



14-8-2018

Gif in de bodem

Bodemverontreinigingsbeleid in de
jaren 1980



Sven Bannink (S4649109)
RADBOD UNIVERSITEIT NIJMEGEN
Begeleider: Dr. Adriejan van Veen
Aantal woorden: 9949

Inhoud

Voorwoord.....	4
Afkortingenlijst	5
Inleiding.....	6
De stand van zaken in het wetenschappelijke onderzoek naar milieubeleid	7
Onderzoeksvragen.....	10
Hoofdstuk 1: Het uitblijven van bodembeleid	12
Een voortvarend begin van een nieuw beleidsveld.....	12
Stagnatie om politieke redenen.....	13
De gouden jaren van de milieubeweging	14
Stabilisering en institutionalisering	16
De jaren 1970	16
Hoofdstuk 2: De interim-wet bodemsanering	18
Nederland opgeschrikt door de affaire-Lekkerkerk	18
Politieke reactie op Lekkerkerk	19
Nederland Gifvrij	21
Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening	23
De (Voorlopige) Centrale Raad voor de Milieuhygiëne.....	24
Hoofdstuk 3: De Wet bodembescherming	28
De bestuurlijke totstandkoming van de Wbb	28
Meer krantenartikelen over bodemverontreiniging	30
Nederland Gifvrij	31
BMRO	33
CRMH	34
Resultaat van de invoering van de Wbb.....	35
Conclusie	36
Bronnenlijst	40
Literatuur	40
Krantenartikelen	41
Handelingen Tweede en Eerste Kamer	42
Handelingen Eerste Kamer, Bijlages.....	42
Handelingen Tweede Kamer, Vergadering	42
Handelingen Tweede Kamer, Bijlages	42
Handelingen Tweede Kamer, Uitgebreide Commissievergadering	43
Websites	43
Archiefstukken	43
Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG): Archief Stichting Nederland Gifvrij	43
Nationaal archief archiefinventaris 2.17.06: V&M / DG Milieuhygiëne 1971-1982.....	44
Nationaal Archief Archiefinventaris: 2.17.08: VROM / Centrale Raden voor de Milieuhygiëne 1974-1993	45

Voorwoord

Geachte lezer, voor u ligt mijn thesis die ik als afsluiting van mijn bachelor Geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen heb geschreven. Het schrijven van dit verslag verenigt voor mij mijn fascinatie voor bodemkunde met mijn passie voor de politieke geschiedenis van de moderne tijd. Ik ben in 2006 Bodem, Water en Atmosfeer gaan studeren in Wageningen, om allerlei redenen heb ik dit niet afgemaakt, maar ik heb er wel veel geleerd, niet in de laatste plaats over bodemkunde. Met de start van mijn Bachelor Geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen in 2015 begon ik aan een nieuwe start die met deze thesis een mooi einde kent.

Het schrijven van deze thesis was niet mogelijk geweest zonder de eindeloze steun van mijn ouders, die altijd in mij geloven. Ook mijn zusje Kathleen en zwager Stefan hebben mij altijd gesterkt in hun steun. Mijn thesisbegeleider Adriejan en ik kenden elkaar voor het schrijven van dit onderzoek niet en we moesten denk ik van beide kanten aan elkaar wennen. Toch waren de rust en kalmte die hij uitstraalt evenals zijn uitstekend onderbouwde, scherpe kritiek, noodzakelijk voor mij om de schouders eronder te zetten en tot dit resultaat te komen.

Mijn vriendin Carmen heeft mij tijdens het proces van het schrijven van deze thesis niet alleen enorm gesteund. Ze heeft ook nog eens met mij moeten leven, wat me een zware opgave lijkt. Ze verdroeg mijn humeur niet alleen, ze wist me ook altijd weer op te beuren.

Uiteraard ben ik nog velen vergeten die op hun manier eveneens hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit werk. Ik hoop dat ik u iets nieuws kan laten zien in deze thesis. Geniet ervan en ik hoop dat u nooit meer hetzelfde naar de bodem om u heen kunt kijken!

Hasselt (BE), 12 augustus 2018

Afkortingenlijst

ARP	Antirevolutionaire partij (politieke partij)
BMRO	Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening
CDA	Christen Democratisch appèl (politieke partij)
CHU	Christen Historische Unie (politieke partij)
CRMH	Centrale Raad voor de Milieuhygiëne
D'66	Democraten '66 (politieke partij)
DS'70	Democratisch Socialisten '70
GS	Gedeputeerde Staten
IISG	Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis
KVP	Katholieke Volkspartij (politieke partij)
MICOB	Ministeriële Commissie Bodembescherming
NCW	Nederlands Christelijke Werkgeversbond
NG	Nederland Gifvrij
ngo's	niet-gouvernementele organisaties
NA	Nationaal Archief
PvdA	Partij van de Arbeid (politieke partij)
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SNM	Stichting Natuur en Milieu
VOMIL	ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne
VCRMH	Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
VROM	ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VTLNW	Vereniging Tegen Luchtverontreiniging in en om het Nieuwe Waterweggebied
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (politieke partij)
Wbb	Wet bodembescherming

Inleiding

Op vrijdag 4 april 1980 werd Nederland opgeschikt door de affaire-Lekkerkerk. Een complete wijk bleek op zwaar verontreinigde grond te zijn gebouwd. Vanaf deze datum was er in veel Nederlandse kranten aandacht voor de ‘gif-affaire-Lekkerkerk’. Dit was het eerste geval van bodemverontreiniging waarmee de Nederlandse samenleving werd geconfronteerd. De media besteedden hier veel aandacht aan. De toenmalige burgemeester van Lekkerkerk, Hans Ouwerkerk, verschafte kranten en tv-zenders van de vele informatie die hij van de ramp had. Dit deed hij om de landelijke politiek onder druk te zetten om snel maatregelen te nemen.¹

Toch zou het uiteindelijk tot 1987 duren voordat er permanente wetgeving rond bodemverontreiniging geïmplementeerd werd. Dit wil zeggen dat er tussen 1980 en 1987 schijnbaar weinig vaart werd gezet achter het invoeren van de Wet bodembescherming (Wbb). Al snel werd duidelijk dat er op veel meer plekken in Nederland sprake was van ernstige bodemverontreiniging. In 1983 gaf *Vrij Nederland* een boekje uit: de *Kleine gifatlas van (vrij) Nederland*, waarin ruim 1.500 vindplaatsen van bodemverontreiniging stonden.² In de jaren 1980 voerden milieugroepen veel acties, ook tegen bodemverontreiniging.³ Waarom duurde het dan tot 1987 voordat de Wbb de ergste problemen rond de kosten en aansprakelijkheid bij bodemverontreiniging oploste?⁴

Begin jaren 1980 heerste er een slechte economische situatie en ging de overheid sterk bezuinigen.⁵ In 2008 beweren bestuurskundigen Breeman en Timmermans in een in opdracht uitgevoerd onderzoek dat de economische conjunctuur de belangrijkste verklaring is voor de aandacht voor milieuproblemen in beleid.⁶ Zoals ecooloog Jacqueline Cramer in haar boek *De groene golf* laat zien, is dit te eenzijdig. In 1982 werd milieubeleid van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VOMIL) naar het nieuw opgerichte ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) overgezet. Ook werd er in

¹ Merel de Geus, ‘Lekkerkerk’, *Andere tijden* (Nederland 3) <https://anderetijden.nl/programma/1/Andere-Tijden/aflevering/457/Lekkerkerk> (geraadpleegd 17 maart 2018).

² Rob Sijmons, *Kleine gifatlas van (vrij) Nederland* (Amsterdam 1983).

³ Wim. J. van Noort, *Bevlogen bewegingen: een vergelijking van de anti-kernenergie-, kraak- en milieubeweging* (Amsterdam 1988) 7.

⁴ *Handelingen Eerste Kamer (HEK) 1984-1985*, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 231, Gewijzigd voorstel van wet.

⁵ Jac Bosmans en Alexander van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam: 2011) 151, 166-169.

⁶ G.E. Breeman en A. Timmermans, *Politiek van de aandacht voor milieubeleid. Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse milieubeleid* (Wageningen 2008) 10.

deze jaren meer toenadering tot de milieubeweging gezocht. Dat had ook grote invloed op de aandacht voor milieu.⁷

Er is veel onderzoek gedaan naar het Nederlandse milieubeleid, maar hierin is weinig aandacht besteed aan bodemverontreiniging. Deze thesis heeft als doel deze lacune in het wetenschappelijk onderzoek op te vullen. Daarom zullen de rollen van het publieke debat, milieugroepen en bedrijven in de vormgeving van het Nederlands beleid ten aanzien van bodemverontreiniging in de periode 1980 tot 1987 worden onderzocht. Hierbij worden de affaire-Lekkerkerk als beginpunt en de Wet bodembescherming als eindpunt genomen. Voorafgaand worden enige belangrijke concepten uiteengezet voor de bestudering van milieubeleid.

De stand van zaken in het wetenschappelijke onderzoek naar milieubeleid

Milieubeleid bestaat uit het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van milieuproblemen. Het milieubeleid was vanaf ongeveer 1970 een sector binnen het landelijke overheidsbeleid. Een van de pioniers in de bestudering van milieubeleid in Nederland is de milieukundige Pieter Glasbergen. Hij zette in 1989 duidelijk uiteen hoe milieubeleid geanalyseerd kan worden, namelijk door te denken in termen van beleidsnetwerken. Beleidsnetwerken die trachten een milieuvraagstuk op te lossen, hebben volgens Glasbergen vaak een drietal eigenschappen. Ze hebben vaak divergerende belangen, want er opereren verschillende actoren in zoals milieugroepen en bedrijven. Er is niet één centrale instantie die zelfstandig sturend op kan treden en er is vaak sprake van een ambivalente houding van de overheid. Aan de ene kant willen overheidsinstellingen zoals betrokken ministeries het beleidsnetwerk zo goed mogelijk laten functioneren. Aan de andere kant heeft de overheid te maken met een bepaald budget en zijn er tussen de verschillende ministeries vaak ook divergente belangen.⁸ Het beleidsnetwerk rond bodemverontreiniging is door Glasbergen niet specifiek bestudeerd. Hij kiest ervoor om grote milieubeleidsnetwerken met elkaar te vergelijken, zoals beleid rondom luchtverontreiniging met beleid rondom landbouw.⁹ Bodemverontreiniging is een kleiner beleidsnetwerk en Glasbergen besteedt er dan ook weinig aandacht aan. Dit is een gemis omdat het beleid van bodemverontreiniging een grote maatschappelijke impact heeft, bijvoorbeeld op

⁷ Jacqueline Cramer, *De groene golf: geschiedenis en toekomst van de Nederlandse milieubeweging* (Utrecht 1989) 89-102.

⁸ Pieter Glasbergen, *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen: een beschouwing over de relevantie van het denken in termen van beleidsnetwerken voor het analyseren en oplossen van milieuproblemen* ('s-Gravenhage 1989) 7-8.

⁹ Pieter Glasbergen, *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding* ('s-Gravenhage 1994) 13-31.

de huizenprijs.¹⁰ In deze thesis wordt gekeken of het beleidsnetwerk rond bodemverontreiniging van 1980-1987 de drie bovenstaande eigenschappen bezit.

Daarnaast is er vanaf de jaren 1990 een tweedeling te zien in de ontwikkeling van het wetenschappelijke debat rond milieubeleid. Enerzijds wordt dit beleid in Europees verband bestudeerd.¹¹ Dit is voor deze thesis niet relevant. Anderzijds wordt er steeds meer naar deelaspecten van milieubeleid gekeken met een duidelijke focus op actoren zoals milieugroepen en bedrijven.¹² Deze studies richten zich op het milieubeleid als geheel, en gaan daardoor net als de studies van Glasbergen niet specifiek over bodemverontreinigingsbeleid.

Eind jaren 1990 richt het wetenschappelijke onderzoek inzake milieubeleid zich vooral op de invloed van lobbyisme en corporatisme. Er wordt van corporatisme gesproken als de actoren geïntegreerd zijn in het beleid. Lobbyisme wordt in het debat gezien als informele invloed van verschillende actoren op beleid, waarin belangengroepen ad hoc invloed uit kunnen oefenen via verschillende niet-geïnstitutionaliseerde contacten.¹³ Een belangrijk verschil is dat er bij corporatisme sprake is van evenredige vertegenwoordiging, elke actor heeft evenveel mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Bij lobbyisme is dit niet het geval en zijn de actoren ook niet medeverantwoordelijk voor het uiteindelijke beleid.¹⁴ Deze scriptie onderzoekt of het beleidsnetwerk rond bodemverontreiniging tussen 1987 corporatistische of lobbyistische trekken vertoonde. Wat waren de rol en invloed van milieugroepen en bedrijven bij de totstandkoming van het beleid inzake bodemverontreiniging?

Ook in onderzoek naar Nederlandse milieubeleidsnetwerken staat de verhouding tussen lobbyisme en corporatisme centraal in het debat over het Nederlandse 'groene poldermodel'. Dit begrip is afgeleid van het 'poldermodel' uit het sociaaleconomische beleidsveld en veronderstelt dat er vanaf de jaren 1970 een sterke mate van institutionalisering van actoren binnen het milieubeleid plaatsvond. In dit debat rijst de vraag hoe de verhouding tussen corporatisme en lobbyisme is in Nederland. Glasbergen ziet het Nederlandse milieubeleid als sterk corporatistisch.¹⁵ Dave Huitema, een onderzoeker naar milieuvraagstukken, ziet binnen

¹⁰ Bas van de Griendt, *Grond voor zorg: stof tot nadenken : onderzoek naar de gevolgen van bodemverontreiniging voor de woningmarkt in Nederland* (Utrecht 2007) 256-275.

¹¹ Mark Bovens en Kutsal Yesilkagit, 'The EU as lawmaker: the impact of EU directives on national regulation in the Netherlands', *Public Administration* 88 (2010) 57-74, aldaar 57-62.

¹² Dave Huitema, 'In een groen, groen polderland: de mix tussen corporatisme en lobbyisme in het Nederlandse milieubeleid', *Beleid en Maatschappij* 32 (2005) 199-210, aldaar 199, 207-208.

¹³ Peter Munk Christiansen en Hilmar Rommetvedt, 'From corporatism to lobbyism? Parliaments, executives, and organized interests in Denmark and Norway', *Scandinavian Political Studies* 22 (1999) 195-220, aldaar 195-196.

¹⁴ Huitema 'Groen, groen polderlandschap' 200.

¹⁵ Pieter Glasbergen, 'The green polder model: institutionalizing multi-stakeholder processes in strategic environmental decision-making', *European Environment* 12 (2002) 303-315, aldaar 312-315.

het ‘groene poldermodel’ echter ook een belangrijke rol voor lobbyisme. Bedrijven en de milieubeweging werden in de jaren 1980 steeds meer geïntegreerd in het beleid maar bleven tegelijkertijd lobbyen.¹⁶ Politicoloog Peter Köppl ziet de belangrijkste functie van ‘groen lobbyen’ als het tegemoetkomen aan verwachtingen van politici en de samenleving.¹⁷ Huitema ziet dit meer als het actief promoten van de eigen belangen.¹⁸ In bovenstaande debatten worden veel voorbeelden aangevoerd: duurzame energie, de uitbereiding van Schiphol, afvalbeheer, et cetera. Maar een van de belangrijkste milieuproblemen van de jaren 1980, bodemverontreiniging, wordt niet genoemd.¹⁹ Deze scriptie zal daarom uitwijzen hoe interacties tussen actoren binnen het beleidsnetwerk rond bodemverontreiniging van 1980-1987 geduid moeten worden.

In het wetenschappelijke onderzoek naar de invloed van de publieke opinie op milieubeleid, tenslotte, is er sinds eind jaren 1980 vooral gekeken naar de rol van lokale actiegroepen die deel uit gingen maken van de milieubeweging. Deze groepen probeerden met acties een breder publiek aan te spreken.²⁰ Vanaf de jaren 2000 gaat het debat meer over de vraag hoe beleidsmakers proberen om de publieke opinie te beïnvloeden.²¹ Ook doet het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) veel onderzoek naar de publieke opinie omtrent milieuvraagstukken.²² Recent internationaal onderzoek naar de invloed van de publieke opinie op milieubeleid richt zich op ‘ngo’s’ als onderdeel van de ‘civil society’.²³ Dit sluit dicht aan bij het onderzoek van eind jaren 1980, actiegroepen behoren immers ook tot de ‘civil society’. Er is echter weinig geschreven over de invloed van media (zoals kranten) op milieubeleid, en dit is een gemis. In deze scriptie worden daarom ook krantenberichtgeving en publieke opinievorming over bodemverontreiniging in de periode 1980-1987 bestudeerd. De invloed hiervan op de totstandkoming van milieubeleid is moeilijk te bepalen, maar in ieder geval zal

¹⁶ Huitema ‘Groen, groen polderlandschap’ 207-208.

¹⁷ Peter Köppl, ‘Green lobbying: is sustainability more than a new frame for old-style lobbying? A consultant’s personal point of view: green lobbying’, *Journal of Public Affairs* 12 (2012) 177–180, aldaar 179-180.

¹⁸ Huitema ‘Groen, groen polderlandschap’ 204-206.

¹⁹ Glasbergen ‘The green polder model’; Huitema ‘Groen, groen polderlandschap’; Henri Tjong, ‘Institutional dynamics in environmental corporatism: The impact of market and technological change on the Dutch polder model’, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 18 (2005) 1–33.

²⁰ Cramer, *Groene golf*, 67-85.

²¹ Matthew C. Nisbet en Todd P. Newman, *The routledge handbook of environment and communication* (Oxon 2015) 361-362, 365-366.

²² Masja Nas, Paul Dekker en Carlos Hemmers, *Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu*. (Rijswijk 1997).

²³ Thomas Bernauer en Carola Betzold, ‘Civil society in global environmental governance’, *The Journal of Environment & Development* 21 (2012) 62–66.

het uitwijzen in hoeverre bodemverontreinigingsbeleid een veelvoorkomend onderwerp was in de publieke opinie in deze periode.

Onderzoeksvragen

De totstandkoming van de Wbb heeft tot op de dag van vandaag grote invloed op het Nederlandse bodembeleid. De Wet geldt, in aangepaste vorm, nog steeds en er zijn nog altijd duizenden gevallen van ernstige bodemverontreiniging in Nederland.²⁴ Er is binnen het wetenschappelijke onderzoek naar milieubeleid weinig aandacht besteed aan bodemverontreiniging in de jaren 1980. Deze thesis verkent dit onontgonnen terrein. Dit is relevant omdat het beleid van bodemverontreiniging tot de dag van vandaag in beweging is en een grote maatschappelijke impact heeft.

De onderzoeksvraag van deze thesis is: Wat waren de rollen van het publieke debat, milieugroepen en bedrijven in de vormgeving van het Nederlands beleid ten aanzien van bodemverontreiniging in de periode 1980 tot 1987? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd. Ten eerste: Hoe ontwikkelde het Nederlandse bodemverontreinigingsbeleid zich vóór 1980? Het beantwoorden van deze vraag is nodig om de ontwikkelingen van 1980-1987 te kunnen duiden. Deze vraag is voornamelijk beantwoord met behulp van twee boeken over milieugroepen en twee scripties over milieubeleid. Deze vier boeken geven gezamenlijk een goed overzicht van de politieke en maatschappelijke stand van zaken rond bodemverontreinigingsbeleid in Nederland in de jaren 1970. Omdat de focus van deze thesis ligt op de periode 1980-1987 is ervoor gekozen om alleen literatuur te gebruiken voor de beantwoording van deze vraag.

De tweede deelvraag is: Hoe werden beleidsmaatregelen om bodemverontreiniging tegen te gaan en de affaire-Lekkerkerk tussen 1980 en 1987 besproken in het Nederlandse publieke debat? Om deze vraag te beantwoorden zijn krantenartikelen gezocht via de historische krantendatabase *Delpher*. Hierbij is op zowel inhoud als toon gelet. Ook is gekeken naar het aantal artikelen dat er tussen 1980 en 1987 over bodemverontreiniging verschenen is in Nederlandse kranten.

De laatste deelvraag tenslotte: Wat waren de standpunten van betrokken Nederlandse bedrijven en milieugroepen inzake bodemverontreiniging tussen 1980 en 1987, en op welke manier betrok de overheid hen in deze periode bij de vormgeving van het bodemverontreinigingsbeleid? Deze vraag is beantwoord door literatuurstudie naar bedrijven

²⁴ Griendt, *Grond voor zorg*, 71.

en milieugroepen te doen, en door het bestuderen van Kamerstukken van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal. Ook zijn archiefstukken van milieugroepering Nederland Giftvrij bekeken. Het archief van deze milieuorganisatie bevindt zich bij het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG). Dit archief is relevant omdat deze organisatie een mooi voorbeeld is van een milieugroep die betrokken was bij de totstandkoming van het bodemverontreinigingsbeleid. Archiefstukken van de (Voorlopige) Centrale Raad voor de Milieuhygiëne ((V)CRMH) en het ministerie van VROM zijn ook onderzocht. Deze bevinden zich in het Nationaal Archief. Deze stukken zijn relevant omdat de (V)CRMH een belangrijke adviesraad voor de Minister van VROM, die verantwoordelijk was voor het bodemverontreinigingsbeleid. De actoren binnen de bronnen worden geclassificeerd naar corporatisme of lobbyisme. Vervolgens zijn de verschillende actoren tegen elkaar afgezet. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe kijk op het 'groene poldermodel'. Ook is het bodemverontreinigingsbeleidsnetwerk getoetst aan de drie eigenschappen zoals opgesteld door Glasbergen²⁵ om zo de interactie tussen de verschillende actoren te kunnen verklaren.

In het eerste hoofdstuk wordt de beleidsmatige ontwikkeling rond bodemverontreiniging en de ontwikkeling van de houding van de drie te onderzoeken actoren tot 1980 bekeken. In hoofdstuk twee is het verloop van de affaire-Lekkerkerk in 1980 tot aan 1983 geschetst. Ook is verder ingegaan op de interim-wet bodemsanering die in 1983 van kracht werd. Het derde hoofdstuk gaat tenslotte over de periode tot 1987, het moment waarop de Wbb in werking trad. De eerste deelvraag wordt in het eerste hoofdstuk beantwoord terwijl de overige deelvragen gaandeweg beantwoord worden.

²⁵ Glasbergen, *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen*, 7-8, de drie eigenschappen zijn: er zijn vaak divergerende belangen tussen de verschillende actoren, er is niet één centrale instantie die zelfstandig sturend op kan treden. Ook is er vaak sprake van een ambivalente houding van de overheid.

Hoofdstuk 1: Het uitblijven van bodembeleid

In dit hoofdstuk wordt het bodembeleid van Nederland van vóór 1980 geschetst. Dit als opmaat naar de volgende hoofdstukken waarin het bodembeleid van 1980-1987 in groter detail weergegeven zal worden. Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen waarin eerst de nationale en internationale politieke achtergrond worden geschetst en vervolgens de rol van de ‘milieubeweging’ bij beleid rondom bodemverontreiniging wordt toegelicht. In dit inleidende hoofdstuk is alleen literatuur bestudeerd, omdat de focus van deze thesis op de jaren 1980-1987 ligt.

Een voortvarend begin van een nieuw beleidsveld

In 1971 werd er door het kabinet-Biesheuvel I een nieuw ministerie in het leven geroepen: het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VOMIL). Dit ministerie was om twee redenen in het leven geroepen. Ten eerste was het wenselijk meer minister- en staatssecretarisposten te creëren om DS’70 ook enkele ministerposten te geven. Deze partij was na de verkiezingen 1971 nodig om een meerderheidskabinet te vormen samen met de KVP, VVD, CHU en de ARP.²⁶ Daarnaast was eind jaren 1960, begin jaren 1970 de belangstelling voor milieuverontreiniging in Nederland enorm gestegen. Er was aandacht voor milieuproblemen op radio, tv en in kranten. Het resultaat was dat in 1970 ruim 95% van de Nederlandse bevolking voorstander was van ingrijpende maatregelen door de overheid om milieuproblemen aan te pakken.²⁷

Er was dus reden genoeg voor het kabinet om vaart te zetten achter regelgeving rond milieuproblemen. Het ministerie van VOMIL bracht in 1971 een Urgentienota uit. In deze nota stond dat het aanpakken van de sectoren bodem, water en lucht prioriteit hadden. Het ging hierbij niet zozeer om het voorkomen van vervuiling, maar het was erop gericht de vervuiling weer op te ruimen.²⁸ Ook bodemverontreiniging werd dus niet vergeten. Op 14 april 1971, nog voor het kabinet-Biesheuvel I was geïnaugureerd en het ministerie van VOMIL onder Minister Louis Stuyt (KVP) gevormd was, kwam Roeling Kruizinga (CHU), de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid, met een Voorontwerp van Wet inzake de bodemverontreiniging. Deze wet was bedoeld om bestaande wetgeving rond bodemverontreiniging van verschillende departementen te vervangen door een overkoepelende

²⁶ Bosmans e.a., *Parlementaire geschiedenis*, 123-130.

²⁷ Cramer, *Groene golf*, 35.

²⁸ Jan Willem Duyvendak e.a., *Sociale kaart van Nederland over instituties en organisaties*. (Den Haag 2013), 180.

wet. Ook zou deze wet nieuwe bodemverontreiniging tegen moeten gaan.²⁹ In 1972 leek deze wet een goede kans te maken. In dit jaar komt *Grenzen aan de groei* van de Club van Rome uit.³⁰ Dit boek was enorm populair in Nederland en maakte dat de Nederlandse bevolking steeds meer zorgen over milieuvervuiling kreeg.³¹ Ook publiceerde de Raad van Europa in 1972 het ‘*Soil Charter*’, een document dat landen aanspoort om beleid rond bodemverontreiniging te ontwikkelen. Het ingediende voorontwerp was duidelijk geïnspireerd door het ‘*Soil Charter*’ en was het eerste wetsontwerp dat de bodem als onderdeel van het milieu trachtte te beschermen.³²

Toch bleef het in de daaropvolgende jaren bij praten. De wet werd geregeld besproken in de Tweede en Eerste Kamer en in de werkplannen van de ministeries. In 1974, alsmede in 1978 en 1979, werd de wet aangekondigd in de troonrede.³³ Tot een daadwerkelijk indienen kwam het in de jaren 1970 echter niet. In deze jaren was ook niet bekend hoe groot het probleem van bodemverontreiniging was. Pas naar aanleiding van de Lekkerkerk-affaire kwam het ministerie van VOMIL in 1980 met de zogenaamde Ginjaar-inventarisatie. Deze inventarisatie van Minister Leendert Ginjaar (VVD) van VOMIL was tot stand gekomen door rond te vragen hoeveel (potentieel) ernstige gevallen van bodemverontreiniging er bij de provincies bekend waren, dit bleken er duizenden te zijn.³⁴ Om te begrijpen waarom er in de jaren 1970 niet werd doorgepakt met het invoeren van wetgeving rond bodemverontreiniging moet er onder meer naar politieke redenen worden gekeken.

Stagnatie om politieke redenen

Dat er geen bodembeschermingswet is gemaakt in de jaren 1970 kwam door een combinatie van zaken, zo stelt de bioloog Astrid Souren in haar proefschrift *Standards, soil, science and policy*.³⁵ De bevolking was weliswaar bezorgd over milieuvervuiling, maar bodemverontreiniging werd hier niet onder geschaard. Dit was immers onzichtbaar en leidde niet tot acute gezondheidsproblemen. Ook werd bodem gezien als grondstof, bijvoorbeeld voor de aanleg van wegen of voor de voedselvoorziening. Een wet tegen bodemverontreiniging zou

²⁹ *Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1970-1971*, Bijl. 11268, Voorontwerp van Wet inzake de bodemverontreiniging, nr. 2, Ontwerp van wet.

³⁰ Dennis Meadows, *Grenzen aan de groei* (Utrecht 1972).

³¹ Cramer, *Groene golf*, 36-37.

³² Willem Th. Braams, Johan Burger en Katrien Winterink, ‘Bodemsanering, bestaat dat nog?’, *Milieu en Recht* 5 (2013) 290–295, aldaar 290.

³³ Astrid Felicie Mathieu Maria Souren, *Standards, soil, science and policy. Labelling usable knowledge for soil quality standards in the Netherlands 1971-2000*, 63.

³⁴ Griendt, *Grond voor zorg*, 72.

³⁵ Souren, *Standarts*, 62-64.

daarom mogelijk grote financiële gevolgen hebben.³⁶ In de jaren voor de Lekkerkerk-affaire speelde er echter ook een politieke reden voor het uitblijven van een overkoepelende wet rond bodemverontreiniging.

Er waren begin jaren 1970 verschillende ministeries die wetgeving gerelateerd aan bodemverontreiniging hadden. Een voorbeeld hiervan was de wetgeving van het ministerie van Landbouw en Visserij rond pesticiden, mest en kunstmest. Dit ministerie en enkele anderen, waaronder de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken, wilden bevoegdheden over hun deel van bodembescherming niet opgeven en overkoepelende wetgeving bleef uit.³⁷ In 1976 werd door het ministerie van VOMIL een poging gedaan om de politieke bezwaren tegen de Wbb weg te werken. Om overeenstemming tussen de verschillende ministeries te bereiken wist Minister Ginjaar Minister-president Van Agt (CDA) ervan te overtuigen een overleg tussen enkele verantwoordelijke ministers te regelen. De Ministeriële Commissie Bodembescherming (MICOB) werd in het leven geroepen. Deze commissie is tweemaal bijeengekomen, maar kon de bezwaren van de verschillende ministeries niet wegnemen. Uiteindelijk besloot het ministerie van VOMIL om kennis omtrent bodemverontreiniging te blijven verzamelen via het in 1977 opgezette ‘onderzoeksprogramma bodembescherming’.³⁸ Er kon in deze jaren dus geen consensus worden bereikt over de Wbb, ondanks het feit dat juist in de jaren 1970 veel mensen zich zorgen maakten over milieuvervuiling en er in deze jaren veel nieuwe milieuactiegroepen waren opgericht.³⁹ Pas in de jaren 1980 zouden milieuactiegroepen invloed hebben op de ontwikkeling van het bodemverontreinigingsbeleidsnetwerk. Maar deze bewegingen kenden hun bloeiperiode in de jaren 1970 qua ledenaantallen en bekendheid. De groepen stonden bekend als de ‘milieubeweging’, maar wat hield dit concept in en waarom kon deze beweging zoveel mensen bereiken?

De gouden jaren van de milieubeweging

Er bestaan meerdere definities van de milieubeweging, deze lijken allemaal op elkaar. In deze thesis zal de milieubeweging worden gezien als organisaties die zich inzetten voor behoud van natuur en milieu en zich daarnaast sterk maken om verontreiniging van bodem, water en atmosfeer tegen te gaan. Deze definitie is gedeeltelijk gebaseerd op de definitie die

³⁶ Ibidem 62.

³⁷ Ibidem 62-63.

³⁸ Evelien Verbauwen, ‘Wet bodembescherming (1987)’, NBV Canon van de Nederlandse Bodemkunde, <http://www.bodems.nl/canon/venster-31.php> (geraadpleegd 9 augustus 2018); Souren, *Standarts*, 63.

³⁹ Cramer, *Groene golf*, 35-44.

bestuurskundige Wim van Noort geeft in zijn boek *Bevlogen bewegingen*⁴⁰ en de definitie van Cramer in haar boek.⁴¹ Alhoewel de traditionele natuurbeschermingsorganisaties, zoals de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten niet buiten deze definitie vallen, zal de nadruk hier liggen op de meer actiegerichte groepen die vooral vanaf 1960 opkwamen.⁴² Vooral in Rotterdam en omgeving kwamen in de jaren 1960 veel milieuactiegroepen op, een direct gevolg van milieuvervuilende industrie in dit gebied. In 1963 werd bijvoorbeeld de Vereniging Tegen Luchtverontreiniging in en om het Nieuwe Waterweggebied (VTLNW) opgericht. Vlaardingen had veel last van een olieraffinaderij van Shell en een grote kunstmestfabriek. De VTLNW werd opgericht door intellectuelen, zij pleegden meer overleg dan dat ze radicaal actievoerden.⁴³ Dit typeerde veel milieuactiegroepen in de jaren 1960.⁴⁴

In de jaren 1970 beleefde de milieubeweging haar hoogtepunt. Er werden veel milieuactiegroepen opgericht en ook de traditionele natuurorganisaties kregen er veel leden bij.⁴⁵ Er trad in deze jaren een zekere radicalisering op, er werd meer actievoerd en steeds vaker werd de confrontatie met de overheid opgezocht. In 1972 werd de Stichting Natuur en Milieu (SNM) opgericht, deze stichting kwam voort uit Natuurmonumenten en was bedoeld als samenwerkingsorgaan voor verschillende milieugroeperingen. Oorspronkelijk was het een samenwerkingsorgaan van de Nederlandse Vereniging tegen Water-, Bodem- en Luchtverontreiniging uit 1909, Centrum Milieuzorg (in 1970 opgericht) en Natuurmonumenten. Al snel sloten ook de provinciale milieufederaties zich aan bij de stichting. Later kwamen daar nog meer uiteenlopende groepen bij, zoals de ANWB en de Nederlandse Jeugdbond voor Natuurstudie. Door de verscheidenheid in aangesloten groepen bij het SNM miste deze stichting wel een zekere slagvaardigheid, omdat veel groepen verschillende belangen hadden.⁴⁶ Toch bleek de slagkracht van SNM niet de grootste uitdaging in de tweede helft van de jaren 1970. Er kwam een einde aan een lange periode van economische groei. Dit had een grote impact op de milieubeweging en op hoe de overheid omging met verschillende belangengroeperingen.

⁴⁰ Van Noort, *Bevlogen bewegingen*, 193.

⁴¹ Cramer, *Groene golf*, 8.

⁴² Ibidem, 8, 27-29.

⁴³ Van Noort, *Bevlogen bewegingen*, 198.

⁴⁴ Cramer, *Groene golf*, 29-32.

⁴⁵ Ibidem 40-45.

⁴⁶ Van Noort, *Bevlogen bewegingen*, 200-204.

Stabilisering en institutionalisering

In de tweede helft van de jaren 1970 veranderde er veel in de samenleving. De economie liep terug en veel mensen kregen financiële problemen. Ook de overheid en het bedrijfsleven liepen aan tegen een kleiner bestedingsbudget. Ondanks de teruglopende economie bleef in deze periode de publieke steun voor het aanpakken van milieuproblemen groot.⁴⁷ De milieubeweging maakte in deze periode een stabilisatie door. De ledenaantallen en het aantal acties die de miliegroepen uitvoerden bleven stabiel. In tegenstelling tot de anti-kernenergiebeweging trad er bij de miliegroepen geen duidelijke radicalisering op.⁴⁸ De grootste verandering binnen de milieubeweging was dat de institutionalisering in deze periode duidelijk toenam. Dit is goed zichtbaar bij de SNM die in deze jaren in steeds meer adviescolleges vertegenwoordigd was.⁴⁹

Een van de belangrijkste adviescolleges van de jaren 1970 was de in 1974 door het ministerie van VOMIL opgerichte Voorlopige Centrale Raad voor Milieuhygiëne (VCRMH). In deze raad zaten verschillende organisaties zoals bedrijven, milieuorganisaties en deskundigen.⁵⁰ Ook de SNM was vertegenwoordigd bij de VCRMH. Dat de overheid steeds meer aandacht ging besteden aan milieubescherming bleek ook uit de toename van het aantal milieubeleidsmedewerkers op zowel ministerieel alsmede op provinciaal en lokaal niveau. Deze verschillende overheden waren ook vertegenwoordigd bij de VCRMH. De toenemende samenwerking tussen overheden, bedrijven en de milieubeweging wil niet zeggen dat de tegenstellingen niet enorm bleven en er niet vaak actie werd gevoerd door verschillende milieuorganisaties, vooral tegen het beleid van de overheid. Dit kwam mede doordat de verwachtingen van de milieubeweging over het milieubeleid van het kabinet-Den Uyl (1973-1977) hooggespannen waren.⁵¹

De jaren 1970

Er is in de jaren 1970 een begin gemaakt met het opstellen van milieubeleid en de milieubeweging kwam tot bloei. Er is veel bereikt, vooral in het begin van dit decennium. Qua wetgeving waren de Wet verontreiniging Oppervlaktewateren in 1970 en de Wet inzake Luchtverontreiniging in 1972 belangrijk voor de bescherming van het milieu. Ook werd er steeds meer aan milieuonderzoek gedaan, vooral door de overheid. Dit in navolging van

⁴⁷ Cramer, *Groene golf*, 63-66.

⁴⁸ Van Noort, *Bevlogen bewegingen*, 205-208.

⁴⁹ Ibidem, 206-207.

⁵⁰ Cramer, *Groene golf*, 65.

⁵¹ Ibidem, 64-66.

universiteiten waar al vanaf eind jaren 1960 veel meer aandacht voor milieuproblematiek ontstond.⁵² Ook ging de overheid steeds meer samenwerken met maatschappelijke organisaties, zoals de milieubeweging. Dit alles leidde echter niet tot wetgeving rond bodemverontreiniging. Dit beleidsterrein bleef hiermee duidelijk achter bij andere gebieden van milieubeleid. De affaire-Lekkerkerk zou het begin vormen van het inlopen van de ontstane achterstand.

⁵² Ibidem, 38-39.

Hoofdstuk 2: De interim-wet bodemsanering

In dit hoofdstuk staat de interim-wet bodemsanering uit 1983 centraal. Deze wet was bedoeld als noodwet om de ergste gevallen van bodemverontreiniging met spoed te kunnen saneren. Alle politieke partijen waren het erover eens dat hier haast mee moest worden gemaakt maar de politieke onrust nam toe. Ten tijde van de affaire-Lekkerkerk was het kabinet-Van Agt I in functie. Na verkiezingen in 1981 hadden de regeringspartijen CDA en VVD geen meerderheid meer. Er werd een coalitie tussen CDA, PvdA en D'66 gevormd maar deze hield geen stand, kabinet-Van Agt II zat maar kort en Van Agt III schreef in 1982 vervroegde verkiezingen uit.⁵³ Het kabinet-Lubbers I bleek stabiel. De economische crisis werd tegelijkertijd steeds ernstiger en er moest zwaar bezuinigd worden.

Dit hoofdstuk bestaat uit vijf delen. Eerst wordt gekeken hoe de affaire-Lekkerkerk in kranten werd weergegeven. Dit geeft een indicatie van hoe beleidsmaatregelen en bodemverontreiniging werden weergegeven in het publieke debat. Vervolgens wordt gekeken naar de reactie van de Tweede en Eerste Kamer op deze affaire. Daarna wordt er naar drie belangrijke organisaties gekeken die invloed hadden op de totstandkoming van de interim-wet: de milieugroep Nederland Gifvrij (NG), de (Voorlopige) Centrale Raad voor de Milieuhygiëne ((V)CRMH) en het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening (BMRO). Door naar deze drie organisaties te kijken wordt duidelijk wat de standpunten van betrokken werkgeversorganisaties en milieugroepen over bodemverontreiniging waren en hoe de overheid hen betrok bij de totstandkoming van de interim-wet bodemsanering.

Nederland opgeschrikt door de affaire-Lekkerkerk

Na het ontdekken van de bodemverontreiniging in Lekkerkerk in april 1980 was er veel media-aandacht voor deze affaire. Ter indicatie, van de 50 *de Volkskrant* edities die tussen 4 april en 31 mei 1980 verschenen, stonden er 23 artikelen over de affaire-Lekkerkerk. In *Het vrije volk* (een socialistisch regionaal dagblad in de regio Rotterdam) stonden in diezelfde periode zelfs in 43 edities artikelen over dit onderwerp.⁵⁴ Het merendeel ging over de laatste ontwikkelingen. Ook werd al snel geprobeerd uit te zoeken wie er verantwoordelijk was.⁵⁵ In 1981 was de grote

⁵³ Bosmans e.a., *Parlementaire geschiedenis*, 145-170.

⁵⁴ Delpher – 'Ruim 60 miljoen pagina's uit Nederlandse kranten, boeken en tijdschriften' Koninklijke Bibliotheek, <https://www.delpher.nl/nl/kranten/> (geraadpleegd 10 augustus 2018), gebruikte zoektermen: 'Lekkerkerk' in kranten: *de Volkskrant* en *Het vrije volk*, periode: 4-4-1980 t/m 31-5-1980.

⁵⁵ Jaap Huisman, 'Gemeente mogelijk aansprakelijk: Wetgeving gifafval vertoont nog leemte', *de Volkskrant* (25 april 1980).

media-aandacht voor de affaire-Lekkerkerk weg. In 1981 werd in *de Volkskrant* 68 keer een artikel geschreven over Lekkerkerk waarvan een groot deel sportuitslagen betrof.⁵⁶

Van 1980-1982 was er überhaupt relatief weinig aandacht voor bodemverontreiniging, er verschenen minder dan 300 krantenartikelen per jaar over bodemverontreiniging in de landelijke kranten.⁵⁷ Uit de toon van de artikelen die wel werden geschreven bleek niet dat bodemverontreiniging een groot probleem was. Een voorbeeld hiervan was een interview met Minister Ginjaar in *Trouw* op 17 januari 1981. In het interview stelde de journalist het volgende: 'Wat nu handicaps zijn, zoals de overbevolking en het kwetsbare milieu, kan de aanzet vormen tot nieuwe, schone technieken, waar later in andere landen behoefte aan zal ontstaan. Wat nu een handicap is, zal tot een voorsprong leiden.'⁵⁸ Deze opmerking liep niet over van ongerustheid, maar liet vertrouwen in de toekomst zien. In andere kranten waren stukken met ongeveer dezelfde toon te lezen. Voorbeelden hiervan zijn een artikel over een verontreiniging die mee bleek te vallen,⁵⁹ een artikel die de interim-wet bodemverontreiniging aankondigde⁶⁰ en een artikel over hoeveel geld verschillende provincies voor bodemverontreiniging van het ministerie van VOMIL kregen.⁶¹ Als er al zorgen waren, dan gingen deze over de kosten van saneringen, niet over de gezondheidsrisico's van bodemverontreiniging.⁶² Naast de media reageerde ook de politiek op de affaire-Lekkerkerk.

Politieke reactie op Lekkerkerk

De affaire werd door Minister Ginjaar van VOMIL aangewend om het voorontwerp voor de Wbb weer op de politieke agenda te krijgen, wat in december 1980 lukte.⁶³ In de maanden na de affaire-Lekkerkerk hadden eerst andere zaken prioriteit, zoals het saneren hiervan⁶⁴ en het opstellen van de interim-wet bodemsanering.⁶⁵ Op 9 mei 1980 stuurde Minister Job de Ruiter (CDA) van Justitie een brief naar de Kamer over de 'Verlenging van de vorderingsbevoegdheid

⁵⁶ In Delpher staan voor 1981 in *de Volkskrant* 68 artikelen wanneer wordt gezocht op het woord: 'Lekkerkerk'.

⁵⁷ In Delpher staan in alle landelijke kranten van 1979 20 artikelen over bodemverontreiniging, in 1980, 186 artikelen, in 1981 258 artikelen en in 1982 267 artikelen. In 1983 staan er 397 krantenartikelen over bodemverontreiniging op Delpher. Gebruikte zoektermen: 'bodemverontreiniging' en/of 'bodemsanering'.

⁵⁸ Hans Schmit, 'Vaart achter schoonmaak plan', *Trouw* (17 januari 1981).

⁵⁹ 'Verontreiniging Dordrecht „valt mee"', *De waarheid* (2 november 1981).

⁶⁰ 'Noodwet stortplaatsen op komst', *NRC Handelsblad* (24 maart 1981).

⁶¹ 'Miljoen voor aanpak bodemverontreiniging', *De Telegraaf* (30 november 1981).

⁶² 'Miljard gulden voor opruimen giftige grond niet genoeg', *De Telegraaf* (4 maart 1982).

⁶³ *HTK* 1980-1981, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 1, Koninklijke boodschap, nr. 2, Ontwerp van wet.

⁶⁴ *HTK* 1979-1980, Bijl. 16187, Bodemverontreiniging Lekkerkerk, nr. 2, notitie.

⁶⁵ *HTK* 1980-1981, Bijl. 16821, Tijdelijke regelen inzake sanering in geval van verontreiniging van de bodem (Interim bodemsanering), nr. 1, Koninklijke boodschap, nr. 2, Ontwerp van wet.

in verband met verontreiniging van gronden in Lekkerkerk'. Hierop werd er kort over gesproken in de Tweede Kamer. Bij een vergadering op 29 mei, bijna twee maanden na het begin van de affaire-Lekkerkerk, werd er in de Tweede Kamer uitgebreider gediscussieerd over deze affaire. In deze discussie ging het vooral over de mate van juridische onderbouwing van de beslissing om via deze vorderingsbevoegdheid mensen in Lekkerkerk uit hun huizen te dwingen.⁶⁶ Ook de Vaste Commissie Milieuhygiëne vergaderde op 25 juni 1980 uitgebreid over Lekkerkerk.⁶⁷ Inhoudelijk was dit weinig opzienbarend, maar het laat wel zien dat de Tweede Kamer actief was in het behandelen van de affaire-Lekkerkerk.

Op 4 augustus 1980 werd begonnen met het verwijderen van de verontreiniging in de bodem van Lekkerkerk en op 15 januari 1981 was de sanering voltooid.⁶⁸ In de Tweede en Eerste Kamer kwam er in 1981 steeds meer aandacht voor Lekkerkerk en het onderliggende probleem van bodemverontreiniging in Nederland. Minister Ginjaar maakte van de verontwaardiging over de Lekkerkerk-affaire gebruik door de Wbb uit de ijskast te halen. Op 6 december 1980 stuurde hij een ontwerp voor de Wbb aan de Tweede Kamer. Daarnaast zette de Minister een traject in gang om zo snel mogelijk 350 locaties te laten saneren. Uit de naar hem genoemde, door de provincies uitgevoerde inventarisatie kwam een lijst met 4200 verdachte- en 350 snel te saneren locaties als gevolg van bodemverontreiniging. Ginjaar vond dat met de sanering van deze 350 locaties niet kon worden gewacht op het in werking treden van de Wbb. Daarom bood hij op 22 mei 1981 de Tweede Kamer een wetsontwerp aan voor de Interim-wet bodemsanering.⁶⁹

Deze interim-wet bodembescherming werd op 15 januari 1983 van kracht en kende dus nog een lange aanloop. Om de totstandkoming van deze interim-wet te begrijpen zullen we naar drie typische actoren rond milieubeleid kijken. De eerste actor is NG, een milieugroep die zich primair met bodemverontreiniging bezighield. NG zal dienen als representatief voorbeeld voor de invloed van milieubewegingen op het bodembeleid in Nederland tussen 1980 en 1987. Het BMRO is een bureau van de raad van de Nederlandse werkgeversbonden, het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en de Nederlands Christelijke Werkgeversbond (NCW). BMRO hield zich (onder andere) eveneens bezig met bodemverontreiniging, zij het vanuit het perspectief van bedrijven. Hiermee is dit een goed voorbeeld van een werkgeversactor. Tot slot wordt naar de (V)CRMH gekeken, een belangrijk adviesorgaan voor het ministerie van VOMIL

⁶⁶ HTK 1979-1980, p. 4970-4976.

⁶⁷ HTK 1979-1980, *Uitgebreide commissievergadering (UCV)* 6, p. 2339-2354.

⁶⁸ Griendt, *Grond voor zorg*, 152.

⁶⁹ HTK 1980-1981, Bijl. 16821, Tijdelijke regelen inzake sanering in geval van verontreiniging van de bodem (Interim bodemsanering), nr. 1, Koninklijke boodschap, nr. 2, Ontwerp van wet.

(en vanaf 1982 voor het ministerie van VROM). Binnen dit adviesorgaan was onder andere het BMRO betrokken, maar ook enkele milieuorganisaties. De (V)CRMH is onderzocht om te laten zien hoe geïnstitutionaliseerd contact tussen overheid, milieuorganisaties en bedrijven verliep.

Nederland Gifvrij

In de nasleep van de Lekkerkerk-affaire maakten meerdere landelijke milieuorganisaties zich sterk door samen te werken. Ze wilden bestaande bodemverontreiniging bestrijden en nieuwe verontreiniging voorkomen. Vereniging Milieudefensie, Stichting Milieu-Edukatie, Aktie Strohalm, de Vereniging van Wetenschappelijke medewerkers, de Stichting Arbeid en Gezondheid en vooral de Stichting Natuur en Milieu (SNM) verenigden zich in het samenwerkingsverband NG.⁷⁰

De doelstellingen van NG waren simpel: alle bodemverontreiniging in Nederland opruimen en nieuwe verontreiniging voorkomen. Om dit te bereiken vond NG dat er voldoende geld voor bodemsanering beschikbaar moest zijn, dat bij sanering ook daadwerkelijk alle verontreiniging opgeruimd moest worden en dat de bevolking door de overheid betrokken werd bij het saneringsproces. De activiteiten van NG richtten zich op het behalen van deze doelstellingen. Ze gaven telefonische ondersteuning en plaatselijke voorlichting aan lokale groepen die met bodemverontreiniging te maken kregen. Verder organiseerde NG bijeenkomsten rondom bodemverontreiniging voor burgers en groepen, voornamelijk om informatie uit te wisselen. Eveneens was NG kritisch op het bodemverontreinigingsbeleid van verantwoordelijke overheden, ze reageerden hierop met brieven en publicaties.⁷¹ Dit lijkt wat braaf en past daarmee in het beeld dat Van Noort heeft van de milieubeweging. Hij stelt dat er van 1975 tot 1982 sprake was van stabilisatie van de milieubeweging en dat er geen radicalisering optrad zoals bij de anti-kernenergiebeweging. Milieu was volgens Van Noort eind jaren 1970 geen progressief thema meer waardoor er geen radicalisering plaatsvond.⁷² Cramer vult hierop aan dat milieugroepen begin jaren 1980 zagen dat eerdere actievormen, zoals landelijke demonstraties, politiek gezien niet het gewenste effect hadden. Er werd meer ingezet op nieuwe strategieën zoals het ontwikkelen van alternatieve beleidsmaatregelen en

⁷⁰ Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG): Archief Stichting Nederland Gifvrij (Utrecht) (NG): inventarisnummer 17: *Stukken betreffende financiën en subsidies. 1980, 1990- 1994. 1980: 1987.*

⁷¹ IISG, NG: inventarisnummer 43: *Stukken betreffende de brochure Onderzoek van bodemverontreinigingen. Hoe beoordeel je als leek onderzoeksresultaten. Met exemplaren van de opeenvolgende drukken van de brochure. 1982-1987: (2^e druk 1983), 27.*

⁷² Van Noort, *Bevlogen bewegingen*, 205-208.

overleggen met overheidsinstanties.⁷³ De doelstellingen en activiteiten van NG ondersteunen deze hypothesen.

Toch was NG niet alleen een milieuorganisatie die mensen informeerde en feitelijk deed wat het ministerie van VOMIL/VROM haar voorschreef. Op 8 juli 1980 organiseerde ze bijvoorbeeld een actie waarbij leden van NG ‘giftige modder’ uit de Hofvijver aanboden aan Kamerleden op het Binnenhof. Het doel van deze ludieke actie was om aandacht te vragen voor de problemen van bodemverontreiniging.⁷⁴ Ondanks enkele vergelijkbare acties ging de voornaamste aandacht uit naar overleggen met overheidsinstanties. Zij het dat NG wel probeerde om druk uit te oefenen op die overheidsinstanties. NG gaf geregeld kritiek op het bodemverontreinigingsbeleid van de overheid. Het grootste bezwaar was dat de overheid in haar ogen te weinig geld besteedde aan het saneren van verontreinigde bodems.

Een goed voorbeeld hiervan was een brief die NG op 18 oktober 1982 stuurde aan Willem Scholten (CDA), op dat moment informateur van het kabinet-Lubbers I. In de brief constateerde NG dat de hele Tweede Kamer de motie-Mik (D’66) had aangenomen op 6 oktober 1982. Met deze motie gaven de partijen aan om aan bodemsanering een hoge prioriteit te geven en er veel geld voor te zullen reserveren.⁷⁵ Dit koppelde NG aan een notitie bij het wetsontwerp voor de interim-wet bodemsanering waarin stond dat de geschatte kosten voor saneren de aankomende vijf jaar twee miljard gulden bedroegen.⁷⁶ NG vroeg aan Scholten om in het komende regeerakkoord dit bedrag voor bodemsanering te reserveren.⁷⁷ NG had deze brief tevens verzonden aan de leden van de Tweede Kamerfracties van de formerende partijen D’66, CDA en VVD. In het archief van NG is een antwoord op deze brief van CDA’er Rob van den Toorn bewaard gebleven. Het is onduidelijk of dit de enige respons was of dat het de enige bewaarde reactie is. Van den Toorn stelde in zijn reactie dat zijn fractie bodemverontreiniging belangrijk achtte, maar dat er honderden prioriteiten op hen afkwamen. Daarom konden ze helaas niet meer geld reserveren dan de ongeveer 200 miljoen gulden per jaar die ze op dat moment van plan waren te reserveren.⁷⁸ Ondanks het protest van NG, ook in persverklaringen

⁷³ Cramer, *Groene golf*, 99.

⁷⁴ IISG, NG inventarisnummer 66: *Stukken betreffende diverse acties. 1981-1993*: brief van NG, 6 juli 1981: actie Nederland Giftvrij bij binnenhofvijver.

⁷⁵ *HTK* 1981-1982, Bijl. 16821, Tijdelijke regelen inzake sanering in geval van verontreiniging van de bodem (Interim bodemsanering), nr. 19, Motie van het lid Mik.

⁷⁶ *HTK* 1981-1982, Bijl. 16821, Tijdelijke regelen inzake sanering in geval van verontreiniging van de bodem (Interim bodemsanering), nr. 4, Brief van de Staatssecretaris van volksgezondheid en milieuhygiëne.

⁷⁷ IISG, NG inventarisnummer 66: *Stukken betreffende diverse acties. 1981-1993*: brief van NG aan de informateur de heer mr. W. Scholten, 18 oktober 1982.

⁷⁸ IISG, NG inventarisnummer 66: *Stukken betreffende diverse acties. 1981-1993*: brief van mr. R.E.J.M. van den Toorn aan NG, 21 oktober 1982.

kenbaar gemaakt, was het kabinet-Lubbers I niet bereid om veel geld uit te geven aan bodemsaneringen. Dit kabinet van VVD en CDA bezuinigde enorm en geen beleidsterrein werd gespaard, dus ook bodembeleid niet.⁷⁹

De acties van NG, naar aanleiding van de interim-wet bodemsanering, laten zien dat NG van 1980-1983 voornamelijk lobbyistisch te werk ging. NG had weinig geïnstitutionaliseerd contact met de overheid ondanks het feit dat ze wel sinds 1981 door het ministerie van VOMIL werd gesubsidieerd.⁸⁰ Het 'groen lobbyen' van NG is er hier dus heel duidelijk op gericht om haar eigen belangen actief te promoten, en niet om het tegemoetkomen aan verwachtingen van politici en de samenleving.⁸¹ Het was dan ook niet verwonderlijk dat toen kabinet-Lubbers I niet meer geld aan bodemverontreiniging uit wilde geven, NG op zoek ging naar andere manieren om bodemsanering te laten financieren. Ze riep op om bedrijven mee te laten betalen aan het saneren van bodemverontreiniging.⁸²

Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening

Al eerder in 1982 was het ministerie van VOMIL tot dezelfde conclusie gekomen als NG. Het financieel betrekken van het bedrijfsleven bij bodemsaneringen was wenselijk om de saneringskosten te kunnen dragen. De doelstelling van VOMIL was het op termijn verwijderen van alle bodemverontreiniging.⁸³ Men wist dat dit meer geld ging kosten dan de regering-Van Agt III ervoor had gereserveerd. Daarom zocht het ministerie van VOMIL contact met de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie, het Verbond van Handelaren in Chemische Producten en VNO.⁸⁴ Die laatste delegeerde de afhandeling aan het BMRO. Er werd door het ministerie aangestuurd op een ontmoeting om te bespreken of een vrijwillige bijdrage van het bedrijfsleven kon worden gerealiseerd. Al deze partijen vergaderden op 13 juli 1982 met vertegenwoordigers van het ministerie van VOMIL en het ministerie van Economische Zaken. Al vroeg in het gesprek werd duidelijk dat de chemische industrie niet van plan was een

⁷⁹ Bosmans e.a., *Parlementaire geschiedenis*, 165-170.

⁸⁰ IISG, NG: inventarisnummer 19: *Stukken betreffende de exploitatiesubsidies. 1981- 1994. 1981-1989: 1981-1982.*

⁸¹ Huitema, 'Groen, groen polderlandschap', 200; Köppl, 'Green lobbying', 179-180.

⁸² IISG, NG inventarisnummer 66: *Stukken betreffende diverse acties. 1981- 1993: brief van NG aan alle mensen en groepen in Nederland die met bodemverontreiniging te kampen hebben. Betreft bodemsanering, 11 januari 1983.*

⁸³ Nationaal Archief (NA), Nummer Archiefinventaris: 2.17.06: V&M / DG Milieuhygiëne, 1971-1982, 2.17.06, inventarisnummer 774: *Nota's inzake het ontwerp van wet met memorie van toelichting, 1981: Intern beleidsplan, 29 september 1982.*

⁸⁴ NA, 2.17.06, inventarisnummer 776: *Correspondentie en nota's inzake het Besluit Drempelbedrag Bodemsanering aangaande bijdragen en heffingen, 1981 – 1983: verschillende brieven van VROM naar werkgeversorganisaties, 1982.*

vrijwillige bijdrage te leveren aan het opruimen van bodemverontreiniging en dat verder onderhandelen geen zin had.⁸⁵

In voorbereiding op dit gesprek had de BMRO al contact gezocht met de Staatssecretaris van VOMIL, Ineke Lambers-Hacquebard (D'66). In deze brief stelde de werkgevers onder andere dat het verhalen van de saneringskosten op het gehele bedrijfsleven niet acceptabel was en het principe van 'de vervuiler betaalt' geweld aan deed. Ook wezen ze op het gevaar van reputatieschade van een bedrijf bij saneringen op het terrein van dat bedrijf.⁸⁶ Met andere woorden, ze kwamen primair op voor de belangen van bedrijven. Hiermee lijkt het BMRO evenals NG een typisch lobbyistische partij. Maar het BMRO was ook betrokken bij een milieuraad en kan daarom eveneens als corporatistisch worden omschreven. Ook enkele milieugroepen zoals SNM waren vertegenwoordigd in verschillende milieuraden.

De (Voorlopige) Centrale Raad voor de Milieuhygiëne

De Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (VCRMH) was een belangrijke milieuraad. Zowel het BMRO en SNM waren erin vertegenwoordigd. Deze raad bestond sinds 1974 en was destijds door het ministerie van VOMIL in het leven geroepen om de Minister van VOMIL te adviseren over milieu-hygiënische zaken. In 1980 werd besloten om het voorlopige karakter van deze raad te schrappen waarna deze in 1981 hernoemd werd tot de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH). De CRMH bestond uit ten minste één voorzitter, vier leden van particuliere organisaties (in de praktijk meestal milieuorganisaties), vier leden vanuit het bedrijfsleven, vier leden van lagere overheden en vier leden uit de sfeer van de wetenschap.⁸⁷ In 1980 stelde de VCRMH een Commissie Bodem in, onder andere naar aanleiding van de Lekkerkerk-affaire. Ook in deze commissie zaten mensen met verschillende achtergronden. De commissie had als voorzitter J. Zwart, de toenmalige directeur van de Gelderse Milieufederatie. De rest van de leden bestond uit een viertal deskundigen, een lid van de Vereniging van

⁸⁵ NA, 2.17.06, inventarisnummer 776: *Correspondentie en nota's inzake het Besluit Drempelbedrag Bodemsanering aangaande bijdragen en heffingen, 1981 – 1983*: verslag van het gesprek op 8 juli 1982 over de bijdrage van het bedrijfsleven aan de financiering van de bodemsanering.

⁸⁶ NA, 2.17.06, inventarisnummer 776: *Correspondentie en nota's inzake het Besluit Drempelbedrag Bodemsanering aangaande bijdragen en heffingen, 1981 – 1983*: brief van BMRO aan: Hare Excellentie mevr. Mr. J.J. Lambers-Hacquebard Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Betreft financiering bodemsanering, 25 juni 1982.

⁸⁷ Nationaal Archief (NA), Nummer Archiefinventaris: 2.17.08: VROM / Centrale Raden voor de Milieuhygiëne, 1974-1993: inventarisnummer 26: *Stukken betreffende de instelling, samenstelling en werkwijze van de Raad, Commissies en Werkgroepen. 1974-1979*: Stb. 254, besluit van 27 maart 1974 houdende instelling van een Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (Besluit Voorlopige Centrale Raad Milieuhygiëne) Nota van toelichting.

Nederlandse gemeenten, een lid van het Landbouwschap, iemand van SNM, een commissielid van het BMRO, iemand van de provinciale overheid, iemand van de Consumentenbond en twee ambtenaren, van VOMIL en van Economische Zaken.⁸⁸ Minister Ginjaar vroeg in 1981 advies aan de CRMH over de interim-wet bodemverontreiniging, de Commissie Bodem verzorgde het commentaar hierop.⁸⁹

Een probleem dat de raad identificeerde was dat de Minister in zijn wens om een slagvaardig saneringsbeleid te voeren geen inspraak voor bewoners had voorzien, dit zou enkel tot vertraging kunnen leiden. De raad was van mening dat bewoners meer betrokken zouden moeten worden bij het saneringsproces. Daarnaast had ze bezwaren over de voorgestelde financiële regeling waarbij niet duidelijk was vanuit welke bronnen de door het Rijk te verlenen bijdrage zou worden gefinancierd. Het grootste deel van de raad vond dat de kosten voor sanering verhaald zouden moeten worden op alle bedrijven. Het BMRO was het hier niet mee eens, maar vormde een minderheid. Concluderend stelde de raad dat ze ernstige twijfels hadden of de financiële regeling van het wetsontwerp afdoende zou blijken om alle bodemverontreiniging in Nederland te saneren.⁹⁰

Zowel binnen de CRMH als tussen de CRMH, NG, BMRO en het ministerie van VROM heersten divergente belangen. Alle partijen probeerden deze belangen zo goed mogelijk te verdedigen bij de totstandkoming van de interim-wet bodemsanering. De rol van de overheid was dubbel, aan de ene kant wilde het ministerie van VROM alle verontreiniging zo snel mogelijk opruimen, aan de andere kant werd er voortdurend bezuinigd, dus ook op de budgetten voor bodemsaneringen. Hiermee is meteen duidelijk dat er niet één centrale instantie was die zelfstandig sturend op kon treden. Daarnaast wordt duidelijk dat het bodemverontreinigingsbeleidsnetwerk van 1980-1982 aan de drie eigenschappen voor beleidsnetwerken voldoet zoals Glasbergen deze heeft geïdentificeerd voor milieubeleidsnetwerken.⁹¹

Aan de financiën kon het ministerie van VROM weinig doen. Op advies van de CRMH heeft het ministerie haar best gedaan om burgers meer te betrekken bij bodemsaneringen. Op 1 januari 1983 bracht het ministerie een brochure uit over de gevolgen van de interim-wet

⁸⁸ NA, 2.17.08 inventarisnummer 89: *Notulen en agenda's van de Commissie Bodem*: notulen vergadering Commissie Bodem, 9 oktober 1980.

⁸⁹ NA, 2.17.08 inventarisnummer 189: *Ontwerp van een Interimwet inzake bodemsanering. 1981*: brief van CRMH aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne Mevrouw mr. J.J. Lambers-Hacquebard. Betreft Commentaar op het ontwerp van een interim-wet inzake de bodemsanering, 6 november 1981.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Glasbergen, *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen*, 7-8, de drie eigenschappen: actoren met divergerende belangen, geen centrale zelfstandig sturende instantie, ambivalente houding van de overheid.

bodemsanering voor gewone burgers: *'n Grondige aanpak – Wat u moet weten over bodemsanering*.⁹² In deze brochure werd gesteld dat de burger veel invloed uit kon oefenen op de gang van zaken bij bodemsaneringen. Dit kon door het indienen van schriftelijke bezwaren tegen de inhoud van het provinciaal-ontwerp-saneringsprogramma, waarin de Gedeputeerde Staten (GS) een overzicht gaven van het saneringsprogramma van de provincie. Vervolgens werden deze plannen en eventuele bezwaarschriften naar de Minister van VROM gestuurd, die besloot wat er daadwerkelijk werd uitgevoerd.⁹³ Hiermee lijkt de CRMH invloed te hebben gehad op de totstandkoming van de interim-wet bodemsanering.

Er werd door het ministerie van VOMIL (en later VROM) veel gedaan om, gezien de economische omstandigheden, politieke onrust en niet meewerkende bedrijven, een zo goed mogelijke interim-wet bodemsanering neer te zetten. Hiermee konden de gevaarlijkste plekken van bodemverontreiniging worden gesaneerd. Gezien al het overleg en tegengestelde belangen was het niet verwonderlijk dat het van 1981-1983 duurde voordat de interim-wet bodemsanering op 15 januari 1983 werd ingevoerd. Het probleem van deze wet was dat tegen de tijd dat er veel saneringen werden uitgevoerd, er nog veel meer gevallen van ernstige bodemverontreiniging waren ontdekt. Bij de Ginjaar-inventarisatie in 1980 waren 4.200 verdachte en 350 te saneren locaties geconstateerd. In 1984 vonden de provincies in totaal 6.000 verdachte locaties waarvan er 1.600 gesaneerd dienden te worden.⁹⁴ Het was dweilen met de kraan open. Des te belangrijker om nieuwe gevallen van bodemverontreiniging te voorkomen. Na de interim-wet bodemsanering was het nu echt tijd dat de Wbb ingevoerd zou worden.

⁹² IISG, NG, inventarisnummer 258: *Brochures betreffende bodemverontreiniging en bodemsanering. 1980-1992: 'n Grondige aanpak – Wat u moet weten over bodemsanering* (1983).

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Griend, *Stof tot nadenken*, 82.

Hoofdstuk 3: De Wet bodembescherming

De aanloop naar de Wet bodembescherming (Wbb) zal in dit laatste hoofdstuk geanalyseerd worden. Het kabinet-Lubbers I luidde een tijd van politieke stabilisatie in. De PvdA was in de verkiezingen van 1982 de grootste partij geworden, maar CDA en VVD vormden de regering.⁹⁵ De economische situatie bleef onder Minister-president Ruud Lubbers slecht, van 1982-1986 werd er steeds meer bezuinigd op overheidsuitgaves.⁹⁶ Toch bleven alle politieke partijen overtuigd van de noodzaak om zo snel mogelijk tot een Wet bodembescherming te komen. Nu de interim-wet bodemsanering in 1983 gerealiseerd was, lag de weg vrij voor de Wbb.

De bestuurlijke totstandkoming van de Wbb was veel complexer dan die van de interim-wet bodemsanering. Vandaar dat dit hoofdstuk begint met een (vereenvoudigde) samenvatting van deze totstandkoming. Vervolgens worden er enkele krantenartikelen geanalyseerd, aangezien er meer aandacht voor bodemverontreiniging in kranten kwam en ook de toon van deze artikelen veranderde. Daarna wordt nogmaals gekeken naar het BMRO, NG en de CRMH en hoe deze organisaties het beleidsproces richting de Wbb trachtten te beïnvloeden. Er wordt tevens gekeken naar hoe de rollen van deze actoren passen in het debat rond het 'groene poldermodel'. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt vooruitgeblikt naar de ontwikkeling van het bodemverontreinigingsbeleid tot 1994.

De bestuurlijke totstandkoming van de Wbb

Tussen 1981 en 1983 ging bijna alle bestuurlijke aandacht binnen bodemverontreiniging naar de interim-wet bodembescherming. Dit was duidelijk te zien in de data van Kamerstukken betreffende de Wbb. Op 6 augustus 1981 gaf de Vaste Commissie Milieuhygiëne, bestaande uit een aantal Tweede Kamerleden, een voorlopig verslag aan de Tweede Kamer. Hierin presenteerden ze hun bevindingen in het voorbereidend onderzoek naar het wetsontwerp van de Wbb.⁹⁷ Het volgende Kamerstuk over de Wbb werd pas op 19 januari 1984 door de Tweede Kamer ontvangen. Dit betrof een memorie van antwoord van Minister Winsemius (VVD) van VROM en Minister Braks (CDA) van Landbouw en Visserij. In dit document werd ook aangegeven dat in de daaraan voorafgaande tijd alle aandacht naar de interim-wet

⁹⁵ Bosmans e.a., *Parlementaire geschiedenis*, 165-172.

⁹⁶ *Ibidem*, 168.

⁹⁷ *HTK* 1983-1984, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 7, Memorie van antwoord.

bodemsanering was gegaan. De Ministers schreven ook de hoop op dat de Wbb begin 1985 in werking zou kunnen treden.⁹⁸

Tegelijkertijd met het memorie van antwoord van 19 januari 1984 werd een nota van wijziging naar de Kamer gestuurd. Hierin stonden veranderingen die in het wetsvoorstel waren aangebracht.⁹⁹ De Vaste Commissie Milieuhygiëne van de Tweede Kamer kwam naar aanleiding van het memorie en de nota van wijziging op 24 juli 1984 met een eindverslag. In dit verslag werden weer veel wijzigingen gewenst.¹⁰⁰ Daarop volgde op 21 december 1984 een 39 pagina's tellende nota naar aanleiding van het eindverslag van de Ministers Braks en Winsemius.¹⁰¹ Op dezelfde datum volgde ook een tweede nota van wijziging.¹⁰² De regering stelde ook een gewijzigd voorstel van wet op.¹⁰³ In 1985 volgden tientallen amendementen van leden van de Vaste Commissie Milieuhygiëne,¹⁰⁴ waarop ook weer noties volgden. Het moge duidelijk zijn dat dit een complex proces was. Het resultaat van al deze amendementen, nota's enzoverder was dat het tot de zomer van 1985 duurde voordat de beide Kamers tevreden waren over de wet.¹⁰⁵ Het streven om de wet begin 1985 in te laten gaan werd dus niet gehaald.¹⁰⁶ Dit was geen opzet. Geen enkele politieke partij probeerde te voorkomen dat de Wbb werd ingevoerd en ze erkenden allemaal de noodzaak van deze wet.¹⁰⁷ De PvdA, als grootste oppositiepartij, hamerde bijvoorbeeld op een snelle implementatie van de Wbb.¹⁰⁸ Tegelijkertijd probeerde de partij de Wbb zo veel mogelijk te beïnvloeden door bijvoorbeeld

⁹⁸ *HTK 1983-1984*, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 7, Memorie van antwoord, p. 3.

⁹⁹ *HTK 1983-1984*, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 8, Nota van wijziging.

¹⁰⁰ *HTK 1983-1984*, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 9, Eindverslag, p. 1-4.

¹⁰¹ *HTK 1984-1985*, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 10, Nota naar aanleiding van het eindverslag.

¹⁰² *HTK 1984-1985*, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 11, Tweede nota van wijziging.

¹⁰³ *HTK 1984-1985*, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 12, Gewijzigd voorstel van wet.

¹⁰⁴ *HTK 1984-1985*, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 13 - nr. 52, Diverse amendementen.

¹⁰⁵ *HTK 1984-1985*, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 68, Voorstel van de wet zoals het luidt na de daarin t/m 11 juni 1985 aangebrachte wijzigingen.

¹⁰⁶ *HTK 1983-1984*, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 7, Memorie van antwoord, p. 3.

¹⁰⁷ *Ibidem*, 3.

¹⁰⁸ *HTK 1983-1984*, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 9, Eindverslag, p. 1.

veel amendementen voor te stellen.¹⁰⁹ De regeringspartijen CDA en VVD maakten zich drukker om een goede juridische onderbouwing van de wet.¹¹⁰ Dit kostte veel tijd.

[Meer krantenartikelen over bodemverontreiniging](#)

Vanaf 1983 (toen de interim-wet bodemsanering in werking trad) werd er meer gesaneerd. Hierdoor werd bodemverontreiniging zichtbaarder voor de Nederlandse bevolking. Die groeiende zichtbaarheid was ook terug te zien in enkele kranten. In *de Volkskrant* stonden in januari 1984 drie artikelen over bodemverontreiniging. Op 10 januari stond op de voorkant een artikel over de kostenverdeling tussen het Rijk en gemeentes bij het opruimen van bodemverontreiniging. Gemeentes betaalden een drempelbedrag van tien gulden per inwoner met een maximum van 200.000 gulden, en daarnaast 10% van de totale saneringskosten. Onderzoek toonde aan dat dit veel gemeentes verhinderde bodemverontreiniging aan te pakken.¹¹¹ Op 17 januari reageerde de heer Buisman van NG in *de Volkskrant* op dit onderzoek. Hij stelde dat bureaucratie en geldgebrek remmend werkten op het tempo van bodemsaneringen.¹¹² Op 31 januari berichtte de krant dat Minister Winsemius van VROM de resultaten van het onderzoek, waarover op 10 januari was bericht, naast zich neer legde. Hij besloot de drempelbijdrage voor gemeentes niet te verlagen, wat hem de nodige kritiek in kranten opleverde.¹¹³ Ook in *De Telegraaf* stonden in januari 1984 enkele interessante artikelen over bodemverontreiniging. Deze krant berichtte bijvoorbeeld over een voorstel van de VVD om bedrijven die de bodem potentieel verontreinigen te verplichten een soort van ‘WA-verzekering voor het milieu’ af te sluiten.¹¹⁴ Dit voorstel haalde de Wbb niet. Een ander voorbeeld is een artikel over de dreigende sloop van een aantal huizen in Utrecht als gevolg van bodemverontreiniging.¹¹⁵ Ook *Het Parool* berichtte over bodemverontreiniging, in een van de artikelen ging het om illegale lozingen door een bedrijf, met bodemverontreiniging als gevolg.¹¹⁶ De toon in de artikelen is moeilijk te bepalen, maar er is in 1984 wel duidelijk veel

¹⁰⁹HTK 1984-1985, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 34, Amendement van het lid De Boois.

¹¹⁰HEK 1985-1986, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 61A, Memorie van antwoord, p. 2.

¹¹¹ ‘Aandeel gemeentes kan worden verlaagd: Rijk moet aan opruimen gifbelten meer betalen’, *de Volkskrant* (10 januari 1984).

¹¹² René Buisman, ‘Geldgebrek en bureaucratie remmen bodemsanering’, *de Volkskrant* (17 januari 1984).

¹¹³ ‘Minister Winsemius wijst lagere bijdrage af: „Gemeentes niet ontzien bij sanering van bodem”’, *de Volkskrant* (31 januari 1984).

¹¹⁴ Emile Bode, ‘VVD wil aanpak vervuiling: „WA-verzekering voor het milieu”’, *De Telegraaf* (30 januari 1984).

¹¹⁵ ‘Sloop dreigt voor huizen in gifwijk’, *De Telegraaf* (28 januari 1984).

¹¹⁶ ‘Na tips onderzoek naar illegale lozingen’, *Het Parool* (19 januari 1984).

aandacht voor bodemverontreiniging. Het aantal krantenartikelen over bodemverontreiniging in landelijke kranten steeg tot ruim 400 in 1984.¹¹⁷ Deze aandacht verklaarde waarom NG van 1983-1987 steeds meer activiteiten kon ontplooiën, ondanks dat het mobilisatievermogen van de milieubeweging van 1982-1988 afnam. Deze afname is volgens Van Noort te verklaren door de slechte economische omstandigheden en een toenemende samenwerking van de milieubeweging met overheden.¹¹⁸ Cramer is het hiermee eens, zij noemt de periode 1981-1988 ‘de periode van bezinning en heroriëntatie’ voor de milieubeweging.¹¹⁹

Nederland Gifvrij

NG zag in 1985 een stijging van het aantal gevallen van bodemverontreiniging dat gesaneerd werd. Hierdoor werd ze overspoeld met verzoeken tot ondersteuning bij het beoordelen van saneringsvoorstellen. Om dit te ondervangen vroeg NG op 30 september 1985 aan het ministerie van VROM extra subsidie om voor een tijdelijk project een projectmedewerker in te kunnen huren die deskundig advies kon geven over saneringsvoorstellen.¹²⁰ Het ministerie was inmiddels duidelijk beter berekend op dergelijke verzoeken en had vertrouwen in het maatschappelijk belang, want reeds op 10 december 1985 antwoordde het ministerie dat het projectvoorstel was goedgekeurd en de gevraagde subsidie van 66.000 gulden daarmee werd toegezegd.¹²¹ Op 6 december 1985 vroeg NG subsidie aan voor het structureel ondersteunen van bewonersgroepen bij saneringsprojecten, een logische vervolgstap na de vorige aanvraag voor tijdelijke subsidiëring. Dit was voor het ministerie moeilijker te beoordelen. Op 19 maart 1986 verzocht ze daarom om meer informatie en naar aanleiding hiervan was er op 24 april 1986 een ontmoeting tussen leden van NG en het ministerie van VROM.¹²²

NG werd bij steeds meer verschillende aspecten van bodemverontreiniging betrokken. Zo had René Buisman, sinds 1981 medewerker van NG, vanaf 1983 zitting in de

¹¹⁷ Met de zoektermen ‘bodemverontreiniging’ en/of ‘bodemsanering’ staan er in Delpher 427 krantenartikelen van landelijke kranten over bodemverontreiniging in 1984. In 1985 en 1986 staan weer wat minder artikelen, respectievelijk 358 en 308. In 1987 staan er weer 371 krantenartikelen over bodemverontreiniging in landelijke kranten op Delpher.

¹¹⁸ Van Noort, *Bevlogen bewegingen*, 208-211.

¹¹⁹ Cramer, *Groene golf*, 89-118.

¹²⁰ IISG, NG: inventarisnummer 19: *Stukken betreffende de exploitatiesubsidies. 1981- 1994. 1981-1989: 1986: project bodemsaneringsmaatregelen, brief van NG aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de heer dr. P. Winsemius. Betreft subsidie-aanvraag project ‘bodemsaneringsmaatregelen’, 30 september 1985.*

¹²¹ IISG, NG: inventarisnummer 19: *Stukken betreffende de exploitatiesubsidies. 1981- 1994. 1981-1989: 1986: project bodemsaneringsmaatregelen, brief van VROM aan NG, 10 december 1985.*

¹²² IISG, NG: inventarisnummer 19: *Stukken betreffende de exploitatiesubsidies. 1981- 1994. 1981-1989: 1986: project structurele ondersteuning bewonersgroepen, enkele brieven tussen het ministerie van VROM en NG, 1986.*

begeleidingscommissie van een onderzoek naar psychosociale aspecten van bodemverontreiniging van het ministerie van VROM.¹²³ Buisman had in 1985 een aanvaring met dit ministerie. Op het moment dat het uiteindelijke rapport *Psychosociale aspecten van bodemverontreiniging*¹²⁴ bijna klaar was, bedacht het ministerie dat de begeleidingscommissie een ‘ten geleide’ voorafgaand aan het onderzoek kon publiceren. In deze ‘ten geleide’ zou de commissie feitelijk aan moeten geven dat de aanbevelingen die het rapport gaf: ‘niet tot op de bodem zijn getoetst aan de consequenties en de onverkorte realiseerbaarheid gegeven andere beleidsmatige facetten en tussentijdse ontwikkelingen die bij de vertaling naar het beleid eveneens dienen te worden meegewogen.’¹²⁵ Met andere woorden, het ministerie van VROM dekte zich in en probeerde de conclusies van het onderzoek te relativiseren. Buisman was het hier niet mee eens en protesteerde tegen deze geplande ‘ten geleide’ die hij overbodig en onjuist noemde.¹²⁶ Dit laat zien hoe divergerend de belangen van NG en het ministerie waren.¹²⁷

Zelfs toen op 1 januari 1987 de Wbb van kracht werd, bleef NG zeer kritisch op het bodembeschermingsbeleid in Nederland. Een voorbeeld hiervan was het commentaar op het reinigen van verontreinigde grond. Via een persbericht op 18 juni 1987 gaf NG te kennen dat wat haar betreft het tempo van saneringsoperaties nog altijd te laag lag. Ernstiger was het feit dat van alle afgegraven verontreinigingen tot 1986, slechts twintig procent was gereinigd. De overige vervuilde bodem was wel afgegraven, maar vervolgens tijdelijk opgeslagen of gestort. NG zag dit als het verschuiven van het verontreinigingsprobleem, niet als een oplossing.¹²⁸ NG had tevens een rapport opgesteld: ‘Grondreinigingstechnieken, een kritische beschouwing vanuit milieu-optiek’. Dit rapport werd aangeboden aan twee Tweede Kamerleden.¹²⁹ Alhoewel ze onverminderd kritisch bleven, leek de toon van actievoeren tussen 1980 en 1987 wel te zijn

¹²³ IISG, NG: inventarisnummer 75: *Stukken betreffende psycho-sociale aspecten van bodemverontreiniging en bodemsanering. 1983-1997*: brief van het ministerie van VROM aan drs. R. Buisman. Betreft eindrapport onderzoek “psychosociale aspecten van bodemverontreiniging”, 3 april 1985.

¹²⁴ L.W. Baas, J. de Boer en B. Hoefnagel, *Psychosociale aspecten van bodemverontreiniging* (’s Gravenhage 1985).

¹²⁵ IISG, NG: inventarisnummer 75: *Stukken betreffende psycho-sociale aspecten van bodemverontreiniging en bodemsanering. 1983-1997*: brief van het ministerie van VROM aan de begeleidingscommissie van het onderzoek “psychosociale aspecten van bodemverontreiniging”, geen datum.

¹²⁶ IISG, NG: inventarisnummer 75: *Stukken betreffende psycho-sociale aspecten van bodemverontreiniging en bodemsanering. 1983-1997*: brief van NG aan de secretaris van de begeleidingscommissie ‘psychosociale aspecten van bodemverontreiniging’ drs. M.L. Koen, 3 januari 1985.

¹²⁷ Glasbergen, *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen*, 7-8, Van de drie door Glasbergen genoemde eigenschappen van beleidsnetwerken (divergerende belangen, geen allesbepalende centrale instantie en een ambivalente houding van de overheid) voldoet het bodemverontreinigingsbeleidsnetwerk in ieder geval aan de eigenschap van divergerende belangen tussen de verschillende actoren.

¹²⁸ IISG, NG: inventarisnummer 28: *Persverklaringen en stukken betreffende persconferenties. 1983- 1996*: 1983-1989: persbericht van NG, 18 juni 1987.

¹²⁹ Ibidem.

veranderd. In 1980 bood NG giftige modder aan, in tegenstelling tot het in 1987 aangeboden rapport.

Er was in de jaren 1980-1987 sprake van een groeiende verwevenheid van NG met de overheid, en vooral met het ministerie van VROM. Dit weerhield NG er niet van om een kritisch geluid te laten horen. Ook probeerde men door acties en andere niet-geïnstitutionaliseerde contacten de overheid en de publieke opinie te beïnvloeden. NG bleef dus lobbyistisch haar eigen belangen verdedigen. Daarnaast kreeg NG ook steeds meer corporatistische eigenschappen omdat ze steeds meer geïnstitutionaliseerde contacten met de overheid onderhield, zoals zitting in de begeleidingscommissie van het onderzoek naar psychosociale aspecten van bodemverontreiniging van het ministerie van VROM.

BMRO

In het archief van het ministerie van VROM zijn geen aanwijzingen gevonden dat het BMRO contact heeft gehad met VROM over de totstandkoming van de Wbb. Op het eerste gezicht lijkt dit verrassend omdat het bedrijfsleven ook veel belang had bij een voor hun gunstige Wbb. BMRO gaf in haar contact met het ministerie al aan dat ze veel belang hechtte aan het principe 'de vervuiler betaalt'.¹³⁰ Dit principe werd bij de (voorstellen voor) Wbb gehanteerd. Het ging immers niet primair om het weghalen van bestaande verontreiniging maar om het voorkomen van nieuwe.¹³¹ Het BMRO bleef dus vasthouden aan dit principe en zag daarom waarschijnlijk geen noodzaak om buiten de CRMH om (waar ze nog steeds lid van waren) contact te zoeken met het ministerie van VROM. Hiermee lijkt BMRO vanaf 1983 enkel corporatistische trekken te hebben. Dit betekent niet dat hiermee de analyse van Glasbergen klopt. Hij stelt dat in het 'groene poldermodel' actoren alleen corporatistische trekken vertonen.¹³² De acties van NG en de brieven van BMRO naar het ministerie van VROM over de interim-wet bodemsanering laten zien dat dit beeld niet klopt.

Het BMRO had een andere houding tot de Wbb dan ze tot de interim-wet bodemsanering had. Daardoor was er een kleinere tegenstelling met andere betrokken partijen, zoals NG, in de aanloop naar de Wbb. Toch waren de belangen nog steeds divergent. Ook was de rol van de

¹³⁰ Nationaal Archief (NA), Nummer Archiefinventaris: 2.17.06: V&M / DG Milieuhygiëne, 1971-1982: inventarisnummer 776: *Correspondentie en nota's inzake het Besluit Drempelbedrag Bodemsanering aangaande bijdragen en heffingen, 1981 – 1983*: brief van BMRO aan: Hare Excellentie mevr. Mr. J.J. Lambers-Hacquebard Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Betreft financiering bodemsanering, 25 juni 1982.

¹³¹ Griendt, *Grond voor zorg*, 72-74.

¹³² Glasbergen, 'Green polder model', 312-315.

overheid nog altijd ambigue en was er geen centrale instantie die zelfstandig sturend op kon treden. Net als in de periode 1980-1982 bezat het bodemverontreinigingsbeleidsnetwerk van 1983-1987 deze drie door Glasbergen geïdentificeerde eigenschappen voor milieubeleidsnetwerken.¹³³

CRMH

In 1985 bracht de CRMH een advies uit aan Minister Winsemius van VROM over het indicatief meerjarenprogramma bodem 1984-1988. De CRMH wees erop dat op dat moment een wettelijke basis voor het beleid ontbrak omdat de Wbb nog niet in werking was.¹³⁴ Hiermee is zichtbaar dat het uitblijven van de Wbb gevolgen had voor het hele bodemverontreinigingsbeleidsnetwerk. De CRMH kreeg in 1985 een nieuwe voorzitter, oud-Minister van VOMIL, Leendert Ginjaar.¹³⁵ Hij kon zeker als politiek zwaargewicht worden gezien en door zijn benoeming tot voorzitter was het duidelijk dat de CRMH een rol van betekenis bleef spelen.

De blijvende invloed van deze raad in de jaren 1980-1987 lijkt de stelling van Pieter Glasbergen te ondersteunen dat het Nederlandse milieubeleid sterk corporatistisch was. In de CRMH waren namelijk veel actoren met verschillende belangen vertegenwoordigd, hiermee was er sprake van evenredige kansen op beïnvloeding van het milieubeleid.¹³⁶ Er was qua bodembeleid echter ook sprake van lobbyistische contactmomenten tussen overheid en belanghebbende partijen. De acties van NG zijn hiervan het meest sprekende voorbeeld. Hieruit blijkt dat de stelling van Glasbergen, dat het Nederlandse milieubeleid sterk corporatistisch en niet lobbyistisch was, qua bodembeschermingsbeleid niet klopt. David Huitema geeft een betere analyse van het beleidsnetwerk wanneer hij zegt dat er inderdaad sprake was van verregaand corporatisme maar dat de actoren tevens bleven lobbyen.¹³⁷ Hij heeft ook gelijk wanneer hij de functie van dit lobbyen omschrijft als het promoten van het eigenbelang.¹³⁸ Met het tegendraadse geluid van NG lijkt de stelling van Peter Köppl niet te kloppen wat betreft het bodembeleidsveld. Hij stelt namelijk dat de belangrijkste functie van 'groen lobbyen' het

¹³³ Glasbergen, *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen*, 7-8.

¹³⁴ NA, 2.17.08: inventarisnummer 98: 1985: CRMH jaarverslag 1985, 15-18.

¹³⁵ *Ibidem*, 3.

¹³⁶ Glasbergen, 'Green polder model', 312-315.

¹³⁷ Huitema, 'Groen, groen, polderlandschap', 207-208.

¹³⁸ *Ibidem*, 204-206.

tegenoetkomen aan verwachtingen van politici en de samenleving was.¹³⁹ Dit was bij NG duidelijk niet het geval.

Resultaat van de invoering van de Wbb

Het ministerie van VROM had er dus alle belang bij om een goede Wbb neer te zetten. Bovendien moest er veel afgestemd worden met andere ministeries, zoals het ministerie van Justitie.¹⁴⁰ Vandaar dat ervoor werd gekozen om de Wbb op 1 januari 1987 in werking te laten treden. Zo was er genoeg tijd voor (onderlinge) afstemming.¹⁴¹ De wet had een grote impact op het bodembeschermingsbeleid in Nederland. Alle verontreiniging die ontstaan is na deze datum dient, op kosten van de eigenaar, volledig te worden gesaneerd. Dit geldt tot op de dag van vandaag.¹⁴² Oorspronkelijk was de bedoeling dat de interim-wet bodemsanering zou vervallen op het moment dat de Wbb in werking zou treden, maar uiteindelijk heeft de interim-wet tot 1994 bestaan waarna hij, licht gewijzigd, werd opgenomen in de Wbb.¹⁴³ De komst van de Wbb betekende niet dat er onmiddellijk een betere grip op bodemverontreiniging in Nederland werd verkregen. Het aantal bekende gevallen van ernstige bodemverontreiniging zou in 1989 stijgen tot 505.000 verdachte locaties waarvan er 110.000 gesaneerd dienden te worden.¹⁴⁴ Het is dan ook niet verwonderlijk dat tot op heden bodemsaneringen nog niet zijn afgerond en het einde nog niet in zicht is.¹⁴⁵

¹³⁹ Köppl, 'Green lobbying', 179-180.

¹⁴⁰ Souren, *Standarts*, 74-75.

¹⁴¹ Ibidem, 64-65.

¹⁴² Braams e.a., 'Bodemsanering', 291, 295.

¹⁴³ Griendt, *Grond voor zorg*, 73.

¹⁴⁴ Ibidem, 82.

¹⁴⁵ Braams e.a., 'Bodemsanering', 291.

Conclusie

In deze thesis zijn de rollen van milieugroepen, bedrijven en het publieke debat op de totstandkoming van bodemverontreinigingsbeleid in Nederland voor de periode 1980-1987 onderzocht. Om dit te onderzoeken is naar drie deelaspecten gekeken. Ten eerste is het bodemverontreinigingsbeleid van vóór 1980 beschreven. Door hier naar te kijken kan het bodemverontreinigingsbeleid van 1980-1987 beter geïnterpreteerd worden. Er is vervolgens gekeken hoe bodemverontreinigingsbeleidsmaatregelen en de affaire-Lekkerkerk van 1980-1987 besproken zijn in het Nederlandse publieke debat. Daarbij zijn alleen krantenartikelen geanalyseerd. Ook zijn de standpunten van betrokken werkgeversorganisaties en milieugroepen over bodemverontreiniging van 1980-1987 onderzocht. Hiervoor is dieper ingegaan op de rol van drie actoren. De eerste actor, Nederland Gifvrij (NG), is een milieugroep die zich veel met bodemverontreiniging bezighield. Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening (BMRO) is een bureau van werkgeversbonden die opkwam voor de belangen van Nederlandse bedrijven, ook qua bodemverontreinigingsbeleid. Tenslotte is de rol van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH) met betrekking tot bodemverontreinigingsbeleid onderzocht. In deze adviesraad voor het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) zaten zowel werkgeversorganisaties als milieugroepen. Het eerste hoofdstuk gaat over de periode vóór 1980. Hoofdstuk twee behandelt de interim-wet bodemsanering uit 1983. In hoofdstuk drie is tenslotte het traject richting de totstandkoming van de Wet bodembescherming (Wbb) onderzocht.

In deze thesis is een bijdrage geleverd aan het wetenschappelijke debat over milieubeleid in Nederland. Er is gekeken of de eigenschappen die milieukundige Pieter Glasbergen toekent aan milieubeleidsnetwerken ook opgaan voor het bodemverontreinigingsbeleidsnetwerk. Deze eigenschappen zijn: divergerende belangen tussen de verschillende actoren, het ontbreken van een centrale instantie die zelfstandig sturend op kan treden en een ambivalente houding van de overheid.¹⁴⁶

Daarnaast is van de drie onderzochte actoren NG, BMRO en CRMH bepaald of ze corporatistische, lobbyistische of een combinatie van deze twee eigenschappen bezaten. Deze twee eigenschappen worden gebruikt in het wetenschappelijke debat rond het 'groene poldermodel', waarin onderzocht is wat de verhouding tussen lobbyisme en corporatisme in het Nederlandse milieubeleidsnetwerk is. Deze thesis draagt aan dit debat bij door deze verhouding

¹⁴⁶ Glasbergen, *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen*, 7-8.

voor het bodemverontreinigingsbeleidsnetwerk (als onderdeel binnen het milieubeleidsnetwerk) te onderzoeken.

Het eerste hoofdstuk gaat over de jaren 1970, toen milieubeleid als nieuw beleidsveld in de Nederlandse politiek opkwam. Dit beleidsterrein begon voortvarend, maar al snel stagneerde wetgeving rond bodemverontreiniging. Reeds in 1971 werd een overkoepelende Wet bodembescherming voorgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Verscheidene ministeries wilden geen bevoegdheden over hun deel van de reeds bestaande bodembeschermingswetten opgeven en de wet werd in de ijskast geplaatst.

Voorafgaand aan milieubeleid kwamen in de jaren 1960 nieuwe milieugroepen op. Deze groepen zetten zich in voor het behoud van natuur en milieu, waaronder het tegengaan van bodem-, water- en atmosfeerverontreiniging. De milieubeweging wist, door de financiële crisis in de tweede helft van de jaren 1970, de overheid niet te bewegen tot het invoeren van wetgeving rond bodembescherming.

Na de initiële schok van de affaire-Lekkerkerk was er van 1980-1982 weinig aandacht voor bodemverontreiniging in landelijke kranten. De toon leek te impliceren dat men zich niet erg druk maakte over de gevaren van bodemverontreiniging. Toch werd in de politiek veel in gang gezet, de Wbb werd uit de koelkast gehaald en een ontwerp van de interim-wet bodemsanering werd in 1981 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁴⁷ Dit wetsontwerp volgde op de Ginjaar-interventie, genoemd naar Minister Ginjaar van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VOMIL). Hieruit bleek dat er 350 ernstige gevallen van bodemverontreiniging in Nederland waren die met spoed gesaneerd moesten worden. Begin 1983 zou deze wet in werking treden. De divergerende belangen van verschillende actoren in acht nemend, duurde dit proces niet lang.

Zo maakte NG zich sterk voor het zo snel mogelijk verwijderen van alle bodemverontreiniging. De overheid moest daarom voldoende geld beschikbaar stellen, bewoners betrekken bij het saneringsproces en bedrijven laten meebetalen aan saneringen. Dit trachtte NG te bereiken door verschillende acties te organiseren, alsmede via zowel geïnstitutionaliseerde als lossere contacten met verschillende overheden, voornamelijk het ministerie van VROM. Het BMRO had andere belangen, ze was tegenstander van het laten meebetalen van alle bedrijven. Het principe van 'de vervuiler betaalt' was daarom waar het BMRO zich voor inzette. De CRMH gaf advies aan Minister Ginjaar over de interim-wet bodemsanering. De raad had ernstige twijfels of de financiële regeling van het wetsontwerp

¹⁴⁷ HTK 1980-1981, Bijl. 16821, Tijdelijke regelen inzake sanering in geval van verontreiniging van de bodem (Interim bodemsanering), nr. 1, Koninklijke boodschap, nr. 2, Ontwerp van wet.

afdoende zou blijken om alle bodemverontreiniging in Nederland te saneren.¹⁴⁸ Geld bleek inderdaad een probleem, vooral door de bezuinigingen van kabinet-Lubbers I was er weinig geld voor bodemsaneringen beschikbaar.

De acties van NG laten lobbyistische trekken zien. Er zijn weinig geïnstitutionaliseerde contacten van NG met de overheid. Ook laten de acties zien dat NG bezig was met het actief promoten van de eigen belangen. Dit is zoals onderzoeker Dave Huitema lobbyisme ziet.¹⁴⁹ Het beeld dat politicoloog Peter Köppl van lobbyisme heeft is anders, hij ziet dit als het tegemoetkomen aan verwachtingen van samenleving en politici.¹⁵⁰ Uit deze thesis blijkt niet dat het lobbyen van NG erop was gericht om te doen wat politici of de samenleving van haar verwachtte. Het BMRO vertoonde zowel lobbyistische als corporatistische trekken. Hiermee lijkt Huitema wederom een goede analyse van het beleidsveld te geven. Hij beweert dat in het 'groene poldermodel' actoren zowel corporatistische als lobbyistische trekken hebben.¹⁵¹ Glasbergen geeft in zijn analyse aan dat in het 'groene poldermodel' actoren alleen lobbyistische trekken vertonen.¹⁵² Binnen de CRMH was er sprake van geïnstitutionaliseerd contact tussen actoren en overheid en was er dus sprake van corporatisme. Meningsverschillen binnen de CRMH benadrukten dat er binnen het bodemverontreinigingsbeleidsnetwerk van 1980-1983 divergente belangen waren. Ook was de houding van het ministerie van VROM duidelijk ambivalent. Ze wilden graag bodemverontreiniging opruimen, maar hadden te weinig geld, noch was er een zelfstandig sturende centrale instantie.

De aanloop naar de Wbb was bestuurlijk erg ingewikkeld. Alle politieke partijen wilden dat de Wbb snel in werking zou treden, toch bleek uit de vele amendementen dat er kritisch naar de wet werd gekeken.¹⁵³ Ook moest de wet juridisch goed onderbouwd worden, wat veel tijd kostte. Daarom trad de wet pas in 1987 in werking.

Van 1983-1987 besteedden verschillende kranten meer aandacht aan bodemverontreiniging en leek de toon serieuzer. NG kreeg destijds meer corporatistische trekken doordat ze bij meer geïnstitutionaliseerde overleggen betrokken werd. Tegelijkertijd veranderde het lobbyistische gedrag van NG niet. Het BMRO leek vanaf 1983 minder

¹⁴⁸ NA, 2.17.08 inventarisnummer 189: *Ontwerp van een Interimwet inzake bodemsanering. 1981*: brief van CRMH aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne Mevrouw mr. J.J. Lambers-Hacquebard. Betreft Commentaar op het ontwerp van een interim-wet inzake de bodemsanering, 6 november 1981.

¹⁴⁹ Huitema, 'Groen, groen, polderlandschap', 204-206.

¹⁵⁰ Köppl, 'Green lobbying', 179-180.

¹⁵¹ Huitema, 'Groen, groen, polderlandschap', 207-208.

¹⁵² Glasbergen, 'Green polder model', 312-315.

¹⁵³ *HTK 1984-1985*, Bijl 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 13 - nr. 52, Diverse amendementen.

lobbyistische trekken te vertonen. Dit verminderde de tegenstelling met NG, maar de belangen bleven zeer divergent. Ook de overige twee eigenschappen die Glasbergen identificeert (ambigue overheid en het ontbreken van een centraal zelfstandig sturend instituut) veranderden in de periode 1983-1987 niet. De blijvende invloed van de CRMH is niet in strijd met de constatering van Huitema dat er naast corporatisme ook sterke lobbyistische tendensen in het ‘groene poldermodel’ waren.¹⁵⁴ Actoren zoals NG bleven namelijk lobbyen in het milieubeleidsveld.

Deze thesis heeft geleid tot een duidelijker beeld van het ‘groene poldermodel’. In dit model hebben actoren zowel corporatistische- als lobbyistische trekken en gebruiken ze dit lobbyisme om hun eigen belangen zo goed mogelijk te verdedigen. Juist de invloed van buitenparlementaire actoren maakt het bodemverontreinigingsbeleidsnetwerk moeilijk te bestuderen. Concluderend leidden divergerende belangen en de financiële crisis tot een mogelijke vertraging van zowel de interim-wet bodemsanering als de Wbb, hoewel er van 1980-1987 wel degelijk vaart werd gezet achter de invoering van deze wetten. De invloed van kranten op het publieke debat over bodemverontreiniging is moeilijker te interpreteren. Hier is meer onderzoek naar nodig waarbij ook andere media onderzocht dienen te worden. Deze thesis heeft een eerste aanzet gegeven tot de bestudering van het complexe bodemverontreinigingsnetwerk.

¹⁵⁴ Huitema, ‘Groen, groen, polderlandschap’, 207-208.

Bronnenlijst

Literatuur

- Baas, L.W., J. de Boer en B. Hoefnagel, *Psychosociale aspecten van bodemverontreiniging* ('s Gravenhage 1985).
- Bernauer, Thomas, en Carola Betzold, 'Civil society in global environmental governance', *The Journal of Environment & Development* 21 (2012) 62–66.
- Bosmans, Jac, en Alexander van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam 2011).
- Bovens, Mark, en Kutsal Yesilkagit, 'The EU as lawmaker: the impact of EU directives on national regulation in the Netherlands', *Public Administration* 88 (2010) 57–74.
- Braams, Willem Th., Johan Burger en Katrien Winterink, 'Bodemsanering, bestaat dat nog?', *Milieu en Recht* 5 (2013) 290–295.
- Breeman, G.E., en A. Timmermans, *Politiek van de aandacht voor milieubeleid. Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse milieubeleid* (Wageningen 2008).
- Christiansen, Peter Munk, en Hilmar Rommetvedt, 'From corporatism to lobbyism? Parliaments, executives, and organized interests in Denmark and Norway', *Scandinavian Political Studies* 22 (1999) 195–220.
- Cramer, Jacqueline, *De groene golf: geschiedenis en toekomst van de Nederlandse milieubeweging* (Utrecht 1989).
- Duyvendak, Jan Willem, e.a., *Sociale kaart van Nederland over instituties en organisaties*. (Den Haag 2013).
- Glasbergen, Pieter, *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen: een beschouwing over de relevantie van het denken in termen van beleidsnetwerken voor het analyseren en oplossen van milieuproblemen* ('s-Gravenhage 1989).
- , *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding* ('s-Gravenhage 1994).
- , 'The green polder model: institutionalizing multi-stakeholder processes in strategic environmental decision-making', *European Environment* 12 (2002) 303–315.
- Griendt, Bas van de, *Grond voor zorg: stof tot nadenken : onderzoek naar de gevolgen van bodemverontreiniging voor de woningmarkt in Nederland* (Utrecht 2007).
- Huitema, Dave, 'In een groen, groen polderland: de mix tussen corporatisme en lobbyisme in het Nederlandse milieubeleid', *Beleid en Maatschappij* 32 (2005) 199–210.
- Köppl, Peter, 'Green lobbying: is sustainability more than a new frame for old-style lobbying? A consultant's personal point of view: green lobbying', *Journal of Public Affairs* 12 (2012) 177–180.

- Meadows, Dennis, *Grenzen aan de groei* (Utrecht 1972).
- Nas, Masja, Paul Dekker en Carlos Hemmers, *Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu* (Rijswijk 1997).
- Nisbet, Matthew C., en Todd P. Newman, *The routledge handbook of environment and communication* (Oxon: Routledge 2015).
- Noort, Wim. J. van, *Bevlogen bewegingen: een vergelijking van de anti-kernenergie-, kraak- en milieubeweging* (Amsterdam 1988).
- Sijmons, Rob, *Kleine gifatlas van (vrij) Nederland* (Amsterdam 1983).
- Souren, Astrid Felicie Mathieu Maria Astrid Felicie Mathieu Maria, *Standards, soil, science and policy. Labelling usable knowledge for soil quality standards in the Netherlands 1971-2000*.
- Tjong, Henri, 'Institutional dynamics in environmental corporatism: The impact of market and technological change on the Dutch polder model', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 18 (2005) 1–33.

Krantenartikelen

- 'Aandeel gemeenten kan worden verlaagd: Rijk moet aan opruimen gifbelten meer betalen', *de Volkskrant* (10 januari 1984).
- Bode, Emile, 'VVD wil aanpak vervuiling: „WA-verzekering voor het milieu”', *De Telegraaf* (30 januari 1984).
- Buisman, René, 'Geldgebrek en bureaucratie remmen bodemsanering', *de Volkskrant* (17 januari 1984).
- Huisman, Jaap, 'Gemeente mogelijk aansprakelijk: Wetgeving gifafval vertoont nog leemte', *de Volkskrant* (25 april 1980).
- 'Miljard gulden voor opruimen giftige grond niet genoeg', *De Telegraaf* (4 maart 1982).
- 'Miljoen voor aanpak bodemverontreiniging', *De Telegraaf* (30 november 1981).
- 'Minister Winsemius wijst lagere bijdrage af: „Gemeenten niet ontzien bij sanering van bodem"', *de Volkskrant* (31 januari 1984).
- 'Na tips onderzoek naar illegale lozingen', *Het Parool* (19 januari 1984).
- 'Noodwet stortplaatsen op komst', *NRC Handelsblad* (24 maart 1981).
- Schmit, Hans, 'Vaart achter schoonmaak plan', *Trouw* (17 januari 1981).
- 'Sloop dreigt voor huizen in gifwijk', *De Telegraaf* (28 januari 1984).
- 'Verontreiniging Dordrecht „valt mee”', *De waarheid* (2 november 1981).

Handelingen Tweede en Eerste Kamer

Handelingen Eerste Kamer, Bijlages

1984-1985, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 231, gewijzigd voorstel van wet.

1985-1986, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 61A, Memorie van antwoord, p. 2.

Handelingen Tweede Kamer, Vergadering

1979-1980, p. 4970-4976.

Handelingen Tweede Kamer, Bijlages

1970-1971, Bijl. 11268, Voorontwerp van Wet inzake de bodemverontreiniging, nr. 2, Ontwerp van wet.

1979-1980, Bijl. 16187, Bodemverontreiniging Lekkerkerk, nr. 2, notitie.

1980-1981, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 1, Koninklijke boodschap, nr. 2, Ontwerp van wet.

1983-1984, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 7, Memorie van antwoord.

1983-1984, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 8, Nota van wijziging.

1983-1984, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 9, Eindverslag.

1984-1985, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 10, Nota naar aanleiding van het eindverslag.

1984-1985, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 11, Tweede nota van wijziging.

1984-1985, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 12, Gewijzigd voorstel van wet.

1984-1985, Bijl 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 13 - nr. 52, Diverse amendementen.

1984-1985, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 34, Amendement van het lid De Boois.

1984-1985, Bijl. 16529, Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming), nr. 68, Voorstel van de wet zoals het luidt na de daarin t/m 11 juni 1985 aangebrachte wijzigingen.

1980-1981, Bijl. 16821, Tijdelijke regelen inzake sanering in geval van verontreiniging van de bodem (Interim bodemsanering), nr. 1, Koninklijke boodschap, nr. 2, Ontwerp van wet.

1981-1982, Bijl. 16821, Tijdelijke regelen inzake sanering in geval van verontreiniging van de bodem (Interim bodemsanering), nr. 4, Brief van de Staatssecretaris van volksgezondheid en milieuhygiëne.

1981-1982, Bijl. 16821, Tijdelijke regelen inzake sanering in geval van verontreiniging van de bodem (Interim bodemsanering), nr. 19, Motie van het lid Mik.

Handelingen Tweede Kamer, Uitgebreide Commissievergadering

1979-1980, UCV, 6, p. 2339-2354.

Websites

Delpher – ‘Ruim 60 miljoen pagina's uit Nederlandse kranten, boeken en tijdschriften’ Koninklijke Bibliotheek, <https://www.delpher.nl/nl/kranten/> (geraadpleegd 10 augustus 2018).

Geus, Merel de, ‘Lekkerkerk’, Andere tijden (Nederland 3) <https://anderetijden.nl/programma/1/Andere-Tijden/aflevering/457/Lekkerkerk> (geraadpleegd 17 maart 2018).

Verbauwen, Evelien, ‘Wet bodembescherming (1987)’, NBV Canon van de Nederlandse Bodemkunde, <http://www.bodems.nl/canon/venster-31.php> (geraadpleegd 9 augustus 2018).

Archiefstukken

Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG): Archief Stichting Nederland Gifvrij inventarisnummer 17: *Stukken betreffende financiën en subsidies. 1980, 1990- 1994. 1980: 1987.*

Inventarisnummer 19: *Stukken betreffende de exploitatiesubsidies. 1981- 1994. 1981-1989: 1981-1982.*

1983; 1984; 1985.

project bodemsaneringsmaatregelen, brief van NG aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de heer dr. P. Winsemius. Betreft subsidie-aanvraag project 'bodemsaneringsmaatregelen', 30 september 1985.

project bodemsaneringsmaatregelen, brief van VROM aan NG, 10 december 1985.

project structurele ondersteuning bewonersgroepen, enkele brieven tussen het ministerie van VROM en NG, 1986.

Inventarisnummer 28: *Persverklaringen en stukken betreffende persconferenties. 1983- 1996: 1983-1989: persbericht van NG, 18 juni 1987.*

Inventarisnummer 43: *Stukken betreffende de brochure Onderzoek van bodemverontreiniging. Hoe beoordeel je als leek onderzoeksresultaten. Met exemplaren van de opeenvolgende drukken van de brochure. 1982-1987: (2e druk 1983), 27.*

Inventarisnummer 66: *Stukken betreffende diverse acties. 1981- 1993: brief van NG, 6 juli 1981: actie Nederland Gifvrij bij binnenhofvijver.*

brief van NG aan de informateur de heer mr. W. Scholten, 18 oktober 1982.

brief van mr. R.E.J.M. van den Toorn aan NG, 21 oktober 1982.

brief van NG aan alle mensen en groepen in Nederland die met bodemverontreiniging te kampen hebben. Betreft bodemsanering, 11 januari 1983.

Inventarisnummer 75: *Stukken betreffende psycho-sociale aspecten van bodemverontreiniging en bodemsanering. 1983-1997: brief van het ministerie van VROM aan drs. R. Buisman. Betreft eindrapport onderzoek "psychosociale aspecten van bodemverontreiniging", 3 april 1985.*

brief van het ministerie van VROM aan de begeleidingscommissie van het onderzoek "psychosociale aspecten van bodemverontreiniging", geen datum.

brief van NG aan de secretaris van de begeleidingscommissie 'psychosociale aspecten van bodemverontreiniging' drs. M.L. Koen, 3 januari 1985.

Inventarisnummer 258: *Brochures betreffende bodemverontreiniging en bodemsanering. 1980- 1992: 'n Grondige aanpak – Wat u moet weten over bodemsanering (1983).*

3

Nationaal archief archiefinventaris 2.17.06: V&M / DG Milieuhygiëne 1971-1982

Inventarisnummer 26: *Stukken betreffende de instelling, samenstelling en werkwijze van de Raad, Commissies en Werkgroepen. 1974-1979: Stb. 254, besluit van 27 maart 1974 houdende instelling van een Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (Besluit Voorlopige Centrale Raad Milieuhygiëne) Nota van toelichting.*

Inventarisnummer 774: *Nota's inzake het ontwerp van wet met memorie van toelichting, 1981: Intern beleidsplan, 29 september 1982.*

Inventarisnummer 776: *Correspondentie en nota's inzake het Besluit Drempelbedrag Bodemsanering aangaande bijdragen en heffingen, 1981 – 1983: brief van BMRO aan: Hare Excellentie mevr. Mr. J.J. Lambers-Hacquebard Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Betreft financiering bodemsanering, 25 juni 1982.*

verschillende brieven van VROM naar werkgeversorganisaties, 1982.

brief van Nederlands Christelijk Werkgeversbond aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne Mevrouw mr. J.J. Lambers-Hacquebard, 9 juli 1982.

verslag van het gesprek op 8 juli 1982 over de bijdrage van het bedrijfsleven aan de financiering van de bodemsanering.

Nationaal Archief Archiefinventaris: 2.17.08: VROM / Centrale Raden voor de Milieuhygiëne 1974-1993

Inventarisnummer 89: *Notulen en agenda's van de Commissie Bodem*: notulen vergadering Commissie Bodem, 9 oktober 1980.

Inventarisnummer 98: 1985: CRMH jaarverslag 1985.

Inventarisnummer 189: *Ontwerp van een Interimwet inzake bodemsanering*. 1981: brief van CRMH aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne Mevrouw mr. J.J. Lambers-Hacquebard. Betreft Commentaar op het ontwerp van een interim-wet inzake de bodemsanering, 6 november 1981.

Inventarisnummer 246: Preventief bodembeschermingsbeleid. 1985: Advies inzake een preventief bodembeschermingsbeleid, 5.