

Vergaderjaar 2006–2007

30 015

Voortgang bodemsanering

Nr. 17

RAPPORT: TERUGBLIK 2007

Inhoud

1	Over dit onderzoek	5
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2	Onze aanbevelingen uit 2005	5
1.3	Ontwikkelingen overige aanbevelingen uit 2004	6
2	Planning van de bodemsaneringsoperatie	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005	9
2.3	Stand van zaken in 2006	10
2.4	Conclusies Algemene Rekenkamer	13
3	Verbetering van het toezicht	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2005	14
3.3	Stand van zaken in 2006	14
3.4	Conclusies Algemene Rekenkamer	16
4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	17
4.1	Reactie minister	17
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	18
Bijlage	Overzicht conclusies, aanbevelingen en reactie oorspronkelijke rapport (2005)	19
	Literatuur	23

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zonedig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf. Bij de presentatie van de terugblikonderzoeken maken wij, conform onze strategie, een onderscheid tussen aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van het *functioneren* van de overheid en aanbevelingen die gericht zijn op het *presteren* van de overheid. Met ons onderzoek naar het *functioneren* van de overheid leveren we een bijdrage aan een transparante overheid die verantwoording aflegt over wat zij doet. Dit onderzoek is vooral gericht op de bedrijfsvoering van ministeries, op de wijze waarop ministeries zich verantwoorden en toezicht houden en op het rechtmatig handelen van ministeries. Bij ons onderzoek naar het *presteren* van de overheid vragen we ons af of het beleid van ministeries uitvoerbaar en handhaafbaar is, of de beleidsdoelen bereikt worden en of dat op een doelmatige wijze gebeurt.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van de monitoractiviteiten op het onderzoek *Voortgang bodemsanering* uit 2005.

1.2 Onze aanbevelingen uit 2005

Wij concludeerden in 2005 dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) onvoldoende grip had op de bodemsaneringsoperatie. Daardoor was het naar ons oordeel onzeker of de negatieve milieuerfenis en de daarmee verbonden risico's voor toekomstige generaties weggenomen zouden kunnen worden. Wij deden elf aanbevelingen. Vier aanbevelingen waren gericht op het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het bodemsaneringsbeleid (en dus op het verbeteren van het presteren van het ministerie van VROM). Meer specifiek hadden zij betrekking op:

- de formulering van de doelen van de bodemsaneringsoperatie en de planning om deze doelen te bereiken;

- de beheersing van de kosten van de bodemsaneringsoperatie;
- de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister en de decentrale overheden (het «sturingsarrangement») rond de bodemsaneringsoperatie;

Zeven aanbevelingen waren gericht op verbetering van het functioneren van het ministerie van VROM. Zij betroffen:

- de verantwoording over de besteding van de rijksmiddelen bestemd voor bodemsanering;
- verbetering van het toezicht door provincies en gemeenten op de uitvoering van bodemsaneringen;
- de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de voortgang van de bodemsaneringsoperatie.

Dit terugblikrapport spitsen wij toe op twee onderwerpen: de *planning* van de bodemsaneringsoperatie en het *toezicht* op de uitvoering ervan. Beide onderwerpen betreffen het functioneren van het ministerie van VROM.

Op het punt van de planning adviseerden wij de minister en de staatssecretaris van VROM om voor de periode 2010–2014 een adequate planning op te stellen, met daarin: (a) een overzicht van de locaties die wel en de locaties die niet zullen worden gesaneerd, (b) een onderbouwing van de gekozen aanpak, (c) een samenhangend overzicht van de te saneren locaties, de kosten, de financiering en de duur van de operatie, (d) informatie over de bijdrage uit de rijksmiddelen en de daarmee beoogde prestaties en (e) informatie over de tussendoelen en de ijkpunten waarop de voortgang van de operatie zal worden gestuurd en geëvalueerd.

Op het punt van het toezicht adviseerden wij nadere eisen aan het toezicht door gemeenten en provincies te stellen. Deze zouden (a) het toezicht op locatie moeten intensiveren, (b) achteraf het saneringsresultaat moeten (laten) controleren door het nemen van bodemmonsters en (c) het onafhankelijk toezicht door milieukundig begeleiders moeten waarborgen door middel van functiescheiding.

In deze terugblik gaan we na wat er sindsdien met deze aanbevelingen is gedaan. Voordat we dat doen, wordt in de volgende paragraaf kort stilgestaan bij de stand van zaken voor de overige aanbevelingen.

In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle aanbevelingen zoals weergegeven in de oorspronkelijke publicatie *Voortgang bodemsanering* en de reactie van de bewindspersonen (Algemene Rekenkamer, 2005).

1.3 Ontwikkelingen overige aanbevelingen uit 2004

De beheersing van de kosten van de bodemsaneringsoperatie

In ons onderzoek uit 2005 deden wij de aanbeveling om kostenbeheersing door provincies en gemeenten te stimuleren bij met rijksmiddelen gefinancierde saneringen, door bijvoorbeeld de introductie van prikkels. De minister en staatssecretaris van VROM antwoordden dat er voldoende prikkels voor kostenbeheersing zijn, namelijk:

- Het huidige beleid biedt ruimte voor een optimale inpassing van bodemsanering in ruimtelijke en economische ontwikkelingen;
- Een lokale overheid die door een efficiënte en creatieve uitvoering geld bespaart, mag dit geld aan andere activiteiten in het kader van het meerjarenprogramma besteden;
- Door de ontwikkeling van een kostennorm per bodemprestatie-

eenheid is een toetsingsinstrument aanwezig waarmee kostenoverschrijdingen snel gesignaleerd kunnen worden;

- Er is sprake van beleidsconcurrentie tussen lokale overheden: zij die beter presteren krijgen eerder geld dan minder goed presterende overheden.

In de wijze van financiering is sinds 2005 geen wijziging aangebracht. Het Ministerie van VROM is wel van oordeel dat sinds 2005 meer grip op kostenbeheersing is ontstaan door verbetering van de verantwoording over met rijksmiddelen uitgevoerde saneringen. Over de kwaliteit van de verantwoording over de bodemsaneringsoperatie zullen wij rapporteren in ons rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VROM, dat wij in mei 2007 uitbrengen.

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister en de decentrale overheden (het «sturingsarrangement») en de verantwoording over de besteding van de rijksmiddelen bestemd voor bodemsanering.

In ons onderzoek uit 2005 concludeerden wij dat de minister van VROM en de decentrale overheden hun verantwoordelijkheden voor bodemsanering onvoldoende waar maakten. De planning en de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie vertoonden op essentiële onderdelen tekortkomingen. Wij deden de aanbeveling om het bestuurlijk arrangement, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister en decentrale overheden, opnieuw te bezien.

De minister en staatssecretaris antwoordden 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.

In het kader van deze terugblik heeft het Ministerie van VROM nogmaals benadrukt dat zeer wordt gehecht aan de decentrale uitvoering van het bodemsaneringsbeleid. Om een optimaal resultaat te kunnen bereiken is het volgens het ministerie noodzakelijk om zoveel mogelijk aan te sluiten bij, en gebruik te maken van, de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Een sterke centrale sturing en planning van de operatie zou tot gevolg hebben dat met de beschikbare middelen een veel beperkter resultaat bereikt kan worden. Kansen tot medefinanciering uit ruimtelijke ontwikkelingen zouden gemist worden.

Voor de Algemene Rekenkamer zijn belangrijke voorwaarden voor elk sturingsarrangement, dat het toezicht op de uitvoering en de verantwoording over de besteding van rijksmiddelen afdoende geregeld zijn. In hoofdstuk 3 van deze terugblik concluderen wij dat aan onze kritiek op het toezicht in belangrijke mate tegemoet is gekomen. In ons rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VROM, dat wij in mei 2007 uitbrengen, zullen wij rapporteren over de verantwoording over de besteding van de rijksmiddelen bestemd voor bodemsanering, meer speciaal over de vraag in hoeverre deze gelden rechtmatig en doelmatig zijn uitgegeven.

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de voortgang van de bodemsaneringsoperatie.

In ons onderzoek uit 2005 deden wij de aanbeveling om behalve het Jaarverslag bodemsanering de volgende informatie aan de Tweede Kamer beschikbaar te stellen:

- tussentijds: informatie over belangrijke ontwikkelingen voor cruciale aspecten van de bodemsaneringsoperatie met daarin voorstellen voor oplossing;
- aan het eind van meerjarenprogramma's: de bijdrage van de meerjarenprogramma's aan 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. Dit zou in ieder geval de informatie moeten bevatten die nodig is voor een adequate planning.

Wij achtten het opportuun om bij de informatievoorziening aan de Tweede Kamer aan te sluiten bij de afspraken over informatievoorziening uit de Procedureregeling grote projecten.

In brieven van 7 april en 10 juni 2005 informeerde de staatsecretaris de Tweede Kamer over de doelstellingen van het beleid en de haalbaarheid daarvan. In het vervolg van deze terugblik zal hier inhoudelijk op worden ingegaan.

Wij zullen de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer in toekomstig onderzoek blijven volgen.

2 PLANNING VAN DE BODEMSANERINGSOPERATIE

2.1 Inleiding

Uit een in december aan de Tweede Kamer aangeboden studie van het Milieu- en Natuurplanbureau (Van Wezel e.a., 2006) blijkt dat 30 à 40% van de Nederlanders woont of werkt op minder dan honderd meter afstand van een locatie met mogelijk ernstige bodemverontreiniging. Meer dan de helft van de verontreinigde locaties ligt binnen bebouwd gebied. Het aantal gevallen van kanker als gevolg van cadmium en andere kankerverwekkende stoffen in de bodem wordt geschat op 350 per jaar. Grote maatschappelijke schade treedt op door IQ-verlies bij kinderen als gevolg van de blootstelling aan lood. Daarnaast leidt de vervuiling van waterwingebieden tot forse extra uitgaven voor de drinkwatervoorziening.

Het bodemsaneringsbeleid van de minister van VROM heeft twee doelstellingen, met elk een eigen tijdshorizon.

Op de korte termijn is het beleid gericht op de bodemkwaliteit van locaties waar gegeven het *huidige gebruik* de bodem niet voldoet aan de normen, waardoor er sprake is van risico's voor mens en milieu. De risico's van de bodemverontreiniging op deze locaties moeten ófwel worden beheerst (bijvoorbeeld door een fysieke afzetting te plaatsen of bepaalde vormen van gebruik te verbieden), ófwel worden weggenomen (door de grond te saneren). Deze doelstelling moet uiterlijk in 2015 zijn bereikt.

Op de langere termijn is het beleid gericht op de bodemkwaliteit van locaties waar gegeven het *toekomstige gewenste bodemgebruik* de bodem niet voldoet aan de normen. De beperkingen als gevolg van de verontreiniging moeten ook hier worden weggenomen of beheersbaar worden gemaakt. Deze doelstelling moet in 2030 zijn bereikt. De realisatie van dit doel is primair een zaak van eigenaren en initiatiefnemers; het Ministerie van VROM vervult hier een faciliterende rol.

In deze terugblik richten wij ons, vanwege de directe risico's voor mens en milieu, op de planning van het ministerie rond het beleidsdoel voor 2015. Wij bespreken de aanbeveling die wij in 2005 op dit punt deden (§ 2.1.1), schetsen de stand van zaken anno 2006 en formuleren aan de hand daarvan onze actuele conclusies en aanbevelingen (§ 2.1.2).

2.2 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005

Wij concludeerden in ons rapport van 2005 dat achtereenvolgende ministers van VROM er niet in waren geslaagd een planning voor de bodemsaneringsoperatie op te stellen waarin samenhang was gebracht tussen het aantal uit te voeren saneringen, de kosten, de financiering en de duur van de bodemsaneringsoperatie. Wij deden daarom de aanbeveling om voor de periode 2010–2014 een adequate planning op te stellen. Zo'n planning zou in ieder geval moeten bevatten:

- de locaties die wel en niet zullen worden gesaneerd;
- een onderbouwing van de gekozen aanpak;
- samenhang tussen aantal uit te voeren saneringen, kosten, financiering en duur van de bodemsaneringsoperatie;
- de bijdrage uit 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.

De minister en de staatssecretaris van VROM waren het met ons eens dat inzicht nodig is in de effecten die te verwachten zijn van de beleidsmaatregelen rond bodemsanering. Om die reden hadden zij inmiddels het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) verzocht een model te ontwikkelen waarmee scenarioberekeningen kunnen worden opgesteld die aangeven hoeveel geld tot 2030 nodig zal zijn voor de bodemsaneringsoperatie en in welke mate medefinanciering door de markt verkregen kan worden.

2.3 Stand van zaken in 2006

Het RIVM heeft inmiddels, conform de toezegging van de staatssecretaris van VROM, scenarioanalyses uitgevoerd op basis van het landsdekkend beeld van de bodemverontreiniging¹. Deze RIVM-studie geeft inzicht in de haalbaarheid van de bodemsaneringsdoelstellingen (Sterkenburg e.a., 2005).

Over de doelstellingen van het bodemsaneringsbeleid en de haalbaarheid daarvan in termen van kosten, financiering en tijd heeft de staatssecretaris bij twee gelegenheden aan de Tweede Kamer gerapporteerd: bij brief van 7 april 2005 (naar aanleiding van ons rapport)² en op 10 juni 2005 (bij de toezending van de beleidsevaluatie bodemsanering over de periode tot en met 2004)³.

Toelichting staatssecretaris bij beleidsdoelstellingen d.d. 7 april 2005

Uit het landsdekkend beeld blijkt dat er 615 982 locaties zijn waar sprake is van (een vermoeden van) bodemverontreiniging. Van deze 615 982 locaties behoren er 425 011 tot de «werkvoorraad». Dat betekent dat het bevoegd gezag heeft aangegeven dat vervolgacties in het kader van de Wet bodembescherming nodig zijn. Door middel van extrapolatie is becijferd dat bij naar schatting 14 000 locaties spoedeisende maatregelen genomen moeten worden op grond van onaanvaardbare risico's bij het huidige gebruik van de bodem. Een aanzienlijk deel daarvan betreft complexe, omvangrijke saneringen. De staatssecretaris van VROM stelt in zijn brief dat het Rijk erop toeziet dat de bevoegde gezagen bij het (doen) uitvoeren van onderzoek en het (doen) nemen van maatregelen voorrang geven aan deze 14 000 locaties.

De staatssecretaris stelt verder dat in 2015 voor alle 14 000 gevallen een noodzakelijke sanering moet hebben plaatsgevonden dan wel dat tijdelijke beveiligingsmaatregelen moeten zijn genomen waarmee de risico's afdoende worden beheerst. Voor de feitelijke sanering moet, om de middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten, gezocht worden naar een optimaal moment. Tot die tijd wordt dan volstaan met tijdelijke beveiligingsmaatregelen of het opleggen van gebruiksbeperkingen.

Voor de sanering van de 14 000 locaties is volgens berekeningen van het ministerie € 3,8 miljard nodig. Uitgangspunt van het beleid is dat 75% van de kosten door marktpartijen gefinancierd wordt. Omdat het marktaandeel in de praktijk geringer is (zie verder), gaat de staatssecretaris in zijn brief van 7 april 2005 uit van 50% financiering door private partijen. Decentrale overheden zullen volgens de bewindsman in de periode tot 2015 ongeveer € 1 miljard kunnen inzetten uit hun programmamiddelen en via de bedrijvenregeling. Daarmee resteert er tot en met 2014 nog een tekort van € 900 miljoen voor de sanering van de spoedeisende locaties. De staatssecretaris wil dit tekort langs drie wegen financieren: door het juridisch aansprakelijk stellen van partijen die verantwoordelijkheid dragen voor het ontstaan van de verontreiniging, door nadere afspraken te maken met het bedrijfsleven over de sanering van verontreiniging die vóór 1975 is veroorzaakt en door extra rijksmiddelen te vinden. Wat dit

¹ Het «landsdekkend beeld» (Kernteam Landsdekkend Beeld, 2004) is door het ministerie ontwikkeld in de periode 1997–2004. Het behelst een inventarisatie van locaties in Nederland die mogelijk gesaneerd dienen te worden op basis van het huidige of het gewenste toekomstige gebruik.

² VROM, 2005a.

³ VROM, 2005b.

laatste betreft: de begroting 2007 geeft in het meerjarenbeeld aan dat de bezuiniging op bodemsanering, die voor de periode 2005–2009 is opgelegd, in 2010 wordt beëindigd. Voor de periode 2010–2014 komen dus extra middelen beschikbaar. In hoeverre de benodigde 900 miljoen langs de drie door de staatssecretaris geschetste wegen ook daadwerkelijk beschikbaar zullen komen, is echter onduidelijk.

Haalbaarheid beleidsdoel voor 2015 volgens RIVM-studie

Het door het RIVM ontwikkelde scenariomodel geeft inzicht in het benodigde budget voor de geplande bodemsaneringen, de verdeling van dat budget in de tijd en over de bevoegde overheden, de voortgang van de saneringsoperatie en de benodigde begeleidingscapaciteit.

Het RIVM concludeert dat in 2015 alle spoedeisende saneringen afgerond kunnen zijn mits in de eerste jaren het beschikbare geld vrijwel volledig voor deze saneringen wordt ingezet. Daarbij baseert het RIVM zich op het uitgangspunt van het geldende beleid dat marktpartijen 75% van de kosten van de saneringen financieren. Daarnaast dient de doorlooptijd van omvangrijke, complexe saneringen te worden bekort omdat deze volgens door het RIVM geraadpleegde deskundigen thans een doorlooptijd van meer dan tien jaar kennen.

Belemmerende factoren

Dat de afronding van deze saneringen volgens de modellen van het RIVM binnen tien jaar *kan* plaatsvinden, betekent niet dat dit in de praktijk ook het geval *zal* zijn. Dit is namelijk afhankelijk van (a) de prioriteit die decentrale overheden en private partijen kunnen en willen geven aan het saneren van de betreffende locaties, en (b) het aandeel dat marktpartijen uiteindelijk zullen bijdragen in de financiering. Op deze beide punten zijn er de nodige haken en ogen.

Ad (a) De mogelijkheden van decentrale overheden om tot 2010 meer prioriteit te geven aan spoedeisende saneringen zijn beperkt. Dat komt doordat de programma's voor de periode 2005–2010 al zijn opgesteld in 2004, dus vóórdat het nieuwe beleidsdoel voor 2015 werd afgesproken. De ISV-meerjarenprogramma's⁴ waaraan gemeenten gebonden zijn leggen bovendien veel nadruk op het geschikt maken van grond voor gewijzigd gebruik in het kader van de stedelijke vernieuwing; bij de keuze van saneringslocaties spelen milieuhygiënische redenen vaak geen beslissende rol. Veelzeggend is dat van alle in 2005 afgeronde saneringen 86% werd opgestart vanwege een ruimtelijk project en slechts 9% vanwege uitsluitend een spoedeisende milieuhygiënische reden⁵. Dit gegeven hangt samen met het feit dat verreweg de meeste bodemsaneringen in eigen beheer plaatsvinden – door externe initiatiefnemers, die vooral om reden van een gewenst ruimtelijk project saneren. Overigens kunnen saneringen die worden ingezet vanwege een ruimtelijk project wel spoedeisende locaties betreffen. Het zou relevant zijn voor de Tweede Kamer om te weten in hoeveel gevallen op deze manier spoedeisende locaties worden gesaneerd. Het (mede door het Ministerie van VROM opgestelde) *Jaarverslag bodemsanering over 2005*⁶ bevat deze uitgesplitste gegevens echter niet, waardoor de voortgang van de sanering van de spoedeisende locaties niet scherp in beeld wordt gebracht.

Ad (b) Het ministerie hanteert voor de marktparticipatie het begrip «multiplier». Het uitgangspunt dat marktpartijen 75% van de kosten van de saneringen zouden moeten financieren, betekent dat er sprake zou moeten zijn van een multiplier van 3: tegenover elke euro die het Rijk

⁴ ISV: Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

⁵ RIVM, VROM, IPO, LIB & VNG, 2006, p. 35.

⁶ RIVM, VROM, IPO, LIB & VNG, 2006.

besteedt aan een bodemsanering, zou het drievoudige moeten staan aan financiering door derden.

Tussen 2000 en 2003 lag de multiplier bij bodemsanering op 2,0 (50% financiering door de markt). In 2004 steeg deze tot 2,3 (57% financiering door de markt). Omdat voor de saneringen in de periode 2000–2004 veelal sprake was van langlopende verplichtingen sprak het ministerie in zijn jaarverslag over 2004 de verwachting uit dat de marktparticipatie zou toenemen. In 2005, het eerste jaar van de nieuwe beleidsperiode van vijf jaar, kwam deze verwachting echter nog niet uit. De multiplier lag in dat jaar op 2,1 (52% financiering door de markt). De gemeenten verwachten volgens de evaluatie over de periode 2000–2004 niet dat de bijdrage vanuit de markt zal stijgen naar het gewenste niveau, gelet op het feit dat meer en meer de locaties zonder ontwikkelingsperspectief gesaneerd zullen moeten worden.

Wij concluderen dat er vooralsnog onvoldoende prikkels zijn voor private partijen en bevoegde gezagen om de spoedeisende saneringen met voorrang ter hand te nemen. Ook in de aan de Tweede Kamer aangeboden evaluatie van de beleidsperiode 2000–2004 wordt de conclusie getrokken dat sanering van alle spoedeisende locaties voor 2015 niet realiseerbaar is.

Toelichting staatssecretaris bij beleidsdoelstellingen d.d. 10 juni 2005

De staatssecretaris van VROM trekt in zijn brief van 10 juni 2005 aan de Tweede Kamer de conclusie dat er nog een «forse inspanning» nodig is om de doelstelling voor de bodemsaneringsoperatie binnen de aangegeven termijn te kunnen bereiken. Door te kiezen voor een aanpak gericht op risico's en door versneld onderzoek te doen naar de spoedeisende locaties, is beheersing van de problematiek bij spoedeisende locaties vóór 2015 volgens de staatssecretaris mogelijk, mits er scherpe prioriteiten worden gesteld.

De staatssecretaris stelt als doel dat alle spoedeisende locaties vóór 2015 zijn onderzocht en dat zo nodig ten minste tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn genomen of gebruiksbeperkingen zijn opgelegd, of dat een sanering heeft plaatsgevonden. Daarvoor is een verveelvoudiging van het huidige onderzoeksprogramma nodig. In dat licht zal een versnelde onderzoeksmethode ter identificatie van risicovolle locaties ontwikkeld worden. Verder moet het Rijk met de decentrale overheden afspraken maken om de komende tien jaar prioriteit te geven aan bodemonderzoek. Dan nog zal zeker een verdubbeling van het saneringstempo nodig zijn en zal er meer geld ingezet moeten worden om het doel te halen.

Consequenties van «beheersbaar maken» in plaats van saneren

Het VROM-beleid is er in essentie op gericht dat in 2015 bij alle spoedeisende locaties de risico's onder controle zijn. Dat kan door sanering of het treffen van beheersmaatregelen. Aangezien sanering voor 2015 van de naar schatting 14 000 spoedeisende locaties met het huidige beleid niet haalbaar is, zal – om het beleidsdoel toch te halen – op grote schaal invulling moeten worden gegeven aan het treffen van (tijdelijke) beheersmaatregelen. Daarbij zullen op tal van locaties gebruiksbeperkingen moeten worden opgelegd. De betreffende grond zal dan bijvoorbeeld moeten worden voorzien van afzettingen met waarschuwborden, of bepaalde vormen van gebruik (bijvoorbeeld privégebruik van tuinen van woningen) zullen verboden moeten worden. Omdat op dit moment de betreffende locaties voor het grootste deel nog niet bekend zijn en ook de aard van de verontreiniging nog niet is onderzocht, zijn de maatschappelijke implicaties van zo'n beleidskeuze op dit moment moeilijk in te

schatten. Ook is niet bekend of en hoe de risico's effectief met tijdelijke maatregelen kunnen worden bestreden. Het Ministerie van VROM heeft geen onderzoek verricht naar de uitvoerbaarheid, de maatschappelijke consequenties en de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het op grote schaal treffen van tijdelijke beheersmaatregelen.

In zijn brief van 10 juni 2005 raamt de staatssecretaris de kosten van tijdelijke beheersmaatregelen gemiddeld op ongeveer 20% à 30% van de saneringskosten. Dit betekent dat, als op grote schaal gekozen wordt voor tijdelijke beheersmaatregelen, de kosten daarvan kunnen oplopen tot boven de € 1 miljard⁷. De financiële ruimte van de decentrale overheden voor saneringen ten behoeve van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen zal hierdoor onder druk komen te staan. Bovendien zullen in de toekomst aanzienlijke extra uitgaven aan het alsnog saneren van de betreffende locaties moeten worden besteed.

2.4 Conclusies Algemene Rekenkamer

Wij concluderen op basis van de beschikbare gegevens dat sanering van de resterende voorraad spoedeisende locaties vóór 2015 waarschijnlijk niet haalbaar is. Het beleidsdoel voor 2015 lijkt alleen gerealiseerd te kunnen worden als op grote schaal tijdelijke beheersmaatregelen worden getroffen. Daarbij zal het noodzakelijk zijn om op tal van locaties gebruiksbepalingen op te leggen, bijvoorbeeld door middel van fysieke afzetting, waarschuwborden en het instellen van toegangsverboden.

De praktische uitvoerbaarheid, de maatschappelijke gevolgen en de maatschappelijke aanvaardbaarheid van deze beleidsstrategie zijn niet in beeld gebracht. Het treffen van tijdelijke beheersmaatregelen kost naar schatting 20 tot 30% van de kosten van saneren, terwijl het probleem niet duurzaam wordt opgelost.

Ten slotte geven wij de minister in overweging om in de jaarverslagen bodemsanering te rapporteren over planning en realisatie van de sanering van de spoedeisende locaties.

⁷ De kosten van (tijdelijke) beheersmaatregelen worden, in het evaluatieonderzoek dat de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer aanbood, geraamd op een bedrag dat tussen de 20 en 30 procent ligt van de kosten van sanering. De totale kosten van sanering van de resterende spoedeisende locaties (te dragen door overheid en marktpartijen) wordt geraamd op € 3,84 miljard.

3 VERBETERING VAN HET TOEZICHT

3.1 Inleiding

Om te waarborgen dat bodemsaneringen op een kwalitatief verantwoorde manier worden uitgevoerd heeft de minister van VROM een toezichtsstructuur opgezet. Daarbinnen 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).

In ons rapport van 2005 stelden wij vast dat provincies en gemeenten nog onvoldoende gebruikmaakten van hun toezichtsinstrumenten (weinig controle op locatie), en dat zij nauwelijks beschikten over toezichtsbevindingen om deze ontbrekende informatie aan te vullen. Ook constateerden wij dat de onafhankelijkheid van de milieukundig begeleider, die het saneringsresultaat beoordeelt, vaak niet was gewaarborgd; zijn bureau bleek veelal ook betrokken bij andere fasen van de sanering. Wij bespreken de aanbevelingen die wij in 2005 op dit punt deden (§ 2.2.1), schetsen de stand van zaken anno 2006 en formuleren aan de hand daarvan onze actuele conclusies (§ 2.2.2).

3.2 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2005

Wij deden de minister van VROM de aanbeveling om nadere eisen te stellen aan het toezicht door gemeenten en provincies, opdat zij: (a) het toezicht op locatie zouden intensiveren, en (b) achteraf het saneringsresultaat zouden (laten) controleren door het nemen van bodemonsters. Verder adviseerden wij om het onafhankelijk toezicht door milieukundig begeleiders te waarborgen door te voorkomen dat het bureau dat de milieukundige begeleiding verricht meer dan één belang heeft bij een sanering (functiescheiding).

Minister en staatssecretaris namen onze aanbevelingen over en benadrukten, in navolging van de VROM-Inspectie in haar rapport *Bodem in zicht II* (VROM-Inspectie, 2004), het belang van ketentoezicht op de verwijdering van grondstromen. De bewindspersonen zagen draagvlak bij provincies, gemeenten en de branche om de noodzakelijke verbeteringen door te voeren en stelden dat ook de VROM-Inspectie aan de doorvoering van kwaliteitsverbetering zou blijven bijdragen.

Wij sloten ons in ons nawoord aan bij het pleidooi voor ketentoezicht.

3.3 Stand van zaken in 2006

In 2005 en 2006 heeft het ministerie veel inspanningen verricht ter verbetering van de uitvoering van het bodemsaneringsbeleid en de rol die provincies, gemeenten en bodemintermediairs daarin spelen. De verbeteringen betreffen zowel aanpassing van de regelgeving als het faciliteren en stimuleren van provincies en gemeenten in hun rol van bevoegd gezag. Ook de VROM-Inspectie stelde zich als toezichthouder – net als in eerdere jaren – actief op.

Nieuwe regelgeving

Op 29 september 2005 is het *Besluit kwaliteitseisen handhaving milieu-beheer* vastgesteld. In dit besluit worden eisen gesteld aan het milieu-handhavingsbeleid door decentrale overheden, onder andere bij bodemsaneringen. Gemeenten en provincies moeten voortaan een handhavingsbeleid hebben waarin expliciet is vastgelegd waar de prioriteiten liggen bij de handhaving en welke kosten daaraan verbonden

zijn. Ook moet het beleid de handhavingstrategie omschrijven: de controlewerkzaamheden, de rapportage over de bevindingen en de daaraan te verbinden gevolgen. Verder dient een jaarlijks uitvoeringsprogramma te worden vastgesteld, waarbinnen sprake moet zijn van functiescheiding tussen het afgeven van beschikkingen enerzijds en toezicht/handhaving anderzijds. Ten slotte dient jaarlijks de uitvoering en de doelrealisatie te worden geëvalueerd en daarover moet periodiek worden gerapporteerd.

Per 1 januari 2006 is vervolgens de gewijzigde *Wet bodembescherming* (Wbb) in werking getreden. De formulering van de wet is aangepast in verband met de keuze voor functiegericht saneren en van het nieuwe saneringscriterium (spoedeisendheid). Daarnaast zijn er diverse procedurele aanpassingen doorgevoerd. Zo legt de wet de basis voor vereenvoudiging van de regels voor eenvoudige saneringen. Ook zijn er bepalingen opgenomen ter versterking van de handhaving. Afwijkingen tijdens de uitvoering van het saneringsplan dienen voortaan minimaal twee weken van te voren gemeld te worden bij het bevoegd gezag, dat vervolgens bindende aanwijzingen kan geven. Ook kan het bevoegd gezag beheersmaatregelen opleggen. Verder worden termijnen gesteld aan het evaluatierapport en het nazorgplan. Het bevoegd gezag dient voortaan in te stemmen met de wijze waarop de evaluatie is uitgevoerd en met de resultaten van de uitgevoerde maatregelen.

Op 14 februari 2006 is het *Besluit uniforme saneringen* in werking getreden. Hierin is de uitvoering van eenvoudige standaardsaneringen geregeld. Het doel van deze wet is om de administratieve lastendruk te beperken en het tempo van de saneringsoperatie te verhogen.

Sinds 1 oktober 2006 is de gefaseerde inwerkingtreding van het *Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer* begonnen. Dit besluit heeft als doel de kwaliteit van bodemintermediairs (bijvoorbeeld adviesbureaus, laboratoria, aannemers, grondbanken en inspecteurs van bodembeschermende bedrijven) te waarborgen door middel van verplichte certificatie en accreditatie. De benodigde erkenning wordt namens de ministers van VROM en van VenW verleend door Bodem+⁸.

Ten slotte zal in 2007 het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer samen met het Bouwstoffenbesluit opgegaan in het *Besluit bodemkwaliteit*. Artikel 24 van dit besluit regelt de bevoegdheid van de VROM-Inspectie om gericht toezicht te houden op de gehele bouwstofketen van de producent tot en met de toepasser. Daarmee wordt een juridische basis gelegd voor ketentoezicht.

Facilitering van provincies en gemeenten

De decentrale overheden worden beter ondersteund bij de invulling van hun toezichts- en handhavingstaak. Zo ontwikkelde de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) de *SIKB-normbladen 8001 en 8002*. Hierin staan normen voor de uitvoeringstaken van de decentrale overheden beschreven. Ook heeft het SIKB gedefinieerd wat adequate handhaving van de Wet bodembescherming concreet inhoudt. Hiertoe is de *Handreiking Adequate Handhaving Wbb* en de *Handhavings-uitvoeringsmethode Wbb* opgesteld.

Verder loopt, om gemeenten en provincies te stimuleren de kwaliteit van de uitvoering van hun taken in het bodemsaneringsbeleid te verbeteren, van 1 juli 2006 tot en met 31 december 2009 de *Stimuleringsregeling*

⁸ Bodem+ is onderdeel van het agentschap SenterNovem en voert sinds 1 januari 2005 een aantal wettelijke uitvoeringstaken in het bodembeleid uit. Bodem+ ondersteunt gemeenten en provincies en waterschappen bij de uitoefening van hun taken in het bodembeleid.

kwaliteitszorg. Deze regeling kent een extra apparaatsvergoeding toe aan een decentrale overheid die wil investeren in kwaliteitsborging. Eind november 2006 maakten 31 van de 41 bevoegde gezagen gebruik van deze regeling.

Inzet van de VROM-Inspectie

De VROM-Inspectie heeft de kwaliteit van de uitvoering van het bodemsaneringsbeleid ook in de afgelopen periode prioriteit gegeven. In het rapport *Bodem in Zicht III* (VROM-Inspectie, te verschijnen) beoordeelt de VROM-Inspectie het toezicht op saneringen in eigen beheer door de negentien gemeenten die in *Bodem in Zicht II* nog geen bevoegd gezag waren. Het onderzoek richt zich op de periode 2004–2005⁹.

Met haar onderzoeken heeft de VROM-Inspectie inmiddels alle bevoegde gezagen tegen het licht gehouden. In de komende periode zal de inspectie controleren of de daarbij gemaakte verbeterafspraken worden nageleefd. Daarnaast heeft de inspectie invulling gegeven aan haar nieuwe bevoegdheden rond het ketentoezicht. Vanaf 2007 zal de inspectie zich onder meer richten op de kwaliteit van inkomende en uitgaande grondstromen bij bodemsaneringen. Ook zal specifiek aandacht worden besteed aan het verminderen van milieurisico's als gevolg van slecht presterende bodemintermediairs. De inspecteurs-generaal van de inspecties van VROM en Verkeer en Waterstaat krijgen de bevoegdheid om de erkenning van bodemintermediairs in te trekken. Verder zal de inspectie aandacht besteden aan de rol van certificerende en accrediterende instellingen. De inspectie verwacht hiervan een positief effect op de kwaliteit van de uitgevoerde saneringen.

3.4 Conclusies Algemene Rekenkamer

Aan onze kritiek uit 2005 is in belangrijke mate tegemoet gekomen. Alleen aan onze aanbeveling aangaande functiescheiding bij de milieukundige begeleiding van saneringen is geen opvolging gegeven. Het ministerie had aanvankelijk de intentie om deze aanbeveling in de nieuwe regelgeving te verwerken, maar heeft daar na protest van decentrale overheden van afgezien. Vooral grote gemeenten die de onderzoeks- en advieswerkzaamheden in de eigen organisatie laten verrichten, maakten bezwaar tegen een verplichte functiescheiding bij de uitvoering van verschillende typen milieukundige begeleidingswerkzaamheden. Deze functiescheiding werd niet als doelmatig gezien bij de uitvoering van de grote hoeveelheid eenvoudige standaardsaneringen.

De regelgeving voor de uitvoering van bodemsaneringen en het toezicht daarop is in hoog tempo aangepast. Wij verwachten dat de kwaliteit van de bodemsaneringen hiermee afdoende gewaarborgd kan worden, mits de VROM-Inspectie er nauwgezet op blijft toezien of bevoegde gezagen en bodemintermediairs zich in de praktijk aan de gestelde regels en voorschriften houden.

Wij zijn verheugd over de inzet van de VROM-Inspectie om vanaf 2007 te starten met ketenhandhaving.

⁹ Dit onderzoek laat zien dat de uitvoering van het toezicht door de betreffende gemeenten nog forse verbetering behoeft. Zo was niet altijd sprake van een vastgesteld adequaat niveau van handhaving, van goede programmering en van een op saneringen toegesneden handhavingstrategie. Het aantal bezochte saneringen was hoog, maar de kwaliteit van het verrichte veldonderzoek werd in ruim 30% van de gevallen als onvoldoende beoordeeld. Het toezicht na afloop van de sanering was volgens de VROM-Inspectie nog vrij vaak onvoldoende. Hierbij moet wel in acht genomen worden dat het veldwerk een periode betreft die ligt voordat het effect van de wijzigingen in regelgeving en ondersteuning van de bevoegde gezagen in volle omvang kon optreden. Met gemeenten waar gebreken werden geconstateerd heeft de VROM-Inspectie verbeterafspraken gemaakt.

4.1 Reactie minister

De minister van VROM heeft op 13 maart 2007 op het onderzoek gereageerd. De volledige reactie van de minister is te vinden op www.rekenkamer.nl

De minister stelt vast dat wij tevreden zijn over de wijze waarop het ministerie tegemoet is gekomen aan de kritiek op de uitvoering, het toezicht en de handhaving van het bodemsaneringsbeleid, maar dat wij kritisch blijven over de planning van de bodemsaneringsoperatie en de mate waarin het ministerie van VROM daar voldoende grip op heeft. De minister is van mening dat het ministerie ook op dit punt opvolging heeft gegeven aan onze aanbevelingen, maar constateert dat wij kritisch zijn over de haalbaarheid van de doelstelling om in 2015 de onaanvaardbare risico's van bodemverontreiniging bij het huidige gebruik te hebben weggenomen en over het gebrek aan inzicht in de maatschappelijke gevolgen van het mogelijk op grote schaal moeten nemen van tijdelijke beheersmaatregelen.

De minister geeft aan dat de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie een taak is van de decentrale overheden. Teneinde stagnatie bij gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te voorkomen en optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden van kostenbesparing en medefinanciering, sluit de bodemsaneringsoperatie zo veel mogelijk aan bij de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Voor de planning van de bodemsaneringsoperatie betekent dit in algemene zin dat de ruimtelijke ontwikkelingen leidend zijn en dat de bodemsaneringsoperatie daaraan volgend is. In situaties waarbij sprake is van onaanvaardbare risico's bij het huidige gebruik dienen meteen na constatering van de risico's maatregelen genomen te worden. Daarbij dienen de risico's te worden weggenomen of te worden beheerst. Voor de adequate taakuitvoering van de decentrale overheden bij het tijdig (doen) constateren en (doen) aanpakken van de risico's bij huidige gebruik is de minister van VROM verantwoordelijk. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van een bij het gewenste gebruik passende bodemkwaliteit is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer en niet van de minister van VROM. Het ministerie van VROM heeft ten aanzien van bodemsanering bij ruimtelijke ontwikkelingen een faciliterende rol, met name in situaties waarin de overheid zelf initiatiefnemer is. Voor dit beleid bestaat brede steun in de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister wijst op de brief van 7 april 2005 waarin de staatssecretaris van VROM heeft aangegeven dat uiterlijk in 2015 de doelstelling, om de risico's bij huidige gebruik te kennen en eventueel noodzakelijke maatregelen te nemen, bereikt moet zijn. Daarbij heeft de staatssecretaris aangegeven dat op basis van de verwachte omvang van het aantal risicosituaties een tekort is berekend van € 900 miljoen om in alle situaties vóór 2015 een sanering uit te voeren. Indien de omvang wordt bevestigd en de middelen niet beschikbaar komen, zal in veel situaties vooralsnog volstaan moeten worden met het nemen van tijdelijke beheersmaatregelen of het opleggen van gebruiksbeperkingen. De Algemene Rekenkamer wijst in deze terugblik op het feit dat sanering van alle daarvoor in aanmerking komende situaties vóór 2015 waarschijnlijk niet realiseerbaar is. Verder wijst de Algemene Rekenkamer er op dat, indien besloten wordt om in een groot aantal situaties te volstaan met tijdelijke beheersmaatregelen, de praktische uitvoerbaarheid, de maatschappelijke gevolgen en de

maatschappelijke aanvaardbaarheid van een dergelijke beleidsstrategie niet in beeld zijn gebracht.

De minister acht deze constatering van de Algemene Rekenkamer juist. Deze constatering sluit volgens de minister ook aan bij de constatering van de leden van de Vaste Commissie VROM van de Tweede Kamer in het Algemeen Overleg van 18 januari 2007. De staatssecretaris van VROM heeft bij die gelegenheid toegezegd dat in juni 2007 een brief aan de Kamer gezonden zal worden, waarin de prioriteiten op het terrein van bodemsanering in de periode tot 2015 nader aangegeven zullen worden. Op verzoek van de Kamer zal een onderscheid gemaakt worden tussen situaties waar bij huidig gebruik sprake is van gezondheidsrisico's voor mensen, situaties waarbij sprake is van onaanvaardbare risico's voor ecosystemen en situaties waarbij kwetsbare objecten (of functies) worden bedreigd als gevolg van verspreiding van de verontreiniging. Daarnaast zal de brief inzicht geven in de maatschappelijke opgaven waarbij de uitvoering van bodemsanering een randvoorwaarde is om die opgaven te realiseren. Op basis van die informatie en de voor bodemsanering beschikbare budgetten zal de brief de prioriteiten voor de periode tot 2015 aangeven. De brief zal ook ingaan op de maatschappelijke gevolgen van de keuzen.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zullen met belangstelling kennismaken van de aan de Tweede Kamer toegezegde brief. In het bijzonder zien wij uit naar de prioriteiten die de minister daarin zal aangeven voor de periode tot 2015 en naar de nadere analyse van de maatschappelijke gevolgen van het treffen van tijdelijke beheermaatregelen, voor zover hiertoe moet worden overgegaan.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister en staatssecretaris
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.	Stel verbetering van de kwaliteit van de bodemsaneringsoperatie centraal. Ook omdat de verplichtingen voor de planperiode 2005–2009 vastliggen.	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. De discussie over deze sturingsfilosofie zal worden voortgezet met de aanbidding van het eindrapport van commissie-Brinkman aan de Tweede Kamer.
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.	Maak informatieafspraken met provincie en gemeenten gericht op een rechtmatige en doeltreffende besteding van de rijksmiddelen.	Specifiek voor het beleidsterrein bodemsanering zijn zogenaamde bodemprestatie-eenheden ontwikkeld. Vastgesteld is de verhouding tussen het saneren van een m ² oppervlak, het reinigen van een m ³ grond en het reinigen van een m ³ grondwater, waardoor het mogelijk is de uitvoering van saneringswerkzaamheden uit te drukken in één eenheid.
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.	Stimuleer kostenbeheersing door provincies en gemeenten bij rijksmiddelen gefinancierde saneringen door bijvoorbeeld de introductie van prikkels.	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.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister en staatssecretaris
<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>Provincies en gemeenten maken nog onvoldoende gebruik van hun toezichts-instrumenten.</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 bodemmonsters.</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 bijdragen aan doorvoeren van kwaliteitsverbeteringen.</p>
<p>Onafhankelijkheid van milieukundig begeleider is niet gewaarborgd in geval van betrokkenheid van zijn/haar bureau bij andere fasen van de betreffende sanering (functiescheiding).</p>	<p>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.</p>	<p>De aanbevelingen betreffende onafhankelijkheid van de milieukundig begeleider worden onderschreven.</p>
<p>Achtereenvolgende ministers van VROM zijn er niet in geslaagd een planning voor de bodem-saneringsoperatie op te stellen waarin zowel aantal uit te voeren saneringen alsook kosten, financiering en duur van de bodemsaneringsoperatie op samenhangende wijze zijn opgenomen.</p>	<p>Bereid de recente beleidswijziging die pas feitelijk zijn beslag zal kunnen krijgen in 2010, goed voor. Een adequate planning bevat in ieder geval:</p> <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. 	<p>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.</p>

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister en staatssecretaris
<p>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 aangegane verplichtingen hebben immers betrekking op saneringen conform de oude saneringscriteria die tot eind 2003 golden.</p>		<p>Constatering van 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.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>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.</p>	<p>Behalve Jaarverslag bodemsanering zou volgende informatie aan de Tweede Kamer beschikbaar moeten worden gesteld:</p> <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. 	<p>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.</p>
<p>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.</p>	<p>Het is opportuun om bij de informatievoorziening aan de Tweede Kamer aan te sluiten bij de afspraken over informatievoorziening uit de Procedureregeling grote projecten.</p>	

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister en staatssecretaris
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 aanbidding van het rapport van de commissie-Brinkman en het kabinetsstandpunt daarover.

Literatuur

Kernteam Landsdekkend Beeld (2004). *Eindrapport Nulmeting Werkvoorraad Bodemsanering*, Groningen: eigen beheer.

RIVM, VROM, IPO, LIB & VNG (2006). *Jaarverslag bodemsanering over 2005; Een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering*. Den Haag: VROM/RIVM.

Sterkenburg A., R. Lieste, M.P.T.M. de Cleen & C.W. Versluijs (2005). *Scenario's bodemsaneringoperatie*. RIVM-rapport 607400001. Bilthoven: RIVM.

Wezel, A. van, R. Franken, E. Drissen, K. Versluijs & R. van den Berg (2006). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse bodemsanering*. MNP-rapport 500 122 002. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

VROM (2005a). *Beleidsvernieuwing bodemsanering*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van VROM met VROM-visie op bodemsaneringsbeleid, d.d. 7 april 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 199 en 30 015, nr. 11.

VROM (2005b). *Beleidsvernieuwing bodemsanering*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van VROM over de resultaten van de beleidsvernieuwing bodemsanering en de scenarioberekeningen van het RIVM, d.d. 10 juni 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 199, nr. 12.

VROM-Inspectie (2004). *Bodem in zicht II; VROM Inspectie-onderzoek*. Eindrapport 090704 RP. Den Haag: eigen beheer.

VROM-Inspectie (te verschijnen). *Bodem in Zicht III*. Den Haag: uit te geven in eigen beheer.