

Vergaderjaar 1996–1997

24 791

Subsidieverlening Tankercleaning Rotterdam

Nr. 4

ADVIES

«SCHOON SCHIP MAKEN»

Advies omtrent nader onderzoek TCR en handhaving milieuregels

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Werkwijze	5
3	Bevindingen gesprekken	6
3.1	Keuzeprocess	6
3.2	Subsidieverstrekking/voorwaarden	11
3.3	Vergunningverlening en handhaving	13
3.4	Rapport-Feber	19
3.5	Beantwoording Kamervragen	26
3.6	Structuur en cultuur van het huidige en toekomstige controle- en handhavingsbeleid op het gebied van milieuregelgeving	28
4.	Conclusies en eindadvies	30
4.1	Conclusies	30
4.2	Eindadvies	33
Bijlage I:	Lijst gesprekspartners	35
Bijlage II:	Brieven	37
Bijlage III:	Gespreksverslagen	38

1 Inleiding

De vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben in haar procedurevergadering van 20 november 1996 besloten niet-openbare gesprekken te houden met verscheidene betrokkenen bij de Tankcleaning Rotterdam (TCR)-zaak. Dit besluit is gebaseerd op het *Eindadvies Subsidieverlening Tankercleaning Rotterdam* van de werkgroep-Blaauw. In genoemde vergadering is afgesproken dat leden uit beide commissies, hierna te noemen de delegatie, zouden worden aangewezen om deze gesprekken te voeren. Op grond van hun bevindingen zouden zij aan beide commissies adviseren of een nader onderzoek naar de gang van zaken rondom TCR of naar de structuur en cultuur van de controle en handhaving van de milieuregelgeving wenselijk is.

Tevens hadden de gesprekken die de delegatie heeft gevoerd, als doelstelling de eventuele persoonlijke betrokkenheid van oud-bewindspersonen, ambtenaren en andere actoren te achterhalen, de verschillende betrokkenen bij de TCR-zaak de gelegenheid te geven hun visie te geven op de conclusies uit de voorliggende rapporten en om nadere informatie te krijgen over de subsidieverlening aan TCR en over de controle en handhaving van milieuregelgeving.

Indien geadviseerd zou worden tot een nader onderzoek, zou daarbij de vraag moeten worden beantwoord of dit onderzoek zich zou moeten beperken tot de gang van zaken rondom TCR. Een andere mogelijkheid zou zijn dat een dergelijk onderzoek zou worden geïntegreerd met een onderzoek naar de structuur en cultuur van de controle en handhaving van milieuregelgeving. Een derde mogelijkheid zou een afzonderlijk onderzoek naar het laatstgenoemde onderwerp zijn.

Tevens zou aan de orde moeten komen in welke vorm dit nader onderzoek zou moeten worden gehouden.

Deze vragen zullen worden beantwoord in hoofdstuk 4 van de rapportage.

Voornoemde leden uit de commissies waren: mr. P. J. Biesheuvel (CDA, voorzitter), E. P. van Heemst (PvdA), mevr. dr. J. G. M. Assen (CDA), mr. O. P. G. Vos (VVD), J. J. W. van Waning MA (D66) en R. J. L. Poppe (SP).

Deze leden werden bijgestaan door een griffier, mevr. mr. H. J. M. M. de Gier en een toegevoegd stafmedewerker, B. A. G. Wortman.

De leden van de delegatie hebben zich in deze rapportage aan de commissies beperkt tot die onderwerpen die nieuwe gezichtspunten opleverden dan wel een aanvulling vormden op hetgeen daarover in de voorliggende rapporten¹ is neergelegd.

2 Werkwijze

De rapportage van de werkgroep-Blaauw – bijlage 2 – heeft gediend als leidraad voor de voor de gesprekken uit te nodigen personen. Tijdens de voorbereiding van de gesprekken bleek het echter wenselijk het aantal uit te nodigen personen uit te breiden om tot een evenwichtiger beeld ten aanzien van de TCR-casus te kunnen komen. Daarnaast is het aantal uit te nodigen personen uitgebreid met momenteel op het terrein van controle en handhaving van milieuregels werkzame personen in verband met aanbevelingen ten aanzien van eventueel nader onderzoek naar de structuur en cultuur van de controle en handhaving van milieuregelgeving.

De gesprekken zijn in beslotenheid gevoerd om alle gehoorde op

¹ De voorliggende rapporten zijn:

- Algemene Rekenkamer, *Tankcleaning Rotterdam en andere havenontvangstinstallaties*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 715 nrs 1–2.
- Braak, C. J., *De oprichting van de Rotterdamse havenontvangstinstallatie*, Faculteit Bedrijfskunde Erasmus Universiteit Rotterdam, derde (herziene) druk, september 1988.
- Commissie Handhaving Milieuregels Tank Cleaning Rotterdam, *Bestuursrechtelijke Handhaving Tank Cleaning Rotterdam*, Faculteit der Technische Bestuurskunde, Technische Universiteit Delft, februari 1996.
- Eshuis, R. J. J., en E. A. I. M. van den Berg, WODC, *Dossier TCR. Tien jaar schone schijn*, 1996.
- Korps Landelijke Politie, Divisie Centrale Recherche Informatie, Afdeling Milieu-criminaliteit, J. v.d. Sluis en E. A. van Rooij, *Rapport TCR/HOI*, 15 april 1995.
- Werkgroep-Blaauw, *Eindadvies Subsidieverlening Tankercleaning Rotterdam*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 791, nr. 2.

gelijke wijze de gelegenheid te geven hun visie te geven op de gebeurtenissen en op de conclusies uit de voorliggende rapporten. De commissies hebben hiertoe besloten omdat zij het onjuist zouden hebben gevonden, indien de eerste genodigden een achterstand in informatie zouden hebben ten opzichte van de latere genodigden, hetgeen naar hun mening het onvermijdelijk gevolg zou zijn geweest van openbare hoorzittingen.

Tijdens de gesprekken is het de delegatie opgevallen dat een groot deel van de genodigden zich opnieuw een mening over de gang van zaken rondom TCR heeft gevormd na de dossiers te hebben geraadpleegd ter voorbereiding van het gesprek. Zij vinden dit overigens niet verwonderlijk gezien de ruime tijd die is verstreken tussen deze gesprekken en de TCR-zaak.

Ook hebben zij vastgesteld dat de meeste genodigden het op prijs stelden dat zij zich konden uitspreken en hun visie op de gang van zaken hebben kunnen geven.

Tenslotte merkt de delegatie op dat de commissies van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in haar procedurevergadering van 19 maart 1997 akkoord zijn gegaan met het voorstel van de delegatie van 13 maart 1997 om de rapportage en de stenografische verslagen die van de besloten gesprekken zijn gemaakt, openbaar te maken¹. Zij voegen hieraan toe dat zij aan het begin van elk gesprek de genodigden van de mogelijkheid van openbaarmaking van de gesprekken in kennis hebben gesteld, hetgeen niet tot voorbehouden heeft geleid.

3 Bevindingen gesprekken

3.1 Keuzeprocés

Inleiding

Het Marine Pollution-verdrag (Marpol) verplichtte Nederland tot controle van de naleving van de lozingsvoorschriften door schepen en tot het verwezenlijken van voldoende havenontvangstinstallaties (HOI's) om afvalstoffen van schepen te doen innemen binnen een jaar na inwerking-treding van het verdrag (Annex I van het verdrag). Annex I trad in werking bij de algemene maatregel van bestuur van 27 maart 1986. Dit besluit is samen met de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (WVVS) op 15 april 1986 van kracht geworden.

HOI's zijn voorzieningen voor het inzamelen, bewaren en soms verwerken van afvalstoffen uit de scheepvaart. Scheepsafvalstoffen bestaan uit olie- en chemicaliënhoudende stoffen. Als het bedrijf de afvalstoffen niet zelf verwerkt, worden zij afgevoerd naar een afvalverwerker. De HOI's die zelf scheepsafval verwerken, produceren emissies naar de lucht of lozen afvalwater of voeren afvalstoffen af naar andere verwerkers.

Financiële vergelijking plannen

De bevindingen uit de door de delegatie gevoerde gesprekken over de keuze voor een HOI wijken niet wezenlijk af van hetgeen hierover is beschreven in de door de werkgroep-Blaauw onderzochte rapporten.

Zij bevestigen ook de in het rapport van de werkgroep-Blaauw vastgestelde keuze voor het plan van Tanker Cleaning Amsterdam (TCA) op grond van *financiële* overwegingen. De gevestigde bedrijven in deze sector vroegen een bijdrage in de exploitatietekorten, terwijl TCA – behalve de investeringssubsidies op grond van bestaande regelingen – geen aanvullende financiering van de overheid vroeg. In dit verband is van belang dat volgens de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat,

¹ Zie bijlage III.

mevrouw N. Kroes, in het kabinet was afgesproken geen open-einde-regelingen meer aan te gaan.

Bovendien had TCA volgens de minister en de toenmalige directeur-generaal van het Directoraat Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken (DGSM), de heer J. J. Valk een goed plan dat door het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) positief was beoordeeld. Naast het plan van TCA was er een plan van de Havenontvangstcombinatie (HOC) voor de oprichting van een HOI. De DGSM vond het plan van HOC minder ver uitgewerkt dan dat van TCA; een diepgaande beoordeling van het laatste plan was volgens de heer Valk niet mogelijk omdat het HOC-plan op het laatste moment werd ingediend. Een bijkomende factor voor de DGSM was dat TCA/TCR gemakkelijker zou zijn te controleren omdat TCR zich concentreerde op één locatie.

De leden van de delegatie zijn tot de slotsom gekomen dat de keuze voor TCA/TCR in hoge mate is bepaald door DGSM. De heer Valk heeft hierover verklaard dat DGSM verantwoordelijk was voor de aanwijzing van de HOI's.

De heer **Valk**: Wij hadden de verantwoordelijkheid voor de aanwijzing van de havenontvangstinstallaties, die door de havenbeheerders moesten worden uitgevoerd, in hoeverre dat stoelde op het Marpol-verdrag. Rijkswaterstaat had weer te maken met de vergunningverlening in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. (...)

Dat was de eerste keer dat we ze (de gebroeders Langeberg, red.) zagen, maar ik geloof dat de minister in heel sterke mate gestuurd is door DGSM, die de taak had om op tijd een HOI te hebben, die geconfronteerd werd met steeds maar vertragen van allerlei kanten en die op een gegeven moment zag aankomen dat het niet op tijd zou lukken. Wij hebben die plannen steeds tegen elkaar afgewogen en steeds tegen de minister gezegd, wat zij het beste kon doen. Naar mijn inschatting heeft de minister dat ook gedaan.

Bij de gang van zaken rondom de keuze voor TCA/TCR plaatsen de leden van de delegatie de volgende kritische kanttekeningen.

Ondanks het feit dat door een aantal betrokkenen erop is aangedrongen van de HOI een overheidsbedrijf te maken, is dit door de minister van Verkeer en Waterstaat klaarblijkelijk nooit overwogen, waarschijnlijk omdat de tijdgeest niet in het voordeel sprak van een overheidsbedrijf. Het uitgangspunt was dat de exploitatie van dergelijke installaties aan de markt moest worden overgelaten.

Van een deugdelijk businessplan, waaruit zou blijken dat een rendabele exploitatie mogelijk zou zijn, is de leden van de delegatie niet gebleken. Hoewel het TCA-plan relatief goedkoop was en het bedrijf geen bijdrage in de exploitatiekosten vroeg, waren er toen al twijfels over de financiële haalbaarheid van het plan van TCA, zoals onder meer is gebleken uit het gesprek met de heer H. Molenaar, voormalig directeur Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam.

De heer **Molenaar**: Er was van onze kant, het havenbedrijf, twijfel over of de exploitatie van TCA haalbaar zou zijn, maar bij de exploitant was die twijfel er niet. Dan kan ik heel lang blijven roepen dat ik daar niet in geloof, maar de man zegt zelf: «Ik zit in dit vak en u moet uw mond houden, als het erom gaat te taxeren of ik iets kan exploiteren: ik kan dit exploiteren.» Achteraf heeft hij ongelijk gekregen, maar op dat moment niet. (...)

Als individu zeg ik erbij: daar waar wij zelf een plan hadden gemaakt dat veel duurder was, was ik verbaasd over het feit dat men binnen dezelfde randvoorwaarden kon blijven. Daarbij geef ik ogenblikkelijk toe dat het eerste plan van de combinatie veel meer geënt was op de gedachte: we maken de beste installatie.

Volgens deze leden is onvoldoende onderzocht of de inkomsten uit de verwerking van olieafvalstromen zouden kunnen opwegen tegen de bekostiging van de verwerking van chemische afvalstoffen. Het mengen van beide afvalstromen is, wegens de hoge verwerkingskosten van chemicaliënhoudende afvalstromen, winstgevend. Dit is een criminogene factor bij de inzameling van scheepsafvalstromen. Daarnaast is onvoldoende onderzocht wat de gevolgen waren van het feit dat TCR zich als enige grote partij, gesteund door de overheid, op de markt zou begeven en dus een monopoliepositie zou verwerven.

Vervolgens merken deze leden op dat de DGSM in zijn brief van 18 juli 1984 aan de minister van Verkeer en Waterstaat¹ heeft geschreven dat: «geen enkel bedrijf dat in de onderhavige sektor bedrijfsactiviteiten pleegt schone handen heeft. Er is slechts verschil tussen grijze en zwarte en zeer zwarte bedrijven. Ten aanzien van TCA merk ik op dat ik – mede op basis van gegevens van de politie – dit bedrijf tenminste in de «zwarte» categorie plaats. Ten aanzien van de bedrijven die het HOC-plan hebben gepresenteerd, bestaan bij mij minder gerechtvaardigde verdenkingen inzake zware milieudelicten. U staat derhalve nu voor keus om een goed plan door een «zwart» bedrijf te laten uitvoeren of een minder goed plan door een grijze combinatie te laten uitvoeren. Ik moge U adviseren om te kiezen voor de uitvoering van het goede plan van TCA en daarbij een aantal randvoorwaarden te stellen waardoor het bedrijf «grijs» kan worden. (...) Om zoveel mogelijk te voorkomen dat het bedrijf in deze nieuwe opzet af kan glijden naar milieucriminaliteit is een directe binding met de overheid, in casu de gemeente Rotterdam vereist.»

De DGSM, de heer Valk, heeft tegenover de delegatie verklaard dat bij nader inzien niet alle bedrijven tot de grijze, zwarte en zeer zwarte categorieën behoren.

De heer **Poppe**: Dan mijn tweede vraag. Wie bedoelde u met «grijze bedrijven»?

De heer **Valk**: Ik denk, dat u dit in het algemeen moet zien. De hele kwestie van de ontvangtzaken en zo ... we hadden in die tijd – al jaren, al van voor de oorlog – allerlei inzamelaars, die al die chemische en olieafvalstoffen innamen en zo. Dat waren natuurlijk nogal wat «vieze» bedrijven, qua rommel die ze allemaal insloegen. We waren in de tijd van 1982 en 1983 nog maar net uit de sfeer van de klassificeerders gestapt. Al die klassificeerbedrijven maakten schepen schoon. In mijn marinetijd moest je in Rotterdam altijd een beetje oppassen, want 's nachts was je dus een deel van je bemanning kwijt, want die kon tegen een goede verdienste in die schepen gaan werken en dan was het 's nachts vissen en overdag netten drogen. Die sfeer van die klassificeerders waren we toen dus nog maar net te boven. Al die bedrijven waren zo'n beetje «grijze» bedrijven, die denk ik niet al te zorgvuldig met het milieu omsprongen. Het milieu had ook nog niet die goede aandacht die het tegenwoordig heeft. Men begon dus geleidelijk aan toch meer milieubewust te worden en daarom hebben we – denk ik – in meer algemene zin gesproken over het feit, dat eigenlijk alles als «grijs» moest worden gemarkeerd, terwijl er ook wel «zwarte» bedrijven waren. We hadden kort daarvoor een affaire gehad met Uniser en met Booy Clean. Wij vonden, dat ook de TCA-firma in die zwarte sector thuis hoorde, maar wij meenden dat wij die zaak goed onder beheer konden houden door het opstellen van zeer strikte regels, randvoorwaarden, inspectiemogelijkheden en handhavingsfaciliteiten. Dat was de gedachte die wij hadden.

De heer **Poppe**: Ik begrijp iets niet. Rotterdam kwam met een eindplan, het HOC-plan. Daarin zaten Paktank, Matex, Gebroeders Broere, TTR en AVR als eindverwerker. Dat zijn geen van alle bedrijven die juist in die oude situatie als klassificeerbedrijf gewerkt hadden. Dat zijn op- en overslagbedrijven die daarom slobb overhouden en dus eigenlijk de leveranciers zijn van de handel die ze zelf gaan schoonmaken. Dat lijkt mij een goede combinatie. Maar waarom zijn die bedrijven dan «grijs»? Zij hebben nooit in dat circuit van schoonmaken gezeten! (...)

¹ Zie bijlage II.1.

De heer **Valk**: Ik vond het kort geleden ook een vrij slordige zin van mezelf, eerlijk gezegd!

De delegatie acht het verwijtbaar dat, ondanks dat de minister van Verkeer en Waterstaat blijkbaar wist dat TCA een bedenkelijke reputatie had, zij toch heeft gekozen voor TCA. De leden van de delegatie constateren dat er naast grijze, zwarte en zeer zwarte bedrijven wellicht ook witte bedrijven waren die plannen hadden ingediend voor de oprichting van een HOI.

Als de minister echter dan toch meende de keuze voor TCA te moeten maken, zou dit alleen te rechtvaardigen zijn geweest als er stringente randvoorwaarden zouden zijn gesteld om het bedrijf op een uit milieuhygiënisch oogpunt verantwoorde wijze te laten functioneren. De noodzaak tot het opstellen van dergelijke voorwaarden is onder meer door de DGSM in zijn brief aan de minister gesignaleerd. De minister noch DGSM hebben zich met de totstandkoming daarvan bemoeid. Die nazorg heeft dus ontbroken.

Overigens hebben deze leden niet meer kunnen achterhalen welke gegevens van de politie de voormalig DGSM in zijn brief op het oog had, omdat hij zich dit niet meer kon herinneren. Na afloop van de gesprekken heeft hij de delegatie schriftelijk medegedeeld¹ te vermoeden dat voornoemde politiegegevens via het ministerie van VROM in de Stuurgroep-Timmermans, ingesteld om het keuzeproces van de HOI te ondersteunen, zijn ingebracht. Over de inhoud van de politiegegevens is aan de leden van de delegatie niets meegedeeld.

Rol gemeente Rotterdam

In het rapport van de Algemene Rekenkamer is vastgesteld dat de gemeente Rotterdam niet heeft deelgenomen aan de bedrijfsvoering van TCR, hoewel dit aanvankelijk wel de bedoeling was. De Algemene Rekenkamer heeft hiervoor geen argumentatie kunnen vinden.

In de gesprekken van de delegatie is hierover het volgende verklaard. In 1984 werkte de gemeente Rotterdam samen met Verolme Tanker Cleaning; in dat jaar liepen de verliezen op tot 6 miljoen. Volgens de heer R. den Dunnen, destijds wethouder haven- en economische zaken van de gemeente Rotterdam, en de heer Molenaar zouden de plannen van de gemeente Rotterdam haar veel geld kosten wegens de exploitatieverliezen, zonder dat de rijksoverheid hier een vergoeding tegenover wilde stellen. Dit is een van de redenen geweest dat de gemeente Rotterdam later niet meer meedeed aan de exploitatie van de HOI. Deze uitleg wordt bevestigd door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, die heeft verklaard dat Rotterdam geen rol speelde in het beheer van de HOI omdat de gemeente daarvoor zelf heeft gekozen. Tenslotte heeft mevrouw L. van Rijn-Vellekoop, destijds gecommitteerde van het Openbaar Lichaam Rijnmond, op dit punt verklaard dat Rotterdam wist dat de activiteiten van een HOI niet winstgevend of kostendekkend zouden zijn en dat zij vermoedelijk daarom uiteindelijk maar heeft ingestemd met het plan van TCA.

De slotsom van deze leden is dat de gemeente Rotterdam zich dus evenzeer als het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij de keuzebepaling heeft laten leiden door financiële overwegingen.

¹ Zie bijlage II.2.

De heer Van Heemst: Als Rotterdam in 1982/1985 gekozen had voor de opstelling: het komt er niet, tenzij op de condities die wij verantwoord vinden (bijdrage in de exploitatie) wat was dan formeel de houdbaarheid van uw positie richting rijks-overheid geweest? Was u verplicht om onder de condities van het Rijk mee te gaan? Is dat ooit verkend?

De heer **Den Dunnen:** Ik heb al gezegd, dat de attitude tussen de minister en mij was, dat wij altijd zouden proberen uit de zaken te komen. Je ging meer na of je er op een redelijke manier uit zou kunnen komen dan het stellen van condities. Het was wel wat dubbel want onder de tafel wilde je er niet te veel geld aan besteden. De basis was: hier moeten wij uitkomen. Je onderhandelt met de minister en je laat de ambtenaren een wat feller standpunt innemen. Er is wat afgekacheld tussen DGSM en het havenbedrijf. Je bent wat dubbel bezig: vriendelijk naar de minister en ambtelijk keihard opstellen. Wij namen echter de beslissingen. Dat was niet gemakkelijk. Het is in andere onderhandelingen voorgekomen dat ik de minister voorstelde: ik moet een half uur met je praten zonder ambtenaren erbij. De ambtenaren waren dan beledigd. Je moet altijd iemand bij de minister hebben zitten, gewoon voor de voortgang van het proces. Eerst zaken doen en dan de rest.

Dat de gemeente Rotterdam ten aanzien van de keuzebepaling de strijd niet tot «het bittere einde» heeft willen voeren, had ook mee te maken met het feit dat Rotterdam aan de keuze van de exploitant voor de HOI, in verhouding tot de overige kwesties die tussen Rotterdam en de rijks-overheid speelden, geen overheersende prioriteit heeft gegeven.

Mevrouw **Assen:** Ik ga terug naar de keuze voor TCR. U zei dat het te maken had met financiën. Als ik u hoor, dan zegt u dat het heel zakelijk is besproken. Ik ontkom niet aan de indruk, dat er druk op u is gelegd. Op een gegeven moment kwam er een persbericht van Verkeer en Waterstaat, waarin de druk op Rotterdam wordt gelegd. Het ligt aan Rotterdam als er geen HOI komt. Was u boos over dat persbericht?

De heer **Den Dunnen:** Het hoort bij het spel. Het was niet het enige dossier, waarover ik met de minister sprak. We hebben voor 140 mln. een slufster moeten regelen. Er was een havenontvangststelsel van 210 mln. van Philips dat dreigde uit de bocht te vliegen.

Persoonlijke betrokkenheid voormalige minister van Verkeer en Waterstaat

De leden van de delegatie hebben uit de gesprekken geen enkele aanwijzing kunnen vinden dat de minister de gebroeders Langeberg kende, laat staan dat de keuze voor TCA mede daardoor is bepaald. De oud-president-commissaris van TCR, de heer W. L. van Schaick, heeft hierover alleen verklaard dat de advocaat van TCA, de heer W. M. J. Russell, de gebroeders Langeberg aan de minister had aanbevolen.

Voorts heeft de heer Den Dunnen op een vraag uit de delegatie of de gebroeders Langeberg een voorsprong bij de minister hadden, slechts geantwoord dat nieuwe initiatiefrijke ondernemers die tegen de meerderheid in initiatieven ontplooiden, bij de minister in de smaak vielen. De minister en hijzelf hadden beiden alleen een lichte voorkeur voor TCA omdat TCA minder geld vroeg dan de gevestigde bedrijven.

De leden van de delegatie willen hier een – overigens klein – misverstand ophelderen over de achtergrond van de brief van de heer Van Schaick van 14 januari 1986 aan de minister¹. In deze brief schrijft hij: «Ik heb veel vertrouwen in de gebroeders Langeberg. Ik heb ze leren kennen als zeer harde werkers (dag en nacht op het bedrijf en ver genoeg bij U vandaan om U niet schuldig te voelen).»

Het is deze leden gebleken dat deze zin uit de brief een verkeerd beeld heeft opgeroepen. De heer Van Schaick heeft de achtergrond van deze brief toegelicht; deze toelichting achten deze leden ook aannemelijk. Hij

¹ Zie bijlage II.3.

refereert in deze zin aan een bij zijn afscheid als Directeur Economische Zaken van de gemeente Rotterdam door de minister gehouden toespraak. In deze toespraak heeft zij verteld dat zij en haar man, wanneer zij 's avonds de hond uitlieten, langs het huis van de heer Van Schaick kwamen en daar altijd het licht van zijn werkkamer zagen branden. Hierbij bekwam haar een schuldgevoel, omdat de heer Van Schaick harder werkte dan zij.

Urgentie

De leden van de delegatie erkennen enerzijds dat het Marpol-verdrag Nederland verplichtte HOI's te realiseren binnen één jaar na inwerking-treding van het verdrag. Op Nederland rustte een bijzondere verplichting omdat de Rotterdamse haven als een van de grootste havens ter wereld een voorbeeldfunctie had en nog niet over een havenontvangstinstallatie beschikte. Nederland wilde zich profileren als voorloper op milieugebied.

Anderzijds was er echter geen juridisch bindende beslissing, omdat het besluit dat tot een HOI verplichtte pas op 15 april 1986 in werking is getreden. De datum van 1 januari 1985 was in feite een bestuurlijke, een door de minister zichzelf opgelegde, deadline. Er is ook nooit gebleken van politieke druk vanuit de Kamer. Door de grote haast is de keuze wellicht onvoldoende overwogen.

3.2 Subsidieverstrekking/voorwaarden

Paraaf afdeling Financieel Economische Zaken (FEZ)

De vaststelling in het CRI-rapport (Centrale Recherche Informatie) dat FEZ van het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet is gekend in de toezegging van subsidiebijdragen aan TCA is in de gesprekken bevestigd.

Op verzoek van de delegatie is de heer J. van Tiel, directeur-generaal scheepvaart en maritieme zaken, een en ander nagegaan. Hij heeft in een brief van 4 maart 1997¹ bevestigd dat op de minute van de brief waarin de minister de subsidie aan TCA toezegt, geen paraaf van FEZ staat. Een reactie op de brief van FEZ aan DGSM van 16 januari 1985², waarin staat dat FEZ niet op de hoogte was van de subsidieverlening, dat de desbetreffende stukken ten onrechte niet ter medeparafering aan deze afdeling zijn aangeboden en waarin FEZ verzoekt om een financiële planning, is niet gevonden.

Hiermee staat voor deze leden voldoende vast dat de subsidieverlening buiten FEZ om is gegaan. Zij hebben hiervoor geen verklaring kunnen vinden. Zowel deze gang van zaken als de daarop verstrekte toelichting blijven voor de delegatie onbevredigend.

Voorwaarden subsidie

Het is deze leden gebleken dat de subsidievoorwaarden zo summier waren en tegelijkertijd zo ruim geformuleerd dat TCA/TCR hiermee alle kanten op kon. Daarmee kon ook onvoldoende worden gecontroleerd of TCR in overeenstemming met de subsidievoorwaarden aanbestedingen deed voor nieuwe investeringen.

Om dezelfde reden werd een strafrechtelijk optreden, zoals vervolging wegens subsidiefraude, bemoeilijkt. Volgens de heer H. A. C. Smid, voormalig officier van justitie in Rotterdam, zat er zoveel ruimte in de voorwaarden dat niets kon worden uitgesloten en geen fraude kon worden vastgesteld. Daarom zou het leveren van een wettig en overtuigend bewijs in een rechtszaak vrijwel onmogelijk zijn, zodat het openbaar ministerie het gerechtelijk vooronderzoek van 1987 heeft geseponneerd.

¹ Zie bijlage II.4.

² Zie bijlage II.5.

De heer J. Mentink, curator van TCR, heeft eveneens gesteld dat TCR door het «caoutchouc»-achtige karakter van de bepalingen alle kanten op kon.

De heer **Mentink**: Ik heb als een soort Alice in Wonderland gekeken naar dat hele gedoe in de jaren tachtig over de besteding van subsidiegelden. (...) Ik heb in mijn leven met verschillende petten op nogal wat subsidievoorwaarden gezien. Maar 23 mln. verstrekken op anderhalf A-viertje, dat is kras. (...) Uit de stukken heb ik begrepen dat er nogal een discussie is geweest over de vraag, wat er in de subsidievoorwaarden moest staan en dat de subsidievoorwaarden afgezwakt zijn. Met name de voorwaarde «het bedrag wordt terugvorderbaar op het moment van een faillissement of een surséance van betaling» is eruit gehaald.

De subsidievoorwaarden bevatten de bepaling dat de overheid de subsidie kon terugvorderen, indien het vertrouwen in het bedrijf zou wegvallen. De curator heeft die bepaling gebruikt om de aanspraken van de overheid op teruggave van de subsidiegelden af te wijzen. Volgens hem had de minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid gehad om de subsidie terug te vorderen toen de heer E. H. T. M. Nijpels, toenmalig minister van VROM, in een brief van 23 januari 1989¹ aan zijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat heeft geadviseerd de subsidie terug te vorderen. Op dat moment was het vertrouwen van de overheid in TCR ontvallen, waarmee niet langer werd voldaan aan de subsidievoorwaarden.

De heer **Mentink**: (...) Je moet je voorstellen, wat er gebeurt! In deze zaak hebben heel veel mensen rekeningen met elkaar te vereffenen. Anoniem wordt mij de briefwisseling tussen mijnheer Nijpels en mevrouw Kroes toegestuurd. Die kende ik niet. Die zat gewoon in een bruine envelop zonder afzender! Je moet je voorstellen, wat je dan moet doen. Dan weet je dus, dat de minister van Verkeer en Waterstaat op een zeker moment gewaarschuwd is door de minister van Ruimtelijke Ordening. Dat is zeer belangrijke informatie voor de claim die bij mij werd ingediend. Vanaf het moment van die briefwisseling stond in ieder geval vast, dat het gerommel aldaar bij de overheid bekend was; de overheid wist dat er iets niet deugde. Vanaf dat moment gaat die termijn van vijf jaar tellen. Die claim is dus weg. Ik moet dan echter wel die brieven overleggen. Alle verslagen in faillissementen zijn openbaar. Ik kan niets onder de mat vegen. Dat wil ik ook niet, want ik ben door de rechtbank benoemd. De «Beste Neelie brief» moest ik gewoon aan het verslag hechten. En daar lag dat dan als een tikkende tijdbom voor mevrouw Kroes. Ik kon er ook niets aan doen. Zij was er niet vrolijk van.

In het gesprek met de heer Nijpels is bevestigd dat de bewuste brief, die uiteindelijk op 23 januari 1989 is verzonden, om onduidelijke redenen enkele maanden op het ministerie van VROM is blijven liggen. Terzijde merkt de delegatie op dat deze brief zijn relevantie had verloren omdat de situatie rondom TCR volgens betrokkenen inmiddels was verbeterd: het overleg tussen de drie secretarissen-generaal had plaatsgevonden en er was een convenant gesloten tussen Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM over de handhaving. Een sanctie als de intrekking van de subsidie werd mede daarom niet opportuun geacht. Waarom de brief van de minister van VROM desondanks is verzonden, is deze leden onduidelijk.

De delegatie is gestuit op een tegenstelling in het rapport van de Algemene Rekenkamer enerzijds en anderzijds de verklaringen van mevrouw Kroes en de heer H. Kraaij, voormalig beleidsmedewerker bij de hoofddirectie Rijkswaterstaat, ten aanzien van de investeringsverhouding. De conclusie van de Rekenkamer is dat de minister van Verkeer en Waterstaat de betalingsregeling heeft versoepeld en de investerings-

¹ Zie bijlage II.6.

verhouding rijk:TCR = 2:1 heeft laten vervallen. Mevrouw Kroes en de heer Kraaij stellen daarentegen dat de betalingsregeling is versoepeld, maar dat de investeringseis is gehandhaafd. De versnelde en versoepelde betalingsregeling die is toegepast in verband met de liquiditeitspositie van TCR had immers tot doel de toegekende subsidie eerder aan TCR uit te keren in de mate waarin het daarop recht had; dus overeenkomstig de afspraak 2:1. Dit betekende dat de rijksbijdrage van 16,5 miljoen in de eerste fase werd gehandhaafd. De versnelde betalingsregeling betekende alleen dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat elke declaratie van TCR uitbetaalde tot 90% van de 16,5 miljoen.

De leden van de delegatie zijn van mening dat de conclusie die de Algemene Rekenkamer heeft getrokken dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de investeringseis heeft laten vallen en de investeringsverhouding heeft gewijzigd, onjuist is.

3.3 Vergunningverlening en handhaving

Vergunningen

In 1985 beschikte TCR alleen over een gedoogbeschikking en niet over de vereiste vergunningen. De vergunning op grond van de Wet chemische afvalstoffen (WCA) werd pas op 20 december 1985 verleend en de vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewater (WVO) op 11 augustus 1986.

Omdat in de gedoogbeschikking weinig normen waren opgenomen, beschikten de handhavende instanties nauwelijks over een maatstaf voor controle en handhaving. Een bestuurlijke sanctie als het intrekken van de vergunning was in deze beginfase ook niet mogelijk, omdat er alleen een gedoogbeschikking was.

Ten aanzien van de vergunningverlening zijn de leden van de delegatie enkele aspecten opgevallen. In de eerste plaats werd niet of nauwelijks samengewerkt door de vergunningverlenende instanties voor Hinderwet, Wet luchtverontreiniging, WVO en WCA, zodat de vergunningen niet op elkaar werden afgestemd.

Ook is in de gevoerde gesprekken, onder andere met de heer A. Hooimeijer, voormalig inspecteur regionale inspectie milieuhygiëne Zuid-Holland, ministerie van VROM opnieuw naar voren gekomen dat de bepalingen van de vergunningen te ruim waren.

De heer **Hooimeijer**: Er is een gerechtelijk vooronderzoek aan verbonden geweest, zonder overigens een instap te doen. Het gerechtelijk vooronderzoek is naar aanleiding daarvan opgestart, met als invalshoek fraude en niet milieudelicten, want het vergunningenregime dat in 1986–1987 beschikbaar was, was redelijk «gatenkaas». Dat betekende dat je geen titel had om op basis van milieu-overtredingen een strafrechtszaak te voeren, omdat de overtredingen zich op dat moment slecht lieten toetsen aan aansluitende milieuvoorwaarden.

Door deze lacunes in de vergunningbepalingen werd de handhaving ernstig bemoeilijkt.

Opmerkelijk is in dit verband ook de verklaring van mevrouw J. van Meer, voormalig ambtenaar Directie Benedenrivieren van Rijkswaterstaat, dat haar afdeling nooit een paraaf heeft gezet onder de beslissing tot verlening van een WVO-vergunning aan TCR, omdat de afdeling de vergunning niet handhaafbaar vond. Volgens mevrouw Van Meer vond de hoofddirectie dat de vergunning toch moest worden verleend, waarbij opnieuw de tijdsdruk een grote rol speelde.

Ten aanzien van de inhoud van de vergunningen merken deze leden op dat de WVO-vergunning de afdeling handhaving alleen maar de

mogelijkheid gaf de lozingen te meten en te controleren of deze voldeden aan de lozingseisen. De handhavers hadden echter de behoefte ook de bassins in het productieproces en de boekhouding te controleren. Deze waren echter niet in de vergunning opgenomen, waardoor de controle op het mengen en «opbulken» niet mogelijk was.

De WCA-vergunning werd evenmin handhaafbaar gevonden. De Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) heeft namens de provincie Zuid-Holland in 1986/1987 ook beroep aangetekend tegen de vergunning om hierover duidelijkheid te verkrijgen. Dit beroep is door VROM niet ontvankelijk verklaard wegens het niet betalen van leges. De klacht van de handhavers was dat de vergunningen niet stringent genoeg waren. Dit kwam volgens hen, omdat de vergunningverleners onvoldoende van de handhavingspraktijk op de hoogte waren en nauwelijks de bedrijven bezochten aan wie een vergunning werd verleend.

Tevens is uit de gesprekken gebleken dat het WCA-toezicht door het ministerie van VROM nauwelijks van de grond was gekomen, zodat DCMR, dat aanvankelijk bestuurlijk onder het Openbaar Lichaam Rijnmond viel (zie paragraaf overdracht TCR-dossier), het initiatief heeft genomen om toezicht te houden. Pas in 1988 heeft de hoofdinspectie de intensivering van het toezicht op WCA-vergunninghouders opgepakt.

Naast het feit dat de vergunningen onvoldoende toegesneden waren op handhaving, werd – indien wel overtredingen van de bepalingen van de milieuvergunningen werden geconstateerd in processen-verbaal – zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk onvoldoende opgetreden. De handhavers van het bestuur, zoals de heer P. Kieft, destijds hoofdingenieur-directeur van de directie Benedenrivieren Rijkswaterstaat, verwijten het openbaar ministerie dat het te weinig heeft gedaan met de processen-verbaal: er is immers alleen maar geschikt voor f 2 500 in 1985, voor f 50 000 in 1988 en voor f 175 000 in 1990. Het openbaar ministerie stelt hiertegenover dat een strafrechtelijke aanpak moeilijk was om redenen van bewijsrecht. Het beperkte resultaat van de strafrechtelijke aanpak bemoeilijkt de bestuurlijke aanpak, omdat het bestuur actie van het openbaar ministerie verwachtte. Het intrekken van de vergunning was geen optie gezien de ervaringen die de overheid had met Booy Clean. De dwangsom is als juridische sanctie pas ingesteld in 1990 in de Wet milieubeheer en kon dus in de jaren tachtig niet worden toegepast.

De overheid heeft zelf niet veel met de geconstateerde overtredingen gedaan omdat haar mogelijkheden beperkt waren. Het intrekken van de vergunning werd bemoeilijkt omdat er dan in de haven geen HOI met zeesteiger meer zou zijn – de al hierboven vastgestelde monopoliepositie van TCR maakte de overheid in feite tot de gevangene van TCR –. De minister van Verkeer en Waterstaat kwam in toenemende mate uit «between the devil and the deep blue sea», zoals de heer Molenaar het uitdrukte. Elke andere oplossing voor een HOI zou naar zijn mening drie tot vijf jaar hebben gekost. Ook het doorgaan met Booy Clean was volgens hem geen oplossing omdat deze niet over een steiger voor zeeschepen beschikte.

De leden van de delegatie betwijfelen of het inderdaad drie tot vijf jaar zou duren voordat een ander havenontvangstbedrijf zou kunnen worden gerealiseerd. Schepen hadden tijdelijk «op de boei» of op de ligplaats schoongemaakt kunnen worden. Ook zou het mogelijk zijn geweest om de schoonmaakinrichting van TCR te blijven gebruiken als de verwerkingsinrichting gesloten zou zijn. Daarnaast hadden, zoals uit de gesprekken met de heren Mentink en K. J. Reinigert, voormalig commissaris en directeur van TCR, is gebleken, enkele bedrijven direct na het faillissement van TCR belangstelling voor overname van zijn activiteiten.

Rol van het ministerie van VROM

De leden van de delegatie stellen vast dat in de TCR-zaak de meeste kritiek zich heeft gericht op het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zij zijn echter van mening dat ook op het ministerie van VROM een zware verantwoordelijkheid rustte, omdat dit ministerie de vergunning op grond van de WCA verleende en dus verantwoordelijk was voor de naleving van de bepalingen van die vergunning door middel van de regionale inspectie. Aan het toezicht door dit ministerie schortte echter het een en ander, zoals onder andere is gebleken uit de gesprekken met de heer J. van der Vlist, voormalig gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland en de heer Nijpels, voormalig minister van VROM. Volgens de heer Van der Vlist heeft VROM verzuimd de controle van de WCA-vergunning uit te oefenen.

De heer **Van Heemst**: Kreeg u wel aanwijzingen dat het wat ernstiger lag op het vlak van de WCA-vergunning?

De heer **Van der Vlist**: Het rapport van Volder en Vis, dat ik alleen maar becommentarieerd heb gekregen van de kant van de DCMR, is ook gegaan naar Verkeer en Waterstaat en naar de RIMH. Een van de meest cruciale en gevoelige punten in dat rapport is het feit dat de controle van het WCA-deel, de hele administratie van dat bedrijf, gewoon niet gebeurde. Er werden natuurlijk volop verhalen gehouden, ook in de media.

Ik heb ter voorbereiding van dit gesprek nog even gesproken met Sluimer en Peters, die nu met de TCR belast is. In die Coördinatiecommissie handhaving Tankercleaning en Booy droop het niet met elkaar kunnen samenwerken ervan af. Er was sprake van ergernissen over en weer. De «Van Doppen» en de «Hooimeijers» zitten hier een beetje als stoere jongens hun verhaal te houden, maar die hebben dus van alle kanten verzuimd om echt fundamenteel de controle te organiseren. Dat meen ik serieus. Daar lag immers de crux. De hele WCA-kant zat aan die kant, en niet bij de DCMR. Wat wij in feite deden, was een soortement van heel onvolledige regie. Maar de hoofdtaak lag naar mijn gevoel eigenlijk niet bij de provincie. Zij had immers alleen maar iets te zeggen over de vergunning voor de installatie aan de wal, of die stonk, of dat die lawaai maakte, ja of nee. Zij had dus alleen maar te maken met de Hinderwetkant. Maar wat er aan stromen in of uit ging, dat was of Verkeer en Waterstaat bij de uitgang, of VROM bij de ingang.

De heer Nijpels heeft verklaard dat ingrijpen door het ministerie van VROM de verhouding met het ministerie van Verkeer en Waterstaat ernstig zou verslechteren.

De heer **Van Heemst**: U gaf aan dat de WCA geen mogelijkheid biedt om een inrichting te sluiten en dat je dus uitkomt op de strafrechtelijke handhaving.

De heer **Nijpels**: Nee. Het enige wat wij kunnen doen, is de zaak aanbrengen bij justitie en afwachten wat de reactie is. Bestuursrechtelijk kun je wel wat doen. Je kunt de provincie achter de broek zitten en hopen dat de provincie argumenten genoeg vindt om in te grijpen. Ik denk dat, als iemand had voorgesteld in 1986/1987 om TCR te sluiten, iedereen naar zijn hoofd zou hebben gegrepen. Pas in de loop van 1990 en 1991 zijn de wetsvoorstellen geëffectueerd die ons een aantal juridische middelen gaven, zoals de dwangsom.

De heer **Van Heemst**: Ik kijk nog even naar de vrij grondige analyse in het rapport-Ten Heuvelhof, die aangeeft dat rond de handhaving-WCA het bestuurlijke handhavingsmiddel van intrekking van de vergunning bestond alsmede de uitoefening van bestuursdwang. Misschien moeten wij uw taxatie van wat er nog kon en de bevindingen van de commissie-Ten Heuvelhof eens naast elkaar leggen.

De heer **Nijpels**: Wat ik heb begrepen, is dat het enige middel dat VROM had, was de overtreding vaststellen en die aan justitie voorleggen. Omdat het ging om een provinciale inrichting waren wij afhankelijk van de provincie met betrekking tot het sluiten van de inrichting en het nemen van maatregelen op dat terrein. De heer Kesselaar komt hier nog en die kan er veel meer over zeggen.

*De heer **Van Heemst**: Wat zou het hebben betekend als VROM was overgegaan op basis van zijn wetenschap en beoordeling tot het intrekken van de vergunning?*
*De heer **Nijpels**: Oorlog met Neelie.*

De leden van de delegatie concluderen dat het ministerie van VROM tekort is geschoten bij de controle en handhaving van de WCA-vergunning. Dit is in de diverse rapporten over TCR onderbelicht gebleven. Ook is deze leden gebleken dat de betrokkenheid van het ministerie van VROM ten aanzien van de beantwoording van de vragen uit de Tweede Kamer over TCR in de diverse rapporten onjuist is weergegeven. Dit komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 3.5.

Gevolgen Booy Clean-affaire

Het vermoeden bestond dat Booy Clean in de Geulhaven in Rotterdam jarenlang de lozingsvoorschriften had overtreden, waardoor de Geulhaven ernstig vervuild was geraakt. In september 1983 werd een uitgebreid onderzoek verricht naar deze vervuiling op basis waarvan Booy Clean werd aangewezen als grote vervuiler. De minister van Verkeer en Waterstaat wilde Booy Clean de schoonmaakkosten van de Geulhaven laten vergoeden. Daarnaast werd het vertrouwen in Booy Clean opgezegd en werden de vergunningen ingetrokken.

Booy Clean ging tegen het besluit van de minister in beroep bij de Raad van State. In februari 1984 bepaalde de Raad van State dat er onvoldoende bewijs was om Booy Clean als enige verantwoordelijk te stellen voor de vervuiling van de Geulhaven zodat Booy Clean de oude vergunning weer mocht gebruiken.

Deze affaire heeft volgens deze leden bij de beleidsbepalers en handhavers van Verkeer en Waterstaat diepe sporen nagelaten. De heer Kieft stelde dat met de enige vorm van bestuurlijke handhaving, de intrekking van de vergunning, een nare ervaring was opgedaan waarvan het trauma nog rondwaarde bij Verkeer en Waterstaat.

*De heer **Kieft**: Omdat wij een vervelende vorige affaire hadden meegemaakt die tot niks leidde, Booy Clean. Daar is de vergunning van ingetrokken. Die heeft uiteindelijk voor de Raad van State «gelijk» gekregen, wat uiteindelijk zelfs heeft geleid tot een wederoprichting. Wij kregen in die periode niet bepaald het idee dat het bestuurlijk traject tot resultaat zou leiden. Iets anders – maar dat is van een latere periode, want dat heb ik in mijn volgende periode wel meegemaakt en ook een behoorlijk aantal keren ingezet – is de bestuursdwang: het opleggen van dwangsommen. Dat bestond in die tijd, 1987/1988, nog niet.*

*De heer **Van Heemst**: Even voor de duidelijkheid. Als u terugblijkt, zijn de ervaringen met Booy Clean de verklarende factor voor het niet inzetten van bestuursdwang, de middelen die in die periode beschikbaar waren?*

*De heer **Kieft**: Dat het dé verklarende factor is, is misschien te boud gezegd. Maar het speelde bij mijn directie heel nadrukkelijk dat bestuurlijke middelen, zoals intrekken vergunning, niet leidde tot de gewenste gevolgen, gegeven het voorbeeld Booy. (...)*

Ja, er was maar één lijn, één mogelijke lijn ten aanzien van het bestuurlijke traject. Dat was intrekken vergunning. Er bestond niks anders. Daar hadden wij een nare ervaring mee opgelopen. Overigens, dat was dus voor mijn tijd, maar wel zo kort daarvoor dat bij wijze het trauma nog behoorlijk rondwaarde.

Het vertrouwen in bestuurlijke handhaving door middel van het instrument intrekking van de vergunning was ernstig gedaald. Dit had als gevolg dat voor de handhaving van TCR bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat teveel vertrouwd werd op strafrechtelijke handhaving. Het

uitblijven van strafrechtelijke vervolging zorgde voor frustraties bij de handhavers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook intern ondervonden zij volgens mevrouw Van Meer tegenwerking.

Mevrouw **Van Meer**: Toen ik terugkeerde, waren er weer nieuwe cijfers omtrent TCR beschikbaar waaruit bleek dat het niet goed ging. Geconstateerd was dat de niveaus van de verschillende tanks niet goed waren. Mijn mensen hadden het idee dat, als zij zich aan de poort meldden, er een telefoontje naar de pijp ging voordat zij er waren om te bemonsteren. Er stonden camera's op de pijp. Als het gemeentelijke havenbedrijf wilde gaan controleren, was het «einde» als de boot naderde. Kortom, wij hadden het idee dat wij een en ander niet goed konden handhaven. Wij hadden ook het plan opgevat om de controlefrequentie fors te verhogen terwijl die frequentie in de loop van de jaren al steeds was verhoogd. Ik meen dat het augustus of september 1989 was toen ik door het toenmalige hoofd water op het matje werd geroepen met de mededeling dat ik TCR veel te streng controleerde. Mij werd gezegd dat ik daar «de pik op had» en dat dat niet werd geapprecieerd.

De leden van de delegatie willen voorts wijzen op de algemene cultuur op het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Uit de gesprekken is gebleken dat in de jaren tachtig beleidsmedewerkers van Rijkswaterstaat veel vrijheid hadden in hun werkzaamheden. Een aanzienlijk deel van hen kon namens de directeur-generaal (DG) nota's schrijven aan de minister of de directies van Rijkswaterstaat of andere controlediensten. Deze leden merken op dat een dergelijke structuur niet heeft bijgedragen aan de effectiviteit van de handhaving. Hoewel zij geen voorstander zijn van een parafencultuur, vinden zij wel dat relevante informatie aan de secretaris-generaal (SG) en DG moet worden doorgegeven. Het gebrek aan inhoudelijke betrokkenheid van DGs heeft volgens deze leden in deze periode tot onvoldoende sturing van het beleid geleid. De leden van de delegatie hebben onder andere uit het gesprek met de heer G. Blom, directeur-generaal Rijkswaterstaat, aanwijzingen dat Rijkswaterstaat op dit punt verbeteringen heeft doorgevoerd.

Daarnaast willen deze leden opmerken dat de handhaving van milieuregels in het begin van de jaren tachtig in ontwikkeling was. Zowel de wetgeving (ten aanzien van vergunningen en bestuurlijke instrumenten) als de organisatie van de controle en de handhaving moesten nog verder ontwikkeld worden. Mede naar aanleiding van de Uniser-affaire is dit proces op gang gekomen.

Mevrouw **Van Meer**: Het ging niet alleen om TCR. Het ging om een algemene afdeling handhaving die bij Rijkswaterstaat was ingesteld. Na de Uniser-affaire en de commissie-Hellinga was men van oordeel dat er een scheiding moest komen tussen vergunningverlening en handhaving van datgene wat in de vergunning was opgenomen. Vandaar dat eind 1985 een aparte afdeling handhaving werd opgericht. Per 1 december 1985 ben ik begonnen met de directie benedenrivieren van Rijkswaterstaat.

De delegatie vindt het positief dat extra investeringen zijn gedaan in de personele bezetting van de controle- en handhavingdiensten. Dit gebeurde juist in een periode waarin een personeelsstop op de ministeries was ingesteld.

Mevrouw **Maij-Weggen**: (...) Er is wel heel veel gedaan aan handhaving. In 1990 en 1991 zijn er vier rapporten over handhaving uitgebracht. Het ministerie heeft er flink achteraan gezeten. Daar was Rijkswaterstaat naar mijn gevoel zelf ook gemotiveerd voor. Er was wel een probleem: je had er mensen voor nodig, terwijl bij de Tussenbalans een personeelsstop was afgesproken. Ik herinner me dat ik een aantal malen overleg heb gevoerd met mevrouw Dales. Verkeer en Waterstaat verkeerde op sommige punten in een onmogelijke situatie omdat het ministerie geacht werd, beleid te intensiveren, onder andere de handhaving, maar tegelijkertijd werd verboden om er mensen voor aan te trekken en je hebt toch deskundigen nodig op dat terrein.

U weet dat Verkeer en Waterstaat een van de weinige departementen was die toestemming kregen tot uitbreiding over te gaan, en wel op drie punten. (...) Het derde onderwerp was de handhaving. Ik meen dat de handavingsinspanning in mijn periode verdriedubbeld is. Ik kan u wel zeggen dat ik me daar de blaren voor op mijn tong heb moeten praten. Ik heb keer op keer moeten uitleggen dat het echt nodig was, omdat zaken die niet goed gingen anders door zouden gaan. Met betrekking tot de handhaving is voor mijn gevoel, zeker in de periode van 1990, 1991 en 1992, nogal wat gebeurd. Ik heb niet het gevoel dat we het er toen bij hebben laten zitten.

Overdracht TCR-dossier aan Hekkelman

In het rapport-Ten Heuvelhof wordt geconstateerd dat de bestuurlijke druk op TCR wegvalt in 1986 bij het opgaan van het Openbaar Lichaam Rijnmond in de provincie Zuid-Holland. Mevrouw Van Rijn-Vellekoop, gecommitteerde van het Openbaar Lichaam Rijnmond, heeft in het gesprek met de delegatie verklaard dat zij een dossier van alle moeilijke gevallen aan de heer J.W. Hekkelman, gedeputeerde provincie Zuid-Holland, heeft overgedragen. Zij heeft daarbij specifiek op TCR gewezen. Desgevraagd heeft de heer Hekkelman zich bereid verklaard tot het geven van informatie in een gesprek met de delegatie. Uiteindelijk vonden de leden van de delegatie dit niet nodig. Tevens heeft de heer Hekkelman de leden verwezen naar het rapport-Ten Heuvelhof waarin staat dat Hekkelman stelt dat er geen dossier is overgedragen door mevrouw Van Rijn-Vellekoop en dat hij door zijn ambtenaren nadien nooit op de hoogte is gesteld van de gevoeligheid van het dossier TCR. De leden van de delegatie constateren dat de tegenstelling tussen de verklaring van mevrouw Van Rijn-Vellekoop en de heer Hekkelman niet is weggenomen, maar achten het aannemelijk dat het TCR-dossier door mevrouw Van Rijn-Vellekoop op enigerlei wijze is overgedragen.

De delegatie onderschrijft weliswaar het oordeel dat de bestuurlijke druk op TCR na opheffing van het Openbaar Lichaam Rijnmond is weggefallen, maar is tevens van oordeel dat dit beeld enigszins moet worden genuanceerd. Dat het Openbaar Lichaam Rijnmond meer aandacht besteedde aan de controle op TCR dan de provincie, komt ook omdat het alleen taken had op het gebied van milieu en streekplannen. Bovendien speelde de persoon van de bestuurder een rol: mevrouw Van Rijn-Vellekoop had als strategie regelmatig gesprekken met TCR te voeren en «er bovenop te zitten», terwijl de gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland, de heer Van der Vlist, naar zijn zeggen in de rapportages van DCMR geen aanleiding zag om te veronderstellen dat hij met de rijksoverheid over TCR zou moeten overleggen. Bovendien was hij van mening dat de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat in de eerste plaats verantwoordelijk waren voor de handhaving van de vergunningvoorschriften op grond van de WCA en WVO; de WCA is immers pas in 1993 opgegaan in de Wet milieubeheer, waarbij

vergunningverlening en handhaving werden gedecentraliseerd naar de provincies.

3.4 Rapport-Feber

Inleiding

Conform het advies van de werkgroep-Blaauw hebben de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de minister van Justitie verzocht om inzage in het rapport-Feber (toenmalig advocaat-generaal te s-Gravenhage). Zij hebben inmiddels kennis genomen van het rapport.

Het gesprek en de aanleiding ervan

In december 1984, de exacte datum is niet bekend, heeft op het ministerie van Verkeer en Waterstaat een gesprek plaatsgevonden tussen de minister van Verkeer en Waterstaat, plaatsvervangend secretaris-generaal C. P. C. M. Oomen, de heer H. R. G. Feber en de heer K. de Maat, districtscommandant rijkspolitie te water in Amsterdam.

Aanleiding voor het gesprek was de mogelijke keuze voor TCA als exploitant van een havenontvangstinstallatie in de Rotterdamse haven. De heer Feber was op de hoogte van een gerechtelijk vooronderzoek (gvo) tegen TCA in Amsterdam en wilde de minister preventief dan wel uit hoofde van «crime prevention» waarschuwen voor een overeenkomst met een bedrijf waarvan de eigenaren binnen afzienbare tijd gearresteerd zouden kunnen worden. Onderdeel van het gvo vormde het tappen van de telefoon van TCA.

De heer Feber heeft de delegatie meegedeeld dat de heer A. Heyder, destijds procureur-generaal te s-Gravenhage, op de hoogte was van zijn voornemen de minister te waarschuwen voor TCA.

De heer Heyder stelt daarentegen dat de heer Feber in ieder geval achteraf heeft gezegd dat hij dat initiatief had genomen. Of hij voorafgaand aan het gesprek op de hoogte is gesteld kan hij zich niet herinneren. Hij kan zich wel herinneren dat hij moeite had te begrijpen dat door een Haagse advocaat-generaal, bij een Amsterdams onderzoek, zowel de hoofdofficier in Amsterdam als de procureur-generaal in Amsterdam zijn gepasseerd. Volgens de heer G. J. van Dinter, toenmalig secretaris-generaal Justitie, had de heer Feber ook de lijn binnen zijn eigen ministerie kunnen volgen.

De heer **Van Dinter**: Hij zou bijvoorbeeld de secretaris-generaal van Justitie kunnen bellen. Het was in zijn ogen een strafrechtelijke zaak. Dan had ik waarschijnlijk ofwel de betrokken minister opgebeld dan wel het via de eigen minister gespeeld. Dit was niet de enige keer dat iets dergelijks gebeurde. Als er kamerleden in het geding zijn – dat is ook wel eens gebeurd – dan belde ik de voorzitter van de Kamer op om te zeggen wat er speelt.

Overigens bestonden er in 1984 geen afspraken of procedures voor interventies van het OM naar het bestuur. Volgens de heer Van Dinter was het hoogst ongebruikelijk dat het OM zich richtte tot het bestuur uit het oogpunt van «crime prevention». Derhalve waren er ook geen regels voor.

De heer Feber stelt dat hij, na twee of drie mislukte pogingen om tot de minister van Verkeer en Waterstaat door te dringen, vervolgens een gesprek met haar heeft geregeld door tegen een hoge ambtenaar op het ministerie te zeggen «dat de gebroeders Langeberg op de nominatie

stonden gearresteerd te worden». Binnen een paar uur mocht hij toen, samen met de heer De Maat, bij de minister verschijnen.

De heer **Poppe**: U wilde de minister waarschuwen. Kon u zo makkelijk binnenkomen, of waren daarmee wat problemen?

De heer **Feber**: Nee. Ik weet dit niet meer precies, omdat ik het pas vijf jaar later op schrift heb gesteld, maar ik herinner mij dat ik diverse malen hoge ambtenaren van het ministerie heb benaderd. Wie dat waren, weet ik niet meer. Ik weet ook niet precies, hoe ik het ingekleed heb. Ik heb in ieder geval laten blijken, dat er ernstige bezwaren waren – waarbij ik niet weet, of ik in dat stadium over de strafzaak heb gesproken – tegen Tankercleaning Amsterdam. Ik weet niet meer precies of ik gezegd heb dat ik de minister zélf wilde spreken, of dat ik in ieder geval wilde dat dit sein aan de minister werd doorgegeven. Dat heeft mij nogal wat moeite gekost. Ik heb het twee tot drie keer – dat weet ik ook niet meer precies – gedaan. Ondertussen naderde de datum van 1 januari, en ik wist dat voor die tijd door mevrouw Kroes de nodige handtekeningen gezet zouden worden onder bepaalde subsidies. Dientengevolge dacht ik op een gegeven ogenblik: ik breek er niet doorheen. Toen heb ik tegen een hoge ambtenaar – wie dát is geweest, weet ik ook niet meer precies – met tegenzin gezegd, omdat dit mijns inziens de enige mogelijkheid was om erdoorheen te breken, dat de gebroeders Langeberg op de nominatie stonden, gearresteerd te worden. Op dat moment zat ik binnen twee à drie uur bij mevrouw Kroes, met de overste De Maat, die hals over kop uit Amsterdam moest komen. Dát argument heeft dus pas indruk gemaakt.

De heer De Maat heeft in het gesprek met de delegatie gezegd dat hij door de heer Feber diverse malen is benaderd voor informatie over het gvo tegen TCA. De heer De Maat heeft hem doorverwezen naar de hoofdofficier van justitie in Amsterdam. De heer Feber heeft de delegatie echter verteld dat hij door de heer De Maat en de officier van justitie van Amsterdam voorafgaand aan het gesprek met de minister vrij volledig is voorgelicht over het onderzoek naar TCA.

De heer De Maat is naar zijn zeggen benaderd door het hoofd van de Directie Politie van het ministerie van Justitie, die hem meedeelde dat volgens de minister van Justitie de minister van Verkeer en Waterstaat geïnformeerd moest worden over TCA. De heer De Maat heeft hieraan gevolg gegeven. Overigens was hij verbaasd de heer Feber voor het gesprek op het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan te treffen.

De leden van de delegatie kunnen geen uitsluitsel geven over de feitelijke totstandkoming van het gesprek, maar achten de totstandkoming van het gesprek van ondergeschikte betekenis voor de inhoud van het gesprek en de ontwikkelingen na het gesprek. Zij constateren dat naast de bij het gesprek aanwezige personen, meer mensen op de hoogte waren van het gesprek op het ministerie. De leden wijzen hier onder andere op de personen betrokken bij de uitnodiging van de heer De Maat en de door de heer Feber benaderde ambtenaren op het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze leden merken voorts op dat de heer Feber met zijn handelen uit «crime prevention»-overweging zijn tijd vooruit was, maar toch beter de lijn binnen het ministerie van Justitie had kunnen volgen.

Tijdens het gesprek zijn de minister en de plv. SG ingelicht over het gvo tegen TCA, de fase waarin het onderzoek verkeerde en de termijn waarbinnen duidelijkheid zou bestaan over het al dan niet strafrechtelijk vervolgen van TCA.

Over de reactie van de minister op de mededelingen over het gvo verschillen de indrukken van de heren De Maat en Feber. Volgens de heer Feber zei de minister verbijsterd te zijn. De heer De Maat had daarentegen het vermoeden dat de minister «al wist dat TCA niet het bedrijf was dat je

hebben moest». Dit wordt door de minister bevestigd: het was bij haar al bekend dat TCA een zwart bedrijf was.

Ten aanzien van de termijn waarbinnen duidelijkheid zou bestaan over de uitkomsten van het onderzoek het volgende. De heer De Maat zou tijdens het gesprek in december 1984 gezegd hebben binnen vier weken duidelijkheid te kunnen verschaffen over het al dan niet strafrechtelijk vervolgen van TCA.

De heer **De Maat**: Omdat ik wist dat het uit een ander gerechtelijk vooronderzoek kwam, heb ik mij in het gesprek bij de minister ingedekt en haar verteld dat wij bezig waren feiten te verzamelen, dat de feiten erop wezen dat het niet goed zou gaan met TCA, maar dat ik op dat moment geen feiten had om op te gaan staan bij het eventueel afwijzen van een vergunning. Ik heb het met die woorden gezegd. Ik kan natuurlijk niet het besluit nemen, maar ik kan ook niet hard maken dat er een rechterlijke beslissing wordt genomen op basis waarvan een vergunningverlening geweigerd kan worden. Je krijgt bij het weigeren van een vergunningverlening natuurlijk een hoop herrie achter je aan. Ik heb gewoon gezegd: wij zijn begonnen, het loopt goed, het ziet ernaar uit dat wij het bewijs boven water krijgen, letterlijk en figuurlijk. Vervolgens heb ik gezegd: dat is het enige wat ik u kan vertellen. Ik kon natuurlijk niet over die andere bedrijven vertellen. Ik heb gezegd: als u kans ziet om vier weken meer tijd te geven, dan denk ik dat ik zover rond ben dat ik kan zeggen «dat is oké, dit gaat fout». Wij waren pas acht dagen aan het luisteren.

De minister is tijdens het gesprek niet ingegaan op het verzoek van de heer De Maat. De verklaring die de minister hiervoor geeft, is dat haar alleen zachte aanwijzingen en geruchten werden gepresenteerd. De minister stelde in het gesprek met de delegatie dat zij de heren Feber en De Maat heeft verzocht met concrete feiten te komen (bijvoorbeeld een veroordeling) waarmee zij bestuurlijk kon handelen.

Mevrouw **Kroes**: Wij hebben inderdaad in dat gesprek gezegd dat de AG diende te vervolgen. Of de heer Oomen dat geweest is of ik zelf is niet interessant. Wij zaten op exact dezelfde lijn. «Als waar zou zijn waar u ons voor waarschuwt, geef ons dan alsjeblieft de concrete feiten in handen, opdat wij onze maatregelen kunnen nemen.» In dat gesprek zullen wij ongetwijfeld gevraagd hebben, aan te geven hoe het tijdspad eruit ziet voor het onderzoek waarmee zij bezig waren. Stel dat het onderzoek doorgezet was, met of zonder telefoontaps, en er was uit gekomen waar de heer Feber ons voor waarschuwde. Dan hadden wij dat op tafel kunnen leggen om te zeggen, dat het niet kon doorgaan: einde oefening, geen subsidie. Bij een veroordeling!

De plv. SG heeft zich tegenover de delegatie laatdunkend uitgelaten over het gesprek in december 1984. Hij spreekt over: «een onbenullig gesprek met een hoog Peppi- en Kokki-gehalte om te komen zeggen dat je iets gaat doen, maar doe iets en kom het resultaat melden».

Deze leden onderschrijven het standpunt van de minister dat bestuurlijk handelen op basis van zachte aanwijzingen en geruchten problematisch is, zeker als procedures hiertoe ontbreken¹. Het bevreemdt de leden van de delegatie echter dat uit het gesprek met de minister is gebleken dat zij niet naar mogelijkheden heeft gezocht om de informatie over het gvo op enigerlei wijze te betrekken bij haar keuze voor TCA. De delegatie betwijfelt wel of het afwachten van het resultaat van het gvo een reële optie was, omdat dit lang zou kunnen duren.

«Het lek»

Een dag na het gesprek werd de heer De Maat – naar eigen zeggen – bezocht door de gebroeders Langeberg. De heer Feber stelt dat de heer

¹ Overigens merken deze leden op dat procedures voor bestuurlijk handelen op basis van informatie uit strafrechtelijke onderzoeken momenteel ontwikkeld worden.

De Maat is bezocht door één Langeberg. Uit het gesprek bleek dat zij op de hoogte waren van het gvo en het bezoek van de heren De Maat en Feber aan de minister. De heer De Maat kreeg uit hetgeen de gebroeders Langeberg zeiden: «de indruk dat zij wisten of dachten dat zij werden afgeluisterd». Hij merkte overigens op dat dit geen vreemde gedachte is. Als er een gvo loopt, is het logisch dat de telefoons getapt worden. De heer Feber stelde dit in het gesprek met de delegatie sterker. Volgens hem zei één Langeberg te weten dat er telefoontaps waren.

Volgens de heer De Maat leek het overigens al voor het gesprek met de minister dat TCA vermoedde dat de telefoons getapt werden.

De heer **De Maat**: (...) Wij waren pas acht dagen aan het luisteren. Ik mag u wel zeggen dat ze bij TCA goed wakker waren.

De **voorzitter**: «Ze waren goed wakker». Al op het moment dat u aan het luisteren was?

De heer **De Maat**: Nee, laat ik dat zeker niet verwarren. U heeft gelijk dat u daarnaar vraagt. Ze waren namelijk gecodeerd met elkaar aan het praten. Of er werd van achter geroepen: pas op, pas op.

De **voorzitter**: Toen al. Dus voordat het gesprek met Feber en de minister...

De heer **De Maat**: Voor ons was duidelijk dat men op zijn hoede was. Maar dat hebben wij op veel adressen. Het is een kwestie van volhouden, want dan denken mensen dat er niks gebeurt en dan komen ze toch. Dat is wel hetzelfde.

De heer Feber heeft in zijn rapport van januari 1989, naar aanleiding van een mededeling van de heer De Maat, gesteld dat uit de telefoontaps is gebleken dat «iemand met een op het ministerie van Verkeer en Waterstaat bekende naam» naar TCA had gebeld. De Maat ontkent dit gezegd te hebben.

De heer Feber denkt als mogelijke oorzaak van «het lek» aan de minister en de plv. SG.

De heer **Feber**: Mijn conclusie is, dat in onderlinge samenhang gezien, het tijdstip van het verhoor, de aanwezigen daarbij, de telefoontaps en het feit dat ik gezegd had dat de gebroeders gearresteerd zouden worden, bij Verkeer en Waterstaat alleen bekend waren aan mevrouw Kroes en de heer Oomen. Als die feiten naar buiten komen, denk ik voorzichtig in de eerste plaats aan hen als degenen van wie het wellicht afkomstig zou kunnen zijn.

Beiden ontkennen iedere betrokkenheid bij «het lek».

Het blijft de leden van de delegatie sterk verbazen dat daags na het gesprek op het ministerie de heren Langeberg hiervan op de hoogte waren. Daarbij merken deze leden op dat, naast de vier bij het gesprek aanwezige personen, zeer waarschijnlijk meer mensen op de hoogte zijn geweest van het gesprek, mede gezien de totstandkoming van de afspraak. Mevrouw Kroes en de heer Oomen ontkennen iedere betrokkenheid bij «het lek», waarbij deze leden opmerken geen enkele aanwijzing te hebben gevonden die dit weerspreekt. Zij zien derhalve geen aanleiding om te veronderstellen dat mevrouw Kroes of de heer Oomen «gelekt» hebben.

De leden van de delegatie achten het niet zinvol de achtergrond van «het lek» alsnog nader te onderzoeken door middel van een parlementaire enquête. Zij achten het onwaarschijnlijk dat een parlementaire enquête dertien jaar na dato doorslaggevende informatie zal opleveren over het lek. Bovendien hebben de door hen gevoerde gesprekken geen nieuwe aanwijzingen opgeleverd die een enquête zouden rechtvaardigen. «Het lek» wijst volgens hen wel op ongewenste contacten tussen overheids-

instantie(s) en de gebroeders Langeberg; het lek als zodanig is door geen van de gesprekspartners ontkend.

Rijksrechercheonderzoek

De heren De Maat en Feber hebben de delegatie verteld bij de PG te hebben aangedrongen op een rijksrechercheonderzoek naar «het lek». De heer Heyder was als procureur-generaal gemachtigd tot een rijksrechercheonderzoek te besluiten. De heer De Maat stelt in de periode na «het lek» minimaal driemaal met de heer Heyder te hebben gesproken over een rijksrechercheonderzoek. Hij ging er van uit dat dit uiteindelijk ook heeft plaatsgevonden maar niets heeft opgeleverd. Deze veronderstelling is volgens de leden van de delegatie onjuist.

De heer **De Maat**: (...) Ik heb de rijksrecherche gewoon in laten zetten en dan blijf ik uit het onderzoek en ga ik ook niemand anders erachteraan zetten.

De heer **Vos**: Het is voor mij nieuw dat een rijksrechercheonderzoek heeft plaatsgevonden. Bent u daar zeker van?

De heer **De Maat**: Heyder heeft mij dat toegezegd. Hij zou de rijksrecherche erop zetten. Ik heb dat verder niet gecontroleerd, want wie ben ik.

De heer **Vos**: U heeft vervolgens geen stukken gezien.

De heer **De Maat**: Nee. Ik heb er wel met Heyder over gesproken. Hij zei: wij komen er niet achter. En als hij zegt «wij komen er niet achter», dan betekent dat voor mij dat hij de rijksrecherche het werk heeft laten doen.

De heer **Vos**: Ik stel dus vast dat hij tegen u gezegd heeft: ik vraag een rijksrechercheonderzoek.

De heer **De Maat**: Dat heeft hij niet gezegd. Ik heb aan hem gevraagd: wilt u daar dan de rijksrecherche op zetten, want ik kan geen kant op.

De heer **Vos**: Daar heeft hij bevestigend op geantwoord?

De heer **De Maat**: Hij zei: ja, dat is inderdaad de beste oplossing.

De heer Feber stelt dat hij direct na het lek heeft verzocht een rijksrechercheonderzoek te laten verrichten, maar dat dit onderzoek nooit heeft plaatsgevonden. Een rijksrechercheonderzoek zou volgens de heer Heyder zoveel opzien baren dat je het beter niet kunt doen, aldus de heer Feber.

De PG stelt pas in 1988 voor het eerst van «het lek» te hebben gehoord. De verzoeken om een rijksrechercheonderzoek direct na «het lek» kan hij zich niet herinneren. Volgens hem heeft de heer Feber hem in 1989 voor het eerst verzocht om een onderzoek. Aan dit verzoek heeft hij niet voldaan. Onderzoeken naar lekken zijn volgens de heer Heyder zeer moeilijk en zelden succesvol, zeker niet na vier jaar.

De leden van de delegatie stellen dat het niet verrichten van een rijksrechercheonderzoek in 1984 onjuist is geweest. De overheid had uit het oogpunt van zorgvuldigheid moeten trachten de oorsprong en achtergrond van «het lek» te achterhalen. Deze leden kunnen niet verklaren waarom het rijksrechercheonderzoek destijds niet heeft plaatsgevonden.

Staken gvo TCA 1984

Aanleiding van het gvo in 1984 vormde de verdenking van ernstige verontreiniging van de petroleumhaven in Amsterdam door TCA. Het gvo naar TCA in 1984 is gestaakt omdat TCA als gevolg van «het lek» op de hoogte was van het onderzoek dat tegen hen liep. Het staken van het gvo had volgens de heer De Maat een aantal redenen:

- tappen van de telefoon zou geen of weinig informatie meer opleveren wegens de bekendheid van het onderzoek;

- het tappen van de telefoon is arbeidsintensief en de personele bezetting was beperkt;
- andere observatiemogelijkheden werden bemoeilijkt door de ligging van TCA;
- indien een organisatie op de hoogte is van een onderzoek en observaties worden voortgezet, dan komen er contra-observaties door het bedrijf waardoor het verzamelen van bewijsmateriaal bemoeilijkt wordt en de opsporingsdienst bekend raakt in het criminele circuit.

De leden van de delegatie vinden deze verklaring voor het staken van het gvo plausibel.

Staken gvo TCR 1987

In 1987 is een gvo opgezet naar mogelijke subsidiefraude bij TCR op basis van het delict oplichting.

Onder andere in het rapport van de heer Feber en het rapport van het WODC wordt gesuggereerd dat het gvo uit 1987 ten onrechte werd gestaakt, mede door verzet bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit sluit aan bij het gesprek met mevrouw Van Meer, toentertijd hoofd afdeling handhaving Rijkswaterstaat. Zij heeft de delegatie ingelicht over haar betrokkenheid bij het gvo in 1987. Door de hoofddirectie Rijkswaterstaat werd haar verzocht de politie informatie over TCR ter hand te stellen. Mevrouw Van Meer heeft aan dit verzoek voldaan, maar kreeg een dag later een fax van de hoofddirectie waarin haar werd meegedeeld dat alles wat zij de politie ter hand had gesteld, op persoonlijke titel was gebeurd.

De heer Feber stelt in zijn rapport uit 1989 dat ten onrechte besloten is van verdere vervolging af te zien. In het gesprek met de delegatie heeft hij echter verklaard dat hij in overleg met de heer H. A. C. Smid, voormalig officier van justitie te Rotterdam, heeft besloten «dat er dan maar in godsnaam – we vonden het jammer – geen kennisgeving nadere vervolging zou komen». Dit komt overeen met de door mevrouw Kroes uitgereikte brief van de heer Feber van 9 november 1987¹ en met de bevindingen uit het gesprek met de heer Smid. De resultaten van het gvo waren volgens de officier van justitie teleurstellend en vormden geen basis voor verdere vervolging. De subsidievoorwaarden waren te ruim opgesteld om over te kunnen gaan tot vervolging.

De heer **Smid**: Er zat zoveel ruimte in, dat je niets kon uitsluiten. Als er bijvoorbeeld spullen worden geplaatst in Singapore, mag dat dan van die vergunning of niet? Is dat expliciet uitgesloten of niet? Wij zijn natuurlijk wel met strafrechtelijke normen bezig. Het moet wettig en overtuigend komen vast te staan, dat..... Zo waren er meer zaken die zoveel ruimte boden, dat wij daarmee niet uit de voeten konden.

De leden van de delegatie kunnen geen uitsluitel geven over het al dan niet tegenwerken van het gvo door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Wel constateren deze leden dat de subsidievoorwaarden kennelijk onvoldoende mogelijkheden boden voor strafrechtelijke vervolging.

Rapport-Feber 1989

December 1988 kwam de heer Feber tot de conclusie dat «er allerlei gekke dingen gebeurden» rondom TCR. Hij stelt dat hij in overleg met de heer Heyder een nader onderzoek heeft ingesteld dat uiteindelijk heeft geresulteerd in een vertrouwelijk rapport en het rapport-Feber.

Volgens de heer Heyder kreeg hij het eerste rapport eind 1988 in handen. Het niveau van dit rapport was volgens hem echter beneden peil. Hij stelt het rapport aan Feber geretourneerd te hebben en ongeveer twee weken later een herzien rapport² te hebben ontvangen. De heer Feber

¹ Zie bijlage II.7.

² Het definitieve rapport-Feber, 18 januari 1989.

bevestigt dit. De heer Heyder was het nog niet helemaal eens met het rapport maar de ernstigste suggesties waren verwijderd. Het rapport bestond volgens Heyder slechts uit «vermoedens, geruchten en harder wordende, maar nog lang niet harde feiten». Het procesrisico was volgens hem te groot om een gvo op te zetten. Desondanks heeft hij de heer Feber geadviseerd met het onderzoek verder te gaan.

De heer **Heyder**: (...) Mijnheer Feber heeft tegen mij gezegd, dat hij vervolging wilde laten instellen. Dat betekent dus al een GVO. Een gerechtelijk vooronderzoek is een vorm van vervolging. Dan komt alles naar buiten. Dat vond ik eerlijk gezegd gewoon onmogelijk. Als je met deze verdachten, naar ik aanneem met uitstekende advocaten en zo, je procesrisico niet tot een minimum beperkt, zit er zoveel ander risico bij. Dat moet je niet doen. Ik heb tegen Feber gezegd, dat mijn standpunt was dat dit niet tot vervolging kon leiden, maar dat het onderzoek niet gestopt moest worden. Je moet verder onderzoeken, want ik rook zo wel uit het rapport dat het aan alle kanten niet goed zat.

De heer Feber en de heer Heyder hebben vervolgens tweemaal een bezoek gebracht aan de heer Van Dinter, destijds secretaris-generaal van het ministerie van Justitie. De eerste keer hebben zij het rapport aan de secretaris-generaal (SG) overhandigd. Tijdens het tweede gesprek is over de inhoud van het rapport gesproken. Hierbij heeft de heer Feber naar eigen zeggen krachtig en langdurig gepleit voor onder andere een rijksrechercheonderzoek. Volgens hem zag de SG daar, evenals de PG, geen aanleiding toe. Tevens stelt de heer Feber dat de SG hem tijdens het gesprek heeft verzocht een aantal opmerkingen over de top van het ministerie van Verkeer en Waterstaat te schrappen. De SG ontkent dit en de PG kan het zich niet herinneren. De SG stelt dat hij nader onderzoek niet heeft tegengehouden, wat door de PG wordt onderschreven.

De heer **Van Dinter**: (...) Ik heb mij op geen enkele wijze te bemoeien met een strafrechtelijk vooronderzoek noch met een strafrechtelijk onderzoek. Heyder vond het nodig om te vragen wat ik daarvan vond. Dat heb ik gezegd. Verder heb ik gezegd: jullie zien maar wat je ermee doet. Dat is niet mijn verantwoordelijkheid.

De SG van Justitie heeft vervolgens de secretarissen-generaal van Verkeer en Waterstaat en van VROM bijeengeroepen om te praten over de politieke consequenties van de bevindingen van de heer Feber ten aanzien van havenontvangstinstallaties.

De heer **Van Dinter**: (...) Ik ben overigens wel geschrokken van de dikke rapporten, van hetgeen er wel en niet kon en wat dat betekende voor de handhaving van het milieubeleid. Ik heb toen met de heren Heyder en Feber afgesproken dat ik de collega's bijeen zou roepen om na te gaan of daar niet eens wat aan gedaan kon worden. Ik heb dus iedereen gebeld. In het gesprek dat wij met z'n drieën gehad hebben, heb ik voorgesteld om een club in het leven te roepen – waar het OM en het ministerie van Justitie bij betrokken zijn – om te bezien wat daar aan gedaan kon worden. Het ging er niet om te kijken wat er allemaal gebeurd was, want dat deed het OM al. Het doel was om na te gaan hoe je kon zorgen dat het in de toekomst beter zou gaan.

Resultaat van deze bijeenkomst was de instelling van een werkgroep die in ieder geval eenmaal bij elkaar is gekomen. In een verslag¹ van de bijeenkomst van de SG's opgesteld door de toenmalige SG van VROM, de heer W. Lemstra, voor zijn minister wordt gesteld dat duiken in het verleden weinig zin heeft. Volgens de heer Lemstra bedoelde hij daarmee dat de duik in het verleden niet een taak was van drie SG's maar van bijvoorbeeld het openbaar ministerie.

¹ Zie bijlage II.8.

De leden van de delegatie concluderen dat de SG's het rapport van Feber niet in «de doofpot» hebben gestopt, maar hieraan politiek gevolg hebben gegeven, zij het in beperkte mate. Daarbij merken deze leden op dat de TCR- en HOI-problematiek voor de SG van VROM dermate belangrijk was dat hij een memo heeft opgesteld voor zijn minister. Van de SG's van Justitie en van Verkeer en Waterstaat is niet gebleken dat zij dezelfde politieke waarde hechtten aan de problematiek als de SG van VROM.

3.5 Beantwoording Kamervragen

Inleiding

In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt ten aanzien van de beantwoording van de Kamervragen gesteld dat de minister van Verkeer en Waterstaat niet inging op het grote aantal overtredingen van TCR, dat het ministerie van VROM niet om een medeparaaf is gevraagd en dat na beantwoording de hoofdinspectie milieuhygiëne (HIMH) het oneens bleek te zijn met de inhoud. Bovendien stelt de Rekenkamer dat de inbreng van het ministerie van VROM voor het grootste deel uit het uiteindelijke antwoord is geschrapd.

Ten aanzien van de beantwoording van de Kamervragen van mevrouw Van Rijn-Vellekoop maken de leden van de delegatie onderscheid tussen de procedurele gang van zaken rondom de beantwoording (medeparafering en verwerking wijzigingen VROM) en de inhoudelijke gang van zaken (wel/geen onjuiste beantwoording).

Procedurele gang van zaken

Op 14 juli 1988 stelde mevrouw Van Rijn-Vellekoop haar vragen, die in eerste instantie binnen Verkeer en Waterstaat werden behandeld door de heer Kraaij, beleidsmedewerker op de hoofddirectie Rijkswaterstaat, hoofdafdeling Water. Deze heeft zoals gebruikelijk de directie Benedenrivieren «om bericht en raad gevraagd» ter beantwoording van de vragen. Op basis van het antwoord van de directie van 10 augustus 1988 is het eerste concept-antwoord opgesteld, dat volgens de heer Kraaij is verzonden aan DGSM en VROM (verzending aan VROM op 24 augustus 1988). Volgens de heer Kraaij heeft VROM op dit eerste concept gereageerd.

Vervolgens heeft DGSM volgens de heer Kraaij commentaar op het eerste concept geleverd, wat heeft geleid tot het tweede concept, dat ook aan VROM is verzonden.

In tegenstelling tot wat in het rapport van de Algemene Rekenkamer is geconcludeerd, is het ministerie van VROM volgens de heer Kraaij wel degelijk akkoord gegaan met het tweede concept. VROM heeft volgens hem (zeer waarschijnlijk telefonisch) een aantal tekstwijzigingen doorgegeven en is vervolgens telefonisch akkoord gegaan. Hij heeft de delegatie een exemplaar van het tweede concept¹ overhandigd met daarop de mededeling «VROM accoord (paraaf, red.) 14/10 zie wijziging in rood». De wijzigingen in rood zijn volgens hem door VROM doorgegeven.

De leden van delegatie hebben naar aanleiding van de verklaring van de heer Kraaij het bureau SG van het ministerie van VROM verzocht na te gaan of er een archiefkopie van het door Kraaij overhandigde document aanwezig was bij VROM en of bevestigd kon worden dat er op 14 oktober 1988 contact is geweest met het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het antwoord van VROM van 25 februari 1997 bevestigt de aanwezigheid van het door de heer Kraaij overhandigde document in het archief van VROM.

¹ Zie bijlage II.9.

VROM beschikt echter niet over materiaal waaruit blijkt dat er op 14 oktober 1988 contact is geweest met Verkeer en Waterstaat in verband met de beantwoording van de Kamervragen.

Bij het antwoord van het bureau SG is een brief gevoegd van de heer C. van Velzen, directie Afvalstoffen VROM, aan de heer Kraaij van 11 oktober 1988¹. In deze brief stelt de heer Van Velzen een aantal wijzigingen voor in het tweede concept. Deze wijzigingen komen overeen met de «met rood» aangebrachte wijzigingen op het document dat door de heer Kraaij is overhandigd. Hieruit maken de leden van de delegatie op dat de opmerkingen van VROM op het tweede concept zijn verwerkt. Tevens blijkt uit de brief van de heer Van Velzen dat hij op 13 oktober 1988 telefonisch contact heeft gehad met de heer Kraaij, waarbij de laatste akkoord is gegaan met de wijzigingen.

Onduidelijk blijft wie op 14 oktober 1988 het telefonisch akkoord van VROM heeft gegeven. Volgens de heer Kraaij is het akkoord op de brief genoteerd door de heer C. P. Poot van het bureau SG van Verkeer en Waterstaat.

De heer Poot heeft telefonisch gezegd zich niet te kunnen herinneren of hij op 14 oktober telefonisch contact heeft gehad met iemand van VROM, maar: «als dat op de minute staat, dan zal dat wel zo zijn». Hij deelde tevens mee dat het destijds gebruikelijk was dat ook telefonisch instemming werd gegeven.

Op 19 oktober 1988 werden de uiteindelijke antwoorden aan de Kamer aangeboden².

Inhoudelijke beantwoording

De leden van de delegatie onderschrijven het standpunt uit diverse rapporten dat de Kamer onjuist is geïnformeerd. Het rooskleurige beeld uit de antwoorden, in het bijzonder ten aanzien van het aantal geconstateerde overtredingen, doet geen recht aan de werkelijke situatie rondom TCR. Dit sluit aan bij de verklaring van de heer D. van Dop, destijds ambtenaar directoraat-generaal milieuhygiëne, ministerie van VROM, die stelt dat de heer Kraaij moeite had met de uiteindelijke antwoorden.

De heer **Van Waning**: In de notitie waar de heer Vos naar vroeg, schrijft u: Hierdoor is de paraaf van VROM aan het stuk onthouden. Deze onjuiste formulering is binnen V en W van hogerhand opgelegd, waarbij een tekstueel juistere versie door die hogere hand terzijde werd gesteld.

Deze notitie werd door de heer Feber als – ik wil niet zeggen «oppervlakkig» – «niet sterk» getypeerd. Dit is toch een vrij zware uitspraak. Had u enig idee wie die hogerhand was?

De heer **Van Dop**: Dit was betrouwbare informatie die ik van binnenuit bij Verkeer en Waterstaat had gekregen. Ik weet niet of de heer Kraaij nog gehoord wordt.

De **voorzitter**: Ja.

De heer **Van Dop**: Dat was een van de mensen die hier moeite mee hadden.

De heer Kraaij ontkent het oneens te zijn geweest met de inhoud van het tweede concept.

De heer **Poppe**: Dus u hebt nooit tegen iemand gezegd, dat u het tweede concept niet hebt gemaakt en dat u het ook niet eens bent met de inhoud daarvan?

De heer **Kraaij**: Nee hoor!

Ter onderschrijving van de inhoudelijk onjuiste informatie verwijst de delegatie naar de rol van de heer Kieft, destijds hoofdingenieur-directeur van de directie Benedenrivieren Rijkswaterstaat. Deze heeft gezegd zich te kunnen vinden in de destijds geformuleerde antwoorden, maar schetste in

¹ Zie bijlage II.10.

² Zie bijlage II.11.

een brief aan de DG Rijkswaterstaat van 7 september 1988¹, ten tijde van de formulering van de antwoorden, een ander beeld over TCR. De heer Kieft zegt in deze brief dat het vertrouwen in TCR is geschaad in zodanige mate dat hij voorstelt verdere betalingen aan TCR te staken.

De heer **Van Heemst**: Die antwoorden zijn van 19 oktober 1988. In september 1988 stuurt u een brief aan de DG Rijkswaterstaat waarin u aangeeft dat het vertrouwen in TCR tot een zorgwekkend niveau is gedaald.

De heer **Kieft**: Ja.

De heer **Van Heemst**: September 1988. Die vragen worden twee weken later beantwoord. Daaruit blijkt eigenlijk een bijna rooskleurig beeld, wanneer men eindigt met de opmerking: «Thans is de bouw van de havenontvangstinstallatie nagenoeg voltooid en wordt overleg gevoerd met eerdergenoemde bedrijf teneinde de bedrijfsvoering te optimaliseren.» Er gaapt dus een groot gat tussen het beeld dat de beantwoording van begin oktober 1988 uitstraalt en de brief die u twee weken daarvoor stuurt aan de DG Rijkswaterstaat. Heeft u er een verklaring voor?

De heer **Kieft**: Geen directe verklaring. Ik denk – maar dat is toch een klein beetje gissen – dat het ermee te maken heeft dat je wel wat voorzichtig moet zijn als het gaat om mogelijke juridische consequenties ten aanzien hiervan. Los ervan dat ik er in die tijd niet toe gemandateerd was om zo'n brief te verzenden waar ik toen op aandrang bij de DG Rijkswaterstaat, moest je natuurlijk wel heel zorgvuldig zijn. Als je dat middel inzet, is dat voor beroep vatbaar. Dan moet je dat natuurlijk niet meteen in de krant zetten – Kamervragen en -antwoorden worden publiekelijk bekendgemaakt – en daarmee je kruit verschieten. Dat is de reden waarom in dit geval langs twee sporen werd gewerkt.

De leden van de delegatie hebben niet kunnen vaststellen welke rol de minister heeft gespeeld bij de beantwoording van de Kamervragen. Gezien de cultuur op het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarbij beleidsmedewerkers grote vrijheid genoten, achten deze leden het niet waarschijnlijk dat de minister door de DG of de beleidsmedewerkers betrokken is bij de totstandkoming van het uiteindelijke antwoord. De minister blijft echter formeel verantwoordelijk voor de beantwoording van de Kamervragen, die zij ook heeft ondertekend. De leden van de delegatie hebben geen aanwijzing dat door of vanwege de minister aan de Kamer bewust relevante informatie is onthouden.

Deze leden willen voorts wijzen op de rol van het ministerie van VROM. Ondanks de inhoudelijke en procedurele bezwaren tegen de beantwoording, zijn er vanuit dit ministerie geen stappen ondernomen richting het ministerie van Verkeer en Waterstaat noch de Kamer om deze bezwaren kenbaar te maken.

3.6 Structuur en cultuur van het huidige en toekomstige controle- en handhavingsbeleid op het gebied van milieureggeving

Het is de leden van de delegatie opgevallen dat de TCR-zaak onvoldoende impuls heeft gegeven aan een verbetering van de toepassing van het handhavingsinstrumentarium en aan een efficiëntere handhaving. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de handhaving van het milieurecht in het algemeen en anderzijds de handhaving van de regelgeving met betrekking tot – de inzameling en verwerking van – scheepsafvalstoffen. Op dit laatste gebied is de situatie sinds de TCR-affaire nog onvoldoende gewijzigd. De heer F. H. Kesselaar, hoofd hoofdafdeling handhaving milieuwetgeving, ministerie van VROM, heeft bijvoorbeeld gesteld dat de administratie van de verwerking van afvalstromen onvoldoende geregeld en gecontroleerd wordt.

¹ Zie bijlage II.12.

De heer **Kesselaar**: (...) Je moet dus duidelijk voor ogen krijgen wat een bedrijf mag aanvaarden, wat het mag binnenkrijgen, wat het mag verwerken, wat het mag afvoeren, wat het mag lozen en wat het ergens anders mag brengen. De boekhouding daarvoor moet veel stringenter worden en daarbij denk ik aan de administratieve opzet van de organisatie. Verder moet controle mogelijk zijn. Hier werken wij ook aan. Een van de dingen die je van de TCR-affaire moet leren is, dat de activiteiten van dit soort bedrijven op een heel ander niveau van handhaving en met heel andere disciplines moeten worden gecontroleerd. Je praat over accountants, over administratieve deskundigen en over hoogtechnologische kennis die je voor de controle van het gemiddelde bedrijf niet nodig hebt. Je praat hier dus over een bedrijf van een geheel andere orde. Ik kijk nu ook naar de toekomst en denk daarbij aan het aanpakken van risicodragende activiteiten en aan het aanpakken van bedrijven die daarbij een rol spelen.

Daarentegen is er wel iets gebeurd aan de handhaving van de milieuregelgeving in het algemeen. Voor de TCR-zaak is een multidisciplinair onderzoek ingesteld, waarbij politie-organisaties, het milieubijstandsteam van VROM, de CRI, de belastingdienst en de FIOD waren betrokken. Dit onderzoek is weer aanleiding geweest tot de instelling van het kernteam zware milieucriminaliteit in december 1995. Zoals de minister van Justitie voorts in haar brief van 19 februari 1997 (Just. 97-138, Vrom 97-185) heeft uiteengezet, beraadt de Projectgroep Aanpak Zware Milieucriminaliteit zich nu op de vraag hoe de structurele aanpak van de zware milieucriminaliteit er in de toekomst uit moet zien.

Deze leden concluderen verder dat in de gesprekken wederom naar voren is gekomen dat de handhaving van de milieuregelgeving nog steeds wordt bemoeilijkt door een slechte organisatie van de controle, een gebrek aan coördinatie en regie, een versnippering van informatie en van instanties – over verschillende ministeries en over rijk, provincie en gemeenten – betrokken bij de handhaving en zelfs een competentiestrijd tussen betrokken instanties. Het gebrek aan coördinatie en regie kan volgens de delegatie mede een gevolg zijn van de decentralisatie van de uitvoering van milieuwetgeving.

De heer **Kesselaar**: (...) Er is nog wel een bottle-neck en dan denk ik aan de handavingsorganisatie. De verantwoordelijkheden zijn nogal verdeeld over het veld. Met de decentralisatiegedachte is de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk gelegd bij gemeenten, provincies en waterschappen. Aan die spreiding van verantwoordelijkheden zitten plus- en minpunten. Een pluspunt is, dat de verantwoordelijkheid voor het milieubelang in relatie tot het algemene belang veel beter in de samenleving is verankerd. Zet je alle handhaving en verantwoordelijkheden bij één dienst en laat je het lokale bestuur daarop letten, dan is er sprake van dualisme. Met het oog op de externe integratie en de maatschappelijke inbedding is het dus op zichzelf een goede gedachte om de verantwoordelijkheid voor een aantal zaken op decentraal niveau te leggen.

De leden zijn van mening dat – enkele van – deze factoren ook nu nog een adequate handhaving belemmeren. De heer R. van der Linden, ambtenaar bij de dienst Recherchezaken van het ministerie van VROM, heeft gezegd dat de regie bij de handhaving van milieuregelgeving te wensen overlaat.

De heer **Van der Linden**: (...) Voor de overheid is het moeilijker, of het nu strafrechtelijk of bestuursrechtelijk is, om op een adequate wijze te handhaven. De instrumenten en de bevoegdheden ontbreken vaak om te kunnen optreden. De noodzaak van een nog adequatere bestuursrechtelijke handhaving wordt overigens nog groter, gelet op het recentelijke Pikmeer-arrest, als gevolg waarvan overheden niet via het strafrechtelijke traject kunnen worden vervolgd. Het probleem is dat er zoveel partijen in het veld zijn, die ieder vanuit hun eigen insteek hun belangen behartigen. Op lokaal niveau liggen er taken en verantwoordelijkheden. Hetzelfde geldt voor het regionale niveau. Ieder beschouwt dat vanuit zijn eigen problematiek, verantwoordelijkheid en mogelijkheden. Ik denk dat de regelgeving te weinig instrumenten bevat om het totale handhavingsveld goed te kunnen bestrijken.

Ook is hun opgevallen dat factoren die een gunstig klimaat scheppen voor fraude, zoals de private verwijdering van afvalstoffen, het beginsel dat de ondoener bij afgifte betaalt en de mogelijkheid om de financiële beloning van inzameling en verwerking te ontvangen vóór de te verrichten prestatie, nog steeds bestaan. Vervolgens kan de overheid echter niet nagaan hoe de afvalstroom wordt verwerkt. Dit systeem maakt een adequate controle en handhaving door de overheid in feite onmogelijk.

De heer **Hooimeijer**: (...) Ik durf de stelling aan dat deze weeffout in het financieringsstelsel bij scheepsafvalstoffen voor een deel nog steeds aan de orde is. Dat maakt dat hier per definitie fraude is. Die fraudezaken liggen voor het oprapen. Ik durf de stelling aan dat met het handhaven van dit soort beleid de overheid via strafrecht per definitie achter de feiten aanloopt, want hierin is niet te opereren. Handhavingstechnisch wordt er, qua controleerbaarheid, een systeem neergelegd waarvan ik haast durf te zeggen dat het een mission impossible is.

Naast deze bevindingen van de delegatie uit de gesprekken zijn inmiddels twee studies verschenen die betrekking hebben op handhaving van milieuregelgeving.

Het rapport «Tussen wal en schip» van de commissie HOI's onder voorzitterschap van ir. J. R. Hoogland, zoals aangekondigd is in de brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat, van VROM en van Justitie van 12 juli 1996 (Onderzoek Tankcleaning Rotterdam), heeft betrekking op chemicaliënhoudende mengsels met een wisselend percentage water en/of slib, de door TCR verwerkte stromen en doet aanbevelingen om van de huidige naar de gewenste situatie te komen.

Het tweede rapport, «Handhaven met effect», een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht, van A. B. Blomberg en F. C. M. A. Michiels bevat een onderzoek naar de vraag welke factoren bepalend zijn voor effectieve handhaving van de milieuregelgeving. In het rapport worden aanbevelingen gedaan om het handhavingsbeleid verder gestalte te geven.

4. Conclusies en eindadvies

4.1 Conclusies

Keuzeprocess

De bevindingen uit de gesprekken ten aanzien van het keuzeprocess sluiten aan bij de bevindingen in de door de werkgroep-Blaauw onderzochte rapporten. De keuze voor TCA/TCR is tot stand gekomen op grond van financiële overwegingen en het uitgangspunt dat de exploitatie van dergelijke installaties aan de markt moest worden overgelaten. De DGSM heeft hierin een belangrijke rol gespeeld.

De leden van de delegatie achten het verwijtbaar dat de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, ondanks dat zij op de hoogte was van de slechte reputatie van TCA, toch voor dit bedrijf gekozen heeft. Toen eenmaal gekozen was voor TCR, zat de overheid aan deze keuze vast. De aanwijzing van TCR ging werken als een fuik. Bestuurlijk ingrijpen werd in de gegeven omstandigheden ernstig bemoeilijkt.

De keuze voor TCR zou alleen te rechtvaardigen zijn geweest als er stringente randvoorwaarden zouden zijn gesteld. De noodzaak tot het opstellen van dergelijke voorwaarden is gesignaleerd, maar noch de minister noch DGSM hebben zich met de uitvoering daarvan bemoeid, zodat die nazorg heeft ontbroken,

De leden van de delegatie hebben geconstateerd dat de gemeente Rotterdam zich evenzeer als het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij de keuzebepaling heeft laten leiden door financiële overwegingen. Daarnaast heeft de gemeente Rotterdam geen bijzondere prioriteit aan deze zaak gegeven in haar relatie met de minister van Verkeer en Waterstaat.

De geruchten over beïnvloeding van het keuzep proces door de persoonlijke relatie van de minister met de heren Langeberg worden door de delegatie niet onderschreven. Hiervoor is geen enkele aanwijzing gevonden.

De leden hebben geconstateerd dat, omdat de desbetreffende Amvb waarbij het eerste deel van het MARPOL-verdrag in werking trad, pas per 15 april 1986 van kracht werd, de datum van 1 januari 1985 in feite een bestuurlijke, een door de minister zichzelf opgelegde deadline was. Door de grote haast is de keuze wellicht onvoldoende overwogen.

Subsidieverstrekking en -voorwaarden

De leden van de delegatie hebben opnieuw geconstateerd dat de subsidievoorwaarden te ruim waren opgesteld. De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, de DG Rijkswaterstaat en de DG DGSM hebben bij het verstrekken van de subsidie aan TCR nagelaten stringente voorwaarden aan de subsidie te stellen. Deze leden betreuren dit en zij hebben daarvoor geen bevredigende verklaring kunnen vinden.

Zij zijn van mening dat hier sprake is van bestuurlijke nalatigheid.

Het staat voor de delegatie voldoende vast dat de subsidieverlening buiten FEZ om is gegaan. Zij hebben hiervoor geen verklaring kunnen vinden. Zowel deze gang van zaken als de daarop verstrekte toelichting blijven voor de delegatie onbevredigend.

De leden van de delegatie zijn van mening dat de conclusie van de Algemene Rekenkamer, dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de investeringseis heeft laten vallen en de investeringsverhouding heeft gewijzigd, onjuist is.

Vergunningverlening en handhaving

Ten aanzien van de vergunningverlening en de handhaving realiseren deze leden zich dat deze nog in de kinderschoenen stonden. Vergunningen waren onvoldoende op elkaar afgestemd. De bepalingen in de vergunningen waren zo ruim dat vergunningen niet handhaafbaar waren. Er ontstond een crisis in de bestuurlijke handhaving als gevolg van de Booy Clean-affaire. Omdat het vertrouwen in de bestuursrechtelijke instrumenten bij de handhaving van TCR ernstig was gedaald, werd teveel

vertrouwd op strafrechtelijke handhaving. Strafrechtelijke handhaving werd gecompliceerd wegens problemen met het bewijsmateriaal.

De leden van de delegatie vinden dat in de voorgaande rapporten de rol van het ministerie van VROM onderbelicht is gebleven. De kritiek heeft zich voor het grootste deel gericht op het ministerie van Verkeer en Waterstaat, terwijl het ministerie van VROM verantwoordelijk was voor de verlening en naleving van de WCA-vergunning. Ook de controle van deze vergunning was slecht georganiseerd.

Rapport-Feber

De leden van de delegatie hebben vastgesteld dat er verschillende lezingen zijn over de feitelijke gang van zaken bij de totstandkoming van het gesprek. Deze leden willen beklemtonen dat de heer Feber met zijn handelen uit «crime prevention»-overwegingen zijn tijd vooruit was maar toch beter de lijn binnen zijn ministerie had kunnen volgen.

Deze leden onderschrijven het standpunt van de minister van Verkeer en Waterstaat dat bestuurlijk handelen op basis van zachte aanwijzingen en geruchten onjuist is, zeker als procedures hiertoe ontbreken. Het bevreemdt de leden van de delegatie echter dat uit het gesprek met de minister is gebleken dat zij niet naar mogelijkheden heeft gezocht om de informatie over het gvo op enigerlei wijze te betrekken bij haar keuze voor TCA. De leden van de delegatie betwijfelen wel of het afwachten van het gvo een reële optie was.

Ten aanzien van «het lek» concluderen deze leden dat het aantal mensen dat op de hoogte was van het gesprek tussen de minister en de plv. SG van Verkeer en Waterstaat en de heren Feber en De Maat groter was dan door de heer Feber verondersteld. Deze leden hebben geen concrete aanwijzingen gevonden voor de beschuldiging van de heer Feber dat de minister of de plv. SG over het gesprek zouden hebben gelekt. «Het lek» wijst er naar hun mening wel op dat sprake is geweest van een ongewenste connectie tussen overheidsinstantie(s) en de gebroeders Langeberg.

De leden van de delegatie stellen dat het niet verrichten van een rijksrechercheonderzoek in 1984 onjuist is geweest. De overheid had uit het oogpunt van zorgvuldigheid moeten trachten de oorsprong en achtergrond van «het lek» te achterhalen. Deze leden kunnen niet verklaren waarom het rijksrechercheonderzoek destijds niet heeft plaatsgevonden.

Zij vinden het staken van de gvo's in 1984 en 1987 plausibel. Ten aanzien van het staken van het gvo in 1987 is geen enkele aanwijzing gevonden voor interventie door het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De leden van de delegatie concluderen dat de drie SG's aan het rapport-Feber wel politiek gevolg hebben verbonden, zij het in beperkte mate; met andere woorden het rapport is niet in «de doofpot» gestopt.

Beantwoording Kamervragen

De leden van de delegatie concluderen dat rondom de beantwoording van de kamervragen geen medeparaaf is verleend door de minister van VROM, maar dat ambtenaren van het ministerie van VROM wel betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het uiteindelijke antwoord. Met grote waarschijnlijkheid heeft een ambtenaar van het ministerie van VROM telefonisch een akkoord gegeven aan de uiteindelijke antwoorden.

De leden van de delegatie constateren dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat op de hoogte was van de zorgwekkende situatie bij TCR, maar dat vervolgens in de antwoorden op de Kamervragen werd gesteld dat de bedrijfsvoering werd geoptimaliseerd. Van bewust achterhouden van informatie door de minister is niet gebleken.

Deze leden merken op dat de minister van VROM, ondanks de inhoudelijke bezwaren tegen de uiteindelijke beantwoording, geen actie heeft ondernomen om de Kamer op enigerlei wijze alsnog volledig in te lichten over TCR.

Structuur en cultuur van het huidige en toekomstige controle- en handavingsbeleid op het gebied van milieuregelgeving

De leden van de delegatie concluderen dat de controle op en de handhaving van de scheepsafvalstoffenverwerking onvoldoende zijn. Er spelen nog steeds (criminogene) factoren die een gunstig klimaat scheppen voor fraude, zoals de private verwijdering van afvalstoffen, het beginsel dat de ontdoener betaalt bij afgifte en de mogelijkheid om de financiële beloning van inzameling en verwerking te ontvangen vóór de te verrichten prestatie.

Ook bij de cultuur en structuur van de handhaving van milieu-regelgeving in het algemeen plaatsen deze leden kanttekeningen. Ondanks de lessen uit de TCR-affaire zijn de controle en handhaving nog altijd onvoldoende.

De handhaving wordt vooral bemoeilijkt door een slechte organisatie van de controle, een gebrek aan coördinatie, een versnippering van informatie en van instanties betrokken bij de handhaving en vooral een gebrek aan regie.

4.2 Eindadvies

Nader onderzoek TCR

De leden van de delegatie adviseren de commissies van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer geen nader onderzoek in te stellen naar TCR. Ten eerste lijkt nader onderzoek naar TCR niet wenselijk omdat de gebeurtenissen dermate lang geleden hebben plaatsgevonden dat de betrokkenen hun kennis over de gang van zaken rondom TCR hebben moeten vormen door de dossiers te bestuderen.

Volgens deze leden is nader onderzoek voorts niet zinvol omdat, zoals uit de conclusies blijkt, tijdens de gesprekken een aantal belangrijke zaken is opgehelderd. De persoonlijke betrokkenheid en de gang van zaken rondom het rapport-Feber zijn volgens deze leden voldoende uitgelicht.

Ook stellen deze leden dat de verdere gang van zaken rondom de controle en handhaving van TCR in de diverse rapporten voldoende aan de orde is gekomen.

Ter afsluiting van het TCR-dossier adviseert de delegatie een overleg van de commissies voor Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Justitie met de regering over TCR. De vorm van dit overleg dienen zij nader te bepalen.

Nader onderzoek structuur en cultuur toekomstige controle- en handavingsbeleid op het gebied van milieuregelgeving

De leden van de delegatie adviseren de commissies van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een nader onderzoek in te stellen naar de structuur en cultuur van

het huidige controle- en handhavingsbeleid op het gebied van milieu-regelgeving. Bijzondere aandachtspunten van het beoogde onderzoek zijn de coördinatie c.q. de regie van de controle en handhaving van milieu-regelgeving, de private verwijdering van afvalstoffen en andere kwetsbare factoren in de (scheeps)afvalstoffenverwerking. De leden van de delegatie zien als beoogd resultaat een definitief beeld van deze aspecten, aan de hand van de bevindingen van de delegatie en de recent verschenen studies. Vervolgens zou het onderzoek kunnen dienen tot concrete aanbevelingen voor een praktisch werkprogramma om de handhaving beter te organiseren.

BIJLAGE I

Lijst gesprekspartners

Alders, J. G. M.	voormalig minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Blok, J.	voormalig toezichthouder van DCMR milieudienst Rijnmond
Blom, G.	directeur-generaal Rijkswaterstaat, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Dinter, G. J. van	voormalig secretaris-generaal ministerie van Justitie
Dixhoorn, J. van	voormalig directeur-generaal Rijkswaterstaat, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Dop, D. van	voormalig ambtenaar directoraat-generaal milieuhygiëne, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Dunnen, R. den	voormalig wethouder haven- en economische zaken gemeente Rotterdam
Dijkens, C.	ambtenaar kernteam zware milieucriminaliteit
Feber, H. R. G.	voormalig advocaat-generaal gerechtshof 's-Gravenhage
Heyder, A.	voormalig procureur-generaal gerechtshof 's-Gravenhage
Hooimeijer, A.	voormalig inspecteur regionale inspectie milieuhygiëne Zuid-Holland, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Jonge, mw L. de	arrondissementsofficier van justitie, arrondissement Rotterdam
Kesselaar, F. H.	hoofd hoofdafdeling handhaving milieuwetgeving, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Kieft, P.	voormalig hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat, directie Benedenrivieren
Kraaij, H.	voormalig ambtenaar Hoofddirectie Rijkswaterstaat, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Kroes, mw N.	voormalig minister van Verkeer en Waterstaat
Langenberg, H. C.	beleidsmedewerker directoraat-generaal scheepvaart en maritieme zaken, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Lemstra, W.	voormalig secretaris-generaal ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Letzer, W. M.	projectleider bij toezichtsacties van de DCMR milieudienst Rijnmond

Linden, R. van der	ambtenaar bij de dienst Recherchezaken, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Maat, K. de	oud-districtscommandant rijkspolitie te water, Amsterdam
Maij-Weggen, mw J. R. H.	voormalig minister van Verkeer en Waterstaat
Meer, mw J. van	voormalig ambtenaar Rijkswaterstaat, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Mentink, J.	curator van TCR, advocatenkantoor Trenité Van Doorne
Molenaar, H.	oud-directeur Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
Nijpels, E. H. T. M.	voormalig minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Oomen, C. P. C. M.	voormalig plaatsvervangend secretaris-generaal ministerie van Verkeer en Waterstaat
Reinigert, K. J.	voormalig commissaris en voormalig directeur van TCR
Rijn-Vellekoop, mw L. van	voormalig gecommiteerde voor milieubeheer van het openbaar lichaam Rijnmond, voormalig Tweede-Kamerlid PvdA-fractie
Schaick, W. L. van	oud-president-commissaris van TCR
Scholten, W.	directeur Gemeentelijk havenbedrijf Rotterdam
Sluimer, H.	hoofd afdeling handhaving van DCMR milieudienst Rijnmond
Tiel, J. van	directeur-generaal scheepvaart en maritieme zaken, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Smid, H. A. C.	voormalig officier van justitie arrondissement Rotterdam
Smit, R. M.	voormalig wethouder haven en financiën gemeente Rotterdam
Smits, H. J. N.	voormalig secretaris-generaal ministerie van Verkeer en Waterstaat
Valk, J. J.	voormalig directeur-generaal scheepvaart en maritieme zaken, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Vlist, J. van der	voormalig gedeputeerde provincie Zuid-Holland
Zuijdervelt, H. J. M.	ambtenaar Rijkswaterstaat, ministerie van Verkeer en Waterstaat

BIJLAGE II

Brieven¹

- 1 Brief DGSM, 18 juli 1984, aan minister van Verkeer en Waterstaat
- 2 Fax Valk, 3 maart 1997, aan de Kamer
- 3 Brief Van Schaick, 14 januari 1986, aan minister van Verkeer en Waterstaat
- 4 Brief Van Tiel, 4 maart 1997, aan de Kamer
- 5 Brief FEZ V&W, 16 januari 1985, aan DGSM
- 6 Brief minister van VROM, 23 januari 1989, aan minister van Verkeer en Waterstaat
- 7 Brief Feber, 9 november 1987
- 8 Verslag SG VROM van bijeenkomst SG's op 16 maart 1989
- 9 Brief uitgereikt door Kraaij tijdens gesprek op 20 februari 1997
- 10 Brief Van Velzen, 11 oktober 1988, aan Kraaij
- 11 Antwoorden Kamervragen van mevrouw Van Rijn-Vellekoop, 19 oktober 1988
- 12 Brief Kieft, 7 september 1988, aan DG RWS

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Gesprekken**Lijst van gesprekken:**

1. woensdag 19 februari 1997
de heer H. R. G. Feber, voormalig advocaat-generaal gerechtshof 's-Gravenhage
2. woensdag 19 februari 1997
de heer A. Hooimeijer, voormalig inspecteur regionale inspectie milieuhygiëne Zuid-Holland, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
3. woensdag 19 februari 1997
de heer D. van Dop, voormalig ambtenaar directoraat-generaal milieuhygiëne, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
4. woensdag 19 februari 1997
de heer C. Dijkens, ambtenaar kernteam zware milieucriminaliteit
5. woensdag 19 februari 1997
mevrouw L. van Rijn-Vellekoop, voormalig gecommiteerde voor milieubeheer van het openbaar lichaam Rijnmond, voormalig Tweede-Kamerlid PvdA-fractie
6. donderdag 20 februari 1997
de heer J. Mentink, curator van TCR, advocatenkantoor Trenité Van Doorne
7. donderdag 20 februari 1997
mevrouw L. de Jonge, arrondissementsofficier van justitie, arrondissement Rotterdam
8. donderdag 20 februari 1997
de heer H. Kraaij, ambtenaar Rijkswaterstaat, directie Zuid-Holland, ministerie van Verkeer en Waterstaat
9. donderdag 20 februari 1997
de heer H. J. M. Zuidervelt, ambtenaar Rijkswaterstaat, ministerie van Verkeer en Waterstaat
10. donderdag 20 februari 1997
de heer P. Kieft, voormalig hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat, directie Benedenrivieren
11. maandag 24 februari 1997
de heer R. den Dunnen, voormalig wethouder haven- en economische zaken gemeente Rotterdam
12. maandag 24 februari 1997
mevrouw J. van Meer, voormalig ambtenaar Rijkswaterstaat, ministerie van Verkeer en Waterstaat
13. maandag 24 februari 1997
de heer G. Blom, directeur-generaal Rijkswaterstaat, ministerie van Verkeer en Waterstaat

14. maandag 24 februari 1997
de heer J. J. Valk, voormalig directeur-generaal scheepvaart en maritieme zaken, ministerie van Verkeer en Waterstaat
15. maandag 24 februari 1997
de heren J. van Tiel, directeur-generaal scheepvaart en maritieme zaken, ministerie van Verkeer en Waterstaat en H.C. Langenberg, beleidsmedewerker directoraat-generaal scheepvaart en maritieme zaken, ministerie van Verkeer en Waterstaat
16. maandag 24 februari 1997
de heer W. Scholten, directeur Gemeentelijk havenbedrijf Rotterdam
17. woensdag 26 februari 1997
de heer J. van Dixhoorn, voormalig directeur-generaal Rijkswaterstaat, ministerie van Verkeer en Waterstaat
18. woensdag 26 februari 1997
de heer E. H. T. M. Nijpels, voormalig minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
19. woensdag 26 februari 1997
de heer W. L. van Schaick, oud-president-commissaris van TCR
20. woensdag 26 februari 1997
mevrouw N. Kroes, voormalig minister van Verkeer en Waterstaat
21. woensdag 26 februari 1997
de heer R. van der Linden, ambtenaar bij de dienst Recherchezaken, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
22. woensdag 26 februari 1997
de heer J. G. M. Alders, voormalig minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
23. donderdag 27 februari 1997
de heer C. P. C. M. Oomen, voormalig plaatsvervangend secretaris-generaal ministerie van Verkeer en Waterstaat
24. donderdag 27 februari 1997
de heer H. Molenaar, oud-directeur GHR
25. donderdag 27 februari 1997
de heer W. Lemstra, voormalig secretaris-generaal ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de heer G. J. van Dinter, voormalig secretaris-generaal ministerie van Justitie en de heer H.J.N. Smits, voormalig secretaris-generaal ministerie van Verkeer en Waterstaat
26. donderdag 27 februari 1997
mevrouw J. R. H. Maij-Weggen, voormalig minister van Verkeer en Waterstaat
27. donderdag 27 februari 1997
de heer F. Kesselaar, hoofd hoofdafdeling handhaving milieuwetgeving, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
28. donderdag 27 februari 1997
de heer R. M. Smit, voormalig wethouder haven en financiën gemeente Rotterdam

29. woensdag 5 maart 1997
de heer K. J. Reinigert, voormalig commissaris en voormalig directeur van TCR
30. woensdag 12 maart 1997
de heer W. M. Letzer, projectleider bij toezichtsacties van de DCMR milieudienst Rijnmond
31. woensdag 12 maart 1997
de heer K. de Maat, oud-districtscommandant rijkspolitie te water, Amsterdam
32. woensdag 12 maart 1997
de heer H. Sluimer, hoofd afdeling handhaving van DCMR milieudienst Rijnmond
33. woensdag 12 maart 1997
de heer A. Heyder, voormalig procureur-generaal gerechtshof 's-Gravenhage
34. woensdag 12 maart 1997
de heer J. van der Vlist, voormalig gedeputeerde provincie Zuid-Holland
35. woensdag 12 maart 1997
de heer H. A. C. Smid, voormalig officier van justitie arrondissement Rotterdam
36. woensdag 12 maart 1997
de heer J. Blok, voormalig toezichthouder van DCMR milieudienst Rijnmond