



Briefrapport 711701090/2008

L. Posthuma | A. Wintersen | S. Lukács

Visie op de Risicotoolbox Bodem

RIVM briefrapport 711701090/2008

Visie op de Risicoolbox Bodem

Leo Posthuma, RIVM
Arjen Wintersen, RIVM
Saskia Lukács, RIVM

Contact:
Leo Posthuma
LER
l.posthuma@rivm.nl

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van ministerie van VROM, in het kader van project M/711701
“Risico’s in relatie tot Bodemkwaliteit”

© RIVM 2008

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave'.

Rapport in het kort

Visie op de Risicoolbox Bodem

Nieuwe bodemwetgeving en de toepassing van nieuwe risicokennis hebben geleid tot een nieuw instrument, de Risicoolbox Bodem. Met dit instrument wordt het nieuwe bodembeleid decentraal uitvoerbaar gemaakt en ondersteund. Maar er zijn ook andere, deels nieuwe instrumenten, zoals voor de beoordeling van de toepassingsmogelijkheden voor licht verontreinigde baggerspecie. De vraag is hoe de beleidsprestaties nu en in de toekomst het best kunnen worden ondersteund door dergelijke instrumenten. Dit brieffrapport beschrijft een aantal kansen voor de toekomst: hoe kunnen de diverse overheden het best worden ondersteund, met welke samenhangende instrumenten? Daarnaast wordt beschreven hoe de bouw, het onderhoud en de implementatie van deze instrumenten het best kan worden georganiseerd.

Trefwoorden / Key words:

Risicoolbox Bodem, bodembeleid

Abstract

Visions on the Risk Toolbox for Soils

New Dutch laws and regulations for handling soil pollution, and new insights in risk assessment sciences have recently resulted in a novel instrument, the Risk Toolbox for Soils. This instrument is built to support local decisions on the management of soil quality. However, other instruments also have been developed, e.g. for managing slightly polluted sediments from dredging. The question is how these instruments can best support the regulatory needs for the future. This letter report describes a set of options for the future: how can different instruments be implemented such that local soil and sediment managers can be supported best? Furthermore, the report considers issues on the design, maintenance and implementation of the instruments.

Trefwoorden / Key words:

Risk, Toolbox, Soil pollution

Inhoud

Samenvatting		6
1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding	9
1.2	Doel van het visiedocument	9
1.3	Werkwijze	10
1.4	Leeswijzer	10
2	Huidige situatie	11
2.1	Huidige situatie Risicotoolbox Bodem (RTB)	11
2.1.1	Modules	11
2.1.2	Status van de Modules in wet- en regelgeving	11
2.1.3	Bouw, consistentie en onderhoud van de RTB	11
2.2	Huidige andere instrumenten	12
3	Visies op de RTB	14
3.1	Algemeen	14
3.2	Visie op de (technisch) inhoudelijke aspecten van de RTB	14
3.2.1	Ontwikkelpunten	15
3.2.2	Korte termijn	15
3.2.3	Middenlange termijn	15
3.2.4	Lange termijn	16
3.2.5	Urgentie onbekend	17
3.2.6	Aandachtspunten	18
3.3	Visie op het organisatieproces rond de RTB	18
3.3.1	Advies en besluitvorming rond RTB	18
3.3.2	Afstemmen verschillende instrumenten tussen overheden	19
3.3.3	Afstemming door kennisinstituten	19
3.4	Visie op onderhoud en beheer	20
4	Conclusies en aanbevelingen	21
4.1	Conclusies en aanbevelingen inhoudelijke ontwikkeling	21
4.2	Conclusies en aanbevelingen organisatie	21
4.3	Conclusies en aanbevelingen beheer en onderhoud	22
Bijlage 1		23

Samenvatting

De Risicotoolbox Bodem (RTB) is een nieuw instrument, dat decentraal bevoegde gezag ondersteunt bij het uitvoeren van taken onder het nieuwe Besluit bodemkwaliteit (Bbk). De aanleiding voor dit visiedocument is de vraag hoe om te gaan met RTB in de toekomst in relatie tot andere beleidsondersteunende instrumenten, zodat de centrale beleidsprestaties van VROM, samen met LNV en V&W ten aanzien van het nieuwe bodembeleid, optimaal en eenduidig ondersteund worden. Dit veronderstelt goede koppelingen tussen wet- en regelgeving en de instrumenten enerzijds (wettelijk: wanneer is welk instrument van toepassing), en goede afstemming tussen de risicobeoordelingen binnen de instrumenten anderzijds.

Na een workshop met enkele eindgebruikers, ontwikkelaars en betrokkenen bij het landelijke beleid is de volgende visie geformuleerd:

Technisch inhoudelijke aspecten van de RTB

Het is een mogelijkheid om de functionaliteiten van de RTB te houden zoals die nu zijn. Dat wil zeggen dat de RTB zich toespitst op het toetsen van de gevolgen van Lokale Maximale Waarden (LMW), en op het toetsen aan generieke normen uit het Bbk zodat een afweging tussen beide sporen mogelijk is. Vanuit praktisch oogpunt kan de RTB uitgebreid worden met modules ter ondersteuning van het gebruiksgemak zoals een Quickscan, die ondersteunt bij de keuze tussen generiek of specifiek beleid, en een expertmodus, waarbij de risicobeoordeling verfijnd kan worden.

In een uitgebreidere visie biedt een dynamisch online instrument als de RTB de kans om nieuw beleid op beperkte schaal en trapsgewijs te introduceren. Hierbij valt te denken aan gevolgen van bodemkwaliteit op de grondwaterkwaliteit of in de toekomst het invoeren van een nieuwe bodemtypecorrectie. Ook kan de samenhang tussen verschillende regelgeving en instrumenten helderder gemaakt worden door de RTB te linken met andere instrumenten die toegepast worden voor het over (water) bodem beleid.

Ontwikkelpunten

Korte termijn

- Quickscan module: ondersteuning keuze landelijk of gebiedsgericht beleid
- Online koppeling met Sanscrit
- Beslisboom juridisch kader

Middenlange termijn

- Gevolgen lokaal beleid voor grondwater
- Expertmodus
- Getrapte implementatie nieuwe bodemtypecorrectie en correctie achtergrondwaarden

Lange termijn

- Koppeling met andere instrumenten
- Verbeteren uitleg ecologische effectbeoordeling

Urgentie onbekend

- Effecten toepassen grond en bagger in de tijd
- Optimaliseren stand-still op gebiedsniveau volgens risicobenadering

Het organisatieproces rond de RTB

Het interdepartementale team van NOBOWA (Normstelling Bodem en Water; VROM, LNV, V&W) is bij uitstek geschikt om zich te buigen en te adviseren over de verdere ontwikkeling van de RTB.

Belangrijk is ook dat deelnemers aan NOBOWA vanuit V&W en LNV de afstemming met de andere instrumenten helpen waarborgen.

Het implementatieteam Besluit bodemkwaliteit kan de kansen en knelpunten die uit de monitoring implementatie Bbk naar voren komen bij NOBOWA en/of de bouwers/beheerders melden.

Blijvende afstemming over aansluiting van de RTB bij de praktijk is nodig tussen de kennisinstellingen (RIVM, Alterra, en de Waterdienst) en Bodem+. Daarnaast is inhoudelijke afstemming van de verschillende instrumenten gewenst tussen de kennisinstellingen. Daarbij moeten de overeenkomsten en de eventuele verschillen in uitgangspunten en details van de risicobeoordelingen goed benoemd worden, zodat ook inhoudelijk duidelijk is en blijft waar en waarom er eventueel verschillen tussen de beoordelingsinstrumenten bestaan.

Beheer en onderhoud van de RTB

Het RIVM onderhoudt en beheert de RTB en draagt zorg voor interne wetenschappelijke consistentie van de onderliggende risicobeoordelingen. Geadviseerd wordt om in de RIVM projecten die werken aan bestaande en nieuwe onderdelen van de RTB een vaste post “onderhoud en beheer” op te nemen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Risicotoolbox Bodem (RTB) is een nieuw instrument (ingebruikname: juli 2008) dat decentrale bevoegde gezagen ondersteunt bij het uitvoeren van taken onder het nieuwe Besluit bodemkwaliteit (Bbk). Met behulp van de RTB kunnen bodembeheerders verantwoord een op risico's gebaseerd gebiedsspecifiek beleid voor grond- en baggerverzet opstellen; de RTB moet daarbij verplicht worden gebruikt¹. Onder het Bbk gaat het om het kosteneffectieve beheer van bestaande, licht verontreinigde grond en bagger. De RTB omvat naast de genoemde, verplichte functionaliteit (module) inmiddels ook enkele extra – voor de gebruikers relevante – modules.

Naast de RTB bestaan meer (reken)instrumenten die gericht zijn op risicobeoordeling of ondersteuning bij de uitvoering van het water- (inclusief sediment) en het bodembeleid. Zo is bijvoorbeeld Sanscrit (Saneringscriterium) gericht op risicobeoordeling van ernstig verontreinigde locaties in de droge bodem. Sedisoil en Omega beoordelen respectievelijk humane en ecotoxicologische risico's van verontreinigde waterbodems en de Routeplanner Bodemambities beoogt de relatie tussen bodemgebruik en kwaliteit in het lokale bodembeleid te verduidelijken voor een breed palet aan bodemthema's. Bij de ontwikkeling en het beheer van elk van deze instrumenten zijn verschillende overheidsdepartementen en kennisinstituten betrokken. Al deze instrumenten worden gebruikt door een groot aantal decentrale gebruikers.

Voor de eindgebruikers kan de situatie verwarrend zijn. De RTB heeft met sommige van de andere instrumenten een relatie, die gelegen is in de wetenschappelijke onderbouwing of in de wetgeving. Dit op zich vraagt al om koppeling van instrumenten waar dat mogelijk is, of om heldere afstemming over de methode van risicobeoordeling die bij een bepaald beheersprobleem van toepassing is. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van hergebruik van universele risicokennis, dan ligt koppeling tussen de instrumenten voor de hand, om onbegrijpelijke of tegenstrijdige resultaten te voorkómen. Anderzijds, wanneer er vanuit de wetgeving sprake is van een duidelijke relatie met een instrument, dan moet dat instrument ook beschikbaar en hanteerbaar zijn. Bovendien moet duidelijk zijn waar de verschillen met de andere instrumenten liggen. Om het voor de gebruikers van deze instrumenten helder te houden wanneer welk instrument ingezet kan worden en wat het doet, is het van belang om de RTB duidelijk te positioneren tussen de andere instrumenten.

1.2 Doel van het visiedocument

Dit visiedocument heeft tot doel, om vanuit de situatie van eind 2008 vooruit te kijken naar de toekomst:

- Welke beleidsprestaties worden op de (midden)lange termijn verwacht?
- Welke risicoteknische ondersteuning (in de vorm van instrumenten) is daarbij minimaal nodig, welke zou mogelijk en gewenst zijn, en welke is optimaal?

¹ In die gevallen waarbij de voorgestelde Lokale Maximale Waarden de concentraties van de bodemkwaliteitsklasse overschrijden die volgens het generieke spoor aan een zone of gebied is toegekend.

- Hoe wordt de ondersteuning geborgd (instandhouding infrastructuur), hoe wordt de ondersteuning voor de eindgebruikers geoptimaliseerd, en hoe wordt eventueel nieuwe risicogerelateerde kennis ingebracht?

In dit visiedocument worden, kortom, de volgende vragen beantwoord:

- Waar staan we nu?
- Waar gaan (of kunnen) we naar toe?

1.3 Werkwijze

In de eerste gebruiksfase van de RTB vanaf juni 2008, en tijdens pilotprojecten en cursussen, is inmiddels door gebruikers en ontwikkelaars geconstateerd dat de RTB op verschillende punten uitgebreid en verbeterd zou kunnen worden om de implementatie van het nieuwe bodembeleid nog beter en meer praktijkgericht te ondersteunen. Om de suggesties voor verbeteringen te bundelen is in juni 2008 een workshop georganiseerd, met een aantal eindgebruikers, betrokkenen uit het landelijke beleid, en met de diverse ontwikkelaars. De doelen van de workshop waren:

- om te inventariseren welke instrumenten er bij welke beleidsprestaties en regelgeving horen, en hoe die instrumenten zich verhouden;
- om te inventariseren welke wensen er vanuit resp. gebruikers, landelijke beleidsmakers en ontwikkelaars bestaan om de instrumenten, meer dan tot heden mogelijk was, voor de gebruikers te optimaliseren;
- om (daaruit) een visie af te leiden over inhoudelijke aspecten en over de organisatie daaromheen, voor toekomstige instrumentele modules, mede gerelateerd aan de eventueel te verwachten ontwikkelingen in de risicobeoordeling.

De vorm van de workshop was een gerichte brainstorm, aan de hand van stellingen, over hoe de RTB operationeel en inhoudelijk verbeterd zou kunnen worden. De stellingen waren afgeleid van de constatering uit de cursussen en de pilots.

De workshop heeft geresulteerd in dit visiedocument RTB. De aanleiding voor dit visiedocument was dus de vraag hoe om te gaan met RTB (en de andere instrumenten) in de toekomst, zodat de centrale beleidsprestaties van VROM, samen met LNV en V&W ten aanzien van het nieuwe bodembeleid, optimaal en eenduidig ondersteund worden wanneer de decentrale overheden dit beleid vorm geven en uitvoeren. Dit veronderstelt goede koppelingen tussen wet- en regelgeving en de instrumenten enerzijds (wettelijk: wanneer is welk instrument van toepassing), en goede afstemming tussen de risicobeoordelingen binnen de instrumenten anderzijds.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de huidige situatie rond de RTB en andere instrumenten geschetst. In hoofdstuk 3 worden visies gegeven, zowel op inhoudelijke ontwikkelingen van de RTB en afstemming met andere instrumenten, als op de organisatie rondom de RTB. Conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd in hoofdstuk 4.

2 Huidige situatie

2.1 Huidige situatie Risicotoolbox Bodem (RTB)

2.1.1 Modules

De huidige versie van de RTB kent verschillende rekenmodules:

- Gevolgen Actuele Bodemkwaliteit (g-AB). Deze module specificeert de risico's van (bestaande) lichte bodemverontreiniging naar aard en omvang, zodat lokale beheerders verantwoorde beheersbeslissingen kunnen afleiden;
- Gevolgen van Lokale Maximale Waarden (g-LMW). Deze module specificeert de risico's van (democratisch vast te stellen) gebiedsgerichte normen naar aard en omvang. De LMW zijn het eindproduct van dit proces, en deze waarden functioneren als gebiedspecifieke normen voor de beoordeling van grond en baggerverzet binnen het gebiedspecifieke spoor van het Bbk;
- Berekenen toepassingseisen en bodemkwaliteitsklassen volgens het generieke kader. Deze module helpt gebruikers bij de toetsing aan de nieuwe generieke normen voor het toepassen van grond en bagger. De module bevat alle rekenregels en geeft uitleg bij het resultaat van de toetsing.

Daarnaast is in 2008 een nieuwe online versie van het instrument Sanscrit (www.sanscrit.nl) ontwikkeld en beschikbaar gemaakt door het RIVM. Met behulp van Sanscrit wordt de spoedeisendheid voor het saneren van ernstige gevallen van bodemverontreiniging vastgesteld. De applicatie is ontwikkeld op het platform van de RTB. De inhoudelijke afstemming tussen de risicobeoordelingen in beide instrumenten is daarmee verbeterd. Wel blijft Sanscrit een zelfstandige applicatie naast de RTB. In dit rapport wordt Sanscrit dan ook als instrument naast de RTB besproken.

2.1.2 Status van de Modules in wet- en regelgeving

De module g-LMW heeft als enige module in de RTB een wettelijke status: lokale bevoegde gezagen mogen alleen gebiedsspecifieke normen vaststellen, wanneer deze getoetst zijn met de RTB-module g-LMW. De andere modules ondersteunen de decentrale (praktijk)uitvoering van het Besluit.

2.1.3 Bouw, consistentie en onderhoud van de RTB

De modules van de RTB zijn tot stand gekomen binnen het kader van het Bbk, door een opdracht van het Ministerie VROM aan RIVM (penvoerder) en de collega-instituten Alterra en RIZA (nu Waterdienst). De bouw van het instrument werd overzien door een speciaal hiervoor ingestelde VROM projectgroep (projectgroep Risicotoolbox). Deze projectgroep bestond uit vertegenwoordigers van de kennisinstituten, de departementen, decentrale overheden en het bedrijfsleven. De projectgroep is opgeheven na het gereedkomen van de RTB.. De werkgroep NOBOWA vervult de rol van klankbordgroep voor de RTB.

Het RIVM onderhoudt en beheert de RTB, en draagt zorg voor interne wetenschappelijke consistentie van de onderliggende risicobeoordelingen. De beleidsmatige consistentie (vaststellen van beleidsmatige criteria waarmee de risico-resultaten geïnterpreteerd worden) vond en vindt plaats onder supervisie van NOBO (thans NOBOWA). Voor de technische ontwikkeling en het beheer is intern een traject uitgezet dat tot doel heeft de continuïteit en betrouwbaarheid van het instrument op de lange termijn te

garanderen. Hiertoe wordt samengewerkt met een afdeling van IT/modelleer specialisten binnen het RIVM (Expertisecentrum voor Methoden en Informatie, EMI).

2.2 Huidige andere instrumenten

Tabel 1 geeft een overzicht van instrumenten die gebruikt worden om risicobeoordelingen en/of toetsingen aan normen uit te voeren. De tabel is beperkt tot de instrumenten die tijdens de workshop (zie paragraaf 1.1) zijn behandeld.

De tabel toont dat de verschillende beleidsprestaties, vormgegeven via verschillende wetten en regels, geleid hebben tot een aantal instrumenten die allemaal gemeen hebben dat ze risicobeoordelingen uitvoeren. Dit betekent dat ze allemaal gebaseerd zijn op een wetenschappelijke onderbouwing waarmee lokale risico's naar aard en omvang inzichtelijk gemaakt worden, in combinatie met beleidskeuzes die daarbij grenswaarden aangeven over hetgeen wel- en niet verantwoord wordt geacht bij het omgaan met grond of sediment. De instrumenten verschillen, doordat ze ingezet worden naar aanleiding van verschillende wetten en regels, en ook doordat ze een verschillende status in wet- en regelgeving hebben. Tenslotte verschillen de instrumenten, omdat de door verschillende combinaties van opdrachtgever en opdrachtnemer tot stand zijn gebracht en beheerd worden.

Tabel 1 Overzicht van de samenhang tussen wet- en regelgeving en (risico)instrumenten

Context	Wet	Instrument	Instituut	Ministerie	Vorm/beheer ²	Wat doet het?
algemeen	Besluit bodemkwaliteit	BIELLS	TNO	n.v.t.	Webapplicatie. Centrale distributie. Dynamische updates.	- Portaal voor ontsluiting bodeminformatie
algemeen	Besluit bodemkwaliteit	Routeplanner Bodemambities	RIVM/ Bodem +	VROM	Website. Statisch beheer. Centrale distributie.	- Duurzaam bodembeheer in breder kader
beheer	Besluit bodemkwaliteit	RTB	RIVM	VROM/ LNV	Webapplicatie. Centrale distributie. Dynamisch beheerd.	- Toetsen gevolgen gebiedsspecifiek bodembeleid - Module 2, 3, 4....
beheer	Besluit bodemkwaliteit/ Nieuwe Waterwet	Risicotoolbox Waterbodems	Waterdienst	V&W	Procedure op basis van bestaande modellen. Statisch beheer. Decentrale distributie.	- Toetsen gebiedsspecifieke normen waterbodems RTW maakt gebruik van Sedisoil en Omega
beheer	4 ^e Nota Waterhuishouding	TOWABO	Waterdienst	V&W	Stand alone applicatie. Statisch beheer. Decentraal. Schil voor plugin applicaties.	- Toetsen mogelijkheden verspreiden bagger in oppervlaktewater
urgentiebepaling	Wet bodembescherming/ Circulaire Bodemsanering Saneringscriterium	Sanscrit	RIVM	VROM	Webapplicatie. Centrale distributie. Dynamisch beheerd.	- Risicobeoordeling ernstige bodemverontreiniging - Binnen de RTB moeten LMW getoetst worden aan de boven grenswaarden van Sanscrit
urgentiebepaling	Richtlijn nader onderzoek voor waterbodems	Sedisoil	Waterdienst/	V&W	Spreadsheet model. Statisch beheer. Decentrale distributie.	- Locatiespecifieke beoordeling humane blootstelling aan waterbodemverontreiniging
urgentiebepaling	4 ^e Nota Waterhuishouding	Omega	Waterdienst	V&W	Stand alone applicatie. Statisch beheer. Decentrale distributie.	- Ecotoxicologische effecten van verontreinigende stoffen in water en sediment

² Hier wordt onderscheid gemaakt tussen dynamisch beheer en statisch beheer. Met het eerste wordt bedoeld dat de betreffende applicatie op ieder moment kan worden verbeterd of aangepast als daartoe aanleiding bestaat. Met statisch beheer wordt bedoeld dat de tijd tussen het uitbrengen van verschillende versies van een instrument langer duurt en dat versiewijzigingen uit veel verbeteringen en aanpassingen tegelijkertijd bestaan. Webapplicaties hebben als voordeel dat dynamisch onderhoud relatief gemakkelijk is te realiseren. Er zijn echter ook voorbeelden van websites en –applicaties die met langere intervallen worden bijgewerkt.

Verder wordt onderscheid gemaakt tussen centrale en decentrale distributie. Websites en –applicaties worden per definitie vanaf één plek aangeboden. Stand-alone applicaties worden decentraal geïnstalleerd, maar de distributie kan centraal worden aangestuurd, bijvoorbeeld doordat de applicatie zelf controleert of een nieuwere versie beschikbaar is.

3 Visies op de RTB

3.1 Algemeen

De RTB is momenteel een instrument behorende bij het Bbk dat goed wordt beheerd, dat de wettelijke verplichtingen invult (en verder de gebruikers helpt met andere modules), en dat aldus voldoet. Tabel 1 toont dat er ook andere instrumenten bestaan, en er volgde uit de workshop dat gebruikers de instrumenten soms, nog sterker dan thans het geval is, zouden willen uitbreiden met aanvullende modules. De eenduidige aanbidding van dergelijke modules voorkomt het gevaar dat elke lokale beheerder eigen instrumenten afleidt (met het gevaar op fouten), en maakt de wereldwijde ervaring in het beoordelen van risico's (zoals aanwezig bij de landelijke kennisinstututen) operationeel voor een, waar mogelijk, verbeterde ondersteuning van de beleidsprestaties. Verder is het zo dat de risicokennis gestaag toeneemt, met een grote impuls over de laatste jaren, om – net als bij het Bbk – locatiespecifiek risico's nader naar aard en omvang te duiden, alvorens (dure en niet door risico's gemotiveerde en dus op die gronden noodzakelijk geachte) ingrepen te doen. De erkenning dat normoverschrijding van generieke milieukwaliteitsnormen genuanceerd moet worden bekeken, breekt op veel plaatsen in de wereld door.

Omdat naast de gebruikerswensen ook de risicokennis gestaag toeneemt, is het op zijn plaats om de mogelijkheden van de verdere ontwikkeling van de RTB te beschrijven aan de hand van enkele typen visies. In dit hoofdstuk worden er drie gegeven: 1. de visie op technisch inhoudelijke aspecten; 2. de visie op het organisatieproces; en 3. de visie op beheer en onderhoud. In deze visies worden de wensen van gebruikers en van deelnemers aan de workshop (zie paragraaf 1.1) uitgewerkt. Niet alle onderdelen van deze visies kunnen of hoeven direct te worden gerealiseerd. In hoofdstuk 4, Conclusies en aanbevelingen, wordt ingegaan op de fasering en uitvoerbaarheid van de onderdelen van de visies.

3.2 Visie op de (technisch) inhoudelijke aspecten van de RTB

Het is een mogelijkheid om de functionaliteiten van de RTB te houden zoals die nu zijn. Dat wil zeggen dat de RTB zich toespitst op het toetsen van de gevolgen van Lokale Maximale Waarden, en aanvullend op het toetsen aan generieke normen uit het Bbk, zodat een afweging tussen beide sporen mogelijk is. Vanuit praktisch oogpunt kan de RTB uitgebreid worden met modules ter ondersteuning van het gebruiksgemak zoals een quickscan. Met behulp van een quickscan-module wordt de gebruiker ondersteund in het maken van de keuze voor voortzetting van het generieke beleid of voor de ontwikkeling van gebiedspecifieke normen. Ook zou de RTB uitgerust kunnen worden met een expertmodus, waarin verfijning van risicobeoordelingen door gebruik van meer parameters mogelijk is.

In een uitgebreidere visie biedt een dynamisch online instrument als de RTB daarnaast de kans om nieuw beleid op beperkte schaal en trapsgewijs te introduceren. Hierbij valt te denken aan gevolgen van bodemkwaliteit op de grondwaterkwaliteit of in de toekomst het invoeren van een nieuwe bodemtypecorrectie en/of correctie voor lokaal verhoogde achtergrondwaarden. Daarnaast kan de samenhang tussen verschillende regelgeving en instrumenten helderder gemaakt worden door de RTB te linken met andere instrumenten die toegepast worden voor het zelfde besluit, en onder andere wet- en regelgeving.

3.2.1 Ontwikkelpunten

Tijdens de workshop over de mogelijke verbeteringen van de RTB (en het overige instrumentarium) zijn verschillende ontwikkelpunten gesuggereerd, besproken en van een prioriteitsvoorstel voorzien. Na afweging met de voorgaande visies en voorliggende keuzes, is een aantal van deze punten hier benoemd om te ontwikkelen op verschillende termijnen. Het verslag van de workshop is opgenomen in Bijlage 1. In de volgende paragrafen worden enkele concrete onderdelen als ontwikkelpunt genoemd. Het gaat hierbij om enkele belangrijke vernieuwingen die in grote lijnen worden beschreven. In een andere notitie worden alle geplande ontwikkelactiviteiten rond de RTB concreet besproken (Wintersen en Posthuma, 2008)³.

3.2.2 Korte termijn

1. *Quickscan module: ondersteuning keuze landelijk of gebiedsgericht beleid*

De RTB doet geen suggestie voor het kiezen van LMW. Door gebruikers is aangegeven dat zij graag ondersteund worden bij de keuze voor LMW en voor de afweging tussen generiek en gebiedsspecifiek beleid. In 2009 zal het RIVM daarom, in samenspraak met Bodem+ en de projectgroep BIELLS, de zogenaamde quickscan-module ontwikkelen. Deze module moet de gebruiker ondersteunen bij de keuze voor generiek of gebiedsspecifiek beleid.

2. *Online koppeling met Sanscrit*

Momenteel onderzoekt het RIVM de mogelijkheden voor online koppeling met Sanscrit. Vanuit de RTB zou Sanscrit benaderd moeten kunnen worden om de bovengrenzen voor de LMW te berekenen. Immers, LMW mogen niet zodanig worden vastgesteld dat door grond- of baggerverzet er een nieuw geval van ernstige verontreiniging zou ontstaan.

3. *Beslisboom juridisch kader*

Om de gebruiker overzicht te bieden in de wet- en regelgeving die van toepassing kan zijn bij beheer en aanpak van verontreinigde (water)bodems moet een Beslisboom opgesteld worden. Aan de hand van praktijkvoorbeelden kan aangegeven worden welk wettelijk kader wanneer van toepassing is en welke instrumenten gebruikt kunnen worden.

3.2.3 Middenlange termijn

1. *Gevolgen lokaal beleid voor grondwater*

Een grondwatermodule in de RTB biedt een uitgelezen kans om de risico's van uitloging van stoffen naar het grondwater op gebiedsspecifiek niveau in kaart te brengen, als onderdeel van bodembeheer en baggeractiviteiten. Hiermee wordt aangesloten bij de regelgeving voor de grondwaterkwaliteit (KRW). Dit kan pas wanneer de beoordelingsmethoden verder ontwikkeld zijn.

2. *Expertmodus*

Er bestaat behoefte aan meer instelmogelijkheden voor meer parameters om risicoberekeningen nader te specificeren. Dit geldt met name voor ecologische risico's in stedelijke gebieden en landbouwriscico's. De huidige RTB voorziet hier niet in; de RTB is immers gemaakt om de meest voorkomende situaties via landelijke standaardmethodieken te analyseren.

Momenteel is er een tweetraps-aanpak herkenbaar bij de toepassing van normen, namelijk:

- (1) het klassieke, stofgerichte normenkader, met Streef- en Interventiewaarden, en sinds het BbK ook de generieke bodemkwaliteitsklassen ("Wonen", "Industrie"), en

³ Wintersen, A. en Posthuma, L., 2008. Voortgangsrapportage ontwikkeling en beheer Risicoolbox 2008.

- (2) het gebiedspecifieke kader, waarin met meeweging van lokale kennis over bodemeigenschappen, lokale mengsels, en lokaal bodemgebruik, de (risico-)gevolgen van eventuele gevallen van normoverschrijding naar aard en omvang gespecificeerd worden. Op basis van die specificatie is dan (gericht) beheer mogelijk, zoals besluitvorming over grond of baggerverzet. De beschikbare wetenschappelijke kennis over (locatiespecifieke) risicobeoordeling is daarbij geïmplementeerd in een standaardinstrumentarium (de RTB-modules).

Hiernaast kunnen de kennisinstituten voor zeer specifieke gevallen ook expertbeoordelingen doen, voor bijvoorbeeld situaties waarbij het beheer zeer kostbaar zou zijn, maar waarbij vermoed wordt dat het standaardinstrumentarium te veel lokale informatie niet kan meewegen. In dergelijke gevallen biedt een expertbeoordeling uitkomst. Deze kan twee vormen hebben: een expertisevraag aan de kennisinstituten, of een “derde trap” in de desbetreffende RTB-module. Dit laatste ligt het meest voor de hand voor kennis die vrij algemeen geaccepteerd is, maar beleidsmatig geen verplicht karakter heeft.

Met een expertmodus in de RTB kan, alleen waar nodig, door gebruik van meerdere instelmogelijkheden (toepassing van specifieke, relevante locatie-eigenschappen) de uitgevoerde risicobeoordeling nog verder gespecificeerd worden. Hierbij kan gedacht worden aan het zichtbaar maken en vervolgens locatiespecifiek veranderen van de lokaal aanwezige blootstellingsroutes, of van nadere specificatie van ecologische risico's in stedelijk gebied.

3. Getrapte implementatie nieuwe bodemtypecorrectie en correctie achtergrondwaarden

Momenteel zijn nieuwe methodes voor bodemtypecorrectie en voor rekening houden met natuurlijke achtergrondwaarden in onderzoek. Het is goed denkbaar dat, voorafgaand aan generieke implementatie, de nieuwe methode, bij wijze van getrapte implementatie, eerst in de gebiedsspecifieke module van de RTB wordt aangeboden.

3.2.4 Lange termijn

1. Koppeling met andere instrumenten

Feitelijke technisch-inhoudelijke koppelingen van de RTB-modules met andere instrumenten kan verduidelijking bieden aan de gebruikers, wanneer welk instrument toe te passen. Koppeling kan dan plaatsvinden door middel van verwijzingen naar andere instrumenten met uitleg of door middel van integratie van instrumenten. Hierbij valt te denken aan de Risicotoolbox Waterbodems. Ook zou informatie vanuit de RTB uitgewisseld beschikbaar gemaakt kunnen worden via BIELLS. Daarnaast verdient ook verdere invulling koppeling tussen de RTB en Sanscrit aandacht, met oog op de toekomstige ontwikkeling waarbij saneren steeds meer overgaat in beheren.

Uiteraard is het via de websites (in woorden) op korte termijn wenselijk om de dwarsverbanden die er bestaan tussen wet- en regelgeving en de instrumenten zo veel mogelijk al aan te geven.

2. Verbeteren uitleg ecologische effectbeoordeling

Er bestaat behoefte aan nadere uitleg van bepaalde vormen van risico. De huidige RTB biedt deze uitleg momenteel onvoldoende. Daarnaast geven gebruikers aan dat een betere verwijzing naar handelingsperspectieven gewenst is.

De uitkomsten van de ecologische effectbeoordeling worden in de praktijk bijvoorbeeld vaak niet herkend. Lokale systemen worden enerzijds gekwalificeerd als (ernstig) verontreinigd, maar ze zijn daarnaast “groen” (er kunnen zeldzame soorten voorkomen) en lokale beheerders kunnen geen effect waarnemen. Vanuit de getrapte opzet van het risicobeoordelingssysteem enerzijds en de “validatie” van

de ecologische beoordelingen anderzijds zijn de inzichten echter veel duidelijker. Een “groen” systeem hoeft geen “vitaal” of “gewenst” systeem te zijn. Het groene karakter, of zelfs het voorkomen van zeldzame soorten, kan het gevolg zijn van opportunistische soorten die het beeld domineren. Bijvoorbeeld: brandnetel en wilgenroosje zijn soorten die in sterk verstoorde gebieden de vegetatie domineren; zo iets speelt ook voor veel andere soorten, bijvoorbeeld in de bodem. En het voorkomen van zeldzame soorten (bijvoorbeeld bij de voormalige Diemerzeedijk) kan het gevolg zijn van het ontbreken van andere stressoren, zoals betreding door de mens. Verder is er een relatie met “ecologische diensten” van de bodem, en van “bodem als (zeer) langzaam compartiment”. Wat betreft de validatie van de ecologische betekenis van normoverschrijding is er al veel bekend.

Al met al verdient de huidige ecologische effectbeoordeling nadere inhoudelijke uitleg, zodat beheerders meer “gevoel” krijgen van de betekenis van de uitkomsten van de beoordelingen. Bij de beoordeling van risico’s voor de mens worden deze vormen van nadere toelichting vaak minder nodig geacht, omdat er impliciet veel duidelijker sprake is van de (beleids)betekenis van MTR- of VR overschrijdingen.

Daarnaast zou deze module verbeterd moeten worden door validatie van de risico’s. Bij de risicobeoordeling zou gekeken moeten worden naar bijvoorbeeld effecten op voedselwebben en ecosysteemdiensten en hoe deze zich verhouden tot de uitkomsten van de risicobeoordelingen, die uiteindelijk gebaseerd zijn op effectstudies in laboratoriumcondities. Deze laatste verbetering vergt meer onderzoek, de overige verbeteringen meer uitleg en toelichting.

3.2.5 Urgentie onbekend

1. Effecten toepassen grond en bagger in de tijd

Gemeenten en waterschappen hebben nog geen goede instrumenten om bij het vaststellen van lokaal bodemkwaliteitsbeleid rekening te houden met de ontwikkeling van de bodemkwaliteit na het regelmatig opbrengen van grond of bagger op landbodem. Vanuit de praktijk is hier wel vraag naar.

Op dit moment loopt bij Alterra, onder begeleiding van de Technische Commissie Bodembescherming, een meerjarig onderzoek naar de effecten van het opbrengen van bagger op aangrenzende percelen. Dit onderzoek kan mogelijk tot nieuwe methoden leiden om de effecten van (herhaald) opbrengen van bagger en grond te beoordelen, en/of de validatie van de modellen die eerder in deze context zijn gemaakt. Deze methoden kunnen op termijn aangeboden worden in de RTB om op een sluipende, thans onverwachte verslechtering van de bodemkwaliteit te kunnen anticiperen.

2. Optimaliseren stand-still op gebiedsniveau volgens risicobenadering

Vanuit de praktijk lijkt de behoefte te bestaan aan een meer concrete aanpak om aan de stand-still voorwaarde, voor gebiedsspecifiek beleid (geformuleerd voor het gebiedspecifiek spoor) te toetsen. Qua risicobeoordelingen zijn hiervoor een aantal technische en informatieve mogelijkheden, maar die zijn (nog) niet uitgewerkt in termen van stand-still zoals benodigd onder het Besluit.

Naast de uitwerking van deze mogelijkheden zou er een beleidsmatige discussie moeten komen of het wel wenselijk is om dit nader in te vullen. Dit moet in NOBOWA worden voorgelegd.

Tijdens de workshop zijn nog aanvullende punten besproken, te weten: uitbreiding van de stoffenlijst in de RTB, invoer van biobeschikbare gehalten, en invoer van gemeten gewasconcentraties (zie bijlage 1). Aan deze onderwerpen is vooralsnog geen prioriteit gegeven, omdat er op dit moment geen duidelijke behoefte vanuit de praktijk voor lijkt te bestaan of omdat specifieke kennis ontbreekt.

3.2.6 Aandachtspunten

- Voor de gebruiker moet helder blijven welke onderdelen van de RTB verplicht zijn en welke onderdelen dienen ter ondersteuning bij beslissingen of om inzicht te vergroten.
- Voor de gebruiker moet duidelijk blijven welke modules geldend beleid ondersteunen en welke modules ter introductie van nieuw beleid worden aangeboden.
- Verfijning van risicobeoordelingen t.a.v. lokaal gebruik verdient een beleidsdiscussie.
- Er is een duidelijke beleidsdiscussie nodig over de status van de verschillende RTB-modules.

3.3 Visie op het organisatieproces rond de RTB

3.3.1 Advies en besluitvorming rond RTB

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat er heldere afspraken en verantwoordingslijnen moeten bestaan, zodat de beleidsprestaties goed, duurzaam en eenduidig worden ondersteund door de instrumenten, i.c. de RTB. Dit vraagt om de identificatie van relevante actoren, en van een organisatievorm om (zodanig) besluiten te nemen en door te voeren.

De interdepartementale werkgroep van NOBOWA hield en houdt zich bezig met normstelling op het gebied van water en bodem en met de implementatie van die normen. Dat maakt NOBOWA bij uitstek geschikt om zich te buigen en te adviseren over de (eventuele) verdere ontwikkeling van de RTB.

De rol van NOBOWA zou moeten zijn dat zij als adviseur optreedt naar VROM. NOBOWA heeft de taken om concrete adviezen en/of beslissingsvragen over de RTB voor te leggen aan VROM. Uiteraard kan NOBOWA vanuit de kennisinstituten gevoed worden met adviezen.

Het is van belang dat het contact tussen VROM en NOBOWA goed onderhouden wordt. En dat deze communicatie direct en snel verloopt. Dit valt te bereiken door de verantwoordelijke persoon voor de RTB minimaal te laten deelnemen aan NOBOWA als gerelateerde onderwerpen op de agenda staan.

De RTB (of al het beleidsondersteunende instrumentarium) zou een standaard agendapunt moeten worden tijdens NOBOWA bijeenkomsten. Via deze route kan gewaarborgd worden, dat de RTB (resp. de andere instrumenten) regelmatig door NOBOWA worden beschouwd, waardoor (uiteindelijk) de instrumenten afdoende blijven afgestemd.

Belangrijk is het standpunt van NOBOWA of de RTB uitsluitend moet voorzien in de wettelijke verplichting tot toetsen van gebiedsspecifieke normen, zoals verwoord in de visie van paragraaf 3.1. Of dat via de RTB maximale aansluiting kan worden gezocht bij de uitvoeringspraktijk door bijvoorbeeld scenario-studies of effectenstudies in beschouwing te nemen, zoals verwoord in de visie van paragraaf 3.2.

Naar aanleiding van adviezen van NOBOWA besluit VROM (als opdrachtgever voor de bouwers / beheerders) over aanpassingen aan de RTB en vertaalt die in (zodanig: meerjaren-) opdrachten aan het RIVM en/of andere kennisinstituten.

Naast NOBOWA bestaat het implementatieteam Besluit bodemkwaliteit. Dit implementatieteam stuurt de monitoring aan, zoals Bodem+ die uitvoert bij de implementatie van het Bbk bij bevoegde gezagen. De monitoring is gericht op de uitvoeringspraktijk van het toepassen van grond- en baggerspecie en bouwstoffen en naleving van Kwalibo-regels. De monitoring richt zich niet op het vaststellen van

gebiedsgericht beleid, hoewel e.e.a. natuurlijk wel samenhangt. Het implementatieteam Bbk heeft geen rol als adviseur ten aanzien van de RTB. Wel biedt de situatie rond dit team de mogelijkheid om de instrumentele knelpunten (en kansen) die uit de monitoring naar voren komen, en die een directe relatie hebben met het toepassen van de RTB en of gebiedsgericht beleid, bij NOBOWA en/of de bouwers / beheerders te melden. Deze directe relatie tussen de uitvoeringspraktijk en de monitoring daarvan (kansen en problemen) en NOBOWA (feedback op te lossen punten) zou bewust tot stand moeten worden gebracht door ook de resultaten van de monitoring op de vaste agendalijst van NOBOWA te zetten.

De resultante zou zijn, dat:

1. Er een geaccepteerd interdepartementaal mechanisme voor de beleidsmatige vaststelling van normen en afwegingskaders in stand blijft;
2. Er een bestaand mechanisme om praktijkervaringen te monitoren wordt ingezet om – waar nodig – grote knelpunten of mooie kansen te vertalen in hun consequenties.

3.3.2 Afstemmen verschillende instrumenten tussen overheden

In NOBOWA zijn mensen vanuit VROM, V&W en LNV betrokken. Coördinatie van afstemming over de verschillende bestaande instrumenten zou dan ook moeten beginnen bij NOBOWA. Belangrijk is dat deelnemers aan NOBOWA vanuit V&W en LNV de afstemming met de andere instrumenten helpen waarborgen. Wanneer beleidsmatig hieraan prioriteit wordt gegeven, kunnen kennisinstituten dit faciliteren.

3.3.3 Afstemming door kennisinstituten

Over de aansluiting van technische en wetenschappelijk inhoudelijke aspecten van de RTB met de praktijkproblemen is blijvende afstemming tussen de kennisinstituten enerzijds (RIVM, Alterra, en de Waterdienst) en Bodem+ anderzijds (als liaison praktijk - wetgeving – kennisinstituten) nodig.

Ook de inhoudelijke afstemming van de verschillende instrumenten is gewenst. Daarbij moeten de overeenkomsten en de eventuele verschillen in uitgangspunten en details van de risicobeoordelingen goed benoemd moeten worden, zodat ook inhoudelijk duidelijk is en blijft waar en waarom er eventueel verschillen tussen de beoordelingsinstrumenten bestaan. Verschillen in uitkomsten van beoordelingen moeten uiteindelijk herleidbaar zijn tot verschillen in de mate waarin een risicobeoordeling “conservatief” is; dat wil zeggen: de generieke, preventieve stofgerichte risicobeoordeling is vanouds het meest conservatief, en heeft geleid tot algemene milieukwaliteitsnormen. De instrumenten ondersteunen lokale of gebiedsgerichte beoordelingen van licht verontreinigde milieucompartimenten, waarbij er verschillen kunnen ontstaan vanwege de mate van conservatisme die samengaat met de verschillende milieubeleidsproblemen. Met andere woorden: als verschillende milieuproblemen met stoffen (zoals grond- en baggerverzet, of verspreiding van bagger op land, of zelfs het gebruik van bestrijdingsmiddelen), leiden tot verschillende beleidskeuzen (mate van zekerheid in de bescherming), dan leidt dit tot andere beoordelingsuitkomsten. Beoordelingsuitkomsten zijn immers het gevolg van zowel de risicobeoordeling als de “afkappingen”.

Tot dusver bestaat al inhoudelijke afstemming tussen de kennisinstituten, bijvoorbeeld over landbouwriscico's tussen RIVM en Alterra. Voorgesteld wordt, dat deze afstemming geformaliseerd wordt door de vorming van een Klankbordgroep Instrumentarium bodembeleid, waarbij RIVM penvoerder is.

3.4 Visie op onderhoud en beheer

Het RIVM onderhoudt en beheert de RTB en draagt zorg voor interne wetenschappelijke consistentie van de onderliggende risicobeoordelingen. Voor de technische ontwikkeling en het beheer is intern een traject uitgezet dat tot doel heeft de continuïteit en betrouwbaarheid van het instrument op de lange termijn te garanderen. Hiertoe wordt samengewerkt met een afdeling van IT/modelleer specialisten binnen het RIVM (Expertisecentrum voor Methodes en Informatie, EMI). In 2007 is in samenwerking met EMI een zogenaamde nulmeting opgesteld waarin een lijst van activiteiten is opgenomen die moeten leiden tot een betere applicatie en een goede beheersstructuur.

Het is van belang om het onderhoud en beheer van de RTB te regelen in een organisatiestructuur waarbij aandacht wordt besteed aan verantwoordelijkheden, rollen en vervanging van personen. Op deze manier kan continu gegarandeerd worden dat onderhoud, verbeteringen en andere aanpassingen van de applicatie snel en correct doorgevoerd worden. Bijvoorbeeld wanneer een “bug” hersteld moet worden die gevolgen heeft voor de resultaten van beoordelingen.

Geadviseerd wordt om in de RIVM projecten die werken aan bestaande en nieuwe onderdelen van de RTB een vaste post “onderhoud en beheer” op te nemen. Voor een deel kunnen de werkzaamheden samengaan met het ontwikkelen van nieuwe functionaliteiten, maar een deel van het onderhoud en beheer van de applicatie zal altijd op zichzelf staan. Voorgesteld wordt om een traject uit te zetten waarbij in 2011 het inhoudelijke beheer van de applicatie de verantwoordelijkheid blijft van de betrokken RIVM projecten, maar het technisch en functioneel beheer volledig wordt overgedragen aan RIVM/EMI. Met technisch beheer wordt bedoeld: het onderhouden van de infrastructuur (hardware en (besturings-)software en de software van de applicatie, inclusief bijbehorende databases. Met functioneel beheer wordt bedoeld: het aanpassen en uitbreiden van de functionaliteiten van de applicatie (programmeren) op aanwijzing van de inhoudelijk beheerder(s).

4 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe de RTB tot stand is gekomen en nu beheerd en geborgd wordt; dit naast een aantal andere (deels) recente instrumenten. Vanuit een workshop zijn ideeën gegenereerd om de RTB (mogelijk) in de (nabije) toekomst verder te ontwikkelen, hetzij vanuit de landelijke overheid, hetzij vanuit de decentrale praktijk (gebruiksgemak, specifieke herhaalde gebruiksdoelen), hetzij vanuit de kennisontwikkeling (bv. natuurlijke achtergrondwaarden). Van daaruit zijn enkele visies beschreven en zijn consequenties voor beheer, ontwikkeling, en beleidsmatige aansturing beschreven. Dit hoofdstuk geeft de conclusies en aanbevelingen weer.

4.1 Conclusies en aanbevelingen inhoudelijke ontwikkeling

De RTB voldoet aan de strikte eisen die door de opdrachtgever (VROM) aan het instrument gesteld werden (bouw) en worden (vanuit het Bbk). Daarnaast constateren gebruikers en deelnemers van de workshop dat er een behoefte bestaat aan aanvullende modules die het gebruik van het instrument in de beleidscontext verduidelijken en vergemakkelijken (procesbegeleiding).

In dit rapport wordt daarom het volgende aanbevolen:

- in 2009 opleveren van de quickscan module die procesbegeleiding biedt bij de implementatie van het Bbk;
- de koppeling tussen de RTB en Sanscrit die nu uitsluitend op papier bestaat (Sanscrit toets) realiseren door de applicaties daadwerkelijk te verbinden;
- verbeteren van de bestaande beoordelingen, door meer handelingsperspectieven en andere (zodanig inhoudelijke) verwijzingen bij de resultaten op te nemen;
- verkennen van de implementatie van nieuwe methoden, zoals de bodemtypecorrectie, en nieuwe methoden voor ecologische risicobeoordeling, door deze op te nemen in de RTB. Eventueel getrapte invoering door eerst vrijblijvend en/of uitsluitend gebiedsspecifieke implementatie;
- verkennen van een koppeling met andere instrumenten, zoals Risicoolbox Waterbodems.

4.2 Conclusies en aanbevelingen organisatie

Met het opheffen van de projectgroep Risicoolbox verloor de huidige RTB haar projectmatige status en werd het instrument tot een wettelijke taak. Uit de visie op de organisatie blijkt dat een (inhoudelijke) klankbordgroep ook in dit stadium nog noodzakelijk is om: 1) de consistentie van het instrument met het beleid en andere instrumenten te bewaken, en 2) het ontwikkelen van nieuwe functionaliteiten te initiëren en te begeleiden.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- de interdepartementale projectgroep NOBOWA treedt op als inhoudelijke klankbord- en begeleidingsgroep voor de RTB;
- Bodem+ treedt op als schakel tussen praktijk en instrument en doet suggesties voor verbeteringen en aanpassingen, bijvoorbeeld vanuit het implementatieteam Bbk. Bodem+

- signaleert inconsistenties tussen de RTB en andere instrumenten en kan het initiatief nemen tot afstemmingsoverleg⁴;
- de toeleverende kennisinstituten (RIVM, Waterdienst en Alterra) houden op regelmatige basis contact over de inhoud van het instrument en de implementatie van eventuele nieuwe ontwikkelingen.

4.3 Conclusies en aanbevelingen beheer en onderhoud

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven hoe inmiddels de eerste stappen zijn genomen naar een meer geformaliseerde vorm van onderhoud en beheer van de RTB. Het beheer en onderhoud van een (web)applicatie zijn ondankbare taken: als deze goed worden uitgevoerd, merkt de eindgebruiker niets van de inspanningen. Het risico bestaat daarom dat relatief teveel aandacht uitgaat naar nieuwe ontwikkelingen. Hierdoor kan het beheer, bijvoorbeeld vanwege het kostenaspect, onvoldoende worden ingericht om de garantie te kunnen geven van een (continu) optimale applicatie, zowel in inhoudelijke als in functionele zin.

Het volgende wordt daarom aanbevolen:

- voldoende capaciteit vrijmaken binnen de bestaande (RIVM) projecten om in een traject tot en met 2011 het technisch en functioneel beheer volledig over te dragen aan RIVM/EMI.

⁴ Inmiddels heeft een dergelijk overleg één keer plaatsgevonden op initiatief van RIVM en Bodem+. Hierbij waren vertegenwoordigers aanwezig van Bodem+, RIVM, de Waterdienst, SIKB en RWS.

Bijlage 1

Verslag workshop Risicoolbox Bodem 26 juni 2008

Aanwezig: Jan Huinink (LNV), Bert-Jan Groenenberg (Alterra), Paul Römken (Alterra), Pieter de Boer (Waterdienst), Frank van den Ende (Waterdienst), Leonard Osté (Deltares), Margot de Cleen (VROM), Joke Wezenbeek (Grontmij namens VROM), Tommy Bolleboom (Bodem+), Dirk van der Eijk (Provincie Zuid Holland), Hetty de Jong (Milieudienst West Holland), Piet Otte (RIVM), Johannes Lijzen (RIVM), Leo Posthuma (RIVM), Arjen Wintersen (RIVM), Job Spijker (RIVM), Saskia Lukács (RIVM, verslag).

Inleiding

De Risicoolbox Bodem (RTB) is een nieuw instrument dat decentrale bevoegde gezagen ondersteunt bij het uitvoeren van taken onder het nieuwe Besluit Bodemkwaliteit. Eén van de Modules in de RTB heeft een wettelijke status (module “gevolgen Lokale Maximale Waarden”); de andere modules ondersteunen de decentrale (praktijk)uitvoering van het Besluit.

In lijn met de formulering van het Besluit over de afgelopen jaren hebben de inspanningen rond de RTB zich vooral geconcentreerd op het ontwikkelen van de verplichte module “gevolgen Lokale Maximale Waarden”. In het recente verleden, onder meer tijdens pilots en cursussen, werd door gebruikers en ontwikkelaars geconstateerd dat de RTB op verschillende punten uitgebreid en/of verbeterd zou kunnen/moeten worden. Dit om de implementatie van het nieuwe bodembeleid beter te ondersteunen.

Om deze geluiden te kanaliseren is een workshop georganiseerd. Het doel van deze workshop was een brainstorm over hoe de RTB – gegeven de thans opgedane ervaringen en de visies die daaruit volgden – operationeel en inhoudelijk verbeterd zou kunnen worden om nog beter ondersteuning te bieden aan de bodembeheerders bij de uitvoering van het Besluit bodemkwaliteit.

Ter voorbereiding van de workshop is een discussiedocument rondgezonden met daarin een aantal ontwikkelpunten. Tijdens de workshop zijn deze ontwikkelpunten in groepen behandeld. Sommige zijn meer uitgebreid besproken dan andere en een aantal is wegens tijdgebrek en weinig prioriteit niet aan bod gekomen. De workshop is afgesloten met een aantal samenvattende conclusies.

Dit document geeft een feitelijk verslag van de bij de workshop ingebrachte aandachtspunten, visies en adviezen. Waar mogelijk is aangegeven wie welk punt ingebracht heeft. Joke Wezenbeek heeft nog schriftelijke opmerkingen ingebracht die ook verwerkt zijn. Dit verslag wordt naar deelnemers rondgezonden ter aanvulling en/of verbetering.

Aan de hand van het vastgestelde verslag zal het RIVM binnen het project “Risico’s in relatie tot Bodemkwaliteit” eind dit jaar een briefrapport afronden, waarin de resultaten van de workshop verder verwerkt worden tot een strategische visie.

De besproken ontwikkelpunten

Getracht is om de besproken ontwikkelpunten zijn zoveel mogelijk in volgorde van prioriteit weer te geven. Voor inhoudelijke toelichting wat een ontwikkelpunt in zou kunnen houden verwijzen wij naar het rondgezonden discussiedocument.

1. Online koppeling met Risicotoolbox waterbodems

Er zijn innovaties in zowel het water- als het bodembeleid (inclusief baggerbeleid), en beide kennen een risicotoolbox (“droog is de RTB, en er is een “natte” toolbox. In beide gevallen gaat het om de risicobeoordeling van stoffen in situaties, en zijn er (dus) overeenkomsten.

- Pieter de Boer merkt op dat RWS op basis van het ‘Stappenplan gebiedsgericht beleid’ geen praktisch (bodemgerelateerd) gebiedsspecifiek beleid zal gaan uitwerken en dus weinig gebruik van de RTB zal maken. Koppeling tussen de ’toolboxen is voor RWS dan ook geen noodzaak. Daarnaast moet bij de ontwikkeling van de RTB Waterbodem ook rekening gehouden worden met de nieuwe Waterwet. Daarin komen ook toetsingskaders voor waterbodems aan de orde.

- Koppeling van de toolboxen kan wenselijk zijn. Een meer integrale benadering bevordert de intercompartimentele afstemming van (water)bodem beheer. In de praktijk bestaan er gewoon raakvlakken. Piet brengt in dat koppeling alleen zinvol is als er ook daadwerkelijk een intercompartimenteel probleem is.

- Margot vindt wel dat wanneer er een koppeling zou (moeten) komen is er, ten minste binnen de instrumenten wel een heldere uitleg vereist wanneer de RTB Bodem gebruikt zou moeten worden en wanneer de RTB Waterbodem. Pieter de Boer meent dat het kan lastig zijn om beide RTB’s echt technisch te koppelen.

- Gesuggereerd wordt, dat het zeer gewenst als een Stuurgroep zich op middellange termijn gaat buigen over eventuele koppeling tussen de beide RTB’s en daarbij kijkt naar ervaringen uit de staande praktijk, en ook naar ontwikkelingen, zoals de nieuwe Waterwet. NOBOWA is uiteraard het platform dat de beslissing neemt.

2. Expertmodus Risicotoolbox: meer inzicht in blootstellingsroutes, parameterwaarden en meer instelmogelijkheden.

- Het ontwikkelen van een expertmodus wordt op zichzelf positief bevonden. Met expertmodus wordt bedoeld het toevoegen van meer instelmogelijkheden, meer parameters om risico berekeningen nader te specificeren. Meer inzicht en specificatie is uit de praktijk (tot heden) met name gewenst rondom ecologische risico’s in stedelijke gebieden en landbouwriscico’s. De LAC- methodiek zou bijvoorbeeld gekoppeld kunnen worden met functies als ‘wonen met moestuin’. De expertmodus zou ook gebruikt kunnen worden voor de uitleg over hoe om te gaan met uitkomsten van de RTB. Ook de mogelijkheid tot meer maatwerk, met meer instelmogelijkheden wordt over het algemeen positief ontvangen. Als tegengeluid merkt Joke Wezenbeek (schriftelijk) op dat tijdens het NOBO-proces is besloten om juist niet meer instelmogelijkheden te bieden, omdat het gaat om beoordeling van gebieden. Ook zouden meer instelmogelijkheden kunnen leiden tot keuzes om naar een bepaald eindresultaat toe te rekenen.

- Een uitbreiding van knoppen moet niet het doel van de expertmodus, nl. verduidelijking van de uitgevoerde risicobeoordelingen daar waar dit nodig is, voorbijschieten. Te veel knoppen zouden het bos van uitslagen alleen maar ondoorzichtiger maken. Ook wordt betoogd dat er alleen maar knoppen toegevoegd zouden mogen worden, als ze gebaseerd zijn op gevalideerde inzichten.

- Voor de eventuele ontwikkeling van een expertmodus geldt dat er beleidsdiscussie, over verfijning van risicobeoordelingen t.a.v. lokaal gebruik, binnen NOBOWA zou moeten worden gevoerd.

3. Online koppeling Sanscrit en uitbreiding stoffenlijst

- Tommy Bolleboom meldt dat in de praktijk de RTB en Sanscrit door dezelfde mensen gebruikt worden zullen worden omdat veel situaties op het grensvlak tussen beheer (Besluit bodemkwaliteit) en sanering (Sanscrit) kunnen liggen. Vanuit de praktijk kan een koppeling dus zeker gewenst zijn.
- Piet en Margot brengen in dat wel het onderscheid tussen beide manieren van situatiebeoordeling (zowel qua regelgeving als qua voorgeschreven instrumenten en hun inhoud en betekenis) duidelijk moet blijven. De RTB gaat over beheer van diffuus verontreinigde gronden en Sanscrit gaat over het al dan niet saneren van punt verontreinigingen. Bij koppeling is dus een heldere uitleg nodig, te realiseren via pop-ups en uitlegschermen.
- Vanwege de verschillende karakters van de RTB en Sanscrit is er sprake van verschillen in stoffenlijsten. In de RTB zijn alleen immobiele stoffen opgenomen. Joke meent dat eventuele uitbreiding van de stoffenlijst in de RTB alleen wenselijk is met mobiele stoffen die naar het grondwater (kunnen) verspreiden.
- Margot merkt op dat op termijn toetsing in het saneringsspoor kan leiden tot niet-saneren, en (dus) tot een noodzaak tot beheer. Geconcludeerd is dat er meer beleidsdiscussie nodig is over de rol van RTB (en Sanscrit) als instrumenten in de overgang van denken in termen van saneren naar termen van beheer.
- Inmiddels is i.o.m. VROM op basis van praktische argumenten besloten dat Sanscrit door het RIVM als online applicatie naast de RTB ontwikkeld zal worden. Daar waar mogelijk en wenselijk zal gebruik gemaakt worden van gedeelde techniek. Bovendien wordt de mogelijkheid om een koppeling tussen beide instrumenten te maken onderzocht (bijvoorbeeld voor het vaststellen van de bovengrens voor Lokale Maximale Waarden). Sanscrit blijft echter wel een zelfstandig instrument met een duidelijk afgebakende rol in het bodembeleid.

4. Gevolgen lokaal beleid voor grondwater

- Gebiedsbeheerders vragen zich af wat de consequenties zijn voor het grondwater van het toepassen van verontreinigde grond en bagger als gevolg van uitloging.
- Volgens Margot is de ontwikkeling een grondwatermodule zeer gewenst. Een grondwatermodule bij de RTB biedt een uitgelezen kans om de risico's van uitloging van stoffen naar het grondwater op gebiedsspecifiek niveau in kaart te brengen, als onderdeel van bodembeheer en baggeractiviteiten, en dit alles in relatie tot de leidende Europese regelgeving voor grondwaterbescherming. Er moet dus mede gelet worden op de regelgeving voor grondwater (KRW). Het is denkbaar dat bepaalde risicobeoordeling uitsluitend op decentraal niveau kunnen worden uitgevoerd. In die gevallen biedt de RTB een kans om deze risicobeoordelingen te faciliteren.
- Joke heeft schriftelijk opgemerkt dat de beoordeling van het risico van uitloging meer onderzoek en (beleids)discussies vraagt.

5. Nieuwe bodemtypecorrectie en natuurlijke achtergronden (zie ook 6)

- Momenteel is een nieuwe methode voor bodemtypecorrectie in onderzoek, waarbij geochemische basisgegevens over natuurlijke- en antropogene toegevoegde concentraties van elkaar onderscheiden kunnen worden. Dit is potentieel voor lokaal beheer van belang, aangezien lokale, natuurlijk verhoogde

stoffenconcentraties beheerd kunnen worden als “fact of life” in plaats van als een door beleid op te lossen stoffenprobleem.

- De vraag is of het wenselijk zou zijn dat de nieuw ontwikkelde methode zondermeer, en in alle modules van de RTB, wordt aangeboden.

- Vooruitlopend op de eventuele resultaten van het onderzoek wordt het op dit moment niet wenselijk geacht om in alle modules bodemtypecorrectie resp. correctie voor achtergrondwaarden in te voeren, omdat dit tot onduidelijkheden leidt in relatie met de generieke regelgeving, en (dus) verwarrend kan zijn.

- Om de nieuwe bodemtypecorrectie (en lokale achtergrondwaarden-analyse) op te nemen in de RTB zijn eerst verdere ontwikkeling en (vervolgens) beleidskeuzes nodig. Het is wel goed denkbaar dat een nieuwe bodemtypecorrectie – bij wijze van getrapte benadering – eerst in een hogere (specifieke) trap van de RTB wordt aangeboden, en pas daarna breder of zelfs generiek wordt geïmplementeerd. Dit laatste raakt aan het preventieve, “pure” stoffenbeleid. Bovendien is het denkbaar dat het mogelijk wordt dat op decentraal niveau een “specialistische” bodemtypecorrectie kan worden uitgevoerd, tegenover een meer generieke correctie op het landelijke niveau.

- Invoer van de nieuwe methode bij de generieke bodemtypecorrectie staat gepland bij de revisie/evaluatie van het Besluit bodemkwaliteit over ca. 4 jaar. In de aanloopperiode zal bepaald worden of invoer van de generieke bodemtypecorrectie haalbaar is of niet.

6. Rekening houden met lokaal/regionaal verhoogde achtergrondwaarden

- Wanneer lokaal of regionaal sprake is van verhoogde achtergrondwaarden lijkt het zinvol om hiermee rekening te houden bij het opstellen van gebiedsgericht beleid (Zie ook 5). Daartoe moet bepaald worden om welke stoffen het gaat en of hun oorsprong antropogeen of natuurlijk is. Vervolgens kunnen de in principe de ecologische-, humane en landbouwkundige risico's en beheersmogelijkheden beoordeeld worden. Voor aanpassing van beoordeling voor humane en landbouwriscico's is overigens meer kennis nodig over bv. de binding van de stoffen in het specifieke gebied.

- Om de mogelijkheid te bieden om voor het beheer rekening te houden met verhoogde regionale achtergrondwaarden, moet een helder stappenplan opgesteld worden.

- Uitgangspunt hierbij zou kunnen zijn dat rekening houden met verhoogde achtergrondwaarden alleen kan, wanneer in een minimum oppervlakte sprake is van hogere waarden dan AW 2000.

7. Effecten toepassen grond en bagger in de tijd

- Op dit moment hebben gemeenten en waterschappen nog geen goede instrumenten om bij het vaststellen van lokaal bodemkwaliteitsbeleid rekening te houden met de ontwikkeling van de bodemkwaliteit na het – in de praktijk regelmatig – opbrengen van grond of bagger op landbodem. Vanuit de praktijk is hier wel vraag naar. Op dit moment wordt er – op basis van deze praktijkvraag en onder begeleiding van de Technische Commissie Bodembescherming – begonnen met een meerjarig onderzoek naar de effecten van het opbrengen van bagger op aangrenzende percelen. Dit onderzoek kan mogelijk tot nieuwe methoden leiden om de effecten van (herhaald) opbrengen van bagger en grond te beoordelen, en/of de validatie van de modellen die eerder in deze context zijn gemaakt. Deze methoden kunnen op termijn aangeboden worden in de RTB, om op een sluipende, thans onverwachte verslechtering van de bodemkwaliteit te kunnen anticiperen.

8. Ondersteuning bij keuze generiek/gebiedsspecifiek beleid

- In de praktijk komt elke bodembeheerder te staan voor de keuze tussen generiek en specifiek, gebiedsgericht beleid. Voor de ondersteuning bij de keuze tussen generiek en gebiedsspecifiek beleid kan een Quicksan gemaakt worden vergelijkbaar met het Stappenplan Water, zoals opgesteld door Royal Haskoning. Momenteel wordt zowel door RIVM als Bodem+ en Haskoning gewerkt aan Quicksan voor het nieuwe bodembeleid. Het is wenselijk dat deze en andere ontwikkelingen rond het instrumentarium dat beschikbaar is voor het nieuwe bodembeleid goed afgestemd worden. Zoals eerdergenoemd is het wenselijk om een Stuurgroep in te stellen, die dit soort praktijkproblemen, en kansen, rond het begrip risicotoolbox opvangt en richting oplossingen kanaliseert. RIVM en Bodem+ formeren overigens momenteel al een klankbordgroep, vanwege de huidige situatie en ontwikkelingen.

9. Ecologische effectbeoordeling

- De methoden voor de beoordeling van ecologische risico's in de RTB zijn identiek aan de methoden die ook bij de afleiding van generieke normen worden toegepast. Op dit moment is de beleving in de praktijk dat de berekende risico's niet overeenkomen met de effecten die daadwerkelijk in het veld waarneembaar zijn. Uitleg (in de vorm van pop-ups) is noodzakelijk. In het verlengde hiervan is uitbreiding van deze module alleen gewenst als de normen geloofwaardig onderbouwd zijn.

- Verbetering van ecologische effectbeoordeling zou moeten beginnen met validatie van de risico's op de huidige ecosystemen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van effectbeoordeling op voedselwebben en ecosysteemdiensten, dus kijken naar andere eindpunten dan lab studies.

- Als achtergronddata hiervoor zouden gegevens van de SSEO studie en de BKH (Gelderland studie) en TRIADE studies, gebruikt kunnen worden. Ook kan aansluiting gezocht worden met de FSB-systematiek van LNV (LAC-waarden).

- Contacten met het Platform Bodemleven zijn wenselijk bij het zoeken naar verbetering van de ecologische effectbeoordeling.

10. Optimaliseren stand-still op gebiedsniveau volgens risicobenadering

- Tijdens de cursussen over de RTB bleek dat behoefte bestaat aan een meer concrete aanpak om aan de standstill-voorwaarde (geformuleerd voor het gebiedspecifiek spoor) te toetsen. De vraag is hoe dat dan valt te kwalificeren.

- Qua risicobeoordelingen zijn hiervoor een aantal technische en informatieve mogelijkheden, maar die zijn (nog) niet uitgewerkt in termen van stand-still zoals benodigd onder het Besluit. Naast de uitwerking van deze mogelijkheden zou er een beleidsmatige discussie moeten komen of het wel wenselijk is om dit nader in te vullen (NOBOWA).

- Mogelijk kunnen handreikingen gegeven worden over hoe hiermee om te gaan. Gemeenten kunnen dan kiezen of zij hiervan gebruik willen maken.

11. Online koppeling met BIELLS

- Over koppeling met BIELLS (bodeminformatiesysteem) zijn de meningen verdeeld.

- Sommigen zien geen meerwaarde, anderen lijkt het wel handig. Dit vanwege het idee van overpompen” van bodemgegevens naar de risicobeoordelingsinstrumenten.
- Wellicht is het zinvol te kijken naar de te verwachten technische mogelijkheden en de knelpunten van het eventuele koppelen van de databases van BIELLS aan de RTB, en dan pas te beoordelen of het maken van een koppeling (in plaats van andere gebruiksvriendelijke opties) de moeite van het werk waard is.
- Dit punt wordt mogelijk opgenomen door de klankbordgroep instrumentarium bodembeleid die RIVM en Bodem+ proberen te formeren (zei boven)

12. Verbeteren landbouwmodule

- Over de uitkomsten van de landbouwmodule leven bij de adviesbureaus – op basis van de huidige praktijk - wel enige vragen: de risico's lijken vaak erg groot. Dit vraagt om een goede uitleg. Uitbreiding van de groep te toetsen stoffen is wel gewenst, maar alleen als er voor deze stoffen gegevens zijn.

13. Invoer (bio) beschikbare gehalten

- In de landbouwmodule zouden CaCl_2 –extraheerbare waarden voor metalen gebruikt kunnen worden. Ook kan gekenen worden naar een koppeling met de in de humane CSOIL-module gehanteerde BioConcentratieFactoren (BCF's). Nu worden er in CSOIL nog andere factoren voor de overdracht van stoffen tussen bodem en gewas gehanteerd dan in de landbouwmodule (historische achtergrond door ontwikkeling in afzonderlijke sporen).
- Voor humane risico's is misschien ook behoefte aan beschikbare gehalten van arseen, zoals dat als voor lood is geïmplementeerd.

14. Invoer gemeten gewasconcentraties

- Volgens Joke (schriftelijk) is waarschijnlijk wel behoefte aan de invoer van gemeten gewasconcentraties. In het rapport van SenterNovem '*Ken uw (water)bodemkwaliteit, de risico's inzichtelijk*' (SenterNovem, 2007) staat dit als mogelijkheid. De kennis hiervoor ontbreekt nu nog.

Conclusies

Een centrale vraag die bij de discussies over verbeteringen en uitbreiding van de RTB steeds naar boven kwam was de status van de RTB. Is de RTB een hulpmiddel of een vereiste voor de uitvoering van het Besluit bodemkwaliteit? In hoeverre zijn modules, zoals de expertmodule of het gebruik van de nieuwe bodemtypecorrectie strijdig met de huidige regelgeving en hoe erg is dat? Opgemerkt werd, dat de RTB juist de kans biedt om nieuw beleid op beperkte schaal (bijvoorbeeld gebiedsspecifiek) en op getrapte wijze (namelijk eerst voor specifieke gevallen) te introduceren. Het voorstel is om alle wensen voor aanvullende zaken binnen de RTB uiteindelijk voor de te leggen aan een Stuurgroep (onder eindverantwoordelijkheid van NOBOWA). Deze Stuurgroep kan in samenspraak met het implementatieteam Besluit bodemkwaliteit beoordelen welke extra zaken in de RTB aangeboden zouden moeten worden, en daarover concrete voorstellen doen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat een klankbordgroep wordt gevormd, waarin betrokkenen bij de verschillende instrumenten in het nieuwe bodembeleid plaatsnemen. Het doel van deze klankbordgroep is het realiseren van afstemming tussen de verschillende instrumenten zodat deze optimaal aansluiten bij de

praktijkbeleving van de uitvoerders, zonder onduidelijkheden, zonder te overlappen of zonder met elkaar te conflicteren.

Vragen over de RTB waar NOBOWA zich over zou kunnen buigen zijn:

- de koppeling tussen de RTB Bodem en de RTB waterbodem in relatie tot de Waterwet
- ontwikkeling van een expertmodus en nieuwe bodemtypecorrectie met de discussie over verfijning t.a.v. lokaal gebruik;
- invulling van de koppeling met Sanscrit, met het oog op de toekomstige ontwikkeling dat saneren steeds meer over gaat naar beheren;
- discussie over het nader invullen van het stand-still principe;
- mogelijkheden om de beoordeling van ecologische effecten te verbeteren;
- de wenselijkheid voor een workshop met gebruikers van de RTB

RIVM

Rijksinstituut
voor Volksgezondheid
en Milieu

Postbus 1
3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl