

Definitieve rapportage bodemverontreinigings- gegevens BRO

Definitief v1.0

André Hendriks, Ingeborg van Oorschot, Douwe Horst | 16 september 2019

Managementsamenvatting (1)

TOELICHTING MOTIE

In december is de Aanvullingswet bodem (Omgevingswet) in de Tweede Kamer besproken met Minister Ollongren en Staatssecretaris Van Veldhoven. In de vergadering zijn vragen gesteld over de informatie over bodemverontreinigingen die alleen aangepakt worden als er ontwikkelingen op de locatie zijn of als de risico's veranderen.

Kamerleden uitten:

- a) zorgen over de borging van informatie vanuit de taakoverdracht binnen de omgevingswet van provincies naar gemeenten en
- b) zorgen over de ontsluiting van bodemverontreinigingsgegevens.

De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen met het verzoek aan de regering om 'informatie over bodemverontreiniging in de Basisregistratie Ondergrond op te nemen' (Kamerstukken II 2018/19, 34 864, nr. 19). De Minister heeft in haar reactie op deze motie toegezegd een onderzoek te gaan uitvoeren of de gevraagde uitbreiding haalbaar is en wat daarvan de gevolgen zijn.

Het programmabureau BRO heeft daarnaast vanuit Netbeheer Nederland een brief gekregen die de motie van de Tweede Kamer ondersteunt.

VRAAGSTELLING

Kunnen deze zorgen worden opgelost door opname van gegevens over bodemverontreiniging in de BRO? Zo ja, wat is dan de impact (capaciteit, doorlooptijd, middelen) op het programma en implementatie door de bronhouders?

BEVINDINGEN (1)

Zorg a) In overleg met meerdere belanghebbende partijen in het werkveld is verkend wat de risico's zijn voor het verlies van gegevens bij overdracht van taken in het kader van de Omgevingswet. De partijen geven aan dat dit risico minimaal is, en dat via de zogenaamde 'warme overdracht' concrete afspraken worden gemaakt tussen individuele overheden over de overdracht van informatie. Borging in de BRO biedt ter voorkoming van mogelijk verlies nauwelijks meerwaarde. Er zijn zorgen geuit over de kwaliteit van gegevens en financiering van gegevensbeheer in de toekomst. Dit is echter geen onderdeel van het vraagstuk over opname in de BRO.

Zorg b) Met betrekking tot de toegankelijkheid van de gegevens voor derden geven de partijen aan dat met name op het gebied van duurzame digitale toegankelijkheid veel verbetering gewenst is. Ontsluiting van de gegevens in/via een centrale voorziening, zoals de BRO heeft significante meerwaarde. Zie de volgende pagina ter illustratie.

Managementsamenvatting (2)



Regering,
Maatschappelijke
partijen; Vewin,
netbeheerders

Discussie en
motie Tweede
Kamer

Brief aan
programma-
bureau BRO

Zorgen:

a) Gegevens van 150.000 locaties met bodemverontreiniging mogen niet verloren gaan bij overgang naar de Omgevingswet

b) Gegevens van bodemverontreiniging zijn onvoldoende ontsloten voor derden



Vraag: kunnen we dit oplossen in de BRO?



Bevoegd gezag Wbb,
Overheidsinstanties,
Maatschappelijke partijen

b) Gegevens zijn er maar:

- Niet altijd digitaal ontsloten
- Niet altijd op afstand/online raadpleegbaar
- Niet alle gegevens zijn standaard openbaar
- Gegevens zijn per bronhouder op verschillend kwaliteitsniveau digitaal beschikbaar

Ontsluiting van de gegevens in/via een centrale voorziening, zoals de BRO heeft significante meerwaarde.



Bevoegd gezag Wbb,
Overheidsinstanties,
Maatschappelijke partijen

a) Overdracht van informatie over locaties met bodemverontreiniging is voldoende geborgd in het traject van 'warme overdracht' tussen provincies en gemeenten. Er is beperkt risico op verlies van informatie of kennis.

Borging in de BRO biedt ter voorkoming van mogelijk verlies nauwelijks meerwaarde. Er zijn zorgen geuit over de kwaliteit van gegevens en financiering van gegevensbeheer in de toekomst.

Managementsamenvatting (3)

BEVINDINGEN (2)

De voorgestelde invulling van ontsluiting BRO:

1. Verontreinigde en schone locaties, actuele en historische informatie, ruwe en geïnterpreteerde gegevens.
2. (een aantal) Private partijen ook de verplichting opleggen om gegevens over bodemverontreiniging aan de BRO aan te leveren. Dit kan via een wetswijziging.
3. De volledige database vergelijkbaar met bodeminformatiesysteem (o.m. BIDON) opnemen. Hierbij geldt dat nieuw ingewonnen gegevens aan dit niveau moeten voldoen. Er kan een groei-model gekoppeld worden aan het verrijken van de historische gegevens.
4. Een toegevoegde waarde voor stakeholders: Leveringsplicht voor bronhouders, kader voor financiële borging gegevensbeheer, gebruiksplicht, gegarandeerd kwaliteitsniveau van gegevens, meer hergebruik van gegevens, betere (en centrale) ontsluiting van digitale gegevens, koppeling Digitaal Stelsel Omgevingswet.
5. Vaststellen van IMBRO/XML voor opname in de BRO voor nieuw te genereren gegevens. Voor aanlevering van historische gegevens aan de BRO kan een IMBRO/A worden vastgesteld. Standaarden zoveel mogelijk aansluiten op van bestaande standaarden zoals SIKB0101.

HAALBAARHEID EN KOSTEN

Uitbreiding van het Programma BRO met de bodemverontreinigingsgegevens lijkt haalbaar, mits randvoorwaarden (tijd en middelen) worden aangepast. Binnen het huidige programma is het gewenst parallel te starten met tranche 5.

Inschatting van kosten op bovenstaande punten is eenmalig 3,5 tot 4 miljoen euro voor het BRO programma. Dit zijn extra eenmalige kosten bovenop de huidige BRO investeringen. Daarnaast worden structurele kosten gemaakt voor beheer van de Landelijke Voorziening, beheer van standaarden en voor PDOK.

Ook de bronhouders, dataleveranciers en andere ketenpartijen zullen een inspanning moeten leveren om de (initiële) aanlevering tot stand te brengen. Bronhouders kunnen ervoor kiezen zelf hun historische gegevens te verrijken (tot het niveau met gedetailleerde onderzoeksgegevens), maar dit zal voor veel bronhouders een (te) grote inspanning zijn.

Eerder onderzoek laat een behoorlijke bandbreedte zien bij de inschatting van de totale implementatiekosten: van bijna 5 ton tot bijna 5 miljoen euro, voor een groot deel veroorzaakt door de kosten voor initiële vulling. In die businesscase was de verwachting dat maximaal 10% van het theoretisch aantal relevante (historische) bodemonderzoeken (gegevens uit de bodeminformatiesystemen) te ontsluiten zou zijn. Wanneer er behoefte is om sneller/meer historische gegevens te verrijken, zullen sneller/meer baten worden gerealiseerd, maar zullen de kosten van de initiële vulling ook sterk toenemen. In de volgende stap zal meer onderzoek gedaan moeten worden naar de omvang en kosten van verschillende varianten van de groei modellen.

Managementsamenvatting (4)

BATEN

De eerste beoordeling laat zien dat de baten die in het kader van BIDON in kaart zijn gebracht nog steeds verzilverd kunnen worden, er ligt een positieve businesscase. Inclusief beheerkosten en programmakosten kwam de businesscase na de verdieping, cumulatief over 7 jaar reeds uit op ruim € 97,7 miljoen. Zelfs bij tegenvallende kosten en baten lijkt de businesscase in deze fase positief.

VERVOLGSTAPPEN

Binnen de wijzigingsprocedure van de BRO is de 2^e stap, de stap waarbij nader onderzoek wordt uitgevoerd kosten en baten voor de verschillende belanghebbenden. Daarnaast is nog onvoldoende duidelijk hoe de kosten en baten verdeeld zullen zijn onder de belanghebbenden.

Daarnaast is het goed om aandacht te besteden aan de verschillende zorgen die stakeholders hebben geuit, bijvoorbeeld over de mate waarin bronhouders aansprakelijkheid dragen voor de gegevens die eventueel worden opgenomen in de BRO.



Inhoudsopgave

1. INLEIDING
2. AANPAK
3. BEVINDINGEN & CONCLUSIES
 - 1) Definitie(s) 'gegevens bodemverontreiniging'.
 - 2) Afhankelijkheden andere registratieobjecten BRO
 - 3) Uitgewerkt (keten-)werkproces
 - 4) Overzicht stakeholders
 - 5) Toegevoegde waarde BRO en stakeholders
 - 6) Huidige en toekomstige standaarden en systemen
 - 7) Wettelijk kader
 - 8) Inhoudelijke keuzes
 - 9) Scenario's en businesscase
 - 10) Globale impact budget en tijdlijn programma BRO
4. AANBEVELINGEN

Bijlage A: Gevoerde gesprekken

Bijlage B: Onderbouwing Buro38, businesscase 2014

Bijlage C: Onderbouwing Businesscase BIDON 2016

1. INLEIDING



1. Inleiding

AANLEIDING

In de Tweede Kamer is een motie aangenomen van de leden Ronnes en Van Gerven, waarin de regering wordt gevraagd om 'informatie over bodemverontreiniging in de Basisregistratie Ondergrond op te nemen' (Kamerstukken II 2018/19, 34 864, nr. 19), zie volgende pagina. Deze aanleiding van de motie bestaat uit twee zorgpunten:

- a) zorgen over de borging van informatie vanuit de taakoverdracht binnen de omgevingswet van provincies naar gemeenten en
- b) zorgen over de ontsluiting van bodemverontreinigingsgegevens.

De Minister van BZK heeft in haar reactie op deze motie toegezegd een onderzoek uit te laten voeren naar de haalbaarheid van de gevraagde uitbreiding en wat de gevolgen daarvan zijn. Dit onderzoek is onderdeel van een scopewijzigingsprocedure. Het Programmabureau BRO heeft hiervoor een 'stap-voor-stap-benadering' ontwikkeld. De eerste stap binnen de 'stap-voor-stap-benadering' is: **ontwikkel een globale scope en een globale business case – welke voldoende informatie geeft om te kunnen beslissen óf een scopewijzigingsvoorstel realistisch en haalbaar is.**

Deze eerste stap bestaat uit een **onderzoeksrapport** met de onderbouwde globale scope en globale businesscase voor de gevraagde uitbreiding van het Programma BRO.

Het rapport gaat in op:

1. de definitie van gegevens van bodemverontreiniging en de wijze van ontsluiting van de gegevens;
2. wat de meerwaarde is van het centraal ontsluiten van deze gegevens via de BRO en;
3. de impact (capaciteit, doorlooptijd, middelen) op het programma en implementatie door de bronhouders?

LEESWIJZER

Dit rapport bevat het resultaat van onderzoek naar de globale scope en globale businesscase.

In hoofdstuk 2 is de aanpak beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen conform de gedefinieerde onderzoeksresultaten. Hoofdstuk 4 sluit af met de aanbevelingen.

Tegelijkertijd met ons onderzoek heeft de VNG een impactanalyse uitgevoerd waarin bodemverontreinigingsgegevens zijn meegenomen (Impactanalyse BRO juli 2019). De bevindingen uit dit onderzoek zijn besproken met de VNG.

1. Inleiding - Tweede Kamer motie

34 864

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet)

Nr. 19

**GEWIJZIGDE MOTIE VAN DE LEDEN RONNES EN VAN GERVEN
TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 15**

Voorgesteld 18 december 2018

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat bodemverontreiniging nog steeds een omvangrijk knelpunt voor de drinkwatervoorziening is;

Zorg A

constaterende dat meer dan 150.000 gevallen van bodemverontreiniging in de bodem zullen achterblijven die alleen worden opgepakt als er sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen;

Zorg B

constaterende dat informatie over bodemverontreiniging via provincies en gemeenten onvoldoende goed is ontsloten voor derden;

overwegende dat de prioritering van noodzakelijke saneringen in een stap-voor-stapbenadering worden aangepakt:

verzoekt de regering, om informatie over bodemverontreiniging in de Basisregistratie Ondergrond op te nemen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Ronnes
Van Gerven

2. AANPAK

2. Aanpak

AANPAK

Het Programmabureau heeft een ‘stap-voor-stap-benadering’ ontwikkeld. De opdracht die het programma aan VKA heeft voorgelegd is de eerste stap binnen de ‘stap-voor-stap-benadering’: ontwikkel een globale scope en een globale business case – welke voldoende informatie geeft om te kunnen beslissen óf een scopewijzigingsvoorstel realistisch en haalbaar is.

Om tot de globale scope te komen hebben wij in het eerste half jaar van 2019 een aantal stappen gezet. Deze stappen waren:

1. Duidelijkheid over de termen. Wat wordt bedoeld met 'informatie over bodemverontreiniging'? Op welke informatie heeft de motie Ronnes en Van Gerven betrekking? Over welke informatie moet de BRO minimaal gaan? Hebben we het dan over één registratieobject of over een registratiedomein met meerdere registratieobjecten? Wat is het wettelijk kader waarbinnen informatie over bodemverontreiniging wordt verzameld en kun je daar een minimum aan dataset uit destilleren? Hoe gaan we om met de bestaande gegevens, worden die wel of niet onderdeel van de BRO verplichtingen?
2. Achterhalen wat de grootste knelpunten en de grootste meerwaarde zijn om bodemverontreinigingsgegevens in de BRO op te nemen.
3. Achterhalen wat, voor de verschillende stakeholders (Rijk, medeoverheden en private partijen), de kosten en baten zijn om deze gegevens in de BRO op te nemen.

4. Nagaan of de huidige standaarden en overlegstructuur voor bodemverontreinigingsgegevens kan worden benut voor de opname van deze informatie in de huidige werkwijze van de BRO voor het definiëren en standaardiseren van registratieobjecten

De bundeling van de antwoorden op deze vragen vormt de globale scope, welke beschreven wordt op basis van de onderwerpen in dit document.

PROCES

Bij de overweging om gegevens over bodemverontreinigingen op te nemen en te ontsluiten via de BRO zijn veel stakeholders betrokken. In onze aanpak is dan ook veel aandacht besteed aan gesprekken met deze stakeholders (zie bijlage A). Gedurende het proces zijn stakeholders ook betrokken middels een speciaal daarvoor ingerichte klankbordgroep.

Vanwege het grote belang van het hebben van een gemeenschappelijk beeld van de definities, is relatief veel aandacht besteed aan het formuleren van definities en mogelijke invullingen van de scope van de dataset. Dit heeft geresulteerd in een aantal verschillende alternatieven (zie paragraaf 3.1). Voor deze alternatieven is vervolgens in een aantal gesprekken verder verkend of er meerwaarde bij centrale ontsluiting kan ontstaan. Tot slot is beoordeeld wat de eventuele impact van het/de alternatief/alternatieven is op de BRO.

3. BEVINDINGEN & CONCLUSIES

3.1 Bevindingen: Definitie 'informatie over bodemverontreiniging'

TOELICHTING

Mede naar aanleiding van de motie, wordt in de aanvraag voor het onderzoek gesproken over 'informatie over bodemverontreiniging'. Bij de start van het project is geconstateerd dat dit een term is die door partijen op verschillende manieren wordt ingevuld. Invullingen verschillen bijvoorbeeld door verschil in behoefte aan informatie over schone grond, de mate van detail van bodeminformatie, de actualiteit van informatie, etcetera.

In deze paragraaf lichten we toe hoe de definitie kan worden gelezen en op welke definitie we uiteindelijk zijn uitgekomen in samenspraak met de belanghebbenden.

We zijn begonnen met een definitie die aansluit op de tekst van de motie van de Tweede Kamer. We hebben daarbij ook gekeken naar de manier waarop gegevens over bodemverontreiniging door bevoegd gezag Wet bodembescherming (Wbb) worden verzameld, bewaard en ontsloten. En op welke manier de overdracht van deze informatie is geborgd. Vervolgens hebben we verkend hoe informatie (digitaal) toegankelijk is voor derden.

Op basis hiervan komen we tot een set van alternatieve definities die we aan de start van het project hebben benoemd. In de loop van het project is deze set getoetst met belanghebbenden en zijn aanvullingen gedaan of verdere aanscherping aangebracht. Dit heeft geleid tot een gekozen definitie die aan het eind van deze paragraaf is uitgewerkt. De komende paragrafen nemen u stapsgewijze mee door dit proces.

DEFINITIE OP BASIS VAN DE TWEDE KAMER MOTIE (ZORG A)

De zorgen die zijn geuit door de Tweede Kamer zijn tweeledig. Als eerste hebben deze betrekking op de circa 150.000 locaties met bodemverontreiniging die niet worden aangepakt binnen de Wbb en in de Aanvullingswet bodem, tenzij er ontwikkelingen op de locatie zijn, of de risico's van de verontreiniging veranderen.

Dit zijn de locaties die in het werkveld worden aangeduid met de term 'ernstig, niet spoed'. De taken voor eventuele aanpak van deze locaties worden in de Aanvullingswet bodem overgedragen van Provincie naar gemeenten (voor landbodem) en van gemeenten naar Provincie (voor grondwater). Dit wordt de "warme overdracht" genoemd. Partijen hebben zorgen geuit over de kwaliteit van de gegevens en de financiering van gegevensbeheer in de toekomst, nadat de warme overdracht is afgerond. Dit is echter geen onderdeel van het vraagstuk over opname in de BRO.

In de figuur op pagina 14 is toegelicht wat voor informatie in een dossier over bodemverontreiniging wordt verzameld en welk deel daarvan digitaal wordt opgeslagen of op een andere manier gearchiveerd. In de figuur is ook beschreven hoe de overdracht van deze informatie bij het in werking treden van de Aanvullingswet bodem wordt geborgd..

Borging in de BRO biedt ter voorkoming van mogelijk verlies nauwelijks meerwaarde. Er zijn zorgen geuit over de kwaliteit van gegevens en financiering van gegevensbeheer in de toekomst.

3.1 Bevindingen: Definitie 'informatie over bodemverontreiniging'

TOELICHTING BEPERKTE MEERWAARDE BRO (ZORG A)

Als alleen wordt gekeken naar de verwachting of er sprake kan zijn van verlies van gegevens bij de warme overdracht, dan is het beeld dat dit voldoende is geborgd. De stakeholders hebben aangegeven wel vertrouwen te hebben in de feitelijke overdracht van de informatie in de warme overdracht. Een deel van de stakeholders maakt zich echter wel zorgen over de kwaliteit van de digitale informatie die wordt overgedragen en ook over wat er vervolgens met die informatie wordt gedaan. Het beeld is dat gemeenten bij de warme overdracht een passieve houding hebben.

Opname van gegevens in de BRO kan in die zin wel toegevoegde waarde bieden. De BRO verplicht tot het werken naar een gegevensset die centraal ontsloten is, up-to-date is, compleet en landsdekkend is, accuraat en gestandaardiseerd is. Opname in de BRO zal leiden tot een hogere kwaliteit van de gegevens.

Opname van de gegevens in de BRO kan ook een extra stimulans zijn voor gemeente(besturen) om actief te investeren in de warme overdracht en het informatiebeheer dat daarop volgt. Er is dan een concrete taak benoemd waarbinnen informatiebeheer van bodemverontreinigingsgegevens kan worden geborgd en gefinancierd.

3.1 Definitie informatie over bodemverontreiniging: *Definitie op basis van de motie*

Dossiers over bodemverontreiniging bij bevoegd gezag Wbb:

Historisch bodem bestand

- Overzicht potentiële bronnen van bodemverontreiniging

Onderzoeksrapporten

- Laboratorium certificaten
- Boorpunt beschrijvingen
- Contouren
- Rapport



BIS

+

Saneringsplannen / BUS meldingen

Saneringsevaluatie rapporten

Monitoringsrapporten

Openbare besluiten / beschikkingen bevoegd gezag

Interne procesdocumenten (juridische toetsing, correspondentie, memo's, meldingsformulieren, etc.)



Archief



Bevoegd gezag Wbb,
Overheidsinstanties,
Maatschappelijke partijen

Zorg A) Overdracht van informatie over locaties met bodemverontreiniging is voldoende geborgd in het traject van 'warme overdracht' tussen provincies en gemeenten. Er is beperkt risico op verlies van informatie.

Borging in de BRO biedt ter voorkoming van mogelijk verlies nauwelijks meerwaarde. Er zijn zorgen geuit over de kwaliteit van gegevens en financiering van gegevensbeheer in de toekomst.

Documenten worden verplicht opgeslagen in het (digitaal) archief van bevoegd gezag op grond van de Archiefwet. De gegevens worden daarnaast digitaal beheerd in een Bodeminformatiesysteem (BIS), alle provincies en vrijwel alle gemeenten hebben toegang tot zo'n systeem.

Een groot deel van provincies en gemeenten heeft het beheer van het BIS overgedragen aan een omgevingsdienst in een gezamenlijk BIS.

Bij warme overdracht worden de gegevens uit het ene BIS naar het andere BIS overgezet. Of nog eenvoudiger: wordt het beheer per locatie in het gezamenlijk BIS van de omgevingsdienst omgezet. Daarnaast worden afspraken gemaakt over overdracht van een kopie van het (digitale) archief.

3.1 Definitie informatie over bodemverontreiniging: Uitbreiding van de definitie

DIGITALE ONTSLUITING GEGEVENS VAN BODEMVERONTREINIGING (ZORG B)

Naast zorgen over de overdracht van informatie is in de Tweede Kamer motie ook benoemd dat de informatie onvoldoende is ontsloten voor derden (in dit rapport aangeduid als Zorg B). In principe is alle openbare milieu informatie toegankelijk voor derden, waaronder ook informatie over bodemverontreiniging (verdrag van Aarhus, in Nederland in werking sinds 2005). Het verdrag schrijft echter niet voor op welke wijze de informatie toegankelijk moet zijn. De motie lijkt met de kwalificatie "onvoldoende toegankelijk" met name te pleiten voor het beter en duurzaam digitaal toegankelijk maken van de beschikbare informatie.

Zoals in de voorgaande pagina's aangegeven is de informatie over bodemverontreiniging deels digitaal opgenomen in bodeminformatiesystemen en digitale archiefsystemen. Tijdens het onderzoek is vastgesteld dat de wijze van vastlegging, zowel als de manier waarop deze informatie voor derden toegankelijk wordt gemaakt, sterk verschillen per gegevensbeheerder.

In de onderstaande illustratie is in beeld gebracht wat de verschillen zijn. Daaruit blijkt dat er een grote mate van diversiteit is. Door partijen is de volgende behoefte geuit: ontsluit de beschikbare informatie via één centraal punt, online benaderbaar en met een minimum gegarandeerd kwaliteitsniveau. **Ontsluiting van de gegevens in/via een centrale voorziening, zoals de BRO heeft significante meerwaarde.**

Ontsluiting van gegevens over bodemverontreiniging

Gegevens in het Bodeminformatiesysteem worden niet door elke bronhouder op dezelfde manier ingevoerd (voorbeeld 1: ene partij voert in tot en met boorpuntbeschrijving, andere voert alleen rapportnaam in. Voorbeeld 2: ene partij voert alle onderzoeken in, andere alleen onderzoeken van verontreinigde locaties.)

Gegevens van onderzoeken uit het verleden zijn niet altijd op hetzelfde detailniveau in het BIS ingevoerd ten opzichte van nieuwe onderzoeken.

Niet alle bronhouders hebben digitale documenten zoals rapporten en beschikkingen in het BIS gekoppeld.

Niet alle bronhouders geven derden rechtstreeks toegang tot het Bodeminformatiesysteem (onder andere in verband met de. AVG regelgeving).

Niet alle archiefstukken zijn in een digitaal format gearchiveerd. Er wordt door sommige overheden gewerkt aan het digitaliseren van het bodemarchief.

Er is geen centraal punt waarop alle informatie toegankelijk is, gegevens moeten per gegevensbeheerder worden ingezien en opgevraagd.



BIS

+



Digitaal Archief

+



Archief



Bevoegd gezag Wbb,
Overheidsinstanties,
Maatschappelijke
partijen

Zorg B) Gegevens zijn er maar:

- Niet altijd digitaal ontsloten
- Niet altijd op afstand/online raadpleegbaar
- Niet alle gegevens zijn standaard openbaar
- Gegevens zijn per bronhouder op verschillend kwaliteitsniveau digitaal beschikbaar

Ontsluiting van de gegevens in/via een centrale voorziening, zoals de BRO heeft significante meerwaarde.

3.1 Definitie informatie over bodemverontreiniging: *Definities in relatie tot de motie en de BRO*

AANDACHTSPUNTEN

De gegevens van informatie over bodemverontreiniging zoals die in de motie zijn bedoeld richten zich op gegevens van locaties waar een bodemverontreiniging is vastgesteld (de circa 150.000 ‘ernstig, niet spoed locaties’). Daarnaast zijn in de BRO wetgeving enkele voorbehouden opgenomen over het type informatie dat in de BRO kan worden ontsloten. Het was voor de belanghebbenden aanleiding om enkele punten concreet te beschrijven zodat duidelijk is wat de stakeholders beschouwen als de definitie voor gegevens van bodemverontreiniging. We lichten dit onderstaand nader toe.

Verontreinigde en schone locaties

In de gesprekken met de belanghebbenden over de borging en het beter ontsluiten van de gegevens, is vastgesteld dat veel belanghebbenden ook baat hebben bij het ontsluiten van overige gegevens van bodemverontreiniging. Zo kan uit een onderzoek zijn vastgesteld dat er op een locatie juist geen sprake is van bodemverontreiniging, ook dit is nuttige informatie die publieke én private partijen kunnen hergebruiken.

In de alternatieve definities die we onderzoeken wordt daarom uitgegaan van alle beschikbare informatie over bodemverontreiniging, ongeacht of verontreiniging is aangetroffen en in welke mate er sprake is van bodemverontreiniging.

Actuele en historische informatie

De BRO gaat uit van aanlevering van gegevens die zijn verzameld vanaf het moment dat het registratieobject in de wet is opgenomen. Daarnaast geeft de BRO ook de mogelijkheid om gegevens die in het verleden zijn verzameld (historische gegevens) aan te leveren. Juist voor de milieu hygiënische bodemkwaliteit is het van belang historische én nieuwe informatie te raadplegen. Bijvoorbeeld bij de beoordeling of een saneringsplan goed is opgesteld, is het van belang te kijken naar wat in eerdere onderzoeken is vastgesteld over de aard en omvang van de verontreiniging. Of bij verkoop van een perceel is het van belang te weten of in het verleden een bodemonderzoek is uitgevoerd of dat er mogelijk bodembedreigende activiteiten hebben plaatsgevonden.

Ruwe data en geïnterpreteerde data

In de BRO kunnen zowel ruwe data als geïnterpreteerde informatie worden opgenomen. Bij gegevens over bodemverontreiniging is voor een deel van de stakeholders (zoals softwareleveranciers en netbeheerders) alleen de ruwe data van belang, terwijl voor een ander deel van de stakeholders (zoals bevoegd gezag Wbb) juist de geïnterpreteerde data interessant is. Een voorbeeld hiervan is de verontreinigingscontour. Dit is een interpretatie van de ruwe data, maar wordt wel gebruikt bij het maken van een beschikking en geregistreerd in de Wkpb.

3.1 Definitie informatie over bodemverontreiniging: *Definities in relatie tot de (uitgangspunten van de) BRO*

Bestuursorganen en rechtspersonen als bronhouder

De BRO wetgeving gaat momenteel uit van een leverplicht voor overheden. In de gesprekken met de belanghebbenden is gebleken dat voor gegevens van bodemverontreiniging vaak ook heel veel informatie beschikbaar is bij private partijen. Het gaat dan met name om partijen die veel werkzaamheden verrichten in de bodem en daarvoor veel onderzoek opvragen en/of uitvoeren, bijvoorbeeld netbeheerders.

De gesprekspartners geven aan dat deze informatie van grote waarde is in het kader van hergebruik van informatie, maar vaak niet bij overheden is aangeleverd in het kader van procedures en daardoor niet onder de BRO verplichting zou vallen.

Uit een privaatrechtelijke overweging zal niet alle informatie van private partijen onder deze leverplicht kunnen vallen. Waar de gesprekspartners aan denken is een verplichting zoals die bijvoorbeeld in de WION is opgenomen. Hierbij zijn specifieke partijen in de wet opgenomen als bronhouder.

Te denken valt aan partijen zoals de netbeheerders, drinkwaterbedrijven, grootgrondbezitters, SBNS/ProRail. In de door ons gevoerde gesprekken werd door netbeheerder en drinkwaterbedrijven aangegeven dat zij bereid zijn de digitaal beschikbare historische gegevens en nieuwe onderzoeksgegevens om niet te willen aanleveren aan een centrale voorziening.

Het advies van de gesprekspartners is om (een aantal) private partijen ook de verplichting op te leggen om gegevens over bodemverontreiniging aan de BRO aan te leveren. Dit kan via een wetswijziging.

Het programma BRO is voornemens de tekst in de BRO te harmoniseren met de tekst in de Omgevingswet en andere basisregistraties. Daarmee zal de leverplicht in de BRO worden beschreven als van toepassing voor 'bestuursorganen en (door de Minister aan te wijzen) rechtspersonen'.

Welke onderzoeken

Het is lastig om de precieze reikwijdte van de verplichte aanlevering van onderzoeken aan de BRO in één zin te duiden. Deelnemers vinden de reikwijdte te beperkt wanneer alleen onderzoek dat in het kader van een vergunning of melding wordt geëist moet worden aangeleverd aan de BRO. Er wordt immers veel onderzoek gedaan voor initiatieven waarvoor uiteindelijk geen melding of vergunning traject nodig blijkt. Deze onderzoeken bevatten echter zeer relevante informatie over de milieu hygiënische kwaliteit van de bodem.

Er is in de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd geen eenduidige beschrijving aangedragen die voor iedereen voldoende inzicht biedt in welke onderzoeken straks onder BRO verplichting kunnen vallen.

3.1 Definitie informatie over bodemverontreiniging: *Definities in relatie tot de (uitgangspunten van de) BRO*

Voor dit rapport stellen we voor de werken met de volgende omschrijving van de onderzoeken die onder de BRO verplichting zouden kunnen worden opgenomen.

Gegevens uit onderzoek naar de milieu-hygiënische kwaliteit van landbodem, waterbodem en grondwater **in de openbare ruimte** waarvan de bronhouder een overheid is of een (aangewezen) rechtspersoon. Het onderzoek wordt gedaan in het kader van **naleving van de wet- en regelgeving** (met name uit Wet bodembescherming, Aanvullingsbesluit Bodem, Arbowet) ten aanzien van identificeren en/of aanpak van bodemverontreiniging, zorgplicht en/of veilig werken. **Ook onderzoek dat in dit kader niet vergunningplichtig of meldingsplichtig is** moet worden aangeleverd aan de BRO.

Volgens deze beschrijving is er geen aanleveringsplicht voor onderzoeken die worden gedaan op particuliere terreinen. Hierdoor is bijv. onderzoek in het kader van grondtransactie tussen twee particulieren vrijgesteld van aanleveringsplicht. Deze beschrijving geeft echter nog geen duidelijkheid over de situatie waarbij netbeheerders een onderzoek uitvoeren dat deels over openbare ruimte en deels over particulier terrein gaat. Anderzijds verplicht deze beschrijving tot het aanleveren van onderzoek voor bijvoorbeeld graafwerkzaamheden in de openbare ruimte waarbij geen verontreiniging is aangetoond. Deze onderzoeken worden vaak niet aan overheden aangeleverd omdat er geen vergunning-/meldingsplicht voor is.

We adviseren het programma BRO om de precieze reikwijdte in een vervolgtraject samen met de belanghebbende partijen nader aan te scherpen.

Definitie 'gegevens van bodemverontreiniging'

Op basis van alle bovenstaande informatie komen we voor dit project uit op de een definitie van 'gegevens van bodemverontreiniging' die we in de rest van dit rapport hanteren. Deze is op de volgende pagina weergegeven.

3.1 Definitie informatie over bodemverontreiniging:

Gekozen definitie

Op basis van zorg A in de motie, zien we dat opname in de BRO weinig meerwaarde zal bieden. Beantwoording van de vraag of dit realistisch en haalbaar is, is daarmee overbodig geworden. Omdat partijen wel meerwaarde zien bij zorg B in de motie hebben we samen met stakeholders een definitie vastgesteld. Deze definitie is gehanteerd in de gesprekken met de stakeholders en geeft aan wat de stakeholders bedoelen als ze spreken over opname van gegevens van bodemverontreiniging in de BRO.

DEFINITIE 'gegevens van bodemverontreiniging':

- Gegevens uit onderzoek* naar de milieu-hygiënische kwaliteit van landbodem, waterbodem en grondwater waarvan de bronhouder een overheid is of een (specifieke) private partij***.
- Alle opslagvormen van digitale gegevens***: in digitale documenten en/of digitale databases
- Ongeacht de conclusie van het onderzoek** (zowel gegevens van verontreinigde locaties als van 'schone' locaties)
- Zowel ruwe data (bijvoorbeeld: coördinaten van individuele boringen, meetwaarden van analyses) als geïnterpreteerde data (bijvoorbeeld: juridische status in de vorm van beschikking ernst/spoedeisendheid, verontreinigingscontouren)
- Zowel historische als actuele gegevens***, ongeacht de status van de verontreiniging (bijvoorbeeld: onderzoek van verontreiniging die inmiddels volledig is gesaneerd wordt wel opgenomen, ook al geeft dat onderzoeksrapport geen beeld van de huidige milieu hygiënische kwaliteit op de locatie)

* Zie eerdere toelichting op de omschrijving van onderzoeken met een leveringsplicht aan de BRO

** Dit is een uitbreiding op de Tweede Kamer motie (zorg A)

*** Hierbij moeten nog keuzes gemaakt worden over de wijze waarop deze gegevens kunnen worden opgenomen

In het volgende onderdeel van dit rapport geven we een nadere beschrijving van het type gegevens (de dataset) dat onder deze definitie valt en onderzoeken we de impact en de meerwaarde van de opname in de BRO op basis van deze definitie.

3.1 Typering alternatieven ‘dataset van bodemverontreiniging’

DEFINITIE BIJ START VAN HET PROJECT

Uit voorgaande pagina's blijkt dat er een verscheidenheid van gegevens over bodemverontreiniging wordt verzameld en opgenomen in dossiers. Voor opname in de BRO kan het gaan om informatie van verontreiniging of juist van alle bodemonderzoeken, of om informatie in de vorm van ruwe data of in de vorm van (geïnterpreteerde) contouren en pluimen of digitale rapporten. Zo zijn er meerdere deelsets van gegevens te bedenken die voor een specifieke doelgroep nuttig zijn. Voor de verkenning van de mogelijkheid om gegevens in de BRO op te nemen was het van belang dat voor alle partijen duidelijk is wat wordt bedoeld met gegevens van bodemverontreiniging (de definitie zoals hiervoor toegelicht) en daarnaast over welke dataset van gegevens wordt gesproken.

Aan de start van het project is een aantal alternatieven beschreven die kunnen dienen als potentiële dataset voor ‘gegevens over bodemverontreiniging’. De alternatieven zijn gebaseerd op vergelijkbare informatiebronnen die in het werkveld al bekend zijn. Op die manier was voor iedereen makkelijk te herkennen wat voor soort informatie in het alternatief is opgenomen en wat is uitgesloten.

Er is met de belanghebbenden verkend welk alternatief wenselijk is, wat de voor- en nadelen zijn van opname in de BRO en wat de inspanning is om gegevens op het kwaliteitsniveau van de BRO te krijgen.

DATASET ALTERNATIEVEN

De alternatieven zijn op de volgende pagina in beeld gebracht, en worden hieronder kort beschreven. Elk alternatief moet worden gezien als een cumulatie van de voorgaande alternatieven. Dus alternatief 2 gaat uit van de informatie in alternatief 1 + de gegevens die aanvullend zijn benoemd. Alternatief 3 gaat uit van de informatie in alternatief 1 + alternatief 2 + de gegevens die aanvullend zijn benoemd. Enzovoort.

Alternatief 1

Alleen basis informatie zoals een plattegrond van kadastrale percelen met per perceel aangegeven of er gegevens van bodemverontreiniging beschikbaar zijn, met een doorverwijzing naar de bronhouder voor meer informatie. Dit is vergelijkbaar met een beknopte versie van Bodemloket.nl.

Alternatief 2

Aangevuld met meer ruimtelijke informatie zoals rapportcontouren, contouren van verontreiniging, inschatting van pluimen, informatie over gebruiksbepalingen. Dit is vergelijkbaar met Bodemloket.nl in combinatie met registraties zoals de Wkpb (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen).

3.1 Typering alternatieven 'dataset van bodemverontreiniging'

Alternatief 3

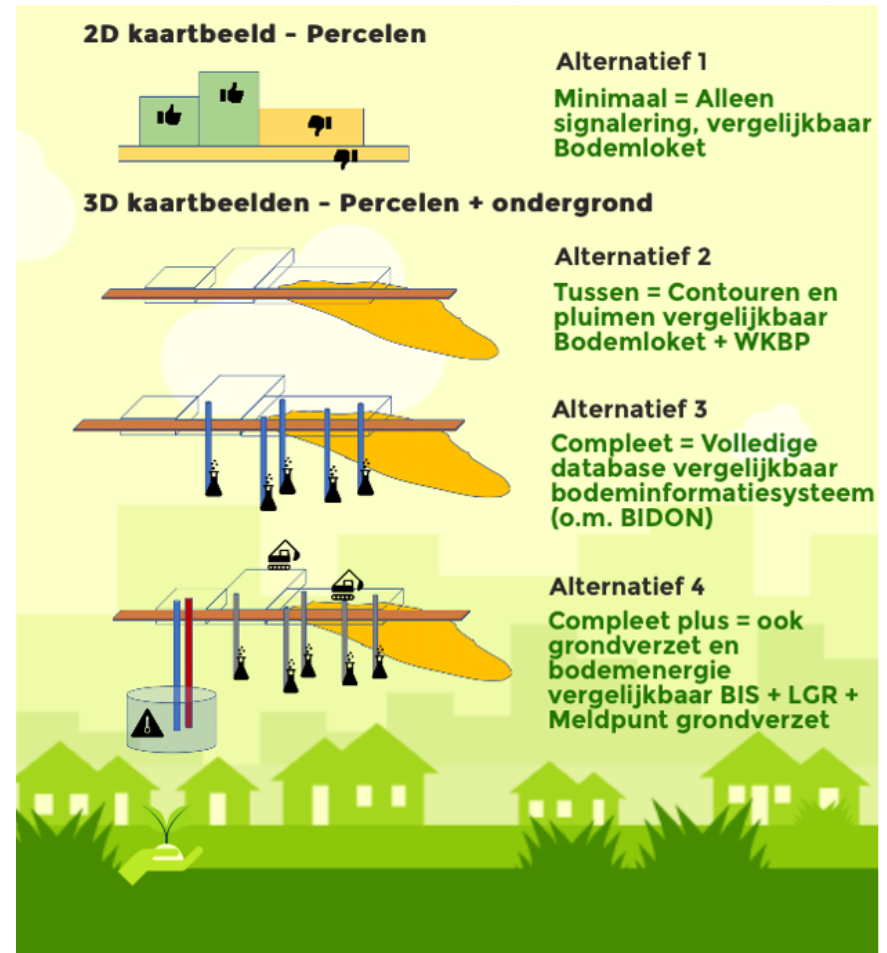
Aangevuld met gedetailleerde onderzoeksgegevens zoals stofnaam, analyseresultaten, boorgegevens, peilbuisinformatie. Dit is vergelijkbaar met een goed gevuld bodeminformatiesysteem, of de dataset zoals BIDON die voor ogen had.

Alternatief 4

Aangevuld met andere relevante informatie over het gebruik van de bodem en het grondwater zoals grondwateronttrekkingen, grondverzet en bodemenergie. Dit is vergelijkbaar met een combinatie van een BIS, het meldpunt bodemkwaliteit en het Landelijk Grondwater Register (LGR).

De alternatieven zijn in de figuur hiernaast geïllustreerd.

NB in gesprekken met belanghebbenden is aangegeven dat informatie over pluimen zelden eenduidig beschikbaar is. Dit komt doordat grondwaterverontreiniging zich verplaatst met de tijd. De pluimen zijn daardoor slechts een voorspelling op basis van modellen, om die redenen is informatie over pluimen verder buiten beschouwing gelaten in dit project.



3.1 Typering alternatieven ‘dataset van bodemverontreiniging’

Voorkeursalternatief

In de gesprekken met de belanghebbenden is in alle gevallen een voorkeur voor alternatief 3 benoemd.

Los van de mate waarin deze gegevens beschikbaar zijn in een digitaal geschikt formaat, en los van de kwaliteit van de beschikbare gegevens, geven vrijwel alle partijen aan dat het ideaalbeeld is om gegevens op het niveau van alternatief 3 in de BRO op te nemen.

Daarbij wordt met name door overheidspartijen de kanttekening geplaatst dat dit alternatief voor historische gegevens niet realistisch is. Bijvoorbeeld: provincies en waterschappen hebben deze gegevens vaak niet ingevoerd in het systeem omdat die voor hun taken als bevoegd gezag Wbb niet nodig zijn.

Deze gegevens zijn dan alleen in het archief aanwezig, mogelijk als digitaal (pdf) document. Netbeheerders hebben deze gegevens vaak zelf niet in een systeem ingevoerd en zullen deze gegevens bij opdrachtnemers moeten opvragen. Netbeheerders hebben deze gegevens vaak zelf niet in een systeem ingevoerd en zullen deze gegevens bij opdrachtnemers moeten opvragen.

Gesprekspartners hebben aangegeven dat het waarschijnlijk het meest realistisch is om alternatief 3 als ambitieniveau te benoemen. Hierbij geldt dat nieuw ingewonnen gegevens aan dit niveau moeten voldoen. Bronhouders kunnen ervoor kiezen zelf hun historische gegevens te verrijken tot het niveau van alternatief 3, maar dit zal voor veel bronhouders een te grote inspanning zijn.

Stakeholder type	Gegevensbehoefte	Verontreiniging	Type gegevens*
Beleidsmaker	Rapportage/Analyse	Alles (schoon en verontreinigd)	Ruwe en geïnterpreteerde data
Bevoegd gezag/ Toezichthouder	Rapportage	Alleen (ernstig) verontreinigd	Geïnterpreteerde data
Uitvoerend	Analyse/boring	Alles (schoon en verontreinigd)	Ruwe data

*Ruwe data is de onbewerkte data zoals die in het veld of laboratorium is verzameld (bijv. grondwaterstand, gemeten gehalte lood). Geïnterpreteerde data is data die één of meerdere keren is opgewerkt of geïnterpoleerd tot informatie (bijv. omgerekend naar gehalten voor standaard bodem, contour van verontreiniging)

3.2 Afhankelijkheden met andere registratieobjecten BRO

Er is een aantal verbindingen te leggen tussen gegevens over bodemverontreiniging en bestaande domeinen en registratieobjecten in de BRO. Alhoewel in deze fase nog niet in detail onderzocht worden ze in deze paragraaf besproken en kunnen we op hoofdlijnen benoemen waar mogelijk sprake is van overlap of aanvulling. De verwachting is dat indien wordt besloten tot opname in de BRO dan een meer gedetailleerd onderzoek en rapport wordt opgesteld waarin dit onderwerp wordt uitgewerkt.

Bodem- en Grondonderzoek

Specifiek in het registratieobject Booronderzoek zijn al verschillende deelverzamelingen opgenomen. Ook bij milieu hygiënisch booronderzoek wordt een beschrijving gegeven van de samenstelling van het opgeboorde materiaal. Dit is echter niet één op één het zelfde als een bodemkundige beschrijving. Wij geven ter overweging om een aanvullende deelverzameling op te nemen voor milieu hygiënische boorbeschrijving. In het kader van dit onderzoek is niet verkend op welke wijze of volgens welke standaard dit kan worden gedaan.

Grondwatermonitoring

Met name het registratieobject Grondwatersamenstellingsonderzoek kan overlap hebben met bepaalde gegevens uit milieu hygiënisch bodemonderzoek. In dit onderzoek wordt zowel de bodem als het grondwater bemonsterd. Soms wordt het grondwater over een langere periode meermaals bemonsterd (i.h.k.v. monitoring).

Er wordt bij grondwatermonitoring echter onderzoek gedaan naar een andere set van stoffen in het grondwater en met een andere frequentie van monsternamen en analyse. Wij geven ter overweging om een aparte deelverzameling op te nemen voor milieu hygiënische grondwatermonitoring.

Bodemkwaliteit

Dit domein is wat betreft naamgeving verwarrend. Het gaat hier namelijk niet om de milieu hygiënische bodemkwaliteit maar om onderzoek in het kader van bijv. agrarisch gebruik van de bodem. Het is een optie om gegevens over bodemverontreiniging als registratieobject op te nemen in dit domein. Een andere optie kan zijn om de naamgeving van het domein meer onderscheidend te maken. Dit laatste kan door bijvoorbeeld 'landelijk gebied' of 'agrarisch' in de domeinnaam op te nemen. In de BRO overlegorganen is gesproken over de ordening van deze gegevens in de bestaande BRO structuur en er is een concept domein opgenomen onder de naam Milieuhygiëne. Daarmee is mogelijk al een voldoende onderscheid geboden.

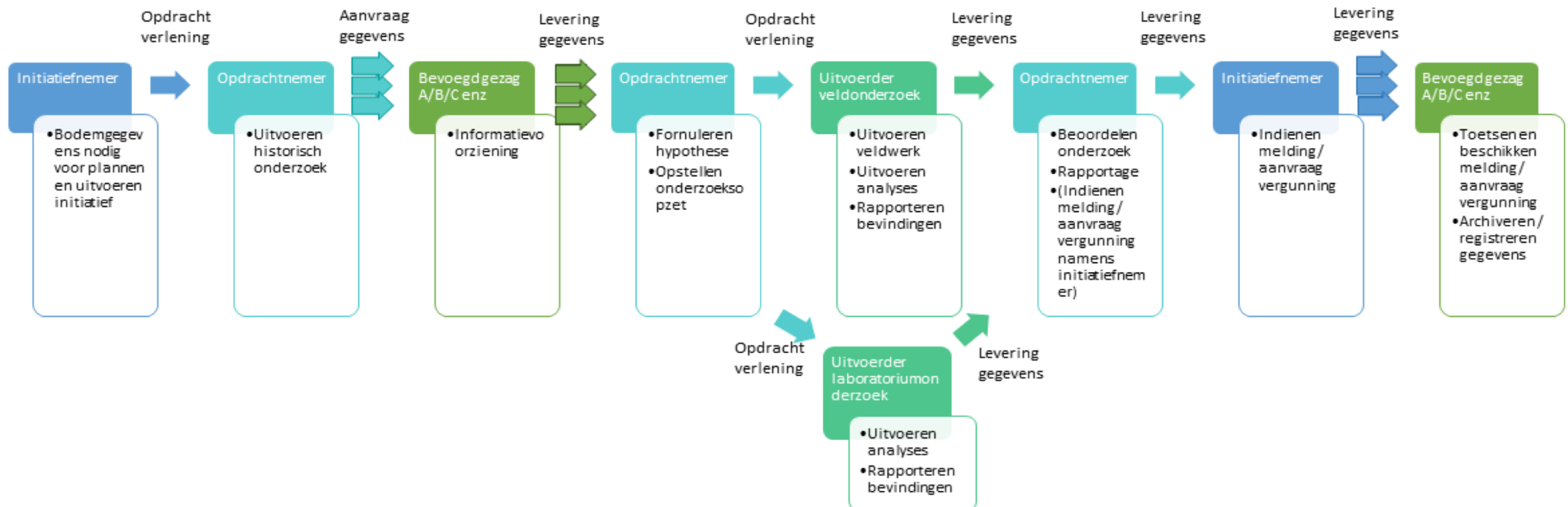
3.3 Uitgewerkt (keten-)werkproces

Ter illustratie hieronder een van de belangrijke ketenprocessen waar milieuhygenische bodemgegevens een rol spelen.

USE CASE GRAVEN

Met de stakeholders is verkend hoe de benodigde bodemgegevens momenteel worden verzameld en hoe dat in de toekomst via de BRO zou kunnen verlopen. We schetsen hieronder als voorbeeld een *use case* voor de benodigde stappen bij graven in de bodem, bijvoorbeeld bij de aanleg van een nieuwe leiding. In de huidige *use case* is te zien dat vooral voor het opvragen en aanleveren van gegevens met meerdere partijen moet worden overlegd. Op de volgende pagina is de BRO *use case* opgenomen, waarbij is uitgegaan van opname van milieuhygenische bodemgegevens in de BRO op basis van de definitie en de dataset zoals we die aan het eind van paragraaf 3.1 hebben opgeschreven. De BRO *use case* maakt het mogelijk alle digitaal beschikbare gegevens via één centraal punt te raadplegen, we gaan ervan uit dat de aanlevering en raadpleging grotendeels zijn geautomatiseerd in de BRO *use case*.

Huidige Use Case: Graven (aanleg/vervanging leidingen)



3.4 Overzicht stakeholders, belangen en impact

STAKEHOLDERS

In het voorbeeld van de *use case* is te zien dat er verschillende partijen betrokken zijn bij het verzamelen, verwerken en beheren van gegevens over bodemverontreiniging. We hebben deze ingedeeld in vier groepen op basis van hun rol in het proces (zie onderstaande figuur met enkele voorbeelden).

Bronhouder

Deze groep bestaat uit overheidsorganisaties (bestuursorganen) en nader aan te wijzen rechtspersonen die verantwoordelijk zijn voor het inwinnen en bijhouden van de gegevens in de Basisregistratie Ondergrond en het borgen van de kwaliteit. Het zijn private en publieke partijen die in het kader van geplande activiteiten en uitvoering van taken behoefte hebben aan gegevens over bodemverontreiniging. Deze gegevens kunnen worden aangeleverd als onderdeel van een melding of vergunningaanvraag, maar ook namens de partij actief worden ingewonnen via onderzoek.

Dataleverancier

Deze groep bestaat uit organisaties die actief (nieuwe) bodemverontreinigingsgegevens verzamelen voor de bronhouders. In deze groep zitten de opdrachtnemers, zoals aannemers of ingenieursbureaus, en de uitvoerders van het onderzoek. Het daadwerkelijke onderzoek wordt uitgevoerd door adviesbureaus, veldwerkbureaus en milieu-laboratoria. Deze partijen vragen de bestaande gegevens op bij bronhouders en vullen de ontbrekende informatie aan door zelf bodemonderzoek uit te voeren.

De bodemonderzoeksrapporten worden vervolgens in het kader van de afronding van de opdracht of als meldingen en/of vergunningaanvraag weer opgestuurd naar de opdrachtgever en/of bevoegd gezag.

Gebruikers

Deze groep bestaat uit organisaties die gegevens raadplegen in het kader van hun werkprocessen. Bij gebrek aan voldoende gegevens kan een gebruiker opdracht geven aan dataleveranciers om deze gegevens te laten verzamelen.

Bronhouder	Dataleverancier	Gebruiker	Ondersteunend / Overig
Bestuursorganen en rechtspersonen (aan te wijzen door de Minister)	<ul style="list-style-type: none"> Opdrachtnemers Adviesbureaus / Veldwerkbureaus Laboratoria 	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsmakers Bevoegd gezag Toezichthouders Initiatiefnemers Opdrachtnemers Adviesbureaus 	<ul style="list-style-type: none"> Houder Landelijke Voorziening Koepelorganisaties Standaardisatie organisaties Softwareleveranciers

3.4 Overzicht stakeholders, belangen en impact

Ondersteunend/Overig

In deze groep zijn organisaties ondergebracht die zelf niet actief gegevens verzamelen of genereren, maar wel ondersteunend zijn in dit proces. Dat kan zijn vanuit het beheer van de Landelijke Voorziening, standaardisatie van gegevens (datamodellen) of in de ontwikkeling van software voor het beheer van de gegevens, of in bredere zin in het maken van afspraken tussen overheden over de ontsluiting van gegevens.

Deze organisaties verzamelen of beheren zelf geen gegevens.

We hebben in dit onderzoek met zoveel mogelijk partijen uit elke groep gesprekken gevoerd. In bijlage A vind u een overzicht van de organisaties die we in het kader van dit project hebben gesproken. Vertegenwoordigers van alle groepen hebben deelgenomen in de klankbordgroep van dit project.

BELANGEN

Elke groep heeft een ander belang bij het verzamelen, verwerken en beheren van gegevens over bodemverontreiniging. Dit hangt grotendeels samen met hun rol in het proces.

Bronhouders - bestuursorganen

Het belang van bodeminformatie zit voor bronhouders vooral in een goede kwaliteit (juistheid, volledigheid, tijdigheid) van de gegevens die nodig zijn voor uitvoeren van de wettelijke taak in hun rol als bevoegd gezag.

In het kader van de ambities van de Digitale Overheid is het aanvullend van belang dat bodeminformatie vindbaar, beschikbaar en bruikbaar is. De bodeminformatiesystemen (BIS) die door bevoegd gezag worden gebruikt zijn kwalitatief goed, maar doorgaans niet voor derden vrij toegankelijk. Daarnaast beschikken private bronhouders over gegevens die doorgaans niet voor publieke partijen toegankelijk zijn.

Een centraal aanleverpunt met voorgeschreven kwaliteitsniveau en landsdekkende informatie is voor alle bronhouders van grote meerwaarde, met name als ook (aangewezen) private partijen gegevens aanleveren.

Voor de huidige procedures zijn vooral geïnterpreteerde gegevens van belang (zoals toetsing aan normen en contour van de verontreiniging). Bevoegd gezag heeft doorgaans beschikking over een BIS waarin deze gegevens zijn opgenomen. Voor deze processen is de kwaliteit van de interne informatievoorziening bij bevoegd gezag momenteel voldoende geborgd.

3.4 Overzicht stakeholders, belangen en impact

Met de komst van de Omgevingswet groeit het belang van kwalitatief goede en betrouwbare ruwe data, tot op niveau van individuele analyses

Deze gegevens kunnen tegelijkertijd door beleidsmakers en ruimtelijke planvormers worden gebruikt om inzicht te geven welke ruimte in de bodem beschikbaar is voor de aanpak van opgaven zoals de energietransitie (denk aan warmte/koude opslag), woningbouw en klimaatadaptatie (denk aan grondwaterreserves en buffercapaciteit van waterberging). De komende jaren moeten overheden veel investeren in het oplossen van deze maatschappelijke opgaven. Inzicht in de milieuhygiënische kwaliteit en ruimte in de bodem is dan van groot belang.

Bronhouders - rechtspersonen

Het belang van bodeminformatie zit voor deze partijen vooral in het kunnen uitvoeren van initiatieven (zoals graafwerkzaamheden in het kader van netwerkbeheer) en het borgen van een veilige werkomgeving voor de medewerkers in de uitvoering (in het kader van de Arbowet). Hiervoor is een voldoende betrouwbaar inzicht nodig in de bodemkwaliteit ter plaatse van het initiatief die voldoet aan de procedurele eisen van bevoegd gezag. De gegevens moeten kunnen worden gebruikt in de benodigde procedures.

Voor het inschatten van de veiligheid van medewerkers wordt ook gebruik gemaakt van gegevens van naburige locaties, die kan worden geïnterpoleerd naar de locatie waar de werkzaamheden gepland zijn. Het is voor deze partij van meerwaarde om niet alleen rapportages maar ook de ruwe data tot hun beschikking te hebben.

Met betrouwbare BRO gegevens kunnen zij sneller inzicht hebben in de risico's van geplande werken, het werk beter plannen en de juiste veiligheidsmaatregelen nemen. Het risico op vertraging van het werk neemt af.

Voor aanleg en onderhoud van infrastructurele werken en netwerken van kabels en leidingen worden jaarlijks honderdduizenden graafbewegingen uitgevoerd. In de periode 2010-2018 is het aantal KLIC meldingen voor graafbewegingen gestegen van circa 260.000 naar ruim 600.000. Met de opgaven voor de energietransitie, 5G netwerk en woningbouw is de verwachting dat dit aantal de komende jaren blijft stijgen. Voor elke graafbeweging moet worden bepaald of er sprake is van bodemverontreiniging.

Op basis van cijfers van de netbeheerders is geschat dat bij gebruikmaking van de bekende bodeminformatie in circa 69% van de gevallen de bestaande informatie voldoende is om een goede risico inschatting te kunnen maken. Deze groep heeft daardoor een groot belang bij een goede ontsluiting van alle bekende bodeminformatie.

3.4 Overzicht stakeholders, belangen en impact

Dataleveranciers

Deze partijen zijn verantwoordelijk voor het verzamelen en aanleveren van nieuwe gegevens via bodemonderzoek. Daarbij maken zij vooraf vaak gebruik van bestaande gegevens (zie Gebruikers). Opdrachtgevers stellen steeds vaker eisen aan de wijze van aanlevering van de verzamelde gegevens. Zo wordt bijvoorbeeld geëist dat ruwe gegevens worden aangeleverd in een formaat dat voldoet aan SIKB0101.

Een centraal aanleverpunt met voorgeschreven kwaliteitsniveau en standaarden is voor alle dataleveranciers van grote meerwaarde

Dataleveranciers hebben belang bij het zoveel mogelijk eenduidig kunnen uitwisselen van ruwe gegevens zonder de noodzaak extra conversies uit te voeren. Zij hebben tevens belang bij een centraal punt voor uitwisseling van gegevens, daarmee hoeven ze hun werkprocessen slechts één keer goed in te richten voor alle opdrachtgevers en onderaannemers.

Gebruikers

Deze partijen moeten nu vaak bij meerdere bronhouders gegevens opvragen. Publieke bronhouders hebben een verplichting om openbare informatie beschikbaar te stellen. Daarbij geldt echter geen plicht om gegevens op afstand (via digitale portalen) beschikbaar te stellen. Private bronhouders zijn niet verplicht gegevens te delen. Dat betekent dat gebruikers van bodeminformatie de gegevens vaak via meerdere wegen moeten opvragen en dat de gegevens in uiteenlopende formaten worden aangeleverd.

Gebruikers zijn gebaat bij een eenvoudig toegankelijke, centrale ontsluiting van alle gegevens volgens een eenduidige standaard.

Ondersteunend / Overig

Deze partijen maken zelf geen gebruik van bodemgegevens. Zij vertegenwoordigen echter wel andere stakeholders in de keten of leveren applicaties aan deze stakeholders. Vanuit dat oogpunt hebben deze organisaties belang bij het zoveel mogelijk uniformeren van de gegevens. Dit vergemakkelijkt uitwisseling van de gegevens in de keten en creëert een basis kwaliteitsniveau zodat gebruikers van de gegevens weten hoe deze in te zetten zijn.

Alle stakeholders hebben belang bij een centraal informatiepunt (vindbaar, beschikbaar en bruikbaar) voor bodeminformatie, met voorgeschreven kwaliteitsniveau (juistheid, volledigheid, tijdigheid) en uniforme standaarden.

3.4 Overzicht stakeholders, belangen en impact

IMPACT

De opname van bodemverontreiniging in de BRO zal een impact hebben op de stakeholders. Dit laat zich met name uitdrukken in de inspanning die nodig is om te voldoen aan de eisen die de BRO stelt aan bronhouders, dataleveranciers en gebruikers. Voor een globale inschatting van de impact is in de gesprekken uitgegaan van de definitie voor gegevens van bodemverontreiniging zoals in 3.1 beschreven en van de dataset zoals beschreven in alternatief 3.

Bronhouder

Voor bronhouders is de impact bij opname van bodemverontreiniging in de BRO - zoals gesprekspartners het zeggen - 'behapbaar' als de boven beschreven uitgangspunten worden aangehouden. Zij voorzien de volgende acties :

- Borgen dat het verplicht gebruik van de BRO in de eigen organisatie en bij eventuele opdrachtnemers voldoende bekend is
- Wijziging in afspraken en contracten met dataleveranciers
- Wijziging van afspraken en contracten met softwareleveranciers
- Vastleggen werkprocessen rondom acceptatie en terugmelding in de BRO

Daarnaast zal een eenmalige aanlevering van de huidige dataset nodig zijn. Ongeveer 50% van gemeenten en provincies heeft het gegevensbeheer uitbesteed aan de Omgevingsdiensten en zal dus nieuwe afspraken moeten maken met deze diensten over aanlevering aan en gebruik van de BRO.

Bronhouders die willen werken naar verrijking van de historische gegevens in de BRO zullen een grote inspanning moeten leveren. Private partijen en Waterschappen hebben vaak nog helemaal geen systeem met data, alleen een archief met documenten. Provincies hebben wel een systeem maar doorgaans is dat gevuld tot en met rapportniveau en ontbreken gegevens van individuele boringen en analyses. Gemeenten hebben doorgaans wel tot dit niveau ingevoerd, maar per gemeente zijn andere keuzes gemaakt ten aanzien van welke velden voor welk type onderzoek zijn ingevuld. Om alleen al de kwaliteit van de gegevens in het huidige systeem te beoordelen aan de hand van de BRO eisen is een aanzienlijke inspanning. Daarbij komt vervolgens nog het herstel en verrijking van de gegevens. Dat is naar verwachting een zeer grote inspanning voor de meeste bronhouders.

Voor de aanlevering van historische gegevens moeten de private partijen mogelijk een grote inspanning leveren. Veel partijen hebben deze gegevens niet zelf in huis, deze zullen bij opdrachtnemers opgevraagd moeten worden.

3.4 Overzicht stakeholders, belangen en impact

De gesprekspartners en de klankbordgroep hebben aangegeven dat zij een grote inspanning voorzien voor het op BRO kwaliteitsniveau brengen van historische gegevens. Zij raden daarom aan voor deze gegevens uit te gaan van een groeimodel volgens het principe van 'verrijking op basis van gebruik'. Uitgangspunt is dat bij opname in de BRO de huidige digitale gegevens aangeleverd worden en te zijner tijd worden deze verrijkt tot het gewenste niveau. De invulling van dit groeimodel is in dit stadium nog niet uitgewerkt. Er zijn wel enkele suggesties gedaan. Verrijking zou bijvoorbeeld verplicht gesteld kunnen worden op het moment dat er dynamiek is op een locatie (bijv. er is een vergunning aangevraagd of melding gedaan). Voorlopig is uitgegaan van een verrijgingsproces op vrijwillige basis.

Dataleveranciers

De dataleveranciers zien ook een impact bij opname van bodemverontreiniging in de BRO. Zij voorzien de volgende acties :

- Borgen dat het verplicht gebruik van de BRO in de eigen organisatie en bij eventuele onderaannemers voldoende bekend is
- Wijziging van afspraken en contracten met softwareleveranciers
- Borgen dat ingewonnen gegevens worden aangeleverd aan de BRO.

De impact is lastig in te schatten en mede afhankelijk van de afspraken voor de BRO standaard. Hoe meer deze overeenkomt met de huidige standaard (SIKB0101) hoe kleiner de impact zal zijn.

Ondersteunend / Overig

De meeste ondersteunende partijen hebben geen rechtstreekse impact. De partij die mogelijk wel impact zal merken zijn de software ontwikkelaars. Leveranciers van bodeminformatiesystemen moeten mogelijk de applicaties aansluiten op de BRO zodat gegevens van de BRO in het systeem kunnen worden getoond en gegevens via het systeem aan de BRO kunnen worden geleverd. Zij voorzien de volgende acties :

- Wijziging van software en aansluiting van applicaties op de Landelijke Voorziening BRO (koppelvlakken, IMBRO standaarden)

De impact is lastig in te schatten en mede afhankelijk van de afspraken voor de IMBRO standaard. Hoe meer deze overeenkomt met de huidige standaard (SIKB0101) hoe kleiner de impact zal zijn.

Gebruiker

De impact voor gebruikers is beperkt, in de zin dat er weinig inspanning voor de gebruikers nodig zal zijn. Voor hen is het van belang te borgen dat het verplicht gebruik van de BRO in de eigen organisatie voldoende bekend is.

Overzicht

In de tabel op de volgende pagina is samengevat wat de belangen en impact per stakeholder groep zullen zijn. Een nadere uitwerking van de impact in financiële zin is opgenomen in paragraaf 3.9 en 3.10.

3.4 Overzicht stakeholders, belangen en impact

Stakeholder type	Belang BRO (baten)	Impact BRO (benodigde inspanning)
Bronhouder	<p>Kleine verbetering: Betrouwbare gegevensbron voor procedures, up-to-date inzicht in alle informatie van één locatie/geval (in de meeste situaties is dit nu al van toepassing)</p> <p>Grote verbetering: Meer gegevens binnen het eigen beheergebied, beter inzicht in de milieu hygiënische kwaliteit van het eigen beheergebied, meer betrouwbare gegevens voor het opstellen van modellen en beleid</p>	<p>Gemiddelde inspanning nodig: Inregelen aanlevering nieuwe onderzoeken en contracten opdrachtnemers en procedure voorschriften. Inregelen verwerken terugmeldingen.</p> <p>Grote inspanning nodig: Aanlevering historische gegevens en verbeteren kwaliteit naar BRO standaard (indien voor historische gegevens minder kwaliteitseisen worden gesteld wordt dit een gemiddelde inspanning)</p>
Dataleverancier	<p>Kleine verbetering: Betrouwbare gegevensbron voor procedures, up-to-date inzicht in alle informatie van één locatie/geval (in de meeste situaties is dit nu al van toepassing)</p> <p>Grote verbetering: Centrale ontsluiting levert een tijdsbesparing, groter en meer compleet overzicht van beschikbare gegevens</p>	<p>Gemiddelde inspanning nodig: Inregelen verplicht gebruik, aanlevering nieuwe onderzoeken en contracten opdrachtnemers</p> <p>Grote inspanning nodig: Aanlevering historische gegevens en verbeteren kwaliteit naar BRO standaard (indien geëist voor historische gegevens)</p>
Ondersteunend/Overig	<p>Kleine verbetering:: Gebruik standaard wordt verplicht i.p.v. vrijwillig</p>	<p>Gemiddelde inspanning nodig: Aanpassen standaard, uitwisseling, applicaties</p>
Gebruiker	<p>Grote verbetering: Centrale ontsluiting levert een tijdsbesparing, groter en meer compleet overzicht van beschikbare gegevens</p>	<p>Kleine inspanning nodig: Aansluiting op raadpleegportaal BRO</p>

3.5 Toegevoegde waarde voorstel voor BRO en stakeholders

Voorgeschiedenis

De gesprekspartners hebben in de interviews gesproken over de pogingen die in het verleden zijn gedaan om te komen tot betere ontsluiting van gegevens over bodemverontreiniging. De wens om dit voor elkaar te krijgen is bij alle partijen groot, maar men onderkent tegelijkertijd dat het een complex vraagstuk is. Veel initiatieven zijn gestrand, redenen die daarbij zijn genoemd:

- Te veel losse initiatieven
- Geen verplichte aanlevering
- Niet landsdekkend
- Data niet vrij toegankelijk
- Geen structurele financiering
- Te grote inspanning om alle historische informatie op kwaliteitsniveau te brengen

In 2014 is een publiek-private samenwerking tussen netbeheerders en overheden opgericht onder de naam BIDON (BodemInformatie Delen tussen Overheid en Netbeheerders). Doel was te komen tot een gezamenlijke landelijke voorziening waarin bodemonderzoeksgegevens konden worden geraadpleegd en aangeleverd. BIDON werd daarmee gezien als een voorportaal voor opname van deze gegevens in de BRO. Het project is in 2017 tot stilstand gekomen als gevolg van onvoldoende draagvlak. Het ontbreken van een deelname verplichting en financiële verdeelsleutel was voor veel partijen een te grote factor van onzekerheid.

Wat zijn de alternatieven voor opname in de BRO?

Er zijn momenteel andere initiatieven die werken aan het delen van gegevens voor bodeminformatie. Deze komen voort uit marktpartijen of publiek-private samenwerking. Enkele veelgenoemde voorbeelden lichten we kort toe.

Marktgedreven initiatieven

Er zijn steeds meer regionale initiatieven om gegevens in gezamenlijke databases onder te brengen. Dit zijn vaak diensten die door marktpartijen zoals adviesbureaus en softwareontwikkelaars zijn ontwikkeld. Deelnemers zijn met name private partijen zoals netbeheerders, maar recent sluiten ook lokale overheden (met name gemeenten) bij deze initiatieven aan. Deze initiatieven hebben als nadeel dat ze niet landelijk dekkend zijn en niet vrij toegankelijk.

BIDON 2.0 (OHMB)

In 2018 is budget vrijgegeven vanuit het Uitvoeringsprogramma van het bodemconvenant (UP) voor een aantal regionale pilots waarin wordt gewerkt aan regionale gegevensuitwisseling tussen private en publieke partijen. Er zijn pilots voorzien in vier regio's. Deze pilots stonden bekend onder de naam BIDON 2.0 en deze werden naar aanleiding van de motie in de Tweede Kamer tijdelijk stopgezet. Recent is aangekondigd dat deze pilots een doorstart krijgen vanuit het kennisprogramma KIBO onder de naam Optimalisatie Hergebruik Milieuhygiënische Bodemgegevens (OHMB). De regionale uitwisseling biedt mogelijkheden voor een beperkte groep, maar heeft als nadeel dat ze niet landsdekkend zijn en niet vrij toegankelijk.

3.5 Toegevoegde waarde voorstel voor BRO en stakeholders

Convenant

In gesprekken met stakeholders is verkend of er naast de BRO andere mogelijkheden zijn om tot afspraken te komen. Een convenant zou bijvoorbeeld concreet kunnen vastleggen welke partijen onder welke voorwaarden gaan samenwerken en gegevens uitwisselen. Veel partijen zien een convenant als een doorstart van BIDON. Zij uiten daarbij dezelfde twijfels over de haalbaarheid door het ontbreken van een deelnameverplichting.

Onderzoekseis

Een aantal partijen geeft aan dat de huidige regelgeving soms erg streng is en te snel een bodemonderzoek eist. Dat geldt voor de Arboret, maar ook voor de mogelijkheid om in de toekomst als lokale overheid eigen regels voor onderzoek vast te stellen via de Omgevingswet. Deze partijen geven aan dat de impact op de maatschappelijke kosten veel groter zijn als men werkt aan versoepeling van de regels voor onderzoek dan via hergebruik van gegevens in de BRO kan worden bereikt.

Een aantal gesprekspartners geeft aan de voorkeur te hebben om de bovengenoemde voorbeelden van een organische manier van samenwerking verder te stimuleren in plaats van opname van gegevens in de BRO.

Andere gesprekspartners geven aan dat deze initiatieven teveel versnipperd zijn en door gebrek aan verplichting van deelname ook onvoldoende gebiedsdekking of garantie op volledigheid kunnen geven om te voldoen aan de informatiebehoefte.

Toegevoegde waarde BRO

Wat kan de BRO brengen wat bovengenoemde initiatieven missen? De gesprekspartners zien als belangrijkste meerwaarde van de BRO dat het onderdeel vormt van het stelsel van basisregistraties. Deze status verplicht bronhouders tot aanlevering en ontsluiting van hun gegevens. Financiering van gegevensbeheer is daarmee ook beter geborgd voor overheden, omdat het een wettelijke taak is geworden. Er ligt een enorm arsenaal aan onderzoek dat anders langzaam uit beeld verdwijnt en niet eenduidig is ontsloten.

Onderdeel zijn van de BRO betekent ook de verplichting tot gebruik van de gegevens. Dit leidt tot een kwaliteitsverbetering van het vooronderzoek en een garantie dat alle relevante bronnen zijn geraadpleegd. De gegevens zijn ook makkelijker te vinden doordat alles via één ingang toegankelijk is.

Opname in de BRO geeft bronhouders meer houvast om van hun opdrachtnemers te eisen dat de resultaten van het onderzoek in digitaal formaat worden opgeleverd. Een toekomstige koppeling van de gegevens in het Digitaal Stelsel Omgevingswet is hiermee ook geborgd.

De opname in de BRO verplicht tot het aanleveren volgens een vastgestelde verplichte gegevensstandaard. Dit leidt tot een betere garantie op de kwaliteit van de digitale informatie en makkelijker hergebruik van gegevens. Men hoeft zelf niet opnieuw te investeren in onderzoek of digitaliseren van rapporten.

BRO zorgt voor stroomlijning van gegevens en biedt daarmee een raamwerk voor de warme overdracht, dit maakt het proces veel efficiënter.

3.5 Toegevoegde waarde voorstel voor BRO en stakeholders

De BRO ontsluit gegevens ook als bronhouders zelf geen bodeminformatiesysteem beheren. De mogelijkheid van opname van historische gegevens in de BRO kan dienen als vliegwiel voor verdere digitalisering van het bodemarchief en draagt bij aan duurzaam informatiebeheer.

De deelnemers aan het onderzoek zien hiermee veel mogelijkheden voor de BRO om meerwaarde te bieden ten opzichte van de huidige werkwijze en ontsluiting van de gegevens. De meeste gesprekspartners staan positief tegenover opname van gegevens van bodemverontreiniging in de BRO.

De meerwaarde van het opnemen van de informatie in de BRO in het kort:

- Leveringsplicht voor bronhouders
- Kader voor financiële borging gegevensbeheer
- Gebruiksplicht
- Gegarandeerd kwaliteitsniveau van gegevens
- Meer hergebruik van gegevens
- Betere (en centrale) ontsluiting van digitale gegevens
- Koppeling Digitaal Stelsel Omgevingswet

3.6 Huidige en toekomstige relevante standaarden en systemen

BODEM INFORMATIE SYSTEMEN (BIS)

De meerderheid van gemeenten en provincies verwerken milieu hygiënische bodeminformatie in Bodeminformatiesystemen (BIS). Een deel van de netbeheerders gebruikt deze systemen voor hetzelfde doeleinde. De vulling van het systeem verschilt sterk per gebruiker. Zo vullen provincies de gegevens van analyses of boorbeschrijvingen vrijwel nooit in het BIS in. Netbeheerders en gemeenten doen dit wel, maar niet per se voor elk type onderzoek. Voor de meeste organisaties geldt dat digitale documenten zoals onderzoeksrapporten in pdf formaat niet in het BIS zijn ontsloten.

Sommige gemeenten en de meeste waterschappen en netbeheerders verwerken hun gegevens niet in een digitale database. Zij hebben vaak wel digitale gegevens van onderzoeken van de afgelopen 5-10 jaar, maar deze zijn dan niet in een eenduidig digitaal formaat beschikbaar (het kan gaan om informatie in pdf, Microsoft Excel, csv en andere formaten). Vaak zijn de ruwe gegevens alleen bij opdrachtnemers of hun onderaannemers beschikbaar (adviesbureaus, veldwerkbureaus, laboratoria).

Tijdens de gesprekken hebben bronhouders aangegeven er baat bij te hebben als de bodeminformatiesystemen kunnen uitwisselen met de BRO. Er is dan geen extra inspanning nodig om bijvoorbeeld twee systemen bij te houden. Gegevens uit de BRO worden dan in het BIS getoond, nieuwe gegevens in het BIS zouden dan eenvoudig kunnen worden doorgestuurd naar de BRO.

UITWISSELMODEL SIKB 0101

Het SIKB heeft samen met software leveranciers en overheden gewerkt aan een datastandaard waarmee gegevens van milieu hygiënische bodemkwaliteit kunnen worden uitgewisseld. Deze standaard is inmiddels ruim 10 jaar in gebruik in het werkveld en de meeste softwareleveranciers hebben de standaard in hun bodem-applicaties geïmplementeerd. Veel initiatiefnemers en opdrachtgevers hebben in hun contracten voor bodemonderzoek opgenomen dat de resultaten in SIKB0101 format worden opgeleverd.

De standaard SIKB0101 beschrijft een uitwisselmodel, domeintabellen, het format voor uitwisseling (XML) en regels voor de implementatie van de standaard. SIKB0101 sluit aan op het basismodel geo-informatie (NEN 3610) en internationale standaarden zoals ISO 19156 (Observations & Measurements) en ISO 28258 (Soil quality - Digital exchange of soil-related data).

DATAMODEL BIDON

SIKB0101 geeft een datastructuur aan, maar schrijft niet voor welke velden (attributen) verplicht gevuld moeten zijn. Een aantal stakeholders heeft aangegeven dat opname in de BRO kan worden gebaseerd op het datamodel BIDON. Dit is een subset van de SIKB0101 standaard. In dit model is met behulp van de termen 'must have' en 'nice to have' benoemd welke velden minimaal gevuld moeten zijn voor een goede informatievoorziening over milieu hygiënische bodemgegevens.

3.6 Huidige en toekomstige relevante standaarden en systemen

IMBRO(-A)

Data in de BRO vallen in de categorie geo-informatie en daarvoor is een informatiemodel ontwikkeld, genaamd IMBRO/XML, welke conformeert aan NEN3610. Per datatype wordt de exacte inhoud hiervan voorafgaand aan de opname in de BRO bepaald. Momenteel zijn er vier datatypen wettelijk vastgesteld:

- Geotechnisch sondeonderzoek
- Grondwatermonitoringput
- Bodemkundige boormonsterbeschrijving
- Mijnbouwwetvergunning

Voor elk datatype worden drie documenten vastgesteld:

- De catalogus.
- Handboek inname en uitgifte van gegevens.
- Koppelvlakbeschrijvingen voor inname en uitgave van gegevens met behulp van een webservice en API.

De catalogus beschrijft de inhoud van de BRO en vormt de basis voor de andere beschrijvende documenten. In de catalogus staan de definities van de gegevens van het registratieobject, de entiteiten en attributen. Voor milieuhygiënisch bodemonderzoek zijn deze documenten nog niet vastgesteld.

Ervaring met de huidige datatypen heeft geleerd dat het voor opname van historische gegevens in de BRO zeer praktisch is om met een zogenaamd IMBRO/A te werken (IMBRO-Archief). IMBRO/A is van toepassing op reeds bestaande gegevens, waarvan niet alle BRO-vereiste attributen voorhanden zijn. Het bestaat uit een kleinere set attributen (datavelden).

ZORGEN

Gemeenten hebben aangegeven bezorgd te zijn dat met opname van de gegevens van bodemverontreiniging in de BRO mogelijk extra werk wordt gegenereerd omdat twee systemen (BRO en BIS) naast elkaar moeten worden onderhouden. Dit is niet wenselijk en niet efficiënt. Het hanteren van SIKB0101 als basis voor de BRO standaard neemt een deel van deze zorgen weg. Daarnaast moet in de volgende fase worden verkend of BIS-sen kunnen worden aangesloten op het BRO-bronhouderportaal, zodat automatisch en periodiek de gegevens uit het BIS en de BRO kunnen worden uitgewisseld en aangevuld.

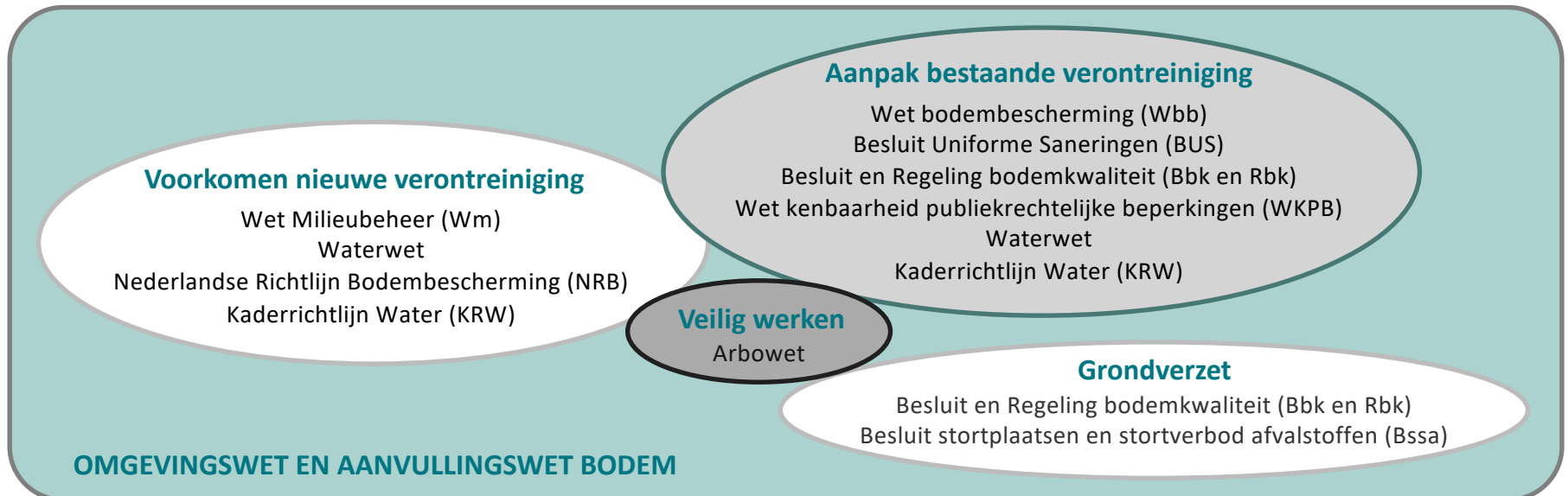
SIKB0101 is door vrijwel alle stakeholders benoemd in de gesprekken en wordt gezien als de basis waarop de standaard voor het opnemen van milieu hygiënische bodemkwaliteit in de BRO gebaseerd kan worden. Voor opname in de BRO stellen wij voor een IMBRO/XML vast te stellen voor nieuw te genereren gegevens. Voor aanlevering van historische gegevens aan de BRO kan een IMBRO/A worden vastgesteld. Advies is om voor de BRO standaarden zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande standaarden zoals SIKB0101.

3.7 Wettelijk kader

WETTELIJK KADER NU EN IN DE TOEKOMST

De wetgeving over bodemverontreiniging is momenteel versnipperd over meerdere wet- en regelgeving. Deze stellen regels voor de aanpak van bestaande bodemverontreiniging, maar ook over het voorkomen van nieuwe verontreiniging. Daarnaast is er beleid dat is gericht op verontreiniging van grondwater en waterbodems, bodemenergiesystemen, het veilig werken met grond en het hergebruik van grond en bouwstoffen. Onderstaand overzicht schetst de grote lijnen van het wettelijk kader. Deze verschillende sporen worden binnen enkele jaren vrijwel allemaal ondergebracht in de Omgevingswet.

Met name voor de aanpak van bodemverontreiniging is veel verandering op komst. De in de jaren '80 van de vorige eeuw ingezette bodemsaneringsoperatie wordt binnen enkele jaren afgerond. Dat was aanleiding voor een complete herijking van het bodemverontreinigingsbeleid. Het nieuwe beleid is uitgewerkt in de Aanvullingswet bodem (en wordt momenteel in detail uitgewerkt in Aanvullingsbesluit en Aanvullingsregeling bodem). In de volgende pagina's is kort toegelicht welke veranderingen door stakeholders worden benoemd en wat de relatie is met gegevens over bodemverontreiniging.



3.7 Wettelijk kader

SANEREN

De regelgeving voor bodemsanering gaat veranderen met de komst van de Omgevingswet. Er is met het ministerie besproken in welke mate dit invloed kan hebben op de aantallen onderzoeken en dus op de hoeveelheid nieuwe gegevens die worden gegenereerd.

Het beeld is dat er voor de aanpak van verontreiniging nog steeds onderzoek nodig zal zijn, maar dat bodemsanering in de toekomst minder vaak gaat voorkomen dan tot nu toe het geval was. Onderzoeksopzet en –protocollen veranderen niet, er wordt geen verandering verwacht in het type informatie dat met een bodemonderzoek wordt gegenereerd.

Het aantal locaties met een verontreiniging neemt in de toekomst steeds verder af en dat betekent dat er voor andere activiteiten zoals verkoop van een terrein steeds minder vaak onderzoek nodig zal zijn.

Het algemene beeld is daarmee dat er vanuit oogpunt van bodemverontreiniging steeds minder onderzoek wordt gedaan. Anderzijds maakt de Omgevingswet het mogelijk voor gemeenten om eigen eisen stellen aan de situaties waarin bodemonderzoek moet worden gedaan (lokaal beleid). Dat zou voor sommige gemeenten een grotere onderzoeksinspanning kunnen betekenen dan waarvan gemiddeld wordt uitgegaan.

Er wordt in de Aanvullingswet bodem ook een nieuwe aanpak geïntroduceerd die uitgaat van aanpak van de locatie en niet van het geval. Hierdoor wordt mogelijk de omvang van verontreiniging in de toekomst minder gedetailleerd in beeld gebracht.

GRONDWATER

Er zijn door stakeholders zorgen geuit over de informatievoorziening van grondwaterverontreinigingen. Dit komt deels omdat de taken worden herverdeeld en de meldingsplicht deels gaat vervallen. Daarnaast wordt de registratie van verontreinigingen via de Wkpb opgeheven. Eerder in dit rapport hebben we beschreven dat stakeholders hebben aangegeven wel vertrouwen te hebben in de feitelijke overdracht van de informatie in de warme overdracht. Een deel van de stakeholders maakt zich echter wel zorgen over de kwaliteit van de digitale informatie die wordt overgedragen en ook over wat er vervolgens met die informatie wordt gedaan

GRONDVERZET / GRAVEN

Het is lastig in te schatten wat het effect van het nieuwe beleid zal zijn op het aantal meldingen. Enerzijds is de verwachting dat het aantal meldingen van graven zal afnemen doordat bij volumes onder 25m³ geen meldingsplicht geldt. Omdat voor veel grondroerders het vaak gaat om grote trajecten is de verwachting dat dit voor hen geen impact zal hebben.

Anderzijds is nu al de ervaring dat overheden bij meldingen van grondroerders vaak onderzoek eisen terwijl daar geen wettelijke plicht voor is. In de toekomst krijgen decentrale overheden meer ruimte om eigen eisen te stellen en dat kan betekenen dat er lokaal vaker bodemonderzoek wordt gevraagd voor graafwerkzaamheden. De verwachting is dat graafbewegingen in de nabije toekomst sterk zullen toenemen in verband met grote maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, afkoppeling van het aardgas, overgang naar 5G in telecom, maatregelen voor klimaatadaptatie en hittestress enz.

3.7 Wettelijk kader

Zorgen: Enkele stakeholders hebben zorgen geuit over het feit dat ingrepen in de bodem veel minder gemeld gaan worden. Zij maken zich zorgen over het verloren gaan van inzicht over waar grond is vergraven en waar grond is toegepast. Kan de BRO wel voldoende actueel inzicht bieden? Dit soort informatie valt echter niet onder onze definitie van gegevens over bodemverontreiniging. Zie ook paragraaf 3.8 onder het kopje 'BRO als weerslag van de realiteit'.

ARBOWET

De Arbowet vormt vooral voor grondroerders zoals netbeheerders de voornaamste aanleiding om onderzoek te doen naar de kwaliteit van de bodem. De verwachting is dat dit zo blijft.

RUIMTELIJK BELEID

Bodem moet in de toekomst integraal worden meegewogen in ruimtelijk beleid. De ontwerp NOVI (Nationale Omgevingsvisie, juni 2019) benadrukt dat boven- en ondergrond in samenhang moeten worden gezien bij ruimtelijke ontwikkelingen. De NOVI noemt specifiek ook de rol van de bodem bij duurzame voedselvoorziening, een veilige fysieke leefomgeving en duurzame energievoorziening. Dit betekent dat informatie over de bodemkwaliteit vaker voor andere doeleinden toegepast gaat worden. Het vormt voor gemeenten een extra aanleiding om de gegevens over bodemkwaliteit op een hoger kwaliteitsniveau te brengen.

Dit betekent dat bij de formulering van standaarden vanuit dit breder perspectief moet worden gekeken. De dataset moet niet te nauw worden ingestoken en alleen gericht zijn op informatie die nodig is bij de aanpak bodemverontreiniging, het moet ook informatie bieden die in het kader van andere vraagstukken relevant is.

Relatie met de BRO

Deze samenvatting toont aan dat vanuit het wettelijk kader er een behoefte is en blijft aan juiste, volledige en up-to-date informatie over de milieu hygiënische bodemkwaliteit die in een vindbaar, beschikbaar en bruikbaar format wordt aangeboden. Opname van deze informatie in de BRO sluit aan op de behoeften vanuit het wettelijk kader.

3.8 Inhoudelijke keuzes

WAAR IS MEN HET OVER EENS

Op basis van de gesprekken tijdens dit onderzoek is vastgesteld dat er een aantal punten is waar (de meeste) gesprekspartners het met elkaar over eens zijn.

Definitie

De definitie van gegevens van bodemverontreiniging zoals opgesteld in paragraaf 3.1 wordt onderschreven als definitie voor dit onderzoek in het kader van de BRO. Daarmee wordt onderkend dat niet alleen actuele maar ook historische gegevens deel moeten uitmaken van de BRO. Kwaliteitseisen voor historische informatie kunnen minder streng zijn dan voor nieuwe informatie (groeimodel). Hierbij is de voorkeur om de datastandaard aan te laten sluiten bij de huidige SIKB0101.

Alternatief

Het voorkeursalternatief voor de samenstelling van de dataset van gegevens in de BRO is alternatief 3. De meeste meerwaarde wordt gezien wanneer de gegevens tot en met individuele boringen en analyses via de BRO beschikbaar komen.

Bronhouders

De gesprekspartners vinden het geen grote meerwaarde als specifieke private partijen (rechtspersonen) als bronhouder aangewezen worden in de BRO. Daarmee worden zij ook wettelijk verplicht om gegevens aan te leveren aan de BRO. Kanttekening daarbij is wel dat dit afhankelijk is van de precieze duiding van welke onderzoeken onder de aanleveringsplicht gaan vallen.

Opname in de BRO

Op basis van bovenstaande zijn de gesprekspartners in het algemeen positief over opname van de gegevens in de BRO. Men ziet geen alternatieven die een beter resultaat kunnen geven. Men ziet ook een duidelijke meerwaarde in deze aanpak ten opzichte van de huidige situatie. Men signaleert nog wel enkele potentiële knelpunten die goed moeten zijn uitgewerkt. Het advies is om zoveel mogelijk te kiezen voor een pragmatische aanpak van opname van de gegevens in de BRO en geen onrealistische inspanning af te dwingen.

Het opnemen van gegevens over milieu hygiënisch bodemonderzoek in de BRO heeft meerwaarde voor Nederland



Bevoegd gezag Wbb,
Overheidsinstanties,
Maatschappelijke partijen

Opname in de BRO is succesvol als:

- Publieke én private partijen gegevens aanleveren
- Nieuwe én historische informatie wordt opgenomen
- Kwaliteitseisen voor historische informatie minder streng zijn dan voor nieuwe informatie (groeimodel)
- Gegevens van verontreinigde én van 'schone' locaties worden opgenomen
- Nieuwe gegevens tot en met analyse niveau worden opgenomen
- Datamodel aansluit op SIKB0101

3.8 Inhoudelijke keuzes

WAAR IS NOG DISCUSSIE OVER

Er is op hoofdlijnen een consensus onder de deelnemers over de opname van gegevens in de BRO. Daarentegen is ook een aantal punten benoemd waar nog verder over nagedacht moet worden. Het detailniveau van onderhavig onderzoek ging daarvoor vaak niet diep genoeg om te kunnen komen tot een juiste inhoudelijke keuze. Deze punten zijn hieronder benoemd als aandachtspunten voor een mogelijk nader onderzoek en uitwerking van de details voor opname van gegevens van bodemverontreiniging in de BRO. De punten zijn in willekeurige volgorde opgesomd.

Groeimodel

Er is consensus over het feit dat het niet wenselijk is om dezelfde kwaliteitseisen op te leggen voor historische gegevens als nieuw ingewonnen gegevens. De gevraagde inspanning zou daarvoor te hoog zijn en niet opwegen tegen de mogelijke baten. De oplossing wordt gezocht in een groeimodel. Men is het nog niet eens over de precieze invulling van het groeimodel. Is het een model waarin men op geheel vrijwillige basis historische gegevens mag verrijken? Of wordt het een groeimodel waarin wordt gewerkt naar een bepaald basis niveau van gegevens (bijvoorbeeld binnen 5 jaar alle gegevens aangevuld tot acceptabel niveau)? Er is ook geopperd om gegevens alleen te verrijken op het moment dat er vraag is. Dat wil zeggen dat op het moment dat de gegevens moeten worden opgevraagd uit het archief, deze dan in de digitale omgeving worden opgewerkt naar acceptabel BRO niveau of in ieder geval een digitale versie van het onderzoeksrapport beschikbaar wordt gesteld.

Groeimodel ambitieniveaus

Het groeimodel zal van invloed zijn op de businesscase. We hebben hieronder enkele ambitieniveaus geschetst als varianten. Deze ambitieniveaus hebben alleen betrekking op het digitaal beschikbaar maken van de gegevens over bodemverontreiniging uit het historisch archief, niet over nieuwe gegenereerde informatie. Uitgangspunt in deze ambitieniveaus is dat alle gedefinieerde bronhouders zich committeren aan het ambitieniveau en aan een gezamenlijk overeengekomen tijdsplan.

Variant 0 – Geen verrijking historisch archief

Hieronder valt het overbrengen van de inhoud van de gegevens uit de bodeminformatiesystemen naar de BRO. In deze variant worden de historische gegevens die in de ‘archief’ versie van de BRO komen niet verrijkt. Deelnemers aan het onderzoek hebben aangegeven dat dit geen wenselijk uitgangspunt is maar wel een eerste benodigde stap.

Variant 1 – Minimale verrijking

Dit is een tussenvariant voor het groeimodel. Uitgangspunt is dat het minimum niveau van verrijking wordt vastgelegd op het ontsluiten van de digitale versie van alle brondocumenten. Alle rapporten, besluiten, enzovoort die relevante BRO gegevens over bodemverontreiniging bevatten worden in digitaal formaat (pdf) beschikbaar gemaakt. Daarnaast staat het bronhouders vrij ook de ruwe gegevens beschikbaar te maken voor de historische informatie. Een aantal partijen heeft aangegeven deze verrijking al als waardevol te beschouwen.

3.8 Inhoudelijke keuzes

Variante 2 – Verrijking binnen IMBRO/A

In deze variant is het uitgangspunt dat de historische gegevens naar zo hoog mogelijk kwaliteitsniveau worden gebracht. Hierbij gaan we uit van maximale invulling van de gegevens binnen IMBRO/A datamodel. Oftewel aanvulling uit de papieren archieven van alle beschikbare informatie. De tijdstermijn is hierbij relevant en zal in overleg moeten worden afgestemd. Partijen zijn het niet allen eens over de meerwaarde van dit ambitieniveau en of deze opweegt tegen de grote inspanning die het zal vragen. Het is per definitie niet mogelijk om alle historische onderzoeken op hetzelfde kwaliteitsniveau te brengen. In veel gevallen ontbreken gegevens omdat deze niet zijn genoteerd/gemeten of omdat documenten mogelijk incompleet zijn.

Bijvoorbeeld: het zal per omstandigheid verschillen of het meerwaarde heeft een onderzoek van 20 jaar geleden op BRO kwaliteitsniveau te brengen. Ook zullen sommige parameters die nu worden gemeten in het standaard stoffenpakket (zoals kobalt) niet standaard zijn gemeten in onderzoeken van voor de inwerkingtreding van het Besluit bodemkwaliteit (toen de samenstelling van het standaard stoffenpakket is gewijzigd). Dit geldt andersom ook voor stoffen die toen uit het standaard stoffenpakket zijn verwijderd. (zoals arseen).

Zeer waarschijnlijk zullen aanvullende randvoorwaarden voor dit ambitieniveau moeten worden afgestemd om te borgen dat kwaliteitsniveau en inspanning in verhouding staan met elkaar.

Verwachtingenmanagement

Dit is niet zozeer een knelpunt maar meer een zorg. Meerdere gesprekspartners vragen zich af of alle partijen weten wat ze kunnen verwachten van de invulling van de BRO op basis van de huidige definitie en uitgangspunten. Het is van belang – ook in relatie tot de inschatting van kosten en baten – dat men een realistisch beeld heeft van de mate van vulling van gegevens in de BRO.

BRO als weerslag van de realiteit

In vrijwel alle gesprekken is gesproken over het dynamisch karakter van gegevens van bodemverontreiniging. Niet zozeer over de beweging van de verontreiniging in grond en grondwater, maar over het feit dat onderzoek doorgaans wordt gedaan omdat men in de grond wil gaan graven. De onderzoeksgegevens beschrijven daarmee een situatie die inmiddels veranderd kan zijn omdat er graafwerkzaamheden hebben plaatsgevonden. De grond of bagger ligt mogelijk niet meer op de plek die is onderzocht, en er kan op die plek ook extra grond zijn aangebracht of grond zijn herschikt. Dit is in strijd met het karakter van de gegevens in de BRO. Gegevens in de BRO vormen doorgaans een weerslag van de realiteit op dat moment. Wat is de (juridische) impact van gegevens over bodemverontreiniging in de BRO als gegevens over grondverzet daar geen deel van uitmaken? Dit is een vraag die nadere discussie behoeft. Echter men kan voorlopig concluderen dat dit kan worden ondervangen met de standaarden. Er zijn mogelijkheden om datum van inwinning vast te leggen. In de huidige processen wordt deze situatie nu ook niet geheel ondervangen. De gebruikers van bodemonderzoekrapporten weten blijkbaar de gegevens in de juiste context op waarde te schatten.

3.8 Inhoudelijke keuzes

Onnodige inspanning

Er zijn door gemeenten zorgen geuit over de registratie van de gegevens van bodemverontreiniging. Gemeenten registreren in hun BIS vaak meer informatie in het kader van hun eigen werkprocessen dan nodig is voor aanlevering aan de BRO. Hoe voorkom je dat met twee systemen wordt gewerkt en de gemeenten extra werk krijgen met de invoer van de BRO. Er is kort verkend wat de mogelijkheden zijn om de BRO en BIS met elkaar te koppelen. Daartoe lijken wel goede mogelijkheden te bestaan. Dat onderwerp behoeft echter wel verdere uitwerking.

Aansprakelijkheid

Als gegevens in de BRO worden opgenomen wordt je als bronhouder aansprakelijk voor de kwaliteit. Echter is veel informatie niet per se door de bronhouder zelf verzameld maar – met name als de bronhouder een overheid is – in het kader van openbare procedures ontvangen. De inschatting is dat 80% van de onderzoeksgegevens in het BIS van een gemeente niet in opdracht van de gemeente is verzameld maar is aangeleverd als onderdeel van een vergunning aanvraag of melding. Het bevoegd gezag is in deze gevallen aansprakelijk is voor de kwaliteit van de gegevens. Daarover zijn zorgen geuit. Echter, er zijn mogelijkheden om kwaliteitseisen te stellen aan de aanlevering van de gegevens. Men zou kunnen beredeneren dat de zorg over aansprakelijkheid zou kunnen vervallen wanneer men de kwaliteit van de gegevens voldoende vindt om een beschikking/vergunning mee af te geven.

Timing

Er is nog geen tijdspad voor wanneer de gegevens van bodemverontreiniging in de BRO zouden kunnen worden opgenomen. Gesprekspartners hebben aangegeven om de timing hiervan gelijk te laten lopen met de warme overdracht en de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

In de Omgevingswet treden (op 1 januari 2021) belangrijke wijzigingen in de aanpak van bodemverontreiniging in werking. Een deel van de huidige gegevens is dan minder relevant of valt onder overgangsregelingen, voor nieuwe onderzoeken gelden mogelijk andere gegevens definities. Dit is daarmee een natuurlijk moment om een grens te trekken tussen historische en nieuwe gegevens. Het vraagt ook nog verdere uitwerking om in beeld te brengen welke gegevens velden gaan wijzigen of verdwijnen en hoe hiermee in de BRO kan worden omgegaan. Als dezelfde datum wordt aangehouden, moet tranche 4 worden gebruikt om gegevens van bodemverontreiniging in de BRO op te nemen.

Geografische afbakening

Voor de definitie van gegevens van bodemverontreiniging is nog niet afgesproken hoe wordt omgegaan met gegevens van bijvoorbeeld bedrijfslocaties. Er moet worden onderzocht of er privaatrechtelijke argumenten zijn om deze gegevens uit te sluiten van verplichte aanlevering. De meerwaarde die men voorziet voor het ontsluiten van gegevens in de BRO ligt vooral in de gegevens in de openbare ruimte, waar netbeheerders en andere grootgebruikers zoals Rijkswaterstaat hun werkzaamheden uitvoeren.

3.9 Scenario's met risicoanalyse en businesscase

Bestaande businesscases

Vanuit de definitie en de keuze voor alternatief 3 als het gaat om de dataset is in de vorige paragrafen geschetst welke meerwaarde opname van milieuhygiënisch bodemonderzoek in de BRO kan bieden. Wanneer we kijken naar het onderzoek dat is gedaan in het kader van BIDON, zien we dat er overeenkomsten bestaan, in de dataset en de inrichting van een gemeenschappelijke voorziening. De businesscase van BIDON is eerder beschreven in:

- Business case hergebruik bodeminformatie, okt. 2014, Buro38
- Ketenoptimalisatieplan BIDON, aug. 2016, Werkgroep Ketenoptimalisatie BIDON
- Verdieping Business Case BIDON, dec. 2016, PBLQ

2014 – Initiële Businesscase hergebruik

De baten van BIDON zijn door BURO38, nog niet onder de naam BIDON, in 2014 opgenomen in een businesscase. Er zijn toen drie ketenprocessen geïdentificeerd:

1. Graafwerkzaamheden door energienetwerkbeheerders, beheerders in de waterketen (drinkwater en afvalwater) en beheerders van telecomnetwerken.
2. Milieubeheer: Formulering van bodembeleid en uitvoering daarvan en toezicht daarop door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.
3. Loketfunctie overheid: Informatieverstrekking en -vastlegging (voor vergunningen, beschikkingen en meldingen) door gemeenten, omgevingsdiensten en provincies.

In deze businesscase uit 2014 zijn keten 1 en 3 kwantitatief uitgewerkt, en keten 2 kwalitatief. Het rapport toont een positieve businesscase waarbij de bruto lange termijn baten oplopen tot € 9,4 miljoen per jaar en de netto lange termijn baten tot € 8,7 miljoen. De eenmalige kosten voor een centrale voorziening werden begroot op € 1,4 miljoen.

Augustus 2016 - Ketenoptimalisatieplan

De drie ketens komen terug in het Ketenoptimalisatieplan BIDON uit 2016. Voor beide eerder genoemde ketens zijn in dat plan voor keten 1 en 3 gezamenlijk de bruto lange termijn baten berekend op € 22,2 mln. per jaar. De verwachting was toen dat het zeven jaar zou duren, om deze baten te bereiken. De bruto lange termijn baten waren ten opzichte van de 2014-businesscase van € 9,4 mln. per jaar gestegen naar € 22,2 mln. per jaar. Het leeuwendeel van deze stijging komt voor rekening van de kostenbesparing als gevolg van de afname van nieuwe bodemonderzoeken. Vermijdbare bodemonderzoeken waren in de initiële businesscase niet als baten opgenomen.

De kosten van ontwikkeling van de gemeenschappelijke voorziening werden geraamd op circa € 2,5 miljoen. Inclusief beheerkosten en programmakosten kwam de businesscase cumulatief over 7 jaar uit op ruim € 99,7 miljoen.

December 2016 – Verdieping

Eind 2016 is een onderzoek uitgevoerd om de businesscase, aan te vullen met de implementatiekosten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanpassen van IT-systemen, het aanpassen van werkprocessen en de initiële vulling. Uit het onderzoek bleek dat de totale implementatiekosten variëren van bijna 5 ton tot bijna 5 miljoen euro en dat die bandbreedte voor 50 tot 60% veroorzaakt wordt door de kosten voor initiële vulling: de vulling met relevante historische bodemonderzoeken. Alhoewel een significante kostenpost aan de businesscase werd toegevoegd (circa € 2 miljoen aan incidentele kosten in het “medium” scenario, bleef de businesscase BIDON intact. De conclusie luidde: De opname van de implementatiekosten als additionele kosten in de meest recente businesscase heeft een beperkt effect (8% in het maximum scenario) op het totaal resultaat. Inclusief beheerkosten en programmakosten kwam de businesscase cumulatief over 7 jaar uit op ruim € 97,7 miljoen.

3.9 Scenario's met risicoanalyse en businesscase

Uitgangspunten eerder onderzoek

De belangrijkste uitgangspunten in de businesscases en de verdieping uit 2014 en 2016 zijn:

- Naar schatting bedraagt het aantal bodemonderzoeken door de netbeheerders 10.000 tot 15.000 per jaar. Dit is ongeveer 50 % van het geschat aantal bodemonderzoeken dat momenteel jaarlijks wordt uitgevoerd. (2014, Buro38)
- Netbeheerders: efficiencybaten als gevolg van de mogelijkheid om de gegevens direct op te vragen in plaats van bij de bevoegd gezagen: circa € 9 miljoen. (zie bijlage B Onderbouwing Buro38)
- Netbeheerders: 12.000 bodemonderzoeken per jaar, bij BIDON 50% minder (vermijdbaar) bodemonderzoek, betekent 6.000 bodemonderzoeken á € 1.500, geeft een besparing van circa € 9 miljoen.
- Gemeenten: 111.000 graafbewegingen per jaar, bij BIDON 50% minder (vermijdbaar) bodemonderzoek, betekent 2.165 bodemonderzoeken á € 1.500, geeft een besparing van circa € 3,2 miljoen.
- Baten vallen vooral (circa 80%) bij de netbeheerders.
- De gewenste vulling voor Nederland als geheel met 3 tot 5 jaar al uitgevoerde bodemonderzoek en beschikbare contourinformatie is naar verwachting niet realistisch.
- Realistisch werd geacht: Voor de initiële vulling (2016) is 10% vergaand gedigitaliseerd en opgeschoond en er kan dus met relatief geringe inspanning aanvullende gegevens worden toegevoegd om de eigen gegevens in de dataset BIDON te kunnen plaatsen. Voor deze inspanning is in de verdieping op de businesscase het bedrag van circa € 2 miljoen aan incidentele kosten in het "medium" scenario opgenomen.
- Daarbij komt dat de bodemadviesbureaus in vrijwel alle gevallen het originele rapport of bodemkaart willen gebruiken ten behoeve hun interpretatie en advies over arboveiligheid.
- Aangezien de meeste bodemadviesbureau's al vergaand digitaal werken met een eigen database omgeving, gaat het bij het beschikbaar maken van de gegevens voor BIDON in dit geval met name om het toestemming verkrijgen van de oorspronkelijke opdrachtgever en vervolgens ontsluiten van die data naar BIDON. Voor de ontsluiting zelf is naar verwachting een gematigde inspanning nodig. Deze inspanning is niet in de berekening meegenomen omdat dit feitelijk meer een juridisch en informatie-eigenaar issue is, dan een uitvoeringsissue.
- Ook met een getemporiseerde implementatie wordt verwacht dat met een gedeeltelijke initiële vulling van BIDON de baten worden bereikt: deze liggen in de eerste fase dan vooral op het vlak van efficiëntie: eenvoudiger en eenduidiger toegang tot een deel van de gegevens die per definitie nodig zijn in de context van arbo-veiligheid. In een latere fase worden dan ook de baten bereikt die samenhangen met minder noodzakelijke bodemonderzoeken.



3.9 Scenario's met risicoanalyse en businesscase

Aannames 2019 en scenario's

Aannames in 2019

De voorgestelde definitie en gekozen alternatief voor de dataset toont overeenkomsten met de aannames die in 2014 en 2016 zijn gedaan. Met verschillende stakeholders zijn de aannames rondom de kosten en baten uit 2014 en 2016 besproken.

Initiële vulling

De startpositie (de initiële vulling) was in de verdieping van de businesscase eind 2016 een punt van aandacht en onzekerheid. In het maximumscenario was circa 5 miljoen aan kosten voorzien.

Ook in de businesscase van augustus 2016 werd reeds voorzien in een groeimodel en ook voor de initiële vulling werd in de verdieping van de businesscase aanbevolen groeimodellen uit te werken. In het model dat wij in ons onderzoek schetsen stellen wij ook voor gebruik te maken van een groeimodel. Het groeimodel zoals wij hebben beschreven gaat uit van een lager ambitieniveau dan "3 tot 5 jaar al uitgevoerde bodemonderzoek en beschikbare contourinformatie". Hierbij is het IMBRO-A formaat het uitgangspunt, waarbij er bij opname in BRO sprake is van een kleinere dataset. Dit betekent concreet dat de initiële kosten en baten mogelijk lager komen te liggen dan in de businesscase BIDON na de verdieping in 2016.

In de door ons gevoerde gesprekken werd door netbeheerders en drinkwaterbedrijven aangegeven dat zij bereid zijn de digitaal beschikbare historische gegevens en nieuwe onderzoeksgegevens *om niet* te willen aanleveren aan een centrale voorziening.

Ontwikkelkosten

Ook de kosten voor de centrale voorziening zullen mogelijk lager uitvallen daar een aantal componenten van een centrale voorziening (eerder geraamde ontwikkelkosten 2,5 miljoen) reeds beschikbaar zijn met de komst de BRO.

Structurele baten en scenario's

In paragraaf 3.4 is reeds geschetst dat voor aanleg en onderhoud van infrastructurele werken en netwerken van kabels en leidingen in de periode 2010-2018 het aantal KLIC meldingen voor graafbewegingen is gestegen van circa 260.000 naar ruim 600.000.

Stakeholders geven aan dat zij niet verwachten dat er andere gegevens nodig zijn in de toekomst, wel dat het aantal graafbewegingen nog verder gaat toenemen, voor netbeheerders maar ook voor beheerders van openbare ruimte en overheden. Zij denken hierbij aan de gevolgen van de energietransitie (van het aardgas af, op een alternatieve energiebron over), telecom 5G, maatregelen klimaatadaptatie, Hoogwaterbeschermingsprogramma, hittestress enz. Voor oplossing van deze maatschappelijke vraagstukken speelt de bodem een belangrijke rol. Goede informatievoorziening en hergebruik van bestaande gegevens bieden daar bij grote baten.

Op basis van die verwachting kan een aantal aannames gedaan worden over de verwachte groei. Omdat er bij die aannames echter steeds sprake is van meer bodemonderzoek, zullen de baten alleen maar groter worden.

3.9 Scenario's met risicoanalyse en businesscase

Aannames 2019 en scenario's

Aannames in 2019

De voorgestelde definitie en gekozen alternatief voor de dataset toont overeenkomsten met de aannames die in 2014 en 2016 zijn gedaan. Met verschillende stakeholders zijn de aannames rondom de kosten en baten uit 2014 en 2016 besproken.

Initiële vulling

De startpositie (de initiële vulling) was in de verdieping van de businesscase eind 2016 een punt van aandacht en onzekerheid. In het maximumscenario was circa 5 miljoen aan kosten voorzien.

Ook in de businesscase van augustus 2016 werd reeds voorzien in een groeimodel en ook voor de initiële vulling werd in de verdieping van de businesscase aanbevolen groeimodellen uit te werken. In het model dat wij in ons onderzoek schetsen stellen wij ook voor gebruik te maken van een groeimodel. Het groeimodel zoals wij hebben beschreven gaat uit van een lager ambitieniveau dan "3 tot 5 jaar al uitgevoerde bodemonderzoek en beschikbare contourinformatie". Hierbij is het IMBRO-A formaat het uitgangspunt, waarbij er bij opname in BRO sprake is van een kleinere dataset. Dit betekent concreet dat de initiële kosten en baten mogelijk lager komen te liggen dan in de businesscase BIDON na de verdieping in 2016.

In de door ons gevoerde gesprekken werd door netbeheerders en drinkwaterbedrijven aangegeven dat zij bereid zijn de digitaal beschikbare historische gegevens en nieuwe onderzoeksgegevens *om niet* te willen aanleveren aan een centrale voorziening.

Ontwikkelkosten

Ook de kosten voor de centrale voorziening zullen mogelijk lager uitvallen daar een aantal componenten van een centrale voorziening (eerder geraamde ontwikkelkosten 2,5 miljoen) reeds beschikbaar zijn met de komst de BRO.

Structurele baten en scenario's

In paragraaf 3.4 is reeds geschetst dat voor aanleg en onderhoud van infrastructurele werken en netwerken van kabels en leidingen in de periode 2010-2018 het aantal KLIC meldingen voor graafbewegingen is gestegen van circa 260.000 naar ruim 600.000.

Stakeholders geven aan dat zij niet verwachten dat er andere gegevens nodig zijn in de toekomst, wel dat het aantal graafbewegingen nog verder gaat toenemen, voor netbeheerders maar ook voor beheerders van openbare ruimte en overheden. Zij denken hierbij aan de gevolgen van de energietransitie (van het aardgas af, op een alternatieve energiebron over), telecom 5G, maatregelen klimaatadaptatie, Hoogwaterbeschermingsprogramma, hittestress enz. Voor oplossing van deze maatschappelijke vraagstukken speelt de bodem een belangrijke rol. Goede informatievoorziening en hergebruik van bestaande gegevens bieden daar bij grote baten.

Op basis van die verwachting kan een aantal aannames gedaan worden over de verwachte groei. Omdat er bij die aannames echter steeds sprake is van meer bodemonderzoek, zullen de baten alleen maar groter worden.

3.9 Scenario's met risicoanalyse en businesscase

Aannames 2019 en scenario's

In deze fase van het onderzoek lijkt die exercitie niet veel toegevoegde waarde te bieden, daar er nu reeds een sterk positieve businesscase ligt: inclusief beheerkosten en programmakosten kwam de businesscase na de verdieping, cumulatief over 7 jaar reeds uit op ruim € 97,7 miljoen.

Kortom, zelfs bij tegenvallende kosten en baten lijkt de businesscase in deze fase zeer positief.

3.10 Globale impact op budget en tijdlijn programma BRO

Impact op budget en tijdlijn

Binnen de programma periode 2017-2021 is niet voorzien in de opname van milieuhygiënisch bodemonderzoek. Er is wel bij aanvang gezien dat dit erna zou kunnen gaan gebeuren. Het Programmabureau BRO verwacht een significante impact op het programma BRO, op het moment dat milieuhygiënisch bodemonderzoek in de BRO wordt opgenomen. Een aantal activiteiten maken onderdeel uit van het opnemen in het programma BRO:

1. De standaardisatie naar de catalogus.
2. Een wetgevingsproces voor een wettelijke standaard (doorlooptijd circa 25 maanden).
3. In overleg met bronhouders de ontwikkeling van ketensystemen.
4. Het aanpassen van de Landelijke voorziening waaronder Register brondocumenten en Registratie ondergrond.
5. De inrichting van het bronloket, PDOK en machine-to-machine koppelingen.
6. Opleiding

Inschatting van kosten op bovenstaande punten is eenmalig 3,5 tot 4 miljoen euro voor het programma BRO. Dit zijn extra kosten bovenop de huidige BRO investeringen. Daarnaast worden structurele kosten gemaakt voor beheer van de Landelijke Voorziening, beheer van standaarden en voor PDOK. De inschatting van deze kosten moet nader onderzocht worden.

Een toevoeging aan het huidige programma zou betekenen om parallel te starten met tranche 5.

Impact op bronhouders en ketenpartijen

Naast het programma BRO zal invoering van deze gegevens in de BRO ook een inspanning vragen van andere partijen. De kosten en baten zijn in dit stadium nog niet in detail besproken. We kunnen op basis van de eerdere businesscases wel een eerste inschatting geven. Op basis van de huidige situatie betekent dat voor aanlevering van nieuwe gegevens de volgende inspanning moet worden geleverd:

- Belanghebbenden kunnen een bijdrage leveren aan de totstandkoming van de standaarden.
- Met name bronhouders, dataleveranciers en potentieel ook softwareleveranciers zullen het aanleverproces aan de BRO moeten inrichten.
- Bronhouders moeten de verwerking van terugmeldingen in werkprocessen opnemen

Voor de initiële vulling met de historische gegevens moeten bronhouders en mogelijk namens hen de dataleveranciers ook een inspanning leveren.

In de verdieping van de businesscase eind 2016 werd reeds geconcludeerd dat als gevolg van het sterk gedifferentieerde beeld ten aanzien van de inspanningen voor de initiële vulling is er sprake van een grotere bandbreedte, die vooral samenhangt met de (historische) gegevens bij de bevoegde gezagen. In de drie scenario's (minimum, medium, maximum) is toen een bandbreedte aangehouden van 0 (minimum) tot 3.000.000 (maximum).

Aanvullend hierop is er nog de vrijwillige verrijking van de historische gegevens via het groeimodel. De inspanning is sterk afhankelijk van het huidige kwaliteitsniveau en de huidige vulling van gegevens en kan lastig worden ingeschat zonder verder onderzoek. De verwachting is echter dat dit een aanzienlijke inspanning zal vragen.

4. Aanbevelingen

AANBEVELING - Opname in de BRO

Op basis van de uitgangspunten en definities zoals in dit rapport benoemd is het advies aan het Programma BRO om de opname van gegevens van bodemverontreiniging op te nemen in de BRO.

De bevindingen van ons onderzoek geven aan dat er een grote maatschappelijke behoefte is aan betrouwbare en goed ontsloten gegevens van bodeminformatie. De opname in de BRO draagt hieraan bij en levert voldoende maatschappelijke baten.

De aanbeveling is om hierbij zoveel mogelijk te kiezen voor een pragmatische aanpak van opname van de gegevens in de BRO en geen onrealistische inspanning af te dwingen

Vervolg

We raden het programma BRO aan om – na terugkoppeling met de Tweede Kamer - een meer gedetailleerde verkenning uit te voeren waarin met name enkele knelpunten verder worden uitgewerkt. Dit zijn knelpunten en zorgen die door de gesprekspartners zijn benoemd.

De knelpunten en zorgen zijn samengevat:

- Partijen hebben zorgen geuit over de kwaliteit van de gegevens en de financiering van gegevensbeheer in de toekomst, nadat de warme overdracht is afgerond. Daarbij zijn ook zorgen geuit over de informatievoorziening van grondwaterverontreinigingen. Dit is onvoldoende geborgd in de warme overdracht.
- Gemeenten hebben aangegeven bezorgd te zijn dat met opname van de gegevens van bodemverontreiniging in de BRO mogelijk extra werk wordt gegenereerd omdat twee systemen (BRO en BIS) naast elkaar moeten worden onderhouden. In een volgende fase moet worden verkend of BIS-sen kunnen worden aangesloten op het BRO-bronhouderportaal, zodat automatisch en periodiek de gegevens uit het BIS en de BRO kunnen worden uitgewisseld en aangevuld.
- De impact op kosten en baten is nog niet voor alle belanghebbenden in voldoende mate uitgewerkt. Daarnaast is nog onvoldoende duidelijk hoe de kosten en baten verdeeld zullen zijn onder de belanghebbenden. Het is van belang dit in een vervolgtraject in voldoende detail uit te werken
- Enkele stakeholders hebben zorgen geuit over het feit dat ingrepen in de bodem worden veel minder gemeld gaan worden. Zij maken zich zorgen over het verloren gaan van inzicht over waar grond is vergraven en waar grond is toegepast. Hoe goed kan de BRO de actuele stand van zaken weergeven? Dit is een belangrijk aandachtspunt.
- Zijn de verwachtingen duidelijk over de invulling van de BRO op basis van de huidige definitie en uitgangspunten. Er is behoefte aan een meer gedetailleerde uitwerking van de definities van bodemonderzoeken die onder de verplichting gaan vallen en in welke situatie een partij bronhouder is van deze onderzoeken.

4. Aanbevelingen

- Er zijn door private en publieke bronhouders zorgen geuit over de aansprakelijkheid die zij dragen voor de gegevens. Dit brengt enerzijds potentieel veel extra inspanning om kwaliteit en terugkoppelingsproces te borgen. Anderzijds is er nog onduidelijkheid wie in welke situatie bronhouder is van de gegevens. Dit behoeft nog nadere definitie met name vanwege de impact op private partijen.
- Er wordt vanuit meerdere partijen aangedrongen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande standaarden zoals SIKB0101. Dit zal de benodigde inspanning voor aansluiting op de BRO sterk verbeteren. Anderzijds wordt ook gevraagd om de datastandaard niet te nauw te beschrijven. Veel gegevens kunnen relevant zijn voor hergebruik in andere beleidsvelden, maar niet noodzakelijk voor de aanpak bodemverontreiniging. Bij het invullen van de standaarden moet hiervoor gewaakt worden.

BIJLAGEN



Bijlage A – Gevoerde gesprekken

Organisatie(s)	Gesproken personen	Organisatie(s)	Gesproken personen
Gemeente Den Bosch Gemeente Rotterdam Gemeente Eindhoven Gemeente Breda RUD Utrecht en NHN FUMO DCMR	Harke Tuinhof Edo Sanchez Edith Rutten Rene Smolders Bert Prins Peter Baaijens Mariëlle de Kok en Mark Groeneboom	Platform Netbeheerders (KPN) Alliander Netbeheer Nederland Vewin NLConnect VWTelecom NKM BAM	Wil Lambo Jan Mensink Henk van Bruchem Rob Eijsink Matthieu Andriessen Theo Ellenbroek en Gaston Wouters John Nales en Pieter de Groot Kommer den Uil
Provincie Limburg Provincie Utrecht Provincie Overijssel IPO-BOOG	Frank Lonnee en Thijs Warnier Janco van Gelderen Alfred Koekoek Ewoud van en Berg	Rijkswaterstaat	Bart van der Roest en Edwin van der Wel
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier Waterschap Rijnland	Kier van Gijssel Mark Kramer	VKB (Vereniging Kwaliteitsborging Bodembeheer)	Peter van Mullekom en Peter Kaasenbrood
SIKB	Henk Koster en Roeland Heuff	SBNS	Jan Fokkens
Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant	Corné Nijburg	Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat	Douwe Jonkers en Martin van Gelderen
Roxit	Hans Blonk	UU / TNO	Jasper Griffioen

Bijlage B – Onderbouwing Buro38, businesscase 2014

	uren/kosten per stuk	jaarlijkse investering
Kentallen netbeheerders		
Personele kosten per fte		€ 80.000
Productieve uren per jaar		1.400
Graafbeweging per jaar		250.000
% graafbewegingen waar bodemscan wordt uitgevoerd:		
*bij planbare werkzaamheden		
*deel netbeheerders doet geen bodemscan bij graafwerkzaamheden bij individuele aansluitingen		65%
aantal bodemscans per jaar		162.500
% verdacht (op basis van raadplegen internet-bronnen)		
		50%
aantal verdachte locaties o.b.v. bodemscan		81.250
aantal onverdachte locaties o.b.v. bodemscan		81.250
aantal uitgevoerde bodemonderzoeken per jaar (nodig bij 7,5 % van de locaties waarvoor bodemscan wordt uitgevoerd)		12.188
Huidige situatie netbeheerders		
* niet verdachte locaties		
tijd raadplegen internet-bronnen (uren)	0,5	40.625
kosten raadplegen internet-bronnen (€)	€ 30,00	€ 2.437.500
* verdachte locaties (exclusief nader bodemonderzoek)		
tijd check opvragen en beoordelen bodeminformatie (uren)	2,25	182.813
kosten opvragen en beoordelen bodeminformatie nu (€)	€ 128,25	€ 10.420.313
* totale kosten huidige situatie		€ 12.857.813
Gewenste situatie netbeheerders - centrale ontsluiting		
gemiddelde tijd vooronderzoek bij basis-pakket centrale ontsluiting	0,45	73.125
Totale kosten vooronderzoek bij centrale ontsluiting	€ 25,65	€ 4.168.125
Verwachte jaarlijkse besparing netbeheerders bij uitvoering bodemscans		€ 8.689.688

*Personele kosten gebaseerd op de opgave van de geïnterviewde netbeheerders.

De € 8,7 miljoen is de bruto-besparing als gevolg van de efficiencyverbetering. In 2016 is dit afgerond op € 9 miljoen.

Bijlage C – Onderbouwing Businesscase BIDON 2016

gemeenten nav werkgroep KO van 1-7		
aantal graafbewegingen:	111000	per jaar
% netbeheer zonder riolering	80%	
aantal graafbewegingen zonder riolering	88.800	
% bodemscans	65%	
aantal bodemscans	57.720	per jaar
% bodemscans waarbij aanvullend bodemonderzoek nodig is	7,5%	
aantal aanvullende bodemonderzoeken	4329	per jaar
reductie a.g.v. BIDON	50%	
aantal vermijdbare bodemonderzoeken als gevolg van BIDON	2165	
kosten per bodemonderzoek	€ 1.500	
totale besparing	€ 3.246.750	

De € 3,2 miljoen is de bruto-besparing opgenomen in de businesscase 2016.