



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Harry Paul
Siebe Riedstra

In samenwerking met leden van het IenW FlexTeam:
Dirk Henstra
Stasiu Strzelczyk

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS

3 November 2020

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Opdracht aan ABDTOPConsult	6
1.3	Aanpak	7
1.4	Leeswijzer	8
2	Wettelijk en bestuurlijk kader	9
2.1	PFAS	9
2.2	Europese regelgeving	11
2.3	Nationale wetgeving	13
2.4	Decentralisatie van het bodembeleid	17
2.5	Verantwoordelijkheden en rollen	18
2.6	Kenniswereld	22
2.7	De branche	23
3	Periode tot besluit van IenW om regie te nemen (december 2018)	24
3.1	Lokale verontreinigingen en kennis over de verspreiding	24
3.2	Decentrale maatregelen en maatregelen van RWS	26
3.3	Betrokkenheid Tweede Kamer	29
3.4	Verzoeken om landelijke regie en besluit daartoe	29
4	Totstandkoming tijdelijk handelingskader d.d. 8 juli 2019	34
4.1	Gemaakte keuzes	34
4.2	Rol van onderzoek en argumentatie voor de gemaakte keuzes	39
4.3	Afstemming binnen IenW	48
4.4	Afstemming met andere overheden	52
4.5	Afstemming met bedrijfsleven en laboratoria	56
4.6	Overleg met de Tweede Kamer	57
4.7	Communicatie na publicatie van het tijdelijk handelingskader	58
5	Totstandkoming tijdelijk handelingskader d.d. 1 december 2019	60
5.1	Effecten van het tijdelijk handelingskader d.d. 8 juli 2019	60
5.2	Bedrijfsleven en decentrale overheden richtten zich tot het ministerie	63
5.3	Actualisatie tijdelijk handelingskader en andere maatregelen	65
5.4	Overleg met de Tweede Kamer	68
5.5	Sturing, overleg en communicatie	71

6	Conclusies en aanbevelingen	74
6.1	Conclusies	74
6.2	Aanbevelingen	78
Bijlagen		81
Bijlage A: Opdrachtbrief aan ABDTOPConsult		82
Bijlage B: Interviews		85
Bijlage C: Tijdlijn: belangrijkste gebeurtenissen		86
Bijlage D: Voorzorgbeginsel in de wet- en regelgeving		92
Bijlage E: Overlegstructuren		94

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 10 december 2019 heeft de Tweede Kamer de volgende motie van de leden Von Martels en Ziengs¹ aangenomen:

'De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat met de invoering van het tijdelijk handelingskader pfas grote uitvoeringsproblemen zijn ontstaan voor veel bouw- en baggerbedrijven; van mening dat het wenselijk was geweest indien deze problemen, inclusief hoe ermee om te gaan, bekend hadden kunnen zijn voor de invoering van het tijdelijk handelingskader pfas; verzoekt de regering, om met de decentrale overheden een grondige evaluatie uit te voeren naar de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader pfas en de hieruit ontstane problemen; verzoekt de regering tevens om te schetsen hoe we deze problemen in de toekomst gaan voorkomen bij stoffen die als zeer zorgwekkend worden aangemerkt; verzoekt de regering, om dit voor het vaststellen van het definitieve handelingskader naar de Kamer te sturen...'

1.2 Opdracht aan ABDTOPConsult

De secretaris-generaal van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft opdracht gegeven aan ABDTOPConsult om de door de Tweede Kamer gevraagde evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS uit te voeren.

De evaluatie richt zich op:

- de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS dat op 8 juli 2019 door de staatsecretaris van IenW aan de Tweede Kamer is gestuurd². Dit is inclusief het nemen van de regie door het ministerie van IenW om te komen tot dat handelingskader, zoals beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 11 december 2018³ en
- de totstandkoming van het geactualiseerd tijdelijk handelingskader PFAS dat op 1 december 2019 aan de Tweede Kamer is gestuurd⁴.

¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 29 383, Nr. 340

² Kamerstukken II, 2018-2019, 28 089, Nr. 146

³ Kamerstukken II, 2018-2019, 30 015, Nr. 56

⁴ Kamerstukken II, 2019-2020, 35 334, Nr. 20

Niet tot de scope van de opdracht aan ABDTOPConsult behoorden:

- het schetsen van de toekomstige handelingswijze bij het aantreffen van (nieuwe) Zeer Zorgwekkende Stoffen.
- analyse van de maatregelen die in het najaar van 2019 en daarna werden genomen teneinde de PFAS-problematiek op te lossen naast de actualisatie van het tijdelijk handelingskader, zoals het instellen van de Taskforce PFAS, organisatie van informatiemarkten en bestuurlijke werkconferenties, instelling van het Expertteam PFAS, etc.
- de totstandkoming van de tweede actualisatie van het tijdelijk handelingskader, die op 2 juli 2020 werd uitgebracht.

De hoofdvragen van het onderzoek zijn:

- I. Op welke wijze kwam het tijdelijk handelingskader tot stand. Wat was de aanleiding, welke informatie was daarbij beschikbaar, welke keuzes werden gemaakt, op welke wijze werd de omgeving hierbij betrokken en welke lessen zijn daaruit te trekken;
- II. Op welke wijze kwam het geactualiseerd tijdelijk handelingskader tot stand. Wat was de aanleiding, welke informatie was beschikbaar, welke keuzes werden gemaakt, op welke wijze werd de omgeving hierbij betrokken en welke lessen zijn daaruit te trekken.

Zie bijlage A voor de opdracht van de secretaris-generaal van IenW aan ABDTOPConsult. Daarin staat ook een nadere uitwerking van de onderzoeksvragen.

1.3 Aanpak

In het kader van de evaluatie zijn veel documenten geanalyseerd, waaronder wetgeving, onderzoeksrapporten, brieven, e-mails en verslagen van overleggen. Een verwijzing naar de belangrijkste documenten is in voetnoten bij dit rapport opgenomen.

Als hulpmiddel bij de analyse is een tijdlijn opgesteld (zie bijlage C voor een samenvatting daarvan) en is een overzicht van de overlegstructuren opgesteld (zie bijlage E).

Gezien de complexe bestuurlijke omgeving van dit onderwerp is er voor gekozen met zoveel mogelijk betrokkenen te spreken. Er zijn 34 interviews afgenomen met in totaal 54 personen. De organisaties waar de geïnterviewde personen actief zijn, staan in bijlage B.

In verband met de maatregelen vanwege het coronavirus hebben meeste interviews online plaatsgevonden. De geïnterviewden zijn in de gelegenheid gesteld om feitelijk commentaar te leveren op de eerste vijf hoofdstukken van dit rapport.

De evaluatie is uitgevoerd als een bestuurlijke evaluatie, gericht op het trekken van lessen. Daarom wordt in dit rapport niet verwezen naar specifieke organisaties of personen, tenzij die reeds publiekelijk bekend zijn. Daar waar informatie afkomstig is van geïnterviewden, geven wij aan of die vanuit IenW, de decentrale overheden of het bedrijfsleven kwamen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt uitgelegd waar het begrip PFAS voor staat. Vervolgens wordt de beleidsmatige en bestuurlijke context beschreven waarin de PFAS-problematiek moet worden geplaatst. Hoofdstuk 3 beschrijft de periode tot aan het besluit van de staatssecretaris van IenW om regie te nemen (december 2018). Hoofdstuk 4 gaat over de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader (periode tot juli 2019). Hoofdstuk 5 gaat over de totstandkoming van het geactualiseerde tijdelijk handelingskader (periode tot december 2019).

2 Wettelijk en bestuurlijk kader

Paragraaf 2.1 geeft een korte introductie van PFAS en gaat in op de gezondheidsrisico's van PFAS. Paragraaf 2.2 schetst de relevante Europese regelgeving en paragraaf 2.3 de relevante nationale wetgeving. In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de decentralisatie van het bodembeleid in Nederland. Vervolgens worden in paragraaf 2.5 de verantwoordelijkheden en rollen van overheden ten aanzien van PFAS geschetst. In paragraaf 2.6 wordt de relevante kenniswereld beschreven en in 2.7 de betrokken branches.

2.1 PFAS

Sinds de 60er jaren zijn veel nieuwe stoffen ontwikkeld en toegepast in uiteenlopende industriële en huishoudelijke producten. Daaronder was de stofgroep van de Poly- en perFluor Alkyl Stoffen (PFAS). Deze stoffen werden onder meer gebruikt vanwege de unieke oppervlakte-actieve eigenschappen die deze stoffen hebben. Hierdoor zijn ze zowel water- als olieafstotend en zijn ze goed bestand tegen bijvoorbeeld hitte of zuren.

Er zijn duizenden PFAS. De meest bekende PFAS zijn PFOS (perfluorooctaansulfonzuur) en PFOA (perfluorooctaanzuur). PFOS werd tot voor kort toegepast in bijvoorbeeld brandblusschuim. Deze stof zorgt voor een waterige film tussen vloeistoffen en brandblusschuim en is bestand tegen zeer hoge temperaturen. Hierdoor werd dit type brandblusschuim voorgeschreven bij luchthavens, brandstofdepots, boorplatformen en andere installaties met grote hoeveelheden vloeibare brandstoffen. PFOA was onder andere een hulpstof bij de productie van teflon en is toegepast in tal van andere producten omdat het bijdraagt aan een goede olie- en waterwerende werking.

Gezondheidsrisico's van PFAS

Sinds 2000 kwamen de stoffen uit de PFAS-stofgroep steeds meer onder de aandacht omdat wetenschappelijk onderzoek aantoonde dat deze stoffen persistent, bioaccumulatief en toxisch kunnen zijn⁵.

⁵ Expertisecentrum PFAS, *Poly- en PerFluor Alkyl Stoffen (PFAS) - Kennisdocument over stofeigenschappen, gebruik, toxicologie, onderzoek en sanering van PFAS in grond en grondwater*, 20 juni 2018

De toxiciteitsdata van PFAS werden gedomineerd door de meest voorkomende PFAS, te weten PFOS en PFOA. Deze stoffen bleken niet zozeer acuut toxisch voor de mens, maar effecten op de langere termijn te hebben. Chronische blootstelling aan PFAS bij proefdieren resulteerde in effecten op de lever, longen, hormoonwaarden, voortplanting en ontwikkeling, en op de verminderde vorming van antistoffen bij vaccinatie⁶.

In antwoord op Kamervragen in het najaar van 2015 over mogelijke PFAS-verontreiniging rond Dordrecht door Chemours (voorheen Dupont), gaf de toenmalige staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) aan dat hoewel zeer lage concentraties van PFOA waren aangetoond in het Nederlandse milieu, de beschikbare gegevens geen reden gaven om specifieke, op de Nederlandse situatie gerichte maatregelen te nemen.⁷

Uit onderzoek door het RIVM naar de gezondheidsrisico's voor direct omwonenden van de fabriek van Chemours in Dordrecht werd in 2016, zo stelde de toenmalige staatssecretaris in haar brief, duidelijk dat de historische blootstelling aan PFOA vanuit die bron dusdanig was dat gezondheidseffecten bij omwonenden niet uitgesloten konden worden.⁸

Volgens het RIVM gaven de eerste onderzoeken naar PFOS en PFOA geen aanleiding tot grote zorgen omdat op dat moment de risicogrenzen hoger waren. Daardoor was het verschil tussen gemeten waarden en de risicogrenzen groot. Tussen 2008 en 2016 ontstond door wetenschappelijk onderzoek het inzicht dat PFAS al bij lagere niveaus dan eerder gedacht, schadelijk waren. Daardoor nam het verschil tussen de gemeten waarden en de risicogrenzen af. Zo stelde de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) in december 2018 een voorlopige gezondheidkundige grenswaarde voor PFOA die 15 maal strenger was dan de gezondheidkundige grenswaarde die het RIVM in 2016 had afgeleid⁹.

Er komen regelmatig nieuwe onderzoeksresultaten beschikbaar over de gezondheidsrisico's van PFAS. Zo heeft de EFSA op 17 september 2020 een nieuwe wetenschappelijke opinie uitgebracht over de gezondheidsrisico's door de aanwezigheid van PFAS in voedsel.

⁶ Ibidem

⁷ Kamerstukken II, 2015-2016, Nr. 422

⁸ Kamerstukken II, 2015-2016, 28089, Nr. 32

⁹ RIVM, *Discussie over gezondheidkundige grenswaarde PFOA*, 13 december 2018

Overheid legt gebruik aan banden

Het gebruik van de PFAS-verbinding met het duidelijkste risico PFOS, is vanaf 2006 sterk beperkt in de EU en de productie van PFOS is per 2010 verboden. PFOA en stoffen die af kunnen breken tot PFOA zijn sinds juni 2017 opgenomen op de lijst van zeer zorgwekkende stoffen in REACH (zie volgende paragraaf) en het gebruik van PFOA is vanaf 2020 in Europa grotendeels verboden. Inmiddels zijn ook andere stoffen uit de PFAS-groep aangemerkt als Zeer Zorgwekkende Stoffen en potentiële Zeer Zorgwekkende Stoffen. Dat betekent dat er strenge eisen worden gesteld aan het gebruik van deze stoffen.

Verspreiding van PFAS

Ondanks de verboden ten aanzien van PFOS en PFOA zijn deze stoffen nog aanwezig in ons milieu. PFOS en PFOA zijn vervangen door andere PFAS-verbindingen die nog wel worden toegepast. Niet bekend is of deze andere PFAS mogelijk risico's geven voor mens of milieu of dat er risico's ontstaan doordat mens of milieu aan meerdere PFAS tegelijk worden blootgesteld¹⁰. Door hun persistente en bio-accumulerende eigenschappen kunnen PFAS zich blijvend ophopen en verspreiden in het milieu. PFAS kunnen zich vanaf lozing of vrijkomen verspreiden in het milieu via de lucht en vervolgens depositie in bodem of oppervlaktewater, via uitloging van grond naar grondwater en via grondverzet of baggeren¹¹.

2.2 Europese regelgeving

Door het registreren en verbieden van PFAS in alle niet essentiële toepassingen werkt Europa aan de "voorkant" van het probleem (preventie, brongerichte aanpak). Nederland is hierbij een actieve speler.

Binnen de Europese Unie is een aantal verordeningen opgesteld met regels voor stoffen, zoals REACH, CLP en Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze zijn juridisch bindend voor alle lidstaten. REACH (Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen) is een systeem voor registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen die in de Europese Unie geproduceerd of geïmporteerd worden.

De CLP-verordening (Classification, Labelling and Packaging) geeft een methode voor de indeling en etikettering van chemische stoffen. Binnen deze kaders worden stoffen geclassificeerd en worden lijsten opgesteld met

¹⁰ <https://www.rivm.nl/pfas/risicos-pfas-voor-gezondheid-en-milieu>

¹¹ Expertisecentrum PFAS, *Poly- en PerFluor Alkyl Stoffen (PFAS) - Kennisdocument over stoffeigenschappen, gebruik, toxicologie, onderzoek en sanering van PFAS in grond en grondwater*, 20 juni 2018

stoffen waarvan het gebruik met voorrang in heel Europa moet worden aangepakt.

De KRW heeft als doel de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen. Omdat de KRW uniforme eisen stelt aan de Europese landen, wordt voorkomen dat vervuiling van een bovenstrooms land een probleem kan gaan vormen in een benedenstrooms land. Landen die binnen een stroomgebied liggen, moeten dan ook gezamenlijk een stroomgebied-beheersplan opstellen. De chemische doelen van de KRW zijn vastgelegd in normen. In 2013 is PFOS toegevoegd aan de prioritaire stoffenlijst van de KRW.

Zeer Zorgwekkende Stoffen

REACH hanteert een lijst met *Substances of Very High Concern*. Een stof wordt in Nederland aangemerkt als Zeer Zorgwekkende Stof (ZZS) als de stof aan minimaal één van de criteria uit van de REACH-verordening voldoet, als de stof als bewezen kankerverwekkend, reprotoxisch of mutageen is geclassificeerd in de CLP-verordening of als de stof valt onder de prioritair gevaarlijke stoffen in de KRW en gelijkwaardige zorgstoffen uit het Verdrag van Stockholm¹². In Nederland zijn de verschillende prioritaire lijsten samengevoegd met andere stoffen tot de lijst ZZS. Ook heeft Nederland een lijst met potentiële ZZS.

Voorzorgsbeginsel en zorgplicht

Het voorzorgsbeginsel betekent dat het beleid er uit voorzorg op gericht moet zijn dat een stof bij een vermoeden van potentieel risico niet in het milieu terecht komt, ook al is er sprake van wetenschappelijke onzekerheid. Het voorzorgsbeginsel is een basisbeginsel in de Europese regelgeving en volgt uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie¹³, en is daarmee ook leidend in de KRW, de Kaderrichtlijn Afvalstoffen en de richtlijn prioritaire stoffen. Ook in het Verdrag van Stockholm (VN) is het voorzorgsbeginsel uitgangspunt. De zorgplichten voortvloeiend uit het voorzorgsbeginsel uit de internationale regelgeving zijn in Nederland vertaald in de Wet bodembescherming (art. 13), de Waterwet (art. 6.8) en Besluit en Regeling bodemkwaliteit. De zorgplichten gelden voor zowel overheden, bedrijven als burgers.

¹² Het Verdrag van Stockholm heeft als doel bescherming van mens en milieu door het beperken van productie en gebruik van persistente organische verontreinigende stoffen (POP's). Het is een verdrag van de Verenigde Naties. De inhoud van dit verdrag is opgenomen in de POP-verordening (EU) 2019/1021

¹³ Artikel 191, lid 2: 'De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt'.

De zorgplicht betekent dat als er een vermoeden is van een mogelijke verontreiniging er onderzoek moet worden gedaan. Als bij dat onderzoek iets in de bodem wordt gedetecteerd, moet beleid worden gemaakt hoe ermee om te gaan. Uitgangspunt van de zorgplicht is herstel van de oorspronkelijke bodemkwaliteit en (dus) volledige verwijdering van de verontreiniging. Vanuit de begrippen 'redelijkerwijs' en 'zoveel mogelijk' kan hier in specifieke situaties van worden afgeweken als de gevraagde inspanning technisch en financieel onhaalbaar blijkt. Zie bijlage D voor de belangrijkste zorgplichtbepalingen in de verschillende stukken wet- en regelgeving.

2.3 Nationale wetgeving

Wet bodembescherming

De Wet Bodembescherming geeft een wettelijk kader voor de bescherming tegen verontreiniging van de bodem en voor de sanering van ernstig verontreinigde bodems. De wet gaat primair over bescherming en sanering en heeft betrekking op landbodems; waterbodems vallen onder de Waterwet.

Besluit bodemkwaliteit

Het Besluit bodemkwaliteit stelt milieuhygiënische voorwaarden aan het nuttig kunnen toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie ter bescherming van de bodem en het oppervlaktewater in balans met ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen.

Het Besluit bodemkwaliteit berust op drie pijlers¹⁴:

1. De eerste pijler beoogt te waarborgen dat bouwstoffen in de hele keten aan bepaalde milieukwaliteitseisen voldoen (gebaseerd op de Wet milieubeheer).
2. De tweede pijler bevat algemene regels over het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie op de landbodem en in oppervlaktewaterlichamen. Deze regels zijn gebaseerd op de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Waterwet.
3. De derde pijler van het besluit is 'Kwalibo', een systeem van private certificering dat is gebaseerd op de Wet milieubeheer. Kwalibo staat voor: Kwaliteitsborging in het bodembeheer. Kwalibo beoogt te

¹⁴ Woldendorp, H. en M. Gadella, *Een evenwichtsoefening op een smalle balk. De regulering van het toepassen van grond en baggerspecie in Nederland*, Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid, Nummer 1, Januari - Februari - Maart 2020

waarborgen dat bedrijven en personen die aangewezen kritische bodemgerelateerde werkzaamheden verrichten, zoals bodemonderzoek en analyse ten behoeve van de afgifte van milieuhygiënische verklaringen (milieuverklaringen bodemkwaliteit onder de Omgevingswet), over de daarvoor benodigde kennis en ervaring beschikken en daarnaast van onbesproken gedrag zijn. Kwalibo heeft tot doel het milieu te beschermen en een gelijk speelveld tussen bedrijven te verzekeren. Er is in 2020 een beleidsevaluatie uitgevoerd naar de werking en het doelbereik van het Kwalibo-stelsel.¹⁵

In de tweede pijler relateert het Besluit bodemkwaliteit het beleid voor het toepassen van grond en bagger op de landbodem aan zowel de functie als aan de kwaliteit van de ontvangende bodem. Hiermee wordt beoogd te waarborgen dat het toepassen van grond en baggerspecie niet tot verslechtering van de bestaande bodemkwaliteit kan leiden (*stand-still*) én dat de bodem daarnaast (niet on)geschikter wordt voor het vervullen van de beoogde functies. Er zijn twee functieklassen onderscheiden: wonen en industrie. Gemeenten hebben tot taak een bodemfunctiekaart vast te stellen. In gebieden die niet op de kaart zijn ingedeeld (bijvoorbeeld natuur- en landbouwgebieden) mag men alleen grond en baggerspecie toepassen met een kwaliteit die voldoet aan de achtergrondwaarden.



Figuur 1: Normen en bodemklassen landbodem

Bij het toepassen van grond en baggerspecie op de waterbodem wordt alleen aan de bestaande (water)bodemkwaliteit getoetst. Er worden dus geen verschillende functies onderscheiden, wel klassen (vrij toepasbaar, klasse A en B). Het herverontreinigingsniveau is de kwaliteit van het sediment dat met zwevend stof ons land binnenkomt.

Voor de kern van een grootschalige toepassingen (meer dan 5000 m³ met een laagdikte van meer dan 2 meter) wordt in de kwaliteitseisen voor grond en baggerspecie geen onderscheid gemaakt naar bestaande bodemkwaliteit. In dergelijke toepassingen mag grond van de klasse industrie onder voorwaarden worden toegepast.

¹⁵ Kamerstukken II, 2020-2021, 30 015, Nr. 80

Het Besluit bodemkwaliteit biedt de mogelijkheid om diepe plassen met (licht verontreinigde, herbruikbare) baggerspecie en grond te verondiepen. De zorgplicht is gepreciseerd in een Handreiking voor het herinrichten van diepe plassen.

Als verontreinigde grond niet kan worden gereinigd of geïmmobiliseerd, mag het worden gestort. Dan moet wel een verklaring van niet-reinigbaarheid worden aangevraagd. Die verklaring geeft aan dat de partij grond niet reinigbaar noch koud-immobiliseerbaar is tot een nuttig toepasbaar product.

Regeling bodemkwaliteit

De Regeling bodemkwaliteit geeft een technische invulling aan de hoofdregels van het Besluit bodemkwaliteit en uitleg over de uitvoering. Hieronder vallen ook regels voor het doen van onderzoek naar de kwaliteit van bouwstoffen, grond en baggerspecie en de wijze van opstellen van een milieuverklaring over die kwaliteit op basis van dat onderzoek. In de Regeling zijn de landelijke achtergrondwaarden vastgelegd. Deze gelden als toetsingskader om te bepalen of grond "schoon" is. Voor PFAS, als niet-genormeerde stoffen, zijn nog geen waarden opgenomen in de regeling.

Circulaire Bodemsanering

In de Regeling bodemkwaliteit wordt verwezen naar de Richtlijn voor het omgaan met niet-genormeerde stoffen, bijlage 6 van de Circulaire Bodemsanering¹⁶. In de circulaire worden niet-genormeerde stoffen gedefinieerd als stoffen die slechts incidenteel als bodemverontreiniging worden aangetroffen, waarvoor de circulaire en de Regeling bodemkwaliteit geen normen vermelden. In de circulaire wordt een nadere invulling gegeven aan de zorgplicht voor deze niet-genormeerde stoffen. Er staat dat de bepalingsgrens (het gehalte van een stof in de bodem dat als kwantificeerbaar wordt beschouwd) als achtergrondwaarde voor grond gehanteerd kan worden bij het ontbreken van een risicoanalyse. Volgens de circulaire heeft het hanteren van de bepalingsgrens als achtergrondwaarde niet de voorkeur, omdat als uitgangspunt voor het stellen van normen in het milieubeleid een risicobenadering wordt toegepast. Voor niet-genormeerde stoffen ontbreekt echter een risicoanalyse. De bepalingsgrens wordt derhalve gehanteerd zolang er geen beter alternatief beschikbaar is.

¹⁶ De status van deze richtlijn, die in de Regeling bodemkwaliteit 'informatieve richtlijn' wordt genoemd, is in de circulaire gedefinieerd als: 'Deze circulaire heeft het karakter van richtlijnen, dat wil zeggen dat het bevoegd gezag uit het oogpunt van zorgvuldige besluitvorming rekening moet houden met hetgeen hier is bepaald. Het bevoegd gezag mag voor specifieke situaties gemotiveerd maatwerk toestaan'.

In de circulaire staat verder dat de bepalingsgrens is op te vragen bij de verschillende laboratoria en onderzoeksinstituten die de betreffende stof kunnen analyseren en dat het RIVM gevraagd kan worden om risico- en interventiewaarden af te leiden, indien het bevoegd gezag van mening is dat zij haar besluit op basis van de beschikbare gegevens onvoldoende kan onderbouwen.

Waterwet

Doel van de Waterwet is het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

De Waterwet is de wettelijke grondslag voor een aantal besluiten en regelingen. Het Waterbesluit en de Waterregeling zijn daarvan prominente voorbeelden, maar ook het Activiteitenbesluit en het Besluit lozen buiten inrichtingen zijn mede gebaseerd op de Waterwet.

De Waterwet deelt een aantal zorgplichten toe aan waterschappen en gemeenten. Waterschappen hebben een zorgplicht voor de zuivering van stedelijk afvalwater. Gemeenten hebben een zorgplicht voor de inzameling van stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwater.

Omgevingswet

De komst van de Omgevingswet brengt grote veranderingen in de structuur van de regelgeving mee. Inzet is dat die veranderingen zoveel mogelijk beleidsneutraal zullen verlopen. Er is dus sprake van een *make over*, met behoud van inhoud en uitgangspunten.¹⁷ Het Besluit bodemkwaliteit zal in verschillende delen worden opgeknipt. Een deel van de bepalingen zal naar het stelsel van de Omgevingswet overgaan (onderdelen met directe raakvlakken met het fysieke domein, zoals toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie) en een deel blijft in het Besluit bodemkwaliteit (onderdelen zonder directe raakvlakken met het fysieke domein). Van de Regeling bodemkwaliteit gaan nauwelijks bepalingen over naar de Omgevingswet.

¹⁷ Woldendorp, H. en M. Gadella, *Al verschiet een kameleon van kleur, het is en blijft hetzelfde dier - De regulering van het toepassen van grond en baggerspecie, van Besluit bodemkwaliteit naar Omgevingswet*, Milieu en Recht 2020/13, 6 februari 2020

2.4 Decentralisatie van het bodembeleid

De ontdekking van ernstige bodemverontreiniging onder een nieuwbouwwijk in Lekkerkerk in 1979 gaf een grote impuls aan het bodembeleid, de commerciële saneringspraktijk en het wetenschappelijk onderzoek. Tot eind jaren tachtig was het vermoeden dat sprake was van een relatief beperkt aantal van enkele duizenden gevallen van bodemverontreiniging, waarvan de sanering in opdracht van de overheid zou kunnen plaatsvinden door volledige verwijdering van de verontreiniging. Begin jaren negentig was het aantal bekende gevallen van bodemverontreiniging echter zo groot geworden en de financiële omvang van de aanpak daarvan zo omvangrijk, dat deze aanpak niet meer realistisch werd geacht.¹⁸

Vanaf de jaren negentig werd een aantal bijstellingen van het bodembeleid in gang gezet. Ten eerste is de verantwoordelijkheid en financiering van de aanpak verschoven van de overheid naar andere partijen. Ten tweede zijn de overheidstaken ten aanzien van programmering en beoordeling van de ernst van verontreiniging en de aanpak daarvan gedecentraliseerd. Ook de beleidsvorming werd steeds meer decentraal ingevuld. Door de vereiste kwaliteit van de bodem te koppelen aan het beoogde gebruik ervan, werd de kwaliteit van de bodem onderdeel van ruimtelijke afwegingen die grotendeels lokaal worden gemaakt. Dit betekent dat overheidsinstanties die bevoegd gezag bodembeheer zijn, meer mogelijkheden kregen om het bodembeleid zelf in te vullen.¹⁹ Tenslotte is er een sterke uniformering gekomen om ervoor te zorgen dat de door de verschillende bevoegde overheden gehanteerde criteria in de beoordeling en aanpak van bodemverontreiniging zoveel mogelijk met elkaar overeenkomen.²⁰

De Beleidsbrief Bodem van december 2003²¹ heeft vervolgens de basis gelegd voor de opzet van het Besluit bodemkwaliteit waarin gemeenten en waterschappen de bevoegdheid kregen om decentrale regels te stellen ten aanzien van het gebruik van grond en baggerspecie. Decentrale overheden kregen ruimte voor het realiseren van gebiedsgerichte oplossingen en verantwoordelijkheid voor een transparante besluitvorming en borging van de kwaliteit van de uitvoering.

¹⁸ Bron: www.bodemrichtlijn.nl (RWS Bodem+)

¹⁹ In het Besluit bodemkwaliteit komt dit onder meer tot uiting in het onderscheid tussen een generiek en een gebiedsgericht spoor. Het generieke spoor komt erop neer dat de Rijksoverheid vaststelt aan welke kwaliteit de bodem ten minste moet voldoen. Gemeenten kunnen een bewuste keuze maken voor het onverkort volgen van dit generieke beleid. Zij hebben echter de ruimte om, voor bepaalde en concreet beschreven gebieden op hun grondgebied, andere normen te hanteren, zolang deze maar binnen de door het Rijk daarvoor beschreven kaders vallen.

²⁰ Bron: www.bodemrichtlijn.nl (RWS Bodem+)

²¹ Kamerstukken II, 2003-2004, 28 663 en 28 199, Nr. 13

De keuze voor deze aanpak werd gemaakt met lokale, incidentele bodemverontreinigingen in het achterhoofd. In 2008 is het Besluit bodemkwaliteit in werking getreden.

De beleidslijnen die zijn ingezet met de Beleidsbrief Bodem hebben in 2009 een vervolg gekregen in de afspraken die zijn gemaakt in het convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties.²² De verantwoordelijkheden van het Rijk zijn verschoven naar de provincies en gemeenten. Zo is de verantwoordelijkheid voor de aanpak van spoedlocaties, grootschalige grondwaterverontreiniging en de ruimtelijke ontwikkeling van de ondergrond bij de gemeente- of provinciebestuurders komen te liggen. Ondanks de decentralisatie behoudt de minister de stelselverantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid is voor bodem belegd bij de staatssecretaris van IenW.

2.5 Verantwoordelijkheden en rollen

Rijksniveau

De *portefeuille van de Minister van IenW*, Cora van Nieuwenhuizen omvat Weginfrastructuur, Water, Scheepvaart (maritieme zaken) en Luchtvaart.

De *portefeuille van de staatssecretaris van IenW*, Stientje van Veldhoven²³ omvat Milieu (behalve Klimaat), Circulaire economie, Duurzaam vervoer, verkeersemisies en brandstoffen, Bodem, Fietsbeleid, Openbaar vervoer en spoor, KNMI, Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming en Planbureau voor de Leefomgeving.

Het *Directoraat-Generaal Water en Bodem* (DGWB) is ontstaan na een departementale herindeling op 1 januari 2018.²⁴ Het DG bestaat uit twee lijndirecties: de directie Waterveiligheid, Klimaatadaptatie en Bestuur en de directie Waterkwaliteit, Ondergrond en Marien. Dit DG is primair verantwoordelijk voor het stelsel rond het bodembeleid.

Het *Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal* (DGMI) bevordert een schone, veilige, gezonde en duurzame leefomgeving.

²² Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties, ondertekend op 10 juli 2009 door VNG, IPO, UvW en de ministeries LNV, V&W en VROM

²³ Stientje van Veldhoven was in de periode van 1 november 2019 tot 14 april 2020 minister voor Milieu en Wonen. Aan haar portefeuille van staatssecretaris van IenW werden in die periode toegevoegd: Wonen, Dienst Huurcommissie, Ruimtelijke ontwikkeling (inclusief structuurvisie en nationale omgevingsvisie), Omgevingswet, Crisis- en Herstelwet, Wet Ruimtelijke ordening en Kadaster. Minister Van Nieuwenhuizen nam in deze periode Openbaar vervoer en spoor waar.

²⁴ Voorloper van DG Water en Bodem was DG Ruimte en Water

DGMI richt zich ten aanzien van PFAS vooral op bronbeleid, preventie en milieu-/gezondheidsrisico's. Het onderwerp Bodemkwaliteit is vanaf 2017 van DGMI overgegaan naar DG Ruimte en Water, later DGWB.

Rijkswaterstaat (RWS) heeft in het PFAS-dossier 10 rollen voor zichzelf onderscheiden. Zo staat RWS de beleidsdirectoraten terzijde en adviseert RWS de staatssecretaris. Binnen RWS is een Helpdesk Bodem+ ingericht die overheden adviseert en assisteert bij het bevorderen van het duurzaam gebruik van de bodem. Bodem+ geeft uitleg aan overheden en bedrijven over de bodemregelgeving, en ook over het tijdelijk handelingskader PFAS. Bodem+ voert ook wettelijke taken uit, zoals het afgeven van verklaringen van niet-reinigbaarheid van verontreinigde grond in het kader van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. RWS is kenniscentrum ten aanzien van bodem, lucht, water en stoffen en is partner/opdrachtgever van Deltares, het belangrijkste kennisinstituut op watergebied. Daarnaast is RWS waterbeheerder, bevoegd gezag voor diepe plassen, vergunninghouder voor de drie Rijksbaggerdepots en uitvoerder van projecten (onderhoud en aanleg).

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet op grond van de Europese Verordening voor het Overbrengen van Afvalstoffen (EVOA) toe op import en export van vervuilde en thermisch gereinigde grond en is, samen met ISZW en NWWA, toezichthouder op de REACH wet- en regelgeving. De ILT houdt verder toezicht op het uitvoeren van taken door certificerende instellingen, die beoordelen of een bedrijf of persoon gecertificeerd kan worden voor werkzaamheden op, in of aan de bodem. Ook houdt de ILT toezicht op bedrijven die verontreinigde grond reinigen en bedrijven die de kwaliteit van grond of baggerspecie keuren. De ILT beoordeelt of deze bedrijven zijn gecertificeerd en erkend conform de geldende normdocumenten en ziet toe op het werken conform deze normdocumenten. De ILT houdt voorts toezicht op de drinkwaterbedrijven: overschrijdingen van normen en concentraties van bijvoorbeeld PFAS moeten door de drinkwaterbedrijven bij de ILT worden gemeld. Daarnaast is ILT actief als vergunningverlener voor RWS op grond van de Waterwet met betrekking tot effluentlozingen uit de Rijksbaggerdepots; daar waar RWS vergunningen zou moeten verlenen aan de eigen organisatie of toezicht zou moeten houden op het handelen door of namens de eigen organisatie in Rijkswater, zijn de taken belegd bij de ILT.

Decentrale bevoegde gezagen Wet bodembescherming

Provincies

Provincies zijn bevoegd gezag in het kader van de Wet bodembescherming voor de sanering van verontreinigde grond. Hiertoe behoort ook de aanpak van nieuwe gevallen van bodemverontreiniging. In bepaalde gevallen zijn provincies ook bevoegd gezag in het kader van het Besluit bodemkwaliteit (bij samenloop van bodemsaneringen en opslaan/toepassen binnen provinciale inrichtingen (Wet milieubeheer)). Provincies zijn bevoegd gezag voor drinkwaterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden. Bovendien vergunnen provincies de grote productielocaties zoals Chemours. Daarmee spelen zij een belangrijke rol in de bronaanpak. Provincies zijn bevoegd gezag voor de vergunningen op grond van de Wet milieubeheer voor het storten van afvalstoffen in baggerdepots.

De koepelorganisatie IPO heeft een adviescommissie waarin onder andere bodemzaken worden besproken. IPO is medeondertekenaar van het Convenant Bodem en Ondergrond en neemt deel aan regulier overleg met IenW over Bodemzaken.

Gemeenten

Gemeenten zijn opdrachtgever voor veel aangewezen werkzaamheden en voor grondverzet als gevolg van hun beheertaken in de openbare ruimte. Gemeenten zijn daarnaast bevoegd gezag op basis van de Wet bodembescherming en het Besluit bodemkwaliteit voor het toepassen (hergebruik) van grond en bagger op de landbodem. Als zodanig kunnen gemeenten gebiedsspecifiek beleid maken ten aanzien van de bodemkwaliteit. De bodemkwaliteitskaart vormt de basis voor het vastleggen van de eisen die gelden op de locatie van toepassing. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor het houden van toezicht en voor handhaving. Wettelijke basistaken moeten worden neergelegd bij een omgevingsdienst/regionale uitvoeringsdienst. Een aantal grotere gemeenten is aangewezen als bevoegd gezag in het kader van de Wet bodembescherming voor de sanering van verontreinigde grond.

De koepelorganisatie VNG heeft een Commissie Energie, Klimaat Energie en Milieu waarin o.a. bodemzaken worden besproken. De VNG is medeondertekenaar van het Convenant Bodem en Ondergrond en neemt deel aan regulier overleg met IenW over Bodemzaken.

Waterschappen

Waterschappen zijn opdrachtgever voor baggerverzet in regionale wateren. Waterschappen zijn verder bevoegd gezag voor het toepassen van grond en bagger in de regionale wateren. Zo stellen diverse waterschappen voor waterbodems van regionale wateren bodemkwaliteitskaarten vast en zijn zij verantwoordelijk voor handhaving en toezicht. Daarnaast vergunnen waterschappen soms lozingen op het oppervlaktewater van instellingen zoals grondbanken, grondreinigers en stortplaatsen. Waterschappen hebben een adviserende rol bij het vergunnen van lozingen van deze instellingen op het riool door het bevoegde gezag. Waterschappen zijn ook bevoegd gezag voor het verondiepen van de diepe plassen waarvan zij waterbeheerder zijn. Het waterschap heeft dan ook een toezichthoudende taak en handhaaft zo nodig.

De koepelorganisatie Unie van Waterschappen (UvW) is medeondertekenaar van het Convenant Bodem en Ondergrond en neemt deel aan regulier overleg met IenW over Bodemzaken.

Omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten)

De Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) die in 2016 in werking trad, heeft een landelijk dekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten geregeld. Omgevingsdiensten zorgen in opdracht van gemeenten en provincies voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu. Zo moeten gemeenten en provincies de uitvoering van basistaken in het kader van het Besluit bodemkwaliteit en de wetten bodembescherming en milieubeheer neerleggen bij omgevingsdiensten. Het precieze takenpakket kan verschillen per omgevingsdienst. Alle omgevingsdiensten voeren de basistaken uit. Daarnaast kunnen omgevingsdiensten andere taken uitvoeren voor gemeenten en provincies.

Omgevingsdienst NL is de vereniging van directeurs van omgevingsdiensten in Nederland. Omgevingsdienst NL faciliteert en ondersteunt het stelsel van omgevingsdiensten en is aanspreekpunt voor bestuurlijke koepels en zaken die omgevingsdienst-overschrijdend zijn. Het beleid wordt gemaakt door de opdrachtgevers. Omgevingsdienst NL is niet direct betrokken bij regulier overleg met IenW over bodemzaken.

2.6 Kenniswereld

Er zijn verschillende private en publieke kenniscentra, soms gekoppeld aan een organisatie (bv. RWS). In het PFAS-dossier komen de volgende kenniscentra naar voren.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft vele onderzoeken gedaan naar risico's en verspreiding van PFAS, zowel voor het Rijk als voor decentrale overheden. De eerste adviezen over lokale/regionale risicogrenswaarden PFOS en PFOA stammen uit 2008. Het RIVM stelde het advies op van 4 maart 2019 met de risicogrenzen die zijn opgenomen in het tijdelijk handelingskader PFAS en het advies van 28 november 2019 voor de tijdelijke landelijke achtergrondwaarden voor de bodem. Ook werkte het RIVM mee aan het onderzoek door Deltares en RWS dat leidde tot de vaststelling van herverontreinigingsniveaus voor de waterbodem (november 2019). Focus van het RIVM is de beheersing van risico's voor mens en milieu en in deze casus gericht op de landkant. Het RIVM werkt opdrachtgericht.

Deltares is een onafhankelijk kennisinstituut (not for profit) zonder formele wettelijke taken en is partner van IenW als het gaat om onderzoekscapaciteit en expertise op het gebied van water, ondergrond en infrastructuur. Deltares is in 2008 opgericht. Het waterloopkundig laboratorium, Geodelft en onderdelen van RWS en TNO zijn in Deltares opgegaan. In relatie tot het tijdelijk handelingskader PFAS heeft Deltares vooral expertise ingebracht over het toepassen en verspreiden van grond en bagger in oppervlaktewater. Deltares berekende de herverontreinigingsniveaus voor het geactualiseerde tijdelijk handelingskader. Ook droeg Deltares bij aan de discussie over het begrip 'oppervlaktewaterlichaam' vs. 'watersysteem'.

Het Expertisecentrum PFAS is een privaat initiatief van Witteveen+Bos, TTE Consultants en Arcadis. De samenwerking is in 2012 opgezet omdat deze bureaus signaleerden dat stoffen zoals PFOA en PFOS in toenemende mate een probleem vormden voor het milieu. Het Expertisecentrum PFAS heeft in 2017-2018 in opdracht van de gemeente Dordrecht en het ministerie van IenM onderzoek uitgevoerd met o.a. als resultaat een inventarisatie van PFAS-data in bodem en water, toxiciteitsonderzoek en een handreiking met bemonsteringsprotocol en overzicht van bodembedreigende activiteiten.

2.7 De branche

Binnen de wereld van het grondverzet zijn vele partijen actief. De verschillende partijen kennen brancheorganisaties:

Brancheorganisatie	Achterban
Bouwend Nederland	Bouw- en infrabedrijven
Vereniging van Waterbouwers	Waterbouwers
Cumela	Ondernemers in groen, grond en infra (gemechaniseerd)
Transport en Logistiek Nederland (TLN)	Vervoerders
Fenelab	Laboratoria
Nederlandse Vereniging van Procesmatige Grondverwerkingsbedrijven (NVPG)	Grondreinigers
Brancheorganisatie voor Grondbanken (BOG)	Grondbanken
Vereniging Afvalbedrijven	Afvalbedrijven
VNO-NCW	Brancheorganisaties

VNO-NCW kent een werkgroep Bodem en Water, waarin de leden van VNO-NCW overleggen over bodembeleid.

3 Periode tot besluit van IenW om regie te nemen (december 2018)

In paragraaf 3.1 wordt geschetst wat in de loop der tijd bekend was over de verspreiding van PFAS. Paragraaf 3.2 gaat in op de maatregelen die decentrale overheden en RWS hebben genomen ten aanzien van PFAS. In paragraaf 3.3 wordt de betrokkenheid van de Tweede Kamer beschreven in de aanloop naar het besluit van IenW om regie nemen. Paragraaf 3.4 gaat in op de verzoeken om landelijke regie en het besluit daartoe van IenW.

3.1 Lokale verontreinigingen en kennis over de verspreiding

In 2003 heeft RWS een screening naar het voorkomen van geperfluoreerde verbindingen in zoet en zout oppervlaktewater gedaan²⁵. Hiervoor zijn PFOS en PFOA in sediment, zwevend stof en verschillende soorten biota gemeten. De resultaten van deze studie gaven aan dat geperfluoreerde verbindingen ook in het Nederlandse milieu alom aanwezig waren.

Bij een lekkage van schuimblusmiddel rond Schiphol in 2008, werd de bodem verontreinigd met PFOS. Na het incident werd de omgeving door de Omgevingsdienst Noordzeekanaal als potentieel PFOS-verdacht aangemerkt en werd bij relevante handelingen met grond en bagger inzicht gevraagd in de aan-/afwezigheid van PFOS. Duidelijk werd dat vrijwel overal in de regio vooral lichtere verontreinigingen (tot enkele µg/kg d.s.) voorkwamen en soms ook hogere waarden tot circa tientallen in de Haarlemmermeer en omliggende gemeenten. In de loop der tijd ontstond regionaal steeds meer inzicht in andere bronlocaties, zoals een brandblusserfabriek, oefenlocaties van de brandweer en chemische industrieën.

Chemours in Dordrecht gebruikte van 1970 tot 2012 PFOA in het productieproces en daarna GenX. In antwoord op Kamervragen najaar 2015 over mogelijke PFAS-verontreiniging rond Dordrecht door Chemours, gaf de toenmalige staatssecretaris van IenM aan dat PFOA in 97% van de monsters in oppervlaktewater door heel Europa is aangetroffen, maar dat er nauwelijks metingen in de bodem waren.²⁶

²⁵ RIZA/RIKZ, *Geperfluoreerde verbindingen in Nederlands oppervlaktewater - een screening in 2003 van PFOS en PFOA*, Lelystad, december 2004

²⁶ Kamerstukken II, 2015-2016, Nr. 422

In de Drechtsteden werd na bodemonderzoeken in volkstuintjes duidelijk dat PFOA verspreid in de grond zat.²⁷

Onderzoek door het Expertisecentrum PFAS in opdracht van de gemeente Dordrecht en het ministerie van IenM leverde een overzicht van de beschikbare gegevens op over de aanwezigheid van PFAS in grond- en oppervlaktewater, op potentiële risicolocaties en in de bovengrond. Het onderzoek, dat opgeleverd werd in juni 2018, liet zien dat²⁸:

- PFAS diffuus verspreid waren in oppervlaktewater. In de algemene meetpunten in het oppervlaktewater werden in circa 50% van de gevallen één of meer componenten van de gemeten PFAS-verbindingen aangetroffen.
- PFAS aanwezig waren op risicolocaties verspreid over Nederland. Onderzocht werden 29 geselecteerde risicolocaties in Nederland waaronder industriële locaties, brandweeroefenlocaties en stortlocaties. In 174 van de 182 peilbuizen werden één of meerdere PFAS aangetroffen, met een gemiddelde per peilbuis van 7 PFAS.
- Er over de aanwezigheid in de bodem op niet-risicolocaties geen landsdekkend beeld was. Er waren vooral gegevens over de regio Haarlemmermeer en regio Drechtsteden beschikbaar. In deze regio's was sprake van achtergrondwaardes van 2 tot 2,5 µg/kg d.s. voor resp. PFOS en PFOA.

Het RIVM schreef op 26 november 2018 aan IenW/DGWB: *Gezien de grote schaal waarop PFAS in het verleden zijn toegepast, moet er rekening mee worden gehouden dat de stoffen in de toekomst op meer plekken worden aangetroffen.*²⁹

Decentrale overheden die niet te maken hadden met PFAS, deden volgens geïnterviewden vanuit IenW/DGWB geen metingen vanuit de gedachte dat zij geen PFAS-probleem hadden en/of niet wilden hebben. Op nationaal niveau werd ook niet gemeten want het was een verantwoordelijkheid van decentrale overheden. Kennisinstituten (bv. het RIVM) en commerciële bedrijven (bv. expertisecentrum PFAS) werken opdrachtgestuurd. Zij kregen geen opdrachten tot in kaart brengen van PFAS in de bodem in gebieden waar er geen duidelijke problemen waren met PFAS.

²⁷ Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, *Informatie PFOA in de bodem Drechtsteden en omgeving*, 26 september 2017

²⁸ Expertisecentrum PFAS, *Aanwezigheid van PFAS in Nederland*, Deelrapporten A, B en C, 1 juni 2018

²⁹ RIVM, *Opties risicogrenzen en normering PFOS en PFOA*, memo, 26 november 2018

Geïnterviewden vanuit het bedrijfsleven geven aan dat de periode van 2016 tot 2019 achteraf gezien niet goed is gebruikt om de verspreiding van PFAS in de bodem in kaart te brengen. Het RIVM had naar eigen zeggen in 2016 aan IenW/DGMI voorgesteld om een breder onderzoek te doen naar de verspreiding PFAS, maar het ministerie beperkte de opdracht tot wat urgent was (bv. bloedonderzoek rond Chemours).

3.2 Decentrale maatregelen en maatregelen van RWS

Een aantal decentrale overheden heeft in 2017/2018 eigen regels op het gebied van PFAS opgesteld, te weten de provincie Noord-Holland in afstemming met gemeenten rond Schiphol en Hoogheemraadschap Rijnland en de gemeenten rond Chemours in Dordrecht (regio Zuid-Holland Zuid). Aanleiding waren de ervaren problemen met grondverzet in deze gebieden. Andere gemeenten zijn pas na het tijdelijk handelingskader van IenW beleid gaan opstellen.

Provincie Noord-Holland, gemeenten rond Schiphol en Hoogheemraadschap Rijnland

De verontreinigingen met PFOS rond Schiphol (zie vorige paragraaf) waren geen directe aanleiding tot sanering, maar leidden tot procedures binnen de Wet Bodembeheer en beperking van hergebruik in niet verontreinigde bodem. Aangezien de regio door andere regio's als besmet werd ingedeeld, er geen sprake was van een stort- of reinigingsmogelijkheid en er beperkte tijdelijke opslagcapaciteit was, ontstonden er voor diverse projecten vertragingen en financiële problemen.

Daarom zijn de provincie Noord-Holland, gemeenten rond Schiphol, de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Hoogheemraadschap Rijnland begonnen met ontwikkeling van beleid. Daarbij zijn het RIVM en het bureau van de landsadvocaat betrokken. In opdracht van de provincie Noord-Holland leverde het RIVM in februari 2016 risicogrenzen voor PFOS op.

In juli 2017 stelde de provincie Noord-Holland op basis van het RIVM-advies een provinciale beleidsregel PFOS en PFOA vast voor de sanering van verontreinigde grond in Noord-Holland. De bodem werd als verontreinigd beschouwd indien er meer dan 0,1 µg/kg d.s. PFOS of PFOA werd aangetroffen. Sanering kon aan de orde zijn als gehalten aan PFOS of PFOA groter waren dan respectievelijk 8 of 647 µg/kg d.s.

Wanneer gehalten werden aangetroffen lager dan deze saneringsnormen, was sanering niet noodzakelijk. Met deze interventiewaarden stelde de provincie een bovengrens voor het toepassingsbeleid van gemeenten.

In het verlengde van de beleidsregel van de provincie Noord-Holland stelde de gemeente Haarlemmermeer in oktober 2017 een beleidsregel vast voor het toepassen (hergebruik) op de landbodem van grond en bagger waarin PFOS en PFOA was aangetroffen. Toepassing van PFOS- en/of PFOA-houdende grond en baggerspecie binnen de gemeente Haarlemmermeer werd toegestaan als de gehalten PFOS en PFOA in de toe te passen grond niet substantieel hoger waren dan in de ontvangende grond. In januari 2018 stelde de gemeente Aalsmeer een, met de beleidsregel van de gemeente Haarlemmermeer vergelijkbare, beleidsregel vast. Op 20 maart 2018 werden de beleidsregels van de gemeente Haarlemmermeer geactualiseerd: voor andere PFAS dan PFOA werden de waarden die golden voor PFOS, gehanteerd. Op 23 mei 2018 stelde het Hoogheemraadschap van Rijnland een beleidsregel PFAS vast. In juli 2018 volgden eveneens de gemeenten Amsterdam en Amstelveen met vergelijkbare beleidsregels als in de gemeenten Haarlemmermeer en Aalsmeer.

Regio Zuid-Holland Zuid

In november 2017 bracht de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, die door gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid is gemandateerd voor toetsing en toezicht op hergebruik van grond, een handreiking uit voor toepassing van PFOA houdende grond in de regio. De handreiking werd opgesteld in samenwerking met de betreffende gemeenten, DCMR, GGD en Expertisecentrum PFAS. De omgevingsdiensten in de directe omgeving (midden-Holland, Brabant) zijn in een vroeg stadium geïnformeerd. De handreiking was gebaseerd op onderzoek van het RIVM naar gezondheidsrisico's en een beperkt aantal metingen in opdracht van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. De handreiking bestond uit drie ovals om de verontreinigingsbron Chemours. Hergebruik van grond kon alleen plaatsvinden op locaties die even ver van, of dichterbij Chemours waren gelegen dan de herkomstlocatie. De toe te passen grond moest verplicht worden onderzocht op PFAS, om te voorkomen dat uitschieters zouden worden toegepast. Dit was een invulling van het stand-still principe, daar de bodem hierdoor niet meer vervuild werd dan hij al was.

De handreiking is door de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid aangeboden aan alle gemeenten in de regio. In sommige gemeenten is de handreiking formeel vastgesteld door college en raad, in andere gemeenten niet. In de praktijk is de handreiking gebruikt als PFOA in de bodem werd aangetroffen.

Hoewel deze handreiking ruimte bood voor grondverzet, bleek in de praktijk dat er nog problemen bleven bestaan. Dit kwam volgens de Omgevingsdienst doordat 1. De handreiking geen concentratienormen bevatte, waardoor onzekerheid bleef bestaan; 2. De markt door deze onzekerheid terughoudend bleef en 3. De grondreinigers huiverig waren om vervuilde partijen grond in te nemen omdat ook lage gehalten aan PFAS konden leiden tot extra zuiveringsmaatregelen. Daarop heeft de Omgevingsdienst samen met de gemeenten een programma opgezet om veel metingen in het gebied te doen en is de handreiking op 13 juni 2018 geactualiseerd. Bij deze actualisatie zijn volgens de Omgevingsdienst naast de eerdergenoemde partners, ook marktpartijen (grondbanken, aannemers, adviesbureaus, grondreinigers) en het ministerie van IenW betrokken. In plaats van de afstand tot Chemours werden PFAS-concentraties in toe te passen grond en de ontvangende bodem bepalend. Volgens de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid werd de herziene handreiking door de markt als goed werkbaar gezien. Wel bleven grondreinigers grond uit Zuid-Holland Zuid weigeren.

Diepe plassen

Mede door de aandacht voor PFAS rond de Drechtsteden, nam vanaf oktober 2018 de aandacht voor PFAS bij RWS toe. Handhavers in het zuiden van Nederland gingen toepassers van grondstromen in diepe plassen vragen om bodemonderzoek gericht op PFAS. De toepassers hadden die onderzoeken niet. Vanuit de zorgplicht werd er door RWS gehandhaafd. De toepassers konden de grondstromen plotseling niet meer kwijt. Zo begon in het najaar van 2018 onrust in de uitvoering te ontstaan.

Niet-reinigbaarheidsverklaringen

Sinds najaar 2016 werden er geen niet-reinigbaarheidsverklaringen door RWS afgegeven voor zand met PFOS en PFOA. De reden hiervoor was dat RWS verwachtte dat er binnen 5 jaar een verwerkingsmethode voor met PFOS en PFOA verontreinigde grond zou zijn ontwikkeld. Het stoppen met het afgeven van niet-reinigbaarheidsverklaringen als er uitzicht was op reinigingstechnieken binnen 5 jaar, paste volgens RWS in de systematiek om de reinigingsbranche te stimuleren om te investeren in reinigingsmethoden. Eind 2017/begin 2018 stelde RWS in overleg met IenW/DGWB een lijn op voor de afhandeling van aanvragen van niet-reinigbaarheidsverklaringen.

In 2017 werd uit oriënterend onderzoek op laboratoriumschaal geconcludeerd dat vernietiging van PFOS-verbindingen door thermische

technieken beperkt zou blijven maar dat extractieve reiniging kansrijk was.³⁰ Aanbevolen werd een proefreiniging op praktijkschaal te doen om inzicht te krijgen in de effectiviteit van extractieve reiniging. Begin 2018 werd door de Nederlandse Vereniging Van Procesmatige Grondbewerkingsbedrijven geconcludeerd dat in de praktijk reinigings-rendementen behaald konden worden van 85% of hoger. Aanbevolen werd een onderzoek op praktijkschaal uit te voeren.³¹ Uitvoering van dat onderzoek bleek moeilijk. Volgens geïnterviewden vanuit het bedrijfsleven kwam dat door het ontbreken van de medewerking van omgevingsdiensten en waterschappen dan wel door onzekerheid bij de reinigers of het onderzoek gevolgen voor hun vergunningen zou hebben.

3.3 Betrokkenheid Tweede Kamer

In de periode voor 2015 werd de Tweede Kamer incidenteel geïnformeerd over PFAS, bijvoorbeeld naar aanleiding van branden waarbij PFAS-houdend blusschuim was ingezet (Bopec 2010, Chemiepack 2011). In oktober 2015 beantwoordde de staatssecretaris van IenM vragen over gebruik van PFOA bij Chemours te Dordrecht. Hieruit vloeide onderzoek voort naar emissies en gezondheidseffecten. De onderzoeksresultaten leidden tot nieuwe vragen, die weer tot nieuwe onderzoeken leidden.

Vanaf 2015 nam de aandacht vanuit de Tweede Kamer structureel toe. De focus lag initieel op lozingen op het oppervlaktewater, op Chemours en op gezondheidseffecten van PFAS. In 2018 verschoof de aandacht naar de bodem.

In het vragenuur op 4 december 2018 werden vragen gesteld aan de staatssecretaris over een publicatie van *Follow The Money*³², waarin stond dat PFAS wijdverspreid aangetroffen werden, en kwam ook het onderwerp *landelijke regie* aan de orde.

3.4 Verzoeken om landelijke regie en besluit daartoe

Hoewel de bodemtaken waren gedecentraliseerd, hebben decentrale overheden vanaf 2013 aan het ministerie gevraagd om landelijke regie te nemen en normen op te stellen. Argumenten daarbij waren (dreigende) stagnatie van projecten, ongewenste verspreiding van PFAS-houdende

³⁰ Nederlandse Vereniging Van Procesmatige Grondbewerkingsbedrijven, *Onderzoek reiniging PFOS verbindingen/laboratoriumschaal*, 28 februari 2017

³¹ Nederlandse Vereniging van Procesmatige Grondbewerkingsbedrijven, *Oriënterend onderzoek reinigbaarheid PFOA verbindingen in grond*, Dordrecht, 16 januari 2018

³² *Follow the Money, Te land, ter zee en in de lucht: teflon-gif is overal*, 1 december 2018

grond naar schone gebieden en efficiency en doelmatigheid van een centraal beleidskader en uniforme normstelling.

Periode tot 2018

Het eerste verzoek om landelijk beleid ten aanzien van PFAS kwam van de gemeente Haarlemmermeer en de provincie Noord-Holland. De gemeente Haarlemmermeer wist niet wat te doen met - door het incident in 2008 - vervuilde grond en vroeg in 2013 om tot een landelijke norm te komen voor PFOS. Het Rijk ging niet in op dit verzoek omdat het om een puntbronverontreiniging leek te gaan en de bodemtaken gedecentraliseerd waren.³³

Periode vanaf 2018

In mei 2018 stuurden provincie Noord-Holland, gemeente Haarlemmermeer en Hoogheemraadschap van Rijnland een brief aan de staatssecretaris³⁴ waarin zij hun beleid met betrekking tot bodemverontreiniging met PFAS schetsten en waarin zij, mede namens de gemeente Aalsmeer en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, opnieuw verzochten landelijk beleid te overwegen voor PFAS.

De partijen wezen er in hun brief op dat het ontbreken van beleid leidde tot milieu-hygiënische risico's, doordat de aanwezigheid van PFAS niet onderkend werd, dan wel doordat de gevaren van blootstelling niet goed ingeschat werden. Daarnaast leidde het tot financiële risico's en risico's voor de uitvoering van projecten, doordat onduidelijk was wat met aangetroffen PFAS-verontreiniging gedaan moest worden.

Op basis van eigen beleidsregels kon in de gemeenten Haarlemmermeer en Aalsmeer grond met PFOS en PFOA hergebruikt worden binnen de eigen gemeentegrenzen. Het grondoverschot was in veel projecten echter groter dan de grondbehoefte binnen de eigen gemeente. Hierdoor was er een andere bestemming voor de grond nodig.³⁵

Volgens IenW/DGWB is in het najaar van 2018 door de staatssecretaris aangegeven dat zij regie zou willen nemen ten aanzien van ZZS-en. Aanleiding voor de staatssecretaris was de problematiek rond Schiphol. Het RIVM werd gevraagd onderzoek te doen naar de risicogrenzen van PFAS. Daarmee werd volgens IenW/DGWB voorgesorteerd op landelijke normering.

³³ Kamerstukken II, 2019-2020, 28 089, Nr. 153

³⁴ Brief van de provincie Noord-Holland, gemeente Haarlemmermeer en Hoogheemraadschap van Rijnland aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, *Beleidsregel PFOS en PFOA*, 28 mei 2018

³⁵ Ibidem

In een brief van 11 september 2018 drong de gemeente Dordrecht er bij de staatssecretaris van IenW, namens de zeventien gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid, op aan om op korte termijn een landelijk beleidskader te ontwikkelen voor een aantal PFAS in de bodem. In de brief wordt uitgelegd dat PFAS-verontreiniging van grond(water) géén lokaal/regionaal probleem is, maar een landelijk probleem. Bovendien zou het gebrek aan landelijke kaders tot ongewenste verspreiding van PFAS-houdende grond naar nu nog schone gebieden leiden. De gemeente drong aan op interim-beleid en suggereerde daarbij het vaststellen van een voorlopige landelijke achtergrondwaarde en eventueel een maximale waarde wonen.³⁶

In de Ambtelijke stuurgroep Ondergrond Bodem en Grondwater op 26 september 2018 werd het onderwerp PFAS op initiatief van RWS geagendeerd voor een volgend overleg, *'omdat PFAS bestuurlijk actueel is in de regio's Dordrecht en Schiphol en daarover brieven aan het ministerie zijn verzonden.'* In de volgende vergadering van de stuurgroep, van 15 november 2018, werd vanwege de volle agenda de aanpak PFAS niet besproken. Er werd wel afgesproken om het voor de volgende keer te agenderen. Toen dat volgende overleg op 14 februari 2019 plaatsvond, had de Staatssecretaris van IenW inmiddels de regie genomen (en werd er ook niet over PFAS gesproken).

Volgens geïnterviewden van IenW/DGWB en van de decentrale overheden werd de regierol van het Rijk in andere ambtelijke overleggen informeel besproken.

In oktober 2018 verzocht het IPO de staatssecretaris van IenW om landelijk kaders te stellen voor PFAS.³⁷ IPO's argumentatie was: PFAS is een majeur landelijk probleem (inmiddels is op steeds meer plekken PFOS en PFOA gemeten in grond, grondwater en bagger, ook in gebieden waar geen aanwijsbare bron voor deze verontreinigingen aanwezig is) en een centraal beleidskader en uniforme normstelling zijn doelmatig en efficiënt. IPO wees IenW erop dat zonder beleid het aantreffen van PFAS bij de uitvoering van woningbouw- of infrastructurele projecten, hoe laag en milieuhygiënisch ongevaarlijk de gehalten ook zijn, zou betekenen dat projecten stagneren en tot zeer hoge kosten zouden kunnen leiden.

³⁶ Brief van de gemeente Dordrecht aan staatssecretaris van IenW, *Verzoek tot opstellen landelijk beleidskader bodem voor perfluoralkylstoffen PFAS*, 11 september 2018

³⁷ Brief van IPO aan staatssecretaris van IenW, *Aanspreken op systeemverantwoordelijkheid voor PFAS in de bodem*, 26 oktober 2018

Op de brieven uit 2018 van de decentrale overheden aan de staatssecretaris met het verzoek om landelijk beleid, heeft IenW niet schriftelijk gereageerd. Volgens IenW is er wel in overleggen op de brieven gereageerd.

Volgens geïnterviewden vanuit de decentrale overheden is de behoefte aan rijksregie in het najaar van 2018 besproken tussen UvW en IenW/DGWB. Dit gebeurde naar aanleiding van signalen vanuit de waterschappen dat baggerwerken mogelijk zouden stagneren als gevolg van ontbrekend PFAS-beleid. VNG en UvW waren voorafgaand aan het moment dat de staatssecretaris van IenW de regie nam eind 2018, niet op bestuurlijk niveau actief op het gebied van PFAS.

Besluit van het ministerie tot het nemen van regie

Op 22 november 2018 vond een informeel bestuurlijk overleg Bodem en Ondergrond plaats in Utrecht onder voorzitterschap van de directeur-generaal Water en Bodem. IenW/DGWB gaf daar een presentatie over opkomende stoffen. Het onderwerp PFAS stond niet expliciet op de agenda of in de stukken. Maar volgens geïnterviewden vanuit IenW/DGWB en decentrale overheden is het onderwerp regie ten aanzien van PFAS wel besproken. Volgens geïnterviewden vanuit decentrale overheden is tijdens dit overleg door VNG gepleit om met bestaand instrumentarium een oplossing te zoeken in die provincies waar het probleem speelde (Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant) en niet met landelijk beleid in te grijpen. Door eerst in de probleemregio's de problemen aan te pakken (en niet gelijk in heel Nederland) zou de rest van Nederland meer tijd kunnen krijgen om te anticiperen. Er is geen verslag van dit overleg.

De staatssecretaris werd op 29 november 2018 door IenW/DGWB geadviseerd: *Indien sprake is van een landelijke problematiek is te overwegen om als Rijk wel weer een rol te nemen. Bij regionale of lokale problematiek ligt het meer voor de hand om de verantwoordelijkheid bij de decentrale overheden te laten liggen. Stoffen uit de PFAS-groep lijken bovenregionaal aanwezig te zijn.*³⁸

Tijdens het vragenuur in de Tweede Kamer op 4 december 2018 gaf de staatssecretaris aan: *dat de puntbronnen in beeld zijn en dat wij ook weten dat er daarnaast een heel diffuse verspreiding is van deze stoffen over Nederland. Dat kan zijn omdat er teflonpannen zijn gebruikt of omdat er gore-texkleding is gebruikt. Dat kan allemaal bijdragen aan de verspreiding ervan, evenals het bluswater. Het is dus inderdaad een landelijk probleem*

³⁸ Beslisnota inz. Beantwoording vragen Kamerlid Kröger over PFOS en PFOA, IENW/BSK-2018/262457, 29 november 2018

dat ook vraagt om een goede aanpak, zodat niet elke gemeente het wiel zelfstandig moet uitvinden'.

In haar Kamerbrief van 11 december 2018³⁹ zette de staatssecretaris van IenW het voorgenomen bodembeleid uiteen en waar extra regie of facilitering van het Rijk noodzakelijk was. De staatssecretaris gaf aan dat het Rijk de regie zou nemen met betrekking tot de omgang met ZZS-en en verbond daaraan het onderzoek naar de berekening van de risicogrenswaarden voor PFOA en PFOS door het RIVM: *'Ik vind het belangrijk om als Rijk de regie te nemen met betrekking tot de omgang met ZZS-en. Daarom heb ik RIVM gevraagd om risicogrenswaarden uit te rekenen voor PFOA en PFOS. Op basis van de uitkomsten van het RIVM-onderzoek ga ik om de tafel met decentrale overheden om samen met hen een algemene methodiek op te stellen hoe om te gaan met (potentieel) ZZS-en.'*

³⁹ Kamerstukken II, 2018-2019, 30 015, Nr. 56

4 Totstandkoming tijdelijk handelingskader d.d. 8 juli 2019

In paragraaf 4.1 wordt beschreven welke keuzes zijn gemaakt ten aanzien van het tijdelijk handelingskader. Vervolgens worden de rol van onderzoek en de argumentatie voor de gemaakte keuzes beschouwd (paragraaf 4.2). Daarna komen de afstemming binnen IenW (paragraaf 4.3), met andere overheden (paragraaf 4.4), met bedrijfsleven en laboratoria (paragraaf 4.5) en met de Tweede Kamer (paragraaf 4.6) aan de orde. In paragraaf 4.7 wordt ingegaan op de communicatie na publicatie van het tijdelijk handelingskader. Door deze opbouw is er enige overlap tussen de paragrafen.

4.1 Gemaakte keuzes

Interpretatie van de zorgplicht

Als uitgangspunt voor het vormgeven van het landelijke beleid werd gekozen voor de interpretatie van de zorgplicht die ook was gehanteerd door decentrale overheden rond Schiphol en Dordrecht bij de opstelling van beleidsregels. Deze interpretatie was:

- Voor PFAS bestaan nog geen normen voor bodem of bagger.
- Indien een niet-genormeerde stof in bodem of bagger wordt aangetroffen geldt de zorgplicht als vangnet.
- De zorgplicht houdt, conform de richtlijn voor het omgaan met niet-genormeerde stoffen uit bijlage 6 van de Circulaire Bodemsanering in, dat bodem en bagger met een niet-genormeerde stof zoals PFAS boven de bepalingsgrens niet elders toegepast mag worden tot er op basis van een risicoanalyse (lokaal) beleid is opgesteld dat hiervoor ruimte biedt.

Zonder (lokaal) beleid zou met deze interpretatie van de zorgplicht overal de bepalingsgrens als norm gelden. Dit zou volgens IenW/DGWB leiden tot stagnatie in grondverzet en baggeren. Tegelijkertijd betekende elke verruiming van de normen boven de bepalingsgrens vanuit deze interpretatie een verruiming van de mogelijkheden voor het grondverzet. Uitgaande van deze interpretatie hadden de decentrale overheden in de jaren 2017 en 2018 eigen beleidsregels opgesteld gebaseerd op een risicoanalyse; zo kon de bepalingsgrens worden verlaten en het grondverzet weer op gang komen.

In het tijdelijk handelingskader werd de verruiming voor toepassingen op de landbodem (boven grondwaterniveau) geboden door gebruik van de risicogrenzen voor PFOA, PFOS en GenX uit het RIVM-advies van 4 maart 2019. Het RIVM adviseerde daarbij zekerheidshalve een mix van risico-benadering en stand-still. Op basis van dit advies koos IenW ervoor om de lokale achtergrondwaarde voor landbouw/natuur als toepassingswaarde te hanteren. Die moest dan wel worden gemeten. Als de toepassingswaarde niet bekend was, dan gold de bepalingsgrens.

Voor toepassingen in oppervlaktewater waren er nog te weinig data om tot een kader te komen op basis van risicogrenzen. Er werd verruiming geboden ten opzichte van overal de bepalingsgrens als norm, door toepassing van bagger in hetzelfde watersysteem/oppervlaktewaterlichaam mogelijk te maken op basis van het stand-still principe.

De staatssecretaris stelde in overleggen met de Tweede Kamer (bv. op 14 november 2019 en op 19 februari 2020) dat het gebruik van de bepalingsgrens voortvloeyde uit het wettelijk kader en dat de inhoud van het tijdelijk handelingskader was gebaseerd op wat de wetgeving voorschrijft.

Het bedrijfsleven heeft tijdens het Rondetafelgesprek PFAS in de Tweede Kamer op 11 december 2019 en tijdens de interviews in het kader van deze evaluatie, kanttekeningen geplaatst bij de gehanteerde interpretatie van de zorgplicht. Zie onderstaande tekstbox voor een weergave van die kanttekeningen en de argumenten voor de gemaakte keuzes.

Discussie over de interpretatie van de zorgplicht

De circulaire bodemsanering geeft een nadere invulling aan de zorgplicht voor niet-genormeerde stoffen. Niet-genormeerde stoffen worden daarbij gedefinieerd als stoffen die slechts incidenteel als bodemverontreiniging worden aangetroffen. Bekend was dat PFAS niet slechts incidenteel werden aangetroffen maar diffuus verspreid waren (die diffuse verspreiding was juist de aanleiding tot het besluit van het ministerie om de regie te nemen). Kon de circulaire bodemsanering die was gebaseerd op puntbronvervuiling wel worden toegepast op deze situatie?

IenW heeft als argumenten voor de gehanteerde interpretatie van zorgplicht gegeven dat er geen wetenschappelijk onderbouwd bewijs was van een diffuse verspreiding, dat er voorzichtigheid was geboden omdat het ging om mobiele, persistente stoffen en dat aanpassing van wet- en regelgeving een langdurig traject zou zijn terwijl er op korte termijn een verruiming moest worden geboden.

Er zijn geen stukken of aanwijzingen aangetroffen waaruit blijkt dat de door IenW gekozen interpretatie van de zorgplicht in de periode tot de zomer van 2019 onderwerp van discussie is geweest binnen IenW of in overleg met externe partijen.

IenW heeft aangegeven dat de gekozen interpretatie van de zorgplicht bij de actualisatie van het tijdelijk handelingskader in het najaar van 2019 nader is getoetst en dit niet heeft geleid tot een andere opvatting over de zorgplicht. Van deze toetsing zijn geen stukken beschikbaar.

Doelen van het tijdelijk handelingskader

IenW had, zo blijkt uit de stukken en de gevoerde gesprekken, twee doelstellingen bij de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader. Enerzijds moest onnodige stagnatie van grondverzet en baggerwerkzaamheden worden opgelost. Anderzijds moest, in lijn met de doelen van het Besluit bodemkwaliteit, milieuschade door verdere verspreiding van PFAS worden voorkomen (stand-still principe). Beide doelstellingen waren bepalend voor de invulling van het tijdelijk handelingskader.

Vanaf februari 2019 werd gesproken over een tijdelijk handelingsperspectief⁴⁰ omdat er nog wetenschappelijke onderzoeken liepen die nodig waren om tot een definitieve oplossing te komen. Door het op basis van de wel reeds beschikbare wetenschappelijke gegevens bieden van ruimte ten opzichte van de bepalingsgrens, zou de stagnatie in grondverzet en baggerwerkzaamheden waar mogelijk moeten worden opgeheven terwijl onaanvaardbare risico's zouden worden voorkomen.

Na afronding van de onderzoeken en op basis van nader te verzamelen data zou worden gezien of het tijdelijk handelingskader zou moeten worden aangepast dan wel een definitief handelingskader zou kunnen worden opgesteld. Daar waar geen wetenschappelijke onderbouwing was, werd uitgegaan van het stand-still principe (geen verslechtering), omdat het ging om mobiele en persistente stoffen.

Juridische status van het tijdelijk handelingskader

Het tijdelijk handelingskader was geen regelgeving, maar een richtlijn met een interpretatie van de zorgplicht. Daarom zouden de bestaande beleidsregels van decentrale overheden onverkort blijven gelden, totdat de

⁴⁰ De term handelingsperspectief werd gebruikt tot eind mei 2019, daarna werd gesproken over handelingskader.

toepassingsnormen uit het tijdelijk handelingskader juridisch zouden worden verankerd in de Regeling bodemkwaliteit. Deze aanpassing zou spoedig na het uitbrengen van het tijdelijk handelingskader moeten plaatsvinden, omdat het handelingskader pas officieel in werking zou treden als de Regeling was aangepast.⁴¹

Scope van het tijdelijk handelingskader

Bij de aanvang was de focus van het handelingsperspectief de landbodem: toepassing van droog op droog. Al snel kwam daar 'nat op droog' (bagger op de kant), 'nat op nat' (bagger in/onder oppervlaktewater inclusief diepe plassen) en 'droog op nat' (grond in diepe plassen) bij.

Een aantal geïnterviewden vanuit het bedrijfsleven vindt dat het tijdelijk handelingskader een te smalle scope had. Zo had het volgens een aantal geïnterviewden ook normen moeten bevatten voor lozings van afvalwater. Dit, omdat lozingsvergunningen zo zijn georganiseerd dat een stof die niet genoemd is in de vergunning dan ook niet vergund is.⁴² Met deze uitbreiding van het tijdelijk handelingskader had volgens deze geïnterviewden een deel van de problemen die zich in het najaar van 2019 voordeden, kunnen worden voorkomen. Volgens een van hen is dit al in 2018 tijdens een seminar aan de orde gesteld. IenW/DGWB geeft aan dat er bij het opstellen van het tijdelijk handelingskader niet is gekeken naar de effecten op andere beleidsterreinen zoals lozings. De lozingsnormen voor afvalwater kwamen bij IenW/DGWB pas na verschijnen van het tijdelijk handelingskader op als issue.

Bij de beoordeling van aanvragen voor EVOA-vergunningen voor in- en uitvoer van afval (anders dan grond) liep de ILT tegen het probleem aan dat er geen wettelijk normenkader was voor deze afvalstromen. De ILT miste in het tijdelijk handelingskader deze normen.

⁴¹ Nota van IenW/DGWB aan staatssecretaris IenW, *Handelingskader PFAS-houdende grond en baggerspecie*, 10 juni 2019, IENW/BSK-2019/131400

⁴² Een geïnterviewde vanuit het bedrijfsleven geeft hierop de volgende toelichting: Afvalverwerkers huldigen het standpunt een vergunning te hebben voor de lozing van afvalwater met alles wat daarin zit en waarbij enkele stoffen middels voorschriften genormeerd zijn. De bevoegde gezagen huldigen het standpunt dat een onbekende stof niet is vergund. Zowel de Waterwet als de Wabo (indirecte lozings) werkt met de structuur van "verbod behoudens vergunning". Strikt het standpunt van het bevoegd gezag volgend houdt dat in dat een stof, die is niet genoemd in de vergunning, niet vergund is. Een opkomende of onbekende stof is per definitie niet bekend tijdens de aanvraag en kan dus ook niet in de vergunning benoemd zijn (maar kan en zal zich wel degelijk in het afvalwater bevinden). Een ZZS dient zodra die is aangetroffen aan het bevoegd gezag gemeld te worden. Dit houdt strikt het standpunt van het bevoegd gezag volgend in dat bij melding direct sprake is van een vergunningsovertreding. Al met al zorgt dit voor een situatie waarin het voor de lozer beter is om het afvalwater niet te analyseren, zodat de stof onbekend blijft en er niet gemeld hoeft te worden. Maar dan moet de lozer ook met droge ogen kunnen zeggen niet redelijkerwijs van de aanwezigheid op de hoogte te zijn. Dat kan door materiaal waarvan bekend is dat een onbekende stof bevat niet meer te accepteren.

Waarden

Voor de grenswaarden werd aangesloten op het advies van het RIVM van 4 maart 2019. Zie paragraaf 4.2 voor een beschrijving van de manier waarop de vertaling heeft plaatsgevonden van de RIVM-adviezen naar het tijdelijk handelingskader.

Gebiedsspecifieke ruimte

Het tijdelijk handelingskader vermeldt dat het Besluit bodemkwaliteit de mogelijkheid biedt om op lokaal niveau van de Regeling bodemkwaliteit af te wijken teneinde beter in te spelen op de lokale omstandigheden. Het handelingskader geeft hierbij aan dat verschillende overheden van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt teneinde de optredende stagnatie bij de afzet van PFAS-houdende grond en baggerspecie binnen hun gebied op te lossen.

IenW adviseerde de betrokken overheden zelf het initiatief te nemen om de aanwezigheid van PFAS op lokaal niveau preciezer in beeld te brengen, daar zij deze informatie nodig hadden als grondslag voor hun lokale beleid. In de aanbiedingsbrief - bij het tijdelijk handelingskader - aan de Tweede Kamer, gaf de staatssecretaris de decentrale overheden het dringend advies om geen nieuw lokaal beleid vast te stellen met normen hoger dan de toepassingsnormen die in het tijdelijk handelingskader zijn vastgelegd, opdat er geen nieuwe gevallen van bodemverontreiniging ontstaan.⁴³ Aan decentrale overheden werd gevraagd om metingen te doen in hun beheersgebied en die aan te leveren bij het RIVM.

Overgangstermijn

Het tijdelijk handelingskader gaf waterbeheerders en andere uitvoerders een overgangstermijn tot 1 oktober 2019 om hun projecten in lijn te brengen met het handelingskader.

De overgangstermijn was volgens de juridische directie van IenW een beleidskeuze. Het doel was volgens IenW/DGWB om iedereen de tijd te geven om te wennen en te doorgronden wat al dan niet zou mogen. Gegeven deze doelstelling en het feit dat het grootste deel van de termijn in de zomervakantie viel, had volgens een aantal geïnterviewden vanuit het bedrijfsleven een langere termijn voor de hand gelegen. Dat zou de tijd hebben gegeven voor meer metingen en opbouw van laboratoriumcapaciteit.

⁴³ Kamerstukken II, 2018-2019, 28 089, Nr. 146

4.2 Rol van onderzoek en argumentatie voor de gemaakte keuzes

NIBO-OS

In juli 2018 startte het project Normstelling en Instrumentarium Bodem en Ondergrond (NIBO) in opdracht van het ministerie IenW. Het project wordt uitgevoerd door het RIVM en loopt tot 31 december 2020. De opdracht is om het instrumentarium van de Wet bodembeheer geschikt te maken voor toepassing in de Omgevingswet. In het kader van het project NIBO werd in december 2018 een adviesgroep in het leven geroepen over Opkomende Stoffen (OS): NIBO-OS. In deze adviesgroep begon de vormgeving van het tijdelijk handelingskader.⁴⁴

Er zijn op 18 december 2018, 30 januari, 12 maart, 17 april 2019 en 12 juni 2019 vergaderingen geweest van de adviesgroep NIBO-OS. De scope van de adviesgroep was breder dan PFAS, maar tijdens de overleggen werd veel aandacht besteed aan het handelingsperspectief PFAS. NIBO-OS werd minder belangrijk na instelling van het Ambtelijk overleg Handelingsperspectief grond en bagger met PFAS, dat op 20 maart 2019 actief werd.

In NIBO-OS (en later in het Ambtelijk overleg Handelingsperspectief grond en bagger met PFAS) is volgens betrokken geïnterviewden vanuit IenW/DGWB en decentrale overheden gesproken over de uitwerking van de zorgplicht en van het stand-still principe. Daarbij zijn volgens de geïnterviewden alternatieve benaderingen besproken. Zo zouden decentrale overheden voorstellen hebben gedaan om te starten met een centraal gecoördineerde grofmazige meting van PFAS in de bodem, en daarna pas metingen te verplichten bij elk grondverzet. Hiermee zou het 'shokeffect' in gebieden waar men zich nog niet van de problematiek bewust was, worden gedempt en zou de beperkte laboratoriumcapaciteit gericht kunnen worden ingezet op gebieden waar de problematiek het meest urgent was. Tevens zou deze benadering inzicht geven in de omvang van de problematiek in gebieden waar op dat moment weinig grondverzet plaatsvond.

Volgens IenW/DGWB is geconcludeerd dat alternatieve benaderingen niet mogelijk waren door het gebrek aan wetenschappelijk onderbouwde gegevens. Het verzamelen van achtergrondwaarden zou een langdurig project zijn, dat geen soelaas bood op korte termijn. Verzoeken aan decentrale overheden om te gaan meten, stuitten op weerstand;

⁴⁴ Samenstelling: RIVM, RWS, aantal medewerkers van gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en waterschappen (op persoonlijke titel)

verschillende organisaties hadden volgens IenW/DGWB aangegeven geen aanleiding te zien voor metingen daar er bij hen in de regio of gemeente geen vermoeden was van aanwezigheid van PFAS in de bodem.

RIVM-advies van 4 maart 2019

Het RIVM leverde op 4 maart 2019 zijn advies op met daarin de resultaten van het onderzoek dat in 2018 in opdracht van IenW in gang was gezet.

Het RIVM adviseerde een mix van risico-benadering en stand-still: *'Voor de korte termijn dient ingezet te worden op een tijdelijk kader dat zoveel mogelijk verspreiding van grond en bagger uit gebieden met hogere concentraties naar gebieden met lagere concentraties voorkomt (stand still) en beschermend is voor kwetsbare objecten. Samen met de risicogrenzen uit deze notitie vormt dit de basis voor de toetsing van de toepassing van grond en bagger.'*

Het RIVM noemde in haar advies een aantal criteria om invulling te geven aan het stand-still principe. Gegeven het feit dat PFOS, PFOA en GenX mobiele stoffen zijn, adviseerde het RIVM om voor de bescherming van het (grond)water het stand-still principe aan te scherpen.

Het RIVM presenteerde de volgende risicogrenzen voor toepassing op of in de landbodem:

Functieklasse/stof	PFOS	PFOA	GenX
Landbouw/natuur	3,0	7,0	3,0
Wonen	18	89	54
Industrie	110	1.100	960

Tabel: Beschikbare risicogrenzen voor drie bodemfunctieklassen t.b.v. de vaststelling van Maximale Waarden voor toepassen van grond of baggerspecie op of in de landbodem in µg/kg d.s.

Deze risicogrenzen zijn uitgedrukt in microgrammen per kilogram droge stof (µg/kg d.s.). De risicogrenzen voor de functieklasse landbouw/natuur van 3,0 µg/kg d.s. PFOS, 7,0 µg/kg d.s. PFOA en 3,0 µg/kg d.s. aan GenX zijn in de gesprekken en debatten vaak de '3 7 3' genoemd. Later werd ook voor andere individuele PFAS de grens van 3 µg/kg d.s. gebruikt en werd het '3 7 3 3'.

Het RIVM adviseerde een risicobenadering voor landbouw, natuur en moestuinen omdat de normwaarden voor PFOS, PFOA en GenX gebaseerd op de bepalingsgrens in diffuse verontreinigingssituaties waarschijnlijk niet praktisch uitvoerbaar zouden zijn daar de huidige bepalingsgrenzen

aanzienlijk lager ($<0,1 \mu\text{g}/\text{kg}$) waren dan de concentraties die over het algemeen in diffuus verontreinigde gebieden werden aangetroffen.

Voor het toepassen van grond en baggerspecie in oppervlaktewater en voor de bodem onder oppervlaktewater waarop grond of baggerspecie wordt toegepast, bevatte het RIVM-advies geen waarden. Geadviseerd werd dat hiertoe eerst nader onderzoek gedaan moest worden naar de herverontreinigingsniveaus en de gehalten van PFOS, PFOA en GenX in de waterbodems van de grote rivieren.

Deltares

IenW/DGWB vroeg Deltares om op korte termijn normen te leveren voor waterbodems maar dat bleek niet mogelijk. Op 12 maart 2019 leverde Deltares aan DGWB een 'Quick-scan PFAS in waterbodems'.⁴⁵ In de quick-scan werd uitgewerkt hoe in het najaar van 2019 kon worden gekomen tot een onderbouwd kader voor PFAS in regulier grond- en baggerverzet (inclusief grootschalige toepassing in diepe plassen).

Vertaalslag naar grenswaarden in het tijdelijk handelingskader

De waarden 3 7 3 3 in het tijdelijk handelingskader zijn gebaseerd op het RIVM-advies van 4 maart 2019. Er was een vertaalslag nodig om te komen tot toepassingswaarden ten behoeve van het tijdelijk handelingskader. Hieronder wordt beschreven hoe die vertaalslag is gemaakt.

Landbodem

Voor de bodemfunctieklassen *wonen* en *industrie* had het RIVM ruimere risicowaarden berekend. Tegelijkertijd had het RIVM geadviseerd om, met het oog op het mobiele karakter van PFAS, in de normafleiding waarborgen in te bouwen die voorkomen dat het toepassen van grond of bagger leidt tot onaanvaardbare emissies naar het grondwater. Tegen deze achtergrond werd er in het tijdelijk handelingskader voor gekozen om de bovengrens voor de bodemfunctieklasse *landbouw/natuur* te hanteren als toepassingsnorm voor de bodemfunctieklassen *wonen* en *industrie*. Hiermee zou worden voorkomen dat de problematiek van PFAS-houdende grond en baggerspecie lopende het onderzoek naar mobiliteit, uitloogkarakteristieken, gedrag in grondwater en bio-accumulatie groter kon worden.⁴⁶ Volgens een betrokkene vanuit de decentrale overheden is deze keuze met consensus gemaakt in het Ambtelijk overleg Handelingsperspectief grond en bagger met PFAS. Er zijn geen verslagen van het Ambtelijk overleg Handelingsperspectief grond en bagger met PFAS.

⁴⁵ Deltares, *PFAS in waterbodems – Quick Scan*, 12 maart 2019, 11203672-000-BGS-0001

⁴⁶ Tijdelijk handelingskader, p.6

In het tijdelijk handelingskader heeft IenW voor de bodemfunctieklasse landbouw/natuur uiteindelijk gekozen voor een vast te stellen lokale achtergrondwaarde als toepassingsnorm, met de bepalingsgrens als ondergrens en de risicogrenswaarde als bovengrens. Zo lang er geen achtergrondwaarde was gemeten (hetgeen in de meeste gebieden het geval was) werd dus teruggevallen op de bepalingsgrens van 0,1 µg/kg d.s. De argumentatie voor deze keuze was dat het Besluit bodemkwaliteit geen separate grenswaarde kent voor *landbouw/natuur* (zie hoofdstuk 2) zodat een keuze voor de 3 7 3 3 voor *landbouw/natuur* (zoals besproken met de koepels) ook zou betekenen dat de 3 7 3 3 zou gaan gelden als achtergrondwaarde. Het ministerie wilde echter geen risico's nemen en geen ruimte geven die later naar verwachting weer zou moeten worden ingeperkt. Volgens geïnterviewden vanuit het bedrijfsleven had in plaats van de bepalingsgrens als ondergrens ook een achtergrondwaarde tussen de bepalingsgrens (0,1 µg/kg d.s.) en de risicowaarden (3 7 3 3) op basis van reeds beschikbare inzichten als ondergrens gekozen kunnen worden. IenW koos niet voor die lijn, omdat er volgens IenW onvoldoende metingen beschikbaar waren.

IenW maakte de keuze voor de uiteindelijke invulling van de norm voor de bodemfunctieklasse *landbouw/natuur* op een laat moment in het traject (tweede helft juni 2019) en deze keuze was niet afgestemd met de koepels. Uit de interviews komt naar voren dat IenW/DGWB verwachtte dat deze keuze in de praktijk weinig effect zou hebben, omdat het meeste grondverzet zou plaatsvinden in de bodemfunctieklasse *wonen en industrie* en niet in *landbouw/natuur*. Daarnaast kon volgens IenW altijd de bodemkwaliteit worden gemeten; dan kon de gemeten waarde (met een maximum van 3 7 3 3) worden gebruikt als toepassingswaarde.

In het najaar van 2019 en tijdens de interviews zijn kanttekeningen geplaatst bij de toepassingsnorm voor de klasse *landbouw/natuur*. Zie onderstaande tekstbox voor een weergave van die kanttekeningen en de argumenten voor de gemaakte keuzes.

Het RIVM heeft in het najaar van 2019 bevestigd dat de in het tijdelijk handelingskader door IenW gekozen lijn, materieel conform de advisering van het RIVM was.⁴⁷

⁴⁷ Dit deed het RIVM op 5 november 2019 op verzoek van IenW naar aanleiding van commentaar op deze keuze vanuit VNO-NCW

Discussie over de toepassingsnorm voor de klasse landbouw/natuur

In het najaar van 2019 en tijdens de interviews zijn kanttekeningen geplaatst bij de keuze van IenW ten aanzien van de toepassingsnorm voor de klasse landbouw/natuur. Waarom werd voor de klasse landbouw/natuur niet de 3 7 3 als toepassingsnorm gebruikt, gegeven dat:

- De circulaire bodemsanering stelt dat het hanteren van de bepalingsgrens als achtergrondwaarde voor grond niet de voorkeur heeft, omdat als uitgangspunt voor het stellen van normen in het milieubeleid een risicobenadering wordt toegepast. Er was toch een risicoanalyse?
- Het RIVM in zijn advies van 4 maart 2019 had aangegeven dat normwaarden voor PFOS, PFOA en GenX gebaseerd op de bepalingsgrens in diffuse verontreinigingssituaties waarschijnlijk niet praktisch uitvoerbaar zouden zijn daar de huidige bepalingsgrenzen aanzienlijk lager waren dan de concentraties die over het algemeen in diffuus verontreinigde gebieden werden aangetroffen.
- Er geen jurisprudentie is over de zorgplicht waaruit blijkt wat de hoogte moet zijn van normen. Vanuit het voorzorgsbeginsel zou ook kunnen worden geredeneerd dat er even tijd zou kunnen worden genomen voor onderzoek en dat gedurende dat onderzoek op risico's gebaseerde normen worden gehanteerd, vanuit de gedachtegang dat PFAS al vele decennia in de grond zit en dat een jaar op die periode niet veel uitmaakt.

Argument van IenW is dat het RIVM, gegeven de zorgen over de eigenschappen van PFAS, in zijn advies van 4 maart 2019 niet een pure risicobenadering had geadviseerd, maar een mix van een stand-still benadering en risico-benadering. IenW vertaalde dit naar de norm van de te meten (lokale) achtergrondwaarde met als ondergrens de bepalingsgrens en als maximum de risicogrens. Volgens IenW/DGWB werd hiervoor gekozen om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de systematiek en uitgangspunten van het Besluit bodemkwaliteit. Ook wilde IenW geen risico's nemen en geen ruimte geven die later naar verwachting weer zou moeten worden ingeperkt.

Oppervlaktewater

Gegeven de aanwijzingen dat PFAS persistent en mobiel waren, koos IenW ervoor om voor oppervlaktewater geen ruimte te bieden ten opzichte van de vertreksituatie, namelijk het hanteren van de bepalingsgrens. Deze keuze was gebaseerd op het advies van het RIVM inzake nader onderzoek naar de herverontreinigingsniveaus en de gehalten van PFOS, PFOA en GenX in de waterbodems van de grote rivieren.

Uitzondering was het toepassen van baggerspecie binnen het eigen watersysteem. De keuze is volgens betrokkenen besproken in het Ambtelijk overleg Handelingsperspectief grond en bagger met PFAS (het overleg met de koepels) en met RWS. Half juni 2019 werd het begrip 'eigen watersysteem' door de juridische directie gewijzigd in de term 'oppervlaktewaterlichaam'. Argument was dat de term 'oppervlaktewaterlichaam' aansloot bij wet- en regelgeving (KRW en Waterwet) en het begrip 'watersysteem' onduidelijk zou zijn (het begrip komt niet voor in Europese en nationale wetgeving). Deze keuze leidde tot uitvoeringsproblemen die in oktober 2019 moesten worden opgelost.

Bagger in het tijdelijk handelingskader

Volgens de UvW waren er al vanaf september 2018 gesprekken met IenW/DGWB over PFAS. Op grond van haar zorgplicht schortte het Hoogheemraadschap Delfland de baggerwerkzaamheden vanaf 14 december 2018 op vanwege de vermoedelijke aanwezigheid van PFAS in bagger. Vervolgens heeft de UvW de druk op IenW om met landelijke regels te komen, opgevoerd. Dit gebeurde onder andere via een persbericht van de UvW d.d. 25 januari 2019 waarin werd gemeld dat een aantal waterschappen hun baggerwerkzaamheden tijdelijk op enkele locaties hadden opgeschort. Op 15 februari 2019 volgde een brief aan IenW/DGWB. Daarin stelde de UvW dat door het ontbreken van wettelijke toetsnormen voor opkomende stoffen, de continuïteit van baggeronderhoud ernstig werd belemmerd en dat er bij 8 van de 21 waterschappen sprake was van een forse stagnatie van baggerprojecten.⁴⁸

RWS vreesde dat de bereikbaarheid van de havens schade zou ondervinden doordat baggeractiviteiten vanwege PFAS niet meer zouden kunnen doorgaan. Daarom heeft RWS een handelingsperspectief opgesteld gericht op baggeren. Bagger kon hiermee worden afgevoerd naar benedenstroomse delen. Zo werd invulling gegeven aan het stand-still principe; de natuur zou de bagger immers ook benedenstrooms brengen. In het handelingsperspectief stonden geen normen. Het handelingsperspectief voor baggeren dat RWS had opgesteld, heeft DGWB geholpen om ook de waterbodem in het tijdelijk handelingskader op te nemen.

Metingen

Meetaanpak

In het tijdelijk handelingskader werd aangegeven dat IenW met de decentrale overheden werkte aan een meetstrategie voor bodem en

⁴⁸ Brief van de Unie van Waterschappen aan IenW, *Handelingsperspectief opkomende stoffen waaronder PFAS in bagger*, 15 februari 2019

sediment. Het RIVM zou de achtergrondwaarden van de meest voorkomende PFAS gaan bepalen, de beschikbare PFAS-data centraal verzamelen en analyseren. Decentrale overheden werden gevraagd om in hun beheersgebied metingen te doen en die aan te leveren bij het RIVM. In juli 2019 vroeg IenW/DGWB een offerte op bij het RIVM voor de werkzaamheden.

Bepalingsgrens

In de circulaire Bodemsanering staat dat de bepalingsgrens op te vragen is bij de verschillende laboratoria en onderzoeksinstituten die de betreffende stof kunnen analyseren. In de beleidsregels van de decentrale overheden (Provincie Noord-Holland, gemeenten rond Schiphol en in de regio Zuid-Holland Zuid) werd 0,1 µg/kg d.s. als bepalingsgrens voor PFAS gehanteerd. Het RIVM adviseerde op 4 maart 2019 om rekening te houden met een minimale bepalingsgrens van 0,1 µg/kg d.s. De waarde van 0,1 had het RIVM afgeleid uit de literatuur.⁴⁹

Academische laboratoria claimen volgens een geïnterviewde expert vaak dat ze zeer lage concentraties kunnen meten, terwijl de contractlaboratoria moeite kunnen hebben om die nauwkeurigheid te halen. Daarom moeten contractlaboratoria ook gehoord worden voordat tot betrouwbare op commerciële schaal haalbare bepalingsgrenzen kan worden gekomen.⁵⁰ Dat gebeurde in juni 2019.

Op 5 juni 2019 vond een eerste 'spoedoverleg' met laboratoria, IenW/DGWB en RWS plaats. Tijdens de tweede vergadering met de laboratoria en RWS op 19 juni 2019 werd besproken om voor de meeste componenten 0,5 µg/kg d.s. te gaan hanteren als onderste rapportagegrens, daar 0,1 µg/kg d.s. voor moeilijke matrices niet altijd haalbaar zou zijn en ertoe zou leiden dat partijen onterecht werden afgekeurd; op dat moment was 0,5 een haalbare grens voor de betrokken laboratoria.

Na consultatie van het RIVM op 20 juni 2019 heeft IenW er niet voor gekozen om de rapportagegrens te verhogen.

⁴⁹ Lijzen et al., *Verkenning doelstelling voor herstel verontreiniging met PFOS*, 2011, RIVM rapport 607083001

⁵⁰ Deskundige geïnterviewden lichtten toe dat "de" bepalingsgrens niet bestaat. Deze is afhankelijk van allerlei factoren, zoals de gebruikte apparatuur, de zuiverheid van de gebruikte chemicaliën en de gevolgde werkwijze (bijv. al dan niet concentreren van een extract). Daarom kan de bepalingsgrens anders zijn voor grond, bagger en/of water analyses. De bepalingsgrens kan ook anders zijn in een eenvoudige matrix (bijvoorbeeld zand of drinkwater) dan in een complexe matrix (bijvoorbeeld veen of afvalwater). Laboratoria hanteren daarom een "rapportagegrens". Dat is een grens, waar afspraken over worden gemaakt, op basis van wat alle (of de meeste) labs als bepalingsgrens kunnen halen.

Stoffenpakketten

In de overleggen met de laboratoria in juni 2019 werd ook het te onderzoeken stoffenpakket besproken. RWS heeft hierbij vanuit zijn waterkwaliteitskennis en op basis van 12 criteria geadviseerd.⁵¹ Dit heeft geleid tot een pakket van 28 stoffen met daarin volgens RWS de meest relevante stoffen voor de monitoring van waterbodembagger, oppervlaktewater en afvalwater. Volgens een aantal geïnterviewden vanuit het bedrijfsleven en decentrale overheden, had voor de bodem een kleiner stoffenpakket volstaan en bevat het gekozen pakket ook PFAS die geen ZZS zijn⁵². Het resultaat zou volgens hen grotendeels een 'toevalspakket' zijn. Daartegenover wordt door RWS gesteld dat de stoffen uiteindelijk in het water terecht komen en dat er in het bodemdomein onvoldoende kennis was. Hierbij speelt dat stoffenpakketten waarmee in de bodemwereld wordt gewerkt in de regel niet worden aangepast omdat die gericht zijn op aanpak van resterende vervuilde locaties, niet op nieuwe stoffen met diffuse verspreiding. Stoffenpakketten in het waterdomein worden wel geactualiseerd. Indien daartoe aanleiding is, wordt bekeken welke stoffen moeten worden gemeten (*early warning*) waarna stoffenpakketten worden aangepast. Argumenten die zijn genoemd door IenW/DGWB voor het kiezen van een groter pakket waren: enerzijds de verwachting dat de kosten van het testen niet veel verschilden tussen een beperkt en een uitgebreid pakket en anderzijds dat met een groter pakket discussies over niet-gemeten PFAS werden uitgesloten.

Wachttijden metingen

Over het probleem ten aanzien van de wachttijden die optraden voor metingen, lopen de beelden uiteen.

Waar een normale levertijd van laboratoriumonderzoek circa 5 werkdagen bedraagt, liepen volgens een aantal geïnterviewden vanuit het bedrijfsleven de doorlooptijden in het najaar van 2019 op tot 2 à 3 maanden. Mogelijk speelt hierbij een definitieprobleem: de genoemde 2 à 3 maanden zou betrekking kunnen hebben op de gehele keten van bemonstering tot en met analyse door het laboratorium. Naast de laboratoriumcapaciteit zou bij de wachttijden de capaciteit van de bemonstering ook een rol hebben gespeeld.

Volgens andere geïnterviewden uit het bedrijfsleven is de beeldvorming over de wachttijden opgeblazen en is de maximale wachttijd 4 weken geweest, al had het ook slechter kunnen uitpakken. Volgens weer een andere geïnterviewde uit het bedrijfsleven traden beide situaties op (wachttijden

⁵¹ RWS, Memo stoffenpakket PFAS, 19 juni 2019

⁵² Zie de ZZS-navigator op de website van RIVM

van weken en van maanden) afhankelijk van of een opdrachtgever al dan niet vaste klant was bij het laboratorium.

Voor de laboratoria was het tijdelijk handelingskader nodig om de benodigde investeringen te kunnen verantwoorden: laboratoria in de bodemwereld zijn private organisaties die pas bij (duidelijkheid over) toenemende vraag investeren in capaciteit. Volgens Fenelab, de branchevereniging voor laboratoria, verliep het vergroten van de capaciteit van de laboratoria ondanks de zomervakantie zeer voorspoedig, en was de vereiste capaciteit rond oktober 2019 bereikt.

Capaciteit, kennis en toetsing

Capaciteit IenW/DGWB

In de bredere context van de decentralisatie van het bodembeleid (zie ook hoofdstuk 2) was binnen IenW/DGWB de kennis en capaciteit op beleidsgebied rond bodem beperkt op het moment dat de staatssecretaris van IenW de regie nam, eind 2018. Dit kwam door de afbouw van de capaciteit en kennis als gevolg van de decentralisatie (2008), en door de overdracht zonder personeel van de taken van DGMI naar DGWB (2017). Andere onderwerpen vroegen meer aandacht van de beleidsdirectie. De betrokkenen bij de discussies, ook vanuit de decentrale overheden, kwamen vanuit de inhoud/wetenschap. Expertise op bijvoorbeeld communicatiegebied werd niet betrokken. Juridische expertise werd in juni 2019 betrokken. In het najaar van 2019 is meer capaciteit toegevoegd aan het team.

Gebruikte kennis

Volgens een aantal geïnterviewden vanuit het bedrijfsleven en decentrale overheden is weinig gebruik gemaakt van het onderzoek van het Expertisecentrum PFAS, in opdracht van gemeente Dordrecht en het ministerie van IenM. Volgens IenW/DGWB is bij het opstellen van het tijdelijk handelingskader wel gebruik gemaakt van de kennisontwikkeling, maar waren de experts het soms oneens en was het RIVM het officiële anker. Een geïnterviewde vanuit de decentrale overheden geeft aan dat er binnen het Ambtelijk overleg Handelingsperspectief grond en bagger met PFAS, onduidelijkheid was over de programmering van aanvullend onderzoek door het RIVM.

Toetsen

Er is geen uitvoeringstoets van RWS, geen HUF-toets van ILT, geen analyse van de maatschappelijke impact of keteneffecten of een analyse van de impact op de bestaande praktijk gedaan. Evenmin heeft een consultatie of

inspraakronde plaatsgevonden. IenW/DGWB geeft aan dat dit past bij het beeld dat het tijdelijk handelingskader hoe dan ook een verruiming betrof.

4.3 Afstemming binnen IenW

Begin april lag er een conceptnotitie *Tijdelijk handelingsperspectief voor de afzet van PFOS, PFOA en/of GenX-houdende grond en bagger*⁵³. Voor de landbodem werden daarin de 3 7 3 als 'strengste risicogrenzen' (*landbouw/natuur*) van het RIVM-rapport voorgesteld als tijdelijke norm. Als over ongeveer een jaar de PFAS-situatie in Nederland helder zou zijn, dan zou op basis daarvan een definitief handelingsperspectief kunnen worden opgesteld. De verwachting was dat nog een jaar op de huidige voet doorgaan, hoogstwaarschijnlijk geen onacceptabele risico's zou opleveren. De notitie bevatte geen cijfermatige waarden voor toepassingen in oppervlaktewater. Gesteld werd dat komend jaar in het eigen watersysteem baggerspecie als voorheen zou kunnen worden toegepast en dat op basis van metingen in zwevend stof een herverontreinigingsniveau zou worden vastgesteld. Als er voldoende inzicht zou zijn in de diffuse verspreiding van PFAS in watergangen en baggerspecie, zou het tijdelijke handelingsperspectief geëvalueerd worden en indien nodig worden aangepast.

In de conceptnotitie stond ook dat aan het toepassen van PFAS-houdende grond en baggerspecie onder grondwaterniveau risico's zaten, die pas in te schatten waren als het onderzoek naar uitloogkarakteristieken van PFAS en het onderzoek naar de mobiliteit van PFAS zouden zijn afgerond. De notitie werd besproken in de bestuurlijke overleggen op 17 april en 6 mei 2019.

Vanwege haar verantwoordelijkheid voor water werd de minister van IenW betrokken bij de besluitvorming over het tijdelijk handelingskader. Half mei informeerde DGWB, op verzoek van de staatssecretaris van IenW, de minister van IenW over het tijdelijk handelingsperspectief⁵⁴, en werd de minister gevraagd in te stemmen met de beschreven hoofdlijnen van het tijdelijk handelingsperspectief.

Aangegeven werd dat er ten aanzien van toepassing van grond en baggerspecie onder grondwaterniveau een 'nee-tenzij' regeling zou worden opgenomen in het handelingsperspectief. Dit vanwege het ontbreken van

⁵³ IenW/DGWB, *Tijdelijk handelingsperspectief voor de afzet van PFOS, PFOA en/of GenX-houdende grond en bagger*, Bijlage 1 t.b.v. Bestuurlijk overleg PFAS op 17 april 2019

⁵⁴ Beslisnota IenW/DGWB aan Minister IenW, *tijdelijk handelingsperspectief PFAS bodem en baggerspecie*, 14 mei 2019, IENW/BSK-2019/103950

kennis en de onomkeerbaarheid van het toepassen van grond en baggerspecie onder grondwaterniveau.

Tijdens ambtelijk overleg op 23 mei 2019 tussen RWS en DGWB gaf RWS aan dat deze tussenversie van het tijdelijk handelingskader op de korte termijn nauwelijks tot geen perspectief bood voor het kunnen toepassen van baggerspecie met PFAS in diepe plassen en Rijksbaggerspeciedepots. Dit werd vanuit RWS gezien als een onuitvoerbare situatie die zou leiden tot stagnatie en kosten die uiteindelijk door de opdrachtgever (beleid) moesten worden betaald.⁵⁵

Op 28 mei stuurde DGWB een conceptdocument, dat voor het eerst *handelingskader* werd genoemd (eerder werd gesproken over handelingsperspectief), aan RWS. De normen die hierin werden voorgesteld, bedroegen de 3 7 3 voor landbodems boven grondwaterniveau en 0,1 µg/kg d.s. voor toepassing van grond en baggerspecie onder grondwaterniveau, in grondwaterbeschermingsgebieden of in diepe plassen, voor toepassing van baggerspecie in een ander watersysteem of bovenstrooms in het eigen watersysteem en voor toepassing van grond in oppervlaktewater.

Op 13 juni 2019 werd een versie van het tijdelijk handelingskader voor medeparaaf voorgelegd aan RWS. In deze versie stond nog het begrip 'watersysteem'. Voor RWS was dit van belang omdat een watersysteem veel ruimer is dan een oppervlaktewaterlichaam. RWS heeft ingestemd met deze versie met inachtneming van eerder aangegeven risico's en accepteerde daarmee ook de 0,1 µg/kg d.s. voor toepassing van grond en baggerspecie onder grondwaterniveau, in grondwaterbeschermingsgebieden of in diepe plassen, voor toepassing van baggerspecie in een ander watersysteem of bovenstrooms in het eigen watersysteem en voor toepassing van grond in oppervlaktewater. In de nota die rond 19 juni aan de bewindspersonen werd voorgelegd, werd het door RWS aangegeven risico van deze norm geduid.

Op 14 juni werd het concept tijdelijk handelingskader voorgelegd aan een medewerker van de juridische directie van IenW. In die versie was het woord 'watersysteem' inmiddels vervangen door 'oppervlaktewaterlichaam'. Op 17 juni paste de juridische directie de toepassingsnorm voor *landbouw/natuur* aan. Deze werd: de bepalingsgrens van 0,1 µg/kg d.s. tot de gemeten achtergrondwaarde met een maximum van 3 7 3. Argument daarbij was dat er geen wetenschappelijk onderbouwde achtergrondwaarde bekend was. IenW/DGWB accepteerde deze aanpassing en legde deze als volgt uit: in het kader van het Besluit bodemkwaliteit is de

⁵⁵ Bron: Weergave van RWS van het afstemmingsoverleg met DGWB, 24 mei 2019

3 7 3 voor *landbouw/natuur* niet mogelijk om vast te leggen omdat deze waarde dan als achtergrondwaarde zou gaan gelden. Dit zou niet wenselijk zijn omdat de werkelijke achtergrondwaarde lager was.

Op 18 juni legde DGWB de passage van het tijdelijk handelingskader over invoer en uitvoer van grond en baggerspecie voor aan de ILT. Deze was naar eigen zeggen verder niet intensief betrokken bij het opstellen van het tijdelijk handelingskader. De ILT startte wel in september 2018 het programma Bodem, omdat uit de integrale risicoanalyse van de ILT (IBRA) het thema bodem als een van de grote risico's naar voren kwam. In dit programma wordt echter niet specifiek aandacht gegeven aan de PFAS-problematiek.

Op 19 juni 2019 finaliseerde DGWB de nota waarmee het tijdelijk handelingskader aan de staatssecretaris, met een afschrift aan de minister, werd voorgelegd.⁵⁶ In de nota, onder het kopje '*Voorkomt het handelingskader stagnatie?*' stond dat het tijdelijk handelingskader zich met name richtte op het voorkomen van problemen ten gevolge van de diffuse verspreiding van PFAS en dat de verwachting was dat een belangrijk deel van de grond- en baggerspeciestromen weer op gang zou komen met dit kader. Dit, omdat de gehalten aan PFAS in grond en baggerspecie ten gevolge van de diffuse verspreiding van PFAS over het algemeen lager zouden zijn dan de 3 7 3-grens. Onder hetzelfde kopje stond dat het bij het toepassen van PFAS-houdende grond in diepe plassen niet uitgesloten was dat het verzet van baggerspecie toch (deels) stil zou komen te liggen, daar in diepe plassen grote hoeveelheden binnenlandse en buitenlandse grond en baggerspecie werden toegepast, waarvan het aannemelijk is dat hier PFAS in zat.

Omdat nog niet bekend was welke diepe plassen alsnog gebruikt zouden kunnen worden voor het toepassen van PFAS-houdende bagger, kon er nog geen inschatting gemaakt worden van de eventuele stagnatie van baggerwerkzaamheden ten gevolge van het in principe niet meer mogen toepassen van baggerspecie in diepe plassen. Ook werd in de nota aangegeven dat RWS voor haar projecten inschatte dat deze restrictie € 1 miljoen per jaar aan meerkosten zou veroorzaken om specie af te voeren naar baggerdepots. Daarbij werd genoteerd dat deze kosteninschatting zeer grof en dus zeer onzeker was.

⁵⁶ Nota van IenW/DGWB aan staatssecretaris IenW, Handelingskader PFAS-houdende grond en baggerspecie, 10 juni 2019, IENW/BSK-2019/131400

Daarnaast werd aangegeven dat waarschijnlijk met nog eens € 1 miljoen aan meerkosten rekening zou moeten worden gehouden voor (lopende) onderhoudsprojecten van RWS. Het gaat hier dan om kosten die zouden moeten worden gemaakt om metingen te laten uitvoeren, contracten te wijzigen en om grond en baggerspecie op een andere wijze af te voeren dan eerder gepland. Aangegeven werd dat deze inschatting ook slechts indicatief was. Ten aanzien van de overige (aanleg)projecten werd aangegeven dat de consequenties niet in te schatten waren. In de nota werd aangegeven dat zodra er zich calamiteiten zouden voordoen, zoals stagnatie van projecten met maatschappelijke consequenties (bijvoorbeeld als de bevaarbaarheid van kanalen in het geding zou komen), deze onverwijld aan de bewindspersonen zouden worden voorgelegd. RWS, ILT en DGWB zouden duidelijke afspraken maken over welk proces zou worden gevolgd om dit te doen.

In de nota stond dat het handelingskader, de Kamerbrief en de nota intern waren afgestemd met DGMI, RWS en ILT en op ambtelijk niveau met de koepels. Opgemerkt werd dat de gemeenten bij monde van de VNG niet erg bereid waren te gaan meten in hun gebied, evenals de provincies die het PFAS-probleem nog niet kenden. Zij zouden de kosten voor PFAS-metingen bezwaarlijk vinden. IenW/DGWB was van mening dat dit tot hun reguliere bodemtaak behoorde. Doordat in de Kamerbrief heel Nederland "verdacht" werd verklaard, moest bij grondverzet gemeten gaan worden door initiatiefnemers in het kader van de zorgplicht.

In de nota werd niet verwezen naar een uitvoeringstoets.

Op 3 juli 2019 stuurde DGWB aan RWS een aangepaste versie van het tijdelijk handelingskader, waarna RWS aan DGWB aangaf dat door de woordkeuze 'Oppervlaktewaterlichaam' de ruimte voor het toepassen/verspreiden van baggerspecie ingeperkt werd.⁵⁷ RWS waarschuwde DGWB dat dit problemen zou opleveren in de uitvoeringspraktijk en stelde voor te verduidelijken dat in het geval van de (grote) rivieren met 'oppervlaktewaterlichaam' bedoeld werd op een watersysteem. DGWB gaf op 4 juli aan dat de term oppervlaktewaterlichaam 'juridisch correct' was en in de volgende week mogelijk kon worden aangepast als er juridisch ruimte voor was. RWS heeft het bezwaar naar voren gebracht maar niet verder geëscaleerd.

⁵⁷ Email RWS d.d. 3 juli 2019

Contacten binnen IenW over het handelingskader verliepen op medewerkersniveau. Op managementniveau was er geen contact tussen DGWB en RWS, ILT over dit onderwerp.

4.4 Afstemming met andere overheden

Tijdsdruk

Gegeven de interpretatie van de zorgplicht dat er geen met PFAS verontreinigde grond verzet mocht worden wilde IenW naar eigen zeggen snel tot een verruiming van de mogelijkheden van grondverzet komen. Dit, omdat men vreesde dat als handhavers daadwerkelijk zouden gaan optreden, het grondverzet in Nederland verder zou vastlopen en er een impasse zou ontstaan.

Tegelijkertijd speelde bij IenW frustratie dat veel decentrale overheden niet bereid waren de gevraagde metingen te doen voor een alternatief middels bodemkwaliteitskaarten. Daarmee namen zij volgens IenW niet hun verantwoordelijkheid. Sommige decentrale overheden waren zich op hun beurt niet bewust van PFAS-problemen. Een geïnterviewde vanuit de decentrale overheden vermoedt dat sommige decentrale overheden bewust geen metingen verrichtten om zo lokale problemen te voorkomen en liever wachtten waar IenW mee zou komen. Met het uitbrengen van het tijdelijk handelingskader konden decentrale overheden niet meer om het inventariseren van de aanwezigheid van PFAS heen.

In de eerste interne nota, gericht aan de minister van IenW, over het proces om tot een handelingskader voor PFAS in de bodem te komen⁵⁸ werd april 2019 genoemd als mogelijke datum voor het versturen van het tijdelijk handelingskader.

De UvW, IPO en verschillende decentrale bevoegde gezagen oefenden druk uit richting IenW om een handelingsperspectief te bieden. De Vereniging van Waterbouwers vroeg om 'meer tempo' en een 'heldere richtlijn'⁵⁹.

Vanuit de Tweede Kamer werd ook gevraagd naar wanneer er normen gesteld zouden worden.⁶⁰ De druk vanuit de Tweede Kamer was meer gericht op de bescherming van het milieu.

⁵⁸ Nota van IenW/DGWB aan minister van IenW, Tijdschema handelingskader PFAS in de bodem, 26 februari 2019, IENW/BSK-2019/40409

⁵⁹ Cobouw, Waterbouwers: 'snel oplossing PFAS nodig, projecten in gevaar', 19 april 2019

⁶⁰ Bijvoorbeeld in het AO Leefomgeving op 7 maart 2019, waarin de staatssecretaris de toezegging deed de Kamer in een brief te informeren over de uitkomsten van het RIVM-rapport over de grenswaarden voor PFAS

De tijdsdruk heeft negatieve gevolgen gehad voor de afstemming van het tijdelijk handelingskader. De decentrale overheden rond Schiphol en Dordrecht hadden in de voorgaande jaren meer tijd genomen voor het opstellen en afstemmen van hun regionale beleidskaders.

Overleg met decentrale overheden

Op 11 januari 2019 vond er Regionaal Bestuurlijk overleg GenX Noord-Brabant plaats onder voorzitterschap van de directeur-generaal Water en Bodem van IenW. Afgesproken werd om te voorkomen dat partijen onaangenaam verrast zouden worden, elkaar tijdig te informeren (via persberichten, externe communicatie over bijvoorbeeld onderzoeksresultaten, juridische acties e.d.) en vooraf deelnemers te informeren over de brief aan de Tweede Kamer met betrekking tot het vaststellen van richtwaarden (uiterlijk tweede helft februari). Ook zou een volgend overleg worden gepland, naar verwachting eind februari 2019, zodra er helderheid was over normstelling en handelingsperspectief.

In maart 2019 formeerde IenW/DGWB een groep met experts van gemeenten, waterschappen, provincies en omgevingsdiensten om het handelingsperspectief uit te werken. Deze groep zou de ambtelijke voorbereiding doen voor een bestuurlijk overleg in april tussen IenW/DGWB, IPO, VNG en UvW. Op 20 maart 2019 vond het eerste Ambtelijk overleg Handelingsperspectief grond en bagger met PFAS plaats. De groep kwam op 3 april, 9 april, 15 april, 21 mei en 29 mei 2019 bijeen. Deelnemers waren experts van een aantal gemeenten, waterschappen en provincies. Van het overleg op 3 april 2019 is een agenda beschikbaar, verder zijn er geen stukken.

Op 17 april 2019 vond een 'informeel' bestuurlijk overleg PFAS plaats tussen IenW/DGWB, VNG, UvW en IPO onder voorzitterschap van de directeur-generaal Water en Bodem. Besproken werd een notitie met de contouren van een tijdelijk handelingsperspectief voor de afzet van PFOS, PFOA en/of GenX-houdende grond en bagger (zie vorige paragraaf). Volgens betrokken geïnterviewden vanuit de decentrale overheden konden de bestuurders zich niet goed voorbereiden omdat de stukken te laat beschikbaar waren en vanwege de technische aard niet meteen waren te doorgronden. Het restte dan niets anders dan het maken van voorbehouden bij de stukken. Er is geen verslag van dit overleg.

Op 6 mei 2019 vond een Bestuurlijk overleg GenX plaats onder voorzitterschap van de directeur Waterkwaliteit, Ondergrond en Marien van IenW/DGWB. Bijlage bij de stukken was de notitie die voor het overleg op

17 april was opgesteld. De deelnemers van de vergadering waren positief over de ontwikkeling van een tijdelijk handelingsperspectief. Vragen en aandachtspunten betroffen o.a. wijze van meten, coördinatie van de data en de rol van handhaving in de tussenperiode. Gesteld werd dat de verschillende snelheden bij omgevingsdiensten, waterschappen, gemeenten en provincies, goede afspraken met de koepels én een goede communicatie vergden.

Enkele geïnterviewden vanuit de decentrale overheden gaven aan geen overzicht gehad te hebben wat in welk gremium werd besproken. De overlegstructuur was voor hen onduidelijk door het naast elkaar bestaan van NIBO-OS en het Ambtelijk overleg Handelingsperspectief grond en bagger met PFAS. Tegelijkertijd liep het POP-UP project dat ook over handelingskaders ging en waarin ook over PFAS werd gesproken.

Ook de rol van de Ambtelijke stuurgroep Ondergrond Bodem en Grondwater was onderwerp van gesprek. In de Ambtelijke stuurgroep Ondergrond Bodem en Grondwater op 14 februari 2019 is gesproken over 'waar de stuurgroep van is'. Het eerder geagendeerde onderwerp PFAS is niet besproken.

Het proces heeft volgens betrokkenen vanuit de decentrale overheden tot april/mei 2019 gevoeld als een redelijk en gezamenlijk proces. Dit eindigde in juni van hetzelfde jaar toen eenzijdig door IenW aanpassingen werden doorgevoerd. Deze aanpassingen waren niet besproken met het Ambtelijk overleg Handelingsperspectief grond en bagger met PFAS. De laatste conceptversie is wel besproken in de Ambtelijke stuurgroep Ondergrond Bodem en Grondwater (zie onder). De finale versie van het tijdelijk handelingskader is niet aan de orde geweest in een bestuurlijk overleg.

Bij de bestuurlijke overleggen over PFAS in deze fase (voorjaar 2019) werd IenW ambtelijk vertegenwoordigd. De staatssecretaris van IenW is in deze periode niet aanwezig geweest bij deze overleggen.

In de overlegstructuren over water, bijvoorbeeld de stuurgroep Water onder voorzitterschap van de minister van IenW, stond het tijdelijk handelingskader PFAS niet op de agenda. Tijdens de stuurgroep Water op 3 april 2019 vroeg de UvW bij de rondvraag aandacht voor de beperkingen bij het afzetten van baggerspecie en benadrukte de UvW het belang van een lijn met betrekking tot nieuwe opkomende zorgwekkende stoffen.

De minister gaf aan dat zij de zorgen van de UvW deelde, dat RWS hier ook mee kampte en dat IenW in overleg met decentrale overheden eraan werkte

om op verantwoorde wijze onnodige stagnatie in grondverzet en baggeren op te lossen via een tijdelijk handelingsperspectief.

Laatste week voor publicatie

Op 3 juli 2019 werd in de Ambtelijke stuurgroep Ondergrond Bodem en Grondwater gesproken over het tijdelijk handelingskader. VNG, IPO en UVW gaven aan onaangenaam verrast te zijn door de aangebrachte wijzigingen in de laatste versie, vooral in de toepassingsnorm voor *landbouw/natuur*.⁶¹

De UvW gaf aan dat uitstel tot na de zomer desondanks geen optie was. De waterschappen wilden baggerwerkzaamheden waarvoor het tijdelijk handelingskader een perspectief zou bieden, gaan programmeren. De VNG gaf er de voorkeur aan eerst de ondersteunende maatregelen, communicatie en financiën uit te werken en dan pas het handelingskader vast te stellen. Het IPO onderschreef de behoefte aan meer inzicht in de mogelijke financiële gevolgen van het tijdelijk handelingskader, een gezamenlijke communicatie en ondersteuning bij de uitvoering (o.a. handhaving vs. capaciteitsgebrek laboratoria). VNO-NCW gaf aan dat ook bij het bedrijfsleven er veel onzekerheid was ontstaan.

Besloten werd dat IenW en de koepels op zeer korte termijn zouden overleggen (in een zogenaamde kerngroep) over de impact van de gewijzigde norm en om een gezamenlijke communicatiestrategie af te spreken. Daartoe was al eerder opgeroepen door de koepels.

Op 5 juli 2019 drongen VNG en IPO per mail bij de directeur-generaal Water en Bodem aan op uitstel van publicatie van het tijdelijk handelingskader. Zij gaven aan dat, hoewel de kerngroep vorderingen maakte, men nog niet ver genoeg was om te zorgen voor een succesvolle implementatie van het tijdelijk handelingskader. Het belang van een zorgvuldig proces werd in de mail benadrukt.

Op 7 juli 2019 reageerde de directeur-generaal Water en Bodem aan IPO en VNG per mail dat hij niet in kon gaan op hun verzoeken tot uitstel van publicatie van het tijdelijk handelingskader. In de mail werd alleen ingegaan op de capaciteit van de laboratoria. Aangegeven werd dat de inschatting werd gedeeld dat de laboratoria in eerste instantie onvoldoende capaciteit zouden hebben om alle aanvragen voor metingen tijdig te kunnen afhandelen, maar het niet op de korte termijn op te lossen was door de meetverplichting uit te stellen.

⁶¹ Verslag Bijeenkomst Stuurgroep OB&G d.d. 3 juli 2019

De bezwaren van de koepels hebben de staatssecretaris niet bereikt.

Overleg met andere departementen

Er is over het tijdelijk handelingskader geen afstemming met andere departementen geweest. Wel zijn medewerkers van andere departementen aanwezig geweest bij bijeenkomsten waarin het handelingskader werd toegelicht. Zo waren medewerkers van LNV aanwezig bij een presentatie van IenW/DGWB over het handelingskader op 5 juni 2019 tijdens een 'bodemcomité' over duurzaam beheer van landbouwbodems.

4.5 Afstemming met bedrijfsleven en laboratoria

Het bedrijfsleven zat niet aan tafel bij de voorbereiding van het tijdelijk handelingskader.

Hieronder worden de contactmomenten met het bedrijfsleven weergegeven.

Op 16 januari 2019 stuurde het 'Groot Saneerders Netwerk' (GSN) een brief aan de directeur-generaal Water en Bodem met het verzoek betrokken te worden bij het oplossen van de problematiek inzake PFAS en om landelijke normen voor PFAS te formuleren zodat met PFAS verontreinigde grond zou kunnen worden hergebruikt of gereinigd. Als in het netwerk deelnemende bedrijven worden genoemd: AkzoNobel, BP, Dow, Gasunie, Havenbedrijf Rotterdam, NAM, Philips, ProRail, Rijksvastgoedbedrijf, Schiphol, Shell, Signify, Stichting Bodembeheer Nederland, Tata Steel, VOPAK. Deze bedrijven hebben regelmatig te maken met grondverzet. IenW stuurde geen schriftelijke reactie.

Met Schiphol vond overleg plaats op 18 februari 2019 en 5 juni 2019.

Tijdens het bodemoverleg van VNO-NCW op 20 maart 2019 heeft IenW/DGWB een toelichting gegeven op het tijdelijk handelingsperspectief/-kader.

Op 5 juni 2019 vond een 'spoedoverleg' plaats over PFAS tussen IenW/DGWB, RWS en drie laboratoria. Afgesproken werd dat de lijst met componenten zou worden verspreid onder laboratoria. Doel hiervan was o.a. om inzicht te krijgen in analysemethodes, componenten die worden aangeboden en (geschatte) rapportagegrenzen.

Op 19 juni 2019 was een vervolgoverleg tussen RWS en laboratoria over de rapportagegrens en het stoffenpakket. Zie verder paragraaf 4.2.

Op 19 juni 2019 vond een bodemoverleg met VNO-NCW plaats. IenW/DGWB gaf een presentatie over het tijdelijk handelingskader.

VNO-NCW was op 4 juli aanwezig bij de Ambtelijke stuurgroep Ondergrond Bodem en Grondwater.

Het bedrijfsleven heeft na de presentatie van 19 juni 2019 bij VNO-NCW noch na de Ambtelijke stuurgroep Ondergrond Bodem en Grondwater op 4 juli 2019 bestuurlijk geëscaleerd. Binnen het VNO-NCW waren directie en bestuur niet betrokken bij het dossier.

Op 10 juli 2019 stuurde Schiphol een brief aan de directeur-generaal Water en Bodem met de commentaarpunten op een aan Schiphol voorgelegd concept-handelingsperspectief en mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen. Het tijdelijk handelingskader was op dat moment echter al verstuurd aan de Tweede Kamer.

4.6 Overleg met de Tweede Kamer

Op 7 maart 2019 werd tijdens het AO Leefomgeving gesproken over o.a. PFAS. De Staatssecretaris van IenW gaf aan dat zij op basis van de RIVM-uitkomsten met decentrale overheden en uitvoerders in gesprek zou gaan om een tijdelijke oplossing te bieden voor de knelpunten rondom grond en baggerspecie. De staatssecretaris zegde toe dat zij de Kamer in april per brief zou informeren over de uitkomsten van het RIVM-rapport over PFAS en dat zij in deze brief zou ingaan op de uitkomsten van een landelijke uitvraag aan lokale overheden met betrekking tot de aanwezigheid van PFAS in hun gebied.

Op 9 april 2019 stuurde de staatssecretaris het RIVM-advies d.d. 4 maart 2019 naar de Tweede Kamer. Zij gaf aan dat een handelingsperspectief zou worden opgesteld voor de toepassing van grond, en naar verwachting ook voor baggerspecie, op of in de landbodem. Uitgangspunt bij het opstellen van het handelingsperspectief was dat het verspreiden van grond en baggerspecie met PFAS naar niet of minder belaste gebieden werd tegengegaan en dat onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van de mens en van het ecosysteem moesten worden voorkomen. De staatssecretaris gaf aan de Tweede Kamer hierover te informeren, naar verwachting in mei 2019.

Tijdens het overleg in de Tweede Kamer op 16 mei 2019 over Chemours gaf de staatssecretaris aan dat zij de Kamer uiterlijk begin juni zou informeren over het tijdelijk handelingsperspectief.

In het AO Water op 20 juni 2019 gaf de Minister van IenW aan dat de staatssecretaris het tijdelijk handelingskader voor het zomerreces naar de Kamer zou sturen.

Op 8 juli bood de staatssecretaris het tijdelijk handelingskader aan de Tweede Kamer aan.

4.7 Communicatie na publicatie van het tijdelijk handelingskader

Op 23 juli 2019 stuurde de directeur Waterkwaliteit, Ondergrond en Marien van DGWB het tijdelijk handelingskader per brief aan provincies (colleges van gedeputeerde staten), gemeenten (colleges van B&W) en waterschappen (Dagelijks Bestuur). Verder werden er in overleg met de koepels en het RIVM vragen en antwoorden op de website van Bodem+ en het RIVM gepubliceerd. IenW stemde deze communicatie af met de koepels en het RIVM, opdat door de verschillende overheden dezelfde interpretatie van het handelingskader zou worden gecommuniceerd. In de brief van 23 juli 2019 werd ingegaan op de laboratoriumcapaciteit. Geadviseerd werd om tijdig benodigde onderzoeken in gang te zetten om te voorkomen dat projecten vertraging zouden oplopen.

Ook werd aan de decentrale overheden gevraagd om, indien zij in hun beheersgebied metingen zouden doen, dit te (laten) doen volgens een nog te ontwikkelen meetstrategie en de data aan te leveren aan het RIVM. Met deze data zou een steeds beter landsdekkend beeld van de aanwezigheid van PFAS in bodem en sediment kunnen worden gevormd op basis waarvan vervolgstappen richting een definitief kader zouden worden gezet. De meetresultaten zouden ook als grondslag bij het opstellen van een bodemkwaliteitskaart voor PFAS kunnen worden gebruikt, waardoor de noodzaak van partijonderzoek kon worden beperkt en capaciteitsproblemen in het onderzoeksaanbod konden worden voorkomen.

Ondanks oproepen vanuit het Ambtelijk overleg Handelingsperspectief grond en bagger met PFAS, is er geen afgestemd communicatieplan opgesteld richting bedrijfsleven en decentrale overheden rond het uitbrengen van het tijdelijk handelingskader. Ook zijn er ondanks oproepen daartoe geen informatiebijeenkomsten georganiseerd.

Volgens een geïnterviewde vanuit de decentrale overheden is het doel, nl. *veilig kunnen blijven werken*, onvoldoende voor ogen gehouden en uitgedragen, en is door gebrek aan communicatie geen draagvlak

georganiseerd. Volgens IenW/DGWB was een brede ophoop met het bedrijfsleven voorzien, maar is het daarvan niet gekomen door de tijdsdruk. De bijeenkomsten met grondverzetters en baggeraars die IenW/DGWB had aangekondigd in de nota's aan de bewindspersonen over de aanpak⁶², hebben niet plaatsgevonden.

Er is volgens geïnterviewden vanuit de decentrale overheden weinig geleerd van de ervaringen in de provincie Noord-Holland en van de Drechtsteden als het gaat over hoeveel tijd het kost om een proces goed in te richten en hoeveel tijd een degelijke afstemming en communicatie met stakeholders vergt.

De timing van uitbrengen van het tijdelijk handelingskader was voor velen ongelukkig. Van de drie maanden overgangperiode was het grootste deel zomerreces. Hierdoor kon IenW niet reageren op de eerste reacties van de markt op het tijdelijk handelingskader. IenW dacht dat met het tijdelijk handelingskader ruimte was geboden en het grondverzet weer door kon gaan. Volgens IenW/DGWB was een voordeel van de publicatie van het tijdelijk handelingskader voor het zomerreces dat de laboratoria daardoor tijd hadden om hun capaciteit te vergroten.

⁶² Nota van IenW/DGWB aan minister van IenW, Tijdschema handelingskader PFAS in de bodem, 26 februari 2019, IENW/BSK-2019/40409 en Nota van IenW/DGWB aan staatssecretaris IenW, *Aanbiedingsbrief rapport RIVM risicogrenzen PFOA, PFOS en Genx in (water)bodem*, 27 maart 2019, IENW/BSK-2019/54397

5 Totstandkoming tijdelijk handelingskader d.d. 1 december 2019

In paragraaf 5.1 worden de effecten van het tijdelijk handelingskader beschreven en in paragraaf 5.2 de berichten van bedrijfsleven en decentrale overheden aan het ministerie over de ervaren problemen. Paragraaf 5.3 gaat in op de actualisatie van het tijdelijk handelingskader. Het overleg met de Tweede Kamer komt in paragraaf 5.4 aan de orde en in paragraaf 5.5 wordt ingegaan op de sturing van het ministerie in deze fase, het overleg van IenW met decentrale overheden en met het bedrijfsleven en de communicatie.

5.1 Effecten van het tijdelijk handelingskader d.d. 8 juli 2019

Volgens geïnterviewden vanuit het bedrijfsleven ontstond er al snel na het verschijnen van het tijdelijk handelingskader op 8 juli 2019 onrust in de markt. De eerste partijen die reageerden, waren grondbanken en grondreinigers. Zo was er al op 10 juli een bericht van een grondbank die geen grond meer innam. De achtergrond hiervan was dat men vreesde dat ingenomen grond niet zou kunnen worden afgezet vanwege de aanwezigheid van PFAS. Ook werd het ontbreken van lozingsnormen op oppervlaktewateren, in de bodem en op de riolering, genoemd als reden om geen partijen PFAS-houdende grond te accepteren voor opslag en reiniging. Sommige grondbanken, verwerkers en stortplaatsen accepteerden nog wel grond maar rekenden een hoge risicotoeslag.

Diepe plassen werden afgesloten voor de toepassing van PFAS-houdende grond en baggerspecie. Dit ging volgens geïnterviewden uit het bedrijfsleven om grote stromen waar geen alternatief voor werd geboden (bv. civieltechnisch moeilijk toepasbare grond). Het niet kunnen verondiepen van diepe plassen had volgens hen gevolgen voor de zand- en grindwinning. Dit resulteerde in een afnemende aanvoer van materiaal voor de betonproductie en de weg- en waterbouw.⁶³ Waterschappen stelden baggerwerk uit vanwege onduidelijkheid over de werkingssfeer van het tijdelijk handelingskader en over de mogelijkheden om de bagger kwijt te raken.

⁶³ Brief van Vereniging van Waterbouwers, Cumela, Cascade en Bouwend Nederland aan de staatssecretaris van IenW, *Handelingsperspectief voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie*, 27 augustus 2019

Ook werden projecten met droog grondverzet in het buitengebied, zoals de aanleg van waterberging, natuurvriendelijke oevers en kunstwerken uitgesteld. Waterschappen konden wel doorgaan met baggerwerkzaamheden daar waar zij de bagger kwijt konden op de kant.

Verder bleken er onduidelijkheden voor de uitvoerende partijen en bij de diverse bevoegde gezagen over hoe het tijdelijk handelingskader moet worden toegepast, hetgeen leidde tot interpretatieverschillen.⁶⁴ Bevoegde gezagen vroegen om metingen. Dit leidde tot knelpunten bij veldwerk en laboratoria. Werken kwamen stil te liggen in afwachting van bemonstering en analyse. Andere bevoegde gezagen gingen handhaven op basis van het tijdelijk handelingskader.

Zolang de overgangsperiode van het tijdelijk handelingskader liep (tot 1 oktober 2019) kon het rechtstreekse grondverzet van bronlocatie naar toepassingslocatie nog doorgang vinden. Na 1 oktober 2019 verergerden de problemen volgens geïnterviewden vanuit het bedrijfsleven.

Vooraf in de gebieden waar PFAS nieuwe materie waren, ontstonden problemen door het tijdelijk handelingskader. In de gebieden waar decentrale overheden zelf beleidsregels hadden (die gewoon bleven gelden), vormde het tijdelijk handelingskader volgens geïnterviewden vanuit de decentrale overheden geen probleem.

Als oorzaak van de problemen werd veelal 'de 0,1' genoemd, zowel voor toepassingen op landbodem als in oppervlaktewater.

T.a.v. de landbodem bood het tijdelijk handelingskader wel mogelijkheden voor het grondverzet, maar die werden volgens geïnterviewden vanuit de decentrale overheden vaak niet begrepen, ook omdat die niet voldoende waren uitgelegd. Dit leidde tot risicomijdend gedrag van bevoegde gezagen en het bedrijfsleven. Volgens een geïnterviewde vanuit de decentrale overheden leidde dit tot een eigen uitleg van het tijdelijk handelingskader door het bedrijfsleven. Zij concludeerden dat het tijdelijk handelingskader geen enkele ruimte bood. Er is ook gesuggereerd dat er gemeenten waren die het tijdelijk handelingskader aangrepen om vervuilde grond buiten hun grenzen te houden.

De 'ophef' over de 0,1 µg/kg d.s. werd door IenW/DGWB geweten aan onterechte negatieve framing omdat het meeste grondverzet zou

⁶⁴ Brief van Brancheorganisatie Grondbanken aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, *Knelpunten t.a.v. het tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie*, 19 augustus 2019

plaatsvinden in de klassen *wonen* en *industrie* en niet in *landbouw/natuur*. Vanuit het bedrijfsleven werd hier tegen in gebracht dat er een netto grondstroom is van *industrie* en *wonen* naar *landbouw/natuur*. IenW/DGWB erkent dat de reactie van groundbanken op het tijdelijk handelingskader niet was voorzien.

Voor de toepassing van baggerspecie en grond in oppervlaktewater boden de normen in het tijdelijk handelingskader volgens geïnterviewden vanuit RWS en decentrale overheden weinig ruimte. Volgens een waterbeheerder was het niet mogelijk om via regionaal beleid ruimte te bieden zolang het onderzoek van het RIVM naar de risico's voor grond- en oppervlaktewater nog liep.

Overall effecten van het tijdelijk handelingskader

Uit de interviews komt naar voren dat er uiteenlopende beelden bestaan over de overall effecten op het grondverzet van het tijdelijk handelingskader. Het in kaart brengen van deze effecten vormde geen onderdeel van onze opdracht en zou afzonderlijk onderzoek vergen.

Uit enquêtes van verschillende partijen komen gegevens over uitstel en vertraging van projecten, verhoogde complexiteit en kostenstijgingen. Over wat onder de streep de effecten zijn geweest, zijn geen getallen beschikbaar. Dat er een totale stilstand ontstond was volgens IenW een beeld dat door het bedrijfsleven werd neergezet, maar niet hard gemaakt kon worden. RWS Bodem+ analyseerde in februari 2020 dat de beeldvorming over stagnatie van het toepassen van grond niet werd ondersteund door meldgegevens die inzicht bieden in de verplaatsingen; wel werden gevolgen gezien bij de toepassing van baggerspecie in diepe plassen. In haar brief van 15 april 2020 schrijft de staatssecretaris dat uit cijfers van UWV geen forse toename van werklozen blijkt. Het gebruik van de Borgstellingsregeling MKB uit hoofde van problemen met PFAS en Stikstof is minimaal. Volgens de bedrijven heeft vooral het uitstel van projecten grote schade opgeleverd en zijn omzetverliezen geleden. Vooral zzp-ers zouden de gevolgen hebben ondervonden doordat bedrijven bij problemen eerst de flexibele schil eruit snijden.

De samenloop met het stikstof dossier zou volgens een geïnterviewde vanuit het bedrijfsleven een sfeer van algehele negativiteit jegens de overheid hebben opgeroepen. Daarbij zou PFAS ervoor hebben gezorgd dat de orderportefeuille op korte termijn leegliep (omdat er geen grond kon worden verzet) terwijl stikstof de orderportefeuille op langere termijn deed leeglopen (niet meer aanbesteden van werken op termijn).

Zuur voor de getroffen bedrijven is dat zij de gevolgen ondervonden van problemen waarvan zij niet de veroorzakers waren.

5.2 Bedrijfsleven en decentrale overheden richtten zich tot het ministerie

Vanaf augustus 2019 richtten partijen zich via brieven tot de staatssecretaris. Zo stuurde ProRail op 8 augustus 2019 een brief aan de staatssecretaris over knelpunten in de grondverwerking bij projecten door het tijdelijk handelingskader. ProRail constateerde dat de inhoud en het moment van publicatie van het tijdelijk handelingskader hadden geleid tot grote onrust en onduidelijkheid in de Grond-, Weg- en Waterbouwmarkt.

Op 19 augustus 2019 volgde een brief van de Brancheorganisatie Grondbanken, mede namens de Nederlandse Vereniging van Procesmatige Grondbewerkingsbedrijven, de Vereniging Afvalbedrijven, de Vereniging van Milieu Adviesbureaus, de branchevereniging voor zand- en grindproducenten Cascade, Bouwend Nederland en de Vereniging van Waterbouwers. Zij constateerden dat het tijdelijk handelingskader leidde tot extra stagnaties, die veelal berustte op onduidelijkheden voor de uitvoerende partijen en bij diverse bevoegde gezagen over hoe het tijdelijk handelingskader moest worden toegepast.

Op 27 augustus 2019 stuurden de Vereniging van Waterbouwers, Cumela, Cascade en Bouwend Nederland een gezamenlijke brief waarin werd gesteld dat al het baggerwerk, waarbij er in afzetlocaties grond en bagger moet worden opgeslagen, stil lag en dat nergens in Nederland nog grond werd opgenomen in diepe plassen. Als oorzaak hiervan werd de (zeer lage) bepalingsgrens van 0,1 µg/kg d.s. aangewezen.

Op 3 september 2019 stuurden 18 Limburgse grondbanken een brief aan de staatssecretaris. De risico's in geld en tijd die de grondbanken zouden lopen, waren volgens hen disproportioneel waardoor zij geen grond meer accepteerden. En op 10 september 2019 richtten TLN en Cumela zich met een brief tot de staatssecretaris waarin zij constateerden dat een aantal elementen uit het tijdelijk handelingskader in de praktijk een algehele stagnatie van bouw- en gww-projecten in heel Nederland tot gevolg had.

Op 24 september stuurde Grondbalans, een handelsbedrijf in grond, baggerspecie en minerale bouwstoffen, een brief aan de staatssecretaris naar aanleiding van het debat op 12 september. Daarin werd uitgelegd dat

de 0,1 µg/kg d.s. norm voor grondwater en in oppervlaktewater het grootste probleem was.

Met het aflopen op 1 oktober 2019 van de overgangperiode die het tijdelijk handelingskader kende, leken de problemen te verergeren. In oktober volgden gesprekken met het bedrijfsleven. Op 11 oktober sprak de staatssecretaris met Bouwend Nederland, de Vereniging van Waterbouwers, Cumela en TLN. Die gesprekken leverden volgens het bedrijfsleven weinig op.

Op 11 oktober 2019 schreef de VNG aan de staatssecretaris dat in haar optiek de negatieve effecten van het tijdelijk handelingskader groter waren dan de positieve effecten. Ook vroeg de VNG aandacht voor de huidige decentralisatie van de bodemwetgeving in relatie tot de nieuwe spoedlocaties/-gebieden.

Op 15 oktober 2019 volgde een brief van de VHG, de branchevereniging voor ondernemers in het groen, waarin werd aangegeven dat hun leden, actief in de aanleg en het onderhoud van tuinen, openbaar groen en gebouwgebonden groen, ernstige vertraging en hogere kosten ondervonden bij de uitvoering van projecten door het tijdelijk handelingskader.

Op 22 oktober 2019 stuurden Cumela, Bouwend Nederland, Cascade, TLN en Vereniging van Waterbouwers een brief aan IPO, VNG en UvW, waarin zij deze opriepen om bij hun leden de snelle actualisatie van de bodemkwaliteitskaarten rondom PFAS en eenduidige regelgeving te bevorderen.

Op 28 oktober stuurde VNO-NCW een brief aan de staatssecretaris van IenW. VNO-NCW benoemde de grote zorgen van bedrijven over de onverwachte effecten van het tijdelijk handelingskader en riep op de norm voor grondverzet en water in het tijdelijk handelingskader op een 'behoedzaam niveau' van 1,0 µg/kg d.s. te stellen. Op 31 oktober overlegden VNO-NCW, IenW/DGWB en het ministerie van AZ over de PFAS-problematiek.

Op 5 november 2019 vond een overleg plaats met de minister-president, de minister van IenW, de minister voor MenW en Bouwend Nederland.

Op 7 november 2019 stuurde de Vereniging van Waterbouwers een brief aan de Minister voor Milieu en Wonen (MenW)⁶⁵ waarin wordt aangegeven dat de zorgen van de vereniging blijven en dat de inspanningen van IenW onvoldoende zijn.

Op 12 november 2019 werd in het Catshuis overlegd met de bouwsector over Stikstof en PFAS.

Op de brieven is door het ministerie niet schriftelijk gereageerd. Volgens IenW is er wel in overleggen op de brieven gereageerd.

5.3 Actualisatie tijdelijk handelingskader en andere maatregelen

Aanvankelijk overheerste bij velen binnen IenW verbazing over de reacties van decentrale overheden en het bedrijfsleven. Zo gaf een geïnterviewde van de juridische directie van IenW aan dat waar IenW had gepoogd om op een verantwoorde manier meer ruimte te bieden binnen de regels, veel decentrale overheden en marktpartijen er kennelijk van schrokken dat er überhaupt reeds geldende regels waren.

Oplossing voor begrip oppervlaktewaterlichaam

Vanaf eind september 2019 kwam zicht op een oplossing voor het probleem met betrekking tot het begrip 'oppervlaktewaterlichaam'. Zoals eerder aangegeven leidde dit begrip in het tijdelijk handelingskader tot beperkte ruimte voor toepassing van baggerspecie. Het idee ontstond om de zinsnede 'in hetzelfde oppervlaktewaterlichaam' te vervangen door 'benedenstrooms gelegen oppervlaktewaterlichamen'. Deltares verstreekte hierover op 4 oktober 2019 een spoedadvies aan het ministerie. Deltares vond het idee verdedigbaar als het ging om een vrije uitstroom van sediment, maar vond dat niet bij sluizen en stuwen die normaal gesloten zijn en dus een harde afscheiding vormden. De redenering was dat dan geen sprake is van vrije uitstroom omdat het sedimenttransport daar erg laag is.

Deze oplossing werd opgenomen in de Kamerbrief van 9 oktober 2019⁶⁶. Daarin werd verduidelijkt dat baggerspecie met PFAS ook verspreid kon worden in stroomafwaarts gelegen oppervlakte-waterlichamen, mits het sediment van nature binnen deze oppervlaktewaterlichamen verspreid zou worden. Daardoor kon RWS bijvoorbeeld weer bagger uit de Nieuwe-

⁶⁵ Door een tijdelijke herverdeling van taken binnen het kabinet werd de staatssecretaris van IenW op 1 november 2019 benoemd tot minister van Milieu en Wonen (MenW). Dit duurde tot 14 april 2020.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2019-2020, 28 089, nr. 149

Waterweg naar de Noordzee brengen, hetgeen eerder volgens het tijdelijk handelingskader niet was toegestaan. Voor de sluisprojecten Terneuzen en IJmuiden werd nagedacht over maatwerk.

Onderbouwing aangepaste normen

Landbodem

Op 23 juli 2019 had IenW/DGWB een offerte aan het RIVM gevraagd voor de onderbouwing van een definitief kader voor hergebruik en toetsing van PFAS en een landsdekkende bemonstering en analyse van PFAS concentraties in de bodem op 100 onbelaste locaties en 100 locaties in door de mens beïnvloede gebieden. Tot in oktober 2019 was het idee dat het RIVM daarmee in 2020 een landelijk beeld zou opstellen van de verspreiding van PFAS.

In de loop van oktober werd echter, door de nieuwe ontwikkelingen, afgesproken dat het RIVM al op 1 december 2019, op basis van de dan beschikbare data, een advies zou geven over de hoogte van een tijdelijke landelijke achtergrondwaarde voor de landbodem.

Technisch-inhoudelijke vragen met betrekking tot het handelingskader werden besproken in een technische werkgroep met specialisten van omgevingsdiensten, een waterschap en een gemeente.

Op 28 november 2019 leverde het RIVM het gevraagde advies aan IenW met daarin tijdelijke landelijke achtergrondwaarden voor PFOS en PFOA in de Nederlandse bodems.⁶⁷ Het RIVM adviseerde tijdelijke achtergrondwaarden voor PFOS (0,9 µg/kg d.s.) en voor PFOA (0,8 µg/kg d.s.). Deze waren gebaseerd op meetdata die door decentrale overheden en het bedrijfsleven beschikbaar waren gesteld.

Oppervlaktewater

De voorbereidingen voor de aanpassingen van de herverontreinigingsniveaus PFAS voor waterbodems uit het tijdelijk handelingskader waren al in het voorjaar van 2019 gestart. RWS was vanaf dat moment bezig met de voor de berekening benodigde metingen. Deltares vertaalde de meetgegevens in herverontreinigingsniveaus. Dit werd in oktober 2019 in gang gezet. Deltares en RWS leverden op 28 november 2019 het Advies voorlopig herverontreinigingsniveau PFAS voor waterbodems op⁶⁸. Met het herverontreinigingsniveau kon voor toepassing van bagger in niet-vrijliggende diepe plassen worden aangetoond dat de

⁶⁷ RIVM, *Tijdelijke landelijke achtergrondwaarden bodem voor PFOS en PFOA*, 28 november 2019

⁶⁸ Deltares, *Advies voorlopig herverontreinigingsniveau (HVN) PFAS voor waterbodems*, 28 november 2019, 11203697-018-BGS-0001

toepassing van baggerspecie in beginsel in overeenstemming was met het standstill-beginsel. Deltares gaf als waarden 3,7 µg/kg d.s. voor PFOS en 0,8 µg/kg d.s. voor overige PFAS.

Dit bood in het geactualiseerde tijdelijk handelingskader een verruiming van de normen voor toepassing van bagger in niet-vrijliggende diepe plassen langs de rijkswateren. Over de herverontreinigingsniveaus is overlegd tussen IenW/DGWB, RWS, een waterschap, het RIVM en Deltares. Een aantal toepassingsnormen veranderde niet en bleef 0,1 µg/kg d.s. Dit bleef ook de norm voor vrijliggende diepe plassen. Volgens Deltares was de belangrijkste reden dat het herverontreinigingsniveau duidelijk boven de kwaliteit van regionale baggerspecie lag en dat toepassen van het herverontreinigingsniveau in vrijliggende zandwinplassen niet aan het standstill-principe zou voldoen.

De opstelling van het geactualiseerde handelingskader vond in korte tijd plaats. Net als bij het handelingskader van 8 juli 2019 zijn er geen uitvoeringstoetsen, handhaafbaarheidstoetsen of effectenanalyses gedaan en heeft er geen inspraakronde plaatsgevonden. Wel is het geactualiseerde handelingskader voorafgaand aan publicatie besproken met de koepels van decentrale overheden en het bedrijfsleven; zie paragraaf 5.5. Geïnterviewden vanuit bedrijfsleven en decentrale overheden hebben weinig commentaar op de gang van zaken geuit.

Andere maatregelen

Naast de aanpassing van het tijdelijk handelingskader werden er verschillende andere maatregelen genomen om de problemen rond het tijdelijk handelingskader aan te pakken.

Gemeenten gingen bodemkwaliteitskaarten opstellen. Hiermee werd het knelpunt met betrekking tot de landbodem aangepakt.

Daarnaast werd veel energie gestoken in het bereiken van decentrale overheden en het bedrijfsleven, vooral om hen te informeren over de ruimte die het tijdelijk handelingskader bood. Vanaf 31 oktober 2019 vonden op verschillende locaties in het land informatiemarkten plaats. Ook werden vanaf 4 november 2019 bestuurlijke werkconferenties gehouden om op regionaal niveau knelpunten te identificeren en projecten vlot te trekken. Na het uitbrengen van het geactualiseerde tijdelijk handelingskader gingen de regionale werkconferenties door. Op 11 november 2019 werd het 'Expertteam PFAS' actief: experts van verschillende adviesbureaus gingen lokale overheden helpen bij het maximaal benutten van de ruimte die het bestaande kader bood.

Op 13 november 2019 vond de eerste bijeenkomst plaats van de Taskforce PFAS waartoe per motie was opgeroepen door de Tweede Kamer. Deelnemers van de Taskforce kwamen uit de decentrale overheden (IPO, VNG en UvW) het bedrijfsleven en het Rijk. De voorzitter van de Taskforce schoof aan bij de bestuurlijke overleggen van de minister voor MenW. Via de Taskforce PFAS was het bedrijfsleven beter aangehaakt op de processen. De Taskforce PFAS speelde evenwel geen rol bij de totstandkoming van het geactualiseerde tijdelijk handelingskader.

RWS stelde rijksbaggerdepots open voor baggerspecie die dusdanig vervuild was met zowel PFAS als andere verontreinigingen dat die nergens kon worden toegepast. Bij IenW/DGWB werd het PFAS-team uitgebreid. Verder werd de overlegstructuur aangepast (zie volgende paragraaf).

Het Besluit bodemkwaliteit werd gewijzigd om de totstandkomingsprocedure voor het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid (bodemkwaliteitskaarten) voor PFAS te versnellen. Gemeenten werden hiermee in staat gesteld om de knelpunten bij het toepassen van PFAS-houdende grond en baggerspecie sneller op te lossen. De wijziging werd op 17 december 2019 van kracht.

De Borgstellingsregeling MKB werd per 19 december 2019 opengesteld voor bedrijven die werden getroffen door de PFAS- en/of stikstof-problematiek.

5.4 Overleg met de Tweede Kamer

In de Kamerbrief van 5 september 2019⁶⁹ ging de staatssecretaris in op de problemen met de laboratoriumcapaciteit. De staatssecretaris gaf aan dat de knelpunten die men nu ervoer, van tijdelijke aard zouden zijn. Zij signaleerde dat één van de grote laboratoria aangegeven had, dat de doorlooptijd voor onderzoek inmiddels was teruggelopen naar 1 à 2 weken.

In de antwoorden van de staatssecretaris op vragen van de Kamerleden Von Martels, Ziengs, Weverling en Dijkstra naar aanleiding van nieuwsberichten over de gevolgen van PFAS voor de bouwwereld⁷⁰ schrijft de staatssecretaris op 10 september 2019: *'Het tijdelijke handelingskader is in overleg met decentrale overheden tot stand gebracht en biedt het beleidskader waarmee een algehele stagnatie in Nederland wordt voorkomen. Het zorgt er tegelijkertijd voor dat er, zonder onaanvaardbare risico's voor mens en milieu, verzet van grond en baggerspecie met een zeer geringe hoeveelheid PFAS mogelijk is in Nederland'*.

⁶⁹ Kamerstukken II, 2019-2020, 30 015, Nr. 60

⁷⁰ Kamerstukken II, 2018-2019, 3934 (2019D35001) en Kamerstukken II, 2019-2020, 576 (2019D35004)

In het AO Leefomgeving op 12 september 2019 werd uitgebreid gesproken over PFAS. De staatssecretaris gaf aan bereid te zijn om met de branches te spreken met als doel misverstanden te inventariseren en te bespreken hoe deze weg te nemen.

In haar brief aan de Tweede Kamer van 25 september 2019⁷¹ gaf de staatssecretaris aan dat zij het RIVM inmiddels opdracht had gegeven om enerzijds achtergrondwaarden van de meest voorkomende PFAS in Nederland te bepalen teneinde een landsdekkend beeld op te stellen en anderzijds de PFAS-data centraal te verzamelen en te analyseren. Decentrale overheden riep zij op om in hun beheersgebied metingen te doen en die aan te leveren bij het RIVM.

Op 3 oktober gaven IenW/DGWB, IenW/DGMI, RWS en het RIVM een technische briefing over PFAS in de Tweede Kamer.

Op 9 oktober stuurde de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer waarin zij de stand van zaken schetste ten aanzien van het tijdelijk handelingskader en met een verduidelijking over de werking van het handelingskader, met name een duiding van het begrip oppervlaktewaterlichaam.

Tijdens de behandeling van de begrotingen van IenW op 16 en 17 oktober 2019 kwam PFAS wederom aan bod. Kamerlid Ziengs diende een motie in die oproept tot het inrichten van een Taskforce PFAS.

Op 29 oktober 2019⁷² schreef de staatssecretaris aan de Tweede Kamer dat het RIVM, op basis van de beschikbare data, uiterlijk per 1 december een advies zou afgeven over de hoogte van de tijdelijke landelijke achtergrondwaarde voor (land)bodem en dat zij deze dan zo snel mogelijk zou vaststellen.

Eveneens op 29 oktober nam de Tweede Kamer de (gewijzigde) motie van het lid Ziengs aan waarin de regering werd verzocht een Taskforce in te richten met als taken het in kaart brengen van de projecten die stil zijn komen te liggen als gevolg van de PFAS-problematiek inclusief de redenen daarvan, en het structureel met elkaar oplossingen te bespreken voor knelpunten als grondbanken, bodemkwaliteitskaarten of onduidelijkheden in het tijdelijk handelingskader.

⁷¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 28 089, Nr. 148

⁷² Kamerstukken II, 2019-2020, 35 300 XII, Nr. 57

Op 13 november 2019 stuurden de ministers van LNV, van IenW en voor MenW een brief aan de Tweede Kamer over PAS en PFAS⁷³. De brief bevatte op het gebied van PFAS een opsomming van hetgeen er op dat moment in verschillende gemeenten en provincies gebeurde en benadrukte dat beschikbare ruimte voor toepassing van grond en bagger op de landbodem niet werd bepaald door de bepalingsgrens van 0,1 µg/kg d.s., maar door de feitelijk gemeten achtergrondwaarde (met een maximum van 3 7 3). Ook bevatte de brief een overzicht van de maatregelen die het kabinet in gang had gezet.

Op 13 november 2019 ontvingen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bodemkwaliteit in verband met de versnelling van de totstandkomingsprocedure voor het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid voor PFAS.⁷⁴ Het ontwerpbesluit had tot doel gemeenten in staat te stellen om de knelpunten bij het toepassen van PFAS-houdende grond en baggerspecie tijdelijk sneller op te lossen. Met de aanpassing kon de procedure tot het vaststellen van bodemkwaliteitskaarten met tot 4 maanden worden teruggebracht. Het besluit werd in december 2019 van kracht.

Op 14 november 2019 vond een plenair Kamerdebat plaats over 'Snelle oplossing van de stikstof- en pfas-problematiek'. Daarin benadrukte de minister voor MenW dat de gemeenten en provincies haar hadden verzocht om met een handelingskader te komen. Als dat handelingskader zou worden geschraapt, dan zou men terugvallen op de wet die veel strenger is.

Op 20 november 2019 gaf de minister van IenW de Tweede Kamer een overzicht van de gevolgen van PFAS in de (water-)bodem voor de IenW-projecten die door RWS en ProRail werden uitgevoerd.⁷⁵ Hieruit bleek dat PFAS bij circa 10% van de IenW-projecten tot significante gevolgen leidde met een effect op planning en/of financiën.

Op 29 november 2019 informeerde de minister voor MenW de Tweede Kamer over de aanpassing van het tijdelijk handelingskader.⁷⁶ Zij kondigde aan dat het geactualiseerde tijdelijk handelingskader op 1 december 2019 zou worden gepubliceerd.

⁷³ Kamerstukken II, 2019-2020, 35 334, Nr. 1

⁷⁴ Kamerstukken II, 2019-2020, 35 334, Nr. 3

⁷⁵ Kamerstukken II, 2019-2020, 35 300 A, Nr. 58

⁷⁶ Kamerstukken II, 2019-2020, 35334, Nr. 19

Op 1 december 2019 bood de minister voor MenW het geactualiseerd tijdelijk handelingskader aan de Tweede Kamer aan⁷⁷. In het tijdelijk handelingskader werden verruimingen opgenomen op basis van de onderzoeken van het RIVM en Deltares d.d. 28 november 2019. Ook werden drie Rijksdepots opengesteld voor niet verspreidbare bagger.

5.5 Sturing, overleg en communicatie

Intern IenW

Op 27 augustus informeerde IenW/DGWB de bewindspersonen van IenW over berichten in de pers en signalen uit de uitvoeringspraktijk met betrekking tot het tijdelijk handelingskader.

'In Nederland werd tot de brief over het handelingskader veelal niet aan de zorgplicht voldaan, al was in de brief van december 2018 over duurzaam hergebruik van grond en april 2019 over het proces om te komen tot een handelingskader PFAS al wel aangegeven dat er een wijdverbreide verdenking op PFAS is in Nederland. Voor de grondverzetbranche blijkt niet de zorgplicht die al gold, maar de brief met het tijdelijke handelingsperspectief, het moment dat ze niet meer konden ontkomen aan het meten van PFAS en op basis daarvan actie te ondernemen.'

Op 19 september informeerden IenW/DGWB en IenW/DGMO de staatssecretaris over de brief van ProRail d.d. 8 augustus waarin uitvoeringsproblemen door het tijdelijk handelingskader PFAS worden gemeld en nader contact dat heeft plaatsgevonden met ProRail naar aanleiding van de brief.

Op 24 september legde IenW/DGWB de bewindspersonen een concept van de Kamerbrief voor over de stand van zaken van het tijdelijk handelingskader en de stappen naar het definitieve handelingskader. Daarnaast vroeg IenW/DGWB om instemming met een lijn om het knelpunt op te lossen ten aanzien van de verspreiding van baggerspecie in oppervlaktewater door de passages in het handelingskader waarin staat dat baggerspecie alleen benedenstrooms in hetzelfde oppervlaktewaterlichaam zonder toetsing aan de PFAS-norm mag worden toegepast.

Op 25 september adviseerde IenW/DGWB de staatssecretaris ten behoeve van haar overleg met o.a. Bouwend Nederland en adviseerde IenW/DGMI de staatssecretaris over de technische briefing PFAS aan de Tweede Kamer.

⁷⁷ Kamerstukken II, 2019-2020, 35334, Nr. 20

Op 30 september en op 9 oktober legde IenW/DGWB aan de staatssecretaris aangepaste versies van de Kamerbrief over de stand van zaken van het tijdelijk handelingskader voor.

Op 18 oktober stuurde IenW/DGWB de staatssecretaris een nota over de overlegstructuur/ governance PFAS. *'De discussie over bodemkwaliteit beperkte zich lang tot bodemsaneringen. De laatste tijd is met de aandacht voor diepe plassen, thermisch gereinigde grond en PFAS het toepassen van grond weer sterk in de (politieke) belangstelling komen te staan. Hiervoor is nog geen vaste overlegstructuur met de andere overheden. Gezien de noodzaak om snel met elkaar te kunnen acteren wordt de noodzaak hiervoor door alle partijen gevoeld. [...] Het idee is de werkconferenties te laten groeien naar een meer gestructureerd (bestuurlijk) overleg over bodemkwaliteit om zo de diverse onderwerpen die spelen bij bodem en ondergrond een duidelijke plek te kunnen geven (zie ook de permanente overlegstructuur voor water). Dit zou kunnen bestaan uit een jaarlijks bestuurlijk overleg van de staatssecretaris IenW met bestuurlijke vertegenwoordigers van VNG, IPO en UvW en regio-overleggen onder de regie van de regio in aanwezigheid van bedrijfsleven en ambtelijk IenW.'*

Vanaf oktober 2019 vond intern IenW meerdere keren per week overleg plaats, voorgezeten door de staatssecretaris. Advisering van de staatssecretaris over PFAS vond deels plaats met nota's en deels zonder nota's. Er werden actielijsten bijgehouden over de voortgang op de verschillende acties en maatregelen. De contacten tussen onder meer DGWB, RWS en ILT verliepen in deze fase naast op medewerkersniveau ook op managementniveau, onder andere via de tafel van de staatssecretaris.

De advisering in de periode half oktober tot eind november 2019 betrof antwoorden op specifieke vragen van de staatssecretaris, voorbereiding op overleggen, verschillende versies van Kamerbrieven en maatregelen zoals de wijziging van het Besluit bodemkwaliteit om versnelling mogelijk maken van lokale besluitvormingsprocedures.

Over de actualisatie van het tijdelijk handelingskader zijn geen nota's. Eind november 2019 lichtten de onderzoekers van RIVM en Deltares de resultaten van hun onderzoeken over de tijdelijke achtergrondwaarde en herverontreinigingsniveaus mondeling toe aan de minister van MenW.

Ministeriële Commissie Stikstof en PFAS

In de aanloop naar de grote demonstratie van de bouwsector op het Malieveld op 30 oktober 2019 werd PFAS een kabinetsonderwerp. Op 29

oktober vond de eerste Ministeriële Commissie Stikstof en PFAS (MCSP) plaats. Aanvankelijk was de vergaderfrequentie wekelijks. De MCSP is vooral gebruikt om de voortgang te delen, waarmee de politieke sturing werd versterkt. De MCSP heeft geen sturende inhoudelijke invloed gehad op het PFAS-dossier; de MCSP besprekingen hebben niet tot andere vragen dan wel keuzes geleid.

Overleg met decentrale overheden en bedrijfsleven

Via de contacten met decentrale overheden en het bedrijfsleven over de ruimte die het tijdelijk handelingskader bood, zoals de informatiemarkten en regionale werkconferenties (zie paragraaf 5.3) werd ook gecommuniceerd over de actualisatie van het tijdelijk handelingskader.

De staatssecretaris van IenW/minister voor MenW heeft in het najaar van 2019 drie bestuurlijke overleggen met VNG, UvW en IPO over PFAS. In het overleg op 28 november 2019 werd het geactualiseerde handelingskader besproken. Aansluitend vond overleg met het bedrijfsleven plaats.

In november werd er een directeurenoverleg Bodem ingesteld alsmede een managersoverleg Bodem met IenW, IPO, UvW en VNG.

Direct na het uitbrengen van de Kamerbrief over de aanpassing tijdelijk handelingskader PFAS⁷⁸ vond op 29 november 2019 een technische briefing plaats met afgevaardigden uit het bedrijfsleven en journalisten. Volgens geïnterviewden vanuit IenW heeft dat goed gewerkt om uitleg te geven en heeft dat gezorgd voor een goede berichtgeving.

Het bedrijfsleven was in deze fase nauw betrokken en alert. Het was vertegenwoordigd in de Taskforce PFAS (zie paragraaf 5.3) en via de Taskforce ook aangesloten op bestuurlijk overleg. VNO-NCW had een apart PFAS-overleg in het leven geroepen met de betrokken brancheorganisaties. Dit overleg kwam frequent bijeen en gaf voeding aan de bijeenkomsten met de overheden (zie paragraaf 5.2).

⁷⁸ Kamerstukken II, 2019-2020, 35 334, Nr. 19

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In de onderstaande conclusies naar aanleiding van de evaluatie van het tijdelijk handelingskader PFAS ligt de nadruk op duiding van het proces van totstandkoming, het gevoerde overleg en het gebruik van onderzoek, als opmaat voor de aanbevelingen. Voor de onderliggende feiten wordt verwezen naar de vorige hoofdstukken.

A. Houding van IenW bij het nemen van regie

1. Teruggetrokken rijksoverheid

De stelselverantwoordelijkheid voor het bodembeleid ligt bij IenW. In de afgelopen decennia zijn zowel de beleidsvorming als de uitvoering, toezicht en handhaving van het bodembeleid sterk gedecentraliseerd. Het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering is voornamelijk in private handen gelegd. De rijksoverheid heeft zich in deze periode teruggetrokken en beroept zich op afspraken met de decentrale overheden.

2. Terughoudendheid ministerie bij nemen regie

Het tijdelijk handelingskader PFAS kwam tot stand naar aanleiding van de toezegging van het ministerie van IenW om de regie te nemen inzake PFAS. Deze toezegging kwam ruim 5 jaar na het eerste verzoek daartoe vanuit de regio. De terughoudendheid van het ministerie om de regie te nemen, werd ingegeven door de decentralisatie van bodemtaken. Het departement wilde dat de gemeenten als bevoegd gezag voor het Besluit bodemkwaliteit zelf de verantwoordelijkheid zouden nemen, ook met het oog op de uitgangspunten van de toekomstige Omgevingswet, om onderzoek te doen en bodemkwaliteitskaarten te maken. Bij het late moment van regie nemen door het Rijk speelt ook een rol dat er weinig kennis was over de verspreiding van PFAS in de bodem, dat er geen gestructureerd overleg over bodemzaken was anders dan over sanering en dat de algemene gedachte was dat het bodembeleid 'klaar' was na de twee bodemconvenanten.

3. Onder druk regie genomen

Vanwege de diffuse verspreiding van PFAS over Nederland en onder druk van decentrale overheden in de buurt van hoge concentraties (vooral rond Dordrecht en Schiphol) en van de Tweede Kamer, nam IenW toch de regie. Het exacte moment waarop binnen het ministerie het besluit tot nemen van de regie werd genomen, is niet uit de beschikbare bronnen af te leiden; de toezegging is bekrachtigd in een brief aan de Tweede Kamer.

4. *Beperkte capaciteit en expertise*

Op het moment dat IenW de regie nam, had IenW/DGWB een beperkte kennis en expertise op het onderwerp Bodem. Deze was na de decentralisatie grotendeels afgebouwd. En nadien werd dat nog verstrekt als gevolg van de overdracht zonder personeel van bodemtaken van IenW/DGMI naar IenW/DGWB in 2017. De capaciteit die werd ingezet voor de regie op het PFAS-dossier was beperkt.

B. Werkwijze departement tijdens het opstellen van het tijdelijk handelingskader

5. *Onder tijdsdruk werden besluiten genomen*

Door de gevoelde tijdsdruk werd weinig tijd genomen voor de complexe opgave om centraal beleid te maken in een gedecentraliseerd domein en dit goed te doen landen. De tijdsdruk werd opgevoerd van buitenaf (IPO, UvW, gemeenten rondom Dordrecht en Schiphol), vanuit IenW zelf ("het grondverzet zou verder vastlopen") en door de Tweede Kamer (vooral vanuit het milieuperspectief). Onder de tijdsdruk vond de beoogde afstemming met bedrijven uit het grondverzet en de baggerwereld niet plaats. De onderzoekscapaciteit van de laboratoria werd vooraf niet zeker gesteld. Na het uitbrengen van het tijdelijk handelingskader ontstond discussie over de betrouwbaarheid van hun werk.

6. *Gangbare uitleg van de zorgplicht op basis van ervaring met puntbronvervuiling*

IenW vertaalde het nemen van de landelijke regie ten aanzien van PFAS in het opstellen van een tijdelijk handelingskader, als instrument waarmee invulling werd gegeven aan de zorgplicht. De zorgplicht werd daarbij geïnterpreteerd zoals de decentrale overheden die in de jaren 2017 en 2018 beleidsregels voor PFAS hadden opgesteld, dat hadden gedaan. Die interpretatie was gebaseerd een richtlijn die was opgesteld voor (incidentele) puntbronvervuiling, terwijl duidelijk was dat PFAS diffuus verspreid waren. Mogelijkheden om de zorgplicht op een andere wijze te interpreteren zijn niet onderzocht.

7. *Adviezen van het RIVM werden gevolgd*

De focus lag aanvankelijk op toepassing van grond en bagger op de landbodem, later werden toepassingen in oppervlaktewater betrokken. Bij het opstellen van het tijdelijk handelingskader is niet gekeken naar de effecten op andere beleidsterreinen zoals lozingen. Het tijdelijk handelingskader werd opgesteld conform de advisering van het RIVM. Gedurende het gehele proces was de beschikbaarheid van de uitkomsten van RIVM- en Deltaresonderzoek bepalend voor het tempo van te nemen besluiten.

8. *De mogelijke gevolgen van het tijdelijk handelingskader zijn niet onderzocht of bekend*

De gevolgen van de bij het opstellen van het tijdelijk handelingskader gemaakte keuzes voor de uitvoering zijn niet onderzocht. Dit werd niet nodig geacht gegeven de overtuiging dat met het tijdelijk handelingskader ruimte werd gegeven ten opzichte van de regels.

De problemen die in de tweede helft van 2019 voortkwamen uit het tijdelijk handelingskader van 8 juli 2019 kwamen voor IenW als een verrassing. De gemeenten die al een bodemkwaliteitskaart met normen voor PFAS hadden ontwikkeld, ondervonden geen problemen door het tijdelijk handelingskader omdat hun eigen, ruimere beleid bleef gelden. Juist de achterblijvers, die pas gingen meten na verschijning van het tijdelijk handelingskader, ondervonden de meeste problemen.

NB: er bestaan uiteenlopende beelden over de uiteindelijke effecten van het handelingskader. Het in kaart brengen van deze effecten vormde geen onderdeel van de opdracht van ABDTOPConsult.

C. Overleg en communicatie tijdens de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader

9. *Geen duidelijke organisatie- en overlegstructuur*

Het besluit tot het nemen van regie is niet vertaald in het opzetten van een passende organisatie- en overlegstructuur met duidelijke bestuurlijke afspraken. Daardoor is een gebrekkig bestuurlijk draagvlak gecreëerd: het tijdelijk handelingskader dat op 8 juli 2019 verscheen is niet op bestuurlijk niveau vastgesteld. Met het bedrijfsleven is op medewerkersniveau overlegd. Het directie- en bestuurlijk niveau was niet betrokken. De decentrale overheden werden verrast door het tijdelijk handelingskader hoewel bestuurlijk was afgesproken dat dit niet zou gebeuren. Bestuurlijke signalen van de decentrale overheden naar aanleiding van het concept tijdelijk handelingskader dat zeer kort voor het definitieve verschijnen met hen werd gedeeld, leidden niet tot aanpassing. Zij werden ambtelijk afgedaan en bereikten de staatssecretaris niet.

10. *Onvoldoende communicatie rond het uitbrengen van het tijdelijk handelingskader*

Het tijdelijk handelingskader dat in juli 2019 werd uitgebracht werd door velen niet goed begrepen. Belangrijke oorzaak is dat er rond het verschijnen onvoldoende voorlichting en uitleg is gegeven aan partijen. Er was bij het verschijnen van het tijdelijk handelingskader geen communicatieplan hoewel daar wel op was aangedrongen door de decentrale overheden. De ruimte die het tijdelijk handelingskader volgens IenW bood, werd onvoldoende gezien. Dit droeg leidde tot onzekerheid en voorzichtigheid.

D. Werkwijze departement tijdens opstellen geactualiseerd tijdelijk handelingskader

11. Daadkracht en organisatie kwamen onder druk van de buitenwereld tot stand

De problemen voor het grondverzet en baggerwerk als gevolg van het tijdelijk handelingskader zorgden voor publiciteit, aandacht van de Tweede Kamer en protest. Dit leidde in oktober 2019 tot grote betrokkenheid van de staatssecretaris (later minister voor Milieu en Wonen) en aandacht van het kabinet. Met veel inzet en daadkracht werden de problemen aangepakt. IenW richtte zich op het bereiken van decentrale overheden en de sector om de ruimte die het tijdelijk handelingskader bood, uit te leggen. De overlegstructuur werd op een hoger niveau gebracht en uitvoeringsknelpunten werden besproken in de, door de Tweede Kamer gevraagde, Taskforce PFAS. Het water- en bodembeleid met betrekking tot PFAS werd bij elkaar gebracht. De brancheorganisaties organiseerden zich.

12. Wederom grote tijdsdruk maar betere communicatie

Eind november 2019 werd het tijdelijk handelingskader geactualiseerd aan de hand van nieuwe onderzoeksresultaten van RIVM en Deltares. Het geactualiseerde tijdelijk handelingskader kwam wederom onder hoge tijdsdruk tot stand. Het werd vastgesteld in bestuurlijk overleg en besproken met het bedrijfsleven. Via werkconferenties, informatiebijeenkomsten en een technische briefing werd gecommuniceerd met het bedrijfsleven en decentrale overheden. Door de verruiming van de normen ten opzichte van het handelingskader van 8 juli 2019, werd het geactualiseerde handelingskader van 1 december 2019 goed ontvangen.

6.2 Aanbevelingen

A. Aanbevelingen overheid

1. Decentralisatie van beleid, ook van bodembeleid, kent grenzen. Agendeer dat periodiek en geef elkaar, zeker wanneer de complexiteit van het probleem verandert (bijvoorbeeld van puntbronvervuiling naar diffuse problematiek) de bestuurlijke ruimte om hierover te spreken.
2. Er zijn veel industriële stoffen met gezondheid- en milieurisico's. Vrijwel alle geïnterviewden pleiten voor een systematische aanpak met helderheid over de betrokkenheid van alle partijen.
 - Ontwerp, samen met decentrale overheden en private partijen, een meerjarige beleidsagenda voor zeer zorgwekkende stoffen.
 - Pak dat integraal op voor water, bodem en lucht. Dit vergroot de transparantie en voorspelbaarheid.
 - Betrek hierbij de *Lessons learned* van de Taskforce PFAS.
 - Ontwikkel in dit kader een eenduidig proces hoe om te gaan met opkomende stoffen (vaststellen gezondheids-/milieurisico's, vaststellen verspreiding, normering, handavingsaanpak, verzekeren testcapaciteit, invoeringstermijn).
 - Geef daarin aan wat van elk van de private en publieke partijen wordt verwacht.
 - Geef daarin uitvoeringstoetsen, handhavingstoetsen, impact- en ketenanalyses een plaats.
 - Implementeer een *Early warning* systeem zoals in het waterdomein om mogelijke problemen tijdig te onderkennen en in kaart te brengen.
3. De huidige wet- en regelgeving is gericht op het oplossen van puntbronvervuilingen.
 - Onderzoek of de wet- en regelgeving aangepast moet worden voor diffuus verspreide stoffen. Uit de interviews bleek dat in de context van diffuse vervuiling de invulling van de zorgplicht vragen oproept.
 - Verduidelijk daarom hoe de zorgplicht wordt geïnterpreteerd en communiceer daarover.
4. Breng in kaart welke ambtelijke capaciteit en kennis, ook na invoering van de Omgevingswet, op het departement geborgd moet worden op het onderwerp Bodem.

B. Kennis

5. Bij de oplossing van het PFAS-probleem, zowel op decentraal als centraal niveau, zijn kennis en onderzoek een kritische succesfactor. Ook na decentralisatie is de borging van een kennis- en onderzoekstructuur (RIVM, Deltares, expertisecentra) noodzakelijk. Deze programmeert meerjarig ten behoeve van de bestuurlijke partijen.
 - Heb daarbij aandacht voor de beleidsmatige vertaling van de geproduceerde kennis, zowel op het terrein van bodem als ten aanzien van opkomende stoffen.
 - Bij PFAS resulteerde een gedecentraliseerde aanpak tot differentiatie in normen. Plaats hoog op de kennisagenda de vraag in hoeverre bij dit type (diffuus verspreide) stoffen differentiatie van normen acceptabel is vanuit gezondheid- en milieurisico's maar ook of het uitvoerbaar is voor marktpartijen.
 - Ambieer dat de normeringen van het water-, bodem en luchtstelsel inhoudelijk op elkaar aansluiten en ook in de tijd op elkaar aansluiten.

C. Communicatie en overlegstructuur

6. Richt voor bodem een robuuste bestuurlijke overlegstructuur in en draag daarbij zorg voor de verbanden met de overlegstructuur voor water en lucht.
 - Expliciteer hoe het bedrijfsleven in of bij de overlegstructuur wordt gepositioneerd.
 - Verhelder tot die tijd de huidige overlegstructuur voor alle partners.
 - Expliciteer binnen deze bestuurlijke overlegstructuur wat het nemen van regie ten aanzien van een stof inhoudt, wat kan worden verwacht en hoe het proces wordt ingericht.
7. Bij grote onzekerheden is een goede communicatie-aanpak onmisbaar.

Bijlagen

Bijlage A: Opdrachtbrief aan ABDTopConsult



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

ABDTopconsult
T.a.v. Harry Paul en Siebe Riedstra
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bestuurskern
Directie
Bestuursondersteuning
Bestuursadvies
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Contactpersoon
[Redacted]
Coördinerend/Specialistisch
Adviseur

T [Redacted]
M [Redacted]
[Redacted]

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/81708

11 MEI 2020

Datum
Betreft Evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk
handelingskader PFAS

Geachte heer Paul, geachte heer Riedstra,

Hierbij verleen ik u opdracht tot het uitvoeren van de evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS. In deze brief schets ik de aanleiding, opdracht en evaluatievragen.

Aanleiding

Op 10 december 2019 heeft de Tweede Kamer de volgende motie van de leden Von Martels en Ziengs (TK 29383, nr. 340) aangenomen:

'De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat met de invoering van het tijdelijk handelingskader pfas grote uitvoeringsproblemen zijn ontstaan voor veel bouw- en baggerbedrijven; van mening dat het wenselijk was geweest indien deze problemen, inclusief hoe ermee om te gaan, bekend hadden kunnen zijn voor de invoering van het tijdelijk handelingskader pfas; verzoekt de regering, om met de decentrale overheden een grondige evaluatie uit te voeren naar de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader pfas en de hieruit ontstane problemen; verzoekt de regering tevens om te schetsen hoe we deze problemen in de toekomst gaan voorkomen bij stoffen die als zeer zorgwekkend worden aangemerkt.'

Opdracht aan ABDTopconsult

De motie kent twee elementen:

1. Evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS;
2. Toekomstige handelwijze bij het aantreffen van (nieuwe) Zeer Zorgwekkende Stoffen.

Opdracht aan ABDTopconsult is het uitvoeren van punt 1, de evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS. De opdracht aan ABDTopconsult richt zich niet op de toekomstige handelingswijze bij het aantreffen van (nieuwe) Zeer Zorgwekkende Stoffen.

De evaluatie richt zich op de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS dat op 8 juli 2019 aan de Tweede Kamer is gestuurd (inclusief het nemen

Pagina 1 van 3



van de regie door het ministerie van IenW om te komen tot dat handelingskader). Tevens richt de evaluatie zich op de totstandkoming van het geactualiseerd tijdelijk handelingskader PFAS dat op 1 december 2019 aan de Tweede Kamer is gestuurd.

Bestuurskern
Directie
Bestuursondersteuning
Bestuursadvies

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/81708

Evaluatievragen

Hoofdvragen van het onderzoek

- I. Op welke wijze kwam het tijdelijk handelingskader tot stand. Wat was de aanleiding, welke informatie was daarbij beschikbaar, welke keuzes werden gemaakt en op welke wijze werd de omgeving hierbij betrokken. Welke lessen zijn daaruit te trekken;
- II. Op welke wijze kwam het geactualiseerd tijdelijk handelingskader tot stand. Wat was de aanleiding, welke informatie was beschikbaar, welke keuzes werden gemaakt en op welke wijze werd de omgeving hierbij betrokken. Welke lessen zijn daaruit te trekken.

Nadere onderzoeksvragen

1. Context
Binnen welke context kwam het tijdelijk handelingskader tot stand.
 - a. Wat is het relevante wettelijke kader;
 - b. Wat betekent zorgplicht;
 - c. Welke afspraken gelden er t.a.v. de rolverdeling tussen verschillende actoren (centrale, decentrale overheid) en de afstemming daartussen.
2. Chronologie
Stel een chronologisch overzicht op met relevantie gebeurtenissen op ten aanzien van de PFAS-problematiek. Bedoeld wordt PFOA, PFOS en Gen-X. Het chronologisch overzicht heeft tenminste betrekking op:
 - a. Totstandkoming brief december 2018 over de regierol van het rijk;
 - b. Totstandkoming tijdelijk handelingskader 8-7-2019;
 - c. Geactualiseerd tijdelijk handelingskader 1-12-2019.
3. Proces en verantwoordelijkheid
 - a. Vanaf welk moment werd duidelijk dat IenW, ondanks het gedecentraliseerde bodembeleid, procesverantwoordelijkheid moest nemen om een tijdelijk handhavingskader op te stellen;
 - b. Hoe is dit besluit (december 2018) tot stand gekomen;
 - c. Welke partijen werden hierbij betrokken.
4. Totstandkoming tijdelijk handelingskader
 - a. Hoe zijn de waarden in het tijdelijk handelingskader tot stand gekomen;
 - b. Wat was de opstelling van de medeoverheden en de brancheorganisaties ten aanzien van de voorgestelde waarden in het RIVM-rapport en op welke wijze is hierover gecommuniceerd;
 - c. Hoe heeft de risicoanalyse/uitvoeringstoets plaatsgevonden naar de mogelijke gevolgen van het tijdelijk handelingskader.
5. Totstandkoming geactualiseerd tijdelijk handelingskader
 - a. Hoe zijn de waarden in het geactualiseerd tijdelijk handelingskader tot stand gekomen;



- b. Wat was de opstelling van de medeoverheden en de brancheorganisaties ten aanzien van de voorgestelde waarden in het geactualiseerde tijdelijk handelingskader en op welke wijze is hierover gecommuniceerd;
- c. Hoe heeft de risicoanalyse/uitvoeringstoets plaatsgevonden naar de mogelijke gevolgen van het geactualiseerd tijdelijk handelingskader.

Bestuurskern
Directie
Bestuursondersteuning
Bestuursadvies

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/81708

Ik dank u voor uw bereidheid om de evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS uit te voeren en wens u veel succes bij de uitvoering daarvan.

Hoogachtend,

DE SECRETARIS-GENERAAL,

drs. ~~U.M.C. Oringer~~

Bijlage B: Interviews

In het kader van de evaluatie zijn interviews afgenomen met in totaal 54 personen. Vanwege privacy-overwegingen zijn in dit rapport niet de namen van de geïnterviewden opgenomen. De organisatie waarvoor de geïnterviewden werken zijn:

Afvalzorg
Bouwend Nederland
Brancheorganisatie voor Grondbanken
Cumela
Deltares
Expertisecentrum PFAS / Arcadis
Expertisecentrum PFAS / TTE Consultants
Expertisecentrum PFAS / Witteveen+Bos
Fenelab
Gemeente Dordrecht
IenW DG Milieu en Internationale zaken
IenW DG Water en Bodem
IenW Hoofdirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
IenW Staatssecretaris van IenW / Minister voor Milieu en Wonen
Inspectie Leefomgeving en Transport
IPO
Ministerie van Algemene Zaken
Nederlandse Vereniging Van Procesmatige Grondbewerkingsbedrijven
Omgevingsdienst NL
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
ProRail
Rijkswaterstaat
RIVM
Stichting Bodembeheer Nederland
Taskforce PFAS
TLN
Unie van Waterschappen
Vereniging van Waterbouwers
VNG
VNO-NCW
Waterschap Drents Overijsselse Delta

Bijlage C: Tijdlijn: belangrijkste gebeurtenissen

Datum	Wat
Jaren 1960	Ontwikkeling en toepassing van PFAS in uiteenlopende industriële en huishoudelijke producten.
1970-2012	Chemours/DuPont gebruikt PFOA in het productieproces.
Eind jaren 1990	Er komen meettechnieken op de markt die geschikt zijn om PFAS aan te kunnen tonen bij lage concentraties.
Vanaf 2000	Stoffen uit de PFAS-stofgroep krijgen meer in de aandacht omdat wetenschappelijk onderzoek aantoont dat deze stoffen persistent, bioaccumulatief en toxisch zijn. Daarnaast tonen metingen aan dat deze stoffen op grote schaal in ons milieu aanwezig zijn.
24 december 2003	Beleidsbrief Bodem: het Rijk gaat minder sturen op de te bereiken bodemkwaliteit. Decentrale overheden krijgen ruimte voor het realiseren van gebiedsgerichte oplossingen en verantwoordelijkheid voor een transparante besluitvorming en borging van de kwaliteit van de uitvoering.
2006-2008	PFOS, de PFAS-verbinding met het duidelijkste risico, wordt in de EU aan banden gelegd vanwege aangetoonde accumulatie in mens en dier en omdat de stof bij de destijds gemeten concentraties onaanvaardbare effecten kon veroorzaken.
2008	Bij een incident rond Schiphol komt met PFOS vervuild blusschuim vrij.
2008	Ministerie van VROM brengt rapport 'Normstelling en bodemkwaliteitsbeoordeling' uit. Dit beschrijft de onderbouwing van de bodemnormen en de methoden voor bodemkwaliteitsbeoordeling.
10 juli 2009	VNG, IPO, UvW en de ministeries LNV, V&W en VROM sluiten convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van spoedlocaties, grootschalige grondwaterverontreiniging en de ruimtelijke ontwikkeling van de ondergrond komt bij de gemeente- of provinciebestuurders te liggen.
2 mei 2013	De gemeente Haarlemmermeer doet naar aanleiding van het blusschuimincident rond Schiphol uit 2008 een verzoek aan het ministerie om tot een landelijke norm te komen voor PFOS.
28 oktober 2015	Staatssecretaris Mansveld beantwoordt Kamervragen over het gebruik van PFOA bij Dupont in Dordrecht en kondigt aan het RIVM te vragen om een onderzoek naar verspreiding en gezondheidseffecten. Er volgen onderzoeken en vervolgvragen uit de Kamer.
Najaar 2016	De gemeente Dordrecht en het ministerie van IenM geven opdracht aan het Expertisecentrum PFAS voor een 2-jarig traject gericht op het opstellen van een handelingskader voor PFAS en andere nieuwe bedreigingen.
14 juni 2017	Verbod op PFOA in producten via EU verordening 2017/1000.
11 juli 2017	Provincie Noord-Holland stelt provinciale beleidsregel PFOS en PFOA vast. Bodem wordt als verontreinigd beschouwd indien er meer dan 0,1 µg/kg d.s.

	PFOS of PFOA wordt aangetroffen. Sanering kan aan de orde zijn als gehalten aan PFOS of PFOA groter zijn dan respectievelijk 8 of 647 µg/kg d.s.
3 oktober 2017	Gemeente Haarlemmermeer stelt beleidsregel PFOS op met kwaliteitseisen voor hergebruik van grond waarin PFOS en PFOA is aangetroffen voor verschillende toepassingen.
3 november 2017	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid brengt een handreiking uit voor toepassing van PFOA houdende grond in de Drechtsteden e.o. Hierin wordt aangegeven op welke manier zodanig kan worden omgegaan met PFOA houdende grond dat wordt voldaan aan het zorgplichtbeginsel.
16 januari 2018	Gemeente Aalsmeer stelt beleidsregels PFAS vast. De regels zijn vergelijkbaar met die van de gemeente Haarlemmermeer d.d. 3 oktober 2017.
23 mei 2018	Hoogheemraadschap van Rijnland stelt beleidsregel PFAS vast.
28 mei 2018	Provincie Noord-Holland, gemeente Haarlemmermeer en Hoogheemraadschap van Rijnland sturen een brief aan de staatssecretaris van IenW waarin zij informeren over hun beleid met betrekking tot bodemverontreiniging met PFAS en waarin zij om landelijk beleid vragen voor PFAS.
1 juni 2018	De resultaten van het onderzoek door Expertisecentrum PFAS in opdracht van gemeente Dordrecht en het ministerie IenW worden gepubliceerd.
13 juni 2018	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid brengt herziene handreiking uit voor toepassing van PFOA houdende grond in Zuid-Holland Zuid. Hiermee worden de hergebruiksmogelijkheden van PFOA-houdende grond verruimd.
11 september 2018	In een brief aan de staatssecretaris van IenW dringt gemeente Dordrecht er, namens 17 gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid, op aan dat op korte termijn een landelijk beleidskader ontwikkeld wordt voor een aantal PFAS in de bodem.
26 oktober 2018	IPO verzoekt de staatssecretaris van IenW om landelijk kaders te stellen voor PFAS, omdat PFAS een majeur landelijk probleem is en omdat een centraal beleidskader en uniforme normstelling doelmatig en efficiënt zijn.
22 november 2018	Informeel bestuurlijk overleg Bodem en ondergrond met IenW, VNG, IPO, UvW, VNO-NCW.
4 december 2018	Kamerlid Wassenberg stelt vragen aan staatssecretaris Van Veldhoven over het bericht uit <i>Follow the Money</i> dat PFAS wijdverspreid aangetroffen worden en het RIVM de norm van de European Food Safety Authority betwist.
11 december 2018	Staatssecretaris Van Veldhoven zet in een Kamerbrief het voorgenomen bodembeleid uiteen en waar extra regie of facilitering van het Rijk noodzakelijk is. De staatssecretaris geeft aan de regie te nemen met betrekking tot de omgang met ZZS-en.
18 december 2018 – 12 juni 2019	In adviesgroep NIBO-OS wordt met experts o.a. gesproken over de opzet van het tijdelijk handelingskader PFAS.
11 januari 2019	Regionaal Bestuurlijk Overleg GenX Noord-Brabant.

25 januari 2019	De Unie van Waterschappen bericht dat een aantal waterschappen hun baggerwerkzaamheden tijdelijk op enkele locaties heeft opgeschort omdat er mogelijk PFAS-verbindingen, zoals PFOS en PFOA in de bagger aanwezig zijn.
4 maart 2019	Het RIVM levert advies aan IenW met risicogrenzen voor PFOA, PFOS en GenX. Op basis van deze risicogrenzen kunnen maximale waarden voor hergebruik van grond en bagger worden vastgesteld en kan worden bepaald of de actuele kwaliteit van de bodem een risico vormt voor mens en milieu.
20 maart 2019	Presentatie IenW bij bodemoverleg van VNO-NCW.
20 maart 2019	Start Ambtelijk overleggen Handelingsperspectief grond en bagger met PFAS. Hierin overlegt IenW met de koepels over het tijdelijk handelingskader.
9 april 2019	Staatsecretaris Van Veldhoven biedt de Tweede Kamer het advies aan van het RIVM d.d. 4 maart 2019 en informeert de Kamer over het proces om te komen tot een (tijdelijk) handelingsperspectief voor PFOA, PFOS en GenX.
17 april 2019	Informeel bestuurlijk overleg PFAS tussen IenW, VNG, UvW en IPO over het tijdelijk handelingsperspectief.
6 mei 2019	Regionaal Bestuurlijk Overleg GenX Noord-Brabant over o.a. het tijdelijk handelingsperspectief.
Eind mei 2019	Begrip (tijdelijk) handelingsperspectief vervangen door tijdelijk handelingskader. Voorgestelde toepassingsnormen zijn 3 7 3 voor landbodems boven grondwaterniveau en 0,1 µg/kg d.s. voor toepassing onder grondwaterniveau, in diepe plassen en in oppervlaktewater behalve in het eigen watersysteem.
5 en 19 juni 2019	Spoedoverleg tussen IenW en laboratoria over de lijst met componenten en rapportagegrenzen voor PFAS-verbindingen.
13 juni 2019	Begrip watersysteem in tijdelijk handelingskader vervangen door oppervlaktewaterlichaam.
17 juni 2019	IenW verandert de toepassingsnorm voor landbouw/natuur van 3 7 3 naar 0,1 µg/kg d.s. tot de gemeten achtergrondwaarde met een maximum van 3 7 3.
19 juni 2019	IenW geeft toelichting op het tijdelijk handelingskader tijdens bodemoverleg van VNO-NCW.
19 juni 2019	Het tijdelijk handelingskader, incl. de Kamerbrief, wordt voorgelegd aan staatssecretaris Van Veldhoven.
3 juli 2019	In de Ambtelijke stuurgroep Ondergrond Bodem en Grondwater uiten de koepels zorgen over de laatste aanpassingen van het tijdelijk handelingskader door IenW.
5 juli 2019	IPO en VNG sturen e-mails aan IenW met verzoek om uitstel van publicatie van het tijdelijk handelingskader.
8 juli 2019	Staatssecretaris Van Veldhoven stuurt het tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie aan de Tweede Kamer.
23 juli 2019	IenW biedt het tijdelijk handelingskader per brief aan aan provincies, gemeenten en waterschappen. In de brief wordt opgeroepen tot het tijdig in

	gang zetten van benodigde grondonderzoeken en om te beginnen met het opstellen van bodemkwaliteitskaarten voor PFAS.
8 augustus - 28 oktober 2019	Bedrijven en brancheorganisaties schrijven brieven aan IenW waarin zij knelpunten beschrijven als gevolg van het tijdelijk handelingskader. Brieven worden geschreven door/namens ProRail, Brancheorganisatie Grondbanken, Nederlandse Vereniging van Procesmatige Grondbewerkingsbedrijven, Vereniging Afvalbedrijven, Vereniging van Milieu Adviesbureaus, de branchevereniging voor zand- en grindproducenten Cascade, Bouwend Nederland, Vereniging van Waterbouwers, Cumela, 18 Limburgse grondbanken, TLN, Grondbalans, VHG en VNO-NCW.
27 augustus - 13 oktober 2019	Bijeenkomsten kernteam PFAS (IenW, VNG, IPO en UvW).
5 september 2019	Staatssecretaris Van Veldhoven gaat in de <i>Voortgangsbrief duurzaam hergebruik grond</i> in op zorgen over de capaciteit bij laboratoria i.v.m. onderzoeken op PFAS van grond of baggerspecie.
12 september 2019	In het AO Leefomgeving vragen Kamerleden hoe de staatssecretaris onduidelijkheden en interpretatieverschillen t.a.v. het tijdelijk handelingskader en problemen in de praktijk gaat oplossen.
1 oktober 2019	Overgangstermijn van het Tijdelijk handelingskader PFAS voor het hanteren van eerder uitgevoerde bodemonderzoeken loopt af.
3 oktober 2019	Technische briefing PFAS in Tweede Kamer door IenW.
4 oktober 2019	Deltares levert spoedadvies verspreiding baggerspecie Noordzee.
9 oktober 2019	Staatssecretaris Van Veldhoven stuurt Kamerbrief met verduidelijking over de werking van het tijdelijk handelingskader. Verduidelijkt wordt dat baggerspecie met PFAS ook verspreid kan worden in stroomafwaarts gelegen oppervlaktewaterlichamen, mits het sediment van nature binnen deze oppervlaktewaterlichamen verspreid zou worden. Ook worden lopende acties beschreven.
16/17 oktober 2019	Tijdens de behandeling van de begrotingen van IenW wordt gedebatteerd over PFAS en een motie ingediend om een Taskforce in te richten.
28 oktober 2019	Bestuurlijk overleg PFAS tussen IenW, VNG, UvW en IPO.
29 oktober 2019	Tweede Kamer neemt de gewijzigde motie (35300-XII-52) van het lid Ziengs c.s. aan over een Taskforce voor de PFAS-problematiek.
29 oktober 2019	Eerste Ministeriële Commissie Stikstof en PFAS (MCSP) met als doel de politieke sturing van het kabinet op het stikstof- en PFASdossier te versterken en het besluitvormingsproces te versnellen en te stroomlijnen.
30 oktober 2019	Grote demonstratie op het Malieveld door bouwbedrijven vanwege de stikstof- en PFAS-problematiek.

31 oktober 2019	Eerste informatiemarkt PFAS (in Eindhoven).
31 oktober 2019	Overleg VNO-NCW, ministerie AZ en ministerie van IenW over de PFAS problematiek.
1 november 2019	Bespreking PFAS in de MR.
4 november 2019	Eerste bestuurlijke werkconferentie over PFAS (Den Haag).
5 november 2019	Overleg tussen MP, minister van IenW, minister voor MenW en Bouwend Nederland.
8 november 2019	Bespreking PFAS in Ministerraad.
12 november 2019	Catshuisoverleg met de bouwsector over PAS en PFAS.
12 november 2019	Bijeenkomst technische werkgroep om technisch-inhoudelijke vragen met betrekking tot het geactualiseerde tijdelijk handelingskader af te stemmen.
13 november 2019	Brief van ministers LNV, IenW en Milieu en Wonen over PAS en PFAS. De brief bevat opsomming van wat er in verschillende gemeenten en provincies gebeurt. Benadrukt wordt dat beschikbare ruimte voor toepassing van grond en bagger niet wordt bepaald door de bepalingsgrens van 0,1 µg/kg d.s., maar door de gemeten achtergrondwaarde. Overzicht van maatregelen van het kabinet.
13 november 2019	Eerste bijeenkomst taskforce PFAS. Doel is om regio-overstijgende knelpunten – zoals aangedragen vanuit de werkconferenties - te inventariseren, daarvoor oplossingen te zoeken en te adresseren bij de juiste partij.
13 november 2019	Minister Van Veldhoven biedt de Tweede Kamer en de Eerste Kamer het ontwerpbesluit aan tot wijziging van het Besluit bodemkwaliteit in verband met de versnelling van de totstandkomingsprocedure voor het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid voor PFAS.
14 november 2019	Plenair Kamerdebat over 'Snelle oplossing van de stikstof- en pfas-problematiek'.
14 november 2019	Vliegende brigade PFAS actief.
20 november 2019	In de provincie Noord-Holland wordt de norm voor PFAS verruimd.
28 november 2019	Het RIVM adviseert tijdelijke achtergrondwaarden voor PFOS (0,9 µg/kg d.s.) en voor PFOA (0,8 µg/kg d.s.).
28 november 2019	Deltares adviseert voorlopige herverontreinigingsniveaus PFAS voor waterbodems: 3,7 µg/kg d.s. voor PFOS en 0,8 µg/kg d.s. voor overige PFAS.
28 november 2019	Bestuurlijk overleg PFAS tussen IenW, VNG, UvW en IPO. De aanpassingen aan het tijdelijk handelingskader PFAS worden besproken.

28 november 2019	Overleg met bedrijfsleven over de aanpassingen aan het tijdelijk handelingskader PFAS
29 november 2019	Minister Van Veldhoven informeert de Tweede Kamer over het geactualiseerde tijdelijk handelingskader. Aangekondigd wordt dat het geactualiseerde tijdelijk handelingskader op 1 december wordt gepubliceerd. Op basis van de uitkomsten van de adviezen van het RIVM en Deltares wordt de norm voor grond en bagger verruimd via een tijdelijke landelijke achtergrondwaarden in de landbodem en een voorlopig herverontreinigingsniveau voor de waterbodem.
29 november 2019	Technische briefing waarin het geactualiseerde tijdelijk handelingskader wordt toegelicht.
1 december 2019	Minister Van Veldhoven stuurt het geactualiseerd tijdelijk handelingskader naar de Tweede Kamer.
11 december 2019	Rondetafelgesprek PFAS in de Tweede Kamer. Deskundigen, belanghebbenden en bevoegde gezagen worden gehoord. Vooraf zijn door verschillende deelnemers position papers aangeleverd.
11 december 2019	Bestuurlijk overleg Bodem tussen IenW, VNG, UvW en IPO.
17 december 2019	Minister Van Veldhoven informeert de Tweede Kamer en de Eerste Kamer over het besluit tot wijziging van het Besluit bodemkwaliteit in verband met de versnelling van de totstandkomingsprocedure voor het vaststellen van gebiedsspecifiek beleid voor PFAS.
19 december 2019	Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat biedt de Tweede Kamer het toetsingskader aan inzake de verruiming van de Borgstellingsregeling MKB voor bedrijven in sectoren die zijn getroffen door de PFAS- en/of stikstof-problematiek.

Bijlage D: Voorzorgbeginsel in de wet- en regelgeving

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie:

191, lid 2: De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Kaderrichtlijn Water

11: het beleid van de Gemeenschap op milieugebied [draagt] bij tot het nastreven van de doelstellingen van behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu alsmede van een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

44: De identificatie van prioritaire gevaarlijke stoffen dient te geschieden met het voorzorgsbeginsel voor ogen, inzonderheid de identificatie van mogelijk negatieve gevolgen van een product en een wetenschappelijke risico-evaluatie.

Richtlijn prioritaire stoffen

2: Ingevolge de tweede zin van artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), berust het milieubeleid van de Unie op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Verdrag van Stockholm (VN) over persistente verbindingen

2: Indachtig de voorzorgsbenadering zoals bedoeld in Beginsel 15 van de Verklaring van Rio inzake Milieu en Ontwikkeling, is het doel van dit Verdrag de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen persistente organische verontreinigende stoffen.

EU - POP verordening

1: In het bijzonder rekening houdend met het voorzorgsbeginsel heeft deze verordening tot doel de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen POP's door de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik van stoffen die vallen onder het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen, hierna "het verdrag" genoemd, dan wel onder het Protocol van 1998 inzake persistente organische verontreinigende stoffen bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, hierna "het protocol" genoemd, te verbieden, zo spoedig mogelijk geleidelijk af te schaffen of te beperken, door de vrijkoming van dergelijke stoffen te minimaliseren met het oog op het zo

spoedig mogelijk elimineren ervan waar mogelijk, en door bepalingen vast te stellen betreffende afval dat geheel of gedeeltelijk uit die stoffen bestaat of daarmee verontreinigd is.

Wet Bodembescherming

13: Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

Waterwet

6.8: Ieder die handelingen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen of het nalaten daarvan de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd om die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

Besluit bodemkwaliteit

7: Degene die bouwstoffen, grond of baggerspecie toepast en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor een oppervlaktewaterlichaam ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die zoveel mogelijk voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevegd.

Regeling bodemkwaliteit

Voor het omgaan met stoffen die niet genormeerd zijn, wordt verwezen naar paragraaf 2 van bijlage 6 'Richtlijn voor het omgaan met niet-genormeerde stoffen' van de Circulaire bodemsanering 2009 zoals gewijzigd op 3 april 2012. Deze informatieve richtlijn betreft een nadere invulling van de zorgplicht voor stoffen waarvoor geen achtergrondwaarde of interventiewaarde is vastgesteld.

Bijlage E: Overlegstructuren

In de evaluatie zijn de volgende overlegstructuren naar voren gekomen.

Naam	Doel/scope	Deelnemers	Actief
Bestuurlijk			
Bestuurlijk overleg Bodem en ondergrond	Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond, Bodemconvenant, Structuurvisie Ondergrond	IenW (tot najaar 2019 ambtelijk; daarna bewindspersoon), VNG, UvW en IPO	Ad hoc, o.a.: 22-11-2018 (inf.) 17-4-2019 (inf.) 28-10-2019 28-11-2019 11-12-2019 30-1-2020
Bestuurlijk overleg Noord-Brabant	GenX, PFAS	Gemeente Helmond, GGD, NVWA, DCMR, Brabant Water, omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, Odzob, DGWB, Waterschap De Dommel, RWS Zuid, RWS Zee en Delta, RIVM, ILT	Ad hoc, o.a.: 20-6-2018 11-1-2019 6-5-2019 7-11-2019 22-1-2020
Bestuurlijk overleg Chemours	Begeleiding van onderzoeken naar PFAS-verontreiniging rond Chemours	IenW (dg Milieu, later dgWB), provincie Zuid-Holland (twee gedeputeerden), gemeenten Dordrecht, Sliedrecht en Papendrecht (wethouders)	Ad hoc vanaf begin 2016
Ambtelijk			
Ambtelijke stuurgroep Ondergrond Bodem en Grondwater (OB&G).	Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond, Bodemconvenant, Structuurvisie Ondergrond	IenW, IPO, VNG, UvW, VNO-NCW, RWS	4 keer per jaar
Ambtelijk overleg Handelingsperspectief grond en bagger met PFAS	Handelingsperspectief /tijdelijk handelingskader PFAS	IenW, experts van aantal gemeenten, provincies, waterschappen voor de koepels (VNG, IPO, UvW)	Maart – mei 2019

Adviesgroep NIBO-OS	Generieke landelijke oplossing, tijdelijk handelingskader PFAS	RIVM, IenW, RWS Bodem+, aantal experts uit gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en waterschappen (op persoonlijke titel)	Vanaf december 2018, o.a: 18-12-2018 30-1-2019 12-3-2019 17-4-2019 12-6-2019
Kernteam PFAS	Inschatting impact van de gewijzigde norm in het tijdelijk handelingskader en afspreken gezamenlijke communicatiestrategie t.a.v. het tijdelijk handelingskader	IenW, IPO, VNG, UvW, VNO-NCW	Augustus 2019 – oktober 2019
Directeurenoverleg Bodem	PFAS en afspraken 2021	IenW, VNG, IPO, UvW	Vanaf november 2019
Management overleg	PFAS en afspraken 2021	IenW, VNG, IPO, UvW	Vanaf november 2019
Technische werkgroep/technisch team PFAS	Actualisatie tijdelijk handelingskader	RWS, OD NZKG, Gemeente Arnhem, RUD Drenthe, Rijnland	Vanaf november 2019
Ketenoverleg GenX / PFAS, later: Ketenoverleg PFAS Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (ambtelijk-operationeel)	Overleg begon rond GenX in de Maas in Noord-Brabant, maar werd verbreed van Noord-Brabant naar landelijk, van GenX naar PFAS en van water naar bodem.	RWS, waterschappen, ILT, omgevingsdiensten, gemeenten, RIVM, NVWA, drinkwaterbedrijven	1 keer per 8 weken
Ambtelijk overleg Chemours	Begeleiding van onderzoeken naar PFAS-verontreiniging rond Chemours	IenW, provincie Zuid-Holland, gemeenten Dordrecht, Sliedrecht en Papendrecht	Vanaf begin 2016. Inmiddels gestopt (i.v.m. verbreding discussie)
Centraal college van deskundigen SIKB	Beheren normatieve documenten op het gebied van bodem en water	SIKB, UvW, IPO, VNG, RWS, Bodemenergie NL, VKB, NVCI, VVMA, BOG, VA, VNO-NCW, NEN,	4 keer per jaar

		Fenelab, Bouwend Nederland, NVPG, IenW	
Implementatieteam Besluit bodemkwaliteit	Implementatie van het Besluit bodemkwaliteit	IenW, LNV, ILT, UvW, IPO, VNG, RWS Bodem+, bedrijfsleven, NEN, SIKB	4 keer per jaar
Met bedrijven			
Taskforce PFAS	In kaart brengen van de knelpunten a.g.v. PFAS die zich voordoen in meerdere regio's, waardoor grondverzet en baggerwerkzaamheden stilliggen of kosten hoger zijn; en spoedig met oplossingen komen voor de geïdentificeerde knelpunten	IenW, VNG, IPO, UvW, Omgevingsdienst NL, RWS, Cumela, VvW, Bouwend Nederland, TLN, Vereniging Afvalbedrijven	Vanaf november 2019 tot juni 2020
Werkgroep Bodem en Water van VNO-NCW (Bodemoverleg)	Overleg met branches en bedrijfsleven over bodembeleid	Alle leden van VNO-NCW kunnen deelnemen. Het grootste deel van de deelnemers zijn brancheorganisaties (bv. metaalunie, Bovag, VNCI, VEWIN), maar ook bedrijven (bv Shell, levensmiddelenbedrijven, Havenbedrijf Rotterdam, Schiphol)	4 keer per jaar

In bovenstaande tabel zijn de overleggen op gebied van water niet opgenomen. De waterwereld houdt zich in het algemeen niet bezig met grondverzet. Voor de Rijkswateren is dit overgelaten aan RWS, en waterschappen hebben weinig grondverzet in hun watersysteem.

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl