

Vergaderjaar 1996–1997

**25 376**

## Bodemsaneringsprogramma van Defensie

**Nr. 2**

### RAPPORT

Inhoud	Blz.		
	3.4	Evaluatie-onderzoek	11
	3.5	Conclusies	12
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>		
<b>1</b>	<b>4</b>	<b>Doelbereiking en knelpunten</b>	<b>14</b>
<b>Inleiding</b>	<b>7</b>	Stand van zaken	14
1.1	4.1	Knelpunten	14
1.1	4.2	Onduidelijkheid definiëring	14
1.2	4.2.1	Afwijking van protocollen	14
	4.2.2	Moeizame afstemming budgetten	15
<b>2</b>	<b>8</b>	Krap onderzoeksbudget	15
<b>Doelstellingen bodemsaneringsprogramma Defensie</b>	<b>8</b>	Ontbreken nacalculatie	15
2.1	4.2.4	Conclusies	15
2.2	4.2.5		
2.3	4.2.6		
2.4	5	<b>Conclusies</b>	<b>17</b>
2.5	9		
	6	<b>Reactie bewindspersonen en nawoord Rekenkamer</b>	<b>18</b>
<b>3</b>	<b>10</b>	Reactie bewindspersonen	18
<b>Inzicht in de praktijk</b>	<b>10</b>	Nawoord Rekenkamer	19
3.1	6.1		
3.2	6.2		
3.3	10		



## SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer deed in de periode augustus 1995 tot en met juli 1996 onderzoek naar het bodemsaneringsprogramma van het Ministerie van Defensie. Het onderzoek van de Rekenkamer richtte zich enerzijds op de formulering van de doelstellingen van het bodemsaneringsprogramma, anderzijds op de mate van inzicht die het ministerie heeft in het bereiken van de doelstellingen en wat de eventuele knelpunten zijn bij de uitvoering van het bodemsaneringsprogramma.

De Rekenkamer constateerde dat de saneringsdoelstelling van het Ministerie van Defensie aansloot bij de nationale doelstelling. Zij plaatste echter kanttekeningen met betrekking tot de duidelijkheid over het tempo waarin het een en ander gerealiseerd moet worden. In het bodemsaneringsprogramma waren weliswaar tussendoelstellingen opgenomen, maar die vormden slechts een globale indicatie voor de uit te voeren werkzaamheden. Van de uitvoeringstermijn van tien jaar (die later met nog eens tien jaar werd uitgebreid) noch voor de omvang van het budget (f 500 miljoen) trof de Rekenkamer een gedetailleerde onderbouwing aan.

Voor een goed inzicht in de mate waarin de doelstelling is bereikt, moet de minister beschikken over voldoende en juiste informatie over de voortgang en de effecten van het bodemsaneringsprogramma.

De Rekenkamer constateerde dat de beschikbare gegevens over 293 afgeronde saneringen onduidelijkheden bevatten en deze waren niet altijd onderling consistent. Het nieuwe geautomatiseerde informatiesysteem dat eind 1996 operationeel werd, zal hierin verbetering kunnen en moeten brengen. Ook bestonden er verschillen in uitgaven voor bodemsanering tussen de opgave van de dienst Gebouwen, Werken en Terreinen en de opgaven van de Krijgsmachtdelen en kwamen de opgegeven uitgaven voor bodemonderzoek niet overeen.

De Rekenkamer miste in eenderde deel van de 85 onderzochte gevallen dossiers en evaluatierapporten. De evaluatierapporten zelf bleken, voorzover te traceren, niet geheel aan de zorgvuldigheidseisen te voldoen. Daardoor kon geen zekerheid worden verkregen over wat precies de beoogde saneringsdoelen waren en in hoeverre deze zijn gerealiseerd. Daarnaast bleek op basis van de dossiers niet altijd op te maken waar de vervuilde grond blijft die bij saneringsacties wordt opgeruimd. In meer dan de helft van de dossiers ontbrak documentatie hierover. Volgens de Rekenkamer is het nodig dat de regionale directies van DGWT nauwlettend toezien op de evaluatiewerkzaamheden in het veld. Zij drong tevens aan op betere vastlegging in de dossiers.

In een voortgangsrapportage uit november 1994 gaf het ministerie aan dat het aantal saneringen achterbleef bij het oorspronkelijke programma. Als belangrijkste reden daarvoor werd genoemd dat de gemiddelde voorbereiding voor een sanering langer duurde dan voorzien. Andere knelpunten ontdekte de Rekenkamer in:

- de onduidelijkheid over de definitie van «een geval van verontreiniging» en daarmee over de omvang van de sanering;
- een vertragende en kostenverhogende procesgang volgens de onderzoeksprotocollen; in de praktijk wordt hiervan dan ook in overleg met het bevoegde gezag afgeweken, zonder dat overigens schriftelijk vast te leggen;
- een moeizame afstemming van de budgetten tussen krijgsmachtdelen en de afdeling Financieel Economisch Beheer Centrale organisatie van het departement;
- het te krappe onderzoeksbudget waardoor de saneringen worden uitgesteld;

- het onvoldoende inzicht in de kosten die verbonden zijn met saneringen, waardoor projecten financieel niet worden ingepland.

De Rekenkamer drong aan op het opstellen van een meerjarenplanning. Aard en totale omvang van de verontreinigingen zijn weliswaar nog niet bekend, maar als in een eerder stadium evaluaties hadden plaatsgevonden en er nacalculaties waren geweest, hadden er kengetallen en indicatoren opgesteld kunnen worden. De Rekenkamer is van mening dat wil het jaar 2010 een haalbare einddatum voor de saneringsactiviteiten zijn, een daarop gerichte onderbouwde planning met tussendoelstellingen zal moeten worden vastgesteld.

De Rekenkamer was van mening dat een gecompliceerd proces als de sanering van vervuilde grond gebaat is bij het inzetten van instrumenten die zijn ontworpen om processen als deze te beheersen: deugdelijke dossiervorming, evaluatieonderzoek, nacalculaties en meerjarenplanningen.

De staatssecretaris van Defensie schreef in zijn reactie dat inmiddels tal van maatregelen zijn genomen in de lijn met de aanbevelingen van de Rekenkamer. Hij gaf aan dat daarmee een beter inzicht in en overzicht over de uitvoering van het bodemsaneringsprogramma Defensie bestaat.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kondigde aan dat zij een handreiking zal opstellen met een uitgewerkte gevalsdefinitie voor het begrip verontreiniging, hetgeen een bijdrage zal leveren aan een meer eenduidig gebruik in de praktijk.

De Rekenkamer nam met instemming kennis van de door de door de bewindspersonen gemelde maatregelen. Zij spreekt haar verwachting uit dat het inmiddels vergrote inzicht van de uitvoering van het bodemsaneringsprogramma Defensie zichtbaar zal zijn in de eerstkomende voortgangsrapportage aan de Staten-Generaal.

## 1 INLEIDING

### 1.1 Beleid ten aanzien van bodemsanering

Het bodemsaneringsprogramma van het Ministerie van Defensie is een van de zogenaamde speerpunten van het departementale milieubeleid. In navolging van het algemene rijksmilieubeleid, waarvoor de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu verantwoordelijk is, heeft het Ministerie van Defensie het defensie-milieubeleid verwoord, het meest recent in het Defensie Meerjarenplan Milieu (DMPM, 1993). Hierin is de hoofddoelstelling («handhaven en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van het milieu») geoperationaliseerd in eenentwintig streefdoelen, waarvan één streefdoel de bodemkwaliteit betreft. Per streefdoel is een vertaling gemaakt naar concrete milieumaatregelen en acties. Op grond hiervan stellen de krijgsmachtdelen en de Centrale Organisatie van het ministerie milieuplannen op.

In het Nationaal Milieubeleidsplan-2 (NMP-2, 1993), luidt de doelstelling van het bodembeleid: «Het bodembeleid is gericht op het realiseren en behouden van een duurzame bodemkwaliteit. De bodem dient binnen de natuurlijke randvoorwaarden zijn potentiële functies te kunnen vervullen.» De aanpak van dit beleid gebeurt via preventie en sanering. Het saneringsbeleid is erop gericht dat de huidige generatie geen negatieve milieuerfenis achterlaat en deze derhalve tot aanvaardbare proporties terugbrengt. In concreto betekent dit dat in het jaar 2010:

- de milieu-urgente gevallen van ernstige bodemverontreiniging zijn gesaneerd of beveiligd;
- voor niet-milieu-urgente gevallen van ernstige bodemverontreiniging waar nodig beveiligingsmaatregelen zijn genomen;
- de omvang van de totale bodemverontreiniging in beeld is gebracht.

In het DMPM luidt het streefdoel voor de bodemkwaliteit: «Realiseren en behouden van duurzame kwaliteit van de bodem en het grondwater door vermindering van de emissies en door sanering van aanwezige bodem- en grondwaterverontreiniging.» De centrale directie van de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (DGWT) verzorgt onder meer de uitvoering van de coördinatie van de bodemsaneringsprogramma's van de krijgsmachtdelen. Daarnaast levert ze informatie over saneringen aan de minister van VROM en aan de Staten-Generaal. De zes regionale directies van DGWT zijn verantwoordelijk voor de saneringen in hun ressort.

### 1.2 Onderzoeksdoel

De Algemene Rekenkamer onderzocht in het kader van haar onderzoeksprogramma waarin «milieu» een van de speerpunten is, in hoeverre het bodemsaneringsprogramma van het Ministerie van Defensie zijn doel bereikt. Hiertoe zocht ze een antwoord op de volgende vragen:

- welke doelstellingen heeft het ministerie geformuleerd in het kader van het bodemsaneringsprogramma en zijn die duidelijk, consistent en onderbouwd?
- heeft de minister inzicht in de mate waarin die doelstellingen worden bereikt?
- wat zijn de eventuele knelpunten bij de uitvoering van het bodemsaneringsprogramma?

Het onderzoek, dat werd uitgevoerd in de periode augustus 1995 tot en met juli 1996, bestond uit literatuurstudie en gesprekken met medewerkers van de DGWT en van de krijgsmachtdelen. Daarnaast vond dossieronderzoek plaats bij 85 afgeronde saneringen. De 85 dossiers zijn aselekt getrokken uit de 293 saneringen die volgens opgave van DGWT tot en met 1995 waren afgerond.

## **2 DOELSTELLINGEN BODEMSANERINGSPROGRAMMA DEFENSIE**

### **2.1 Normen Rekenkamer**

Een doelstelling is duidelijk als is vastgelegd

- een duidelijke omschrijving van het te bereiken doel;
- het jaar waarin de doelstelling moet zijn gerealiseerd;
- het tempo waarin de doelstelling dient te worden bereikt;
- de wijze waarop de realisatie van de doelstelling zal worden gemeten.

Een doelstelling is consistent indien:

- deze aansluit op de doelstelling van het nationale milieubeleid.

Een doelstelling is onderbouwd indien:

- deze vooraf is onderzocht op financiële en technische haalbaarheid.

### **2.2 Duidelijkheid**

In 1991 bracht het Ministerie van Defensie het eerste Bodemsaneringsprogramma uit. Dit programma verschaftte inzicht in de aard, omvang en voorziene oplossingen van bodemverontreinigingen op Defensierreinen. Beoogd werd in het jaar 2000 de totale problematiek aan bodemverontreiniging in kaart te hebben gebracht en de ernstige bodemverontreinigingen gesaneerd te hebben. In 1992 volgde het tweede programma. Daarna werden dergelijke programma's niet meer opgesteld, onder meer omdat er onzekerheid was over de financiële middelen en afstoting van gebouwen en terreinen. Wel werd in 1994 als gevolg van extra bezuinigingen op de defensiebegroting de einddatum van 2000 verschoven naar 2010 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900 X, nr. 21).

De in 1991 en 1992 opgestelde Bodemsaneringsprogramma's zijn aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin waren taakstellende programma's opgenomen voor het lopende jaar, indicatieve programma's voor de komende vijf jaar en realisatiecijfers over het afgelopen jaar. Omdat de doelstelling van de bodemsanering gericht is op de langere termijn, is het met het oog op het bewaken van het tempo waarin het een en ander gerealiseerd moet worden, van belang dat er bijvoorbeeld tussen-doelstellingen worden geformuleerd. De tussendoelstellingen die in het Bodemsaneringsprogramma waren opgenomen, vormden volgens de Rekenkamer slechts een globale indicatie voor de uit te voeren werkzaamheden.

De minister van Defensie heeft regelmatig de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van activiteiten op het gebied van de bodemsanering. Het meest recent gebeurde dat in algemene zin in de Voortgangsrapportage uitvoering Defensie Meerjarenplan Milieu van 30 augustus 1995. In deze rapportages wordt niet aangegeven of en zo ja, wanneer, een evaluatie van het saneringsbeleid zal plaatsvinden.

### **2.3 Consistentie**

In het NMP-2 wordt aangegeven dat het DMPM aansluit op de uitgangspunten van het nationaal milieubeleid. Ook bij het Ministerie van Defensie is het bodembeleid gericht op realiseren en behouden van een duurzame bodemkwaliteit. Met de gewijzigde streefdatum van het Bodemsaneringsprogramma blijft het ministerie binnen de einddatum van het NMP-2.

## **2.4 Onderbouwing**

Bij de start van het bodemsaneringsprogramma in 1991 werd aangegeven dat binnen tien jaar de ernstige verontreinigingen gesaneerd moesten zijn. Hiervoor werd een bedrag van ongeveer f 500 miljoen uitgetrokken. Een onderbouwing door onderzoek naar de technische en financiële haalbaarheid van deze doelstelling trof de Rekenkamer maar gedeeltelijk aan. Ook van de latere verschuiving met tien jaar als gevolg van de bezuinigingen, is geen onderbouwing gevonden.

## **2.5 Conclusies**

De Rekenkamer concludeert dat de saneringsdoelstelling van het Ministerie van Defensie aansluit bij de nationale doelstelling. Kanttekingen plaatst zij bij de duidelijkheid van de Defensie-doelstelling wat betreft het tempo van de doelbereiking en de meting van de uitkomsten. Tevens concludeert de Rekenkamer dat de haalbaarheid van de einddatum van het saneringsprogramma niet onderbouwd is door technisch en financieel onderzoek.

### **3 INZICHT IN DE PRAKTIJK**

#### **3.1 Normen Rekenkamer**

Om inzicht te hebben in de mate waarin de doelstelling is bereikt, is het voor de minister van belang dat hij voldoende en juiste informatie ontvangt over de voortgang van het Bodemsaneringsprogramma. Daarnaast moet door middel van evaluatieonderzoek worden bepaald in hoeverre de bereikte saneringsresultaten een gevolg zijn van het uitgevoerde saneringsbeleid.

#### **3.2 Aanpak bodemsanering**

De Wet bodembescherming (WBB), waarin in 1994 een saneringsregeling is opgenomen, biedt het ministerie het kader voor het bodemsaneringsbeleid. Deze wet schrijft een uniforme aanpak van bodemsanering voor. Op basis van historisch onderzoek en recente bedrijfsgegevens wordt een inventarisatie gemaakt van mogelijk verontreinigde locaties. Deze worden vervolgens aan een oriënterend onderzoek onderworpen om vast te stellen of er inderdaad sprake is van verontreiniging. Als dit het geval is, wordt een (diepgaander) nader onderzoek begonnen. Hierbij worden de aard, de omvang, urgentie en de ernst van de verontreiniging vastgesteld. Voor de uitvoering van de oriënterende en nadere onderzoeken zijn vanaf 1993 respectievelijk 1995 specifieke onderzoeksprotocollen beschikbaar.

Als een sanering noodzakelijk wordt geacht, volgt het zogeheten saneringsonderzoek. Hierbij wordt bekeken welke saneringsmethode het beste gebruikt kan worden. Vervolgens wordt het saneringsplan opgesteld, het saneringsbestek gemaakt en worden de vereiste milieuvergunningen en toestemming van het bevoegd gezag (gedeputeerde staten van de provincies en de colleges van burgemeester en wethouders van de vier grote steden) aangevraagd. Nadat aannemers zijn gecontracteerd kan worden begonnen met de sanering.

#### **3.3 Informatievoorziening**

De centrale directie van DGWT bleek niet te beschikken over een overzicht van alle afgeronde saneringen tot en met 1995, omdat hiervoor de informatie ontbrak. De zes regionale directies DGWT moeten de gegevens hiervoor aanleveren bij de Centrale Directie. De Rekenkamer kreeg uiteindelijk een overzicht van 293 afgeronde saneringen waarop de locaties stonden vermeld, het jaar van afronding en in de meeste gevallen de saneringskosten. Opmerkelijk genoeg constateerde de Rekenkamer dat in een recente interne notitie van DGWT melding werd gemaakt van 220 afgeronde saneringen. Dit bleek een onvolledig overzicht. Inmiddels heeft Defensie het aantal afgeronde saneringen op ca. 300 vastgesteld.

De gegevens die de Rekenkamer ontving, kwamen in een aantal gevallen niet overeen met de informatie uit de dossiers bij de regionale directies. Benamingen van locaties waren anders of kwamen dubbel voor, het jaar van afronding kwam niet altijd overeen en drie saneringen waren ten onrechte als afgerond gemeld.

Ook de informatie over de kosten die verbonden waren aan de saneringen, bevatte onduidelijkheden. Er bleken grote verschillen te bestaan tussen de bedragen die de centrale directie DGWT opgaf als uitgaven voor bodemsanering en die van de krijgsmacht delen. Volgens DGWT gaven de krijgsmacht delen in de periode 1992–1995 f 85,2 miljoen aan sanering uit. Volgens de krijgsmacht delen was dat f 25 miljoen

minder. Ook bleken er verschillende opgaven te bestaan van de uitgaven voor bodemonderzoeken. De afdeling Financieel Economisch Beheer Centrale Organisatie (FEBCO) die in de periode 1992–1995 de betalingen verrichtte van de onderzoeken kwam tot een bedrag van f 36,7 miljoen. Volgens de opgave van de centrale directie DGWT beliepen de kosten van onderzoek f 42,6 miljoen. Een verschil van circa f 6 miljoen.

Een betrouwbaar inzicht in de kosten trof de Rekenkamer niet aan.

Het ministerie gaf als verklaring voor deze verschillen onder meer aan dat er een interpretatieverschil was over waar bepaalde fondsen geboekt worden, bijvoorbeeld:

- verwijderen van vervuiling die tijdens nieuwbouw werd aangetroffen werd door de krijgsmacht-delen uit het nieuwbouwbudget betaald, terwijl DGWT het als sanering aanmerkte;
- verwijdering van vervuiling tijdens het ontmantelen van olietanks werd betaald uit het onderhoudsbudget van de krijgsmacht-delen, terwijl DGWT dit noteerde als bodemsaneringsinspanning.

Om de informatievoorziening te verbeteren, is op het ministerie een geautomatiseerd informatiesysteem ontwikkeld voor het Bodemsaneringsprogramma, het VISBOSAP (Vastgoed Informatiesysteem Bodemsaneringsprogramma). Hierin zouden de gegevens over verricht bodemonderzoek en uitgevoerde saneringen op een eenduidige en structurele manier kunnen worden opgeslagen. Dit nieuwe geautomatiseerde systeem, onderdeel van het reeds bestaande vastgoed informatiesysteem van het ministerie, is eind 1996 operationeel geworden.

De Rekenkamer beoordeelde de opzet van dit systeem, door na te gaan of deze synchroon loopt met de in de saneringsregeling van de WBB wettelijk voorgeschreven technisch-inhoudelijke informatie. In principe bleek dit het geval, zij het dat de Rekenkamer constateerde dat in het VISBOSAP hoeveelheden grondstromen worden weergegeven in zes categorieën m<sup>3</sup> (variërend van kleiner dan 100 m<sup>3</sup> tot meer dan 10 000 m<sup>3</sup>), terwijl de WBB uitgaat van absolute hoeveelheden. De Rekenkamer achtte het wenselijk indien in deze wordt aangesloten op de systematiek van de WBB.

### **3.4 Evaluatie-onderzoek**

De regionale directies bleken geen periodieke evaluaties uit te voeren van de resultaten van de saneringen in hun totaliteit. Ook de krijgsmacht-delen voerden geen evaluaties uit van de door hen gefinancierde saneringen. Jaarlijks brengt de centrale directie DGWT de voortgang van het Bodemsaneringsprogramma in kaart.

Sedert 1992 was het gewoonte evaluaties van individuele saneringen op te stellen. Een bodemsanering wordt in bijna alle gevallen uitgevoerd door een aannemer en begeleid door een milieutechnisch adviesbureau. Dit bureau is primair verantwoordelijk voor de milieukundige aspecten van de sanering (selecteren grond en slib, vaststellen van begrenzingen, nemen controlemonsters, etc.). De milieukundige begeleider bewaakt namens de opdrachtgever de gestelde milieukundige randvoorwaarden voor het werk.

De regionale directies gaven aan dat er geen landelijk voorgeschreven standaard bestaat waaraan de evaluatierapporten moeten voldoen. Vaak spreken de regionale directies daarom bij de opdrachtverlening aan de milieutechnische adviesbureaus af welke onderdelen minimaal in een evaluatierapport moeten worden opgenomen.

In bijna alle gevallen bleek het evaluatierapport te zijn gebaseerd op evaluatieonderzoek van hetzelfde bureau dat verantwoordelijk was voor de milieukundige begeleiding. De regionale directies vonden dit een efficiënte manier van werken. Het bureau heeft immers veel kennis over de sanering verzameld en een relatie opgebouwd met betrokkenen. Inwerktijd is niet nodig, hetgeen de evaluatie sneller doet verlopen.

De Rekenkamer onderzocht de evaluatierapporten op de aanwezigheid van doelstellingen, conclusies over de realisatie en resultaten van metingen en analyses. Zeven van de 85 dossiers bleken zoek, en in de resterende 78 dossiers werd in 56 gevallen een evaluatierapport aangetroffen. Van deze rapporten bevatten 43 stuks bovengenoemde onderdelen.

In ruim driekwart van de aangetroffen evaluatierapporten was een doelstelling geformuleerd. Daarbij was veelal sprake van het streven naar multifunctionaliteit. Hieronder wordt verstaan het herstellen van de functionele eigenschappen van de bodem voor mens, plant en dier. Hiervoor is van belang dat de bodem voldoet aan bepaalde waarden.

In 5 van de 54 evaluatierapporten, waarin conclusies waren opgenomen, werd aangegeven dat de doelstelling niet was bereikt. Uit de dossiers kon overigens niet worden opgemaakt welke actie hierop was genomen.

Volgens DGWT is mogelijk de uitkomst van het overleg met het bevoegd gezag over «wat te doen» onvoldoende vastgelegd.

Bij een aantal regionale directies bestond de indruk dat de laatste tijd het bevoegd gezag minder strikt de regel multifunctionaliteit hanteert. Met de definitieve bestemming van de te saneren locatie wordt meer rekening gehouden. Dit betekent dat de multifunctionaliteit van de grond niet altijd meer volledig hoeft te worden hersteld als op de te saneren locatie bijvoorbeeld een weg zal worden aangelegd.

De Rekenkamer ging in de dossiers na of de vervuilde grond die bij saneringsacties wordt opgeruimd, te traceren is. Het registreren van dergelijke grondstromen is van belang om te voorkomen dat vuile grond zoekraakt en niet op de plaats van bestemming aankomt. Als de regionale directies via het begeleidende adviesbureau een bewijs hebben dat de vervuilde grond is afgeleverd bij een verwerker, wordt het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de controle op de grondreiniging door het reinigingsbedrijf. De vergunning voor het uitvoeren van deze werkzaamheden wordt immers door het bevoegd gezag afgegeven. In de dossiers waar sprake was van afgraven en afvoeren van verontreinigde grond was bij meer dan de helft (56%) de controle op de afvoer, bijvoorbeeld in de vorm van weeg- of geleidebonnen, niet aanwezig. Bij 16% was de plaats van bestemming van de afgegraven grond niet vermeld.

### **3.5 Conclusies**

De Rekenkamer concludeerde dat de aanwezige informatie tijdens het onderzoek, nodig om het beleid uit te kunnen voeren en te evalueren, onvoldoende betrouwbaar en onderling niet vergelijkbaar was. Het nieuwe geautomatiseerde systeem zou een verbetering kunnen betekenen. Aangezien dat systeem gevuld moet gaan worden met gegevens van de regionale directies, is het van belang dat deze gegevens betrouwbaar zijn en uniform.

De onvolledigheid van de dossiers beschouwde de Rekenkamer als een ernstige tekortkoming. De centrale directie DGWT kan hierdoor nauwelijks

zicht krijgen op de doelbereiking van de saneringen en zich niet verantwoord over de vraag of de vervuilde grond ook daadwerkelijk op de plaats van bestemming is aangekomen. In meer dan de helft van de dossiers ontbrak documentatie hierover. Met name de evaluatierapporten zouden inzicht moeten bieden in de kwaliteit van de individuele sanering. Daarnaast wijst de Rekenkamer op het mogelijk in gevaar komen van de objectiviteit van de evaluatie. Nauwlettend toezicht door de regionale directies van DGWT op de evaluatiewerkzaamheden in het veld verdient dan ook aanbeveling. De vastlegging in de dossiers van de controle op de afvoer en de plaats van bestemming dient verbeterd te worden.

## **4 DOELBEREIKING EN KNELPUNTEN**

### **4.1 Stand van zaken**

Begin 1996 had volgens DGWT op alle defensie terreinen historisch onderzoek plaatsgevonden. In totaal zijn sinds de start van het bodemsaneringsprogramma circa 1100 verdachte locaties aangetroffen waarvan er 293 zijn gesaneerd aldus DGWT. In november 1994, in de voortgangsrapportage, gaf het ministerie aan dat het aantal saneringen achterbleef bij het oorspronkelijke programma. De belangrijkste reden daarvoor was dat de gemiddelde voorbereidingstijd voor de saneringen langer was dan voorzien (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900 x, nr. 21). De Rekenkamer onderzocht welke andere factoren belemmerend waren om de geplande uitvoering te realiseren.

### **4.2 Knelpunten**

#### *4.2.1 Onduidelijkheid definiëring*

In de afgelopen jaren bleek onduidelijkheid te bestaan over de definiëring van «een geval van verontreiniging» en daarmee over de omvang van een sanering. In het dossieronderzoek constateerde de Rekenkamer dat het saneren van een aantal locaties op één terrein soms als één sanering in de boeken stond, terwijl deze in een ander geval als aparte saneringen werden opgevat. Ook waren er verschillende interpretaties van het saneren op zich; sommige regionale directies merkten het afgraven van enkele kubieke meters grond om een oliemorsing op te ruimen als sanering aan, andere waren van mening dat het opruimen van een dergelijke calamiteit niet tot een sanering mag worden gerekend. Dat heeft gevolgen voor het budget waaruit een dergelijke handeling wordt bekostigd, namelijk hetzij uit het reguliere onderhoudsbudget van het krijgsmachtdeel of van het saneringsgeld. Met ingang van 1995 bepaalt de WBB dat er sprake is van een ernstig geval van verontreiniging als er grond bij betrokken is van minimaal 25 kubieke meter of grondwater van minimaal 100 kubieke meter. DGWT heeft de interpretatie van de WBB nader uiteengezet in een notitie en onder andere aangegeven wanneer er naar haar mening sprake is van een geval van verontreiniging. Zij voert over de notitie overleg met het Ministerie van VROM, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen.

#### *4.2.2 Afwijking van protocollen*

Voor de uitvoering van oriënterende en nadere onderzoeken in het kader van de WBB zijn vanaf 1993 respectievelijk 1995 onderzoeksprotocollen beschikbaar. De protocollen zijn uitgangspunt voor het bodemonderzoek. Per geval mag gemotiveerd van de onderzoeksstrategie worden afgeweken.

Het is de bedoeling dat deze protocollen, die op 30 maart 1994 door de minister van VROM aan de bevoegde gezagen werden aangeboden, na evaluatie en eventuele aanpassing verwerkt zullen worden in een ministeriële regeling.

De regionale directies zijn van mening dat het toepassen van de genoemde protocollen de uitvoering van het onderzoek vertraagt en kostenverhogend werkt. Daardoor weken bijna alle regionale directies af van de toepassing van deze protocollen, zo constateerde de Rekenkamer. Afwijkingen werden meestal mondeling met het bevoegd gezag afgesproken.

#### 4.2.3 Moeizame afstemming budgetten

Voor de uitvoering van het Bodemsaneringsprogramma werd een bedrag van ongeveer f 500 miljoen uitgetrokken. FEBCO heeft een jaarlijks budget voor het uitvoeren van de voorbereidende saneringsonderzoeken. De krijgsmacht delen hebben een eigen budget voor de uitvoering van de sanering. De regionale directies merkten op dat de onderlinge afstemming van deze budgetten veel tijd kost, omdat de budgethouders verschillende prioriteiten stellen. De krijgsmacht delen geven de voorkeur aan het saneren van terreinen waarop nieuwbouw is gepland of die worden afgestoten. DGWT geeft prioriteit aan saneringen die in milieuhygiënisch opzicht belangrijk zijn. Omdat de saneringen worden betaald door de krijgsmacht delen, nemen deze uiteindelijk de beslissing. Daarnaast wordt de planning van het Bodemsaneringsprogramma doorkruist, omdat er steeds nieuwe verontreinigingen worden ontdekt.

#### 4.2.4 Krap onderzoeksbudget

Een andere belemmerende factor bleek het te krappe onderzoeksbudget bij FEBCO. Daardoor moest de uitvoering van de sanering, waarvoor wél geld beschikbaar was bij de krijgsmacht delen, te lang op zich laten wachten. Deze tekortkoming in de aansluiting van de budgetten op elkaar, is inmiddels door het ministerie onderkend. Met ingang van 1997 is het totale budget bij de krijgsmacht delen ondergebracht. Ook de nog uit te voeren onderzoeken zullen dan door de krijgsmacht delen moeten worden gepland en betaald.

#### 4.2.5 Ontbreken nacalculatie

Bij het ministerie is weliswaar bekend hoeveel verdachte locaties op defensie terreinen aanwezig zijn, de aard en de omvang van de verontreiniging is dat niet. De Rekenkamer constateerde dat de krijgsmacht delen 189 projecten financieel niet hadden ingepland. Men kon de kosten niet inschatten. Ten behoeve van de planning dienen die kosten zo'n twee à drie jaar van tevoren te worden aangegeven, direct na het oriënterende of nadere onderzoek. Volgens de regionale directies is dit moeilijk zo niet onmogelijk. Doorgaans zijn pas na het saneringsonderzoek de omvang en de kosten van de sanering met redelijke zekerheid te plannen.

Ramingen van prestaties en kosten dienen niet alleen onderbouwd te zijn, maar zouden regelmatig op basis van de opgedane ervaringen aangepast moeten worden. De Rekenkamer onderzocht of een dergelijke nacalculatie structureel wordt uitgevoerd. Dit bleek niet het geval. In 1996 is voor de eerste maal een nacalculatie verschenen, van de in 1995 uitgevoerde saneringen. Op basis hiervan zijn kengetallen geformuleerd en op basis daarvan standaardkosten berekend voor categorieën van onderzoeken en saneringen.

De doorlooptijd van een saneringsproject wordt gevormd door de tijdsduur van de diverse voorbereidende onderzoeken, de daadwerkelijke uitvoering van de sanering en de evaluatie. De Rekenkamer ging in de dossiers na wat de gemiddelde doorlooptijd was. Tussen de datum van het oriënterend rapport en het evaluatie-rapport bleek gemiddeld 2,8 jaar te zitten. Ruim driekwart van deze tijd, ongeveer 2,1 jaar, werd besteed aan de uitvoering van de voorbereidende onderzoeken. Ook de minister gaat ervan uit dat de voorbereiding gemiddeld twee tot twee en een half jaar is. (Tweede Kamer, 1994–1995, 23 900 x, nr. 21).

#### 4.2.6 Conclusies

De afgelopen jaren bestond onduidelijkheid over de definiëring van een

«geval van verontreiniging» en daarmee van de omvang van een sanering.

De centrale directie DGWT heeft een aanzet gemaakt om te komen tot afspraken over de uitleg van de gevalsdefinitie uit de WBB. Naar het oordeel van de Rekenkamer kan dit bijdragen aan een meer eenduidig gebruik in de uitvoeringspraktijk. Een garantie hiervoor biedt de aanzet echter niet omdat elk individueel saneringsplan onderwerp van beoordeling door het bevoegd gezag (Gedeputeerde Staten van Provincies en Colleges van Burgemeester en Wethouders van de vier grote steden) is.

Met het oog op de voorgenomen evaluatie van de onderzoeksprotocollen pleit de Rekenkamer voor een schriftelijke vastlegging van de argumenten waarom wordt afgeweken van het gebruik van de protocollen en niet te volstaan met mondelinge afspraken.

De Rekenkamer concludeert dat aard en omvang van de verontreinigingen nog niet bekend zijn. Hoewel dit een complicerende factor is, zou in haar ogen een meerjarenplanning opgesteld moeten kunnen worden. Evaluaties en nacalculaties hadden in een eerder stadium kunnen leiden tot kengetallen en indicatoren, als basis voor het opstellen van een indicatieve meerjarenraming. In dit licht bevreemdt het de Rekenkamer dat er nog nauwelijks sprake is van het plannen in de tijd van de verschillende onderzoeksfases die aan de sanering voorafgaan. Gelet op het aandeel dat deze onderzoeken in de doorlooptijd van een sanering innemen, had dit voor de hand gelegen.

## 5 CONCLUSIES

Het Ministerie van Defensie heeft in 1991 een begin gemaakt met het op structurele wijze aanpakken van de bodemverontreiniging op haar terreinen.

Uit het onderzoek blijkt dat de daadwerkelijke resultaten ondoorzichtig zijn. Er is sprake van tegenstrijdige informatie over het aantal uitgevoerde saneringsoperaties en de kosten die daaraan verbonden zijn.

De invoering van een nieuw geautomatiseerd systeem voor het Bodemsaneringsprogramma eind 1996 zal waarschijnlijk meer eenduidigheid gaan verschaffen. Ook zal het feit dat het budget voor zowel het voorbereidende onderzoek als de sanering zelf, bij de krijgsmachtdelen komt te liggen bevorderlijk zijn voor een uitvoering volgens planning.

Afgezien hiervan is de Rekenkamer van mening dat een gecompliceerd proces als de sanering van vervuilde grond gebaat is bij het inzetten van instrumenten die zijn ontworpen om processen als deze te beheersen: deugdelijke dossiervorming, evaluatieonderzoek, nacalculaties en meerjarenplanningen. De Rekenkamer is van mening dat het ministerie deze instrumenten onvoldoende heeft benut. Wil het jaar 2010 een haalbare einddatum voor de saneringsactiviteiten zijn, dan zal een onderbouwde planning met tussentijdse resultaten moeten worden opgezet.

## **6 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD REKENKAMER**

### **6.1 Reactie bewindspersonen**

De staatssecretaris van Defensie merkte op dat in het rapport projecten uit de begintijd van het Bodemsaneringsprogramma Defensie (1991) worden getoetst aan normen, procedures en wettelijke regelingen van heden. In de zich snel ontwikkelende bodemsaneringsomgeving leidt volgens hem een dergelijke vergelijking mogelijk tot een verkeerd beeld.

Hij wees erop dat het onderzoek zich met name richtte op dossiers van saneringen waarbij de ontgravingsvariant is toegepast. Grondwater-saneringen, die zich in een groot aantal gevallen bij grondsaneringen voordoen, en in-situ-saneringen zijn buiten beschouwing gebleven. Ook situaties waarbij het mogelijk is gebleken niet te saneren door een gedegen risico-inschatting of door het toepassen van monitoringsmaatregelen zijn niet meegenomen. De indruk wordt hierdoor gewekt dat slechts een goed bodemsaneringsbeleid wordt gevoerd indien zoveel mogelijk ontgravings- en reinigungsacties worden uitgevoerd.

De staatssecretaris onderschreef het belang van een goede meerjarenplanning met jaarlijkse tussendoelstellingen. Momenteel worden alle onderzoeksfasen van saneringsprojecten separaat benoemd en ingepland. Gewerkt wordt aan de verdere verbetering van het Vastgoed Informatiesysteem Bodemsaneringsprogramma. Inmiddels is met behulp van dit systeem op basis van afgesloten contracten en ramingen (op de korte termijn) en kengetallen (op de lange termijn) een inschatting gemaakt van het financiële volume dat voor het jaar 2010 nog nodig zal zijn. Deze meerjarenplanning zal continu worden bijgesteld met de meest recente gegevens. Volgens de staatssecretaris is er op dit moment geen reden aan te nemen dat de bodemsaneringsdoelstelling in het Defensie Meerjarenplan Milieu meer tijd zal vergen dat tot het jaar 2010 dan wel het daarvoor bestemde budget zal overstijgen.

De staatssecretaris merkte verder op dat de regionale directies DGWT inmiddels aanwijzingen hebben gekregen hun dossiervorming op het punt van volledigheid en uniformiteit te verbeteren. Tevens dienen zij hun afspraken met het bevoegd gezag over het al dan niet volgen van de onderzoeksprotocollen schriftelijk vast te leggen. Hij was het eens met de conclusie van de Rekenkamer dat de regionale directies nauwlettend toezicht moeten houden op de evaluatiewerkzaamheden in het veld.

Over de omvang en moeizame afstemming van budgetten deelde de staatssecretaris tot slot mee dat per 1 januari 1997 het onderzoeksbudget aan de krijgsmacht delen is toegedeeld.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer schreef dat zij met de Rekenkamer van mening was dat bodemsanering een gecompliceerd proces is dat is gebaat bij het inzetten van beheersinstrumenten zoals deugdelijke dossiervorming, evaluatieonderzoek, nacalculaties en meerjarenplanningen. Op deze punten zal verbetering noodzakelijk zijn om de door Defensie geformuleerde beleidsdoelstelling te halen. Dat neemt volgens de minister echter niet weg dat het Ministerie van Defensie met het vroegtijdig opstellen van een bodemsaneringsprogramma het initiatief heeft genomen om een complex probleem gestructureerd aan te pakken waardoor inmiddels goede vorderingen waren gemaakt.

De minister gaf aan bekend te zijn met de discussie tussen Defensie en verschillende bevoegde gezagen over de interpretatie van de gevalsdefinitie. Mede in verband hiermee is haar ministerie met het bevoegd gezag en met het Ministerie van Defensie in overleg over het opstellen van een handreiking voor de interpretatie van de gevalsdefinitie. Er wordt naar gestreefd de handreiking in het voorjaar 1997 gereed te hebben.

Over het gebruik van de onderzoeksprotocollen merkte de minister op dat per geval gemotiveerd mag worden afgeweken van de voorgescreven onderzoeksstrategie waarbij de informatiekwaliteit zoveel mogelijk dient te worden behouden. Zij was het met de Rekenkamer eens dat een afwijking schriftelijk in het onderzoeksrapport moet worden gemotiveerd.

Volgens de minister is het uitgangspunt bij sanering dat de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor mens, plant en dier worden hersteld. Het bodemsaneringsbeleid laat het bevoegde gezag de ruimte om in te stemmen met afwijkingen van dit uitgangspunt. Over de invulling van die ruimte heeft overleg plaats tussen haar ministerie en onder meer het bevoegde gezag in het kader van het proces van beleidsvernieuwing bodemsanering.

De minister deelde tenslotte mee dat de Wet bodembescherming verplicht om in het saneringsplan aan te geven wat de bestemming van de te ontgraven grond is. Uit de bevinding van de Rekenkamer dat in 16% van de gevallen de plaats van bestemming van de afgegraven grond niet is vermeld, maakte de minister op dat in het algemeen wordt voldaan aan de wettelijke vereisten, maar dat in een beperkt aantal gevallen de werkwijze inderdaad verbetering behoeft. Aan de controle op afvoer moet aandacht worden besteed in het evaluatierapport. De minister deelde de opvatting van de Rekenkamer dat in het evaluatierapport in alle gevallen een verantwoording moet worden afgelegd over de afgevoerde verontreinigde grond.

## **6.2 Nawoord Rekenkamer**

De normen waaraan is getoetst, te weten duidelijke consistente, onderbouwde doelstellingen en voldoende en juiste informatievoorziening, zijn naar de mening van de Rekenkamer niet afhankelijk van de snel ontwikkelende bodemsaneringsomgeving. De Rekenkamer deelt dan ook niet de opvatting van de staatssecretaris dat de gehanteerde normatiek mogelijk tot een verkeerd beeld kan leiden. Het onderzoek heeft zich in het bijzonder gericht op de ontgravingsvariant vanwege het financiële belang en omdat dit bij de Defensie de meest voorkomende saneringsvariant bleek. De Rekenkamer is het met de staatssecretaris eens dat, naast ontgraving en reiniging ook andere maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan een goed saneringsbeleid.

De Rekenkamer heeft voor het overige met instemming kennis genomen van de reacties van de bewindspersonen. Uit de brief van de staatssecretaris blijkt dat inmiddels maatregelen zijn genomen, die in lijn liggen met haar aanbevelingen. Hij geeft aan dat thans een beter inzicht in en overzicht van de uitvoering bestaat. De Rekenkamer gaat ervan uit dat een en ander ook zal blijken uit de eerstkomende voortgangsrapportage aan de Staten-Generaal.

De Rekenkamer acht de door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu aangekondigde handreiking voor de interpretatie van de gevalsdefinitie een goede bijdrage aan een meer eenduidig gebruik in de uitvoering.