwerkt in de concept wet.

Tijdens het maken van de producten wordt via het projectleidersoverleg nauw contact gehouden met de andere projecten en de tussenproducten worden ook gebracht in het projectleidersoverleg.

