

Vergaderjaar 1998–1999

26 590

Bodemsanering gasfabrieksterreinen

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	3.2	Saneringen in eigen beheer	19
			3.3	Informatie over voortgang saneringen	19
			3.4	Conclusies	20
1	Inleiding	8			
1.1	Beleid bodemsanering	8			
1.2	Aanleiding onderzoek	8	4	Realisatie doelstellingen	21
1.3	Verontreinigingsproblematiek voormalige gasfabrieksterreinen	9	4.1	Realisatie bodemsaneringen	21
1.4	Verantwoordelijkheidsverdeling	9	4.2	Omvang gesaneerde terreinen	21
1.5	Bekostiging bodemsanering	9	4.3	Huidige eigenaren	22
1.6	Doel- en probleemstelling	10	4.4	Bekostiging	22
1.7	Leeswijzer	10	4.5	Conclusies	22
			5	Faal- en succesfactoren beleid	24
2	Doelstelling: sanering gasfabrieksterreinen	11	5.1	Houding en initiatieven energiebedrijven	24
2.1	Vastlegging doelstelling	11	5.1.1	Opstelling koepelorganisatie	24
2.1.1	Tweede Nationaal Milieubeleidsplan	11	5.1.2	Individuele initiatieven van bedrijven en provincies	24
2.1.2	Kabinetsstandpunt 1994	11		Decentrale aanpak	26
2.1.3	Aanscherping uitgangspunten bekostiging (1997)	12	5.2	Beperkte rijksmiddelen	27
2.1.4	Kabinetsstandpunt 1997	13	5.3	Juridisch instrumentarium	28
2.2	Toetsbare doelstellingen	13	5.4	Stimulering nieuwe technieken en kennisoverdracht	28
2.2.1	Streefdatum voor verwezenlijking doelstelling	13	5.5	Conclusies	28
2.2.2	Uitgangssituatie	14	5.6		
2.3	Haalbaarheid doelstelling	15			
2.3.1	Doelgroepgerichte aanpak	15	6	Conclusies en aanbevelingen	30
2.3.2	Draagvlak bij de energiebedrijven	15	6.1	Conclusies	30
2.4	Conclusies	16	6.2	Aanbevelingen	31
3	Inzicht ministerie in voortgang bodemsanering	17	7	Reactie minister en nawoord Rekenkamer	32
3.1	Saneringen gefinancierd door de overheid	17	7.1	Reactie minister	32
3.1.1	Verantwoordingsplicht	17	7.2	Nawoord Rekenkamer	33
3.1.2	Juistheid en volledigheid van de verantwoordingen	17	Bijlage	Lijst van gebruikte afkortingen	34
3.1.3	Verwerking informatie van budgethouders	18			

SAMENVATTING

De kosten van de bodemsanering in Nederland zijn de afgelopen tien jaar toegenomen. Om de financiële lasten over meer kostendragers te spreiden, heeft het kabinet in 1994 gekozen voor een «doelgroepsgewijze» benadering van bodemsanering, waarbij per bedrijfstak (energiebedrijven, oliemaatschappijen, busondernemingen, textielreinigingsbedrijven enzovoort) afspraken worden gemaakt voor een gezamenlijke aanpak van bodemverontreinigingen. De energiebedrijven werden als eerste aangesproken om bij te dragen aan de sanering van de voormalige gasfabrieksterreinen. Deze terreinen zijn tussen het midden van de vorige eeuw en de jaren dertig van deze eeuw ernstig verontreinigd met cyaniden, zware metalen en aromatische koolwaterstoffen. Inmiddels hebben de meeste terreinen een andere bestemming gekregen, zoals bijvoorbeeld woningbouw. De vervuiling is zó ernstig dat alle voormalige gasfabrieksterreinen gesaneerd dienen te worden.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) voorgestane opzet van de sanering succesvol was. Zij is nagegaan hoe de doelstellingen van het Ministerie van VROM luidden, in welke mate deze zijn gerealiseerd en welke factoren daarbij van invloed zijn geweest.

Doelstelling

Het kabinet heeft zich in 1994 ten doel gesteld om de terreinen van voormalige gasfabrieken te saneren vóór het jaar 2010, op grond van een milieuhygiënische prioriteitsstelling en bekostigd met vrijwillige bijdragen van de energiebedrijven. In 1997 werd de realisatiedatum verschoven naar 2022. Bovendien werd de sanering in principe afhankelijk gesteld van de bijdragen van derden.

Gebleken is dat de beleidsdoelstelling voor de sanering van gasfabrieksterreinen onvoldoende toetsbaar was geformuleerd. Er was geen sprake van tussendoelen, en de uitgangssituatie (het aantal te saneren gasfabrieksterreinen) was bij het Ministerie van VROM onvoldoende bekend. Ook bleek er geen tijdsplanning te zijn, zodat de voortgang van de operatie moeilijk te bewaken viel.

De beleidsdoelstelling was ook onvoldoende onderbouwd.

Het ministerie is voorbijgegaan aan signalen dat er onvoldoende draagvlak bestond bij de energiebedrijven voor de bekostiging met vrijwillige bijdragen vanuit deze sector.

Het beschikbare juridische instrumentarium was volgens het Ministerie van VROM niet goed bruikbaar om de kosten van saneringen van gasfabrieksterreinen te verhalen.

Inzicht in realisatie van de doelstelling

Gebleken is dat het ministerie onvoldoende inzicht heeft in de mate waarin de doelstelling voor de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen wordt gerealiseerd. De administratie van de saneringen die op basis van de Wet bodembescherming (Wbb) met overheidsmiddelen zijn gefinancierd is niet zodanig ingericht, dat de voortgang van deze specifieke groep van saneringen kan worden gevolgd. Het ministerie vraagt bij lagere overheden geen informatie op over het aantal saneringen in eigen beheer, waardoor door bedrijven zelf bekostigde saneringen voor het ministerie buiten beeld blijven.

Realisatie doelstelling

Op basis van aanvullende informatie van de provincies heeft de Rekenkamer vastgesteld dat er na 1997 nog 187 gasfabrieksterreinen moeten worden gesaneerd, met een totale oppervlakte van 290 hectare. Indien het

tempo van sanering dat gold voor de periode 1994–1997 niet omhoog gaat, kan de doelstelling van het kabinet niet worden gehaald en zal de sanering pas worden afgerond in 2055.

In hoeverre het ministerie er in is geslaagd om de saneringen substantieel te laten bekostigen door derden (i.c. de energiebedrijven) kon bij gebrek aan betrouwbare informatie over de uitgaven aan saneringen in eigen beheer niet worden vastgesteld. De substantiële bijdrage van één bedrijf in de periode 1994–1997 betref een toezegging die al vóór het kabinetsstandpunt 1994 bekend was en die deels gefinancierd is uit de opbrengst van heffingen ten behoeve van de uitvoering van het Milieu Actieplan (de zogenaamde MAP-heffingen).

Faalfactoren

Op grond van het onderzoek zijn enkele omstandigheden aan te geven waarvan aangenomen kan worden dat deze een negatief effect hebben gehad op de tot nu toe geboekte resultaten:

- Het kabinet heeft besloten de saneringsoperatie te decentraliseren, zonder daar heldere voorwaarden bij te scheppen.
- Het Ministerie van VROM heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO), dat belast was met het maken van een plan van aanpak voor de saneringsoperatie, onvoldoende aangesproken toen resultaten uitbleven. Ook beschikte het IPO over onvoldoende instrumenten om de betrokken actoren tot medewerking te bewegen. Het juridisch instrumentarium dat de minister tot zijn beschikking had is nooit ingezet omdat het ministerie dat ongeschikt achtte.
- Bij het Rijk noch bij de provincies bestond een duidelijke strategie voor de saneringsoperatie.
- Onzekerheid over eventuele voor iedereen geldende generieke en verplichtende maatregelen en onduidelijkheid over de inzet van middelen krachtens de Wet Bodembescherming (Wbb-middelen) heeft de initiatieven van het bedrijfsleven zeker niet gestimuleerd.

De Rekenkamer heeft geen succesfactoren kunnen vaststellen die zich lenen voor een landelijke toepassing.

Aanbevelingen

Ervan uitgaande dat het kabinet zich nog steeds ten doel stelt de sanering vóór het jaar 2022 te voltooien, heeft de Rekenkamer de minister van VROM het volgende in overweging gegeven.

- Het ministerie dient een duidelijke strategie te ontwikkelen voor de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen, en deze strategie bekend te maken aan alle mogelijke betrokkenen. Het moet absoluut duidelijk zijn welke kosten de rijksoverheid voor haar rekening neemt, wat van anderen wordt verwacht en onder welke voorwaarden de overheid bereid is (mede) te financieren.
- Het beoogde tempo van sanering en tussendoelen zullen vastgesteld moeten worden.
- Het ministerie dient nader te onderzoeken welke resultaten behaald zouden kunnen worden door het inzetten van de juridische instrumenten uit de Wbb.
- Het ministerie dient de informatievoorziening zodanig in te richten dat de voortgang en de kwaliteit van de sanering van gasfabrieksterreinen (ook van die in eigen beheer) kan worden gevolgd.

Reactie minister en nawoord Rekenkamer

De minister van VROM heeft een reactie gegeven op het conceptrapport. Hij gaf aan de kritiek van de Rekenkamer deels te onderschrijven, hetgeen hij overigens niet nader specificeerde. Voorts is hij uitsluitend ingegaan op het kritiekpunt van de Rekenkamer over het ontbreken van een heldere strategie.

De minister schetste nog eens in het kort de strategieaanpassingen sinds

1994. Hij stond uitgebreider stil bij de nieuwste strategie voor de sanering van gasfabrieksterreinen zoals die in november 1998 met het IPO overeengekomen is. Belangrijke elementen daarin zijn een programmatische benadering, de mogelijkheid van functiegericht saneren om de kosten te drukken en een nieuwe verdeelsleutel voor de financiële bijdrage (eenderde deel voor rekening van het Rijk, tweederde deel voor rekening van derden als energiebedrijven, projectontwikkelaars en gemeenten). Op basis van deze nieuwe strategie zal worden gepoogd in de provincies een intentieverklaring met betrokken partijen op te stellen, die dan na circa twee jaar – waarin de afspraken nog harder moeten worden gemaakt – tot een contract moeten leiden. De minister is van mening dat door deze strategie voldoende recht wordt gedaan aan de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de nieuwe strategie van de minister, waarin een aantal elementen zitten die nog niet aan de Tweede Kamer zijn meegedeeld. Zij beveelt de minister aan om dit zo snel mogelijk te doen. De Rekenkamer betreurt het dat de minister niet heeft gereageerd op de overige kritiekpunten van de Rekenkamer, zoals het gebrek aan inzicht in de realisatie van de saneringsdoelstellingen. Ondanks de nieuwe strategie blijft de Rekenkamer bezorgd over de voortgang van de sanering en over het halen van de saneringsdoelstelling in 2022, zeker ook omdat onduidelijk is in hoeverre de door de minister beoogde financieringsarrangementen haalbaar zijn.

1 INLEIDING

1.1 Beleid bodemsanering

Het bodemsaneringsbeleid van de rijksoverheid is erop gericht dat de komende generaties in Nederland niet zullen worden opgezadeld met een ernstige milieu-erfenis. In relatie tot de andere milieuthema's neemt het thema verspreiding (waartoe bodemsanering behoort) de tweede plaats in (na verzuring). De overheid heeft in achtereenvolgende beleidsplannen programma's aangekondigd om de verontreinigde bodems binnen afzienbare tijd te saneren of te isoleren.

Volgens onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) uit 1997 kunnen de saneringsdoelstellingen met de huidige inspanningen slechts in beperkte mate worden gerealiseerd.¹ De belangrijkste knelpunten zijn het grote aantal ernstige gevallen van bodemverontreiniging en de hoge kosten van de saneringen.

De kosten gemoeid met sanering van de Nederlandse bodemverontreiniging bedragen op basis van een in 1996 geactualiseerde raming ongeveer 100 miljard, met een marge van enkele tientallen procenten.² Volgens het in 1996 en 1997 uitgevoerde «Interdepartementaal beleids-onderzoek bodemsanering»³ zal de bodemsaneringsoperatie bij de huidige totale jaarlijkse uitgaven voor bodemsanering van circa 1 miljard, nog een eeuw duren.

In de Wet bodembescherming (Wbb) (Stb. 374, 1986) is een begin gemaakt met het verleggen van de financiële verantwoordelijkheid voor de aanpak van bodemsanering naar de veroorzakers. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) kan op grond van de Wbb de kosten van onderzoek en sanering die door de overheid zijn gedragen, in bepaalde gevallen verhalen op veroorzakers, eigenaars en/of gebruikers.

1.2 Aanleiding onderzoek

Om de financiële lasten op een meer structurele wijze te spreiden over verschillende kostendragers, heeft het kabinet in 1994 gekozen voor een «doelgroepsgewijze» benadering van bodemsanering: een benadering waarbij per bedrijfstak (energiebedrijven, oliemaatschappijen, busondernemingen, textielreinigingsbedrijven enzovoort) afspraken worden gemaakt voor een gezamenlijke aanpak van bodemverontreinigingen. Uitgangspunt van het kabinetsstandpunt was dat het Ministerie van VROM zelf alleen zou functioneren als financieel vangnet.

Met de oliemaatschappijen, de NS en enkele energiebedrijven zijn afspraken gemaakt over de sanering van respectievelijk benzinetankstations, de NS-terreinen en voormalige gasfabrieksterreinen.

De Rekenkamer heeft zich met haar onderzoek gericht op de sanering van de voormalige gasfabrieksterreinen. In de periode 1994 – 1996 varieerden de uitgaven voor de sanering van gasfabrieksterreinen van 7% tot 33% van het jaarlijkse bodemsaneringsbudget van de rijksoverheid.

De Tweede Kamer vroeg eind 1996 de minister van VROM om opheldering over het gebrek aan voortgang bij de sanering van gasfabrieksterreinen. De minister antwoordde bij die gelegenheid dat men doende was met de gasfabrieksterreinen, zonder concreet op de stand van zaken in te kunnen gaan, omdat zij niet over de benodigde informatie beschikte. Zij zegde toe de Kamer op de hoogte te houden.⁴

¹ Nationale Milieuverkenning 4 1997–2020, RIVM (Alphen a/d Rijn, 1997), p. 112.

² In 1989 werden de geraamde kosten voor sanering nog op f 48 miljard geraamd. De Rekenkamer stelde evenwel in 1993 dat van de gevallen waarbij de sanering in uitvoering of gepland was, de geraamde kosten per geval 2,5 keer zo hoog lagen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 985, nrs. 1–2).

³ «Gerede grond voor groei» (maart 1997).

⁴ Tweede Kamer 1996–1997, 22 727, nr. 17 (p. 16, 17).

1.3 Verontreinigingsproblematiek voormalige gasfabrieksterreinen

Tussen het midden van de vorige eeuw en de jaren dertig van de twintigste eeuw produceerden gasfabrieken gas voor verlichting en verwarming.

De activiteiten van deze fabrieken brachten – naar later bleek – in vrijwel alle gevallen ernstige bodemverontreiniging met zich mee. Er werden afvalstoffen geloosd op het bedrijfsterrein, er was sprake van lekkages van tanks en transportleidingen, en ook de opslag van grondstoffen en restproducten (in gashouders en teerputten) had vervuiling van de bodem tot gevolg.

Aldus raakten de bedrijfsterreinen verontreinigd met cyaniden, zware metalen en aromatische koolwaterstoffen.

In de naoorlogse jaren is Nederland overgegaan op andere vormen van energiewinning en het merendeel van de gasfabrieken is daarna gesloopt. De meeste van de voormalige gasfabrieksterreinen hebben inmiddels andere bestemmingen gekregen; er zijn bijvoorbeeld woningen gebouwd of recreatiegebieden aangelegd.

De verontreiniging is echter zo ernstig dat alle voormalige gasfabrieksterreinen ondanks herbesteding gesaneerd dienen te worden. In veel gevallen zal daarbij bovendien rekening gehouden dienen te worden met aanzienlijke grondwaterverontreiniging. De bodemverontreiniging is in veel gevallen al tachtig jaar oud en het risico van verspreiding via het grondwater is aanzienlijk.⁵

1.4 Verantwoordelijkheidsverdeling

De minister van VROM draagt de eindverantwoordelijkheid voor de realisatie van het bodemsaneringsbeleid, zoals vastgelegd in nationale milieubeleidsplannen en nationale milieuprogramma's. De uitvoering van het milieubeleid is overgedragen aan de provincies en de vier grote gemeenten. Zij bepalen de milieuhygiënische urgentie van de sanering, zijn belast met de vergunningverlening, kunnen onderzoeks- en saneringsbevelen opleggen, en zijn verantwoordelijk voor een correcte uitvoering van onderzoek en sanering, ook indien die wordt uitgevoerd door derden in eigen beheer, of op grond van een bevel.

1.5 Bekostiging bodemsanering

De kosten van bodemsanering kwamen tot mei 1994 volledig ten laste van de overheid. De bijdragen in de saneringskosten waren als volgt verdeeld: gemeenten 7,5%, provincies 2,5% en het rijk 90%. Het (vooraf) verhalen van deze kosten op de vervuiler was alleen mogelijk indien de aansprakelijkheid voor het ontstaan van deze gevallen van bodemverontreiniging niet was verjaard.

Sinds mei 1994 is de Saneringsregeling (Stb. 690, 1993 en Stb. 332, 1994), opgenomen in paragraaf 3 van de Wbb (Stb. 374, 1986), van kracht geworden. Op grond van deze regeling geldt een verplichting tot (bekostiging van) sanering door de veroorzaker, de eigenaar of de erfpachter. Gedeputeerde staten kunnen daartoe een saneringsbevel opleggen (artikel 43).

Met de Saneringsregeling werd onder meer beoogd om ook andere kostendragers dan alleen de overheid te betrekken bij bodemsanering.

Bij de financiering van bodemsaneringsprojecten door de overheid wordt onderscheid gemaakt in «budgetfinanciering» en «projectfinanciering». Budgetfinanciering heeft betrekking op saneringsprojecten waarvan de

⁵ Deze gegevens zijn ontleend aan het rapport «De omvang van de bodemverontreiniging in Nederland» van de Adviesgroep Data Proces (Amersfoort, april 1989), p. 38, 50–52. Het betrof een advies aan het Ministerie van VROM.

kosten minder bedragen dan f 10 miljoen. Projectfinanciering betreft «omvangrijke projecten», waarvan de kosten hoger zijn dan f 10 miljoen. Op grond van artikel 76.1 van de Wbb verleent de minister ieder jaar vóór 1 oktober aan de provincies en de vier grote gemeenten een budget ter tegemoetkoming in de in het daaropvolgende jaar te maken kosten voor bodemonderzoek en uitvoering van saneringen. Wanneer de verwachte kosten van een project de f 10 miljoen te boven gaan kan de minister, voor zover deze met het onderzoek en de sanering van dat geval instemt, een afzonderlijke projectbijdrage in de kosten toekennen (zie artikel 77.1 Wbb).

In 1997 heeft het kabinet de uitgangspunten voor de bekostiging van bodemsaneringen aangescherpt. De projectfinanciering (voor projecten groter dan f 10 miljoen) voor bodemsanering zal als gevolg hiervan worden afgebouwd en de verantwoordelijkheid voor deze projecten zal volledig bij de betreffende gezagsdragende instanties worden gelegd.

Voor de sanering van gasfabrieksterreinen gelden de hiervoor geschetste algemene bepalingen van de Wbb en de Saneringsregeling; er is geen afzonderlijke regelgeving voor gasfabrieksterreinen.

1.6 Doel- en probleemstelling

Het doel van het onderzoek was inzicht te bieden in de verwezenlijking van de kabinetsdoelstellingen voor de bodemsanering van de voormalige gasfabrieksterreinen.

De probleemstelling luidde: in hoeverre zijn de voormalige gasfabrieksterreinen gesaneerd en zijn daarvoor sinds 1994 andere kostendragers dan de overheid gevonden?

Uit de probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen afgeleid:

1. Hoe luidde de beleidsdoelstelling ten aanzien van de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen? Is deze doelstelling toetsbaar geformuleerd en op haalbaarheid onderzocht?
2. Heeft het ministerie inzicht in de mate waarin deze doelstelling wordt gerealiseerd?
3. Hoeveel gasfabrieksterreinen zijn er in de periode 1994 tot en met 1997 gesaneerd? In hoeverre zijn deze saneringen uitgevoerd op kosten van de overheid dan wel op kosten van de energiebedrijven?
4. Zijn er succes- en faalfactoren vast te stellen?

De Rekenkamer heeft haar bevindingen in april 1999 voor commentaar voorgelegd aan de minister van VROM. De reactie van de minister is op hoofdlijnen weergegeven in hoofdstuk 7.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de kwaliteit van de doelstelling voor het saneren van de gasfabrieksterreinen. Hoofdstuk 3 bespreekt de vraag in hoeverre het ministerie inzicht heeft in de voortgang van de saneringen. Hoofdstuk 4 geeft op basis van de beschikbare informatie aan in hoeverre de doelstelling is gerealiseerd en in hoeverre de gekozen aanpak heeft geleid tot resultaten.

In hoofdstuk 5 wordt besproken in hoeverre er succes- en faalfactoren waren te onderkennen. Hoofdstuk 6 bevat de eindconclusies en aanbevelingen.

2 DOELSTELLING: SANERING GASFABRIEKSTERREINEN

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat de doelstelling van het kabinet was voor de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen. Nagegaan is:

- welke doelstelling in formele documenten van het ministerie is vastgelegd (paragraaf 2.1);
- in hoeverre deze doelstelling toetsbaar is geformuleerd (paragraaf 2.2);
- in hoeverre deze doelstelling onderbouwd en vooraf op haalbaarheid onderzocht is (paragraaf 2.3).

2.1 Vastlegging doelstelling

De beleidsdoelstelling voor de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen is in vier formele documenten vastgelegd:

1. het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP2) van 1994;⁶
2. het kabinetsstandpunt 1994, als kamerstuk vastgelegd in november 1994;⁷
3. de aanscherping van de bekostigingsuitgangspunten, in augustus 1996 verwoord door de minister van VROM, in antwoord op kamervragen;⁸ en
4. het kabinetsstandpunt 1997, in juni van dat jaar aan de Tweede Kamer voorgelegd, en volledig opgenomen in het NMP3 van 1998.

2.1.1 Tweede Nationaal Milieubeleidsplan

In het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP2) heeft de minister van VROM voor het bodemsaneringsbeleid in het algemeen als doelstelling geformuleerd dat in 2010:

- de milieuhygiënisch urgente⁹ gevallen van ernstige milieuverontreiniging zijn gesaneerd of beveiligd (= geïsoleerd);
- voor niet-milieuhygiënisch urgente gevallen van ernstige bodemverontreiniging waar nodig beveiligingsmaatregelen zijn genomen;
- de omvang van de totale bodemverontreiniging in kaart is gebracht.

Als norm voor sanering hanteerde de minister het uitgangspunt dat de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor mens, plant en dier, dienden te worden hersteld; het zogenoemde «multifunctioneel saneren».¹⁰

De minister kondigde in het NMP2 aan dat het kabinet een standpunt zou formuleren over aanvullende financieringsmogelijkheden ten behoeve van onderzoek en sanering van voormalige gasfabrieksterreinen.

2.1.2 Kabinetsstandpunt 1994

In het in november 1994 aan de Tweede Kamer aangeboden kamerstuk stelde het kabinet zich ten doel:

- sanering van voormalige gasfabrieksterreinen op grond van een milieuhygiënische prioriteitstelling;
- op vrijwillige basis bekostigd uit de bedrijfsresultaten van de energiebedrijven;¹¹
- niet ten koste gaande van de financiering van de besparingsactiviteiten voor CO₂ en verzurende emissies zoals geformuleerd in de milieuactieplannen (MAP-gelden).

Indien het bovenstaande niet realiseerbaar zou blijken binnen de tariefstelling die bedrijven ter beschikking staat, achtte het kabinet een marginale stijging van de energietarieven niet uitgesloten.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 560, nrs. 1–2.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 22 727, nr. 9.

⁸ Schriftelijke vragen, 2959614890, ingezonden 26 augustus 1994.

⁹ De urgentie van een ernstige bodemverontreiniging wordt bepaald door de *actuele* risico's voor mens en ecosystemen, rekening houdend met eventuele verspreiding (Nationale Milieuverkenning 1997–2020, p. 112).

¹⁰ Afhankelijk van gevalsspecifieke omstandigheden was het mogelijk dit doel gefaseerd in de tijd te bereiken, dan wel te kiezen voor de isolatievariant als eindoplossing (IBC: isoleren, beheren, controleren) (NMP2, p. 90).

¹¹ Met de term «energiebedrijven» worden hier zowel energieproductiebedrijven als energiedistributiebedrijven bedoeld.

In het kabinetsstandpunt werd voor de bodemsanering in het algemeen – waaronder dus ook de gasfabrieksterreinen – aangegeven dat op korte termijn het volgende noodzakelijk was:

- formulering van concrete taakstellingen per doelgroep;
- controle op verwezenlijking van deze taakstellingen;
- verantwoordelijkheid voor verwezenlijking van de taakstellingen bij de doelgroepen;
- stimulering van research en development bij de doelgroepen;
- continuering van de financiering van onderzoek, tijdelijke beveiliging en sanering van milieuhygiënisch urgente bodemverontreiniging door de overheid;
- structurele verbetering van uitvoeringscondities zoals stimulering van goedkopere reinigingstechnologie, verbetering van logistiek voor opslag, reiniging en hergebruik van verontreinigde grond; en
- verbetering van monitoring en informatie-uitwisseling.

In het kabinetsstandpunt van 1994 werd aangegeven dat zelfs door ontlasting van het bodemsaneringsbudget door substantiële bijdragen vanuit de doelgroep, de werkvoorraad van te saneren voormalige gasfabrieksterreinen omvangrijk blijft. Om ervoor te zorgen dat in ieder geval de milieuhygiënisch urgente gevallen tijdig zouden worden gesaneerd, stelde het kabinet jaarlijks in totaal f 280 miljoen beschikbaar als financieel vangnet voor onverhaalbare kosten van de sanering van alle soorten terreinen.¹² Het ministerie heeft niet aangegeven onder welke voorwaarden deze middelen voor de sanering van gasfabrieksterreinen mochten worden ingezet, noch welk deel van dit bedrag specifiek voor gasfabrieksterreinen was bestemd.

Het kabinetsstandpunt van 1994 was onder meer gestoeld op een in 1993 uitgevoerd beleidsonderzoek van de werkgroep bodemsanering («commissie-Welschen»), samengesteld uit vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van VROM. De aanbeveling van deze werkgroep om afspraken tussen de energiedistributiesector en het Ministerie van VROM in een convenant vast te leggen, heeft het kabinet evenwel niet overgenomen.

Naar aanleiding van schriftelijke vragen over het kabinetsstandpunt door de vaste kamercommissie voor VROM gaf de minister aan dat:¹³

- er geen andere financieringsmogelijkheden in overweging waren genomen dan die welke geopperd waren door de commissie-Welschen;
- het IPO binnen één jaar (eind 1995) een projectplan zou opstellen, dat inzicht zou bieden in de bijdragen in de saneringskosten door provincies en gemeenten op grond van hun positie als eigenaar of gebruiker van de gasfabrieksterreinen;
- de IPO-rapportage tevens inzicht moest bieden in hoeverre een tariefstijging van elektriciteit en gas nodig zou zijn, maar dat naar verwachting van het kabinet geen sprake zou zijn van een brede automatische aanpassing van de tarieven in opwaartse richting;
- indien de energiebedrijven niet bereid zouden zijn een daadwerkelijke inzet te leveren, het kabinet zich zou beraden over de dan ter beschikking staande oplossingen.

2.1.3 Aanscherping uitgangspunten bekostiging (1997)

In 1996 heeft de Tweede Kamer de minister vragen gesteld over de dreigende stagnatie van de sanering van een gasfabrieksterrein in Gouda door het uitblijven van rijksmiddelen.

In haar antwoord¹⁴ scherpte de minister het uitgangspunt aan dat het

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 22 727, nr. 9, p. 16.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 22 727, nr. 13.

¹⁴ Schriftelijke vragen, 2959614890, ingezonden 26 augustus 1996.

onwenselijk is rijksbijdragen in te zetten voor de sanering van gasfabrieks-terreinen. Zij heeft dit standpunt in maart 1997 schriftelijk meegedeeld aan de provincies en de vier grote gemeenten. In deze brief gaf de minister aan dat de in een circulaire vastgelegde prioriteitsstelling voor de bekostiging van saneringen met middelen van de overheid¹⁵ in principe *niet* gold voor de voormalige gasfabrieksterreinen. De aanpak hiervan diende geregeld te worden door middel van een landelijke afspraak met de energiebedrijven dan wel door middel van individuele afspraken tussen de bevoegde instanties en het betreffende energiebedrijf. Tegelijkertijd constateerde de minister in genoemde brief dat de doelgroepgerichte aanpak nog geen concrete resultaten had opgeleverd en dat zij bereid was mee te werken aan oplossingen waarbij VROM een aanvullende financiële bijdrage levert aan de omvangrijke gevallen. De kosten voor de sanering dienden in dergelijke gevallen volgens de minister voor het grootste deel door de energiebedrijven en andere partijen te worden gedragen. De minister ging ervan uit dat de bevoegde instanties voor de budgetgevallen vergelijkbare convenantachtige oplossingen zouden nastreven.

2.1.4 Kabinetsstandpunt 1997

In juni 1997 heeft het kabinet de Tweede Kamer een koerswijziging voorgelegd van het bodemsaneringsbeleid in het algemeen. De koerswijziging hield onder meer in:

- het goedkoper maken van saneren door de saneringsmaatregelen af te stemmen op het toekomstig gebruik («functiegericht saneren»);
- het vergroten van de marktdynamiek door het financieringsstelsel te wijzigen en ook anderszins stimulansen voor meer marktinvesteringen in bodemsanering te creëren;
- het integreren van bodemsanering in maatschappelijke processen om zo de betrokkenheid en bijdragen van de doelgroepen te stimuleren.

De koerswijziging betekende tevens een verschuiving van de streefdata voor het saneringsbeleid. Het nieuwe kabinetsstandpunt gaat uit van beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in circa 25 jaar (1997 + 25 = 2022).

Bij de behandeling van het kabinetsstandpunt in 1997 in de vaste kamercommissie voor VROM bleek dat er op hoofdlijnen voldoende steun was voor de plannen van de minister.

De Tweede Kamer heeft de minister bij deze gelegenheid gevraagd aandacht te schenken aan de communicatie met de lagere overheden, om de uitvoering van de saneringen geen verdere vertraging te laten ondervinden.

In mei 1998 heeft de minister de vaste kamercommissie voor VROM schriftelijk geïnformeerd over de voortgang van de actiepunten uit het kabinetsstandpunt van 1997. De minister gaf hierbij aan dat de financiering op basis van programma's zou worden versterkt, en dat zij daarbij voorrang wilde geven aan de aanpak van voormalige gasfabrieks-terreinen.

2.2 Toetsbare doelstellingen

2.2.1 Streefdatum voor verwezenlijking doelstelling

Het kabinetsstandpunt van 1994 vermeldt niet expliciet een datum voor de realisatie van de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen. In het NMP2 wordt het jaar 2010 genoemd als realisatiejaar voor bodemsanering in het algemeen. Deze streefdatum is in het kabinetsstandpunt van 1997

¹⁵ «Circulaire bepaling saneringstijdstip voor gevallen van ernstige verontreiniging waarvoor sanering urgent is», vastgesteld in december 1996. In deze prioriteitsstelling staan milieuhygiënische criteria bovenaan, maar voorts kunnen ook financiële overwegingen, autonome bedrijfs- en gebiedsontwikkelingen, aanvullende milieuhygiënische overwegingen, de stand der techniek en sociale overwegingen van invloed zijn op de prioritering. De systematiek heeft betrekking op overheidssaneringen en op saneringen door derden.

bijgesteld naar het jaar 2022 voor het hele bodemsaneringsbeleid. In dit standpunt werd de problematiek van de gasfabrieksterreinen echter niet afzonderlijk aan de orde gesteld.

De Rekenkamer had verwacht dat het ministerie gezien de lange uitvoeringsperiode één of meer tussendoelstellingen had geformuleerd. Dit bleek niet het geval te zijn.

Het ministerie heeft niet aangegeven op welke momenten zou worden gemeten of de doelstellingen waren verwezenlijkt, noch heeft het aangegeven wanneer er sprake zou zijn van succesvol beleid.

Wel is een tussendoelstelling voor het inzicht in de problematiek vastgesteld. Vóór het jaar 2005 dient de omvang van de bodemverontreinigingsproblematiek landsdekkend in kaart te zijn gebracht door middel van bodemkwaliteitskaarten.

2.2.2 Uitgangssituatie

Aanvankelijk heeft het Ministerie van VROM de inventarisatie van de werkgroep bodemsanering (1993) als uitgangspunt genomen voor het in 1994 geformuleerde saneringsbeleid. Over een actueel overzicht van het aantal gasfabrieksterreinen en de eigendomssituatie daarvan beschikte het ministerie op dat moment niet. Deze eerste inventarisatie behelsde 234 voormalige gasfabrieksterreinen.

Het in 1995 in opdracht van het IPO opgestelde rapport «Inventarisatie voormalige gasfabrieksterreinen» moest voorzien in een geactualiseerd overzicht. Dit rapport kwam uit op 262 terreinen (met een totale oppervlakte van 357 hectare), waarvan er reeds achttien gesaneerd zouden zijn (17,5 hectare).

De totale saneringskosten van de gasfabrieksterreinen zouden volgens het rapport liggen tussen f 2,9 miljard (uitgaande van de isoleren-beheren-controleren-saneringsvariant) en f 7,1 miljard (uitgaande van de multifunctionele saneringsvariant).

Het Ministerie van VROM heeft het rapport voor kennisgeving aangenomen en heeft de betrouwbaarheid van de gegevens niet onderzocht. Het ministerie zag geen reden het rapport te gebruiken als nulmeting voor beleidsevaluatie.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de informatie over het aantal voormalige gasfabrieksterreinen op een aantal onderdelen niet juist en niet compleet was.

Zo was de informatie over de bij de terreinen vermelde energiebedrijven op het moment van publikatie niet actueel. De eigendomssituatie van de terreinen kwamen in een aantal gevallen niet overeen met andere bronnen. Voor ruim een derde van de terreinen was niet aangegeven wie de eigenaar was. Deze informatie is van belang met het oog op de eventuele toepassing van artikel 43 lid 3 van de Wbb, namelijk dat een saneringsbevel gegeven kan worden aan de eigenaar of erfpachter van de vervuilde grond.

Het rapport bevatte voorts geen gegevens over de mogelijke bijdragen in de saneringskosten door provincies en gemeenten op grond van hun positie als eigenaar of gebruiker van de gasfabrieksterreinen, zoals de minister verwacht had (zie paragraaf 2.1.2.).

Ook bevatte het rapport geen informatie over de urgentie van de gewenste sanering van de terreinen en het bood derhalve geen basis voor de opstelling van een plan van aanpak op grond van de door het kabinet voorgestane milieuhygiënische prioriteitstelling.

Uit een eigen inventarisatie van de Rekenkamer op basis van gegevens van de provincies is gebleken dat de informatie over het aantal reeds gesaneerde terreinen niet klopte: het rapport noemt achttien gesaneerde

terreinen, de Rekenkamer kwam op ten minste 41 gesaneerde terreinen voor 1994.

2.3 Haalbaarheid doelstelling

2.3.1 Doelgroepgerichte aanpak

Met het kabinetsstandpunt van november 1994 heeft het kabinet gekozen voor een aanpak waarbij de energiebedrijven worden benaderd voor de (financiering van) de saneringen van de gasfabrieksterreinen. Als redenen voor deze aanpak werden genoemd:

- de toegenomen aandacht van de energiesector voor de milieu-problematiek zoals tot uitdrukking gekomen in verscheidene milieuplannen;
- de relatie van de energiedistributiesector met de ontstaansgeschiedenis van de vervuiling;
- het signaal van verantwoordelijkheidsbesef bij de sector, blijkend uit voorgenomen bodemsaneringsinspanningen.

Laatstgenoemde constatering van het kabinet was uitsluitend gebaseerd op de aankondiging van de provinciale Noord-Brabantse energiedistributiemaatschappij PNEM om een aanpak in eigen beheer van de sanering van een aantal terreinen binnen haar distributiegebied te zullen onderzoeken.

Van juridische aansprakelijkheid van de energiedistributie-bedrijven was volgens het kabinet veelal geen sprake. Ingevolge een uitspraak van de Hoge Raad¹⁶ kunnen vervuilers niet meer aangesproken worden op vervuiling die vóór 1 januari 1975 is ontstaan. Dat is bij gasfabrieksterreinen altijd het geval. De andere mogelijkheid die de Wbb biedt om energiebedrijven aan te spreken is indien zij eigenaar zijn van het terrein (artikel 43, derde lid). Slechts een zesde deel van de terreinen is (volgens het IPO-rapport) in eigendom van energiebedrijven. Volgens het Ministerie van VROM is het echter nooit de bedoeling geweest om de eigenaar-energiebedrijven met een saneringsbevel te confronteren: dit instrument achtte het ministerie te grof, het zou de bereidheid van de sector om vrijwillig in eigen beheer te saneren, volledig tenietdoen.

Het kabinet ging ervan uit dat de energiebedrijven uit een oogpunt van vrijwillige solidariteit bereid waren een bijdrage uit de bedrijfsreserves te leveren aan de oplossing van het probleem.

Het Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM) heeft het kabinet in de voorbereidingsfase laten weten dat niet alle energiebedrijven financiële reserves hadden en de ruimte voor bodemsanering klein zou zijn. Tegen die achtergrond is in het kabinetsstandpunt tariefstijging als mogelijkheid aangegeven. Hoe groot de reserves bij de bedrijven waren, is niet door het ministerie geïnventariseerd.

2.3.2 Draagvlak bij de energiebedrijven

Begin 1993 heeft de werkgroep bodemsanering formeel overleg gevoerd met de brancheorganisatie van de energiebedrijven, EnergieNed. Bij die gelegenheid heeft EnergieNed namens de leden kenbaar gemaakt dat de verantwoordelijkheid voor de sanering ligt bij de samenleving als geheel en niet bij de individuele gemeenten (als toenmalige exploitanten), het individuele energiebedrijf of de energiesector (als erfopvolger van gemeentelijke gasfabrieken) of individuele energiegebruikers. EnergieNed haakt aan bij de eerder genoemde uitspraak van de Hoge Raad over het verhalen van saneringskosten van vervuiling die vóór 1975 is ontstaan. In 1994 heeft EnergieNed haar standpunt nog tweemaal onder de

¹⁶ HR 24 april 1992, Staat-Akzo Resins en Staat-v.Wijngaarden. Het uitgangspunt «de vervuiler betaalt» geldt onder de voorwaarde dat de veroorzaker ten tijde van de vervuiling zich niet aan de toen geldende regelgeving ter zake hield of zich van een schadelijke vervuiling bewust was. Omdat er pas rond 1975 van algemene bewustwording kan worden gesproken, is er geen sprake van dat op het moment van de vervuiling bij de bedrijfsleiding het inzicht bestond (of kon bestaan) dat de vervuilende taak het milieu zou schaden en daardoor een financieel nadeel voor de overheid zou veroorzaken.

aandacht gebracht, bij respectievelijk de vaste commissie van Milieubeheer (in het kader van de behandeling van de Saneringsregeling door de Eerste Kamer) en de vaste commissie van VROM (na het uitkomen van het kabinetsstandpunt van 1994).

Ondanks de ontkenning door EnergieNed van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van haar leden werd in het kabinetsstandpunt van 1994 uitgegaan van vrijwillige financiële deelname van energiebedrijven. Het ministerie heeft niet geïnventariseerd onder welke voorwaarden de energiebedrijven bereid zouden zijn toch een bijdrage te leveren aan bodemsaneringsoperaties.

Evenmin is nagegaan in hoeverre er bij de *afzonderlijke* energiebedrijven bereidheid bestond om (het schaarse aantal) terreinen waarvan zij eigenaar waren, te saneren.

Het ministerie heeft vooraf niet geïnventariseerd in welke mate de energiebedrijven grondeigenaar waren van de gasfabrieksterreinen en op die titel juridisch aangesproken zouden kunnen worden met ingang van mei 1994.

2.4 Conclusies

- De termijn waarbinnen de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen gerealiseerd zou moeten zijn, lag in de periode 1994–1997 niet duidelijk vast. Ook bleken tussendoelstellingen te ontbreken. Er was geen sprake van een tijdplanning voor de beleidsuitvoering en daarmee ook geen graadmeter om de voortgang te bewaken. Er is alleen vastgelegd dat de omvang van de bodemverontreiniging vóór 2005 landsdekkend in kaart moet zijn gebracht.
- Gebleken is dat de uitgangssituatie voor het saneringsbeleid onvoldoende bekend was bij het Ministerie van VROM. Voor zover het ministerie over gegevens beschikte, waren die deels niet juist en onvolledig. Zo was het ministerie er niet van op de hoogte dat slechts een zesde deel van de terreinen in eigendom was van energiebedrijven. Door het ontbreken van gegevens over de urgentie van de nog te saneren gasfabrieksterreinen was een planning op grond van een milieuhygiënische prioriteitstelling – zoals het kabinet in 1994 voorstond – niet mogelijk.
- Het ministerie heeft in de fase van de beleidsvoorbereiding onvoldoende onderzocht of er sprake was van draagvlak bij de aangesproken doelgroep en onder welke voorwaarden de energiebedrijven bereid zouden zijn een bijdrage te leveren. Met het feit dat de belangrijkste actor – de energiedistributiesector – geen «maatschappelijke verantwoordelijkheid» erkende voor de sanering van gasfabrieksterreinen is geen rekening gehouden in het kabinetsstandpunt.
- Zowel in de fase van de beleidsvoorbereiding als in de periode na het kabinetsstandpunt is de keuze om deze branche aan te spreken op de financiering van sanering van voormalige gasfabrieksterreinen, onvoldoende onderbouwd.

3 INZICHT MINISTERIE IN VOORTGANG BODEMSANERING

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre het ministerie op grond van de gevraagde informatie inzicht heeft in de realisatie van het beleid gericht op de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen. De Rekenkamer is nagegaan of het ministerie over voldoende informatie beschikte om te kunnen vaststellen:

- hoeveel Wbb-geld jaarlijks aan gasfabrieksterreinen is uitgegeven en hoe zich dat verhoudt tot de totale uitgaven aan bodemsaneringsprojecten (paragraaf 3.1);
- in hoeverre de energiebedrijven hebben bijgedragen aan de kosten van de saneringen (paragraaf 3.2);
- hoeveel gasfabrieksterreinen sinds het kabinetsstandpunt van 1994 zijn gesaneerd (paragraaf 3.3).

3.1 Saneringen gefinancierd door de overheid

3.1.1 Verantwoordingsplicht

De provincies en de vier grote gemeenten verantwoorden de uitgaven van het bodemsaneringsbudget in hun jaarverantwoordingen, die Gedeputeerde Staten ieder jaar vóór 1 september, voorzien van een goedkeurende verklaring van een accountant, dienen aan te bieden aan de minister. In de jaarverantwoording wordt verslag gedaan over de besteding van de door de minister overeenkomstig de artikelen 76 en 77 van de Wbb verleende bedragen ten behoeve van het voorgaande kalenderjaar. De verplichte inhoud van de jaarverantwoordingen is vastgesteld in artikel 84.2 van de Wbb, en omvat in ieder geval gegevens omtrent de wijze van onderzoek van de betrokken onderzoeksgevallen en omtrent de wijze waarop het saneringsonderzoek en de sanering in de betrokken gevallen zijn uitgevoerd.

Voorts dienen de budgethouders tweemaal per jaar (vóór 15 april en vóór 1 september) de minister een overzicht aan te leveren met betrekking tot de voortgang van de bodemsanering in de provincie ten aanzien van de gevallen waarvoor een bijdrage is verleend (artikel 78.1 Wbb). In dit overzicht dient te zijn vermeld welke bedragen de provincie heeft besteed, de verplichtingen die de provincie is aangegaan ten behoeve van die gevallen alsmede de verplichtingen die de provincie in het betrokken kalenderjaar ten behoeve van die gevallen voornemens is aan te gaan en de uitgaven die de provincie daarvoor in dat jaar verwacht te doen. Deze halfjaarlijkse financiële voortgangsoverzichten bevatten geen informatie over individuele saneringen. Het doel van deze rapportages is om de orde van grootte van de bestedingen te kunnen volgen.

De minister van VROM doet met ingang van 1995 jaarlijks aan de Staten-Generaal een verslag toekomen waarin de verslagen van de budgethouders zijn samengevat (Wbb artikel 84, lid 3). De voorschriften voor de verantwoording zijn sinds de inwerkingtreding van de Saneringsregeling in mei 1994 van kracht. Het verslag bevat totaalcijfers over de voortgang van door de Wbb bekostigde saneringen, de wijze van saneren, grondstromen, prioriteitstelling, inspraak en tijdelijke beveiligingsmaatregelen. Het verslag bevat geen informatie over saneringen in eigen beheer.

3.1.2 Juistheid en volledigheid van de verantwoordingen

De accountantsdienst van het Ministerie van VROM heeft in haar rapport «Controle DGM 1997» (april 1998) geconstateerd dat niet zonder meer gesteund kan worden op de juistheid en de volledigheid van de door

budgethouders verstrekke gegevens over bodemsanering. De controles van de (provinciale) accountant bleken niet in alle gevallen te zijn uitgevoerd zoals op grond van het controleprotocol mocht worden verwacht. De tekortkomingen betroffen de formulering van de accountantsverklaring, de onvolledigheid van de vereiste bijlagen en het ontbreken van een logisch verband met de financiële verantwoording van het voorgaande jaar.

De accountantsdienst merkte op dat de controleresultaten niet hebben geleid tot sancties. DGM heeft hierbij echter aangegeven, dat zij in de betreffende gevallen heeft medegedeeld alleen akkoord te gaan met toekomstige besteding van Wbb-middelen indien de budgethouder aanvullende controlemaatregelen zou nemen.

DGM had zelf al eerder, in het ten behoeve van de Tweede Kamer opgestelde «Jaarverslag Bodemsanering 1996» (dat betrekking heeft op het kalenderjaar 1995), aangegeven dat er aanloopproblemen waren met de sinds 1995 verplichte informatieverstrekking door budgethouders over de wijze van onderzoek en sanering.

In het «Jaarverslag Bodemsanering 1997» (over het kalenderjaar 1996) constateerde DGM dat de betrouwbaarheid van de technisch-inhoudelijke gegevens was verbeterd.

DGM heeft in reactie op het commentaar van de accountantsdienst in mei 1998 een stuurgroep verzocht haar te adviseren over het financieel beheer van de Directie Bodem en over de te nemen sanctiemaatregelen. Voorts heeft DGM aan de budgethouders en vertegenwoordigers van controlerend accountants duidelijk gemaakt dat het Ministerie van VROM onverkort vasthoudt aan het controleprotocol en de inrichtingsvoorschriften voor de jaarverantwoording.

3.1.3 Verwerking informatie van budgethouders

De Rekenkamer is nagegaan of het mogelijk was om met de door het Ministerie van VROM geadmistreerde gegevens de omvang van de Wbb-uitgaven voor de sanering van gasfabrieksterreinen voor de periode van 1994 tot en met 1997 vast te stellen. Dit is de periode waarin het kabinet beoogde de Wbb-uitgaven voor deze terreinen te reduceren.

Wanneer de jaarverantwoordingen zijn geaccordeerd door de directie Bodem van DGM en de accountantsdienst, worden de gegevens ingebracht in de Potentiële vorderingenadministratie (PVA). In april 1998 was deze administratie bijgewerkt tot en met 1995, met uitzondering van de provincie Noord-Brabant voor de jaren 1994 en 1995.

De Wbb-uitgaven voor de (onderzoeken naar de) sanering van gasfabrieksterreinen over 1996 heeft de Rekenkamer ontleend aan de jaarverslagen van de budgethouders.

Het bleek niet zonder meer mogelijk om op basis van de Potentiële vorderingenadministratie een overzicht te produceren van de Wbb-uitgaven voor gasfabrieksterreinen over respectievelijk 1994 en 1995, omdat het systeem er niet op is ingericht om voor specifieke categorieën zoals gasfabrieksterreinen de jaarlijkse Wbb-uitgaven te kunnen volgen. De Potentiële vorderingenadministratie bevat de gecumuleerde uitgaven voor alle (onderzoeken naar de) saneringen vanaf 1980 tot en met 1995. DGM heeft desgevraagd eenmalig handmatig een overzicht opgesteld van de kosten van de sanering van gasfabrieksterreinen. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat, gegeven het feit dat het informatiesysteem niet voorziet in eenduidige identificatie van gasfabrieksterreinen, de volledigheid en juistheid van dit overzicht afhankelijk is van de interpretatie van de opsteller.

Op basis van de beschikbare gegevens bleek over de periode 1994–1996 circa f 193 miljoen besteed aan kosten samenhangend met de sanering van gasfabrieksterreinen.

De uitgaven voor de sanering van gasfabrieksterreinen in de periode 1994 tot en met 1996 in verhouding tot de totale uitgaven voor bodemsanering waren als volgt:

Tabel 1. Rijksuitgaven voor (onderzoek ten behoeve van) bodemsanering

	totaal in mln	gasfabrieksterreinen in mln
1994	300,2	21,1 (7%)
1995	320,1	108,7 (33%)
1996 ¹	356,9	63,2 (18%)

¹ Inclusief Noord-Brabant voor de jaren 1994 en 1995.

In hoeverre derden financieel hebben bijdragen aan de budgetgevallen wordt door DGM niet bijgehouden. Deze informatie is wel opgenomen in de jaarrekeningen van de budgethouders.

Het ministerie heeft daardoor geen inzicht in de omvang van de bijdragen van derden aan saneringen, waarvan de kosten lager zijn dan f 10 miljoen.

3.2 Saneringen in eigen beheer

Over saneringen van voormalige gasfabrieksterreinen die bedrijven in eigen beheer en op eigen kosten uitvoeren, is geen verantwoording verschuldigd aan het ministerie. De controle op de kwaliteit van deze saneringen is een taak van de lagere overheden.

Er bestaan geen afspraken over welke informatie voor de verantwoording en beleidsevaluatie de lagere overheden aan het ministerie moeten leveren.

In de jaarlijkse Milieubalans geeft het RIVM informatie over de voortgang en de kosten van de Wbb-saneringen. In de Milieubalans 1997 wordt vermeld dat het op grond van de huidige informatiestructuren niet mogelijk is om een volledig beeld te geven omdat informatie over saneringen in eigen beheer ontbreekt. Dat geldt volgens het RIVM ook voor 1998.

3.3 Informatie over voortgang saneringen

De Rekenkamer gaat ervan uit dat de minister als eindverantwoordelijke de informatievoorziening zodanig regelt dat hij het beleid voor de gasfabrieksterreinen kan toetsen en zo nodig kan bijstellen. Omdat het kabinet had besloten het IPO in dezen een leidende rol toe te kennen, hadden afspraken tussen het ministerie en het IPO ook tot de levering van specifieke informatie over het aantal saneringen (mede) op kosten van energiebedrijven kunnen leiden. Nagegaan is in hoeverre daarvan sprake was.

Voorafgaand aan het kabinetsstandpunt in 1994 heeft de minister van VROM in augustus 1994 het IPO, als vertegenwoordiger van de provincies, schriftelijk verzocht een plan van aanpak op te stellen voor de verontreinigde voormalige gasfabrieksterreinen. Dit plan zou medio 1995 gereed moeten zijn.

Het IPO beantwoordde het verzoek van de minister per brief op 17 januari 1995. Het IPO stelde zich hierin bereidwillig op, maar plaatste wel enige kanttekeningen. Men achtte het van belang te weten of er op landelijk niveau, met name bij de energiebedrijven, voldoende draagvlak aanwezig was voor de door de minister voorgestelde aanpak. Bij een positieve

uitkomst verklaarde het IPO bereid te zijn om het verdere initiatief bij deze operatie op zich te nemen.

De IPO-projectgroep Gasfabrieksterreinen is voor het eerst bijeengekomen op 13 maart 1995. Voor het opstellen van een plan van aanpak was een stuurgroep ingesteld, bestaande uit drie gedeputeerden die verantwoordelijk waren voor het project. Tevens was een ambtelijke projectgroep ingesteld die verantwoordelijk was voor de inhoud. Het Ministerie van VROM was ambtelijk niet vertegenwoordigd in de projectgroep. In de periode 1994 tot en met 1997 heeft driemaal incidenteel overleg plaatsgevonden tussen de minister en het IPO. Verder werd het ministerie in deze periode op ambtelijk niveau op de hoogte gehouden over de ontwikkelingen in het IPO-project door informele, veelal bilaterale contacten.

Het IPO-project heeft niet geleid tot een overzicht van concrete resultaten die op decentraal niveau in de periode 1995 tot op heden zijn behaald. Ook het gevraagde plan van aanpak is niet gerealiseerd.

3.4 Conclusies

- Het ministerie kan op basis van de verantwoordingsstukken voor met Wbb-middelen gefinancierde saneringen de gecumuleerde uitgaven voor bodemsanering in zijn geheel vaststellen, maar de informatievoorziening is niet zodanig ingericht dat de saneringen van gasfabrieksterreinen als specifieke groep kan worden gevolgd. Het ministerie heeft geen inzicht in de mate waarin derden hebben bijgedragen aan Wbb-saneringen.
- Het ministerie vraagt en krijgt geen informatie over het aantal saneringen van voormalige gasfabrieksterreinen in eigen beheer en over de kwaliteit ervan.
- Het IPO heeft evenmin informatie geleverd over het aantal gesaneerde gasfabrieksterreinen en de mate van bekostiging door de energiebedrijven, ofschoon informatie over saneringen in eigen beheer in beginsel wel bij de provincies aanwezig is.
- Aan de eis uit het kabinetsstandpunt 1994, dat controle uitgeoefend diende te worden op de verwezenlijking van de taakstellingen en dat de monitoring en informatie-uitwisseling verbetering behoefde, is niet voldaan.
- Er ligt nog geen plan van aanpak voor de sanering van gasfabrieksterreinen, hoewel dit plan voor 1995 was voorzien.

4 REALISATIE DOELSTELLINGEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de doelstellingen van het saneringsbeleid van het Ministerie van VROM voor de voormalige gasfabrieksterreinen zijn gerealiseerd. De Rekenkamer is nagegaan:

- hoeveel voormalige gasfabrieksterreinen zijn gesaneerd in de periode vóór 1994 en in de periode 1994 tot en met 1997 (paragraaf 4.1);
- wat de omvang van de terreinen is (paragraaf 4.2);
- wie de huidige eigenaren zijn (paragraaf 4.3);
- welke saneringsvariant is toegepast (paragraaf 4.4);
- door wie de sanering is bekostigd (paragraaf 4.5).

4.1 Realisatie bodemsaneringen

Omdat het ministerie zelf over onvoldoende gegevens bleek te beschikken om de hierboven genoemde vragen te kunnen beantwoorden, heeft de Rekenkamer, met medewerking van de Regionale Inspecties Milieuhygiëne, een inventarisatie gehouden bij de provincies en de vier grote gemeenten.

In de hieronder vermelde resultaten ontbreken gegevens over Noord-Brabant en Flevoland. De provincie Noord-Brabant heeft geen gehoor gegeven aan het verzoek om gegevens over de saneringen van voormalige gasfabrieksterreinen te leveren. In de provincie Flevoland bevinden zich geen voormalige gasfabrieksterreinen.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de gegevens die zijn aangeleverd in veel gevallen onvolledig waren en daardoor onvergelijkbaar. De Rekenkamer kon daarom met deze gegevens geen volledig en juist beeld geven van het aantal saneringen. De inventarisatie leverde het volgende beeld op:

Tabel 2. Aantal en oppervlakte te saneren en gesaneerde gasfabrieksterreinen

Voormalige gasfabrieksterreinen	Totaal aantal terreinen	Gesaneerd vóór 1994	Gesaneerd in 1994–1997	Gesaneerd in Noord-Brabant ¹	Totaal gesaneerde terreinen t/m 1997
aantal (oppervlakte)	262 (357 ha)	41 (47 ha)	9 (7,5 ha)	25 (12,5 ha)	75 (67 ha)
percentage aantal (oppervlakte)	100 (100)	16% (13%)	3% (2%)	10% (4%)	29% (19%)

¹ In totaal zijn in Noord-Brabant 25 gasfabrieksterreinen gesaneerd met een gezamenlijke oppervlakte van 12,5 hectare; over het jaar van sanering is geen informatie beschikbaar.

De term «gesaneerd» heeft de Rekenkamer in deze inventarisatie gebruikt voor terreinen waarvan de grondsanering technisch was afgerond, dat wil zeggen dat de vervuilde grond is gereinigd of verwijderd. De grondwater-sanering die eventueel na de bodemsanering plaatsvindt, werd in dit verband buiten beschouwing gelaten. De reden voor deze van het ministerie afwijkende definitie is dat anders de voortgang in de korte periode 1994–1997 niet kan worden vastgesteld. Van de saneringen in de periode 1994–1997 werd tevens gevraagd op wiens kosten is gesaneerd.

4.2 Omvang gesaneerde terreinen

Vóór het uitkomen van het kabinetsstandpunt in 1994 waren in de tien provincies en de vier grote gemeenten 41 voormalige gasfabrieksterreinen reeds gesaneerd. Dit komt overeen met een oppervlakte van 47 hectare.

Als ervan uit wordt gegaan dat de terreinen in Noord-Brabant tussen 1994 en 1997 zijn gesaneerd, zijn er in totaal in de periode 1994–1997 34 terreinen gesaneerd met een oppervlakte van in totaal 20 hectare. In deze

periode is dus per jaar gemiddeld vijf hectare (1,5% van de totale oppervlakte) vervuilde gasfabrieksodem gesaneerd.

Indien de sanering van de resterende gasfabrieksterreinen in dit tempo doorgaat zullen de resterende 187 terreinen, met een totale oppervlakte van 290 hectare, zijn gesaneerd over 56 jaar, dus in 2055. In dat geval kan de doelstelling van het kabinet (sanering gereed in 2022) niet worden gehaald.

4.3 Huidige eigenaren

Van zeven van de negen terreinen die in de periode 1994–1997 zijn gesaneerd (exclusief de saneringen in Noord-Brabant) is de gemeente (mede-)eigenaar. Eén terrein is eigendom van een gasmaatschappij, en één terrein is gezamenlijk eigendom van een energiebedrijf en particulieren.

De Rekenkamer constateerde dat van de 25 in de provincie Noord-Brabant gesaneerde gasfabrieksterreinen, er elf door en op kosten van de PNEM zijn gesaneerd. De PNEM was eigenaar van één van de terreinen, van de overige niet. Exacte gegevens over wanneer deze saneringen hebben plaatsgevonden, de omvang van de terreinen, volgens welke saneringsvariant is gesaneerd en hoe hoog de daarmee gemoeide kosten waren, zijn door de provincie niet verstrekt.

4.4 Bekostiging

De bekostiging van de negen saneringen uit de periode 1994–1997 (exclusief Noord-Brabant) is grotendeels gebeurd met overheidsgeld. Eén terrein, dat gezamenlijk eigendom is van de gemeente en particulieren, is in eigen beheer gesaneerd op kosten van derden. Het is niet bekend of dit een energiebedrijf was.

Eén (gemeentelijk) terrein is gesaneerd op kosten van het geprivatiseerde gemeentelijk energiebedrijf. De hoogte van deze kosten van deze saneringen en de verdeling ervan over betrokkenen zijn niet bekend bij de betreffende overheid. Een derde terrein, dat gezamenlijk eigendom is van de gemeente en een energiebedrijf is voor de helft (f 600 000) op kosten van het energiebedrijf gesaneerd, de resterende kosten zijn opgebracht door provincie (f 400 000) en gemeente (f 200 000). De overige zes saneringsprojecten zijn geheel bekostigd door de overheid. Hiermee was een bedrag gemoeid van minimaal f 33,3 miljoen waarvan het Rijk f 29,6 miljoen voor zijn rekening heeft genomen. De desbetreffende provincies hebben in totaal f 723 000 voor hun rekening genomen, de desbetreffende gemeenten f 3,5 miljoen.

In de periode 1994–1996 is voor overheidssaneringen in de provincie Noord-Brabant f 9 miljoen uitgegeven. Het betreft de sanering van veertien terreinen.

De saneringen die door de Stichting Sanering Gasfabrieksterreinen (SSG) in opdracht van de PNEM zijn uitgevoerd (elf terreinen), hebben in totaal circa f 50 miljoen gekost. Een deel van dat bedrag was afkomstig uit de opbrengst van de MAP-heffingen die bij energieverbruikers in rekening wordt gebracht.

4.5 Conclusies

- Het is niet mogelijk gebleken een betrouwbaar totaalbeeld op te stellen van de stand van zaken van de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen.
- Indien de bijdrage van f 50 miljoen door één energiebedrijf voor elf

saneringen die in de periode 1994 tot en met 1997 zijn uitgevoerd, wordt afgezet tegen de Wbb-middelen (ruim f 33 miljoen) die voor zes andere in de periode 1994–1997 afgeronde saneringen zijn ingezet, lijkt de doelstelling om de energiebedrijven de saneringen mede te laten bekostigen ten dele geslaagd. Dit bedrag is echter opgebracht door één energiebedrijf waarvan de toezegging al voor het kabinetsstandpunt 1994 bekend was. Bovendien is een deel van de uitgaven van het betreffende energiebedrijf afkomstig uit MAP-heffingen, dat wil zeggen van energieverbruikers.

- In hoeverre het ministerie er in deze periode in is geslaagd andere energiebedrijven een bijdrage te laten leveren, kon bij gebrek aan betrouwbare informatie over de uitgaven van saneringen in eigen beheer niet worden vastgesteld.

Indien de sanering van de resterende gasfabrieksterreinen in het tempo van de jaren 1994–1997 doorgaat, zullen de resterende 187 terreinen, met een totale oppervlakte van 290 hectare, zijn gesaneerd in 2055. In dat geval kan de doelstelling van het kabinet niet worden gehaald.

5 FAAL- EN SUCCESFACTOREN BELEID

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre er faal- en succesfactoren waren vast te stellen bij de uitvoering van het beleid. Daartoe is nagegaan:

- in hoeverre de doelgroep is bereikt, in die zin dat de houding en het gedrag van de energiedistributiebedrijven zijn veranderd (paragraaf 5.1);
- in hoeverre het beschikbare instrumentarium heeft gewerkt, te weten:
 - de decentrale aanpak (paragraaf 5.2);
 - beperkte ruimte in rijksmiddelen (paragraaf 5.3)
 - de inzet van het juridisch instrumentarium (paragraaf 5.4);
 - de stimulering van nieuwe technieken en overdracht van kennis (paragraaf 5.5).

5.1 Houding en initiatieven energiebedrijven

5.1.1 Opstelling koepelorganisatie

De gezamenlijke bedrijven, verenigd in de koepelorganisatie voor energiebedrijven EnergieNed, hebben zich in 1993 op het standpunt gesteld geen «morele verantwoordelijkheid» te dragen voor de sanering van de voormalige gasfabrieksterreinen (zie ook paragraaf 2.4.3). Voor organisatorische aspecten van saneringen was de sector bereid medewerking te verlenen, doch voor de financiële aspecten niet. De branche besloot een landelijke aanpak af te wachten met als argument dat indien een landelijke aanpak zou leiden tot verplichte tariefsverhoging ter bekostiging van saneringen, dit ook de bedrijven zou treffen die hun saneringen al hadden uitgevoerd.

5.1.2 Individuele initiatieven van bedrijven en provincies

De Rekenkamer is nagegaan welke initiatieven de energiebedrijven en provincies hebben genomen om sanering in eigen beheer mogelijk te maken.

Accepteren van «maatschappelijke verantwoordelijkheid»

In de periode 1994 tot en met 1997 heeft in Noord-Brabant één energiebedrijf (de PNEM) het initiatief genomen om elf vervuilde gasfabrieksterreinen te saneren.

De PNEM was eigenaar van één terrein, de overige waren van gemeenten of particulieren. De motivatie van de PNEM om geld beschikbaar te stellen en de uitvoering ter hand te nemen was van morele én politieke aard. De provincie Noord-Brabant is de grootste aandeelhouder van de PNEM en heeft een belangrijke stem gehad in het besluit om grootschalig te gaan saneren.

In 1994 heeft de PNEM de Stichting Sanering Gasfabrieksterreinen (SSG) opgericht. Deze stichting was namens de PNEM belast met de uitvoering van de saneringen. Aangezien SSG projecten van de provincie overnam (de PNEM was van tien terreinen namelijk geen eigenaar), zijn afspraken tussen de provincie en de SSG vastgelegd in een «letter of intent». De PNEM stelde een bedrag van f 50 miljoen beschikbaar om binnen een periode van vijf jaar (1994–1999) de geselecteerde terreinen te saneren.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering lag volledig bij de SSG. Er is volgens de richtlijnen voor «saneren in eigen beheer» gewerkt omdat dit goedkoper is dan een Wbb-sanering door het bevoegd gezag. De geclusterde aanpak in Noord-Brabant heeft volgens de SSG en de provincie geleid tot financiële schaalvoordelen van 15 tot 30% ten

opzichte van de reguliere aanpak, behaald door grootschalige aanbesteding van werk aan adviesbureaus, aannemers en grondreinigers, snellere communicatie met uitvoerders dan binnen de provinciale hiërarchie mogelijk is, de mogelijkheid tot BTW-verrekening voor bedrijven en de mogelijkheid om conform de richtlijnen voor sanering in eigen beheer na het voorgeschreven advies van het Servicecentrum Grondreiniging zelf een grondreiniger te kiezen. Het laatste saneringsproject is in 1998 door de SSG afgerond.

Projectontwikkeling

Een ander energiebedrijf wilde een consortium ten behoeve van de sanering van de voormalige gasfabrieksterreinen oprichten dat de terreinen in vervuilde staat zou aankopen, saneren, ontwikkelen en ten slotte verkopen. Volgens de ramingen zouden deze activiteiten tot een exploitatietekort leiden, waarvoor een bijdrage van de overheid werd verwacht.

Een dergelijke constructie was volgens het ministerie echter in strijd met de wet. Op grond van artikel 43 en 46 van de Wbb kan het energiebedrijf een saneringsbevel worden opgelegd indien zij vervuilde gasfabrieksterreinen aankoopt in de wetenschap dat deze vervuild zijn. Indien een saneringsbevel wordt opgelegd, kan er geen sprake zijn van een Wbb-bijdrage.

De Wbb kent de minister bovendien de bevoegdheid toe om kosten te verhalen op degene die ten gevolge van bodemsanering ongerechtvaardigd wordt verrijkt (Wbb, artikel 75, lid 3). De verrijking bestaat in dat geval uit waardevermeerdering van de terreinen en overige economische voordelen. Indien het consortium de terreinen in vervuilde staat zou aankopen en de overheid een Wbb-bijdrage zou leveren, zou volgens het ministerie sprake zijn van ongerechtvaardigde verrijking.

Ten slotte vormde de decentrale financieringssystematiek een beletsel voor de voorgestelde constructie. De Wbb-middelen worden uitgekeerd aan de provincies en de vier grote gemeenten, voor in opdracht van deze budgethouders uit te voeren onderzoek en sanering. Het ministerie kon op grond van de Wbb dan ook geen rechtstreekse financiële bijdrage verstrekken aan het energiebedrijf.

Reservering bij fusie of verzelfstandiging

Twee energiebedrijven, die voorheen het bezit waren van een gemeente en een provincie, hebben bij verzelfstandiging respectievelijk fusie de kosten van de bodemsanering van de terreinen die niet werden meegenomen in het nieuwe bedrijf, afgekocht. Deze bedragen zijn in de jaarrekeningen terug te vinden als voorziening op de balans. De omvang van de reservering kwam overeen met bijdragen die gemeenten en provincies op grond van de Wbb (artikel 79 en 81) wettelijk verplicht zijn bij te dragen (respectievelijk circa 7,5 en 2,5%). Zodra de gemeente of provincie het initiatief neemt om deze terreinen te saneren, kunnen ze aanspraak maken op de bij de verzelfstandiging afgesproken bedragen (inclusief rente).

BTW-constructie

Begin 1998 heeft een gemeente een convenant gesloten met het Ministerie van VROM en het energiebedrijf om drie voormalige gasfabrieksterreinen te saneren. Het initiatief en de uitvoering van de sanering ligt in handen van het bevoegd gezag, maar op diens verzoek is de afspraak gemaakt de rekeningen te laten lopen via de administratie van het energiebedrijf in verband met de BTW-aftrek. Hiermee worden de kosten gedrukt.

Bekostiging uit verkoop opstallen

Een gemeentelijk energiebedrijf heeft de opstallen van een voormalige

gasfabriek van een gemeente gekocht, zonder de grond. Bij de overname zijn de saneringsverplichtingen voor de achtergebleven terreinen contractueel uitgesloten. De gemeente heeft van de opbrengst uit de koopsom f 7 miljoen gereserveerd voor bodemsanering van de achtergebleven terreinen.

Sanering door eigen bedrijfsonderdeel

Hetzelfde energiebedrijf was bereid bij te dragen in de sanering van het terrein onder de voorwaarde dat een hierin gespecialiseerd bedrijfs- onderdeel van het energiebedrijf een deel van het werk zou uitvoeren om hierdoor een deel van de kosten terug te verdienen. Dat bleek niet mogelijk in verband met de Europese aanbestedingsregels. Bovendien wilde het energiebedrijf de eigendomsrechten van het betreffende deel verwerven om conform de procedure voor bodemsanering in eigen beheer zelf de saneringsvariant en de aanpak te bepalen. De provincie ging hiermee niet akkoord.

Voor het overige zijn door de energiebedrijven geen initiatieven ontwikkeld om (voormalige) gasfabrieksterreinen die niet hun eigendom zijn op eigen kosten te saneren.

In een geval heeft de provincie het initiatief genomen om vóór 2003 alle voormalige gasfabrieksterreinen binnen de eigen provincie te saneren. In februari 1998 schreef de minister deze provincie dat zij bereid was een afzonderlijke bijdrage te leveren voor twee omvangrijke saneringen (elk minimaal f 10 miljoen) en dat 40% van de kosten van de overige vijftien gasfabrieksterreinen mag worden betaald uit het bodemsaneringsbudget van de provincie en – indien dat niet voldoende is – uit een aanvullende rijksbijdrage.

De kosten voor deze terreinen zijn door de provincie geraamd op f 49 miljoen. De door derden beschikbaar gestelde middelen bedragen f 21 miljoen.

Hieruit blijkt dat de saneringskosten van de gasfabrieksterreinen in deze provincie voor meer dan de helft zullen worden gedekt door rijksmiddelen.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat dit niet in overeenstemming is met het uitgangspunt van de ministeriële brief van maart 1997, waarin als voorwaarde voor een Wbb-bijdrage werd aangegeven dat het *merendeel* van de kosten door de energiebedrijven en andere partijen moeten worden gedragen.

5.2 Decentrale aanpak

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt van 1994 hebben de minister en het IPO in 1995 een afspraak gemaakt over de aanpak van de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen. Het IPO zou een strategienota opstellen en hiervoor draagvlak verwerven bij alle betrokkenen, zodat in december 1995 een plan van aanpak kon worden ondertekend. In 1996 zou dit plan van aanpak moeten worden uitgewerkt in regionale conventanten.

Eind 1995 bleek er te weinig draagvlak bij de energiebedrijven te bestaan om tot een plan van aanpak te komen. De beoogde strategie die ten grondslag zou liggen aan het plan van aanpak, werd niet ontwikkeld. Het ministerie constateerde op basis van de halfjaarlijkse voortgangsgesprekken die het met de bevoegde instanties voerde, dat de lokale verschillen groot waren. Bij verschillende bedrijven zouden volgens het ministerie om politieke of persoonlijke redenen geen vrijwillige activiteiten worden ondernomen.

Het ministerie verzocht daarop het IPO de energiedistributiesector op hoger ambtelijk en bestuurlijk niveau te benaderen. Het IPO wilde echter

meer duidelijkheid over de onderhandelingsstrategie met de sector. In feite stond het IPO in de onderhandelingen met lege handen.

Begin 1996 constateerde het IPO dat de taak aan het ministerie moest worden teruggegeven indien VROM en IPO er niet in zouden slagen andere financieringsbronnen dan de energiebedrijven te vinden. Omdat hiervan een verkeerd signaal zou uitgaan, liet het IPO de minister medio 1996 toch weten dat het de voortrekkersrol op zich wilde blijven nemen maar dat het succes zou afhangen van de medewerking van het rijk.

In 1997 vond een «herstart» plaats van het IPO-project. De projectgroep is uitgebreid met onder andere vertegenwoordigers van zowel het Ministerie van VROM als Economische Zaken (EZ). De projectstructuur werd enigszins gewijzigd; zij bestaat thans uit een stuurgroep, een projectgroep en een klankbordgroep. Het ministerie van VROM is zowel in de projectgroep als in de klankbordgroep vertegenwoordigd.

5.3 Beperkte rijksmiddelen

Het kabinetsstandpunt uit 1994 was erop gericht om andere kostendragers dan de overheid te vinden voor bodemsanering. In 1996 scherpte de minister van VROM dit standpunt nog eens aan toen zij aan de provincies schreef dat de sanering van gasfabrieksterreinen niet meer uit het Wbb-budget bekostigd mochten worden. «Geen bijdrage van de overheid» was het kader waarbinnen het IPO moest opereren.

In verband met de door IPO geuite twijfel over bekostiging uit de bedrijfsreserves van de energiebedrijven had de minister van VROM wel al in een vroeg stadium aangegeven dat ze bereid was mee te denken over een financiering uit de MAP-gelden. Hoewel deze optie in het kabinetsstandpunt van 1994 expliciet was uitgesloten, wilde zij hierover overleg plegen met de minister van EZ. Uit dit overleg kwam naar voren dat het Ministerie van EZ geen opening bood voor de inzet van MAP-gelden voor bodemsanering.

De stijging van de energietarieven die het kabinet aanvankelijk niet uitgesloten achtte als financiële oplossing, stuitte eveneens op bezwaren, zowel bij de Tweede Kamer (lastenverzwaring burger), als bij de energiebedrijven en het Ministerie van EZ (vanuit het oogpunt van de liberalisering van de energiemarkt). Een algemene tariefsverhoging zou bovendien extra drukken op de bedrijven die reeds een voorziening hadden getroffen om wél uit eigen middelen bij te dragen aan de sanering.

Uit onderzoek door het Ministerie van VROM bleek bovendien dat de noodzakelijke uitgaven voor bodemsanering bij sommige bedrijven een tariefsverhoging van meer dan 30% tot gevolg zouden hebben. Vanwege het koopkrachteffect achtte het ministerie dit niet haalbaar.

Het ministerie erkende in 1996 dat van de zijde van de overheid toch op een of andere wijze een tegemoetkoming moest worden geboden om voor het IPO een goede uitgangspositie in de onderhandelingen met de sector te creëren. De minister van VROM zou hiertoe contact opnemen met de minister van Financiën over de politieke wenselijkheid van fiscale tegemoetkomingen.

Hoewel het Ministerie van VROM zich ervan bewust was dat financiering van de operatie van cruciale betekenis was voor het bereiken van overeenstemming met de sector, leidde dit aanvankelijk niet tot aanpassing van de doelstellingen of de aanpak.

Pas in 1997 is het ministerie teruggekomen op het standpunt dat zij niets bij wilde dragen aan de sanering van gasfabrieksterreinen. Wbb-bijdragen voor saneringsprojecten werden weer mogelijk, mits het grootste deel van de kosten per project door derden werden gedragen.

5.4 Juridisch instrumentarium

De Saneringsregeling (Wbb, paragraaf 3) biedt Gedeputeerde Staten (GS) de mogelijkheid om bij ernstige bodemverontreinigingen een saneringsbevel op te leggen. Ook kunnen GS achteraf de kosten van een sanering verhalen op de veroorzaker, de eigenaar of de erfpachter indien men de sanering zelf heeft uitgevoerd.

Bij de energiebedrijven konden deze mogelijkheden door de lagere overheden en/of het ministerie echter niet worden ingezet, omdat de overheid in beginsel geen verhaalsrecht heeft op bedrijven die hun eigen bedrijfsterrein vóór 1 januari 1975 hebben verontreinigd. Ook is het nooit de bedoeling geweest om dit instrument als stok achter de deur in te zetten vanwege de verwachte verstoring van de verhouding met de sector en vanwege de geringe slaagkans. Of deze veronderstellingen realistisch waren, is door het ministerie echter nooit, bijvoorbeeld in een proefproces, nagegaan.

5.5 Stimulering nieuwe technieken en kennisoverdracht

In het kabinetsstandpunt van 1994 is voor de bodemsanering in het algemeen aangegeven dat stimulering van research en development bij doelgroepen en verbetering van uitvoeringscondities zoals stimulering van goedkopere reinigingstechnologie, verbetering van logistiek voor opslag, reiniging en hergebruik van verontreinigde grond op korte termijn noodzakelijk waren.

Voor de periode 1994–1998 is door het Ministerie van EZ f 25 miljoen uit de aardgasbaten beschikbaar gesteld voor onderzoeksprojecten naar nieuwe technieken op het gebied van bodem- en grondwatersanering. Aanvragen voor een bijdrage uit het fonds verlopen via de Stichting NOBIS (Nederlands Onderzoeksprogramma Biotechnologische Insitu Sanering).

Voor de voormalige gasfabrieksterreinen is in juli 1996 één onderzoeksvoorstel naar de haalbaarheid van het gebruik van biotechnologische technieken ingediend. De kosten die gemoeid zijn met het gehele project bedragen ongeveer f 2,5 miljoen.

Voor de verbetering van uitvoeringscondities zijn door het ministerie in de periode 1994 tot en met 1997 geen specifieke activiteiten gericht op gasfabrieksterreinen in gang gezet.

Er zijn geen voorzieningen getroffen om de opgebouwde expertise, zoals de projectmatige aanpak in Noord-Brabant, over te dragen naar minder actieve provincies.

5.6 Conclusies

- De energiedistributiesector heeft zich in de periode 1994–1998 in enkele gevallen bereid getoond medewerking te verlenen bij de organisatie van bodemsanering. Financiële toezeggingen deed men echter niet.
Slechts twee van de 34 (in 1998 bestaande) energiebedrijven hebben initiatieven genomen tot saneren, waarvan er maar één succesvol is geweest. Voor het overige bleken de bedrijven niet bereid méér bij te dragen aan saneringen anders dan vanuit de reserveringen die zijn gemaakt ten tijde van verzelfstandiging en fusering.
- Het IPO is er niet in geslaagd een strategie te ontwikkelen en een

landelijk plan van aanpak op te stellen. Voor de onderhandelingen met de energiedistributiesector miste het IPO het financieel instrumentarium (inzet Wbb-middelen, fiscale faciliteiten, tariefsverhogingen) als onderhandelingsfactor en het noodzakelijke bestuurlijke niveau. Verder bleek het IPO niet in staat de kennis en ervaring die is opgedaan bij de verschillende initiatieven toepasbaar te maken op landelijke schaal.

- De decentrale aanpak heeft niet gewerkt. Heldere randvoorwaarden voor de uitwerking van de kabinetsdoelstelling door het IPO ontbraken. De aansturing door het ministerie van de provincies en de afstemming met andere departementen is ad hoc en weinig planmatig gebeurd. Het heeft ontbroken aan een strategische benadering waarbij vooraf is nagegaan over welke instrumenten het rijk en de provincies beschikken, in hoeverre deze inzetbaar zijn, wanneer en onder welke voorwaarden deze kunnen worden ingezet om het beoogde effect te bereiken. Van het juridische instrumentarium dat het ministerie wél tot zijn beschikking had, is nooit gebruik gemaakt omdat het ministerie dit ongeschikt achtte.
- Financiële oplossingen voor de sanering van gasfabrieksterreinen die vooraf expliciet door het kabinetsstandpunt waren uitgesloten (MAP-heffing) zijn steeds opnieuw naar voren geschoven. Anderzijds bleken oplossingen die in het kabinetsstandpunt waren genoemd bij nader inzien door geen van de actoren meer als oplossing beschouwd te worden (verhoging energietarieven). Hierbij was volgens de Rekenkamer sprake van botsende beleidsdoelstellingen tussen ministeries (liberalisering energiemarkt tegenover de bodemsanering van gasfabrieksterreinen op kosten van de energiebedrijven).
- Van de beschikbaar gestelde middelen voor de ontwikkeling van nieuwe technieken die kunnen worden toegepast bij nog te saneren gasfabrieksterreinen kan voor 2002 geen resultaat worden verwacht.

Op grond van het voorgaande zijn de volgende omstandigheden aan te geven waarvan aangenomen kan worden dat deze een negatief effect hebben gehad op de beleidsresultaten:

- Heldere randvoorwaarden voor de decentralisatie ontbraken, het IPO is door het ministerie onvoldoende aangesproken toen resultaten uitbleven en het IPO had geen instrumenten in handen om medewerking van alle betrokken actoren te bewerkstelligen.
- Een strategie, zowel op rijks- als op provinciaal niveau ontbrak.
- Door onzekerheid over eventuele generieke en verplichte maatregelen en onduidelijkheid over de inzet van Wbb-middelen zijn initiatieven uitgebleven of beëindigd.

De Rekenkamer heeft geen succesfactoren kunnen vaststellen die bruikbaar zijn voor een landelijke toepassing.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

Doelstelling

- Het kabinet had zich in 1994 ten doel gesteld om de terreinen van voormalige gasfabrieken te saneren vóór het jaar 2010, op grond van een milieuhygiënische prioriteitsstelling en bekostigd met vrijwillige bijdragen van de energiebedrijven. In 1997 werd de realisatiedatum verschoven naar 2022. De sanering werd bovendien afhankelijk gesteld van de bijdragen van derden.
- Het Ministerie van VROM heeft in de fase van de beleidsvoorbereiding geen tussendoelen geformuleerd voor de saneringsoperatie en geen tijdplanning gemaakt. De gegevens over de uitgangssituatie die het ministerie tot zijn beschikking had, waren deels onjuist en onvolledig. Het ministerie is voorbijgegaan aan signalen dat er onvoldoende draagvlak bestond bij de energiebedrijven voor de bekostiging met vrijwillige bijdragen vanuit deze sector.

Inzicht in realisatie doelstelling

- Gebleken is dat het Ministerie van VROM bij lagere overheden geen informatie opvraagt over het aantal saneringen in eigen beheer. Hierdoor heeft het ministerie geen zicht op door bedrijven zelf bekostigde saneringen.

Realisatie doelstelling

- Indien de sanering van de resterende gasfabrieksterreinen in het tempo uit de jaren 1994–1997 doorgaat, zullen de resterende 187 terreinen, met een totale oppervlakte van 290 hectare, zijn gesaneerd in 2055. De doelstelling van het Ministerie van VROM om vóór 2022 alle voormalige gasfabrieksterreinen te saneren, kan dan niet worden bereikt.
- De doelstelling van het Ministerie van VROM om energiebedrijven de saneringen van voormalige gasfabrieksterreinen mede te laten bekostigen, is slechts zeer ten dele gerealiseerd. Gebleken is dat de energiebedrijven, behoudens één uitzondering, niet bereid waren bij te dragen aan saneringen van voormalige gasfabrieksterreinen anders dan vanuit de reserveringen die zijn gemaakt ten tijde van verzelfstandiging en fusering. In hoeverre het ministerie er in deze periode in is geslaagd andere energiebedrijven een bijdrage te laten leveren, kon bij gebrek aan betrouwbare informatie over de uitgaven van saneringen in eigen beheer niet worden vastgesteld.

Faalfactoren

- Het kabinet heeft besloten de saneringsoperatie te decentraliseren, zonder daarvoor heldere randvoorwaarden aan te geven.
- Het Ministerie van VROM heeft het IPO onvoldoende aangesproken toen resultaten uitbleven. Het IPO had onvoldoende instrumenten tot haar beschikking om betrokken actoren tot medewerking te bewegen.
- Bij het Rijk noch bij de provincies bestond een duidelijke strategie voor de saneringsoperatie. Het ministerie achtte het juridische instrumentarium uit de Wbb ongeschikt voor de sanering van gasfabrieksterreinen.
- Onzekerheid over eventuele generieke en verplichte maatregelen en onduidelijkheid over de inzet van Wbb-middelen heeft de initiatieven van het bedrijfsleven zeker niet gestimuleerd.

De Rekenkamer is van oordeel dat het Ministerie van VROM er niet in is geslaagd om voor de sanering van gasfabrieksterreinen de organisatorische context te scheppen die nodig is voor een beheersbaar proces. De

doelstellingen waren in de periode 1994–1998 onderhevig aan tussen-tijdse koerswijzigingen. Bovendien waren de doelstellingen onvoldoende toetsbaar geformuleerd en onvoldoende onderbouwd.

Als gevolg van de beperkte beleidsinformatie had het Ministerie weinig inzicht in de realisatie van het saneringsbeleid voor gasfabrieksterreinen. Op grond van de beschikbare gegevens acht de Rekenkamer het niet haalbaar dat met het huidige saneringstempo (vijf hectare oftewel 1,5% van het totaal aantal hectaren per jaar) vóór 2022 alle voormalige gasfabrieksterreinen zijn gesaneerd.

In de opzet om energiebedrijven de saneringen van voormalige gasfabrieksterreinen mede te laten bekostigen, is het Ministerie van VROM slechts zeer ten dele geslaagd. De gebrekkige organisatorische context heeft een negatief effect gehad op de resultaten van het saneringsbeleid voor gasfabrieksterreinen. De in 1994 beoogde ontlasting van het Wbb-budget lijkt niet te worden gerealiseerd. Het is de vraag of er voldoende middelen beschikbaar zullen zijn voor tijdige sanering van de voormalige gasfabrieksterreinen.

De Rekenkamer merkt op dat haar oordeel voor een belangrijk deel overeenkomt met dat van het rapport *Bodemsanering* van januari 1993.¹⁷ Toen luidde het oordeel dat het ministerie zijn toezichthoudende taken op de uitvoering van de bodemsanering onvoldoende had ingevuld en tekortschoot in de invulling van de sturende en voorwaardenscheppende taken. Eén van de aanbevelingen van dat rapport was een betere bewaking van de voortgang van het bodemsaneringsbeleid.

6.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer geeft de minister de volgende aanbevelingen in overweging:

- Het ministerie dient een duidelijke strategie te ontwikkelen voor de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen, en deze strategie bekend te maken aan alle mogelijke betrokkenen. Het moet hierbij absoluut duidelijk zijn welke kosten de rijksoverheid voor haar rekening neemt, wat van anderen wordt verwacht en onder welke voorwaarden de overheid bereid is (mede) te financieren.
- Het beoogde saneringstempo en tussendoelen zullen vastgesteld moeten worden.
- Het ministerie dient nader te onderzoeken welke resultaten behaald zouden kunnen worden door het inzetten van de juridische instrumenten uit de Wbb.
- Het ministerie dient de informatievoorziening zodanig in te richten dat de voortgang en de kwaliteit van de sanering van gasfabrieksterreinen (ook van die in eigen beheer) kan worden gevolgd.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 985, nrs. 1–2.

7.1 Reactie minister

De minister van VROM heeft aangegeven het deels eens te zijn met de kritiek van de Rekenkamer, maar heeft dit verder niet gespecificeerd. De minister is vervolgens ingegaan op het kritiekpunt van de ontbrekende strategie.

In de onderzochte periode is het bodemsaneringsbeleid aan sterke wijzigingen onderhevig geweest. Volgens de minister is niet zozeer sprake van het ontbreken van een strategie, als wel van een aanpassing van strategieën naar aanleiding van in de praktijk geconstateerde (on)mogelijkheden. De Rekenkamer heeft het in het rapport-Welschen voorgestelde beleid als staand beleid gedefinieerd, terwijl het ministerie en het IPO dit beleid meer als uitgangspunt voor de onderhandelingen hebben genomen.

De minister schetst nog eens in het kort de strategie-ontwikkeling sinds 1994.

Aanvankelijk richtte de strategie zich op het zoveel mogelijk betrekken van de energiebedrijven bij de sanering, waarbij deze werden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het IPO werd verzocht om op basis van dit uitgangspunt een plan van aanpak voor heel Nederland te maken. In 1996 rapporteert het IPO dat deze beleidslijn niet als haalbaar moet worden gekwalificeerd vanwege de hoge kosten, het niet kunnen inzetten van het juridisch instrumentarium als dreiging, en de verwachte liberalisering van de energiemarkt. VROM past daarop de strategie aan en biedt opening voor medefinanciering als minderheidsaandeel ten opzichte van financiering door derden. Eveneens wordt het functiegericht saneren mogelijk. Tevens komt minder nadruk te liggen op de juridische casusposities. Het bevelsinstrumentarium wordt pas ingezet als onderhandelingen niet meer tot een oplossing lijken te leiden.

Op basis van deze aangepaste beleidslijnen ontwikkelt het IPO een wijze van aanpak met als hoofdlijnen (1) aansluiten bij maatschappelijke initiatieven voor de aanpak van gasfabrieksterreinen; (2) het groeperen van belanghebbende partijen rondom de aanpak, inclusief de energiebedrijven; (3) een functiegerichte saneringsaanpak om de kosten te drukken; (4) een programmatische benadering, dat wil zeggen dat tot 2022 per provincie alle terreinen worden aangepakt en de rijksoverheid is bereid circa eenderde van de totale kosten van sanering bij te dragen uit Wbb-middelen, terwijl tweederde voor rekening komt van andere belanghebbende partijen (energiebedrijven, gemeenten, projectontwikkeling). Binnen het programma is er flexibiliteit, zodat wellicht bij het ene terrein de overheidsbijdrage 60% is, en bij andere terreinen 20%. Bij brief van 16 november 1998 aan de voorzitter van de IPO-werkgroep gasfabrieksterreinen heeft de directeur Bodem deze door het IPO voorgestelde beleidslijn bevestigd en nader uiteengezet vanuit het Ministerie van VROM.

Op basis van deze nieuwe strategie wordt gepoogd in de provincies een intentieverklaring met betrokken partijen op te stellen, die dan na circa twee jaar – waarin de afspraken op basis van onderzoek en analyse harder moeten worden gemaakt – tot een contract moeten leiden.

Als deze strategie nu in de praktijk wordt gebracht heeft de minister de reële verwachting dat per 2022 de aanpak van de gasfabrieksterreinen wat de bodemsanering betreft als beëindigd kan worden beschouwd. Met deze strategie wordt naar de mening van de minister ook voldoende recht gedaan aan de aanbevelingen van de Rekenkamer.

7.2 Nawoord Rekenkamer

Over de door de minister uiteengezette strategieaanpassingen merkt de Rekenkamer het volgende op.

Het bevreemdt de Rekenkamer dat de minister het rapport van de commissie-Welschen niet als staand beleid typeert maar als «uitgangspunt voor onderhandelingen». Immers, de beleidslijnen uit dit rapport zijn in 1994 overgenomen in een kabinetsstandpunt. In mei 1998 gaf de minister van VROM in de Tweede Kamer nog eens aan dat het te ontwikkelen beleid inzake sanering van gasfabrieksterreinen gebaseerd is op het advies van de commissie-Welschen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 22 727 en 25 411, nr. 20).

De nieuwste strategie van de minister biedt ruimte voor medefinanciering door het Rijk uit de Wbb-middelen. Eerder heeft de minister al aan de Tweede Kamer gemeld dat hij bereid is ten hoogste 50% te financieren; de overige middelen dienen te worden opgebracht door derden. In zijn reactie op het rapport van de Rekenkamer geeft de minister aan dat hij hiermee flexibel om zal gaan, en zich de vrijheid voorbehoudt om soms meer en in andere gevallen minder dan de helft bij te dragen. Hij introduceert een nieuwe generieke verdeelsleutel van eenderde voor rekening van de Wbb-middelen en tweederde voor rekening van derden (gemeenten, energiebedrijven, projectontwikkeling). De Rekenkamer constateert dat dit element van de nieuwe strategie – evenals andere elementen ervan – nog niet aan de Tweede Kamer is meegedeeld en beveelt de minister aan dit alsnog te doen. Immers, dit zal consequenties kunnen hebben voor de rijksmiddelen die jaarlijks aan de sanering van gasfabrieksterreinen worden besteed.

De Rekenkamer vindt het jammer dat de minister van VROM alleen heeft gereageerd op de kritiek en de aanbeveling van de Rekenkamer over (het ontbreken van) een heldere strategie inzake de sanering van gasfabrieksterreinen. De Rekenkamer heeft immers ook een aantal kritische opmerkingen gemaakt over het ontbreken van inzicht in de voortgang van saneringen die in eigen beheer worden uitgevoerd en daarmee in de realisatie van de saneringsdoelstelling. Het verbaast de Rekenkamer dat de minister geen stappen aankondigt om de beleidsinformatie hierover te verbeteren. Ook wordt uit de reactie van de minister niet duidelijk of hij van mening is dat door de nieuwe strategie de organisatorische context waarbinnen de sanering plaats moet vinden, zodanig zal verbeteren dat sprake zal zijn van een beheersbaar proces.

Voorts acht de Rekenkamer het een gemiste kans om niet serieus te (laten) onderzoeken welke mogelijkheden het juridische Wbb-instrumentarium biedt om derden te laten meebetalen aan de sanering van gasfabrieksterreinen.

De Rekenkamer blijft, ondanks de nieuwe strategie, bezorgd over de voortgang van de sanering. Het is haar opgevallen dat de minister kiest voor voorzichtige formuleringen als het gaat om de verdere uitwerking van de strategie: er zal worden «gepoogd» om tot «intentieverklaringen» te komen, die na «circa» twee jaar weer omgezet moeten worden in hardere afspraken in een contract. De Rekenkamer vraagt zich dan ook af waarop de minister zijn optimistische veronderstelling baseert dat in 2022 de saneringsoperatie, geheel conform de eerdere plannen, wel degelijk voltooid zal zijn. Uit zijn reactie blijkt immers nergens dat bij de energiebedrijven en EnergieNed nu een omslag te constateren is in die zin dat zij nu wél bereid zouden zijn om, samen met projectontwikkelaars en gemeenten, gemiddeld genomen tweederde deel van de kosten voor hun rekening te nemen.

DGM	Directoraat-Generaal Milieubeheer
EZ	Economische Zaken
IBC	Isoleren, beheren, controleren
IPO	Interprovinciaal Overleg
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NS	Nederlandse Spoorwegen
NOBIS	Nederlands Onderzoeksprogramma Biotechnologische Insitu Sanering
MAP	Milieuactieplan
PNEM	Provinciale Noordbrabantse energiedistributiemaatschappij
PVA	Potentiële vorderingenadministratie
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SSG	Stichting Sanering Gasfabrieksterreinen
Stb	Staatsblad
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wbb	Wet bodembescherming