

Vergaderjaar 2004–2005

30 015

Voortgang bodemsanering

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5			
1	Inleiding	11			
1.1	De bodemsaneringsoperatie	11			
1.2	Verantwoordelijkheden, taken en financiering	11	4	Kwaliteitsbewaking	34
1.3	Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer	18	4.1	Informatie over kwaliteit	34
1.4	Opzet rapport	18	4.1.1	Beschikbare informatie in saneringsplan en evaluatierapport	34
1.5	Werkwijze	19	4.1.2	Inzicht in realisatie saneringsdoelstelling	36
2	Planning bodemsaneringsoperatie	20	4.1.3	Inzicht in aan- en afgevoerde grond («grondstromen»)	36
2.1	Planningsproblemen in het verleden	20	4.2	Toereikendheid toezicht	38
2.2	Uitgangspunten planning bodemsaneringsoperatie 1997–2003 (oud beleid)	21	4.2.1	Onafhankelijkheid milieukundig begeleider	38
2.2.1	Aantal saneringen en kosten	21	4.2.2	Rol provincies en gemeenten	39
2.2.2	Financiering	22	4.2.3	Rol VROM-Inspectie	41
2.2.3	Duur en voortgang	23	4.3	Verbetermaatregelen	41
2.3	Uitgangspunten planning bodemsaneringsoperatie vanaf 2004 (nieuw beleid)	25	4.4	Conclusies	43
2.3.1	Aantallen saneringen en kosten	25	5	Conclusies en aanbevelingen	44
2.3.2	Financiering	25	5.1	Conclusies	44
2.3.3	Duur bodemsaneringsoperatie	27	5.2	Aanbevelingen	46
2.4	Conclusies	27	6	Reactie en nawoord	48
3	Kostenbeheersing	29	6.1	Reactie minister en staatssecretaris van VROM	48
3.1	Sturing door minister van VROM	29	6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	52
3.1.1	Eisen aan meerjarenprogramma's	29	Bijlage 1	Overzicht belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	54
3.1.2	Monitoringinformatie	30	Bijlage 2	Verantwoording dossieronderzoek	59
3.1.3	Verantwoording over bestedingen en prestaties	30			
3.2	Inzet van instrumenten voor kostenbeheersing door provincies en gemeenten	31			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek verricht naar het bodemsaneringsbeleid van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Aanleiding voor dit onderzoek waren signalen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) dat de voortgang van de bodemsaneringsoperatie hapert.

Het oorspronkelijke streefjaar voor de afronding van de bodemsanering was 2023, maar dit streefjaar is in verband met bezuinigingen op het budget voor bodemsanering in september 2003 verschoven naar 2030. Enkele maanden later, in december 2003, is het bodembeleid (waarvan bodemsanering deel uitmaakt) ook inhoudelijk gewijzigd. De doelstelling is thans om: (1) in 2015 alle ernstige bodemverontreiniging die spoedeisend is, gesaneerd te hebben en (2) in 2030 alle ernstige bodemverontreiniging die de gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling in de weg staat, gesaneerd dan wel beheersbaar te hebben.

Het financieel belang van bodemsanering is aanzienlijk. Voor de periode 2005–2009 is circa € 1 miljard begroot.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek beoordeeld in hoeverre het bodemsaneringsbeleid van de minister van VROM waarborgt dat de bodemsaneringsoperatie binnen de vastgestelde tijds-horizon, tegen zo gering mogelijke kosten en met de gewenste kwaliteit wordt gerealiseerd.

Conclusies

De belangrijkste conclusie van de Algemene Rekenkamer is dat de minister van VROM onvoldoende grip heeft op de bodemsaneringsoperatie. Hierdoor is onzeker of de negatieve milieuerfenis en de risico's die dit met zich meebrengt voor toekomstige generaties, zullen worden weggenomen.

De Algemene Rekenkamer baseert deze conclusie op haar bevindingen terzake van de planning, de kostenbeheersing en de kwaliteitsbewaking van de bodemsaneringsoperatie. Zij heeft vastgesteld dat een adequate planning voor de saneringsoperatie ontbreekt en dat de uitvoering en het toezicht op onderdelen tekortschieten. Daardoor is niet duidelijk welke verontreinigingen tegen welke kosten worden gesaneerd, of de saneringen naar behoren worden uitgevoerd en of de bodemsaneringsoperatie in 2030 zal zijn afgerond. De afgelopen vijftien jaar zijn deze onzekerheden al enkele malen eerder door de Algemene Rekenkamer onder de aandacht gebracht.

Geen samenhangende planning

De achtereenvolgende ministers van VROM zijn er tot nu toe niet in geslaagd om een planning voor de bodemsaneringsoperatie op te stellen waarin zowel het aantal uit te voeren saneringen alsook de kosten, de financiering en de duur van de bodemsaneringsoperatie volledig en op een samenhangende wijze zijn opgenomen.

Terugkerende problemen zijn (a) dat het aantal te saneren locaties en de hiermee gemoeide kosten onvoldoende worden onderbouwd met goede ramingen, en (b) dat de haalbaarheid van de gekozen oplossingsrichting vooraf onvoldoende wordt onderzocht.

De beleidswijzigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd in het bodembeleid, waren vooral inhoudelijk beredeneerd. Het heeft vooralsnog ontbroken aan een uitgewerkte, sluitende *kwantitatieve en financiële* onderbouwing. Een voorbeeld vormt het beleid gericht op cofinanciering.

Financiering door derden (particulieren, bedrijven, andere overheden) was vanaf 1997 tot en met 2003 een kritische succesfactor voor de bodemsaneringsoperatie. De veronderstelling dat deze cofinanciering in de beoogde omvang haalbaar zou zijn, is nooit goed onderbouwd. Financiering door derden levert in de praktijk slechts een derde op van hetgeen werd beoogd.

Nieuw beleid heeft nog uitwerking

In de *Beleidsbrief Bodem* van december 2003 heeft de minister van VROM een wijziging van het bodembeleid geformuleerd. Aanvankelijk was de bodemsaneringsoperatie gericht op het aanpakken van alle «ernstige» verontreinigingen die «urgent» sanering behoeften; thans beperkt de minister haar directe verantwoordelijkheid tot de sanering van bodemverontreiniging die bij het huidige gebruik «spoedeisend» is. De sanering van ernstige verontreiniging die de «gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling» in de weg staat, is in het nieuwe beleid primair de verantwoordelijkheid van marktpartijen en lagere overheden.

De doelstellingen van dit nieuwe bodemsaneringsbeleid voldoen niet aan de SMART+C-criteria die de Algemene Rekenkamer hanteert bij het beoordelen van beleidsdoelen.¹

Ten eerste is het saneringscriterium «spoedeisend» nog niet inhoudelijk uitgewerkt en zijn de ambities van de minister nog niet voorzien van een raming van aantallen te saneren locaties met hieraan verbonden kosten. Alleen met ramingen die gerelateerd zijn aan het nieuwe saneringscriterium kan een adequate planning voor de aangepaste bodemsaneringsoperatie worden opgesteld. Het landsdekkend beeld van de bodemverontreiniging, dat in mei 2004 gereedgekomen is, zou hiervoor benut moeten worden.

Ten tweede voldoen de nieuwe doelstellingen niet aan de SMART+C-criteria omdat de minister logischerwijs niet kan voorzien hoeveel locaties in de toekomst als gevolg van «gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen» (die nu eenmaal onvoorspelbaar zijn) zullen moeten worden gesaneerd en welke kosten hiermee gemoeid zullen zijn. Dit brengt onzekerheid met zich mee over benodigde middelen en de doelstellingstermijn.

Pas in 2010 prioritering bodemsanering volgens nieuw beleid

Vrijwel het gehele bodemsaneringsbudget voor de planperiode 2005–2009 ligt vast in verplichtingen die zijn aangegaan in het kader van het oude saneringsbeleid. Er zijn daardoor nauwelijks middelen beschikbaar om nieuwe bodemsaneringen op te starten. Op de middelen waarvoor nog geen verplichtingen waren aangegaan, heeft het kabinet namelijk bezuinigd. Het gevolg is dat provincies en gemeenten pas vanaf 2010 daadwerkelijk invulling kunnen geven aan het nieuwe beleid, waarin de sanering van spoedeisende gevallen prioriteit heeft.

Onvoldoende aandacht voor kostenbeheersing

Volgens de Algemene Rekenkamer zet de minister van VROM de provincies en gemeenten onvoldoende aan tot kostenbeheersing bij het uitvoeren van bodemsaneringen.

De minister heeft voor de bodemsaneringsoperatie een meerjarig financieringssysteem opgezet, met een grote uitvoeringsverantwoordelijkheid voor provincies en gemeenten. Binnen dit systeem ontbreken momenteel prikkels voor kostenbeheersing. Bovendien is de verantwoordingsinformatie die de minister van provincies en gemeenten vraagt ontoereikend om te kunnen sturen op beheersing van de kosten van

¹ SMART+C staat voor specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdsgebonden en consistent.

prestaties. Ook buiten de meerjarenplannen stelt de minister geen specifieke eisen aan de doelmatigheid van de bestedingen. Provincies en gemeenten maken op hun beurt nog niet in alle gevallen gebruik van de instrumenten die zij tot hun beschikking hebben om de kosten van saneringen te beheersen. Zulke instrumenten zijn: kritisch aanbesteden en scherp toezicht houden op de uitvoering van werkzaamheden.

Saneringen kosten bijna altijd meer dan geraamd doordat er meer grond moet worden afgegraven dan was gepland. De verspreiding van de verontreiniging blijkt omvangrijker dan gedacht en/of er blijkt in de bodem een ander type verontreiniging (bijvoorbeeld asbest) te zitten dan bodemonderzoeken en het saneringsplan aangaven.

Niet altijd is in evaluatierapporten een dergelijke goede verklaring opgenomen voor kostenoverschrijdingen. Hierdoor heeft de Algemene Rekenkamer de functionaliteit van kostenoverschrijdingen niet in alle gevallen kunnen beoordelen.

De rechtmatige besteding van de budgetten voor de meerjarenprogramma's 2002–2004 en de hiermee gerealiseerde prestaties zal de Algemene Rekenkamer beoordelen in haar *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM*, te verschijnen in mei 2006.

Kwaliteit saneringen nog niet gewaarborgd

Het ministerie, de provincies en de gemeenten hebben de afgelopen jaren initiatieven ontplooid om de kwaliteit van (het toezicht op) bodemsaneringen te verbeteren. Dit neemt echter niet weg dat de kwaliteit van de saneringen nog niet afdoende is gewaarborgd.

Het *saneringsplan* dat voorafgaand aan een saneringsoperatie moet worden opgesteld (door het begeleidende adviesbureau), de *controle op locatie* (door provincies en gemeenten) en het *evaluatierapport* dat achteraf moet worden opgesteld (door de milieukundig begeleider), zijn belangrijke instrumenten om inzicht te krijgen in de kwaliteit van saneringen. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat zowel in saneringsplannen als in evaluatierapporten informatie ontbreekt die cruciaal is voor provincies en gemeenten om de kwaliteit van de saneringen te kunnen beoordelen. Doordat provincies en gemeenten nog onvoldoende gebruikmaken van hun toezichtsinstrumenten, met name van controle op locatie, beschikken zij bovendien nauwelijks over eigen toezichtsbevindingen om deze ontbrekende informatie aan te vullen. Voorts blijkt de onafhankelijkheid van de milieukundig begeleider, die onder andere het saneringsresultaat beoordeelt, vaak niet gewaarborgd. Meestal is zijn bureau ook betrokken bij andere fasen van de sanering.

Bestuurlijk arrangement levert niet het gewenste resultaat op

De afgelopen jaren heeft de minister van VROM veel van haar taken en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van bodemsanering bij provincies en gemeenten neergelegd. Dit bestuurlijk arrangement levert in de praktijk op onderdelen niet de gewenste resultaten op.

Als het bestuurlijk arrangement op onderdelen niet werkt, kan de minister de bodemsaneringsdoelstellingen niet realiseren. Het is dan aan de minister om te zorgen voor een bestuurlijk arrangement dat wél werkt, hetzij door het bestaande arrangement te verbeteren, hetzij door een ander arrangement te treffen.

Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer maken zowel de minister van VROM als de decentrale overheden hun verantwoordelijkheden voor bodemsanering onvoldoende waar. Hierdoor is sprake van een kloof tussen de doelstellingen van het bodemsaneringsbeleid en de wijze waarop de minister hieraan invulling en uitvoering geeft.

Aanbevelingen

Op basis van haar onderzoek doet de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de minister van VROM.

Verbeter kwaliteit uitvoering voor komende planperiode 2005–2009

Aangezien het nieuwe bodemsaneringsbeleid pas vanaf 2010 zijn beslag kan krijgen, doet de Algemene Rekenkamer de minister van VROM de aanbeveling om in de komende planperiode vooral de kwaliteit van de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie centraal te stellen. Verbetering op essentiële onderdelen is onder meer mogelijk door (1) provincies en gemeenten te stimuleren om instrumenten voor kostenbeheersing in te zetten; (2) nadere eisen te stellen aan het toezicht op de kwaliteit van de saneringen, zoals borging van de onafhankelijkheid van de milieukundig begeleider; en (3) systematisch informatie te verzamelen over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van rijksmiddelen en deze informatie te gebruiken voor verdere bevordering van de doelmatigheid.

Bereid planperiode 2010–2014 goed voor

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VROM aan de planperiode 2010–2014 goed voor te bereiden. Daar is nu ook tijd voor. Een adequate planning zou in ieder geval de volgende onderdelen moeten bevatten: (1) een heldere doelstelling van de bodemsaneringsoperatie die SMART+C is geformuleerd en waarin de saneringscriteria «spoedeisend» en «(noodzakelijk met het oog op) de gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling» nader zijn uitgewerkt, (2) een degelijke onderbouwing van de gekozen aanpak, waarin het aantal te saneren locaties, de hiermee gemoeide kosten, de financiering én de duur van de bodemsaneringsoperatie op elkaar zijn afgestemd, (3) een beschrijving van de prestaties die met rijksmiddelen zullen moeten worden geleverd, en (4) een beschrijving van de tussendoelen en ijkpunten waarop de voortgang van de bodemsaneringsoperatie kan worden gestuurd en geëvalueerd, bijvoorbeeld in het vierde jaar van elk meerjarenprogramma.

Informeer Tweede Kamer over planning en voortgang

Opdat de Tweede Kamer adequaat wordt geïnformeerd over planning en voortgang van de bodemsaneringsoperatie beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van VROM aan om behalve het *Jaarverslag bodemsanering* ook informatie aan de Kamer beschikbaar te stellen over (1) knelpunten binnen de bodemsaneringsoperatie met voorgestelde oplossingen, (2) de bijdrage van de meerjarenprogramma's aan de realisatie van de bodemsaneringsdoelstellingen en (3) de gevolgen van eventuele wijzigingen van doelstellingen en beleid voor de bodemsaneringsoperatie.

Heroverweeg verantwoordelijkheidsverdeling

De hiervoor gedane aanbevelingen hebben betrekking op verbetering van de huidige opzet van de bodemsaneringsoperatie. Gezien de aard van de gesignaleerde tekortkomingen in de huidige opzet geeft de Algemene Rekenkamer de minister van VROM in overweging om het bestuurlijk arrangement, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen haar en de decentrale overheden, opnieuw te bezien. Nu de meerjarenprogramma's in feite tot 2009 zijn vastgelegd, is er ruimte om behalve verbetering van de planning ook de optimale verantwoordelijkheidsverdeling voor de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie overeen te komen.

Reactie minister en staatssecretaris van VROM

De minister en de staatssecretaris van VROM hebben op 28 januari 2005 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer.

De bewindspersonen geven aan dat zij net als bij het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) hebben gekozen voor een systeem van programmering en financiering waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor het bereiken van doelstellingen en het borgen van de doelmatigheid en rechtmatigheid bij de lokale overheid ligt. De discussie met de Algemene Rekenkamer over deze sturingsfilosofie zal worden voortgezet op basis van het rapport van de stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (commissie-Brinkman) en het kabinetsstandpunt daarover.

De bewindspersonen delen de mening van de Algemene Rekenkamer dat inzicht nodig is in de te verwachten effecten van beleidsmaatregelen. Zij geven aan dat het RIVM hiervoor een model ontwikkelt en dat hiermee ook scenarioberekeningen opgesteld zullen worden die aangeven hoeveel overheidsmiddelen tot 2030 nodig zullen zijn voor de bodemsaneringsoperatie. Tevens zullen de scenario's aangeven op welke wijze en in welke mate de medefinanciering door de markt beïnvloed kan worden.

De bewindspersonen geven aan dat zij met de *Beleidsbrief Bodem* uit december 2003 niet de indruk hebben willen wekken dat ook het bodemsaneringsbeleid opnieuw ingrijpend vernieuwd zal gaan worden. Dit is volgens hen namelijk niet het geval. Het aantal locaties dat wordt gesaneerd zal niet significant veranderen, wel het moment waarop zal worden gesaneerd. Verder geven de bewindspersonen aan dat de doelstellingen voor het bodemsaneringsbeleid nu zo zijn geformuleerd dat de Tweede Kamer hen daarop rechtstreeks kan aanspreken. De staatssecretaris zal de Tweede Kamer een brief sturen waarin hij het bodemsaneringsbeleid in relatie tot het rapport van de Algemene Rekenkamer uiteen zal zetten.

De bewindspersonen onderschrijven de constatering van dat er in de periode 2005–2009 weinig ruimte is voor het stellen van nadere prioriteiten. Het nieuwe bodemsaneringsbeleid zal in de praktijk echter wel worden geïmplementeerd, omdat provincies en gemeenten bij het opstellen van meerjarenplannen hiermee rekening hebben gehouden. In de periodieke voortgangsgesprekken met provincies en gemeenten zullen afspraken worden gemaakt over het expliciteren van de prioriteiten.

De bewindspersonen schrijven dat belangrijke kostenvoordelen worden behaald door in samenspraak met de lokale overheden de programmering en uitvoering van bodemsaneringen zoveel mogelijk te combineren met andere ruimtelijke en economische ontwikkelingen. De planning van de bodemsaneringsoperatie is daarmee voor een belangrijk deel afhankelijk van initiatieven in andere sectoren. Kostenbeheersing is volgens hen verder mogelijk door een kostennorm per bodemprestatie-eenheid te ontwikkelen, en door goed presterende lokale overheden eerder geld te geven dan minder goed presterende.

De bewindspersonen herkennen het beeld dat de Algemene Rekenkamer schetst van de kwaliteit van de uitvoering van de bodemsaneringen door de provincies en gemeenten. Zij onderschrijven de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ter verbetering van de kwaliteit van het toezicht en de onafhankelijkheid van de milieukundig begeleider. Voorjaar 2005 zullen

de bevoegde overheden nader worden geïnformeerd over de noodzaak om recente aanbevelingen terzake van de VROM-Inspectie te implementeren en over de ondersteuning die zij daarbij in de vorm van een handreiking en deskundige begeleiding kunnen krijgen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer benadrukt dat de minister van VROM zich dient te verzekeren van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over bodemsanering van provincies en gemeenten, omdat het niet-realiseren van prestaties tot gevolg kan hebben dat toegekende gelden zullen moeten worden verrekend of teruggevorderd. In haar *Rapport bij het jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM* zal de Algemene Rekenkamer een oordeel geven over de afrekening van de meerjarenbudgetten 2002–2004, de meerjarenbudgetten ISV 2000–2004 en de toetsing van de prestatieafspraken. Hierbij zal ze ook aandacht besteden aan de gevolgen van de meerjarige verantwoording voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de jaarlijkse begrotingscyclus.

De Algemene Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de doelmatigheidsindicator «standaardkostprijs per bodemprestatie-eenheid» die het ministerie in 2004 heeft ontwikkeld. Dit biedt de minister mogelijkheden om meer te gaan sturen op doelmatigheid en kostenbeheersing. Het is wel van belang dat de minister hieraan financiële gevolgen kan verbinden en dat ook daadwerkelijk doet indien daartoe aanleiding bestaat.

De Algemene Rekenkamer ziet in de scenarioberekeningen die de minister voor de bodemsaneringsoperatie laat opstellen goede mogelijkheden voor het verwerven van inzicht in de samenhang tussen de aantallen te saneren locaties, de kosten daarvan, de financiering en de duur van de operatie. Zij wijst erop dat het van belang is om goed onderbouwde aannames en betrouwbare (ramings-)gegevens voor deze scenarioberekeningen te hanteren.

De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat de bewindspersonen in de *Beleidsbrief Bodem* hun verantwoordelijkheden hebben geëxpliciteerd. Zij constateert dat deze explicitering behalve een operationalisatie van de doelstellingen een inperking inhoudt van de verantwoordelijkheid van de bewindspersonen, alsmede een verandering in het aanvankelijke ambitieniveau van de bodemsaneringsoperatie.

De Algemene Rekenkamer vindt het een goede zaak dat de bewindspersonen van VROM samen met de diverse betrokken partijen maatregelen nemen om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren. Zij spreekt de hoop uit dat de bewindspersonen ook de door hen onderschreven benodigde publieke borging van het private onafhankelijke toezicht zullen realiseren. Net als de VROM-Inspectie acht zij ketentoezicht op grondstromen meer dan wenselijk.

De Algemene Rekenkamer ziet met belangstelling uit naar de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over het bodemsaneringsbeleid. Hierbij zou de staatssecretaris tevens kunnen aangeven welke informatie hij naast het *Jaarverslag bodemsanering* aan de Tweede Kamer beschikbaar zal stellen.

1 INLEIDING

1.1 De bodemsaneringsoperatie

Het bodembeleid van de regering heeft als hoofddoel beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek per 2030. Een en ander moet worden bereikt door *verontreinigingspreventie*, *bodembeheer* en *bodemsanering*. Het financiële zwaartepunt van het bodembeleid ligt bij de laatstgenoemde pijler, de bodemsaneringsoperatie.² Deze operatie vormt het onderwerp van dit onderzoek.

Aanleiding voor het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn signalen uit de jaarlijkse monitorrapportages van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) dat de voortgang van bodemsaneringsoperatie hapert en dat daardoor de beleidsdoelstelling niet gehaald zal worden.

Het bodembeleid is de laatste jaren sterk in beweging. Het accent wordt verlegd van *bodemsanering* naar *bodembeheer*.³ Daarmee zijn ook de inhoud van de bodemsaneringsoperatie en het aantal te saneren locaties aan verandering onderhevig. Het huidige doel van de bodemsaneringsoperatie is om (1) in 2015 alle ernstige bodemverontreiniging die spoedeisend is, gesaneerd te hebben, en (2) in 2030 alle ernstige bodemverontreiniging die de gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling in de weg staat, gesaneerd dan wel beheersbaar te hebben.⁴ Voor het bereiken van de eerste doelstelling is de minister van VROM rechtstreeks verantwoordelijk; zij stelt hiervoor geld beschikbaar. Het bereiken van de tweede doelstelling is primair de verantwoordelijkheid van grondeigenaren (bedrijven en particulieren) en initiatiefnemers (provincies, gemeenten en marktpartijen). Het Ministerie van VROM heeft hierbij een faciliterende rol en de minister kan geld beschikbaar stellen. Sanering van deze verontreinigingen is geen doel op zichzelf meer voor de minister van VROM.

Deze stap in de vernieuwing van het bodembeleid is vastgelegd in de zogenoemde *Beleidsbrief Bodem*, die de staatssecretaris van VROM in december 2003 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.⁵ In deze beleidsbrief zet de staatssecretaris uiteen dat de grenzen van het beleid, zoals dat vanaf 1997 is gevoerd, zijn bereikt. De ambities voor bodemsanering moeten in overeenstemming worden gebracht met de financiële mogelijkheden. De staatssecretaris heeft hierop bij diverse gelegenheden een toelichting gegeven.⁶

1.2 Verantwoordelijkheden, taken en financiering

Verantwoordelijkheid voor de bodemsaneringsoperatie

De minister van VROM is verantwoordelijk voor het bodembeleid en voor de bodemsaneringsoperatie.⁷ De minister dient vanuit die verantwoordelijkheid voorwaarden te scheppen voor de uitvoering van het beleid. Dit houdt in dat zij ervoor moet zorgen dat het beleid wordt vertaald in wet- en regelgeving en dat er financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Ook is de minister verantwoordelijk voor de voortgang en het bereikte resultaat. Zij dient een sluitende aanpak op te stellen om de bodemsaneringsdoelstellingen te kunnen realiseren. Ten slotte dient de minister zorg te dragen voor een adequaat toezicht op de uitvoering van de saneringen om de kwaliteit van de saneringen te kunnen waarborgen. Dit brengt met zich mee dat de minister ervoor moeten zorgen dat zij goed geïnformeerd wordt over de ingezette financiële middelen, de beleids-

² Hierbij gaat het in principe om de sanering van verontreinigingen die zijn ontstaan vóór 1987.

³ Beheren houdt in elk geval in het registreren en monitoren van bodemverontreiniging en het kenbaar maken van gebruikbeperkingen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 462, nr. 7).

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 XI en 28 199, nr. 92.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 663 en 28 199, nr. 13.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 663, nr. 16; 29 540, nr. 57; 28 199, nr. 7; 29 462, nr. 7; 28 199, nr. 10; 29 800 XI en 28 199, nr. 92.

⁷ In het tweede kabinet-Balkenende is de staatssecretaris van VROM namens de minister belast met bodemsanering. De minister van VROM blijft echter medeverantwoordelijk op dit beleidsterrein.

uitvoering en de behaalde resultaten. Deze informatie kan de minister gebruiken om haar beleid te evalueren en zo nodig bij te stellen, dan wel om de provincies en de grotere gemeenten aan te spreken op hun uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Voorts dient de minister (dan wel in haar plaats de staatssecretaris van VROM, zie noot 7) de Tweede Kamer te informeren over de voortgang van de bodemsaneringsoperatie en verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestede rijksmiddelen.

Financiering

De bodemsaneringsoperatie wordt deels gefinancierd door het Rijk, deels door grondeigenaren (bedrijven en particulieren) en initiatiefnemers (provincies, gemeenten en marktpartijen).

Het Ministerie van VROM verdeelt zijn rijksmiddelen voor bodemsanering over drie financieringskaders: de *Wet Bodembescherming* (Wbb) voor het landelijk gebied, het *Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing* (ISV) voor het stedelijk gebied, en de *Bedrijvenregeling* voor bedrijventerreinen en branches.

De rijksmiddelen voor de Wbb en het ISV zet het Ministerie van VROM in aan de hand van meerjarenprogramma's die door de twaalf provincies en dertig grotere gemeenten worden opgesteld. Aan deze meerjarenprogramma's kent VROM een budget toe.

Met de introductie van ISV- en Wbb-budgetten heeft het Ministerie van VROM gekozen voor een systeem waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor het borgen van de rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksmiddelen en voor de doeltreffende uitvoering bij provincies en gemeenten ligt. De rechtmatigheid en doelmatigheid in enig jaar is daarbij de verantwoordelijkheid van provincie of gemeente. Na afloop van het meerjarenprogramma vraagt het Ministerie van VROM een bestedings- en een prestatieverklaring van de provincie of gemeente. De bestedingsverantwoording is voorzien van een accountantsverklaring.

In haar rapport *Rijksbeleid Stedelijke Vernieuwing*⁸ heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven dat deze systematiek er niet toe mag leiden dat de minister uiteindelijk niet meer kan instaan voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de begrotingsgelden.

De eerste ISV-meerjarenprogramma's hebben betrekking op de periode 2000–2004, de eerste Wbb-meerjarenprogramma's hebben betrekking op de periode 2002–2004. In 2005 gaan voor beide regelingen de meerjarenprogramma's voor de periode 2005–2009 van start. De Bedrijvenregeling kent een andere systematiek. Voor afzonderlijke saneringen kan subsidie worden aangevraagd bij het bevoegd gezag.⁹

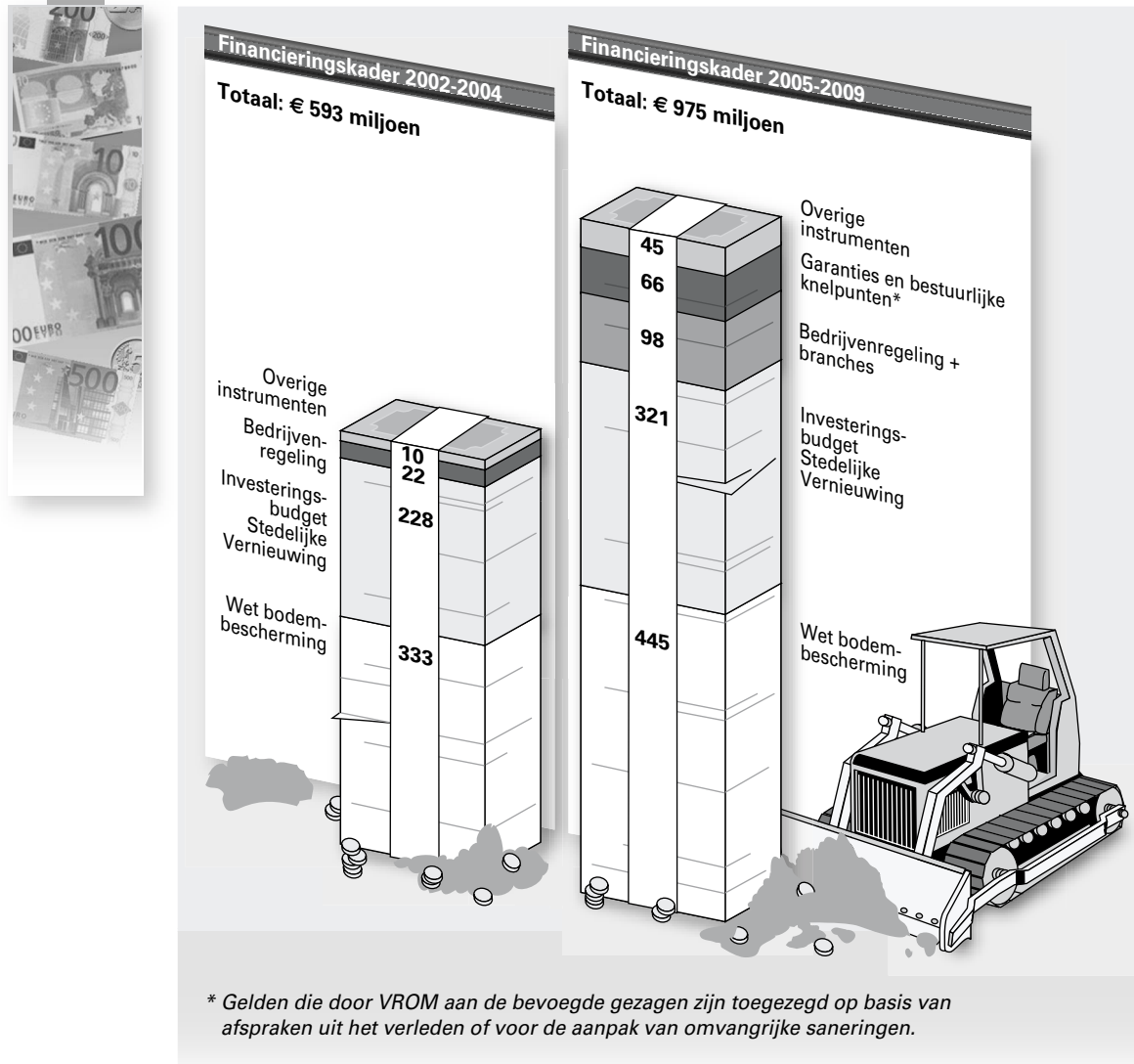
Figuur 1 geeft de verdeling van het bodemsaneringsbudget weer voor de huidige en voor de komende periode.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 211, nr. 2.

⁹ In afwachting van de definitieve regeling, was tot 2005 een interimregeling van kracht.

Verdeling budget voor bodemsanering

Figuur 1



Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 462 nr. 9.

Het Ministerie van VROM beoogt de financiering door eigenaren en initiatiefnemers te bevorderen met subsidiëring en cofinanciering. Daarnaast zijn repressieve instrumenten voorhanden zoals het *saneringsbevel* en *kostenverhaal*. Saneringsbevelen kunnen door het bevoegde gezag van provincies en gemeenten worden uitgevaardigd indien actoren aanwijsbaar verantwoor-

delijk zijn voor de bodemverontreiniging en niet op een andere wijze tot sanering kunnen worden bewogen.

Kostenverhaal is mogelijk indien provincies of gemeenten saneringen financieren waarin snelle actie geboden is, en een derde aanwijsbaar verantwoordelijk kan worden gesteld.

Verantwoordelijkheid voor opdrachtverlening en uitvoering

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het bodemsaneringsbeleid heeft de minister neergelegd bij de provincies en de grotere steden (de «bevoegde gezagen»).

Om de bodemsaneringsoperatie een stimulans te geven is eind 2000 op basis van het kabinetsstandpunt *Beleidsvernieuwingbodemsanering* de bodemsanering verder gedecentraliseerd.¹⁰ Sindsdien is het bevoegd gezag in de provincies en grotere gemeenten volledig verantwoordelijk voor prioriteitstelling, planning en uitvoering van de bodemsaneringsoperaties. Op basis van een door het bevoegd gezag opgesteld meerjarenprogramma stelt de minister van VROM de financiële middelen beschikbaar.

Provincies en grotere gemeenten zijn opdrachtgever voor het uitvoeren van bodemsaneringen in het kader van de meerjarenbudgetten die door het Ministerie van VROM worden toegekend.

Ook bedrijven en particulieren (derden) kunnen opdracht geven tot een bodemsanering; dan is sprake van een «sanering in eigen beheer».

Het saneren zelf gebeurt overwegend door aannemers op basis van een saneringsplan en een bestek. Deze documenten worden opgesteld door een ingenieurs of adviesbureau. Het saneringsplan bevat minimaal het doel van de sanering, de uit te voeren werkzaamheden, een beschrijving en een raming van de kosten. In het bestek zijn in detail de uit te voeren werkzaamheden gespecificeerd.

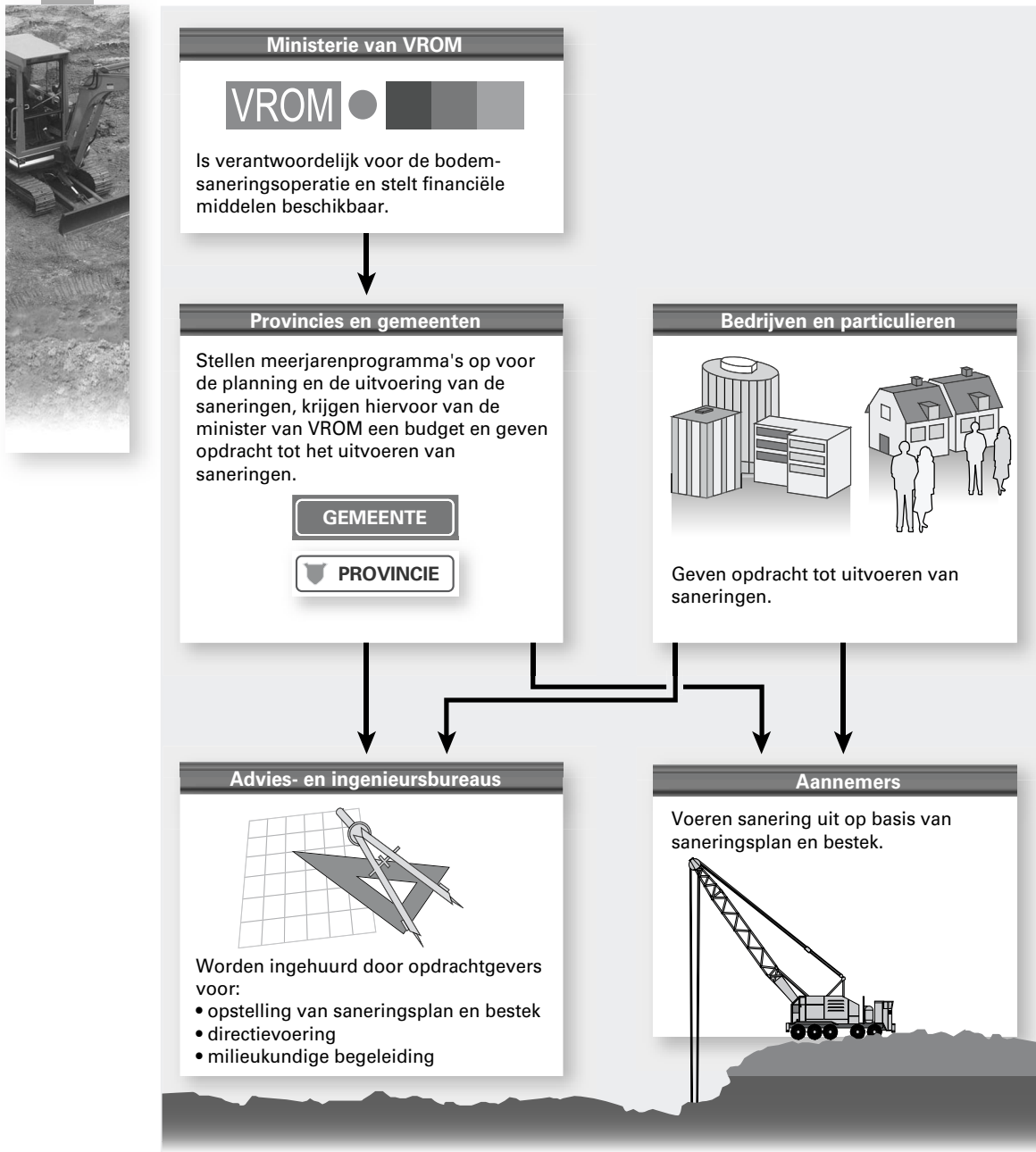
De saneringen worden milieukundig begeleid door een ingenieurs- of adviesbureau. Dit bureau kan eventueel ook de directievoering voor zijn rekening nemen.

Na afronding van de sanering stelt de milieukundig begeleider een evaluatierapport op. In het evaluatierapport is vastgelegd hoe de sanering is uitgevoerd en of het doel van de sanering is behaald.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 25 411, nr. 7.

Organisatie bodemsanering

Figuur 2



Toezichtstaken

Provincies en grotere gemeenten hebben de taak om toezicht te houden op de bodemsaneringen (eerstelijntoezicht). Het gaat hierbij om toezicht op de saneringen die zij zelf laten uitvoeren en op de saneringen die in eigen beheer gebeuren. Het toezicht behelst:

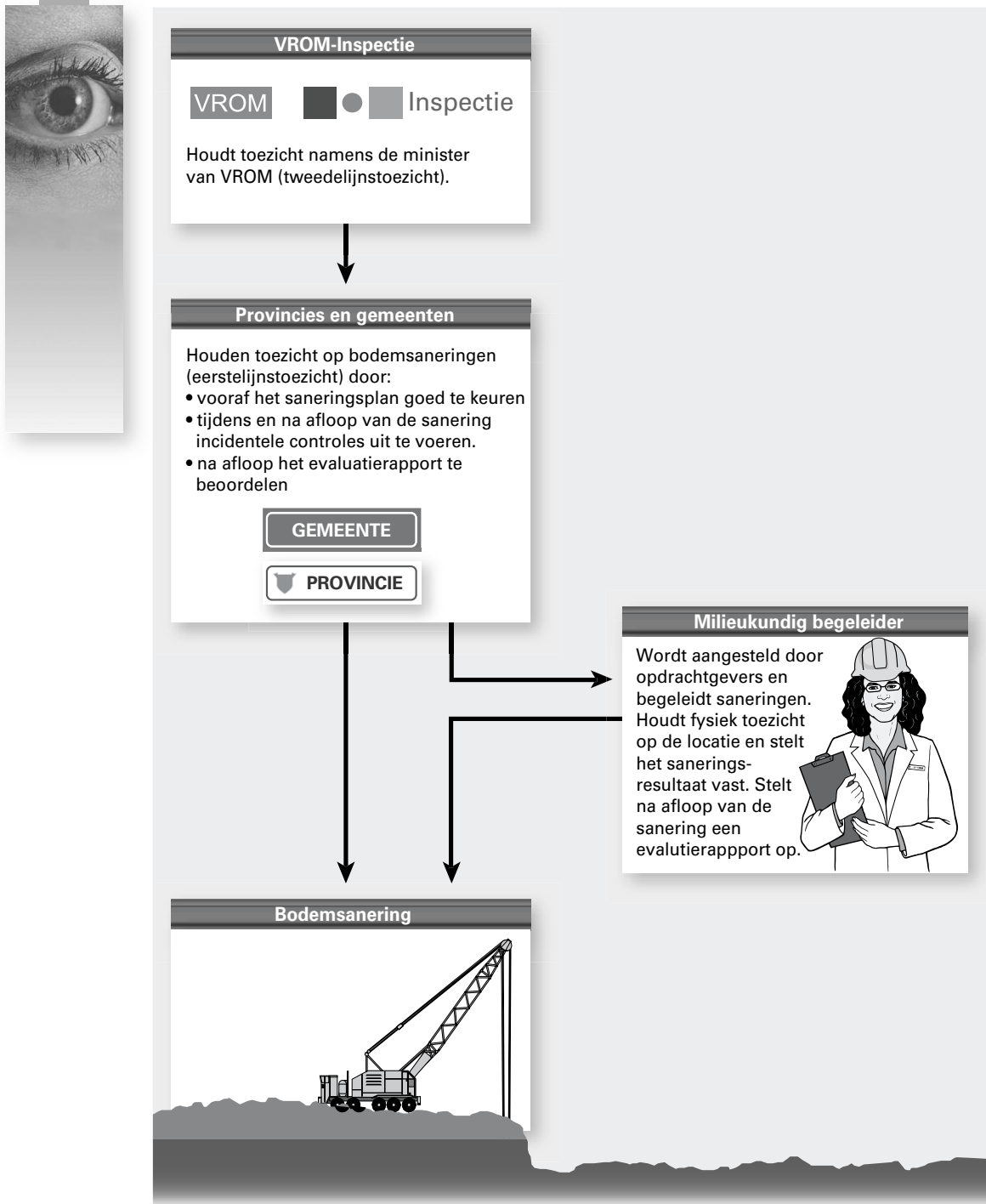
- het goedkeuren van het saneringsplan;
- het afgeven van een beschikking bij het saneringsplan;
- het controleren gedurende de sanering;
- het beoordelen van het evaluatierapport;
- het na afloop controleren van de gesaneerde locatie op basis van bodemonsters.

Namens de minister van VROM houdt de VROM-Inspectie toezicht op het bevoegd gezag (tweedelijntoezicht). Taak van de inspectie is het toetsen en zo nodig het verbeteren van het toezicht door de provincie respectievelijk de gemeente. Zij geeft hieraan invulling door concrete toezichtsacties zoals het nemen van bodemonsters. De uitkomsten daarvan meldt de inspectie aan de minister van VROM.

De milieukundig begeleider ten slotte, die door de opdrachtgever wordt betaald, heeft als taak toezicht te houden op de saneringslocatie en het saneringsresultaat vast te stellen.

T Toezichtstructuur

Figuur 3



1.3 Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer

In het verleden heeft de Algemene Rekenkamer drie onderzoeken verricht naar bodemsanering: *Bodemsanering* (1993),¹¹ *Bodemsaneringsprogramma van Defensie* (1997)¹² en *Bodemsanering gasfabrieksterreinen* (1999).¹³ Vooral uit de onderzoeken *Bodemsanering* en *Bodemsanering gasfabrieksterreinen* kwam naar voren dat het twijfelachtig was of de planning van de bodemsaneringsoperatie wel haalbaar was. De Algemene Rekenkamer signaleerde namelijk dat de saneringsoperatie onvoldoende werd aangestuurd door de verantwoordelijke minister en dat de beschikbare financiële middelen ontoereikend waren. Zo waren de gemiddelde kosten van saneringen die in uitvoering of gepland waren ongeveer tweeënhalf keer zo hoog als de kosten waarmee rekening was gehouden. De informatievoorziening over saneringen, die de minister inzicht moest verschaffen in de realisatie van de gestelde doelen, bleek bovendien tekort te schieten. Verder was er onvoldoende toezicht op de uitvoering van saneringen.

Ook in haar rechtmatigheidsonderzoeken heeft de Algemene Rekenkamer de afgelopen jaren aandacht besteed aan de bodemsaneringsoperatie. Jaarlijks worden de rechtmatigheid van de uitgaven voor bodemsanering en het financieel beheer van het Ministerie van VROM beoordeeld. De uitkomsten worden opgenomen in het jaarlijkse *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van VROM*.

In het rapport over 2002¹⁴ constateerde de Algemene Rekenkamer een ernstige onvolkomenheid bij de toekenning van de Wbb-meerjarenbudgetten voor de periode 2002–2004. Het verbeterplan dat VROM vervolgens heeft opgesteld heeft geleid tot een verbetering in het financieel beheer bij bodemsanering. Niettemin handhaafde de Algemene Rekenkamer in het rapport over 2003¹⁵ haar oordeel dat er nog sprake is van een onvolkomenheid.

De Algemene Rekenkamer heeft de resultaten van deze eerdere onderzoeken – voorzover van toepassing – gebruikt als aandachtspunten voor het onderzoek dat zij thans (van mei 2003 tot en met oktober 2004) heeft verricht naar de bodemsaneringsoperatie.

1.4 Opzet rapport

Tegen de achtergrond van het bodemsaneringsbeleid zoals dit vanaf 1997 door het Ministerie van VROM is gevoerd, heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht in hoeverre de minister van VROM kan waarborgen dat de doelstellingen van de bodemsaneringsoperatie binnen een vastgestelde tijdshorizon, tegen zo gering mogelijke kosten en met de gewenste kwaliteit wordt gerealiseerd.

De Algemene Rekenkamer heeft daartoe in de eerste plaats beoordeeld of de minister van VROM erin is geslaagd een planning op te stellen waarin zowel het aantal uit te voeren saneringen alsook de kosten, de financiering en de duur van de bodemsaneringsoperatie volledig en op een samenhangende wijze zijn opgenomen. Deze beoordeling strekt zich uit tot en met de laatste beleidswijziging van december 2003 en de uitwerking hiervan oktober 2004 (hoofdstuk 2).

Vervolgens is de Algemene Rekenkamer nagegaan in hoeverre de minister van VROM gewaarborgd heeft dat de rijksmiddelen die worden uitgegeven aan bodemsanering, doelmatig worden besteed. Het gaat dan

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 985, nr. 2

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 376, nr. 2.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 590, nr. 2.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 880, nr. 25, p. 37.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 25, p. 31.

om de vraag of de saneringen zó worden uitgevoerd dat het doel tegen zo gering mogelijke kosten wordt gehaald (hoofdstuk 3). Ten slotte is in het onderzoek beoordeeld of de minister van VROM voldoende waarborgen heeft gecreëerd om de kwaliteit van de saneringen en het toezicht daarop te kunnen garanderen (hoofdstuk 4). De slotbeschouwing van het rapport bevat de conclusies uit het onderzoek en de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 5). De minister en de staatssecretaris van VROM hebben op 28 januari 2005 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer. In het slothoofdstuk is een weergave van deze reactie opgenomen, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 6).

1.5 Werkwijze

Voor de uitvoering van haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer gebruikgemaakt van Kamerstukken, beleids- en toezichtsplannen, rapportages en diverse andere informatie van het Ministerie van VROM, de VROM-Inspectie en andere organisaties, zoals het RIVM. Met deze organisaties zijn ook gesprekken gevoerd.

In de tweede helft van 2003 heeft de Algemene Rekenkamer dossieronderzoek verricht en gesprekken gevoerd bij zeven provincies en twee grote gemeenten. Hier zijn in totaal 25 bodemsaneringsdossiers onderzocht, die overwegend betrekking hadden op saneringen die in de periode 2001–2003 zijn afgerond.

De 25 dossiers vormen geen representatieve steekproef; daarvoor zou een aanzienlijk groter aantal dossiers in het onderzoek moeten worden betrokken. Echter, doordat bodemsaneringen uit een aantal identieke fasen/onderdelen bestaan, heeft de Algemene Rekenkamer met het dossieronderzoek toch een goed beeld verkregen van de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie.

In dit rapport zijn de onderzochte bodemsaneringen geanonimiseerd weergegeven. Een nadere toelichting op het dossieronderzoek is opgenomen in bijlage 2.

2 PLANNING BODEMSANERINGSOPERATIE

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de minister van VROM om te zorgen voor een sluitende aanpak voor de bodemsaneringsoperatie waarmee de beleidsdoelstellingen (sanering vóór eind 2030 van alle verontreinigingen die spoedeisend zijn en/of een gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling in de weg staan) wordt gerealiseerd. De minister dient, met andere woorden, te zorgen voor een *adequate planning* van de bodemsaneringsoperatie. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een consistente relatie tussen (a) het aantal te saneren locaties en de hiermee gemoeide kosten (doel), (b) de financiële dekking (middelen) en (c) de beoogde duur van de operatie.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de planning van de bodemsaneringsoperatie aan deze eisen voldoet. Zij heeft hierbij in het bijzonder aandacht geschonken aan de *onderbouwing* van de planning. Ook is doelstelling van de bodemsaneringsoperatie beoordeeld aan de hand van de «SMART+C»-criteria: beleidsdoelstellingen dienen specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en consistent te zijn.

Omdat het bodembeleid sterk in beweging is en de bodemsaneringsoperatie nog niet is ingericht volgens de beleidswijziging zoals vastgelegd in de *Beleidsbrief Bodem* van december 2003, presenteren we in dit hoofdstuk ook de onderzoeksbevindingen die betrekking hebben op de planning van de bodemsaneringsoperatie volgens het oude beleid (sanering van alle ernstige verontreinigingen met een urgent karakter). De bevindingen zijn naar periode gerangschikt.

In § 2.1 worden de conclusies over planningsaspecten uit eerdere Rekenkameronderzoeken naar bodemsanering geresumeerd.

In § 2.2 volgt een beoordeling van de planning van de bodemsaneringsoperatie in de periode 1997–2003. Deze periode heeft als startpunt het kabinetsstandpunt *Beleidsvernieuwing bodemsanering* (BEVER) uit juni 1997 en eindigt bij de beleidswijziging van december 2003.

In § 2.3 houden we de planning van nieuwe bodemsaneringsoperatie voor de komende jaren, die is ingezet met de beleidswijziging van december 2003, tegen het licht.

2.1 Planningsproblemen in het verleden

Eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft uitgewezen dat de minister van VROM er in het verleden niet in is geslaagd om samenhang aan te brengen tussen (a) aantallen te saneren locaties en daarmee verbonden kosten, (b) financiële dekking en (c) duur van de bodemsaneringsoperatie.

Zo constateerde de Algemene Rekenkamer in 1993 in haar rapport *Bodemsanering* dat er sprake was van een forse onderschatting van de kosten van de bodemsaneringsoperatie voor de periode 1991–2000. Uit het informatiesysteem Bodemsanering van het Ministerie van VROM bleek dat de gemiddelde kosten van de ruim 2 000 saneringen die in uitvoering waren of op de planning stonden, ongeveer tweeënhalf maal zo hoog waren als de gemiddelde kosten waarmee in de nota *Tienjaren-scenario bodemsanering en bedrijfsterreinen*¹⁶ was gerekend.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 557, nr. 2.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 590, nr. 2.

Zes jaar later, in 1999, kwam de Algemene Rekenkamer in een onderzoek naar de bodemsanering van gasfabrieksterreinen opnieuw tot kritische bevindingen.¹⁷ Zij stelde vast dat de minister van VROM er niet in was

geslaagd de operatie rond de sanering van voormalige gasfabrieks-terreinen zo te organiseren dat deze beheersbaar werd. De doelstellingen konden niet toetsbaar worden geformuleerd omdat VROM onvoldoende inzicht had in het aantal te saneren terreinen en de eigendomssituatie ervan. Daarnaast had VROM de beoogde financiering door de energiebedrijven onvoldoende onderzocht en onderbouwd. Omdat het ministerie voorbijging aan duidelijke signalen dat er onvoldoende draagvlak bestond binnen de energiesector, werd de beoogde financiering door energiebedrijven maar zeer ten dele gerealiseerd.

Met het toenmalige tempo van de saneringsoperatie bleek de beoogde einddatum, die al was verschoven van 2010 naar 2022, niet haalbaar.

2.2 Uitgangspunten planning bodemsaneringsoperatie 1997–2003 (oud beleid)

De bodemsaneringsoperatie is vanaf 1997 tot december 2003 gericht geweest op het saneren van alle ernstige verontreinigingen met een urgent karakter, die vóór 1987 waren ontstaan.¹⁸

Voor de planning van deze operatie is in 1997 een aantal uitgangspunten geformuleerd. De Algemene Rekenkamer heeft deze uitgangspunten beoordeeld. Zij heeft vastgesteld dat niet alle uitgangspunten voldoende waren onderbouwd, waardoor samenhang in de planning ontbrak. Het tempo van de bodemsaneringsoperatie lag in de praktijk aanzienlijk lager dan nodig was om de doelstellingstermijn, eerst 2023 en later 2030, te kunnen halen.

Deze bevindingen worden in § 2.2.1 tot en met § 2.2.3 nader toegelicht.

2.2.1 Aantal saneringen en kosten

In 1997 ging het Ministerie van VROM er op basis van een grove raming van uit dat er 350 000 verdachte locaties in Nederland zouden zijn. Op circa 60 000 tot 80 000 van deze locaties zou sprake zijn van ernstige verontreinigingen, die urgent te saneren zouden zijn. De kosten van de bodemsaneringsoperatie tot en met 2023 werden in 1997 geraamd op € 18,2 miljard.¹⁹

Omdat VROM beter inzicht wilde krijgen in de omvang, aard en situering van de bodemverontreiniging heeft het ministerie in 1997 de ontwikkeling van een «landsdekkend beeld» van de bodemverontreiniging in gang gezet.

Zeven jaar later, in mei 2004 was het landsdekkend beeld gereed.²⁰ Hieruit komt naar voren dat er ruim 750 000 verdachte locaties in Nederland zijn. Dit is aanzienlijk meer dan de tot dan toe veronderstelde 350 000 verdachte locaties.

Volgens het Ministerie van VROM blijkt echter in de praktijk het aandeel verdachte locaties dat ernstig verontreinigd is en dat urgent moet worden gesaneerd, kleiner te zijn dan in 1997 werd aangenomen. Het ministerie schrijft dit naar aanleiding van het landsdekkend beeld in het *Eindrapport Nulmeting Werkvoorraad Bodemsanering*.²¹

VROM schat thans in dat 55 000 tot 65 000 van de verontreinigde locaties «ernstig en urgent» zijn. Terwijl dus in de gegevens van 2004 het aantal verdachte locaties meer dan verdubbeld is ten opzichte van de ramingen uit 1997, is het aandeel «ernstig en urgent» daarbinnen naar beneden bijgesteld, van gemiddeld 20% (60 000 tot 80 000 van de 350 000 verdachte locaties) naar gemiddeld 8% (55 000 tot 60 000 van de 750 000 verdachte locaties).

¹⁸ De ernst van de verontreinigingen wordt bepaald aan de hand van milieukundige criteria. De urgentie van sanering werd bepaald aan de hand van het huidige en het voorgenomen gebruik van de bodem.

¹⁹ Prijspeil 1997.

²⁰ Kernteam Landsdekkend Beeld, *Eindrapport Nulmeting Werkvoorraad Bodemsanering*, mei 2004 en Projectgroep Landsdekkend Beeld, *Eindrapport Kostenmodel Landsdekkend Beeld*, mei 2004.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 462, nr. 7.

Het bedrag dat benodigd is voor de sanering van deze 55 000 tot 60 000 locaties wordt geraamd op € 15,4 miljard.²² In dit bedrag zijn niet de kosten opgenomen van «diffuse» verontreinigingen zoals de zinkverontreinigingen in de Maastrichtse binnenstad en de Kempen rond Budel.²³ De kosten van diffuse verontreinigingen kunnen hoog zijn doordat het veelal gaat om uitgestrekte gebieden.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de ramingen uit mei 2004 alleen relevant zijn voor het oude beleid (1997–2003). De kwalificatie «ernstig en urgent» vormt sinds de beleidswijziging van december 2003 immers geen saneringscriterium meer. Het nieuwe saneringscriterium, dat nog in ontwikkeling is, is niet in de raming betrokken (zie ook § 2.3.1).

2.2.2 Financiering

In 1997 heeft het toenmalige kabinet de bekostiging van de bodemsaneringsoperatie in hoge mate afhankelijk gemaakt van de financiële bijdragen van derden. Volgens het kabinetsstandpunt *Beleidsvernieuwing bodemsanering* uit 1997 zou het ministerie € 4,5 miljard (25%) van de benodigde € 18,2 miljard voor zijn rekening nemen. De resterende € 13,7 miljard (75%) zou moeten worden bekostigd door derden. Het kabinet ging, anders gezegd, uit van een «multiplier» van 4: tegenover iedere euro die het Ministerie van VROM investeerde in bodemsanering zou een investering moeten staan van drie euro vanuit het belanghebbende bedrijfsleven, particulieren of andere overheden.

Financiering door derden niet realistisch ingeschat

De Algemene Rekenkamer constateert dat de haalbaarheid van de multiplier van 4, oftewel 75% financiering door derden, onvoldoende is onderzocht en onderbouwd. Ook de potentiële effectiviteit van de instrumenten die financiering door derden moesten bevorderen is van tevoren niet goed onderzocht. Hierdoor was vooraf onvoldoende duidelijk of er wel sprake was van een realistische doelstelling.

In de praktijk is de hoogte van de multiplier de afgelopen jaren gemiddeld 2 geweest: voor iedere door VROM geïnvesteerde euro is één euro financiering door derden gegenereerd, in plaats van de beoogde drie euro. Daardoor bestond in de periode 1997–2003 voor circa 50% van de bodemsaneringsoperatie geen financiële dekking. Het beoogde tempo van de bodemsaneringsoperatie kon daardoor niet worden gehaald. Ook de ingezette instrumenten die financiering door derden moesten bevorderen hadden niet het verwachte resultaat. Subsiëring en cofinanciering door de overheid zijn in de praktijk de meest gangbare stimuleringsinstrumenten. De fiscale stimuleringsregeling «Groen beleggen» leverde van 1995 tot en met 2002 slechts twee projecten op met een gezamenlijk projectvermogen van € 1,5 miljoen.

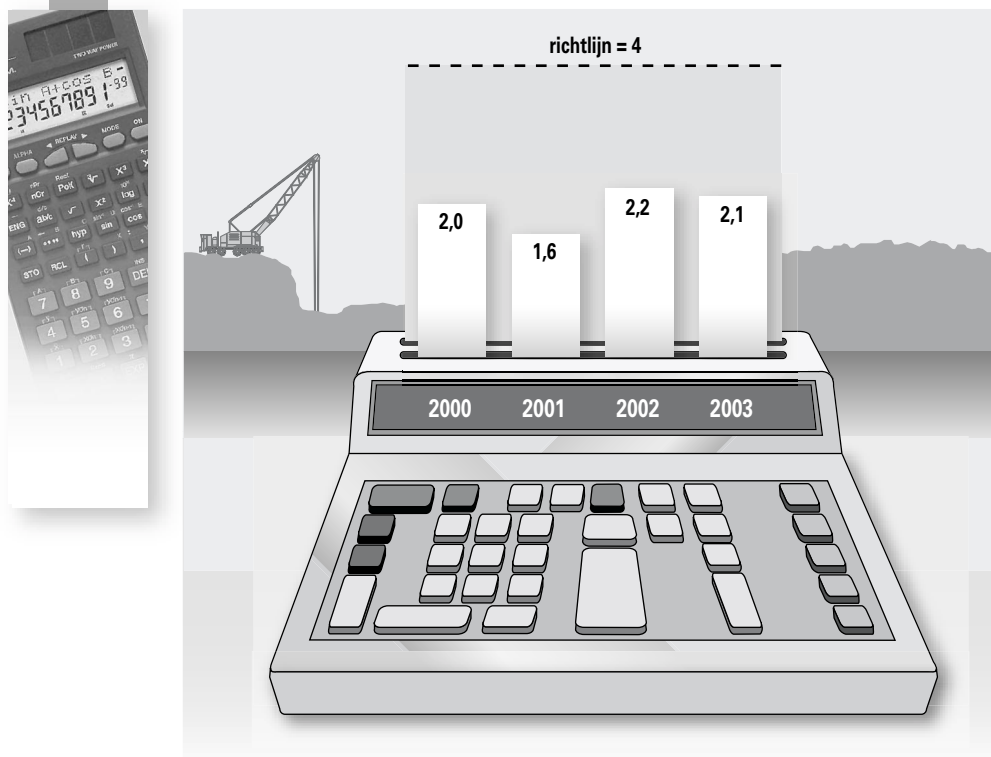
De repressieve juridische instrumenten waarover de overheid beschikt om financiering door derden te bewerkstelligen (saneringsbevel en kostenverhaal; zie § 1.2) worden door de bevoegde overheden zelden gehanteerd.²⁴ Het Ministerie van VROM geeft hiervoor als mogelijke verklaring dat van deze instrumenten een sterke preventieve werking uitgaat. Een evaluatie van de effectiviteit van de repressieve instrumenten heeft nog niet plaatsgevonden. Duidelijk is echter wel dat de opbrengsten uit de afwikkeling van het kostenverhaal van oude gevallen (tot en met 2001) niet groot waren; slechts de uitvoeringskosten van het kostenverhaal zelf konden ervan worden bekostigd. De door VROM geïnde verhaalsinkosten bedroegen in 2002 € 6,5 miljoen en in 2003 € 4,0 miljoen.

²² Prijspeil 2004.

²³ Kernteam Landsdekkend Beeld, *Eindrapport Nulmeting Werkvoorraad Bodemsanering*, mei 2004, p. 13.

²⁴ RIVM en Ministerie van VROM, *Jaarverslag bodemsanering over 2003*, de monitoringsrapportage, p. 23.

Figuur 4



Bron: Jaarverslag bodemsanering over 2003 - de monitoringsrapportage (RIVM, VROM)

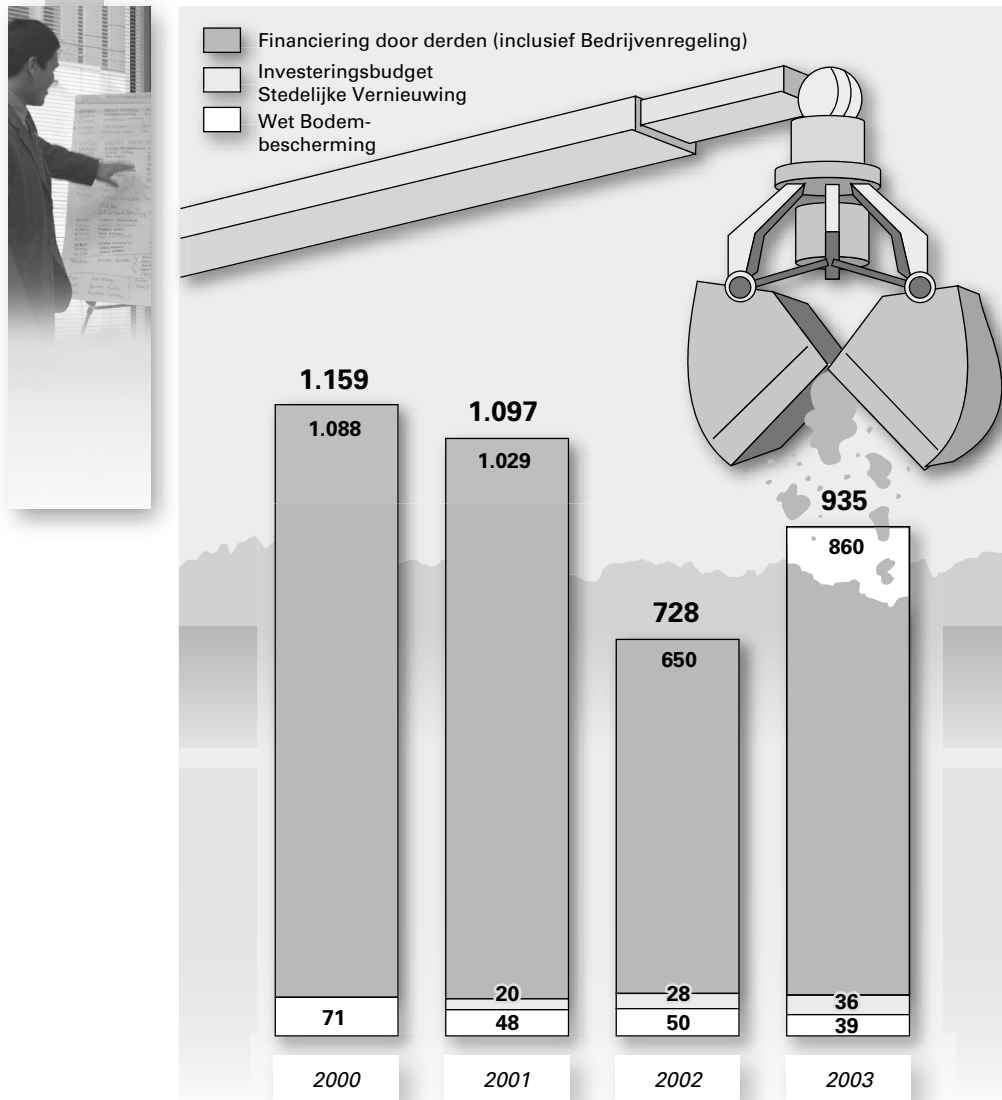
2.2.3 Duur en voortgang

In 1997 was het streven van het Ministerie van VROM om de bodemsaneringsoperatie binnen één generatie, dat wil zeggen vóór 2023, af te ronden. In de VROM-begroting voor 2004 heeft het ministerie aangegeven dat deze doelstellingstermijn naar aanleiding van bezuinigingen is verschoven naar 2030.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het tempo van de bodemsaneringsoperatie in de periode 1997–2003 te laag heeft gelegen om de doelstellingstermijn (zowel 2023 als 2030) te kunnen halen. Het gemiddelde aantal uitgevoerde saneringen bedroeg in de afgelopen jaren circa 1 000 per jaar. Om de geraamde 60 000 tot 80 000 locaties vóór 2023 te kunnen saneren, hadden minimaal 2 400 saneringen per jaar uitgevoerd moeten worden. Met het tempo dat in de periode 1997–2003 werd aangehouden, zou de bodemsaneringsoperatie op zijn vroegst in 2057 kunnen zijn afgerond.

Aantallen afgeronde saneringen per financieringskader 2000-2003

Figuur 5



Bron: Jaarverslag bodemsanering over 2003 – de monitoringsrapportage (RIVM, VROM)

2.3 Uitgangspunten planning bodemsaneringsoperatie vanaf 2004 (nieuw beleid)

In december 2003 heeft de staatssecretaris van VROM aangegeven dat de grenzen van het bodembeleid zoals dat vanaf 1997 werd gevoerd, zijn bereikt. De ambities op het punt van bodemsanering moeten volgens hem in overeenstemming worden gebracht met de financiële mogelijkheden. De staatssecretaris kiest om die reden voor «minder saneren, meer beheren» (zie ook § 1.1).

De nieuwe doelstellingen zijn erop gericht om vóór 2030 dat deel van de ernstige verontreinigingen te saneren dat spoedeisend is of gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen in de weg staat. De reikwijdte van deze gewijzigde bodemsaneringsdoelstellingen waren bij de afsluiting van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (eind 2004) nog niet duidelijk. Een volledig overzicht van de implicaties die het gewijzigde beleid zal hebben voor de planning van de bodemsaneringsoperatie heeft de staatssecretaris nog niet beschikbaar gesteld aan de Tweede Kamer. Met het in december 2004 door de Tweede Kamer aangenomen wijzigingsvoorstel Wbb is het wettelijk kader aangepast aan het gewijzigde beleid.

2.3.1 Aantallen saneringen en kosten

Zoals hiervoor is aangegeven heeft de herziene bodemsaneringsoperatie voortaan betrekking op:

1. spoedeisende gevallen;
2. gevallen die de gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen in de weg staan.

Hoeveel van deze beide soorten gevallen er zijn, met andere woorden, hoeveel locaties er zullen moeten worden gesaneerd volgens deze nieuwe criteria en welke kosten hiermee gemoeid zullen zijn, heeft de staatssecretaris van VROM tot nu toe niet aangegeven.

Het begrip «spoedeisend» zal volgens de staatssecretaris nog worden uitgewerkt in een nieuw te ontwikkelen saneringscriterium. In de Wbb is het begrip «spoedeisend» al wel ter vervanging van het begrip «ernstig en urgent» opgenomen.

Daarnaast zal de staatssecretaris nog uitwerken wat hij verstaat onder «gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen».

2.3.2 Financiering

Het nieuwe beleid maakt ook in de wijze van financiering onderscheid tussen de twee genoemde categorieën van verontreinigde locaties:²⁵

- *Spoedeisende saneringen* zullen worden gefinancierd via de Wbb- en de ISV-meerjarenprogramma's.
- *Saneringen in het kader van gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen* zullen primair moeten worden gefinancierd door marktpartijen en/of andere overheden. Voorzover beschikbaar zullen ook rijksmiddelen via de meerjarenprogramma's worden ingezet.

De staatssecretaris lijkt – mede gelet op het streven om zijn ambities in overeenstemming te brengen met financiële mogelijkheden – zijn verantwoordelijkheid te willen beperken tot hetgeen hij met zijn eigen financieringsmiddelen via de meerjarenprogramma's kan bereiken. Hiermee zou in principe een beter beïnvloedbare planning van de

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 462, nr. 7.

bodemsaneringsoperatie kunnen ontstaan dan onder het oude beleid, dat zwaar leunde op benodigde investeringen door derden, buiten de rijksoverheid.

Bij het opstellen van de planning zal echter wel rekening moeten worden gehouden met de prestaties die met deze VROM-middelen mogelijk zijn. Vanuit de Wbb- en ISV-meerjarenprogramma's kunnen tot 2030 volgens berekeningen van de Algemene Rekenkamer ongeveer 2000 locaties worden gesaneerd.²⁶

Invloed bezuinigingen op beleidswijziging

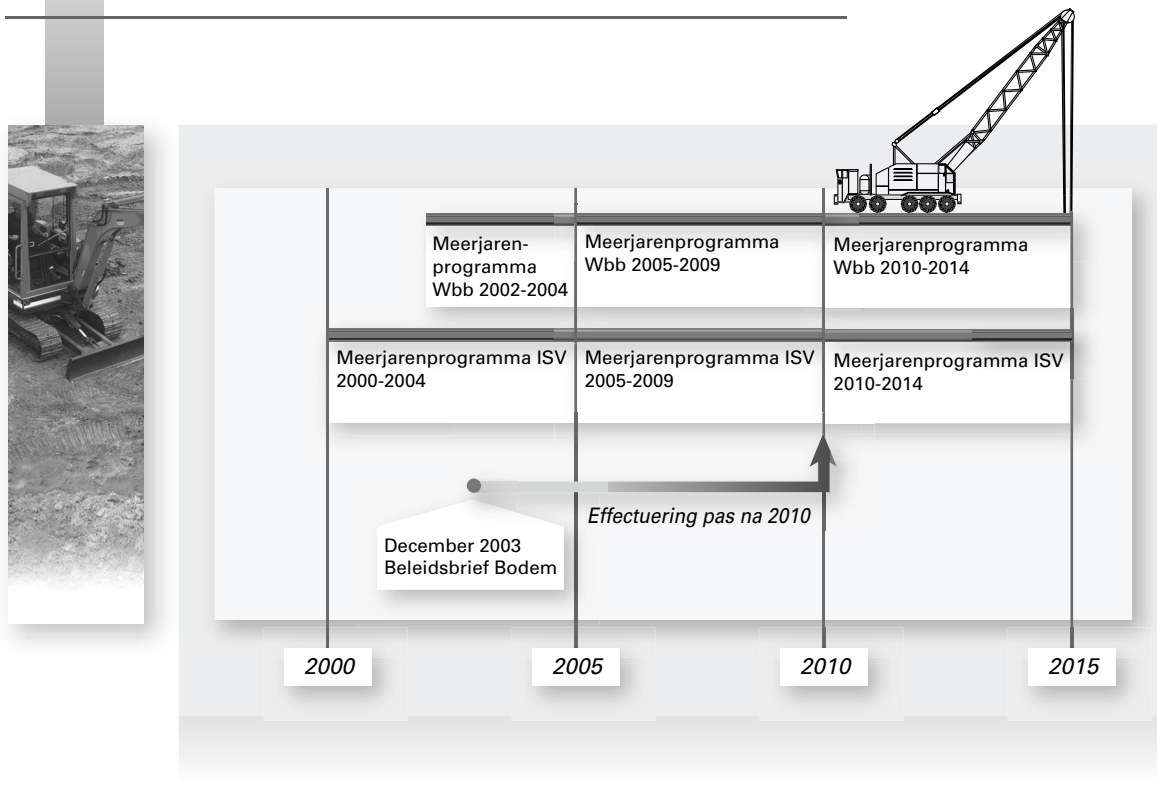
De bezuinigingen die in 2003 zijn doorgevoerd op de subsidies voor bodemsanering belopen voor de periode 2005–2009 circa een kwart van de oorspronkelijk begrote middelen. Het oorspronkelijk begrote budget bedroeg circa € 1 300 miljoen. Na de bezuinigingen van € 325 miljoen resteren circa € 975 miljoen (zie figuur 1 in § 1.2).

In de praktijk zijn eenvoudigweg die middelen geschrapt waarvoor nog geen verplichtingen waren aangegaan. Als gevolg hiervan kunnen provincies en gemeenten in de periode 2005–2009 vrijwel geen nieuwe bodemsaneringen meer opstarten. Provincies en gemeenten zullen dus pas vanaf 2010 gevolg kunnen geven aan de beleidswijziging, met name aan de prioritering van «spoedeisende» gevallen.

²⁶ Deze berekening is gebaseerd op ervaringscijfers van 2000–2003 (zie figuur 5 in § 2.2.3). Het jaarlijks gemiddelde aantal bedroeg 75 Wbb- en ISV-saneringen. Van 2004 tot en met 2030 kunnen bij gelijkblijvende inspanningen en kosten ongeveer 2 000 locaties worden gesaneerd.

Effectuering Beleidsbrief Bodem

Figuur 6



2.3.3 Duur bodemsaneringsoperatie

Als streefdatum voor de afronding van de gewijzigde bodemsaneringsoperatie geldt het jaar 2030. De «spoedeisende» verontreinigingen zullen reeds in 2015 moeten zijn gesaneerd. Deze jaartallen zijn door de staatssecretaris afhankelijk gesteld van beschikbare middelen, die onderhevig zijn aan een terugkerende politieke discussie.²⁷ Een adequate onderbouwing van de duur van de bodemsaneringsoperatie zal volgens de Algemene Rekenkamer niet goed mogelijk zijn zolang niet duidelijk is hoeveel saneringen plaats zullen moeten vinden, welke kosten hiermee gemoeid zullen zijn en hoe de financiering zal plaatsvinden.

2.4 Conclusies

De achtereenvolgende ministers van VROM zijn er tot op heden niet in geslaagd een planning voor de bodemsaneringsoperatie op te stellen waarin zowel het aantal uit te voeren saneringen alsook de kosten, de financiering en de duur van de bodemsaneringsoperatie volledig en op een samenhangende wijze zijn opgenomen. Het gevolg hiervan is dat van een sluitende aanpak van de operatie na meer dan vijftien jaar nog steeds geen sprake is.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 462, nr. 7, p. 2.

Een terugkerend probleem bij de planning van de bodemsaneringsoperatie zijn de ramingen van het aantal te saneren locaties en de hiermee gemoeide kosten. Het landsdekkend beeld van de bodemverontreiniging dat in 2004 gereed is gekomen, heeft het inzicht in de omvang van de verontreinigingsproblematiek en de locatie van (potentiële) verontreinigingen aanzienlijk vergroot. Voor de meest recente ramingen van het aantal te saneren locaties van mei 2004 is dit landsdekkend beeld gebruikt. Daarbij is evenwel geen rekening gehouden met de beleidswijziging van december 2003. Voor het nieuwe beleid is dus nog geen raming van het aantal te saneren locaties en de hiermee gemoeide kosten beschikbaar.

In 1997 werd stimulering van financiering door derden als oplossing aangedragen voor het toenmalige gebrek aan samenhang tussen de geraamde kosten van de bodemsaneringsoperatie en de beschikbare rijksmiddelen. De haalbaarheid van deze oplossing is destijds onvoldoende onderzocht en onderbouwd. In de praktijk is gebleken dat financiering door derden slechts eenderde oplevert van hetgeen werd beoogd. Daardoor bestond voor circa 50% van de bodemsaneringsoperatie geen financiële dekking, hetgeen tot navenant lagere aantallen gerealiseerde saneringen heeft geleid.

Uit het landsdekkend beeld van de bodemverontreiniging blijkt dat het aantal verdachte locaties meer dan tweemaal zo groot is als in 1997 werd geschat (750 000 in plaats van 350 000). Het aantal verontreinigingen waarbij gesproken kan worden van een «ernstige en urgente» situatie, is van 60 000–80 000 (1997) bijgesteld naar 55 000–65 000 (2004). Het verwachte aandeel «ernstige en urgente» verontreinigingen is dus neerwaarts bijgesteld van 20% naar 8%.

De bezuinigingen die in 2003 zijn doorgevoerd op de meerjarenbudgetten 2005–2009 hebben tot gevolg dat provincies en gemeenten in deze periode nauwelijks nieuwe saneringen zullen kunnen opstarten. De reeds aangegane verplichtingen hebben bovendien betrekking op saneringen waartoe besloten is op basis van de oude saneringscriteria, zoals deze tot eind 2003 golden. De planperiode 2005–2009 is dus niet afgestemd op het nieuwe beleid. Pas in 2010 zullen provincies en gemeenten kunnen overgaan tot een feitelijke wijziging van de prioriteitstelling overeenkomstig het nieuwe beleid.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat een en ander onbedoeld het voordeel heeft dat er enige tijd beschikbaar komt om het nieuwe beleid nader te definiëren teneinde de volgende planperiode per 2010 goed beslagen ten ijs te komen. De nu geformuleerde bodemsaneringsdoelstelling voldoet niet aan de «SMART+C»-criteria.²⁸

²⁸ SMART+C staat voor specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdsgebonden en consistent.

3 KOSTENBEHEERSING

Niet alleen het beschikbare rijksbudget, ook de kosten van bodemsaneringen zijn bepalend voor het aantal saneringen dat de overheid kan realiseren. Als de kosten van saneringen laag worden gehouden, kan de overheid immers méér saneringen realiseren.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de minister van VROM bij de inzet van het rijksbudget gericht stuurt op beheersing van de kosten van bodemsanering (§ 3.1). Ook is de Algemene Rekenkamer nagegaan of provincies en gemeenten als bevoegd gezag optimaal gebruikmaken van instrumenten voor kostenbeheersing (§ 3.2).

Het antwoord op deze vragen draagt bij aan het inzicht of een doelmatige uitvoering van de bodemsanering met rijksmiddelen, het bereiken van het doel tegen zo gering mogelijke kosten, is gewaarborgd.

3.1 Sturing door minister van VROM

Sinds 2002 zet de minister van VROM alle Wbb- en ISV-middelen voor bodemsanering in op basis van door provincies en gemeenten opgestelde meerjarenprogramma's. Hierbij heeft de minister gekozen voor een grote verantwoordelijkheid voor provincies en gemeenten. De minister laat zich jaarlijks én na afloop van het meerjarenprogramma door provincies en gemeenten informeren over de uitvoering van hun programma.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de minister van VROM bij het toekennen van budgetten aan de meerjarenprogramma's primair stuurt op de *voortgang* van de bodemsanering, en minder op de hiermee samenhangende *kosten*. Ook de informatievoorziening door provincies en gemeenten is ontoereikend voor de minister van VROM om te kunnen sturen op kostenbeheersing door provincies en gemeenten. Een en ander wordt in de hiernavolgende subparagrafen toegelicht.

3.1.1 Eisen aan meerjarenprogramma's

Financiering via meerjarenprogramma's maakt deel uit van de *Beleidsvernieuwing bodemsanering* waarmee de minister van VROM de stagnatie in de bodemsanering wil opheffen.²⁹ Provincies en gemeenten kunnen zelf prioriteiten stellen waarvoor het budget wordt ingezet. De eerste meerjarenprogramma's ISV hebben betrekking op de periode 2000–2004, de eerste meerjarenprogramma's Wbb hebben betrekking op de periode 2002–2004. In 2005 gaan voor beide regelingen de meerjarenprogramma's voor de periode 2005–2009 van start.

Doeltreffendheid en rechtmatigheid

De eisen die het Ministerie van VROM stelt aan de meerjarenprogramma's van provincies en gemeenten hebben betrekking op de doeltreffendheid (welke prestaties worden geleverd?) en de rechtmatigheid (tegen welke kosten en hoe gefinancierd?) van de uit te voeren saneringen.³⁰

²⁹ Kabinetsstandpunt *Beleidsvernieuwing bodemsanering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 199, nr. 1, p. 20.

³⁰ *Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2002*, Staatscourant 24 mei 2002, nr. 96 en Wijziging van de Wet bodembescherming enzovoort, vergaderjaar 2003–2004, 29 462, nr. 2.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 880, nr. 25, p. 32–33.

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2002 van het Ministerie van VROM* constateerde de Algemene Rekenkamer dat de meetbaarheid van prestaties bij de toekenning van meerjarenbudgetten Wbb voor de periode 2002–2004 niet goed was geregeld.³¹ In overleg met provincies en gemeenten heeft het Ministerie van VROM in 2003 drie indicatoren ontwikkeld om de prestatieafspraken uit de meerjarenprogramma's 2002–2004 meetbaar te maken: m² gesaneerd oppervlak, m³ gereinigde grond en m³ gereinigd grondwater. Alle bevoegde gezagen hebben met

terugwerkende kracht de meerjarenprogramma's 2002–2004 vertaald in deze indicatoren.

Doelmatigheid

Het Ministerie van VROM heeft geen eisen gesteld aan de uitvoering van de meerjarenprogramma's door provincies en gemeenten op het punt van de doelmatigheid (hoe worden de kosten zo laag mogelijk gehouden?).

3.1.2 Monitoringinformatie

Het Ministerie van VROM monitort de uitvoering van de meerjarenprogramma's aan de hand van een jaarlijkse voortgangsrapportage van de budgethouder (provincies en gemeenten). De in de voortgangsrapportage op te nemen informatie is nog in ontwikkeling. De huidige voorschriften van VROM hebben voornamelijk betrekking op de voortgang van de bodemsanering: verrichte prestaties, ingezette Wbb- en ISV-gelden, gehanteerde saneringsvariant, kostenverhaal en cofinanciering door derden. Op basis van de voortgangsrapportage voert VROM gesprekken met provincies en gemeenten.

De informatie die ten grondslag ligt aan de voortgangsrapportages van provincies en gemeenten wordt door het RIVM gebruikt om in opdracht van VROM het *Jaarverslagbodemsanering, de monitoringsrapportage* op te stellen. Via dit jaarverslag informeert de minister van VROM de Tweede Kamer over de voortgang van de bodemsanering.

3.1.3 Verantwoording over bestedingen en prestaties

Doeltreffendheid en rechtmatigheid

Na afloop van het meerjarenprogramma vindt er een afrekening plaats van de budgetten die door het Ministerie van VROM zijn verstrekt aan provincies en gemeenten. Deze afrekening is gebaseerd op de bestedings- en prestatieverantwoording van de provincie of gemeente.

Bij de bestedingsverantwoording dient een accountantsverklaring te worden verstrekt.

De prestatieverantwoording moet inzicht verschaffen in de behaalde resultaten. In de in 2005 af te geven prestatieverantwoordingen over de meerjarenprogramma's 2002–2004 zullen de bevoegde gezagen de gerealiseerde prestaties uitdrukken in de drie indicatoren: m² gesaneerd oppervlak, m³ gereinigde grond en m³ gereinigd grondwater. De minister krijgt hiermee inzicht in de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

In haar *Rapport bij het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van VROM* constateerde de Algemene Rekenkamer dat de betrouwbaarheid van prestatieverantwoording niet is geborgd. Indien de minister van VROM overgaat tot het afrekenen van de voorschotten 2002–2004 zonder borging van de betrouwbaarheid van de prestatieverantwoording, dan leidt dit tot een onzekerheid over de rechtmatigheid van de afrekening. De minister van VROM is van mening dat het ministerie zelf goed in staat is om de prestatieverantwoordingen te beoordelen, mede met behulp van onderlinge vergelijkingen. Daarnaast wijst zij op diverse waarborgen tijdens de uitvoering van saneringen.³²

De Algemene Rekenkamer zal de rechtmatige besteding van de budgetten voor de meerjarenprogramma's 2002–2004 en de hiermee gerealiseerde prestaties beoordelen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM*.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 25, p. 38 en p. 46.

Na afloop van het meerjarenprogramma kan de minister van VROM een financiële maatregel in de vorm van een verrekening aan provincie of gemeenten opleggen bij ondoeltreffendheden (als het aantal verrichte saneringen is achtergebleven) en onrechtmatigheden.

Doelmatigheid

Zoals hiervoor opgemerkt heeft de minister van VROM geen eisen gesteld aan de doelmatigheid van de meerjarenprogramma's. Provincies en gemeenten hoeven hierover in hun prestatieverantwoordingen ook geen inzicht te verschaffen.

In het kader van kostenbeheersing acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat provincies en gemeenten hierin wél inzicht geven. De bestaande prestatie-indicatoren bieden hiertoe handvatten. In combinatie met de betreffende kosten zouden doelmatigheidsindicatoren kunnen ontstaan als kosten per m² gereinigd oppervlak, kosten per m³ gereinigde grond en de kosten per m³ gereinigd grondwater. De minister kan zulke kostenindicatoren tezamen met informatie over het uitvoeringsproces, bijvoorbeeld over aanbestedingen, dan gebruiken om te sturen op kosten.

3.2 Inzet van instrumenten voor kostenbeheersing door provincies en gemeenten

Om de kosten van met rijksmiddelen gefinancierde saneringen zo laag mogelijk te houden, beschikken provincies en gemeenten als opdrachtgever over een aantal instrumenten. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat zij hier niet altijd gebruik van maken.

3.2.1 Aanbesteding

Aanbesteding is bij saneringen een belangrijk instrument om de kosten mee te beheersen. Wanneer in concurrentie wordt aanbesteed kunnen immers de kosten in relatie tot te leveren prestaties van potentiële opdrachtnemers met elkaar worden vergeleken.

Uit het dossieronderzoek van de Algemene Rekenkamer van 25 bodemsaneringen blijkt dat aannemerswerkzaamheden, die een groot deel uitmaken van de saneringskosten, in het algemeen in concurrentie worden aanbesteed. Andere werkzaamheden zoals bodemonderzoeken, de opstelling van saneringsplannen en de milieukundige begeleiding worden echter veelal niet in concurrentie aanbesteed.³³

De Algemene Rekenkamer is nagegaan waarom dit in veel gevallen niet gebeurt. Eerder opgedane ervaring met een bepaald adviesbureau in het saneringstraject (of bij andere saneringen), blijkt vaak een reden om opnieuw voor dit bureau te kiezen (en het werk dus niet aan te besteden). Voor de kosten van voorbereidingswerkzaamheden geldt dat deze vaak verspreid zijn over verschillende deelprojecten met kleinere bedragen, die afzonderlijk onder de binnen de provincies en gemeenten geldende drempelbedragen voor aanbesteding in concurrentie blijven.

3.2.2 Toezicht

Goedkeuring saneringsplan

De kwaliteit van een saneringsplan is medebepalend voor de mate waarin de kosten kunnen worden beheerst. Een saneringsplan bevat namelijk een onderbouwing van de gekozen saneringsvariant en een kostenraming. Provincies en gemeenten als bevoegd gezag dienen het saneringsplan

³³ Het dossieronderzoek heeft betrekking op saneringen die overwegend in 2001–2003 zijn afgerond. Aanbesteding vindt plaats in de eerste fasen van het saneringstraject.

goed te keuren. Alle saneringsplannen die de Algemene Rekenkamer heeft bekeken, zijn goedgekeurd door provincie of gemeente.

Afweging van saneringsvarianten

Om bodemsaneringen goedkoper te maken heeft in 1999 het toenmalige kabinet besloten dat provincies en gemeenten bij de keuze om over te gaan tot sanering rekening moeten houden met de *functie* van de bodem («functiegericht saneren»). Daarnaast zijn provincies en gemeenten verplicht om van tevoren een inventarisatie te laten plaatsvinden van mogelijke saneringsvarianten. De bedoeling is om zo te komen tot de meest sobere (doelmatige) saneringsvariant. De Algemene Rekenkamer constateert op basis van haar dossieronderzoek dat in het algemeen alle voorgeschreven stappen hiervoor worden doorlopen.

Verklaring van kostenoverschrijdingen

De geraamde kosten van saneringen worden vaak overschreden. Uit het dossieronderzoek blijkt dat bijna alle onderzochte saneringen uiteindelijk tussen de 10% en 30% meer hebben gekost dan geraamd. De kostenoverschrijding doet zich in het algemeen voor doordat de hoeveelheid afgegraven grond, waarvan het vervoer en de verwerking belangrijke kostencomponenten van bodemsanering vormen, groter blijkt te zijn dan in het saneringsplan werd geraamd. Bij de helft van de onderzochte saneringen geeft het evaluatierapport hiervoor een verklaring. Vaak blijkt de verspreiding van de verontreiniging omvangrijker dan gedacht en/of er blijkt in de bodem een ander type verontreiniging (bijvoorbeeld asbest) te zitten dan bodemonderzoeken en het saneringsplan aangaven. Bij de andere helft van de onderzochte saneringen ontbreekt in het evaluatierapport een reden voor het meer afgraven van grond. De Algemene Rekenkamer heeft voor deze saneringen dus niet kunnen beoordelen in hoeverre de hiermee samenhangende kostenoverschrijdingen functioneel waren.

Kwaliteit rapportages en beoordeling daarvan

Uit onderzoek van de VROM-Inspectie blijkt dat bodemonderzoeksrapporten en saneringsplannen én de beoordeling hiervan door provincie of gemeente veelvuldig van onvoldoende kwaliteit zijn. Volgens de inspectie « berusten provincies en gemeenten er te gemakkelijk en te snel in dat wat in de bodem zit toch niet helemaal in beeld is te krijgen».³⁴ Andere toezichtsactiviteiten van provincie of gemeente, zoals controle op de saneringslocatie, ontbraken nagenoeg (zie verder hoofdstuk).

3.3 Conclusies

Het Ministerie van VROM zet via meerjarenprogramma's rijksmiddelen in om de voortgang van de bodemsaneringsoperatie te bevorderen. Het ministerie stuurt daarbij vooral op de te verrichten prestaties en veel minder op beheersing van de hiermee samenhangende kosten. De verantwoordingsinformatie die VROM van de provincies en gemeenten verlangt, heeft voornamelijk betrekking op bestedingen en op prestaties. Voor het verkrijgen van inzicht in – de beheersing van – de kosten in relatie tot prestaties schieten de huidige afspraken met provincies en gemeenten tekort. Daardoor kan VROM hier ook niet op sturen.

³⁴ VROM-Inspectie, *Bodem in Zicht II*, juni 2004, p. 2.

Provincies en gemeenten hebben verschillende instrumenten om zélf de kosten van saneringen in de hand te houden. Hiervan maken zij lang niet

altijd gebruik. Zo besteden provincies en gemeenten werkzaamheden van met name ingenieursbureaus veelal niet in concurrentie aan. De door VROM gekozen systematiek zet de bevoegde gezagen niet aan tot kostenbeheersing. De meerjarenprogramma's bevatten geen prikkels hiertoe en de provincies en gemeenten zijn niet verplicht om verantwoording af te leggen over de doelmatigheid van de bestedingen van de meerjarenbudgetten.

Saneringen kosten bijna altijd meer dan geraamd doordat meer grond moet worden afgegraven dan gepland. Doordat in evaluatierapporten hiervoor niet altijd een verklaring is opgenomen, heeft de Algemene Rekenkamer niet kunnen beoordelen of voor deze gevallen de hiermee samenhangende kostenoverschrijdingen functioneel waren.

4 KWALITEITSBEWAKING

Gesaneerde bodem dient te voldoen aan bepaalde criteria. Daarnaast moet de verontreinigde grond op een juiste wijze worden verwerkt. Anders bestaat het risico dat de sanering niet de gewenste verbetering oplevert voor de veiligheid van mensen en ecosystemen. De kwaliteitseisen voor gesaneerde grond en de verwerking van afgegraven grond zijn wettelijk vastgelegd en gelden zowel voor overheidssaneringen (in opdracht van en betaald door overheid) als voor saneringen in eigen beheer (uitgevoerd en betaald door particulieren).

Om te waarborgen dat bodemsaneringen op een kwalitatief verantwoorde manier worden uitgevoerd, heeft de minister van VROM een *toezichtsstructuur* opgezet. Hierbinnen is een belangrijke rol weggelegd voor de VROM-Inspectie (toezicht op het systeem) en het bevoegd gezag in provincies en gemeenten (toezicht op de saneringen zelf). Het *saneringsplan* dat voorafgaand aan een saneringsoperatie moet worden opgesteld en het *evaluatierapport* dat achteraf moet worden opgesteld, zijn belangrijke instrumenten om inzicht te krijgen in de kwaliteit van saneringen. Daarnaast heeft de minister een pakket van *kwaliteitsborgende maatregelen* aangekondigd, dat een aanvulling moet vormen op de reeds bestaande wettelijke bepalingen voor de uitvoering van bodemsanering.

In 1993 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de minister van VROM aan het toezicht op bodemsanering onvoldoende invulling had gegeven.³⁵ In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de minister van VROM inmiddels, met het zojuist geschetste instrumentarium, voldoende waarborgen heeft gecreëerd om de kwaliteit van de saneringen en het toezicht daarop te kunnen borgen. Om te beginnen is onderzocht of het saneringsplan en het evaluatierapport voldoende inzicht bieden in de kwaliteit van een sanering (§ 4.1). Vervolgens is beoordeeld of het toezicht een afdoende kwaliteitsbewaking vormt (§ 4.2). Tot slot is de Algemene Rekenkamer nagegaan of de minister de aangekondigde kwaliteitsborgende maatregelen heeft ingevoerd en of ze toereikend zijn (§ 4.3).

4.1 Informatie over kwaliteit

De Algemene Rekenkamer heeft door middel van dossieronderzoek de kwaliteit beoordeeld van 25 bodemsaneringen die zijn uitgevoerd in de periode 1995–2003 (zie bijlage 2).³⁶ Belangrijke informatiebronnen waren de saneringsplannen en de evaluatierapporten behorend bij de 25 saneringen.

4.1.1 Beschikbare informatie in saneringsplan en evaluatierapport

In de Wbb is precies vastgelegd waaraan een saneringsplan dient te voldoen. De in deze wet geformuleerde eisen hebben onder meer betrekking op de saneringsdoelstelling, de saneringsmethode die in bepaalde situaties gekozen dienen te worden, en de wijze waarop de verontreinigde grond verwerkt moet worden. Aan het evaluatierapport zijn geen wettelijke eisen gesteld.

De Algemene Rekenkamer is voor elk van de 25 dossiers nagegaan of het saneringsplan voldeed aan de wettelijke eisen en of het evaluatierapport de noodzakelijke informatie bevatte om inzicht te krijgen in de kwaliteit


³⁵ Algemene Rekenkamer, *Bodemsanering*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 985, nr. 2.

³⁶ De meeste van de 25 onderzochte saneringen zijn afgerond in de periode 2001–2003.

van een sanering. Omdat voor het evaluatierapport wettelijke eisen ontbreken, heeft de Algemene Rekenkamer hiervoor zelf een aantal minimale eisen geformuleerd.

Informatie die inzicht biedt in kwaliteit van sanering

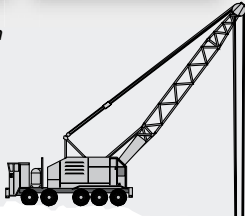
Figuur 7



Saneringsplan	Aanwezig
Toetsbare saneringsdoelstelling in saneringsplan	+
Onderbouwing gekozen saneringsmethode	/
Toetsing saneringsmethode aan bestemming terrein	/
Overzicht optredende grondstromen	/

Evaluatierapport	Aanwezig
Vergelijking met saneringsplan en onderbouwing afwijkingen	/
Sanering volgens gekozen methode	+
Resultaat sanering opgenomen in evaluatierapport	+
Resultaat sanering vergeleken met saneringsdoelstelling	+
Overzicht opgetreden grondstromen	/

- +** aanwezig bij minimaal driekwart van de 25 onderzochte saneringen
- /** aanwezig bij minimaal de helft en maximaal driekwart van de 25 onderzochte saneringen
- aanwezig bij maximaal de helft van de 25 onderzochte saneringen



Uit het dossieronderzoek blijkt dat het saneringsplan en het evaluatierapport zelden een volledig inzicht bieden in de kwaliteit van de sanering. Circa 25% van de onderzochte saneringsplannen voldoet niet aan de wettelijke eisen (zie ook § 4.2.2). Ook tien jaar geleden constateerde de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek *Bodemsanering* dat saneringsplannen en evaluatierapporten niet alle noodzakelijke informatie bevatten; in deze situatie is sindsdien dus geen verbetering opgetreden.³⁷ Volgens een schatting van de VROM-Inspectie wordt bij meer dan de helft van de saneringen afgeweken van het saneringsplan. Hoewel niet elke afwijking van wezenlijk belang is, en enige flexibiliteit bij de uitvoering van saneringen volgens de VROM-Inspectie wenselijk is, dient wel altijd een beschrijving van de afwijking in het evaluatierapport te worden opgenomen.

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 985, nr. 2.

4.1.2 Inzicht in realisatie saneringsdoelstelling

Dé norm voor de kwaliteit van een sanering is dat de saneringsdoelstelling wordt bereikt. De Algemene Rekenkamer is nagegaan wat in de evaluatierapporten is vermeld over de realisatie van de saneringsdoelstelling.

Bij 20 van de 25 onderzochte saneringen vermeldt het evaluatierapport dat de saneringsdoelstelling is gerealiseerd. Bij vier saneringen is aangegeven dat de saneringsdoelstelling niet is gerealiseerd; in drie van deze gevallen wordt een aanvullende grondwatersanering aangekondigd en in één geval een hersanering. Bij één sanering vermeldt het evaluatierapport niet of de saneringsdoelstelling is gerealiseerd. Bij geen enkele sanering is het saneringsresultaat achteraf door middel een bodemonderzoek gecontroleerd.

De realisatie van de saneringsdoelstelling is in 2004 onderzocht door de VROM-Inspectie.³⁸ De inspectie is hierbij verder gegaan dan het dossieronderzoek van de Algemene Rekenkamer. Uit een representatief dossieronderzoek naar 210 bodemsaneringen uit 2002 en 2003 heeft de inspectie op basis van complexiteit en andere opvallende kenmerken 21 bodemsaneringen geselecteerd voor nader onderzoek aan de hand van bodemonsters.³⁹ Uit het onderzoek van de inspectie komt naar voren dat bij 15 van de 21 saneringen niet aan de saneringsdoelstelling was voldaan en dat hierover in het evaluatierapport onjuist was gerapporteerd. Bij 11 van deze 15 saneringen was volgens de VROM-Inspectie sprake van ecologische, humane of verspreidingsrisico's. Het rapport van de VROM-Inspectie is augustus 2004 door de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer gezonden.⁴⁰

4.1.3 Inzicht in aan- en afgevoerde grond («grondstromen»)

Het beleid van het Ministerie van VROM is erop gericht hergebruik en reiniging van afgegraven grond te bevorderen. De opdrachtgever van een sanering moet nagaan of de verontreinigde grond die vrijkomt kan worden gereinigd. Alleen wanneer dit technisch of economisch niet mogelijk is mag hij de grond naar een stortplaats laten vervoeren. Wanneer de opdrachtgever van een sanering ter aanvulling nieuwe grond laat aanvoeren, moet hij de herkomst van deze grond kennen en nagaan of de grond voldoet aan de vereiste kwaliteitseisen.

Een kwart van de onderzochte saneringsplannen en evaluatierapporten biedt geen inzicht in de afvoer van verontreinigde grond en de aanvoer van nieuwe grond, oftewel de «grondstromen» bij een sanering. Informatie hierover is in saneringsrapporten wettelijk voorgeschreven. De Algemene Rekenkamer vindt dat ook evaluatierapporten inzicht zouden moeten geven in de grondstromen van een sanering. Zij beschouwt de adequate verwerking van de bij de sanering vrijkomende grond en het bewaken van de kwaliteit van de aangevoerde grond als een cruciaal onderdeel van de kwaliteitsborging van bodemsanering. Immers, voorkomen moet worden dat de milieukwaliteit elders wordt aangetast doordat verontreinigde grond ten onrechte wordt hergebruikt.

Figuur 8 geeft weer welke kwaliteitswaarborgen voor een verantwoorde aan- en afvoer van grond blijken de dossiers bij de 25 onderzochte bodemsaneringen zijn gehanteerd.⁴¹

³⁸ De VROM-Inspectie heeft dit gedaan in het kader van haar in juni 2004 uitgebrachte onderzoek *Bodem in Zicht II* naar het toezicht door de provincies en gemeenten.

³⁹ Het dossieronderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft voor een deel betrekking op dezelfde periode; het dossieronderzoek van de Algemene Rekenkamer bestrijkt de periode 1997–2003.

⁴⁰ Het rapport *Bodem in Zicht II* van de VROM-Inspectie is op 10 november 2004 in een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer besproken.

⁴¹ Het betreft hier niet-wettelijk voorgeschreven normen van de Algemene Rekenkamer.

Gehanteerde kwaliteitswaarborgen grondstromen

Figuur 8

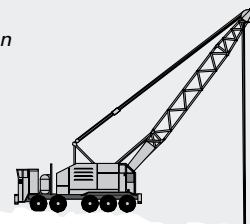


Vrijgekomen grond	Gehanteerd
Keuring vooraf van vrijgekomen grond	/
• Waarvan keuring door onafhankelijke derde	/
• Waarvan bestemming* conform saneringsplan	-
Beoordeling op wel/niet-reinigbaarheid	/
Vervoerder te reinigen grond heeft begeleidingsbrief	-
Vervoerder te storten grond heeft begeleidingsbrief	-

Aanvulgrond	Gehanteerd
Keuring/certificering van aanvulgrond op herkomst locatie	+
• Waarvan keuring door onafhankelijke derde	/
• Waarvan herkomst aanvulgrond duidelijk	/
Vervoerder aanvulgrond heeft afleverbonnen	/
Keuring van aanvulgrond op saneringslocatie	-

* storten, reinigen, hergebruik

- +** aanwezig bij minimaal driekwart van de 25 onderzochte saneringen
- /** aanwezig bij minimaal de helft en maximaal driekwart van de 25 onderzochte saneringen
- aanwezig bij maximaal de helft van de 25 onderzochte saneringen



⁴² Dat dit risico ook bij reinigers niet ondenkbeeldig is, hangt samen met het feit dat grond bij een reiniger veelal niet direct gereinigd wordt, maar in afwachting hiervan in tijdelijke opslagplaatsen wordt gezet.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat in alle onderzochte bodemsaneringsdossiers minimaal één, maar meestal meer kwaliteitswaarborgen ontbraken. Dit betekent dat het bevoegd gezag geen volledig inzicht heeft in de vraag of de grondstromen verlopen volgens de beleidslijn «meer reinigen en minder storten». Wanneer een of meer kwaliteitswaarborgen voor een verantwoorde omgang met af- en aan te voeren grond ontbreken, betekent dat een verhoogd risico op bijvoorbeeld het «wegmengen» van verontreinigingen tussen verschillende partijen grond op de saneringslocatie, bij het transport van grond en/of bij reinigers.⁴²

De Algemene Rekenkamer heeft de gegevens over de omvang van grondstromen in saneringsplannen vergeleken met de desbetreffende gegevens in evaluatierapporten. Het blijkt (a) dat er vrijwel altijd sprake is van afwijkingen (er wordt meer grond afgegraven dan van tevoren was aangegeven), en (b) dat deze afwijkingen niet altijd worden toegelicht. Ook deze bevinding leidt tot de conclusie dat inzicht in het daadwerkelijke verloop van grondstromen dikwijls ontbreekt.

De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of de grond volgens plan is afgevoerd naar de beoogde bestemming. In veel saneringsplannen wordt namelijk geen onderverdeling gepresenteerd van de beoogde bestemming van de grond (hergebruik, reiniging of afvoer naar een stortplaats). Dit is echter ook niet voorgeschreven.

4.2 Toereikendheid toezicht

4.2.1 Onafhankelijkheid milieukundig begeleider

De milieukundig begeleider, die door de opdrachtgever wordt betaald, vervult een cruciale rol bij een sanering. Hij/zij:

- houdt toezicht op de aannemer die het saneringsplan uitvoert;
- keurt de partijen af- en aan te voeren grond;
- beoordeelt of de saneringsdoelstelling is bereikt;
- stelt na afronding van de werkzaamheden het evaluatierapport op.

Het welslagen van een bodemsanering staat of valt met een juiste en objectieve vervulling van deze taken. Om die reden vindt de Algemene Rekenkamer het belangrijk dat de milieukundig begeleider *onafhankelijk* is.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de milieukundig begeleider doorgaans niet onafhankelijk is. Hij/zij is bijna altijd afkomstig van een (advies- of ingenieurs)bureau dat reeds eerder andere taken of functies vervulde bij dezelfde sanering. Bij een grote meerderheid van de onderzochte saneringen bestond daardoor het risico van belangenvermenging.

Een onafhankelijk oordeel van de milieukundig begeleider blijkt in verschillende situaties te kunnen conflicteren met de belangen van zijn/haar bureau uit hoofde van andere functies. Zo is de kwaliteit van de bodemonderzoeken en het saneringsplan (vaak uitgevoerd respectievelijk opgesteld door het bureau van de milieukundig begeleider) medebepalend voor het bereiken van de saneringsdoelstelling waarover de milieukundig begeleider een oordeel geeft. Ook wanneer een bureau zowel de directievoering als de milieukundige begeleiding verricht, kan het belangen dienen die strijdig kunnen zijn.

Volgens de Algemene Rekenkamer betekent een en ander dat provincies, gemeenten, bedrijven en particulieren die een sanering laten uitvoeren, in veel gevallen van de milieukundig begeleider een oordeel over het saneringsresultaat verkrijgen dat niet onafhankelijk tot stand gekomen is. Hiermee lopen provincies en gemeenten die het evaluatierapport moeten beoordelen de kans dat ze niet kunnen steunen op het oordeel van de milieukundig begeleider.

Provincies en gemeenten geven desgevraagd verschillende motiveringen voor het feit dat zij voor de milieukundige begeleiding een bureau inschakelen dat reeds andere functies bij de betreffende sanering vervult:

- *Gewoonte*: in de grond-, weg- en waterbouwsector is het gebruikelijk dat de milieukundig begeleider gerelateerd is aan het bureau dat de directievoering doet.

- *Kosten*: bij kleine saneringen is het goedkoper om de milieukundige begeleiding en directievoering in handen van één persoon neer te leggen.
- *Deskundigheid*: door het bodemonderzoek en/of het opstellen van het saneringsplan beschikt het bureau over kennis van de sanering die de milieukundig begeleider ook nodig heeft.

De Algemene Rekenkamer kan zich voorstellen dat het kostenaspect het in bepaalde gevallen noodzakelijk maakt om de milieukundige begeleiding en de directievoering onder te brengen bij één bureau; de kosten voor de begeleiding van kleine saneringen moeten immers in verhouding blijven tot de kosten van het saneren zelf. «Gewoonte» en «deskundigheid» acht zij géén goede redenen voor de inschakeling van slechts één bureau.

De Algemene Rekenkamer signaleert verder een risico in het toezicht op de werkzaamheden van de milieukundig begeleider door het bevoegd gezag van de provincie of de gemeente. De enige (indirecte) controle op de milieukundige begeleiding die provincies en gemeenten kunnen toepassen bestaat uit incidenteel toezicht op de locatie, steekproefsgewijze controle achteraf van het saneringsresultaat, en beoordeling van het evaluatierapport. De volgende paragraaf gaat hier verder op in.

4.2.2 Rol provincies en gemeenten

De Algemene Rekenkamer is nagegaan hoe de in het onderzoek betrokken provincies en gemeenten invulling hebben gegeven aan hun toezichtstaak.


Uit rapporten van de VROM-Inspectie (zie § 4.2.3) blijkt dat provincies en gemeenten de laatste jaren meer aandacht voor toezicht hebben. Provincies en gemeenten geven aan meer formatie voor het toezicht op bodemsaneringen te hebben vrijgemaakt en toezichtsplannen te hebben opgesteld.

De Algemene Rekenkamer ziet deze toezichtsplannen als een belangrijke stap in de ontwikkeling naar goed toezicht. De toezichtsplannen zijn in het algemeen echter nog niet concreet genoeg als het gaat om de daadwerkelijke uitvoeringsvoorschriften voor toetsing van het saneringsplan, controle tijdens de uitvoering van de sanering en toetsing van het evaluatierapport. De provincies en gemeenten zouden plannen moeten omzetten in concrete toezichtsactiviteiten, zodat de kwaliteit van bodemsaneringen meer dan nu kan worden gegarandeerd.




Uit de analyse van de 25 onderzochte bodemsaneringen blijkt dat provincies en gemeenten thans nog onvoldoende gebruikmaken van de hun ter beschikking staande instrumenten om toezicht te houden op saneringen.

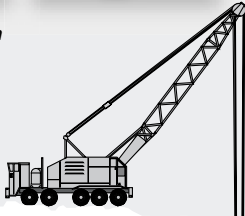
Toezicht door provincies en gemeenten

Figuur 9



Toezichtsactiviteiten	Gehanteerd
Expliciete toetsing saneringsplan	–
Afgifte beschikking met goedkeurig saneringsplan	+
Controle op locatie sanering (waarneming, monsterneming)	–
Controle saneringsresultaat na afloop sanering	–
Expliciete beoordeling evaluatierapport	/

 *aanwezig bij minimaal driekwart van de 25 onderzochte saneringen*
 *aanwezig bij minimaal de helft en maximaal driekwart van de 25 onderzochte saneringen*
 *aanwezig bij maximaal de helft van de 25 onderzochte saneringen*



Bij de meeste van de onderzochte bodemsaneringen is het saneringsplan wel door het bevoegde gezag goedgekeurd, maar niet expliciet getoetst.⁴³ Dit is een mogelijke verklaring voor de constatering dat saneringsplannen veelal niet voldoen aan de eisen uit de Wbb (zie § 4.1.1). Het ontbreken van belangrijke elementen in het saneringsplan maakt het voor het bevoegd gezag ook moeilijker om vast te stellen of er naar behoren wordt/is gesaneerd.

Omdat vastlegging van toezichtsactiviteiten bij de meerderheid van de saneringen in het dossier ontbrak, heeft de Algemene Rekenkamer niet kunnen vaststellen of er controle op de saneringslocatie heeft plaatsgevonden. Volgens de provincies en gemeenten is er bij sommige saneringen echter wel degelijk gecontroleerd.

Of het evaluatierapport beoordeeld is op het bereiken van de saneringsdoelstelling, kon de Algemene Rekenkamer slechts bij iets meer dan de helft van de saneringen vaststellen. Overigens is niet in de Wbb voorgeschreven op welke punten het evaluatierapport moet worden beoordeeld en hoe het oordeel moet worden vastgelegd.

De VROM-Inspectie concludeert in haar eerder aangehaalde onderzoek⁴⁴ dat de kwaliteit van het toezicht door provincies en gemeenten in 2002 is verbeterd ten opzichte van 2000. De inspectie geeft echter tegelijkertijd aan dat de verbeteringen nog niet voldoende zijn en dat er zelfs bevoegde gezagen zijn waar de kwaliteit van het toezicht achteruit is gegaan.

⁴³ In de dossiers trof de Algemene Rekenkamer geen document aan over toetsing en beoordeling.

⁴⁴ VROM-Inspectie, *Bodem in Zicht II*, juni 2004.

4.2.3 Rol VROM-Inspectie

De Algemene Rekenkamer is nagegaan hoe de VROM-Inspectie invulling geeft aan haar toezichtstaak bij bodemsaneringen. Daarbij heeft zij ook gekeken in hoeverre het Ministerie van VROM gevolg geeft aan de aanbevelingen van de inspectie. Het is immers de minister aan wie de VROM-Inspectie rapporteert en het is de verantwoordelijkheid van de minister om aan de aanbevelingen gevolg te geven of er beredeneerd van af te wijken, ook als deze betrekking hebben op het bevoegd gezag in een gemeente of provincie.

Onderzoeken naar toezicht op bodemsanering

Vanaf 1996 heeft de VROM-Inspectie zes onderzoeken op het terrein van bodemsanering uitgevoerd.⁴⁵ Deze onderzoeken focussen zich de afgelopen jaren steeds meer op het systeem; ze zijn duidelijk gericht op het toetsen én verbeteren van het toezicht door het bevoegd gezag. De VROM-Inspectie heeft onlangs een handreiking ter verbetering van de professionalisering van het toezicht door de provincies en gemeenten opgesteld. De Algemene Rekenkamer is positief over de wijze waarop de VROM-Inspectie haar toezichtstaak voor bodemsanering invult.

Interventies

De VROM-Inspectie heeft tot nu toe bij bodemsaneringen niet gebruikgemaakt van haar bevoegdheid om te interveniëren, bijvoorbeeld door middel van verscherpt toezicht op provincie of gemeente. Verscherpt toezicht beschouwt de VROM-Inspectie als een «ultimum remedium».

Realisatie aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de aanbevelingen die de VROM-Inspectie in haar rapporten heeft gedaan noch door de provincies en gemeenten, noch door de minister van VROM voortvarend ter hand zijn genomen. Slechts de helft van de aanbevelingen is geheel of gedeeltelijk geïmplementeerd en sommige aanbevelingen zijn enkele jaren na dato nog in het geheel niet opgepakt. Dit betekent volgens de Algemene Rekenkamer dat de minister van VROM afgelopen jaren niet alle kansen om het bodemsaneringsbeleid en het toezicht door provincie en gemeente als het bevoegd gezag te verbeteren optimaal benut heeft. Voortvarendheid bij het initiatief van de minister om de aanbevelingen uit het laatste rapport van de VROM-Inspectie te realiseren is daarom geboden.

4.3 Verbetermaatregelen

Voor de kwaliteit van saneringen en gesaneerde grond bestaan diverse voorschriften en eisen. Deze zijn opgenomen in een aantal wetten en bepalingen, waarvan de belangrijkste zijn: de Wbb, de circulaire *Streef- en interventiewaarden bodemsanering* en het *Bouwstoffenbesluit*.


Om de kwaliteit van de bodemsanering verder te waarborgen heeft de minister van VROM in januari 2002 een pakket van maatregelen aangekondigd.⁴⁶ De regeling *Kwaliteitsborging bodemintermediairs* (KWALIBO) biedt hiervoor het wettelijk kader. Van een aantal belangrijke maatregelen is de Algemene Rekenkamer nagegaan of deze medio 2004 waren ingevoerd.

⁴⁵ *De grondstroom doorgrond* (september 1996), *Evaluatie uitvoering saneringsregelingen* (medio 1999), *Zand erover – de casus xyleen* (april 2001), *Grond van grenzeloze kwaliteit* (mei 2001), *Bodem in zicht I* (februari 2002) en *Bodem in zicht II* (juni 2004).




⁴⁶ Kabinetsstandpunt *Beleidsvernieuwing bodemsanering*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 199, nr. 1, p. 21.


Ingevoerde verbetermaatregelen voor toezicht op kwaliteit bodemsanering

Figuur 10



Voorgestelde maatregel	Ingevoerd
Certificering en accreditatie van bodemintermediairs: aannemers, ingenieursbureaus, milieukundige begeleiders, laboratoria en reinigers	/
Stellen van verplichte eisen aan evaluatierapport	/
Afgifte beschikking door bevoegd gezag ter instemming evaluatierapport	/
Opname in saneringsplan van toezicht door milieukundige begeleider tijdens sanering	/
Opstellen toezichts- en handhavingsplan door bevoegd gezag	+
Onafhankelijk toezicht op bevoegd gezag door VROM-Inspectie	+
Opstellen handhavingsuitvoeringsmethode grondstromen	+
Opstellen kwaliteitseisen voor uitvoering van taken bevoegd gezag: protocollen	+

 *ingevoerd*
 *niet ingevoerd, wel in voorbereiding*
 *niet in voorbereiding*



De minister van VROM neemt samen met provincies en gemeenten en uitvoerders van bodemsanering de verbetermaatregelen ter hand. Hierbij vervult de door hen opgerichte *Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodem* (SIKB) een belangrijke rol door het opstellen van onder andere protocollen en beoordelingsrichtlijnen.

Het daadwerkelijk invoeren van de maatregelen gebeurt echter in een betrekkelijk laag tempo. Na twee jaar is pas de helft van de maatregelen ingevoerd. De overige maatregelen zullen worden ingevoerd via het wetsvoorstel tot wijziging van de Wbb (eerste helft 2005) of via een afzonderlijke wettelijke regeling (certificering bodemintermediairs per 2005).

De maatregelen ondervangen nog niet alle geconstateerde knelpunten en tekortkomingen in de kwaliteitsborging van bodemsaneringen. Zo is

certificering van de milieukundig begeleider een eerste stap, maar deze maatregel alleen waarborgt volgens de Algemene Rekenkamer de onafhankelijkheid van de milieukundig begeleider nog onvoldoende. Zij is van oordeel dat er per geval op moet worden toegezien dat de gecertificeerde milieukundig begeleider daadwerkelijk onafhankelijk is (publieke borging).

De staatssecretaris van VROM erkent overigens de noodzaak van publieke borging van bodemintermediairs, waartoe ook de milieukundig begeleider behoort. Volgens de staatssecretaris doen intermediairs niet wat van hen verwacht mag worden en leidt gebrek aan integriteit bij uitvoerders tot een kwaliteitstekort bij saneringen, zo heeft hij in juni 2004 laten weten.⁴⁷

4.4 Conclusies

De minister van VROM heeft onvoldoende waarborgen getroffen voor de kwaliteit van de saneringen en het toezicht daarop. Het rapport van de VROM-Inspectie van juni 2004 bevestigt deze conclusie. Dit probleem is niet nieuw; ook tien jaar geleden constateerde de Algemene Rekenkamer al dat de rapportages niet alle vereiste informatie bevatten en dat het toezicht onvoldoende was.

Het is positief dat de minister van VROM maatregelen neemt om de kwaliteit van de saneringen en het toezicht te verbeteren. De invoering hiervan verloopt echter traag. De maatregelen zelf zijn ook niet toereikend. Zo is met de voorgenomen certificering van de milieukundig begeleider per 2005 zijn/haar onafhankelijkheid nog niet voldoende gewaarborgd.

Saneringsplannen en evaluatierapporten zijn vaak van onvoldoende kwaliteit. Voor provincies en gemeenten als bevoegd gezag ontbreekt belangrijke informatie om vast te kunnen stellen of er naar behoren wordt of is gesaneerd en of de verontreinigde grond op de voorgeschreven wijze is afgevoerd.

Provincies en gemeenten maken nog onvoldoende gebruik van toezichtsinstrumenten zoals controle gedurende de sanering en controle van het saneringsresultaat door het steekproefsgewijs nemen van grondmonsters. Bovendien is de onafhankelijkheid van de milieukundig begeleider niet gewaarborgd in geval van betrokkenheid van zijn/haar bureau bij andere fasen van de betreffende sanering. Het toezicht is daardoor nog onvoldoende om de kwaliteit – en daarmee de doeltreffendheid – van de uitgevoerde saneringen te kunnen waarborgen. Wel is het toezicht door de VROM-Inspectie op provincies en gemeenten de afgelopen jaren verbeterd.

⁴⁷ De staatssecretaris heeft dit gezegd in het Algemeen Overleg van 24 juni 2004, waarin hij reageerde op Kamervragen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 199, nr. 7, p. 6.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

De Algemene Rekenkamer heeft in dit onderzoek beoordeeld in hoeverre de minister van VROM heeft gewaarborgd dat de doelstelling van de bodemsaneringsoperatie binnen een vastgestelde tijdshorizon en met de gewenste kwaliteit wordt gerealiseerd.

De bevindingen van het onderzoek leiden tot de conclusie dat de minister van VROM nog steeds geen grip heeft op de bodemsaneringsoperatie. Een adequate planning voor de operatie ontbreekt en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister van VROM en de decentrale overheden (provincies en gemeenten) heeft tot op heden niet het gewenste resultaat. De minister van VROM zoekt oplossingen vooral in het bijstellen van ambities en doelstellingen.

Vijftien jaar geleden signaleerde de Algemene Rekenkamer al vergelijkbare problemen. Deze problematiek is dus niet nieuw en had volgens de Algemene Rekenkamer de afgelopen jaren opgelost moeten zijn. Doordat dit tot op heden niet is gelukt, is onzeker of de negatieve milieu-erfenis en de risico's voor toekomstige generaties zullen worden weggenomen.

Planning bodemsaneringsoperatie

De achtereenvolgende ministers van VROM zijn er tot op heden niet in geslaagd een planning voor de bodemsaneringsoperatie op te stellen waarin zowel het aantal uit te voeren saneringen alsook de kosten, de financiering en de duur van de bodemsaneringsoperatie op een samenhangende wijze zijn opgenomen. Het gevolg is dat van een sluitende aanpak na meer dan vijftien jaar ervaring met bodemsanering nog steeds geen sprake is.

Twee terugkerende problemen zijn:

- dat het aantal te saneren locaties en de hiermee gemoeide kosten onvoldoende worden onderbouwd met degelijke ramingen; en
- dat de haalbaarheid van de gekozen oplossingsrichting vooraf onvoldoende wordt onderzocht.

Wel is met het landsdekkend beeld volgens de Algemene Rekenkamer het inzicht in de omvang van de bodemverontreinigingsproblematiek en de locatie van de verontreinigingen aanzienlijk verbeterd.

Vrijwel het gehele bodemsaneringsbudget voor de planperiode 2005–2009 ligt vast in verplichtingen die zijn aangegaan in het kader van het saneringsbeleid zoals dat tot eind 2003 gold, en waarop de oude saneringscriteria van toepassing zijn. Er zijn daardoor nauwelijks middelen beschikbaar om nieuwe bodemsaneringen op te starten. Op de middelen waarvoor nog geen verplichtingen waren aangegaan heeft het kabinet namelijk bezuinigd. De planperiode 2005–2009 is dus niet afgestemd op het nieuwe beleid. Het gevolg is dat provincies en gemeenten pas vanaf 2010 daadwerkelijk invulling kunnen geven aan het nieuwe beleid, waarin de sanering van spoedeisende gevallen prioriteit heeft.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat een en ander onbedoeld het voordeel heeft dat hierdoor tijd beschikbaar komt om het nieuwe beleid nader te definiëren, teneinde de volgende planperiode per 2010 goed te kunnen voorbereiden.

De nu geformuleerde bodemsaneringsdoelstelling voldoet niet aan de SMART+C-criteria. Zo zijn de beide saneringscriteria nog niet inhoudelijk uitgewerkt, en evenmin voorzien van een raming van aantallen te saneren locaties met hieraan verbonden kosten. Alleen dan kan een adequate planning van de bodemsaneringsoperatie worden opgesteld.

Uitvoering bodemsaneringsoperatie

De afgelopen jaren heeft de minister van VROM veel van haar taken en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van bodemsanering bij provincies en gemeenten neergelegd. Dit bestuurlijk arrangement blijkt in de praktijk op onderdelen niet goed te werken. Hierdoor is niet gewaarborgd dat de rijksmiddelen voor bodemsanering optimaal worden besteed en dat bodemsaneringen met de beoogde kwaliteit worden gerealiseerd. Het probleem zit aan twee kanten:

- Provincies en gemeenten blijken onvoldoende invulling te geven aan de verantwoordelijkheid die zij dragen als opdrachtgever en toezichthouder van de bodemsaneringen in de eigen regio. De instrumenten die zij tot hun beschikking hebben om de kosten van prestaties te beheersen (kritisch aanbesteden) en om de kwaliteit van de saneringen te waarborgen (scherp toezicht houden), gebruiken zij nog te weinig. Hiertoe worden zij ook onvoldoende door de minister van VROM aangezet. Wel blijkt uit onderzoeken van de VROM-Inspectie dat de opzet van het toezicht door provincies en gemeenten in de afgelopen jaren is verbeterd.
- De minister van VROM geeft onvoldoende invulling aan haar verantwoordelijkheid voor bodemsanering. Vooraf worden provincies en gemeenten onvoldoende aangestuurd en tijdens de uitvoering worden zij onvoldoende aangesproken. Zo bevatten de meerjarenprogramma's geen prikkels voor kostenbeheersing en zijn de provincies en gemeenten niet verplicht om verantwoording af te leggen over de doelmatigheid van de bestedingen van de meerjarenbudgetten. Provincies en gemeenten leggen wel achteraf verantwoording af over de besteding van de meerjarenbudgetten en de hiermee verricht prestaties. De betrouwbaarheid van deze prestatieverantwoording is echter niet geborgd. Indien de minister van VROM overgaat tot het afrekenen van de voorschotten 2002–2004 zonder borging van de betrouwbaarheid van de prestatieverantwoording, leidt dit tot een onzekerheid over de rechtmatigheid van de afrekening.
- De toezichtsketen is niet sluitend. Dit komt doordat de onafhankelijkheid van de milieukundig begeleider, die het saneringsresultaat beoordeelt, niet is gewaarborgd.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De minister van VROM is verantwoordelijk voor de bodemsaneringsoperatie, ook als zij – zoals nu het geval is – veel van haar taken en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van en het toezicht op de saneringen heeft neergelegd bij provincies en gemeenten. Als het bestuurlijk arrangement op onderdelen niet werkt, kan de minister de bodemsaneringsdoelstelling niet realiseren. Het is dan aan de minister om te zorgen voor een bestuurlijk arrangement dat wél werkt.

Naar oordeel van de Algemene Rekenkamer maken zowel de minister van VROM als de decentrale overheden hun verantwoordelijkheden voor bodemsanering onvoldoende waar. De planning en de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie vertonen tekortkomingen op essentiële onderdelen. Hierdoor is sprake van een kloof tussen de doelstelling van het bodemsaneringsbeleid en de wijze waarop de minister hieraan invulling en uitvoering geeft.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van haar onderzoek doet de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de minister van VROM.

Uitvoering komende planperiode 2005–2009

De Algemene Rekenkamer adviseert de minister van VROM om in de komende planperiode 2005–2009 vooral de kwaliteit van de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie centraal te stellen. Verbeteringen op essentiële onderdelen zijn onder meer mogelijk door de volgende maatregelen:

- Stimulering van kostenbeheersing door provincies en gemeenten, bijvoorbeeld door prikkels te introduceren. Dit zou in elk geval dienen te gebeuren bij rijksgefinancierde saneringen.
- Stellen van nadere eisen aan het toezicht om de kwaliteit van de saneringen te borgen. In het bijzonder beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat de minister ervoor zorgt dat:
 - provincies en gemeenten hun toezicht op locatie intensiveren;
 - provincies en gemeenten achteraf steekproefsgewijs het saneringsresultaat (laten) controleren door het nemen van bodemmonsters;
 - onafhankelijk toezicht door de milieukundig begeleider wordt gewaarborgd door te voorkomen dat hetzelfde bureau dat de milieukundige begeleiding verricht meer dan één belang heeft bij de betreffende sanering (functiescheiding).
- Vergaring van informatie over de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van de rijksmiddelen, in aanvulling op de thans beschikbare informatie. Informatie over doelmatigheid kan bijvoorbeeld worden verkregen door de bestaande prestatie-indicatoren uit de meerjarenverantwoordingen te koppelen aan de betreffende kostengegevens.

Vorbereiding planperiode 2010–2014

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VROM aan om de recent doorgevoerde beleidswijziging adequaat uit te werken, bij voorkeur zou op zo kort mogelijke termijn maar in ieder geval voorafgaand aan de planperiode 2010–2014. Daar is ook tijd voor. De uitwerking zou in ieder geval de volgende onderdelen moeten bevatten:

- Een heldere doelstelling van de bodemsaneringsoperatie die SMART+C is geformuleerd. Hierin dient aan de hand van de nader gepreciseerde saneringscriteria «spoedeisend» en «(noodzakelijk met het oog op) de gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling» inzichtelijk te zijn gemaakt welke locaties tegen welke kosten en op welke termijn zullen worden gesaneerd, en wat de risico's zijn van niet-saneren.
- Een goed gefundeerde onderbouwing van de gekozen aanpak. Hierin moet een samenhang zichtbaar zijn tussen het aantal te saneren locaties volgens de beide hiervoor genoemde saneringscriteria, de hiermee gemoeide kosten, de wijze van financiering én de duur van de bodemsaneringsoperatie. Ook dient duidelijk te zijn vermeld hoe groot de bijdrage van rijksmiddelen in de financiering zal zijn en welke prestaties de minister beoogt.
- Tussendoelen en ijkpunten op basis waarvan de voortgang van de bodemsaneringsoperatie zal worden gestuurd en geëvalueerd. Evaluatie zou bijvoorbeeld in het vierde jaar van elk meerjarenprogramma kunnen plaatsvinden.

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Omdat het maatschappelijk belang van de bodemsaneringsoperatie groot is en het Rijk aan deze operatie een omvangrijke financiële bijdrage levert, zal de minister van VROM de Tweede Kamer op adequate wijze moeten informeren over de voortgang van de operatie en de implicaties van beleidswijzigingen. In dit kader beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van VROM aan om de Tweede Kamer behalve het *Jaarverslag bodemsanering* ook de volgende informatie beschikbaar te stellen:

- *Tussentijds*: informatie over belangrijke ontwikkelingen voor de cruciale aspecten van de bodemsaneringsoperatie met daarin voorstellen voor oplossing van de problemen.
- *Aan het eind van de meerjarenprogramma's*: de bijdrage die de meerjarenprogramma's hebben geleverd aan de realisatie van de bodemsaneringsdoelstelling.
- *Bij wijziging van doelstellingen en/of beleid*: een overzicht van de gevolgen hiervan voor de reikwijdte en de planning van de bodemsaneringsoperatie waarvoor thans als eindjaar 2030 vastligt. Dit overzicht zou in ieder geval de informatie moeten bevatten die de Algemene Rekenkamer nodig acht voor een deugdelijke planning zoals onderlinge samenhang tussen het aantal te saneren locaties, de hiermee gemoeide kosten, de wijze van financiering en de duur van de bodemsaneringsoperatie.

De hiervoor genoemde aanbevelingen stemmen grotendeels overeen met de afspraken over informatievoorziening uit de Procedureregeling grote projecten. De Algemene Rekenkamer acht aansluiting bij deze regeling in het geval van de bodemsaneringsoperatie opportuun, vanwege het grote financiële belang dat deze operatie heeft voor de rijksoverheid.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De hiervoor gedane aanbevelingen hebben betrekking op verbetering van de huidige opzet van de bodemsaneringsoperatie. Gezien het structurele karakter van de gesignaleerde tekortkomingen in de huidige opzet geeft de Algemene Rekenkamer de minister van VROM in overweging om het bestuurlijk arrangement, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen haar en de decentrale overheden, opnieuw te bezien. Nu de meerjarenprogramma's in feite tot en met 2009 zijn vastgelegd, is er ruimte om niet alleen overeenstemming te bereiken over verbetering van de uitvoering in de komende planperiode en de planning daarna, maar ook over het optimale bestuurlijk arrangement voor de bodemsaneringsoperatie.

6 REACTIE EN NAWOORD

6.1 Reactie minister en staatssecretaris van VROM

De minister en de staatssecretaris van VROM hebben op 28 januari 2005 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer.⁴⁸ Beide bewindspersonen vinden de uitkomsten van het onderzoek van belang voor de beoordeling van de wijze waarop het departement de sturing en het financieel beheer organiseert in situaties waar sprake is van een decentrale uitvoering van beleid.

De minister en de staatssecretaris verwijzen allereerst naar de bredere betekenis van het rapport. De aan de bodemsaneringsoperatie ten grondslag liggende sturingsfilosofie is volgens hen namelijk dezelfde als de sturingsfilosofie van het ISV, waarvan de bodemsanering in het stedelijk gebied een onderdeel is. Zij geven aan dat de discussie met de Algemene Rekenkamer over deze sturingsfilosofie zal worden voortgezet zodra het rapport van de stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (commissie-Brinkman) en het kabinetsstandpunt daarover uitgebracht zullen zijn. De bewindspersonen maken tevens van de gelegenheid gebruik om een volledig en samenhangend beeld van het gevoerde beleid en de daarbij te behalen doelstellingen op het gebied van bodemsanering te geven. Tot nu toe was een dergelijke samenhang nog niet aan de Algemene Rekenkamer gepresenteerd.

Sturingsfilosofie

De bewindspersonen lichten toe dat het Ministerie van VROM met de introductie van het ISV-budget heeft gekozen voor een systeem van programmering en financiering waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor het bereiken van doelstellingen en het borgen van de doelmatigheid en rechtmatigheid van overheidsbestedingen bij de lokale overheid ligt. Voor bodemsanering gaat het dan om het bevoegd gezag voor Wbb-saneringen, in casu de twaalf provincies en dertig rechtstreekse gemeenten. De provincies en gemeenten krijgen op basis van een uitvoeringsprogramma en afspraken over te leveren prestaties een budget voor een periode van vijf jaar. Dit budget mogen zij naar eigen inzicht inzetten voor het bereiken van alle in het uitvoeringsprogramma opgenomen doelstellingen.

De bewindspersonen stellen dat de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen in enig jaar de verantwoordelijkheid is van het lokale bestuur gecontroleerd door de gemeenteraad of Provinciale Staten. Het Ministerie van VROM vraagt uitsluitend een bestedingsverantwoording na afloop van de periode van vijf jaar. Deze bestedingsverantwoording heeft de vorm van een mededeling van het lokale bestuur waarin de hoogte van de bestedingen is opgenomen en waarin wordt verklaard dat de bestedingen hebben plaatsgevonden in het kader van de uitvoering van het meerjarenprogramma. De mededeling van het lokale bestuur is voorzien van een accountantsverklaring. Daarnaast ontvangt het ministerie na afloop van de periode een overzicht van de geleverde prestaties verbijzonderd naar beleidsterrein. Het ministerie beoordeelt de prestatieverantwoording in relatie tot de vooraf gemaakte afspraken en de bestedingen. Indien daar op grond van de beoordeling aanleiding toe is, vraagt het ministerie nadere informatie op en kan het eventueel ook een nader onderzoek instellen. Op deze wijze vormt VROM zich volgens de bewindspersonen een goed beeld van de doeltreffendheid van de uitvoering en

⁴⁸ De integrale reactie van de bewindspersonen van VROM is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de rijksmiddelen.

Specifiek voor het beleidsterrein bodemsanering zijn zogenaamde bodemprestatie-eenheden ontwikkeld. Het ministerie heeft de verhouding vastgesteld tussen het saneren van een m² oppervlak, het reinigen van een m³ grond en het reinigen van een m³ grondwater, waardoor het mogelijk is de uitvoering van saneringswerkzaamheden uit te drukken in één eenheid. Verder heeft het ministerie op basis van inzicht in de werkelijke kosten van recent uitgevoerde saneringen en de daarbij gehanteerde technieken een standaardprijs per prestatie-eenheid bepaald. Bij het maken van de prestatieafspraken met de lokale overheden zijn de hiervoor ontwikkelde bodemprestatie-eenheden en standaardprijs per prestatie-eenheid uitgangspunt geweest. Daarnaast is rekening gehouden met lokale verschillen als gevolg van een andere samenstelling van de bodem en de aard en omvang van de projecten die in de betreffende programmaperiode uitgevoerd zullen worden.

Planning van de bodemsaneringsoperatie

Het ministerie heeft er niet alleen voor gekozen om de bodemsaneringsoperatie decentraal te laten uitvoeren, maar ook om de programmering en uitvoering van bodemsaneringen zoveel mogelijk (in samenspraak met de lokale overheden) te combineren met andere ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Daarmee worden belangrijke kostenvoordelen behaald en wordt voorkomen dat de uitvoering van werken stagneert doordat in een te laat stadium een bodemverontreiniging wordt geconstateerd. Daarmee is de planning van de bodemsaneringsoperatie voor een belangrijk deel afhankelijk van de initiatieven in andere sectoren, aldus de bewindspersonen.

De minister en de staatssecretaris geven aan begrepen te hebben dat de Algemene Rekenkamer, wanneer zij schrijft dat een samenhangende planning ontbreekt, dan ook niet doelt op deze initiatieven, maar dat haar kritiek zich richt op het feit dat aan beleidswijzigingen geen kwantitatieve onderbouwing van de effecten van de voorgenomen wijzigingen ten grondslag ligt. Zij delen de mening van de Algemene Rekenkamer dat op basis van modellen waarin op samenhangende wijze het aantal uit te voeren saneringen alsook de kosten, de financieringsverdeling en de duur van de bodemsaneringsoperatie zijn opgenomen, scenarioberekeningen uitgevoerd zouden moeten worden die inzicht geven in de te verwachten effecten van beleidsmaatregelen. Zij hebben het RIVM in 2003 de opdracht gegeven een model voor het berekenen van de effecten van beleidswijzigingen voor de bodemsaneringsoperatie te ontwikkelen en scenarioberekeningen op te stellen zodra de definitieve resultaten van de landsdekkende inventarisatie bekend zouden zijn.

De landsdekkende inventarisatie is in november 2004 definitief vastgesteld en het RIVM maakt nu de scenarioberekeningen. Deze berekeningen zullen aangeven hoeveel overheidsmiddelen tot 2030 nodig zullen zijn voor de bodemsaneringsoperatie. Tevens zullen de scenario's aangeven op welke wijze en in welke mate de medefinanciering door de markt beïnvloed kan worden.

Beleidsvernieuwing en de doelstellingen van het beleid

De minister en de staatssecretaris merken op dat de in het kabinetsstandpunt van 16 januari 2002 vastgelegde beleidsvernieuwing van het bodemsaneringsbeleid hebben geleid tot de wijziging van de Wbb, die op

8 december 2004 in een wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer is besproken en door de Tweede Kamer is aanvaard.

Met de in december 2003 aan de Tweede Kamer gezonden brief inzake het bodembeleid is een volgende stap in de vernieuwing van het bodembeleid aangekondigd. Daarmee is onbedoeld de indruk gewekt dat ook het bodemsaneringsbeleid opnieuw ingrijpend vernieuwd zal gaan worden. Dat is echter niet het geval, aldus de bewindspersonen. Juist de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid was voor de andere overheden en het bedrijfsleven aanleiding te wijzen op inconsistenties in het bodembeleid. Daarnaast is in de brief van december 2003 de noodzaak aangegeven om bij het behouden of verbeteren van de bodemkwaliteit te kijken naar alle eigenschappen van de bodem en niet alleen naar de chemische toestand. Tevens is gewezen op de wenselijkheid van het nemen van maatregelen op het juiste schaalniveau (gebiedsgericht werken). Het gaat dus om een andere benadering van het totale bodembeleid, mede geïnspireerd op de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid. Uiteraard zal dit ook voor het bodemsaneringsbeleid nog gevolgen hebben, maar deze zijn, zo stellen de bewindspersonen, niet zo ingrijpend als de Algemene Rekenkamer veronderstelt.

Het aangekondigde saneringscriterium is volledig gebaseerd op de huidige systematiek voor het bepalen van ernst en urgentie. Alleen in plaats van de voorgeschreven tijdstipbepaling op basis van generieke uitgangspunten wordt nu wettelijk vastgelegd dat er ruimte is voor een gebiedsspecifieke of locatiespecifieke risicoafweging op basis waarvan partijen kunnen besluiten of, en zo ja op welk tijdstip saneringsmaatregelen genomen moeten worden. In de opvatting van de bewindspersonen zal dit niet leiden tot een significante verandering in de verwachting van het aantal locaties dat daadwerkelijk gesaneerd zal worden. Alleen het moment waarop gesaneerd zal worden zal beter aansluiten bij de ruimtelijke en economische ontwikkelingen op de locatie of in het gebied.

De minister en de staatssecretaris merken op dat zij naar aanleiding van de afspraken over de verbetering van de meetbaarheid van de beleidsbegroting en de beleidsverantwoording, ook voor het bodemsaneringsbeleid doelstellingen hebben geformuleerd waarop de Tweede Kamer hen rechtstreeks kan aanspreken. De in het Nationaal Milieubeleidsplan en de begrotingswet vastgelegde doelstelling dat in 2030 de bodemkwaliteit overal geschikt is voor het gewenste gebruik achten zij daarvoor niet geschikt, omdat de bewindspersonen van VROM niet verantwoordelijk zijn voor het gewenste gebruik van een specifieke locatie.

De bewindspersonen geven aan dat de belangrijkste doelstelling van het bodemsaneringsbeleid is: het beheersen van de risico's en het verbeteren van de bodemkwaliteit in alle situaties waarop basis van het huidige gebruik de bodem niet voldoet aan de voor het feitelijk gebruik gestelde normen. Deze doelstelling moet uiterlijk in 2015 bereikt zijn, waarbij geldt dat in situaties met actuele humane risico's direct maatregelen worden genomen. Voor het bereiken van deze doelstelling stellen de bewindspersonen zich rechtstreeks verantwoordelijk.

Daarnaast is een doelstelling van het bodemsaneringsbeleid: het zo veel mogelijk wegnemen van dan wel kunnen omgaan met alle beperkingen aan het gewenste bodemgebruik veroorzaakt door bodemverontreiniging. Deze doelstelling, de beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek, moet in 2030 zijn bereikt. Het bereiken ervan, stellen de bewindspersonen, is primair een zaak van eigenaren en initiatiefnemers. Het ministerie heeft hierbij een faciliterende rol.

De minister en de staatssecretaris geven aan dat zij uit de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer begrepen hebben, dat de hiervoor gegeven doelstelling nog eens nadrukkelijk met de Tweede Kamer gecommuniceerd moet worden. In het wetgevingsoverleg van 8 december 2004 heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer toegezegd dat hij binnen een maand na ontvangst van het definitieve Rekenkamerrapport een brief zal sturen waarin het bodemsaneringsbeleid en de daarbij te bereiken doelstellingen in samenhang met het totale bodembeleid en in relatie tot het rapport van de Algemene Rekenkamer over de voortgang van het bodemsaneringsbeleid uiteengezet zal worden.

Prioritering bodemsanering volgens nieuw beleid

De bewindspersonen onderschrijven de constatering van de Algemene Rekenkamer dat er in de periode 2005 tot 2009 weinig ruimte is voor het stellen van nadere prioriteiten. Dit betekent echter volgens hen niet dat het nieuwe bodemsaneringsbeleid in de praktijk niet geïmplementeerd wordt. Bij de opstelling van hun meerjarenplannen hebben provincies en gemeenten ten volle rekening gehouden met het vernieuwde bodemsaneringsbeleid en de brief over het bodembeleid van december 2003. Wel is het zo dat provincies en gemeenten bij het opstellen van hun meerjarenplannen in formele zin nog geen kennis hadden van de aanscherping van de doelstelling van het bodemsaneringsbeleid en de verantwoordelijkheid die het Ministerie van VROM daarin heeft. De bewindspersonen geven aan dat provincies en gemeenten bij het maken van de afweging of zij hun middelen zullen inzetten voor het wegnemen van knelpunten bij het huidige gebruik of het wegnemen van knelpunten bij het gewenste gebruik van de bodem, de denklijnen zoals hiervoor uiteengezet al volgen. In de periodieke voortgangsgesprekken zal VROM afspraken maken over het expliciteren van de prioriteiten. De resultaten daarvan zullen in de meerjarenprogramma's voor de periode 2010 tot 2015 zichtbaar worden. De minister en de staatssecretaris zullen zich inspannen om te bezien of voor die periode ook extra middelen ter beschikking gesteld kunnen worden indien de budgettaire situatie van de rijksoverheid dat op dat moment mogelijk maakt.

Aandacht voor kostenbeheersing

De minister en de staatssecretaris zijn van mening dat er voldoende prikkels bestaan om te komen tot een goede kostenbeheersing op het niveau van de uitvoering van projecten. Zij noemen in dit verband (a) het feit dat het huidige beleid ruimte biedt voor een optimale inpassing van bodemsanering in ruimtelijke en economische ontwikkelingen, (b) het gegeven dat een lokale overheid die door een efficiënte en creatieve uitvoering geld bespaart, dit geld aan andere noodzakelijke activiteiten in het kader van het meerjarenprogramma mag besteden, (c) de ontwikkeling van de kostennorm per bodemprestatie-eenheid, waardoor er een toetsingsinstrument aanwezig is waarmee kostenoverschrijdingen snel gesignaleerd kunnen worden, en (d) het feit dat er op het niveau van programma's sprake is van beleidsconcurrentie tussen de lokale overheden: lokale overheden die beter presteren krijgen eerder geld dan minder goed presterende overheden.

Kwaliteit saneringen

De bewindspersonen herkennen het beeld dat de Algemene Rekenkamer schetst van de kwaliteit van de uitvoering van de saneringsregeling door de bevoegde gezagen. Zij onderschrijven de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op het punt van kwaliteitsverbetering van het toezicht en de onafhankelijkheid van de milieukundig begeleider.

Op grond van haar Nalevingstrategie geeft de VROM-Inspectie prioriteit aan het realiseren van een kwalitatief goede uitvoering van de saneringsregeling. De aanbevelingen uit het inspectierapport *Bodem in Zicht II* worden overgenomen en geïmplementeerd. Dit voorjaar zullen de bevoegde overheden nader worden geïnformeerd over de noodzaak om de aanbevelingen uit het inspectierapport te implementeren en de ondersteuning die zij daarbij in de vorm van een handreiking en deskundige begeleiding kunnen krijgen.

De VROM-Inspectie is van mening dat bij de bevoegde gezagen en de branche op dit moment draagvlak aanwezig is om noodzakelijke verbeteringen door te voeren. De VROM-Inspectie zal aan het doorvoeren van kwaliteitsverbeteringen een bijdrage blijven verlenen. Daarbij benadrukt de VROM-Inspectie de wenselijkheid van ketentoezicht op de verwijdering van grondstromen als onderdeel van het adequaat handavingsniveau, omdat hieromtrent aanzienlijke tekortkomingen zijn geconstateerd.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de constructieve reactie van de minister en de staatssecretaris van VROM.

In hun reactie gaan de bewindspersonen in op de sturingsfilosofie voor bodemsanering. Zij verwijzen daarbij naar het eindrapport van de stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (commissie-Brinkman). De Algemene Rekenkamer heeft op 13 januari 2005 een reactie op dit eindrapport aan de Tweede Kamer gezonden. Hierin geeft de Algemene Rekenkamer haar visie op de ministeriële verantwoordelijkheid bij brede doeluitkeringen, de meerjarige verantwoording, het rechtmatigheidsvraagstuk en het sturen op prestaties.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat de meerjarige verantwoording in beginsel op gespannen voet staat met de Comptabiliteitswet 2001 en de jaarlijkse cyclus van begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording. Uit hoofde daarvan en volgens het budgetrecht zou de Tweede Kamer immers jaarlijks inzicht moeten krijgen in de kosten en resultaten van het beleid.

Voor bodemsanering wil de Algemene Rekenkamer hier benadrukken dat zij hecht aan een adequate controle van de prestatieverantwoordingen van de provincies en de gemeenten. Bij een financiële sturing op beleidsprestaties, zoals de minister bij bodemsanering beoogt, neemt het belang van betrouwbare informatie over deze prestaties toe. Het niet-realiseren van prestaties kan immers tot gevolg hebben dat toegekende gelden zullen moeten worden verrekend of teruggevorderd. Het ministerie dient zich te verzekeren van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van provincies en gemeenten.

In haar *Rapport bij het jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM* zal de Algemene Rekenkamer een oordeel geven over de afrekening van de meerjarenbudgetten bodemsanering 2002–2004, de meerjarenbudgetten ISV 2000–2004 en de toetsing van de prestatieafspraken door het Ministerie van VROM. Hierbij zal zij ook aandacht besteden aan de gevolgen van de meerjarige verantwoording voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de jaarlijkse begrotingscyclus.

De Algemene Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de doelmatigheidsindicator «standaardkostprijs per bodemprestatie-eenheid» die het ministerie in 2004 heeft ontwikkeld. Het verbeterde inzicht in de doelmatigheid van de meerjarenprogramma's dat hierdoor

kan ontstaan, biedt de minister mogelijkheden om meer te gaan sturen op doelmatigheid en kostenbeheersing. Voor de effectiviteit hiervan is het volgens de Algemene Rekenkamer van belang dat de minister hieraan in de praktijk financiële gevolgen kan verbinden en dat ook daadwerkelijk doet indien hiertoe aanleiding bestaat.

De bewindspersonen hebben in hun reactie de doelstellingen van het bodemsaneringsbeleid en hun prioriteiten daarbinnen nader toegelicht. De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat de bewindspersonen hebben geëxpliciteerd waarvoor zij zichzelf verantwoordelijk achten. Zij constateert dat deze explicitering, behalve een operationalisatie van de doelstelling uit het Nationaal Milieubeleidsplan, een inperking inhoudt van de verantwoordelijkheid van de bewindspersonen tot verontreinigingen die bij het huidige gebruik spoedeisend zijn, alsmede een verandering in het aanvankelijke ambitieniveau van de bodemsaneringsoperatie.

De Algemene Rekenkamer ziet in de scenarioberekeningen die de minister voor de bodemsaneringsoperatie laat opstellen goede mogelijkheden voor het verwerven van een beter inzicht in de samenhang tussen de aantallen te saneren locaties, de kosten daarvan, de financiering en de duur van de operatie. De Algemene Rekenkamer wijst hierbij op het belang van het hanteren van goed onderbouwde aannames en betrouwbare (ramings-)gegevens voor deze scenarioberekeningen. In de effectmeting van dit onderzoek zal de Algemene Rekenkamer hieraan te zijner tijd aandacht besteden.

De Algemene Rekenkamer vindt het een goede zaak dat de bewindspersonen van VROM samen met de diverse betrokken partijen maatregelen nemen om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren. Zij spreekt de hoop uit dat de bewindspersonen ook de door hen onderschreven benodigde publieke borging van het private onafhankelijke toezicht zullen realiseren. Zij onderschrijft de constatering van de VROM-Inspectie dat ketentoezicht op grondstromen meer dan wenselijk is.

De Algemene Rekenkamer ziet met belangstelling uit naar de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer, waarin het bodemsaneringsbeleid en de daarbij te bereiken doelstellingen in samenhang met het totale bodembeleid en in relatie tot het rapport van de Algemene Rekenkamer uiteengezet zullen worden. Een dergelijke samenhang is nog niet eerder gepresenteerd. In deze brief zou de staatssecretaris volgens de Algemene Rekenkamer tevens kunnen aangeven welke informatie hij naast het *Jaarverslag bodemsanering* aan de Tweede Kamer beschikbaar zal stellen. Voor inhoud en periodiciteit van de informatievoorziening wijst de Algemene Rekenkamer op de Procedureregeling grote projecten, waarbij de staatssecretaris kan aansluiten.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister en staatssecretaris	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De minister van VROM heeft nog steeds geen grip op de bodemsaneringsoperatie. Een adequate planning voor de operatie ontbreekt en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister van VROM en de decentrale overheden (provincies en gemeenten) heeft tot op heden niet het gewenste resultaat.</p>			
<i>Huidige uitvoering</i>	<i>Met ingang van komende planperiode 2005–2009</i>		
<p>Niet gewaarborgd is dat de rijksmiddelen voor bodemsanering optimaal worden besteed en dat bodemsanereringen met de beoogde kwaliteit worden gerealiseerd.</p>	<p>Stel verbetering van de kwaliteit van de bodemsaneringsoperatie centraal. Ook omdat de verplichtingen voor de planperiode 2005–2009 vastliggen.</p>	<p>Rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen in enig jaar is verantwoordelijkheid van het lokale bestuur. Ministerie vraagt uitsluitend bestedingsverantwoording na afloop van periode van vijf jaar. De mededeling van het lokale bestuur is voorzien van accountantsverklaring. Daarnaast ontvangt ministerie een overzicht van geleverde prestaties verbijzonderd naar beleidsterrein. Ministerie beoordeelt prestatieverantwoording in relatie tot de vooraf gemaakte afspraken en de bestedingen. Indien daar aanleiding toe is wordt nadere informatie opgevraagd en kan ook nader onderzoek worden ingesteld.</p> <p>De discussie over deze sturingsfilosofie zal worden voortgezet met de aanbieding van het eindrapport van commissie-Brinkman aan de Tweede Kamer.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer benadrukt dat de minister van VROM zich dient te verzekeren van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over bodemsanering van provincies en gemeenten, omdat het niet-realiseren van prestaties tot gevolg kan hebben dat toegekende gelden zullen moeten worden verrekend of teruggevorderd.</p>
<p>Provincies en gemeenten leggen achteraf verantwoording af over de besteding van de meerjarenbudgetten en de hiermee verrichte prestaties. De betrouwbaarheid van de prestatieverantwoording (die inzicht geeft in de doeltreffendheid van de bestedingen), is niet gewaarborgd. Indien minister van VROM overgaat tot het afrekenen van de voorschotten 2002–2004 zonder borging van de betrouwbaarheid van de prestatieverantwoording, leidt dit tot een onzekerheid over de rechtmatigheid van de afrekening.</p>	<p>Maak informatieafspraken met provincie en gemeenten gericht op een rechtmatige en doeltreffende besteding van de rijksmiddelen.</p>	<p>Specifiek voor het beleidsterrein bodemsanering zijn zogenaamde bodemprestatie-eenheden ontwikkeld. Vastgesteld is de verhouding tussen het saneren van een m² oppervlak, het reinigen van een m³ grond en het reinigen van een m³ grondwater, waardoor het mogelijk is de uitvoering van saneringswerkzaamheden uit te drukken in één eenheid.</p>	<p>Ministeries dienen zich te verzekeren van de kwaliteit van verantwoordingsinformatie van provincies en gemeenten. In haar rapport bij de jaarverantwoording 2005 van VROM zal de Algemene Rekenkamer een oordeel geven over de afrekening van de meerjarenbudgetten ISV 2000–2004 en de toetsing van de prestatieafspraken door het Ministerie van VROM. Ook zal zij aandacht besteden aan de gevolgen van de meerjarige verantwoording voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de jaarlijkse begrotingscyclus.</p>

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister en staats-secretaris	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Provincies en gemeenten maken als opdrachtgever niet altijd gebruik van instrumenten om de kosten van saneringen in de hand te houden, zoals het in concurrentie aanbesteden van werkzaamheden.</p>	<p>Stimuleer kostenbeheersing door provincies en gemeenten bij rijksmiddelen gefinancierde saneringen door bijvoorbeeld de introductie van prikkels.</p>	<p>Er bestaan voldoende prikkels voor kostenbeheersing, namelijk: (a) feit dat het huidige beleid ruimte biedt voor een optimale inpassing van bodemsanering in ruimtelijke en economische ontwikkelingen, (b) gegeven dat een lokale overheid die door een efficiënte en creatieve uitvoering geld bespaart, dit geld aan andere activiteiten in het kader van het meerjarenprogramma mag besteden, (c) ontwikkeling van kostennorm per bodemprestatie-eenheid, waardoor toetsingsinstrument aanwezig is waarmee kostenoverschrijdingen snel gesignaleerd kunnen worden, (d) feit dat op niveau van programma's sprake is van beleidsconcurrentie tussen lokale overheden: zij die beter presteren krijgen eerder geld dan minder goed presterende overheden.</p>	
<p>Huidige afspraken met provincies en gemeenten schieten tekort om minister inzicht te kunnen geven in beheersing van de kosten van prestaties (doelmatigheid) en om als minister hierop te kunnen sturen.</p>	<p>Maak informatieafspraken met provincie en gemeenten gericht op doelmatige besteding van de rijksmiddelen, bijvoorbeeld door de bestaande prestatie-indicatoren uit de meerjarenverantwoordingen te combineren met de betreffende kosten.</p>	<p>Op basis van inzicht in werkelijke kosten van recent uitgevoerde saneringen en daarbij gehanteerde technieken is een standaardprijs per prestatie-eenheid bepaald. Bij het maken van de prestatieafspraken met lokale overheden zijn hiervoor ontwikkelde bodemprestatie-eenheden en standaardprijs per prestatie-eenheid uitgangspunt geweest. Ook is rekening gehouden met lokale verschillen als gevolg van andere bodemsamenstelling en aard/omvang van projecten die in betreffende programmaperiode uitgevoerd worden.</p>	<p>Het verbeterde inzicht in de doelmatigheid van de meerjarenprogramma's dat door de standaardprijs per prestatie-eenheid kan ontstaan, biedt minister mogelijkheden om meer te sturen op doelmatigheid en kostenbeheersing. Het is van belang dat minister hieraan in de praktijk financiële gevolgen kan verbinden en dat ook doet indien hiertoe aanleiding bestaat.</p>
<p>Provincies en gemeenten maken nog onvoldoende gebruik van hun toezichtsinstrumenten.</p>	<p>Stel nadere eisen aan het toezicht door provincies en gemeenten, zodat zij: (a) het toezicht op locatie intensiveren, en (b) achteraf steekproefsgewijs het saneringsresultaat (laten) controleren door het nemen van bodemonsters.</p>	<p>De aanbevelingen voor verbetering van de kwaliteit van het toezicht worden onderschreven. De aanbevelingen uit het rapport van de VROM-Inspectie worden overgenomen en geïmplementeerd. Als onderdeel van adequaat handhavingsniveau benadrukt VROM-Inspectie de wenselijkheid van ketentoezicht op de verwijdering van grondstromen. Bij provincies en gemeenten en de branche is draagvlak aanwezig is om noodzakelijke verbeteringen door te voeren. VROM-Inspectie zal blijven bijdagen aan doorvoeren van kwaliteitsverbeteringen.</p>	<p>Het is een goede zaak dat de bewindspersonen van VROM samen met de diverse betrokken partijen maatregelen nemen om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren. Hopelijk zullen de bewindspersonen ook de door hen onderschreven benodigde publieke borging van het private onafhankelijke toezicht realiseren. Net als de VROM-Inspectie acht de Algemene Rekenkamer ketentoezicht op grondstromen wenselijk.</p>

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister en staatssecretaris	Nawoord Algemene Rekenkamer
Onafhankelijkheid van milieukundig begeleider is niet gewaarborgd in geval van betrokkenheid van zijn/haar bureau bij andere fasen van de betreffende sanering (functiescheiding).	Waarborg het onafhankelijk toezicht door milieukundig begeleider door te voorkomen dat hetzelfde bureau dat de milieukundige begeleiding verricht meer dan één belang heeft bij de betreffende sanering.	De aanbevelingen betreffende onafhankelijkheid van de milieukundig begeleider worden onderschreven.	De Algemene Rekenkamer spreekt de hoop uit dat de bewindspersonen ook de door hen onderschreven publieke borging van het toezicht zullen realiseren.
<i>Planning</i>	<i>Vorbereiding periode 2010–2014</i>		
Achtereenvolgende ministers van VROM zijn er niet in geslaagd een planning voor de bodemsaneringsoperatie op te stellen waarin zowel aantal uit te voeren saneringen alsook kosten, financiering en duur van de bodemsaneringsoperatie op samenhangende wijze zijn opgenomen.	Bereid de recente beleidswijziging die pas feitelijk zijn beslag zal kunnen krijgen in 2010, goed voor. Een adequate planning bevat in ieder geval: <ul style="list-style-type: none"> – de locaties die wel en niet zullen worden gesaneerd volgens de nog uit te werken saneringscriteria; – een onderbouwing van de gekozen aanpak; – samenhang tussen aantallen te saneren locaties, hiermee gemoeide kosten, wijze van financiering én duur van de operatie; – de bijdrage van rijksmiddelen in de financiering en de prestaties die hiermee worden beoogd; – de tussendoelen en de ijkpunten waarop de voortgang zal worden gestuurd en geëvalueerd, bijvoorbeeld in het vierde jaar van elk meerjarenprogramma. 	Gedeeld wordt de mening dat inzicht nodig is in de te verwachten effecten van beleidsmaatregelen. Het RIVM ontwikkelt hiervoor een model. Hiermee zullen ook scenarioberekeningen opgesteld worden die aangeven hoeveel overheidsmiddelen tot 2030 nodig zullen zijn voor de bodemsaneringsoperatie. Tevens zullen de scenario's aangeven op welke wijze en in welke mate de medefinanciering door de markt beïnvloed kan worden.	De scenarioberekeningen die minister voor de bodemsaneringsoperatie laat opstellen bieden mogelijkheden voor het verwerven van beter inzicht in de samenhang tussen de aantallen te saneren locaties, de kosten daarvan, de financiering en de duur van de operatie. Van belang hierbij is hanteren van goed onderbouwde aannames en betrouwbare (ramings-)gegevens. In de effectmeting van dit onderzoek zal de Algemene Rekenkamer hieraan aandacht besteden.
Doordat VROM provincies en gemeenten heeft toegestaan om voor volgende planperiode alvast verplichtingen aan te gaan, is groot deel van budget voor 2005–2009 al vastgelegd. Resterende deel van budget voor provincies en gemeenten is door bezuinigingen in 2003 komen te vervallen. Tezamen genomen betekent dit dat het nieuw geformuleerde beleid pas in 2010 tot een feitelijke wijziging van de prioriteitstelling in de bodemsanering kan leiden. De al aangepaste verplichtingen hebben immers betrekking op saneringen conform de oude saneringscriteria die tot eind 2003 golden.		De constatering dat er in de periode 2005–2009 weinig ruimte is voor het stellen van nadere prioriteiten, wordt onderschreven. Het nieuwe bodemsaneringsbeleid zal in de praktijk echter wel worden geïmplementeerd, omdat provincies en gemeenten bij het opstellen van meerjarenplannen hiermee rekening hebben gehouden. In de periodieke voortgangsgesprekken met provincies en gemeenten zullen afspraken worden gemaakt over het expliciteren van de prioriteiten.	

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister en staatssecretaris	Nawoord Algemene Rekenkamer
Nu geformuleerde bodemsaneringsdoelstellingen voldoen niet aan de SMART+C-criteria en moeten nog worden voorzien van een raming van aantallen en kosten. Alleen dan kan adequate planning van de bodemsaneringsoperatie worden opgesteld.	Zorg voor helder geformuleerde SMART+C bodemsaneringsdoelstelling waarin aan de hand van de gepreciseerde saneringscriteria «spoedeisend» en «(noodzakelijk met het oog op) gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen» inzichtelijk is gemaakt welke locaties zullen worden gesaneerd en wat de risico's zijn van niet-saneren.	Voor bodemsaneringsbeleid zijn doelstellingen geformuleerd waarop Tweede Kamer bewindspersonen van VROM rechtstreeks kan aanspreken. De in Nationaal Milieubeleidsplan vastgelegde doelstelling is daarvoor niet geschikt. Voor VROM is belangrijkste doelstelling beheersing van de risico's en verbetering van de bodemkwaliteit in alle situaties waarop basis van huidig gebruik de bodem niet voldoet aan de voor het feitelijk gebruik gestelde normen. Deze doelstelling moet uiterlijk in 2015 bereikt zijn. Daarnaast is een doelstelling het zo veel mogelijk wegnemen van dan wel kunnen omgaan met alle beperkingen aan het gewenste bodemgebruik veroorzaakt door bodemverontreiniging. Deze doelstelling moet in 2030 zijn bereikt en is primair een zaak van eigenaren en initiatiefnemers. VROM heeft hierbij een faciliterende rol.	De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat de bewindspersonen hebben geëxpliciteerd waarvoor zij zichzelf verantwoordelijk achten. Deze explicitering houdt een inperking in van hun verantwoordelijkheid tot verontreinigingen die bij het huidige gebruik spoedeisend zijn, alsmede een verandering in het aanvankelijke ambitieniveau van de bodemsaneringsoperatie.
<i>Informatievoorziening aan Tweede Kamer</i>			
De staatssecretaris van VROM heeft Tweede Kamer nog geen volledig overzicht beschikbaar gesteld van de implicaties die het nieuwe beleid zal hebben voor de planning van de bodemsaneringsoperatie.	Behalve <i>Jaarverslag bodemsanering</i> zou volgende informatie aan de Tweede Kamer beschikbaar moeten worden gesteld: <ul style="list-style-type: none"> – tussentijds: informatie over belangrijke ontwikkelingen voor cruciale aspecten van de bodemsaneringsoperatie met daarin voorstellen voor oplossing; – aan eind van meerjarenprogramma's: de bijdrage van de meerjarenprogramma's aan realisatie van bodemsaneringsdoelstelling; – bij wijziging van doelstellingen en/of beleid: overzicht van gevolgen hiervan voor de reikwijdte en de planning van de bodemsaneringsoperatie. Dit zou in ieder geval de informatie moeten bevatten die nodig is voor een adequate planning. 	Staatssecretaris heeft de Tweede Kamer toegezegd binnen maand na ontvangst van het definitieve rapport van de Algemene Rekenkamer een brief te zullen sturen waarin het bodemsaneringsbeleid en de daarbij te bereiken doelstellingen in samenhang met het totale bodembeleid en in relatie tot het rapport van de Algemene Rekenkamer over de voortgang van het bodemsaneringsbeleid uiteengezet zal worden.	Met belangstelling wordt uitgezien naar de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer. In deze brief zou hij tevens kunnen aangeven welke informatie hij naast het <i>Jaarverslag bodemsanering</i> aan de Tweede Kamer beschikbaar zal stellen. Voor inhoud en periodiciteit van de informatievoorziening wijst de Algemene Rekenkamer op de Procedureregeling grote projecten, waarbij de staatssecretaris kan aansluiten.
Problematiek rond planning en uitvoering van de bodemsanering is niet nieuw en had afgelopen jaren opgelost moeten zijn. Vijftien jaar geleden signaleerde de Algemene Rekenkamer al vergelijkbare problemen.	Het is opportuun om bij de informatievoorziening aan de Tweede Kamer aan te sluiten bij de afspraken over informatievoorziening uit de Procedureregeling grote projecten.		

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister en staatssecretaris	Nawoord Algemene Rekenkamer
<i>Verantwoordelijkheidsverdeling</i>			
De minister van VROM en de decentrale overheden maken hun verantwoordelijkheden voor bodemsanering onvoldoende waar. De planning en de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie vertonen tekortkomingen op essentiële onderdelen.	Gezien het structurele karakter van de gesignaleerde tekortkomingen in het huidige systeem: overweeg om het bestuurlijk arrangement, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister en decentrale overheden, opnieuw te bezien.	De aan de bodemsaneringsoperatie ten grondslag liggende sturingsfilosofie is dezelfde als de sturingsfilosofie van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. De discussie over deze sturingsfilosofie zal ook worden voortgezet met de aanbieding van het rapport van de commissie-Brinkman en het kabinetsstandpunt daarover.	

De Algemene Rekenkamer heeft in de tweede helft van 2003 bij zeven provincies en twee gemeenten in totaal 25 afgeronde bodemsaneringen onderzocht uit de periode 1995–2003. De evaluatierapporten over deze saneringen zijn voor het merendeel opgesteld in de periode 2001–2003. In totaal zijn in periode 2001–2003 ongeveer 2800 saneringen afgerond.⁴⁹

Representativiteit

De 25 onderzochte dossiers vormen geen representatieve steekproef. Het geven van een representatief beeld van de uitvoering van bodemsanering is voor de Algemene Rekenkamer niet haalbaar, omdat zij dan enkele honderden bodemsaneringen zou moeten onderzoeken. Echter, doordat bodemsaneringen uit een aantal identieke fasen/onderdelen bestaan, heeft de Algemene Rekenkamer met het dossieronderzoek toch een goed beeld verkregen van de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie.

Selectie van de onderzochte saneringen

Bij de keuze van de te onderzoeken saneringen is rekening gehouden met financieringswijze (vanuit de Wbb- of ISV-rijksmiddelen dan wel vanuit particuliere gelden⁵⁰), de omvang van de kosten, de spreiding, de grondsoort en de aard van de verontreiniging. Omdat de Algemene Rekenkamer afgeronde saneringen wilde onderzoeken kwamen van de gemeenten alleen de vier grote steden in aanmerking.

Tabel 1. Kosten van de onderzochte bodemsaneringen

	Minder dan € 1 miljoen	€ 1 tot € 5 miljoen	Meer dan € 5 miljoen	Onbekend ¹	Totaal
Wbb	3	6	3	0	12
Saneringen in eigen beheer	7	0	1	5	13
Totaal	10	6	4	5	25

¹ Kosten van saneringen in eigen beheer worden vaak aangemerkt als «bedrijfsgevoelig» en zijn daarom niet terug te vinden in de dossiers.

Het Ministerie van VROM en de bevoegde gezagen hebben zelf ook saneringen voor onderzoek door de Algemene Rekenkamer aangedragen. Hiervan heeft de Algemene Rekenkamer er enkele onderzocht.

Informatiebronnen

Voor het onderzoek naar de saneringsdossiers heeft de Algemene Rekenkamer gebruikgemaakt van een gestandaardiseerde vragenlijst. De onderwerpen in de vragenlijst hadden betrekking op verschillende fasen/onderdelen in het saneringstraject. Daarnaast bevatte de vragenlijst overkoepelende thema's zoals functiescheiding, toezicht en aanbestedingen.

Belangrijke informatiebronnen in het dossier waren voorts het saneringsplan en het evaluatierapport. Ook van de overige in het dossier aanwezige informatie is gebruikgemaakt.

Communicatie met betrokken gemeenten en provincies

Met de zeven provincies en de twee gemeenten heeft afstemming plaatsgevonden over de bevindingen van de bij hen onderzochte bodemsaneringen. De onderzochte bodemsaneringen zijn geanonimiseerd en niet te herleiden tot een provincie of gemeente.

⁴⁹ RIVM en VROM, *Jaarverslag bodemsanering over 2003*, de monitoringsrapportage, p. 18.

⁵⁰ Van particuliere financiering (i.e. door derden) is sprake wanneer het gaat om saneringen in eigen beheer.