

Oplegvel Collegebesluit

Portefeuille R. van Doorn
Auteur Mevr. G.M. Woortman - Daams
Telefoon 511 3518 E-mail: gmdaams@haarlem.nl
STZ/MIL Reg.nr. 2011/267339
Te kopiëren: A
B & W-vergadering van 20 september 2011

Onderwerp

Startnotitie actualisatie beleidskader bodem

DOEL: Besluiten

De huidige bodemnota is gezien de wettelijke ontwikkelingen verouderd en strookt niet meer met de praktijk. Op grond van het bodemconvenant en de wetgeving wordt de gemeente geacht beleid te maken. Het beleidskader bodem moet uiteindelijk door de Raad worden goedgekeurd.

De volgende wet- en regelgeving geven de basis voor besluiten over bodembeleid:

- Wet van 3 juli 1986, houdende regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming).
- Besluit van 12 december 2000, houdende aanwijzing van gemeenten die voor de toepassing van de Wet bodembescherming worden gelijkgesteld met een provincie (Besluit aanwijzing bevoegd gezag gemeenten Wet bodembescherming).
- Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties. Hierin zijn de bodemambities van Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten geformuleerd. Het convenant werd 10 juli 2009 ondertekend.

B&W

1. Gaat akkoord met de actualisatie van het beleidskader bodem.
2. Stemt in met de opzet en de inhoud van het beleidskader bodem zoals verwoord in de startnotitie.
3. Het voorstel heeft geen budgettaire consequenties.
4. De nota wordt ter informatie gestuurd aan de commissie beheer.
5. De betrokkenen worden geïnformeerd.

Collegebesluit

Onderwerp: Startnotitie actualisatie beleidskader bodem

Reg. Nummer: 2011/267339

1. Inleiding

Met dit collegebesluit wordt goedkeuring gegeven voor het actualiseren van het complete beleidskader bodem, voor de opzet hiervan en voor de vast te stellen beleidsonderdelen.

De huidige Bodembeleidsnota is in 1998 goedgekeurd en inmiddels verouderd waardoor deze moet worden herzien. Nieuwe beleidsonderdelen moeten hierin ook worden opgenomen. Landelijke wetgeving wijzigt en van de gemeenten wordt verwacht dat zij de gegeven beleidsruimten invullen. Het geactualiseerde bodembeleid van Haarlem moet uiteindelijk door de gemeenteraad worden vastgesteld.

In de termijnagenda is toegezegd dat een Beleidskader bodemsanering en bodembeheer wordt opgesteld. Het geactualiseerde beleidskader bodem wordt hier de uitwerking van.

Het beleidskader wordt in vier delen beschreven:

- 1 de gemeente als bevoegd gezag Wet bodembescherming (beoordelen van onderzoeken en bodemonderzoeken),
- 2 bodemtaken die alle gemeenten hebben (bijvoorbeeld grondstromenbeleid en grondbank, relatie tussen omgevingsvergunning en bodem),
- 3 informatietaken (zoals informatie aan burgers en bedrijven, asbestkanskaart en de samenwerking met de GGD) en
- 4 bodem in een breder kader (zoals wisselwerking tussen bodem en klimaat).

Haarlem heeft de vrijheid om een eigen grondstromenbeleid op te stellen en om beleid te maken voor de onder 4 genoemde onderwerpen. De overige beleidsonderdelen vloeien voort uit wettelijke taken. Het vastleggen van de informatietaken heeft met name een informerende functie.

Een uitgebreide omschrijving van de onderwerpen van het te actualiseren beleid is te vinden in de bijgevoegde startnotitie.

2. Besluitpunten college

B&W

1. Gaat akkoord met de actualisatie van het beleidskader bodem.
2. Stemt in met de opzet en de inhoud van het beleidskader bodem zoals verwoord in de startnotitie.
3. Het voorstel heeft geen budgettaire consequenties.
4. De nota wordt ter informatie gestuurd aan de commissie beheer.
5. De betrokkenen worden geïnformeerd.

3. Beoogd resultaat

Het beoogde resultaat is een actueel bodembeleidskader:

- waarin is vastgelegd op welke wijze wordt omgegaan met de taken en wettelijke plichten op bodemgebied en hoe de gegeven beleidsruimte door de gemeente Haarlem wordt ingevuld;
- dat een duidelijk en eenduidig beeld geeft van de uitvoering van het bodembeleid door de gemeente Haarlem aan particulieren, bedrijven, projectontwikkelaars, andere overheden enzovoort.

4. Argumenten

Voorstel past in ingezet beleid

Het beleidskader past in programma 9: Kwaliteit fysieke leefomgeving. Het draagt bij aan een beter leefmilieu, een betere kwaliteit en beheer van de openbare ruimte en benutting van de bodem voor andere functies zoals energievoorziening. Dit sluit aan bij het hoofdthema groen en duurzaam uit het coalitieakkoord.

Beleidskader is juridische basis voor uitvoering bodembeleid

Actualisatie van het bodembeleidskader is noodzakelijk omdat hierdoor een juridische basis wordt gecreëerd voor het Haarlemse bodembeleid.

Bodembeleidskader maakt werkwijze transparant

Het beleidskader heeft een brede inhoud waarbij er raakvlakken zijn met veel andere beleidsterreinen. Door het vastleggen in beleid worden de werkafspraken en wijze van handelen ook naar externe partijen duidelijk.

Beleidskader geeft invulling aan de dereguleringsambitie van het college

In het beleidskader wordt vastgelegd hoe in Haarlem uitvoering wordt gegeven aan het Besluit Uniforme Sanering en aan gebiedsgericht grondwaterbeheer. Beide onderwerpen betekenen een administratieve lastenverlichting op het gebied van bodemsaneringen.

5. Kanttekeningen

Er zijn risico's als het bodembeleid niet wordt geactualiseerd.

Niet voldoen aan het uitgangspunt van het bodemconvenant.

Dit kan gevolgen hebben voor de financiële bijdrage voor bodemsanering van het Rijk aan de gemeente Haarlem.

Er moet voldaan worden aan strengere regels.

Er zijn minder mogelijkheden voor een vrijstelling onderzoeksplicht en mogelijkheid om grondverzet binnen de gemeente Haarlem toe te staan.

Minder beleidsruimte voor de ontwikkeling van gebiedsgericht grondwaterbeheer.

De consequentie is een kostbaar en minder efficiënt grondwaterbeheer.

Minder goede benutting van de ondergrond als energiemedium.

Beleidsregels op het gebied van energiebeheer geven meer duidelijkheid en meer mogelijkheden om ondergrond te gebruiken voor energie.

6. Uitvoering

Op dit moment is gestart met het schrijven van de hoofdstukken en de update van de bodemkwaliteitskaart.

Verschillende onderdelen van het Haarlems bodembeleid hebben een raakvlak met andere beleidsterreinen. Deze delen worden intern afgestemd. Tevens wordt het beleidskader voor commentaar gestuurd aan de Haarlemse wijkraden, nutsbedrijven, de omliggende gemeenten, provincie Noord-Holland en het hoogheemraadschap Rijnland (de laatste drie zijn wettelijk verplicht).

7. Bijlage

Startnotitie met een korte weergave van de inhoud van het beleidskader bodem.

Het college van burgemeester en wethouders

de secretaris

de burgemeester

Startnotitie actualisatie beleidskader bodem

Inleiding

Deze startnotitie heeft tot doel om een indruk te geven van de inhoud van het te actualiseren en te vernieuwen beleidskader bodem.

Het beleid over bodemverontreiniging is ongeveer dertig jaar oud en nog volop in ontwikkeling. Landelijke wetgeving wijzigt en van de gemeenten wordt verwacht dat zij de gegeven beleidsruimten invullen. De huidige bodembeleidsnota is in 1998 vastgesteld. Deze beleidsnota is inmiddels verouderd en moet worden herzien. Ook nieuw beleid moet hierin worden opgenomen. Het beleidskader is verder informatief bedoeld en maakt transparant hoe de gemeente Haarlem omgaat met bodemverontreiniging en daaraan gerelateerde zaken. Tevens worden in het beleidskader bodem de randvoorwaarden en uitgangspunten voor beleidskeuzes gegeven.

Het beleidskader bodem moet uiteindelijk door de gemeenteraad worden vastgesteld.

Bodembeleid binnen een groter geheel

De bodem is de basis voor onder andere recreatie, (nieuw)bouw, projectontwikkeling, teelt van gewassen. Een verontreiniging kan beperkingen van normaal gebruik van de bodem opleveren. Het beleid over bodem raakt verschillende andere gemeentelijke beleidsterreinen. Ook burgers en bedrijven hebben met het bodembeleid te maken: eigenaren van een ondergrondse huisbrandolietank of van een verontreinigd perceel, adviesbureaus, aannemers of bijvoorbeeld (nuts-)bedrijven.

Communicatie

De hoofdstukken die een raakvlak hebben met andere beleidsterreinen worden intern besproken en afgestemd. Tevens wordt de conceptnota gestuurd aan de Haarlemse wijkraden, Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Kennemerland, de omliggende gemeenten, provincie Noord-Holland, het hoogheemraadschap van Rijnland en telecom- en nutsbedrijven.

Benodigd budget

Het schrijven van het bodembeleid gebeurt binnen de reguliere uren. Voor een aantal onderwerpen in deze nota is in een eerder stadium geld gereserveerd en uitgegeven. De Asbestkansenkaart is in 2008 opgesteld door het adviesbureau Register. Het adviesbureau MWH voert de berekeningen aan de bodemonderzoeksresultaten uit om de bodemkwaliteitskaart te actualiseren. Dit onderwerp is opgenomen in het Bodemprogramma 2010-2014.

Tijdspad

De planning is eind 2011 de nota in concept gereed te hebben. Voor de commentaarronde wordt zes weken gereserveerd. Vervolgens wordt de nota aan het college en de commissie voorgelegd. Daarna komt de nota in de raad en wordt deze bekend gemaakt in de lokale krant. De gemeenteraad stelt deze nota vast binnen haar kaderstellende taak.

Omschrijving van de inhoud

Het beleidskader wordt in vier delen beschreven:

- 1 de gemeente als bevoegd gezag Wet bodembescherming (beoordelen van onderzoeken en bodemonderzoeken),
- 2 bodemtaken die alle gemeenten hebben (waaronder grondstromenbeleid en grondbank, relatie tussen omgevingsvergunning en bodem),
- 3 informatietaken (zoals informatie aan burgers en bedrijven, asbestkansenkaart en de samenwerking met de GGD) en
- 4 bodem in een breder kader (zoals wisselwerking tussen bodem en klimaat).

Haarlem heeft de vrijheid om een eigen grondstromenbeleid op te stellen en om beleid te maken voor de onder 4 genoemde onderwerpen. De overige beleidsonderdelen vloeien voort uit wettelijke taken. Het vastleggen van de informatietaken heeft met name een informerende functie.

In het vervolg van deze notitie worden de vier delen verder omschreven. De namen van de hoofdstukken uit het te actualiseren beleidskader bodem zijn onderstreept.

Bevoegd gezagtaken

Dit zijn de wettelijke taken die uit de Wet bodembescherming voortvloeien. In 2001 is de gemeente Haarlem een bevoegd gezaggemeente geworden. Haarlem is nu één van de ruim veertig gemeenten die bevoegd gezag Wet bodembescherming zijn.

Gemeente Haarlem als bevoegd gezag heeft onder andere de volgende taken:

- het beoordelen en beschikken van gevallen van bodemverontreiniging en bodemsaneringen;
- het toezicht houden op saneringen;
- het uitvoeren van onderzoeken, saneringen, nazorg en monitoring;
- de mogelijkheid om anderen te verplichten een onderzoek of sanering uit te voeren.

Een onderdeel van dit beleid is ook de Haarlemse uitvoering van het Besluit uniforme sanering en de Regeling uniforme sanering. Dit landelijk beleid zorgt voor een administratieve lastenverlichting voor de saneerder en de gemeente.

De kwaliteitszorg van bodemtaken is een voorwaarde om bevoegd gezaggemeente te zijn. Van alle bodemtaken zijn in het kwaliteitssysteem de werkprocessen vastgelegd.

In de beleidsnota wordt toegelicht hoe inspraak en participatie zijn geregeld wanneer de gemeente is betrokken bij bodemverontreiniging, zowel als bevoegd gezag Wet bodembescherming als (mede-)initiatiefnemer.

Toezicht bodemsanering en grondstromen: De gemeente Haarlem is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving bij saneringen. In het beleidskader wordt beschreven wat de uitvoering van toezicht inhoudt en hoe de taakverdeling binnen de gemeente is vastgelegd. Tevens wordt al vooruitgelopen op de taakverdeling tussen de gemeente en de te vormen regionale uitvoeringsdienst (RUD) voor wat betreft toezicht en handhaving op bodemgebied.

In het hoofdstuk Bevelsbeleid en kostenverhaal wordt beschreven welke mogelijkheden de gemeente heeft om de veroorzaker aan te sporen dan wel te dwingen om bodemverontreinigingen te verwijderen. Tevens wordt beschreven in welke situaties de gemeente kosten verhaalt die gemaakt zijn om bodemverontreiniging, veroorzaakt door derden, te beperken of te verwijderen.

In het beleidskader wordt beschreven hoe binnen een werk grond van dat werk kan worden teruggeplaatst zonder dat sprake is van wegwerken van een afvalstof. Het gaat om het onderscheid tussen het omzetten van grond in bodems en herschikken binnen een locatie of geval van ernstige bodemverontreiniging.

In Haarlem worden strenge eisen gesteld aan tijdelijke gronddepots buiten bestaande inrichtingen. In Haarlem wordt bijvoorbeeld altijd om kwaliteitsgegevens en de bestemming van de opgeslagen grond gevraagd. Het is in Haarlem ook niet toegestaan om sterk verontreinigde grond tijdelijk op te slaan buiten een saneringslocatie. Tijdelijke opslag mag niet leiden tot verontreiniging van de onderliggende of naastgelegen bodem.

Bij een aantal saneringen zijn (rest-)verontreinigingen achtergebleven. Hoe de gemeente Haarlem hiermee omgaat wordt beschreven in het hoofdstuk Nazorg bij (rest-)verontreinigingen. In de praktijk blijkt dat de nazorgverplichtingen voor een restverontreiniging vaak vergeten worden. Dit wordt met name veroorzaakt doordat deze verplichtingen langlopend, relatief onzichtbaar of bij de betrokkenen onbekend zijn. De gemeente Haarlem controleert of nazorg plaatsvindt en treedt handhavend op als dat nodig is.

Gemeentelijke bodemtaken

Dit zijn de wettelijke taken die iedere gemeente heeft, ook gemeenten die geen bevoegd gezag zijn in het kader van de Wet bodembescherming. Deze taken vloeien met name voort uit het Besluit bodemkwaliteit en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en daaraan gerelateerde wetgeving.

Bouwen en bodem: Als er bouwplannen zijn ingediend, toetst de gemeente of de bodem milieuhygiënisch geschikt is voor het gebruik van het bouwwerk. Daarnaast wordt getoetst of er tijdens de bouw extra eisen moeten worden gesteld vanwege bodemverontreiniging.

Bedrijven en bodem: Wanneer een bedrijf met zijn activiteiten de bodem kan verontreinigen, is het verplicht om vooraf een bodemonderzoek (nulsituatieonderzoek) uit te laten voeren. Dit is vastgelegd in de Wet milieubeheer. Zo is in een later stadium te controleren of het bedrijf de bodem heeft verontreinigd. Het bedrijf wordt verplicht om de veroorzaakte verontreiniging te verwijderen. Wanneer er geen nulsituatieonderzoek is uitgevoerd, wordt voor de nulsituatie uitgegaan van de achtergrondwaarde uit de bodemkwaliteitskaart van de gemeente Haarlem. Haarlem schrijft de bedrijven aan die nog geen bodemonderzoek of eventueel een sanering hebben uitgevoerd.

Ondergrondse tanks die niet meer in gebruik zijn, moeten worden gesaneerd volgens landelijk vastgestelde regelgeving. Als grond rond de tank verontreinigd is, adviseert Haarlem altijd de verontreinigde grond te verwijderen, ook als dit vanuit de Wet bodembescherming niet geëist kan worden.

Bij nieuwe en gewijzigde ruimtelijke plannen van de gemeente, doet de provincie de bodemtoets bij bestemmingsplannen. Hiervoor moet de gemeente ook een bodemparagraaf opstellen met onder meer gegevens over bodemverontreiniging en bodembeheer.

Bodemverontreiniging en archeologie zijn werkvelden die veel met elkaar te maken hebben. In het nieuwe beleidskader bodem wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid archeologisch erfgoed aan te treffen in verontreinigde bodem en hoe daarmee moet worden omgegaan .

In 2006 is de vorige bodemkwaliteitskaart vastgesteld door de gemeenteraad van Haarlem. Een bodemkwaliteitskaart moet elke vijf jaar opnieuw worden opgesteld en vastgesteld volgens landelijke regelgeving. Nieuwe onderzoeksgegevens houden de kaart actueel. Haarlem wordt daarvoor opgedeeld in zones met vergelijkbare bodemkwaliteit. In Haarlem wordt per zone een bodemkwaliteitsdoelstelling vastgesteld en daarmee welke grondstromen per zone worden toegestaan. De bodemkwaliteitsdoelstelling is een afweging tussen milieuhygiënische en economische voordelen: zo schoon mogelijk versus zo veel mogelijk grondverzet toestaan. Het grondstromenbeleid is gebaseerd op deze bodemkwaliteitskaart.

Het grondstromenbeleid is ook de basis voor de inrichting en het functioneren van de Haarlemse grondbank in oprichting. Deze grondbank heeft tot doel grond die bij een project in Haarlem overblijft, elders in Haarlem weer te kunnen hergebruiken. Dit heeft zowel financiële als milieuhygiënische voordelen voor de stad.

Informatietaken

Het verzamelen en verstrekken van bodemgegevens zijn informatietaken.

De Asbestkansenkaart geeft aan op welke locaties van Haarlem kans is op het aantreffen van asbest in de bodem. Op grond van de kaart kan worden besloten om in bepaalde gebieden of op bepaalde locaties verder onderzoek te doen. Daarmee voorkomt men onvoorziene omstandigheden tijdens werk in de bodem. Deze kaart moet nog door de gemeenteraad worden vastgesteld.

Digitaal beheer van bodemgegevens is zeer belangrijk bij de uitvoering van bevoegd gezagtaken, bij de informatievoorziening aan andere afdelingen van de gemeentelijke organisatie en aan derden. In dit hoofdstuk wordt vastgelegd hoe Haarlem het beheer van deze gegevens georganiseerd heeft.

Als er mogelijk gezondheidsrisico's aanwezig zijn, is het aan de GGD om hierover een uitspraak te doen. De gemeente heeft altijd contact met de GGD als op basis van bodemonderzoek een gezondheidsrisico wordt verwacht of op basis van historische gegevens een vermoeden bestaat van een gezondheidsrisico. In dit hoofdstuk worden de afspraken vastgelegd die de gemeente met de GGD heeft gemaakt.

Bodem in een breder kader

Naast dat de bodem verontreinigd kan zijn, vervult de bodem ook een belangrijke rol bij diverse processen. De functies die de bodem allemaal kan vervullen, moeten beschermd worden.

De bodem wordt steeds intensiever gebruikt. Om ingrepen in de bodem simpeler en goedkoper te kunnen uitvoeren, kan een overkoepelend beleid voor een groter gebied worden opgesteld. Gebiedsgericht grondwaterbeheer is het in samenhang bekijken van alle functies van het grondwater binnen een bepaald gebied.

Haarlem stelt eigen beleid op voor gebiedsgericht grondwaterbeheer. In Haarlem is in eerste instantie gekozen om beleid op te stellen voor het gebiedsgericht aanpakken van verontreinigingen in het grondwater. Dit betekent een lastenverlichting voor degene die voor de verontreiniging verantwoordelijk is en ook de gemeente kan zo efficiënter omgaan met diverse verontreinigingen van het grondwater.

Voor de korte termijn moet een beoordeling plaatsvinden of gebiedsgericht beheer van grondwaterverontreinigingen echt voordelen oplevert in Haarlem.

Het bodemconvenant is opgesteld en getekend door ministeries, waterschappen, provincies en gemeenten. In het convenant is vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de bodem, aanpak van verontreinigde locaties, grootschalige grondwaterverontreinigingen en voor de ruimtelijke ontwikkeling van de ondergrond. Voorbeelden van ontwikkelingen in de ondergrond zijn installaties voor warmte-koude-opslag en het gebruik van bodemenergie. De bodem draagt zo bij aan duurzaam gebruik van energie en aan een klimaatneutraal Haarlem.

Op verschillende beleidsterreinen wordt steeds beter samengewerkt om een goed en uitvoerbaar beleid te realiseren. Een eerste aanzet hiertoe is inmiddels gezet met een driedimensionaal bestemmingsplan binnen de Waarderpolder, het stimuleren van het gebruik van bodemenergie, het afwegen of gebiedsgericht grondwaterbeheer interessant is voor de gemeente Haarlem en de inventarisatie van locaties die voor 2015 gesaneerd moeten zijn.

Bodem en klimaat: De bodem wordt gezien als een van de niet vervangbare bronnen voor de mens. De bodem heeft een belangrijke betekenis voor de voedselproductie, levensprocessen, biodiversiteit en klimaatbeleid. Zo is in de bodem het grootste deel van de CO₂-voorraad op aarde vastgelegd. Voorkomen moet worden dat deze voorraad vrijkomt door verkeerd gebruik van de bodem.

Verder kan de bodem een belangrijke rol spelen bij het opvangen van effecten van klimaatverandering. Zo speelt de bodem een belangrijke rol bij het opvangen van steeds vaker voorkomende extreme hoeveelheden neerslag. Natuurlijke bodems moeten dan ook zo veel als mogelijk behouden worden.