

DECISIO



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Beleidsdoorlichting Artikel 13
Bodem en Ondergrond

Definitief rapport

Amsterdam, 3 november 2020

DECISIO

TITEL

Beleidsdoorlichting Artikel 13 Bodem en Ondergrond

DATUM

3 november 2020

OP VERZOEK VAN

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

PROJECTTEAM DECISIO, TWYNSTRA GUDDE EN SWECO

Gerwin van der Meulen, partner Decisio (projectleider)

Romy Hoogeveen, adviseur Decisio

Marga van den Hurk, adviseur Twynstra Gudde

Arthur de Groof, senior adviseur Sweco

Paul Oude Boerrigter, senior adviseur Sweco

CONTACTGEGEVENS DECISIO

Valkenburgerstraat 212

1011 ND Amsterdam

T 020 - 67 00 562

E info@decisio.nl

I www.decisio.nl

DECISIO

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Afbakening beleidsdoorlichting	11
1.4 Verantwoording aanpak	12
1.5 Toetsingskader en beoordeling	13
1.6 Leeswijzer	14
2. Reconstructie beleid bodem en ondergrond	15
2.1 Aanleiding en context	15
2.2 Doelen beleidsartikel 13 bodem en ondergrond	17
2.3 De rol van de Nederlandse overheid	18
2.4 Decentralisatie van taken en middelen	19
2.5 Overzicht ingezette middelen	21
2.6 Wet- en regelgeving en beleidsinstrumenten	24
2.7 Monitoring en evaluatie	27
3. Overheden: bevindingen gevoerde beleid	31
3.1 Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en Aanpak Spoedlocaties	31
3.2 Convenant Bodem en Ondergrond	36
4. Bedrijfsleven: bevindingen gevoerde beleid	43
4.1 Convenant Bodem en Bedrijfsleven	43
4.2 BFBB en RFBB	47
4.3 Bodemsanering NS	50
5. Caribisch Nederland: bevindingen gevoerde beleid	51
5.1 Drinkwatervoorziening Caribisch Nederland	51
5.2 Afvalwatervoorziening Bonaire	57
6. Overig beleid: bevindingen	59
6.1 Ruimtegebruik bodem	59
6.2 Eenvoudig Beter	60
6.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid	61
7. Minder middelen en vorige aanbevelingen	63

DECISIO

7.1	Effecten minder middelen	63
7.2	Aanbevelingen vorige beleidsdoorlichting	68
8.	Conclusies en aanbevelingen	71
8.1	Het beleid en de beleidsachtergrond	71
8.2	De ingezette middelen, prestaties en instrumenten	73
8.3	Doeltreffendheid, doelbereik en doelmatigheid	75
8.4	Beleidsopties minder middelen	79
8.5	Aanbevelingen	81
	Bijlage: beantwoording RPE-vragen	86
	Bijlage: toetsingskader	96
	Bijlage: overzicht en toelichting uitgevoerde monitors en evaluaties	97
	Bijlage: overzicht gestelde doelen beleid bodem en ondergrond	101
	Bijlage: geraadpleegde documenten	107
	Bijlage: geïnterviewde personen	109

Managementsamenvatting

Aanleiding en vraagstelling

Artikel 20 van de Comptabiliteitswet verplicht ministers om de beleidsartikelen in de Rijksbegroting periodiek te onderzoeken in een beleidsdoorlichting. Deze doorlichting van het beleid voor bodem en ondergrond betreft het Beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond zoals dat beschreven is in de Rijksbegroting 2019 onderdeel XII Infrastructuur en Waterstaat. De beleidsdoorlichting gaat over de periode 2014 tot en met 2019. Het consortium Decisio, Twynstra Gudde en Sweco heeft, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, deze beleidsdoorlichting uitgevoerd. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de vragen zoals die gelden binnen de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2018).

In deze managementsamenvatting presenteren we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de beleidsdoorlichting van Artikel 13 Bodem en Ondergrond voor de periode 2014 tot en met 2019.

Conclusies: beleid en beleidsachtergrond

De inrichting en uitvoering van het beleid onder Artikel 13 Bodem en Ondergrond voor de periode 2014-2019 getuigen van een duidelijke en onderbouwde visie en verantwoordelijkheid van IenW. De opgaven waren bij aanvang helder. Hiervoor is vervolgens een breed instrumentarium ingezet (beleid, bestuurlijke afspraken, specifieke uitkeringen en subsidies, kennisontwikkeling) en zijn verantwoordelijkheden tussen Rijk, medeoverheden en bedrijfsleven duidelijk afgebakend (en onder meer vastgelegd in convenanten en regelingen).

De kwantitatieve doelen omtrent het aanpakken van saneringen zijn duidelijk, meetbaar en tijdsgebonden. De bestuurlijke afspraken in de convenanten met medeoverheden en met het bedrijfsleven (en de daarbij behorende, tussentijdse monitoring) laten dit zien. De meer kwalitatieve doelen inzake de beleidstransitie van Rijk naar medeoverheden en de kennisontwikkeling en -doorwerking bleken minder goed meetbaar verwoord (bijvoorbeeld in te bepalen mijlpalen); maar deze zijn wel duidelijk en tijdgebonden geformuleerd. De doelstellingen in de wetgeving en het beleid voor de drinkwatervoorziening van Caribisch Nederland en de afvalwatervoorziening op Bonaire zijn consistent en duidelijk. Enkel de doelstelling met betrekking tot betaalbaarheid is niet expliciet verbonden aan een indicator met een grenswaarde. Betaalbaarheid van nutsvoorzieningen is een vooraf gesteld doel en een uitgangspunt van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. Het ministerie SZW ontwikkelt het bestaansminimum waarin ook aandacht is voor de kosten van nutsvoorzieningen.

DECISIO

De verantwoordelijkheid van lenW is helder geformuleerd en is duidelijk in de beleidsuitvoering. Er is sprake van een regisserende en stimulerende rol; tevens zijn verantwoordelijkheden duidelijk belegd. Dit is onder meer via de meerjarige, bestuurlijke afspraken met medeoverheden en bedrijfsleven (in convenanten) tot uitdrukking gekomen.

Voor Caribisch Nederland is de verantwoordelijkheid van lenW over het algemeen duidelijk. Enkel voor de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening voor de minimum inkomens op Caribisch Nederland is dit niet scherp. Daarbij speelt ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een rol.

Tot slot constateren we dat er logische en navolgbare relaties zijn tussen wet- en regelgeving en beleidsinstrumenten en de doelen voor het beleidsartikel. De (in)richting van deze beleidsinstrumenten is zodanig gekozen dat ze bijdragen aan de realisatie van de gestelde doelen.

Conclusies: ingezette middelen, prestaties en instrumenten

Er is sprake van een logische en coherente samenhang tussen en een goede keuze voor bestuurlijke afspraken (onder meer vastgelegd via convenanten en regelingen), financiële middelen zoals in de vorm van specifieke uitkeringen, regelingen en subsidies (waaronder ook de gedecentraliseerde middelen voor de saneringsopgave en subsidieregelingen voor het bedrijfsleven) en de kennisontwikkeling en -doorwerking ten behoeve van medeoverheden en bedrijven.

Eenzelfde logische samenhang geldt voor de ingezette middelen en instrumenten voor Caribisch Nederland. Op grond van specifieke wet- en regelgeving zijn subsidies verleend voor de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en afvalwatervoorziening op Bonaire. Tevens is er sprake van tariefregulering door de betrokkenheid van Autoriteit Consument en Markt (ACM) om kostendekkende tarieven vast te stellen voor de drinkwatervoorziening op Sint Eustatius en Bonaire.

In de Rijksbegroting voor lenW wordt periodiek financieel gerapporteerd over de begroting en realisatie. Tevens bevatten de convenanten duidelijk en gespecificeerde financiële overzichten voor provincies en gemeenten waar het de decentralisatie van middelen betreft. Voor de ingezette middelen is sprake van een duidelijke onderbouwing. Er is onderscheid naar financiën naar beleidsonderdeel en de wijze van financiering (bijv. opdracht, subsidie of bijdrage). Het omvangrijkste deel van de Rijksuitgaven binnen dit beleidsartikel betreft de (gedecentraliseerde) middelen voor de saneringsoperatie; hierbij zijn financiële afspraken per partij en per (jaar)tranche inzichtelijk.

DECISIO

Voor de saneringsopgave was duidelijk hoeveel (en voor wanneer) saneringslocaties aangepakt moesten worden. De afspraken over de beleidstransitie en kennisontwikkeling en -doorwerking waren helder en tijdgebonden, maar in kwalitatieve zin verwoord (en daardoor niet kwantitatief meetbaar).

Conclusies: doeltreffendheid, doelbereik en doelmatigheid

Voor wat betreft de *doeltreffendheid* en *doelbereik* van het beleidsartikel; er zijn in de afgelopen jaren veel van de beoogde prestaties binnen het beleidsartikel geleverd. In de periode 2014 tot en met 2019 zijn alle convenanten met medeoverheden en met het bedrijfsleven (en de bijbehorende middelen en/of onderliggende regelingen) over het algemeen doeltreffend geweest; ze hebben direct bijgedragen aan de gestelde doelen binnen Artikel 13 Bodem en Ondergrond. Daarnaast zijn ook de prestaties in relatie tot BFBB en RFBB en de saneringen NS geleverd. Deze droegen bij aan het bereiken van de gestelde doelen.

De gestelde doelen in het eerste bodemconvenant met medeoverheden (2010-2015) zijn, voor wat betreft de saneringsopgave voor spoedeisende locaties, grotendeels bereikt. Alleen de aanpak van alle locaties met risico's voor verspreiding of voor ecologie is destijds niet gehaald. Voor de huidige convenanten (2016-2020, voor medeoverheden en voor bedrijfsleven) zijn eveneens de saneringsdoelen vrijwel afgerond; op een aantal spoedeisende locaties na. Er is nog sprake van een resterende opgave van 41 van de 1.383 spoedeisende locaties. Ook de gestelde doelen in relatie tot het Besluit Financiële Bepaling Bodemsanering (BFBB) en de Regeling Financiële Bepaling Bodemsanering (RFBB) zijn bereikt. Echter, de integratie van de stads- en landbouwbodemwerelden is niet tot stand gekomen. Gebleken is dat deze werelden teveel van elkaar verschillen.

Op het vlak van de meer kwalitatieve doelen inzake kennisontwikkeling, kennisdoorwerking, kennishuishouding, beschikbaarheid en kwaliteit van bodeminformatie, integrale beleidsvorming, de verbindingen met maatschappelijke opgaven en de maatregelen vanuit het bedrijfsleven zijn de gestelde doelen deels bereikt; het zijn aspecten die de komende jaren verder aandacht en inzet vergen.

Er zijn meerdere inspanningen geleverd voor het behalen van de betrouwbaarheid- en betaalbaarheidsdoelstellingen van de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en het operationeel houden van de afvalwatervoorziening op Bonaire. Op Saba en Bonaire lijkt de betrouwbaarheid van de drinkwatervoorziening verbeterd. Ook bij de afvalwaterzuivering op Bonaire zijn stappen gezet die bijdragen aan de doelstelling. De rioolwaterzuiveringsinstallatie is mede met behulp van een subsidie operationeel.

DECISIO

Ondanks de geleverde prestaties van de ingezette instrumenten wordt nog niet volledig voldaan aan de nagestreefde beleidsdoelen. Er is voortgang, maar vooral de betaalbaarheid van de drinkwatertarieven op Bonaire en Sint Eustatius blijven (ondanks de extra subsidies voor de transportkosten van drinkwater) een knelpunt. Ook lopen de prestaties voor een betrouwbare drinkwatervoorziening op Sint Eustatius nog achter, doordat er sprake is van achterstallig onderhoud. Daarnaast is er, ondanks de intentie, nog geen afvalwaterheffing ingevoerd en het gezuiverde water wordt nog niet verkocht voor irrigatie. Voor al de hiervoor genoemde aspecten zijn of worden extra maatregelen getroffen.

Voor wat betreft prestaties en *doelmatigheid*; de Staatssecretaris stelt in de Kamerbrief van 4 november 2019 dat “met de decentralisatie van de wettelijke taken op het gebied van bodem en ondergrond en de decentralisatie van de daarbij behorende middelen, [is] het beoordelen van de doelmatige besteding van deze middelen [...] neergelegd bij de provinciale staten en de gemeenteraden¹”. Binnen het kader van de monitoring van de bodemconvenanten (met mede-overheden en bedrijfsleven) is getracht om hiervoor alsnog tot enkele kwantitatief meetbare indicatoren te komen, maar dat is niet gelukt. De verwachting was dat daarmee onderlinge verschillen in de gepresenteerde gegevens zouden ontstaan waardoor hieruit geen eenduidig landelijk beeld naar voren zou komen

De doelmatigheid ‘an sich’ van geleverde prestaties is niet vastgesteld. In deze beleidsdoorlichting is, bij de analyse van alle rapportages etc., niet naar voren gekomen dat er sprake was van overmatige budgetoverschrijdingen, vertraging van procedures of ondoelmatige beleidsuitvoering. Er zijn verder binnen het werkveld van bodem en ondergrond enkele aspecten te signaleren die – indirect – wijzen op een doelmatige besteding van middelen, namelijk:

- *Langdurige, succesvolle samenwerking*: we zien dat de medeoverheden (samen met het Rijk en het bedrijfsleven) al meer dan tien jaar intensief en succesvol samenwerken om verontreinigde locaties te saneren. Er dus sprake van een goed samenspel tussen betrokken partijen; de introductie van de bodemconvenanten leverde daaraan een (zeer) belangrijke bijdrage.
- *Saneringsprogramma's bevoegde gezagen*: de bevoegde gezagen stellen ieder, als uitvloeisel van het bodemconvenant met het Rijk, een eigen saneringsprogramma en jaarlijkse begroting op. Dit wordt vervolgens per bevoegd gezag verantwoord binnen Provinciale Staten danwel gemeenteraad.
- *Proces eventuele tekorten*: in het geval er sprake is van eventuele tekorten bij medeoverheden dan voorziet het convenant in de mogelijkheid om hiervoor, na bespreking en beoordeling in de Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater,

¹ Kamerstukken II, 2018 -2019, 32861, nr. 53

DECISIO

een beroep te doen op het Rijk (hiervoor zijn binnen het convenant reserves aangehouden om in eventuele tekorten te kunnen voorzien).

- *Inzet best denkbare technieken en kennisinfrastructuur*: binnen de bodemwereld vindt, bijvoorbeeld binnen/via de Werkgroep Bodem, kennisuitwisseling plaats, waaronder over de best denkbare technieken (“dingen slimmer doen”) die ingezet kunnen worden voor de aanpak van de bodemsanering.
- *Intercollegiale toetsing*: verder vindt er binnen de bodemwereld bij medeoverheden ook intercollegiale toetsing plaats rondom de aanpak van bodemsaneringen.

Beleidsopties 20 procent minder middelen

De meest omvangrijke kostenposten binnen het toekomstig bodembeleid betreffen (de aanpak van): werkvoorraad niet-spoed locaties (30 miljoen euro per jaar), oude afspraken (26 miljoen euro per jaar), spoedlocaties (waaronder individuele spoedlocaties, diffuse loodproblematiek en gebiedsgericht grondwaterbeheer) (respectievelijk 7, 12,5 en 1,3 miljoen euro per jaar) en apparaatskosten (12 miljoen per jaar).

Het alloceren van minder middelen (minus 6 miljoen euro per jaar) voor de aanpak van *werkvoorraad niet-spoed locaties* is een reële optie zolang:

- dit binnen de huidige regelingen mogelijk is
- het niet tot extra risico's leidt, en
- dit geen druk zet op de realisatie van noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen hetgeen vervolgens leidt onevenredige maatschappelijke kosten

Verminderen van middelen betekent tevens een extra monitoringsinspanning op de benoemde risico's.

Het effect van de optie van minder middelen (minus 5,2 miljoen euro per jaar) voor *gemaakte oude afspraken* zou feitelijk betekenen dat het Rijk eerder gemaakte juridische en bestuurlijke toezeggingen met de betreffende decentrale overheden niet nakomt en zou gaan heronderhandelen (om tot lagere kosten voor het Rijk te komen). Dit lijkt op voorhand geen reële optie, maar desondanks zou dit bedrag lager uit kunnen vallen wanneer de betrokken provincies of gemeenten met een goed onderbouwd verzoek komen voor de werkzaamheden die ze in de periode 2021-2025 hebben gepland.

De afronding (en doorloop) van *individuele spoedlocaties* leidde inmiddels tot beschikkingen en deze verplichtingen zijn aan tijd gebonden en bestuursrechtelijk afdwingbaar. Tegen deze achtergrond is het dus geen reële optie om voor de aanpak van de laatste, individuele spoedlocaties na 2020 minder middelen ter beschikking te stellen.

DECISIO

Minder middelen (bijvoorbeeld 10 in plaats van 12,5 miljoen euro per jaar) voor de aanpak van de *diffuse loodproblematiek* ter beschikking stellen kan leiden tot maatschappelijke onrust. De roep om een intensiever maatregelenpakket en bodemsanering van spoedeisende loodverontreinigingen (gefinancierd vanuit de overheid) neemt toe. Echter, over de aanpak van de diffuse loodproblematiek zijn nog geen concrete afspraken gemaakt. Een verminderde inzet is daarom op dit moment een reële optie.

Gebiedsgericht grondwaterbeheer is een mogelijkheid om bodemverontreiniging, en met name overlappende verontreinigingspluimen in het grondwater, gebiedsgericht aan te pakken. Hierover zijn meerjarige bestuurlijke afspraken aangegaan door de overheid en dus geen reële optie.

Bij de opties van minder of geen Rijksmiddelen ter vergoeding van *apparatuurkosten* zal er door bevoegde gezagen afgewogen worden (ten opzichte van andere taken) om met een minimale inzet aan de verplichte bodemtaken te werken. En (of), mogelijk (ook) minder middelen beschikbaar te stellen voor toezicht en handhaving door omgevingsdiensten waardoor het toezicht op sanering en grondverzet niet meer toereikend zal zijn. Dit kan leiden tot afwenteling op andere milieucompartmenten; met name oppervlakte- en grondwater.

Bij de beschikbaarheid van minder middelen zal de drinkwatervoorziening voor *Caribisch Nederland* minder gesubsidieerd kunnen worden. Dit resulteert in hogere drinkwatertarieven voor de afnemers, waardoor de betaalbaarheid in het geding komt en het aantal aansluitingen op de drinkwatervoorziening daalt. Dit leidt tot hogere drinkwatertarieven met als gevolg een neerwaartse spiraal, waardoor de betrouwbaarheid van de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland niet meer kan worden gegarandeerd. Een verlaging van de benodigde middelen voor de afvalwatervoorziening op Bonaire leidt tot achterstallig onderhoud en achteruitgang van de rioolwaterzuivering, lozing van ongezuiverd afvalwater in zee en verdwijnen van koraal.

Aanbevelingen

Op basis van deze beleidsdoorlichting doen we de volgende aanbevelingen:

1. Maak nieuwe afspraken over het te voeren bodembeleid voor 2021 en verder

De huidige convenanten met medeoverheden en het bedrijfsleven lopen eind 2020 af. Echter, er blijven voor de toekomst meerdere opgaven binnen het bodembeleid die moeten worden aangepakt en waarvoor nieuwe afspraken gemaakt moeten worden. Het gaat daarbij om: nog bestaande bodemsaneringen, Zeer Zorgwekkende

DECISIO

Stoffen/nieuwe opkomende stoffen, 'toevalstreffers/toevalvondsten', kennisontwikkeling en -doorwerking en beheer en nazorg gesaneerde (of beheerste) locaties.

2. Werk, in aanloop naar intrede Omgevingswet in 2022, aan doorwerking van specialistische kennis bij decentrale overheden (en in het bijzonder bij overheden nu die geen bevoegd gezag Wbb zijn)

Voor decentrale overheden blijft de vraag hoe de ontwikkelde, omvangrijke hoeveelheid specialistische kennis voor hen breed toegankelijk en toepasbaar is. Tegelijkertijd dienen zich nieuwe vraagstukken aan. Het is daarom voor de komende jaren van belang om, binnen het kader van de nieuwe afspraken, verder concrete invulling te geven aan de doorwerking van specialistische kennis bij decentrale overheden.

3. Ontwikkel indicatoren voor kwalitatieve doelen en voor doelmatigheid

Het helpt, bij nieuwe te maken afspraken over de uitvoering van het bodembeleid (mogelijk in een nieuw bodemconvenant voor na 2020), als er voor de meer kwalitatieve doelen onderling concretere afspraken worden gemaakt en meetbare indicatoren worden ontwikkeld. Dat kan op 'output' niveau door bijvoorbeeld te benoemen wanneer en bij hoeveel gemeenten de noodzakelijk geachte bodemkennis en - expertise gerealiseerd moet zijn.

Voor wat betreft indicatoren en doelmatigheid; binnen het kader van de monitoring van de bodemconvenanten (met mede-overheden en bedrijfsleven) is getracht om doelmatigheid tot enkele kwantitatief meetbare indicatoren te komen, maar dat is niet gelukt. De verwachting was dat daarmee onderlinge verschillen in de gepresenteerde gegevens zouden ontstaan waardoor hieruit geen eenduidig landelijk beeld naar voren zou komen.

Het is aan te bevelen om nogmaals, vanuit het Rijk, te onderzoeken of het mogelijk is de bevoegde instanties enkele eenvoudige indicatoren mee te geven op basis waarvan een meer eenduidig landelijk beeld van doelmatige besteding van middelen te maken is. Enkele voorbeelden daarvan zijn in ieder geval: aantal fte's bodembeleid (inputvariabele), kosten formatie (inputvariabele), aantal en omvang saneringslocaties (inputvariabele) en aantal en omvang aangepakte saneringslocaties (outputvariabele); met daarbij onderscheid naar omvang van de gemeente (groot, klein).

4. Focus bij monitoring (convenanten) en in de nog aangekondigde (eind)evaluaties expliciet op uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

In de vorige beleidsdoorlichting voor dit beleidsartikel was aandacht gevraagd voor de focus binnen het beleidsdomein op (meer) expliciete uitspraken over doelbereik,

DECISIO

doeltreffendheid en doelmatigheid. Hiervoor zijn in de afgelopen periode 2014-2019 stappen gezet door invulling te geven aan (in het bijzonder voor de convenanten) monitoring en evaluatie van de voortgang en resultaten van het bodemsaneringsbeleid. Duidelijke uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn echter, op basis van de verzamelde monitorings- en evaluatie-informatie, nog niet gedaan. Het ligt dan daarmee voor de hand om, in de toekomst, in de monitorings- en evaluatierapportages en de nog aangekondigde (eind)evaluaties als betrokken partijen ook daadwerkelijk expliciete uitspraken te doen over (de mate van) doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid (zie voor doelmatigheid ook aanbeveling 3).

5. Zorg voor een betere monitoring van doeltreffendheid en doelmatigheid van de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en afvalwatervoorziening op Bonaire

Het beleidsterrein drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en afvalwatervoorziening van Bonaire is in beperkte mate geëvalueerd op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid. Om dit in de toekomst beter te borgen, wordt een aantal aanbevelingen gedaan, namelijk:

- Beleidsdoelstellingen voor betaalbaarheid op lange termijn bekijken en verbinden aan een concrete indicator met grenswaarde
- Samenwerking tussen alle betrokken partijen bij monitoring van beleidsdoelen
- Zorgdragen voor periodieke evaluaties

DECISIO

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Artikel 20 van de Comptabiliteitswet verplicht ministers om de beleidsartikelen in de Rijksbegroting periodiek te onderzoeken in een beleidsdoorlichting. Het doel van een beleidsdoorlichting is drieledig: 1) inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleidsartikel, 2) aanbevelingen voor verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid, en 3) aanbevelingen voor beleidsopties wanneer significant minder middelen voorhanden zijn. De beleidsdoorlichting dient uitgevoerd te worden volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2018).

1.2 Vraagstelling

Deze doorlichting van het beleid voor bodem en ondergrond betreft het Beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond zoals dat beschreven is in de Rijksbegroting 2019 onderdeel XII Infrastructuur en Waterstaat. De beleidsdoorlichting gaat over de periode 2014 tot en met 2019. Het consortium Decisio, Twynstra Gudde en Sweco heeft, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, deze beleidsdoorlichting uitgevoerd.

Centrale vraag die het onderzoek dient te beantwoorden is in hoeverre het beleid bijdraagt aan het beoogde doel, dan wel in hoeverre er (gewenste of ongewenste) neveneffecten optreden. Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende hoofdvragen:

- In welke mate draagt het beleid en de daarbij ingezette beleidsinstrumenten bij aan het realiseren van de beleidsdoelstelling? Anders gezegd: werkt het beleid?
- Wat is de relatie tussen de *effecten* van het beleid en de *kosten* van het beleid? Anders gezegd: zijn de ingezette middelen doelmatig besteed?

Voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting van Artikel 13 en de rapportage die hieruit voortkomt zijn wij gebonden aan de uitgangspunten die vermeld zijn in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE; van kracht per 15 maart 2018). Mede volgend uit de RPE 2018, staan de hiernavolgende onderzoeksvragen in de beleidsdoorlichting centraal:

DECISIO

Om welk beleid gaat het?

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding/motivering en wat zijn de doelstellingen van de verschillende beleidsonderdelen? Zijn deze aanleidingen/motiveringen en doelstellingen nog actueel?
4. Wat zijn de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette beleidsinstrumenten? Welke afwegingen speelden een rol bij de keuze van de beleidsinstrumenten? Zijn de goede beleidsinstrumenten gekozen bij de verschillende beleidsdoelen?

Wat is het financiële plaatje van dit beleid?

6. Met welke uitgaven gaan/gingen de verschillende beleidsonderdelen gepaard, inclusief relevante kosten op andere terreinen of voor andere partijen in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Wat is er aan evaluaties al wel of niet beschikbaar?

8. Welke ex-ante en ex-post evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? Wat was de onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd en wat waren de oorzaken daarvan en de beperkingen daarbij? Wat is de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren en wat zijn de adviezen daarover (bijvoorbeeld verdiepende casestudies)?

Is het beleid doeltreffend en doelmatig? Zijn de gestelde doelen bereikt?

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsterreinen mogelijk?
11. Wat waren/zijn de effecten van het gevoerde beleid? Zijn de doelen per beleidsonderdeel gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend zijn de beleidsonderdelen op zich en alle instrumenten in hun onderlinge samenhang geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? Indien er niet voldoende duidelijkheid is over de (mate van) doeltreffendheid, wat zijn daarvan de oorzaken? Wat kan er gedaan worden om deze inzichten in de toekomst wel te verkrijgen?
13. Hoe doelmatig zijn de beleidsonderdelen en alle instrumenten in hun onderlinge samenhang geweest? Indien er niet voldoende duidelijkheid is over de (mate van)

DECISIO

doelmatigheid, wat zijn daarvan de oorzaken? Wat kan er gedaan worden om deze inzichten in de toekomst wel te verkrijgen?

14. Welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd en welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te verhogen? Welke planning van evaluatieonderzoeken op beleidsonderdelen is voor de komende beleidsperiode van vijf tot zeven jaar aan te bevelen (met aandacht voor onderwerpen, dekking van beleidsveld en volgorde)?

Hoe is de 20%-besparingsvariant in te vullen?

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/-circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

1.3 Afbakening beleidsdoorlichting

Dit onderzoek richt zich op de doorlichting van het beleid onder Beleidsartikel 13, Bodem en Ondergrond van de begroting IenW in de periode 2014 tot en met 2019.

In de Rijksbegroting 2014 bestaat het Artikel 13 (destijds nog 'Ruimtelijke Ontwikkeling' geheten; de naam van Artikel 13 is daarna bij de derde nota van wijziging van de ontwerp-begroting 2018 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gewijzigd van 'Ruimtelijke Ontwikkeling' naar 'Bodem en Ondergrond'²) uit de volgende subartikelen:

- 13.01: Ruimtelijke instrumentarium
- 13.02: Geo-informatie
- 13.03: Gebiedsontwikkeling
- 13.04: Ruimtegebruik bodem
- 13.05: Eenvoudig Beter

Als gevolg van de departementale herindeling bij de start van het Kabinet Rutte III (in 2017) zijn de voormalige artikelonderdelen Ruimtelijk Instrumentarium (13.01), Geo-informatie (13.02) en Gebiedsontwikkeling (13.03) overgeheveld naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Begrotingshoofdstuk VII, artikel 5). En, van Ruimtegebruik bodem (13.04) is het onderdeel over de uitvoering van de Structuurvisie Buisleidingen (SVB) eveneens overgegaan naar het ministerie BZK. Deze artikelen (of onderdelen van artikelen) behoren derhalve niet meer tot de scope van deze beleidsdoorlichting.

Tot slot geldt voor Eenvoudig Beter (13.05) dat de uitgaven en verantwoordelijkheden hiervoor eveneens zijn overgeheveld en dus vallen binnen de scope van de beleids-

² Derde nota van wijziging: TK 2017-2018, 34 775 XII, nr. 63

DECISIO

doorlichting van het begrotingshoofdstuk VII, artikel 5 van het ministerie BZK. De doorlichting van artikel 5 'ruimtelijke ordening en Omgevingswet' is in september 2019 aangekondigd. Deze beleidsdoorlichting wordt eveneens in 2020 uitgevoerd. Deze uitgaven zijn dus geen onderdeel van onderhavige beleidsdoorlichting. Na 2017 is er een deel van de financiële middelen achtergebleven op het Artikel 13.05 op de begroting van het ministerie IenW. Het gaat hierbij om de overige opdrachten en de agentschapsbijdrage voor de transitie van het agentschap Rijkswaterstaat in het kader van de Omgevingswet. Dit (resterende) deel van Artikel 13.05 voor de jaren 2018 en 2019 valt wel binnen de scope van onderhavige beleidsdoorlichting.

1.4 Verantwoording aanpak

Deze beleidsdoorlichting betreft een syntheseonderzoek dat is gebaseerd op onderzoeks- en voortgangsrapportages die in de afgelopen jaren zijn verschenen. De essentie van de beleidsdoorlichting is het beoordelen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de hele beleidscyclus. Voor de uitvoering van deze beleidsdoorlichting is de volgende fasering en aanpak gevolgd:

- Fase 1 en 2: beleidsreconstructie en onderzoek naar ingezette instrumenten, activiteiten en middelen
- Fase 3: onderzoek naar resultaten en effecten van gevoerde beleid
- Fase 4: beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid
- Fase 5: Aanbevelingen voor beleidsverbetering en eindrapportage

Fase 1 en 2: beleidsreconstructie en onderzoek naar ingezette instrumenten, activiteiten en middelen

In fase 1 en 2 van de beleidsdoorlichting is door ons consortium een inventarisatie en analyse uitgevoerd van alle relevante beleidsdocumenten en -evaluaties, monitors of benchmarkstudies. Deze eerste inventarisatie is uitgevoerd om snel een beeld te krijgen van de inhoud en reikwijdte van de beschikbare onderzoeksinformatie. Verder zijn in de eerste fase van de beleidsdoorlichting de volgende stappen ondernomen:

- startbijeenkomst met de opdrachtgever
- (start)bijeenkomst(en) met de begeleidingscommissie
- kennismaking en overleg met de onafhankelijke deskundige
- uitvoering van de beleidsreconstructie en het opstellen van een toetsingskader
- interviews met betrokkenen bij het beleid en begroting IenW
- Analyseren begrotingen en jaarverslagen

Fase 3: onderzoek naar resultaten en effecten van gevoerde beleid

Het belangrijkste onderdeel van fase 3 van de beleidsdoorlichting was de analyse van al uitgevoerde beleidsevaluaties, monitors en benchmarkstudies. Per onderdeel van de begroting (opdrachten, subsidies, bijdrage aan medeoverheden en agentschappen) en

DECISIO

per thema is onderzocht hoe het beleid zich heeft ontwikkeld, hoe het gemonitord is en welke uitspraken er worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Waar wenselijk en noodzakelijk zijn in deze fase aanvullende interviews uitgevoerd om het geheel voor beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond volledig scherp te krijgen. Tevens is in deze fase overleg geweest met de begeleidingscommissie en de onafhankelijke deskundige.

Fase 4: beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Fase 4 van de beleidsdoorlichting betrof de analyse en confrontatie van de resultaten van fase 3 voor wat betreft doeltreffendheid en doelmatigheid. In deze fase is het totale beleid doorgelicht. In de analyse en confrontatie is het toetsingskader voor deze beleidsdoorlichting de belangrijkste leidraad geweest. Ten behoeve van een zo scherp mogelijk beeld inzake de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid (en in het bijzonder voor de bodemconvenanten) zijn aanvullende interviews³ gevoerd met (overwegend) lagere overheden.

Fase 5: Aanbevelingen voor beleidsverbetering en eindrapportage

In fase 5 van het onderzoek is de beleidsdoorlichting afgerond. Hiervoor is onder meer een inventarisatie uitgevoerd om de beleidsaanbevelingen van de vorige beleidsdoorlichting door te nemen en vast te stellen of, en zo ja in welke mate en op welke manier, deze aanbevelingen zijn opgevolgd. Tevens is aandacht besteed aan de vraag wat de mogelijke consequenties zijn wanneer voor het Beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond substantieel minder middelen beschikbaar zijn. Het onderzoek en deze fase is afgerond met een bespreking van het concept eindrapport met de begeleidingscommissie.

1.5 Toetsingskader en beoordeling

Op basis van de uitgevoerde beleidsreconstructie (fase 1 en 2) is een toetsingskader opgesteld dat als leidraad dient voor de verdere doorlichting van het beleid van Artikel 13 Bodem en Ondergrond. Dit toetsingskader is in de bijlagen bij dit rapport opgenomen. Het toetsingskader komt inhoudelijk nader aan bod in ons hoofdstuk over conclusies en aanbevelingen.

In de volgende hoofdstukken (hoofdstukken 3 tot en met 6) geven wij per onderdeel van het beleidsartikel ons oordeel over de geleverde prestaties voor wat betreft doeltreffendheid en doelbereik. Ons oordeel is gebaseerd op het beschikbare bronmateriaal en gevoerde interviews. In onze beoordeling hanteren wij de volgende maatstaf:

³ Mede naar aanleiding van de brief van de Tweede Kamer (Commissie I&W) aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Kamerstukken II, 2018 -2019, 32861, nr. 53

DECISIO

- Doeltreffendheid: prestaties dragen (in belangrijke mate) bij aan de gestelde doelen (+), prestaties dragen deels bij aan de gestelde doelen (0) en prestaties dragen (in belangrijke mate) niet bij aan de gestelde doelen (-).
- Doelbereik: doelen (in belangrijke mate) bereikt (+), doelen deels bereikt (0) en doelen niet bereikt (-).

Het beschikbare bronmateriaal maakt een vergelijkbare beoordeling van de doelmatigheid niet mogelijk. Voor uitspraken over doelmatigheid verwijzen we graag naar het (blauwe) tekstkader over 'prestaties en doelmatigheid' in paragraaf 3.1 van dit rapport.

In de conclusies (hoofdstuk 8) geven we ons overall oordeel aan de hand van het toetsingskader. Daarbij hanteren we als maatstaf: beleid voldoet (+), beleid voldoet deels (0) en beleid voldoet niet (-).

1.6 Leeswijzer

In dit rapport stellen we verder het volgende aan de orde:

- Hoofdstuk 2: dit hoofdstuk geeft een uitwerking van de beleidsreconstructie. In het hoofdstuk wordt ook nader ingegaan op de ingezette instrumenten, activiteiten en middelen voor beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond.
- Hoofdstuk 3: dit hoofdstuk is de uitwerking van het gevoerde beleid op het vlak van bodem en ondergrond voor wat betreft de overheden. Dit hoofdstuk gaat hiervoor nader in op aanleiding, doelen, prestaties en de doeltreffendheid/doelbereik en doelmatigheid van het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 4: idem, maar dan voor wat betreft het bedrijfsleven.
- Hoofdstuk 5: idem, maar dan voor wat betreft het gevoerde beleid voor Caribisch Nederland.
- Hoofdstuk 6: idem, maar dan voor het overige, gevoerde beleid voor bodem en ondergrond.
- Hoofdstuk 7: in dit hoofdstuk wordt ingegaan op de effecten op het beleid wanneer er minder middelen beschikbaar zouden zijn voor bodem en ondergrond. Tevens stellen we in dit hoofdstuk de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting aan de orde.
- Hoofdstuk 8: dit hoofdstuk bevat onze conclusies en aanbevelingen op basis van de beleidsdoorlichting van het gevoerde beleid voor bodem en ondergrond in de periode 2014 tot en met 2019.

2. Reconstructie beleid bodem en ondergrond

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de reconstructie van beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond waarbij wordt ingegaan op: aanleiding en context, beleidsdoelen, rollen en verantwoordelijkheden. Verder wordt ingegaan op het beeld voor de periode 2014 tot en met 2019 voor wat betreft ingezette instrumenten, activiteiten en middelen.

2.1 Aanleiding en context

Met het Artikel 13 Bodem en Ondergrond streeft het Rijk naar een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van de bodem en de ondergrond. Hierbij spelen uiteenlopende vraagstukken een belangrijke rol, bijvoorbeeld wanneer het gaat om bodemkwaliteit, grondwater of bodemenergie. Wanneer we voor de periode 2014 tot en met 2019 het Artikel 13 nader beschouwen dan zijn er feitelijk vier inhoudelijke 'sporen' die het gevoerde beleid van de afgelopen jaren typeren, namelijk:

- Aanpak saneringslocaties
- Goede zorg voor en beheer van bodem en ondergrond
- Toekomstbestendig beleid (ordening)
- Caribisch Nederland

Voor het uitwerken van het gevoerde beleid voor de eerste drie sporen zijn convenanten gesloten. De Nederlandse overheden zijn voor de periode 2011-2015 en 2016-2020 convenanten met elkaar aangegaan. Daarnaast is voor die tweede convenantperiode parallel aan het 'overheidsconvenant' met het bedrijfsleven een apart convenant gesloten.

Aanpak saneringslocaties

Het onderzoek en de sanering van bodemverontreiniging met overheidsmiddelen is vooral gericht op de locaties waar sprake is van onaanvaardbare risico's voor mens of milieu. De ambitie is om deze risico's aan het eind van de huidige convenantsperiode te hebben weggenomen of beheerst. Het convenant Bodem en Ondergrond (2016-2020) beschrijft de doelstellingen van het beleid.

Eind 2020 loopt de periode van het laatste Convenant Bodem en Ondergrond (2016-2020) ten einde. Daarmee komt ook grotendeels een eind aan de bodemsaneringsoperatie waarin de afgelopen tien jaar vooral gericht waren op de spoedlocaties, met de twaalf provincies en 29 grotere gemeenten als bevoegd gezag, en gaat Nederland van een actieve benadering van verontreinigde bodems naar een fase van beheer. In die beheerfase zullen saneringen nog steeds plaatsvinden op een

DECISIO

natuurlijk moment van herontwikkeling, of in het kader van verbeteren grondwaterkwaliteit vanuit de doelen van de KRW. Ook kan het zijn dat sanering noodzakelijk blijkt door verontreiniging met zogenoemde opkomende stoffen, waarvan de risico's op dit moment nog niet of nog maar beperkt bekend zijn.

Goede zorg voor en beheer van bodem en ondergrond

Naast de aanpak van saneringslocaties was het de afgelopen jaren van belang om te werken aan de vergroting van de kennis en de verbreding van de blik van bodemprofessionals op de kansen en beperkingen van de ondergrond. Het hiertoe ingerichte kennisprogramma bevat naast verdiepende vraagstukken over bodemkwaliteitszorg dan ook elementen gericht op kennisopbouw bij de overheden over onderwerpen als bodemdaling, duurzaam bodembeheer in de landbouw en bodemenergie. Daarbij wordt ook nagegaan hoe deze onderwerpen kunnen aansluiten bij de benadering onder de Omgevingswet. Daarnaast is het voor de benutting van bodem en ondergrond gewenst dat alle gemeenten in hun beleid en projecten aandacht aan dit onderwerp schenken. Het kennisprogramma van de gezamenlijke overheden is daar dan ook voor een belangrijk deel op gericht.

Toekomstbestendig beleid (ordening)

De bodem en ondergrond in Nederland staan onder druk. Ontwikkelingen als klimaatverandering en de energietransitie hebben in de toekomst gevolgen voor het gebruik en de staat van de bodem en de ondergrond. Daarnaast moeten we, vooral in stedelijk gebied, door het gebrek aan ruimte boven de grond steeds meer gebruik maken van de ondergrondse ruimte. Daardoor wordt de ruimte in de ondergrond steeds schaarser. Ook voor maatregelen voor klimaatmitigatie worden oplossingen meer en meer gezocht in de openbare ruimte; voor effectieve maatregelen is ook de ondergrond nodig. Hierdoor zal de druk op de ondergrondse ruimte nog verder toenemen. Een voorbeeld hiervan is de benutting van de ondergrond voor bodemenergie en aardwarmte (geothermie). Tegelijk is er met de komst van de Omgevingswet sprake van een grote verandering; vooral door de verdergaande decentralisatie waardoor de primaire verantwoordelijkheid voor bodemkwaliteit (maar niet die voor grondwaterkwaliteit) overgaat van provincie naar gemeente.

Tegen deze achtergrond vormt de (Rijks)structuurvisie Ondergrond (2018) een belangrijke basis voor het (toekomstig) ordenen van activiteiten in de bodem en ondergrond. De structuurvisie richt zich op duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond waarbij benutten en beschermen met elkaar in balans zijn. De Structuurvisie Ondergrond geeft het strategische nationale ruimtelijke beleid voor toekomstig gebruik van de ondergrond. In deze structuurvisie zijn de beleidsopgaven uitgewerkt die betrekking hebben op de nationale belangen 'drinkwatervoorziening' en 'mijnbouwactiviteiten' zoals de winning van aardgas, olie, geothermie en opslag van

DECISIO

stoffen in de ondergrond. Dit is de eerste keer dat op nationaal niveau ruimtelijk beleid voor de ondergrond is opgesteld⁴. Het is een gezamenlijke visie van de ministeries van IenW en het ministerie EZK.

Caribisch Nederland

Sinds 10 oktober 2010 maken de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Caribisch Nederland) als openbare lichamen onderdeel uit van Nederland. Het Rijk streeft met Artikel 13 Bodem en Ondergrond naar het tot stand brengen van een betrouwbare en betaalbare drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland. Daarnaast is voor de afvalwatervoorziening op Bonaire het doel om de rioolwaterzuiveringsinstallatie operationeel te houden zodat lozing van ongezuiverd afvalwater in zee voorkomen kan worden.

2.2 Doelen beleidsartikel 13 bodem en ondergrond

Het algemene beleidsdoel van Artikel 13 is “een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van bodem en ondergrond”. Dat houdt in dat het doel is om “de vraagstukken op het gebied van bodemkwaliteit, drinkwatervoorziening, grondwater, bodemdaling, duurzaam bodembeheer in de landbouw, kabels en leidingen en bodemenergie in relatie met de maatschappelijke opgaven als energietransitie en klimaatadaptatie aan te pakken”. Met de algemene beleidsdoelstelling beoogt het ministerie van IenW enerzijds de aanpak van bodemverontreiniging aan te pakken en anderzijds de ontwikkeling van kennis en competenties met betrekking tot een duurzaam en efficiënt beheer van bodem en ondergrond te borgen.

De doelstellingen van een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van de bodem zijn in beide bodemconvenanten en de daarbij horende uitvoeringsprogramma's vormgegeven. Voor het eerste convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (2010-2015) is in 2010 als hoofddoel gesteld: “transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid”. Dit betekent dat het bodembeleid in 2015 dusdanig is verbreed dat het beleid over de ondergrond, het gebiedsgerichte grondwaterbeheer en bodemsanering is geïntegreerd⁵. De hieruit afgeleide doelstellingen waren gericht op:

- het verwerven van kennis over de risico's van het gebruik van de ondergrond
- het benutten van de kansen van de ondergrond en het verschaffen van instrumenten hiervoor
- het optimaliseren van samenhang en afstemming tussen de verschillende beleidsdoelen

⁴ Zie ook brief aan Tweede Kamer met kenmerk IENW/BSK-2018/119570

⁵ <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/convenanten/convenant-2010-2015/>, geraadpleegd op 7 mei 2020

DECISIO

- het maken van afspraken over de aanpak van spoedlocaties
- het waar nodig aanpassen van de bestuurlijke taakverdeling gericht op een optimale uitvoering van taken en bevoegdheden.

Het tweede Convenant Bodem en Ondergrond (2016-2020) moet ervoor zorgen dat de succesvolle saneringsoperatie van de Nederlandse bodem en ondergrond kan worden voortgezet na het aflopen van de periode van financiering van het eerste convenant. Daarnaast moet het, waar mogelijk, ook invulling geven aan de transitie naar duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van bodem en ondergrond in de toekomst. Dit is uitgewerkt door sterk in te zetten op kennis- en innovatieontwikkeling, zodat de focus zou verschuiven van de nalatenschap uit het verleden naar eigenaarschap rond actuele maatschappelijke opgaves, zoals energietransitie en een circulaire economie.

Daarnaast is het beleid van Artikel 13 gericht op het tot stand brengen van een betrouwbare en betaalbare drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland en wordt een bijdrage geleverd aan het operationeel houden van de rioolwaterzuivering op Bonaire.

2.3 De rol van de Nederlandse overheid

Het Rijk heeft een systeemverantwoordelijkheid⁶ voor de wet- en regelgeving omtrent het “beheer en gebruik van bodem, ondergrond en wateren”. Daarnaast stimuleert het Rijk de investeringen en de bescherming van het beheer en gebruik van de bodem, ondergrond en wateren. De rol van het Rijk, de Minister van IenW is daarmee tweeledig; het is zowel een regisserende als een stimulerende rol.

Regisserende rol Nederlandse overheid

Het Rijk regisseert door binnen de systeemverantwoordelijkheid de processen goed te laten verlopen op het gebied van duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van bodem en ondergrond. De minister van IenW is vanuit deze rolopvatting verantwoordelijk voor⁷:

- De opname van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet
- Het proces waarbij de decentrale overheden in staat worden gesteld om uiterlijk in 2030 de bodemverontreiniging-problematiek te beheersen
- De verdere ontwikkeling van regelgeving en kennis van de bodem en ondergrond. Deze ontwikkeling ondersteunt het beleid in relatie tot maatschappelijke opgaven en faciliteert de toepassing daarvan door de andere overheden

⁶ Dit betekent dat zij verantwoordelijk is voor het goed laten verlopen en het blijven functioneren van de processen van het gehele systeem op het gebied van duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van bodem en ondergrond.

⁷ Rijksbegroting IenW, artikel 13 Bodem en Ondergrond

DECISIO

- Het toezicht op en de handhaving van (een deel van) de wet- en regelgeving door de ILT op dit beleidsterrein (zie beleidsartikel 24 Handhaving en Toezicht)
- Het beleid (beleidsnota drinkwater), regelgeving (drinkwaterwet) en het uitvoeren van toezicht/handhaving (via de ILT) op de levering van deugdelijk drinkwater
- De zorg – samen met andere bestuursorganen – voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (zorgplicht).

Voor Caribisch Nederland heeft het Rijk een regisserende rol voor de drinkwatervoorziening. De Minister van IenW is eind- en systeemverantwoordelijk voor betrouwbare en betaalbare drinkwatervoorziening. Het toezicht is opgedragen aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) voor het technische- en volksgezondheidstoezicht (betrouwbaarheid) en de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) voor het economische toezicht (betaalbaarheid).

Stimulerende rol Nederlandse overheid

Het Rijk stimuleert de investeringen in de kwaliteit van bodem en ondergrond door middel van⁸:

- Het bevorderen van de duurzame kwaliteit van het doelmatig gebruik van het bodem- en watersysteem.
- Het Uitvoeringsprogramma van het Convenant Bodem en Ondergrond 2016–2020.
- Het efficiënt beschermen van drinkwaterbronnen door het landelijk faciliteren/stimuleren van de totstandkoming van gebiedsdossiers.

Het Rijk heeft een stimulerende rol voor de afvalwatervoorziening op Bonaire. Het Rijk heeft een zwaarwegend belang om een bijdrage te leveren, zodat schade aan het koraal in zee, door lozing van ongezuiverd afvalwater, kan worden voorkomen. Er is geen sprake van juridische verantwoordelijkheid.

2.4 Decentralisatie van taken en middelen

Voor 2010 verstrekten het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat middelen voor bodembeleid via specifieke uitkeringen. Vanaf 2010 zijn de middelen voor bodemsanering toegekend via de 'decentralisatie-uitkering bodem' (DUB) binnen het gemeente- en provinciefonds (en dit verloopt via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

De aanleiding om voor uitvoering van het bodembeleid over te gaan naar het gemeente- en provinciefonds is de door zowel gemeenten, provincies en waterschappen als het Rijk onderschreven noodzaak om diverse taken en

⁸ Rijksbegroting IenW, artikel 13 Bodem en Ondergrond

DECISIO

verantwoordelijkheden, decentraal neer te leggen. Een grondige landelijke inventarisatie bracht namelijk 400.000 mogelijk verontreinigde locaties aan het licht. Financiering van de aanpak daarvan zou met de traditionele sectorale benadering niet haalbaar zijn. Daaruit ontstond een gedeelde behoefte om in plaats van alleen te kijken naar de beperkingen van de bodem door vervuiling ook te kijken naar potentie van de bodem en deze te bezien vanuit een breder perspectief.

Tevens ontstond er behoefte aan meer eigen verantwoordelijkheid en minder rapportageverplichtingen voor gemeenten⁹. Deze behoeften werden uitgewerkt door de programmering en uitvoering van bodemsaneringen zoveel mogelijk te combineren met andere ruimtelijke en economische ontwikkelingen, zoals volkshuisvestingsplannen, in verband met het behalen van kostenvoordeel¹⁰. Hierover zijn via de convenanten afspraken gemaakt tussen de verschillende partijen. Gevolg van deze decentralisering is een kleinere rol van het Rijk bij de verantwoording van de middelen.

Het overgrote deel van de wettelijke taken op het gebied van bodem en ondergrond is dus vanaf aanvang van het eerste convenant gedecentraliseerd geweest naar lagere overheden (gemeenten en provincies). Specifiek gaat het hier om de afspraken zoals die in het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020 gemaakt zijn.

Voor het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties is in de periode 2010 – 2015 in totaal 998 miljoen euro vanuit de Rijksbegroting naar de uitvoering van het convenant gegaan. Daarvan is 813 miljoen euro, waarvan 84 miljoen euro voor apparaatskosten en 729 miljoen euro voor uitvoeringskosten, beschikbaar gekomen via een decentralisatie-uitkering en het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing). Daarnaast is 120 miljoen euro voor het bedrijvensegment besteed en 65 miljoen euro voor kennis- en uitvoeringsorganisaties¹¹.

Voor het Convenant Bodem en Ondergrond is in de periode 2016-2020 in totaal 610 miljoen euro beschikbaar gesteld; dat is 536 miljoen euro vanuit de begroting van het ministerie Infrastructuur en Waterstaat en 74 miljoen euro vanuit de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹². De Rijksbegroting 2015 biedt inzicht in de beoogde, jaarlijkse tranches van decentralisatie-uitwerkingen aan het gemeente- en provinciefonds vanuit het ministerie IenW.

⁹ <https://vng.nl/artikelen/bodemconvenant-2009-2015>, geraadpleegd op 6 mei 2020

¹⁰ Intentieverklaring Ministerie VROM, IPO en VNG, 21 mei 2008.

¹¹ Eindrapportage 'Geschikt voor gebruik: de bodem duurzaam gebruiken voor maatschappelijke opgaven', Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010-2015, Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater, april 2016

¹² Bijlage I in Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020

2.5 Overzicht ingezette middelen

De financiële inzet op Beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond is voor de periode 2014 tot en met 2019 nader te specificeren op basis van de volgende, financiële posten:

- Artikel 13.04 Ruimtegebruik Bodem
- Artikel 13.05 Omgevingswet / Eenvoudig Beter (alleen 2018 en 2019 zijn relevant voor deze beleidsdoorlichting¹³)
- Ontvangsten

De volgende tabel bevat het overzicht van de uitgaven die horen bij de diverse beleidsonderdelen. De posten worden onder de tabel nader toegelicht.

Tabel 2.1: overzicht middelen art. 13.04 en 13.05 voor 2014 tot en met 2019

x1.000		Gerealiseerd jaarcijfer 2014	Gerealiseerd jaarcijfer 2015	Gerealiseerd jaarcijfer 2016	Gerealiseerd jaarcijfer 2017	Gerealiseerd jaarcijfer 2018	Begroet 2019
13.04	Ruimtegebruik bodem	28.438	32.367	25.737	18.723	18.220	36.723
13.04.01	Opdrachten	1.846	1.784	5.531	5.727	6.000	16.416
13.04.02	Subsidies	19.447	17.654	13.380	7.499	7.303	13.480
	Bedrijvenregeling	6.924	10.746	6.977	1.385	2.311	8.657
	Bodemsanering	4.538	4.538	0	0	0	0
	Subsidies Caribisch Nederland	0	0	4.372	4.114	4.992	4.823
	Overige subsidies	7.985	2.370	2.031	2.000	0	0
13.04.03	Bijdrage aan agentschappen	6.862	8.709	6.826	5.497	3.569	3.566
	- Bijdrage aan RWS	6.862	8.709	6.826	5.497	3.569	3.566
13.04.04	Bijdrage aan medeoverheden	283	1.900	0	0	1.348	3.261
	- Meerjarenprogramma Bodem	0	1.900	0	0	1.348	3.261
	- Progr. Gebiedsgericht Instr.	283	0	0	0	0	0
13.04.07	Bekostiging	0	2.320	0	0	0	0
	- Uitvoering klimaatadaptie	0	2.320	0	0	0	0
13.05	Eenvoudig Beter	5.772	12.550	25.145	63.828	4.231	4.713
13.05.01	Opdrachten	3.700	4.158	10.582	38.108	743	2.353
	Eenvoudig Beter	3.511	4.019	10.582	38.108	2	0
	OLO 3	189	139	0	0	0	0
	Overige opdrachten	0	0	0	0	741	2.353
13.05.02	Subsidies	0	0	0	9.000	0	0
13.05.03	Bijdrage aan agentschappen	2.072	8.392	14.563	16.720	3.488	2.360
	- Bijdrage aan RWS	2.072	8.392	14.563	16.720	3.488	2.360
	Ontvangsten	2.901	6.371	23.057	12.248	809	4.450

Grijze vlak: dit valt niet binnen de scope van deze beleidsdoorlichting, maar binnen de scope van de beleidsdoorlichting van het begrotingshoofdstuk VII, artikel 5 van het ministerie BZK

Hierna lichten we deze uitgaven onder de subartikelen 13.04 en 13.05 nader toe als onderbouwing van de uitgaven in relatie tot de verschillende

¹³ De uitgaven van artikel 13.05 'Eenvoudig beter' zijn overgeheveld en komen tot en met 2017 overeen met de uitgaven voor 'invoering en implementatie omgevingswet'. Dit deel valt onder de scope van de beleidsdoorlichting van artikel 5 'ruimtelijke ordening en Omgevingswet' van de begroting van het ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

DECISIO

beleidsonderdelen. Iedere kostenpost is te herleiden tot de wijze van financiering (bijvoorbeeld opdrachten, subsidies of bijdragen) met onderliggende convenanten of aanbestedingsdocumenten waarin afspraken zijn vastgelegd over prijzen, tarieven en volumes.

Ingezette middelen voor Artikel 13.04 Ruimtegebruik Bodem

Het subartikel 13.04 voor Ruimtegebruik Bodem bestaat uit de volgende, financiële posten:

- 13.04.01 Opdrachten
- 13.04.02 Subsidies
- 13.04.03 Bijdrage aan agentschappen
- 13.04.04 Bijdrage aan medeoverheden
- 13.04.07 Bekostiging klimaatadaptatie

13.04.01 Opdrachten

Het gaat hierbij om inkopen op basis van aanbestedingsregels en inkoopvoorwaarden. De opdrachtverlening in de afgelopen jaren heeft in het algemeen betrekking op de uitbesteding van beleidsinhoudelijke onderzoeksopdrachten en evaluaties aan derden op het gebied van: bodem, drinkwater en waterketen Caribisch Nederland, Commissie van deskundigen Drinkwaterbesluit, Structuurvisie Ondergrond (STRONG), Bodemenergie, Milieueffectrapportage en NEN-regelgeving (drinkwater, bodem, zwemwater). In 2019 was sprake van een omvangrijke kostenpost (circa 16 miljoen euro) inzake de sanering van het Stormpolderdijk terrein te Krimpen aan den IJssel. De Rijksoverheid heeft dit terrein in eigendom genomen en daarmee tevens de verantwoordelijkheid voor de sanering.

13.04.02 Subsidies

Deze uitgaven betreffen subsidies in het kader van het Besluit Financiële Bepaling Bodemsanering (BFBB) en de Regeling Financiële Bepaling Bodemsanering (RFBB) en subsidies voor Caribisch Nederland.

Bij het Besluit Financiële Bepaling Bodemsanering (BFBB) en de Regeling Financiële Bepaling Bodemsanering (RFBB) gaat het om subsidies die verleend worden voor bodemsaneringsmaatregelen van bedrijven. De subsidieverlening hiervoor verloopt via gemeenten, provincies, Bosatex en Stichting Bodembeheer Nederland¹⁴.

¹⁴ In de jaren 2017 en 2018 zijn er minder aanvragen voor subsidievaststelling binnengekomen waardoor de realisatie lager uitpakt dan voorgaande jaren.

DECISIO

De subsidies voor Caribisch Nederland zijn ten behoeve van de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening. Daarnaast is er een subsidie voor de rioolwaterzuiveringsinstallatie op Bonaire. Beide zijn vanaf 2016 beschikbaar gesteld.

Verder zijn in het verleden subsidies verleend ten behoeve van de bodemsanering voor NS (NS Vastgoed). Afspraken hierover zijn vastgelegd in separate afspraken (op basis van een convenant en beschikkingen). Deze opgaven zijn inmiddels afgerond. En, er zijn 'overige subsidies' verleend onder andere ten behoeve van de 'verzelfstandiging' van de CommissieMER (overbruggingskrediet). Deze opgave is inmiddels ook afgerond.

13.04.03 Bijdrage aan agentschappen

Deze uitgaven betreffen een bijdrage aan RWS/WVL voor de uitvoering (apparaatskosten) van wettelijke taken op grond van de Wet Bodembescherming en ondersteuning van beleidsontwikkeling op het gebied van bodem en ondergrond en ondersteuning bij de uitvoering van het bodemconvenant.

13.04.04 Bijdrage medeoverheden

Het betreft hier bijdragen aan het Programma Gebiedsgericht instrumentarium. Hieronder valt de aanpak voor de drink- en afvalwatervoorziening in Caribisch Nederland. In 2014 en 2015 zijn bijdragen verstrekt voor de verbetering van de drinkwatervoorziening op Saba en de exploitatiekosten voor de rioolwaterzuivering op Bonaire. Er is zijn tevens bijdragen voor de transportkosten voor drinkwater en de exploitatiekosten RWZI Bonaire via het BES-fonds beschikbaar gesteld. Op de begroting lijkt de realisatie beperkt; dit kwam door overboeking van middelen van het Ministerie van IenW naar het BES-fonds van Ministerie van BZK.

Daarnaast betreft het bijdragen aan medeoverheden voor de uitvoering van het convenant Bodem en Ondergrond (Meerjarenprogramma Bodem).

Het omvangrijkste deel van budgetten aan medeoverheden loopt via ministerie BZK en decentralisatie-uitkering richting het gemeente- en provinciefonds. Financiële verantwoording van deze middelen vindt door de 12 provincies en 29 grote gemeenten plaats aan Provinciale Staten respectievelijk de gemeenteraad. De inhoudelijke voortgang van de in het convenant gemaakte afspraken over de spoedlocaties verloopt via de jaarlijkse monitoringsrapportages door de bevoegde overheden aan het Rijk.

13.04.07 Bekostiging klimaatadaptatie

Dit betreft een laatste, eenmalige kostenpost (eindbetaling) in 2015 en dit ging om onderzoeksbudget voor de Stichting Kennis voor Klimaat voor de uitvoering van het Nationaal Onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat.

DECISIO

Ingezette middelen voor Artikel 13.05 Omgevingswet / Eenvoudig Beter

Het subartikel 13.05 voor Omgevingswet / Eenvoudig Beter bestaat uit de volgende, financiële posten:

- 13.05.01 Opdrachten
- 13.05.02 Subsidies
- 13.05.03 Bijdrage aan agentschappen

Alleen de uitgaven voor de jaren 2018 en 2019 vallen binnen de scope van onderhavige beleidsdoorlichting.

13.05.01 Opdrachten

Deze middelen betreffen opdrachten in verband met de implementatie van de Omgevingswet.

13.05.02 Subsidies

Niet van toepassing. Er zijn in deze periode geen uitgaven gedaan op deze post.

13.05.03 Bijdrage aan agentschappen

Het gaat hier om financiering van uitgaven die Rijkswaterstaat maakt voor de transitie in het kader van de Omgevingswet (Veranderopgave Omgevingswet).

Ontvangsten

Bij ontvangsten gaat het vooral om de terugbetalingen voor bodemsaneringen die het Rijk heeft betaald. Terugbetalingen vinden plaats als gevolg van voorfinanciering door het Rijk en kostenverhaal bij derden (op basis van overeenkomsten) en doordat door rechter achteraf is besloten dat er andere partij(en) verantwoordelijk is voor betaling van de bodemsaneringskosten.

2.6 Wet- en regelgeving en beleidsinstrumenten

Wet- en regelgeving en aard van de ingezette beleidsinstrumenten

Het ministerie van IenW zet diverse beleidsinstrumenten en activiteiten in om de doelen van Beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond gestalte te geven. Daarnaast is er sprake van relevante wet- en regelgeving als kader voor het beleidsartikel.

In de volgende tabellen zijn wet- en regelgeving en de belangrijkste instrumenten opgenomen; de laatste, geordend (aard/type) naar bestuurlijke afspraken, investeringen en subsidies en kennis.

DECISIO

Tabel 2.2: inventarisatie relevante wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving	<p>Wet bodembescherming</p> <p>Besluit Bodemkwaliteit</p> <p>Besluit Uniforme Saneringen</p> <p>Wet elektriciteit en drinkwater BES (2016 t/m heden) inclusief memorie van toelichting</p> <p>Besluit elektriciteit en drinkwater BES (2016 t/m heden)</p> <p>Regeling elektriciteit en drinkwater BES (2016 t/m heden)</p> <p>Wet Drinkwater BES (2010 – 2016)</p> <p>Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (2017 t/m heden)</p> <p>Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2018 t/m heden)</p>
----------------------------	--

Tabel 2.3: inventarisatie ingezette instrumenten

Beleid	<p>Beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond</p> <p>STRONG</p> <p>Beleidsnota drinkwater</p>
Bestuurlijke afspraken	<p>Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties</p> <p>Convenant Bodem en Ondergrond</p> <p>Convenant Bodem en Bedrijfsleven</p> <p>Convenant Bodemsanering NS Percelen</p> <p>Convenant Bodemsanering textielreinigingsbranche</p>
Specifieke uitkeringen en subsidies	<p>Meerjarenprogramma Bodem (decentralisatie-uitkering bodem aan gemeente- en provinciefonds)</p> <p>Besluit Financiële Bepalingen Bodemsanering (BFBB) en de Regeling Financiële Bepalingen Bodemsanering (RFBB)</p> <p>Subsidie CommissieMER (overbruggingskrediet)</p> <p>Subsidie bodemsanering NS</p> <p>Subsidie Stichting Bosatex</p> <p>Subsidie Stichting Bodemcentrum</p> <p>Bijdragen aan Agentschap RWS via BOA (FTE+€'s)</p> <p>Bijdragen aan incidentele sanering zoals Stormpolderdijk terrein te Krimpen aan den IJssel</p> <p>Tijdelijke subsidieregeling drinkwater BES en rioolwaterzuiveringsinstallatie Bonaire 2018 tot en met 2022 (2018 t/m heden)</p> <p>Wijziging van de Tijdelijke subsidieregeling drinkwater BES en rioolwaterzuiveringsinstallatie Bonaire 2018 tot en met 2022 (2019 t/m heden)</p>

DECISIO

	Tijdelijke subsidieregeling drinkwater Saba en Sint Eustatius 2017 (2017-2018)
	Tijdelijke subsidieregeling drinkwater en afvalwater Bonaire 2017 (2017-2018)
Tariefregulering	Inzet van ACM voor de tariefregulering en beschikking tot vaststelling van de maximale distributie- en productietarieven voor drinkwater voor Sint Eustatius en Bonaire
Kennis	Bodem+ Kennisagenda Bodem en Ondergrond Acties op het vlak van kennis(ontwikkeling) zoals die opgenomen zijn in Convenant Bodem en Ondergrond en Convenant Bodem en Bedrijfsleven Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem (SKB, 1995-2015)

Samenhang en afweging van de ingezette instrumenten

De gestelde wet- en regelgevings- en beleidskaders voor bodem en ondergrond vormden het uitgangspunt voor de ingezette instrumenten voor de uitvoering van het beleid. In essentie is hier sprake van een logische en coherente samenhang tussen (en goede keuze voor) bestuurlijke afspraken (via convenanten), financiële middelen (in de vorm van specifieke uitkeringen en subsidies) en kennisontwikkeling en -doorwerking (bij lagere overheden en bedrijven). De keuze voor het maken van bestuurlijke afspraken met lagere overheden en het bedrijfsleven met daarbij onderliggende en ondersteunende financiële instrumenten is logisch gelet op de beleidstransitie en de decentralisatie van het bodemdossier van het Rijk naar lagere overheden.

De bestuurlijke afspraken in de bodemconvenanten dienden daarbij als 'paraplu'; dit zijn de overkoepelende afspraken met lagere overheden en bedrijfsleven geweest die, via een samenwerkings- en overlegstructuur en met diverse financiële instrumenten, vervolgens tot uitvoering zijn gebracht. Voor de saneringsoperatie waren dat de decentralisatie-uitkeringen en de diverse subsidieregelingen (die via de BFBB en RFBB zijn geregeld, de Bodemsanering NS, Subsidie Stichting Bosatex, Subsidie Stichting Bodemcentrum). Onder de vleugels van de convenanten zijn tevens kennisprogramma's ontwikkeld en uitgevoerd (Kennisagenda, acties ten behoeve van kennisontwikkeling en de SKB tot en met 2015).

Eenzelfde logische samenhang geldt voor de inzet via Artikel 13 voor Caribisch Nederland. Op grond van specifieke wet- en regelgeving zijn tijdelijke subsidieregelingen voor drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en afvalwatervoorziening op Bonaire getroffen. Tevens was er sprake van tariefregulering

DECISIO

en betrokkenheid van Autoriteit Consument en Markt (ACM) om kostendekkende tarieven vast te stellen voor de drinkwatervoorziening op Sint Eustatius en Bonaire.

Tussen de overige ingezette instrumenten (subsidie GGD, subsidie commissie MER, klimaatadaptatie) is geen nadere, overkoepelende samenhang. Het gaat hier dan ook hoofdzakelijk om eenmalige, op zichzelf staande activiteiten.

2.7 Monitoring en evaluatie

In de bijlagen bij dit rapport is de volledige toelichting gegeven van de manier van evalueren en de onderbouwing daarvan. Deze paragraaf geeft de belangrijkste hoofdlijnen weer van hetgeen beschikbaar is op het vlak van monitoring en evaluatie rondom het bodemdossier.

Monitoring en evaluatie beleid bodem en ondergrond overheden

Voor het beleid voor bodem en ondergrond zijn diverse evaluaties, adviesrapporten en monitoringsrapportages beschikbaar. Alle onderdelen van het eerdere Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties zijn geëvalueerd, zowel tussentijds (mid term review 2013) als na afloop van de looptijd (2016)¹⁵. Daarnaast is de samenwerking tussen verschillende bij dit convenant betrokken partijen in 2015 separaat geëvalueerd¹⁶.

Ten tijde van de uitvoering van deze beleidsdoorlichting is de convenantperiode van het tweede bodemconvenant nog niet voorbij. Van het tweede bodemconvenant (Convenant Bodem en Ondergrond) is dan ook nog geen eindevaluatie beschikbaar. De eindevaluatie is voorzien in eind 2020. Voor het Convenant Bodem en Ondergrond is wel een mid term review uitgevoerd waarin een tussenbalans is opgesteld¹⁷. De mid term review besteedt aandacht aan elk van de in het convenant beschreven doelen en geeft de stand van zaken bij het bereiken van elk van die doelen overzichtelijk weer.

De voortgang van de saneringsoperatie wordt tevens jaarlijks gemonitord en de resultaten daarvan zijn gerapporteerd in monitoringsrapportages. De meest recente van deze rapportages beschrijft de resultaten van de monitoring over 2019¹⁸. Dergelijke rapportages zijn ook voor de voorgaande jaren beschikbaar.

¹⁵ Geschikt voor gebruik. De bodem duurzaam gebruiken voor maatschappelijke opgaven. Eindrapportage Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (UP, 2016)

¹⁶ Bodem in balans. Een evaluatie van de organisatie van de uitvoering van het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010-2015 (NSOB, 2015)

¹⁷ Tussenrapportage convenant Bodem en ondergrond 2016-2020 (UP, 2019)

¹⁸ Voortgang bodemverontreinigingsoperatie (UP, 2020)

Monitoring en evaluatie beleid bodem en ondergrond bedrijfsleven

Voor het beleid bodem en ondergrond in relatie tot het bedrijfsleven zijn enkele monitoringsrapportages en adviesrapporten beschikbaar. Net zoals bij het hiervoor beschreven convenant Bodem en Ondergrond is de convenantperiode van het bodemconvenant Bodem en Bedrijfsleven nog niet voorbij ten tijde van deze beleidsdoorlichting. Een eindevaluatie van het bodemconvenant Bodem en Bedrijfsleven is daarom nog niet beschikbaar. Wel heeft het bedrijfsleven een overzicht van de tot op heden geleverde prestaties opgesteld. Hierin is per artikel van het convenant de stand van zaken aangegeven. Dit overzicht is als bijlage opgenomen in de mid term review van het convenant Bodem en Ondergrond¹⁹.

Het convenant Bodem en Bedrijfsleven verwijst naar het convenant Bodem en Ondergrond voor de te behalen doelen voor de sanering spoedlocaties. De voortgang van de saneringsoperatie is jaarlijks onderzocht en de resultaten daarvan zijn gerapporteerd in monitoringsrapportages. De meest recente van deze rapportages beschrijft de resultaten van de monitoring over 2019²⁰.

Het *Besluit financiële bepalingen bodemsanering* (BFBB) en de *regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005* (RFBB) zijn in 2015 geëvalueerd in de *Evaluatie "Besluit financiële bepalingen bodemsanering" en de "Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005"*. De evaluatie bestaat uit een ex-post en een ex-ante deel. Het ex-post deel van de evaluatie richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de stimuleringsregelingen en heeft uitsluitend betrekking op het 'bedrijven-deel, zijnde de vier stimuleringsregelingen' van het Besluit en Regeling. Het ex-ante deel richt zich op de herziening van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering.

De Stichting Bodemsanering NS richtte zich op het saneren van de ernstige bodemverontreiniging van spoorterreinen vóór 2030. Hiervoor ontvingen zij de subsidie Bodemsanering NS. In 2015 is de laatste subsidie verstrekt, is de saneringsopgave afgerond en is een beëindigingsovereenkomst ondertekend (waarmee ook Stichting Bodemsanering NS is beëindigd). Met de afronding van de saneringsopgave kan worden geconcludeerd dat het doel van deze subsidie is behaald. Hiermee kunnen uitspraken over de doeltreffendheid worden gedaan; uitspraken over de doelmatigheid zijn niet (meer) mogelijk.

Monitoring en evaluatie beleid bodem en ondergrond Caribisch Nederland

Het beleidsterrein Caribisch Nederland is in beperkte mate geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De doelstellingen in de wetgeving en het beleid voor de drinkwatervoorziening van Caribisch Nederland en de afvalwatervoorziening op

¹⁹ Tussenrapportage Convenant Bodem en ondergrond 2016-2020 (UP, 2019)

²⁰ Voortgang bodemverontreinigingsoperatie (UP, 2020)

DECISIO

Bonaire zijn consistent. In de afgelopen jaren zijn er wel aanpassingen doorgevoerd in de manier waarop invulling wordt gegeven aan het behalen van de doelstellingen. Voor de wijzigingen vinden consultaties plaats en deze worden zichtbaar onderbouwd met verschillende onderzoeken²¹. De uitvoering van het beleid is en wordt dus op verschillende manieren geactualiseerd en onder de loep genomen. Dit is echter (nog) niet gebeurd in de vorm van evaluaties. Dit onderdeel is bijvoorbeeld niet meegenomen in de beleidsevaluatie drinkwater 2014²². Dergelijke evaluaties zijn wel aangekondigd. De evaluaties van de tijdelijke subsidieregelingen zijn gepland in 2022²³. De partijen die een subsidie ontvangen, hebben een verantwoordingsplicht met betrekking tot de inzet van middelen en de gerealiseerde prestaties of effecten. Dit gebeurt op basis van de indiening van een accountantsverklaring en subsidievaststelling door het ministerie IenW.

Informatie over de effecten zijn beknopt beschreven in de vastgestelde jaarverslagen van de begrotingen van 2014 tot en met 2018. Daarnaast wordt in de Afschrift Brief Eerste Kamer over kosten drinkwatervoorziening en riolering Caribisch Nederland (2018D38594, 2018) op hoofdlijnen beschreven wat prestaties zijn tot en met 2018.

Ook zijn in opdracht van andere ministeries onderzoeken uitgevoerd, waar de drinkwatervoorziening van Caribisch Nederland onderdeel van is. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de Koninkrijksrelaties (2019) is de inspanning op het beleidsterrein drinkwater meegenomen. In de Voortgangrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland (2019) is tevens de drinkwatervoorziening opgenomen, vanuit het oogpunt om kosten van levensonderhoud voor inwoners van Caribisch Nederland te verlagen.

Er heeft voor dit onderdeel niet eerder een beleidsdoorlichting plaatsgevonden.

In de afgelopen jaren zijn nieuwberichten, brieven en antwoorden op Kamervragen²⁴ verschenen over de betaalbaarheid en betrouwbaarheid van drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en de afvalwaterwaterzuivering op Bonaire. Deze bronnen zijn mede geraadpleegd voor deze beleidsdoorlichting.

Monitoring en evaluatie beleid bodem en ondergrond overig

De subsidies aan de GGD en de Programma Commissie MER zijn niet geëvalueerd; maar door het overbruggingskrediet voor de Commissie MER is wel een doorstart/reorganisatie mede mogelijk gemaakt.

²¹ Memorie van toelichting Wet elektriciteit en drinkwater BES, 2016

²² Evaluatie beleidsnota Drinkwater 2014, 2019

²³ Vaststelling begrotingsstaten van het ministerie van IenW voor het jaar 2019, p. 46

²⁴ Antwoord op Kamervragen (2020D16403, april 2020; 2020D25028, juni 2020; 2018D32424, april 2018; 2015D32703, september 2015)

DECISIO

De bijdrage aan RWS bevat de bijdrage aan de organisatie Bodem+. De organisatie Bodem+ is nog niet geëvalueerd maar publiceert jaarlijks jaarrapportages over de voortgang van het behalen van de doelen. Uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn daarmee beperkt mogelijk.

Het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de voorbereiding van Rijkswaterstaat op de Omgevingswet en het vaststellen van gerealiseerde prestaties of effecten is niet eenvoudig. De Omgevingswet is nog niet in werking getreden. Daarnaast heeft het wetsproces vertraging opgelopen. Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal is het doen van uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid beperkt mogelijk. Dit kan op dit moment enkel op basis van behaalde tussendoelen.

3. Overheden: bevindingen gevoerde beleid

Het bodembeleid is voor het belangrijkste deel vormgegeven en ingevuld door convenanten met overheden en bedrijfsleven. In 2009 sloten Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (2010-2015). Dit is na 2015 opgevolgd door het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020. Deze beleidsdoorlichting gaat over de periode 2014 tot en met 2019, een tijdspanne waarbinnen sprake was van uitvoering van deze twee, elkaar opvolgende, bodemconvenanten. De convenanten met de overheden beschrijven we in dit hoofdstuk. Het tegelijk met het Convenant Bodem en Ondergrond met het bedrijfsleven gesloten convenant komt in hoofdstuk 4 aan bod.

3.1 Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en Aanpak Spoedlocaties

3.1.1 Aanleiding en doelen

Vanaf het begin van de bodemsaneringsoperatie (eind jaren zeventig) is het bodembeleid sectoraal geweest. Ontwikkelingen hebben in de loop van drie decennia geleid tot een situatie waarin het opzoeken van andere beleidsvelden een grotere meerwaarde zou hebben. Het eerste convenant, het *Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties*, is in 2009²⁵ opgesteld voor de periode 2010-2015 en kwam voort uit het veranderende bodembeleid. Er kwam meer bestuurlijke aandacht voor het natuurlijk kapitaal van bodem en ondergrond. Onder meer om de rol bij het klimaatvraagstuk, het duurzaam beheer van water en natuur, het ondergronds bouwen, de energieopslag en de stedelijke infrastructuur vorm te geven. Met dit convenant is destijds daarom een transitie ingezet naar een verbreed beleid waarin het beleid over de ondergrond, gebiedsgericht grondwaterbeheer en bodemsanering zou worden geïntegreerd. Om dit te bewerkstelligen was het eerste convenant gericht op het volgende:

- Verdere decentralisatie van verantwoordelijkheden en uitvoering naar het bevoegd gezag Wet bodembescherming (provincies en grote gemeenten)
- Sturing door beleidsafspraken neergelegd in bestuurlijke overeenkomsten
- Toenemende samenhang van het bodembeleid met het energie- en waterbeleid en het beleid voor de ondergrond
- Verdere integratie van het bodemsaneringsbeleid in een gebiedsgerichte benadering mede in het kader van het ruimtelijke ordeningsbeleid
- Het onder milieuhygiënische randvoorwaarden accommoderen van het toenemend gebruik van de bodem als gevolg van ruimtedruk

²⁵ Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (2009)

DECISIO

Kort gezegd heeft men zich voor dit convenant ten doel gesteld om de bodemsaneringsoperatie zoveel mogelijk af te ronden en tegelijkertijd de bodemsector klaar te stomen voor geïntegreerd werken met kennis- en innovatieprogramma's en decentralisatie van de uitvoering. Een volledig overzicht van de doelen van dit convenant is opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

3.1.2 Prestaties, doeltreffendheid/doelbereik en doelmatigheid

Het eerste convenant is in 2016 geëvalueerd²⁶. Hieruit komt het volgende beeld naar voren:

Tabel 3.1: doelen, prestaties en oordeel doeltreffendheid/doelbereik saneringsoperatie eerste bodemconvenant 2010-2015

Doelen	Prestaties	Doeltreffendheid en doelbereik: oordeel
Aanpak spoedlocaties (humane risico's)	Van de 404 spoedlocaties zijn er, aan het einde van de eerste convenantsperiode, 266 afgehandeld via sanering of bleek dat, na locatieonderzoek, de verontreiniging niet ernstig was. Van de overige 138 spoedlocaties waren van 127 de risico's beheerst en bij 11 locaties de risico's nog niet beheerst.	+: het ingezette instrumentarium heeft direct bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen. +: 393 van de 404 locaties aangepakt of beheerst (doelbereik: >90%). Resterende opgave: 11.
Aanpak locaties met risico's op verspreiding of voor ecologie	In 2015 waren, volgens afspraak, alle locaties in beeld gebracht: het ging om 1538 locaties. Hiervan zijn er destijds 374 afgehandeld, bij 310 locaties waren de risico's beheerst en bij 854 locaties waren de risico's nog niet beheerst.	+: het ingezette instrumentarium heeft direct bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen. 0: 684 van de 1538 locaties aangepakt of beheerst (doelbereik: 40-50%). Resterende opgave: 854.
Aanpak verontreinigde waterbodems	Van de 37 locaties waren er per 2015 in totaal 20 aangepakt en afgerond. Daarnaast was bij nog eens 13 de sanering gestart/in	+: het ingezette instrumentarium heeft

²⁶ Geschikt voor gebruik. De bodem duurzaam gebruiken voor maatschappelijke opgaven. Eindrapportage Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (UP, 2016)

DECISIO

voorbereiding. De overige 4 locaties zouden onderzocht worden in 2016.	direct bijgedragen aan de gestelde doelen. +: 33 van de 37 locaties aangepakt of in uitvoering (doelbereik: 90%). Resterende opgave: 4.
--	---

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

Tabel 3.2: doelen, prestaties en oordeel doeltreffendheid/doelbereik kennis- en beleidsontwikkeling eerste bodemconvenant 2010-2015 (vervolg)

Doelen	Prestaties	Doeltreffendheid en doelbereik: oordeel
Opzet en uitvoering geven aan kennisinfrastructuur	Een kennisinfrastructuur is via het uitvoeringsprogramma opgezet en uitgevoerd volgens drie pijlers. De prestaties zijn in de eindevaluatie (UP, 2016) niet gekwantificeerd: de Kennisagenda (1) is in gang gezet via een onderzoeksprogramma en is in 2015 geactualiseerd. Kennisontwikkeling (2) is opgepakt door samenwerking universiteiten en kennisinstituten. Kennis in de praktijk (3): via intervisie en bijeenkomsten; maar destijds is ook gebleken dat veel overheden nog niet genoeg kennis hebben om het potentieel van bodem en ondergrond op duurzame wijze te benutten voor de actuele maatschappelijke vraagstukken.	+: uitgevoerde activiteiten leidden tot de opzet en uitvoering van een programma. 0: gelet op doelbereik is geconstateerd dat veel overheden nog niet voldoende kennis in huis hadden.
Verbeteren van informatiebeheer	Vastgesteld werd dat verschillende ontwikkelingen, zoals de Basisregistratie Ondergrond (BRO), goede mogelijkheden bieden voor registratie van bodemgegevens, maar dat de beschikbaarheid en kwaliteit van die gegevens nog te wensen overlaat.	+: meerdere activiteiten uitgevoerd om informatiebeheer te verbeteren. 0: de beschikbaarheid en kwaliteit van bodeminformatie is nog niet optimaal; doelen nog niet bereikt.

DECISIO

Integrale beleidsvorming stimuleren	Het aandeel overheden dat een integrale visie op bodem en ondergrond had opgesteld nam tussen 2011 en 2015 toe. Provincies van 40 naar 100 procent, grotere gemeenten van 8 naar 68 procent en waterschappen van 0 naar 50 procent. Alle provincies en de helft van de grote gemeenten hadden actief beleid voor bodemenergie.	+: activiteiten droegen bij aan integrale beleidsvorming. 0: doelen destijds nog niet volledig bereikt; aandeel overheden met integrale visie op bodem en ondergrond neemt toe: provincies van 40 naar 100 procent, grotere gemeenten van 8 naar 68 procent en waterschappen van 0 naar 50 procent.
---	--	--

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

Het eerste bodemconvenant voor de periode 2010-2015 is in belangrijke mate doeltreffend geweest; met dit convenant is vooral flinke voortgang geboekt met de aanpak van spoedlocaties en verontreinigde waterbodems. Kwantitatieve doelen zijn bereikt; alleen op het vlak van locaties met risico's op verspreiding of voor ecologie resteerde nog een aanzienlijke opgave. Het convenant droeg tevens bij aan de opzet van een kennisinfrastructuur en een beter informatiebeheer, maar de doelen op dit vlak waren destijds nog niet bereikt.

Gedurende deze convenantperiode hebben veel gemeenten wijzigingen in hun organisaties doorgevoerd. Zoals het onderbrengen van bodemtaken bij een afdeling Ruimte of Water, uitplaatsing naar een Omgevingsdienst of reorganisaties als gevolg van bezuinigingen. De evaluatie concludeerde dat die verandering bijdroeg aan het integreren van bodembeleid met andere beleidsvelden, maar dat daarmee ook de bodemkennis bij gemeenten en provincies als het ware 'verdampste'. Overheden gaven bovendien aan dat de transitie van bodembeleid met daarin een rol voor de nieuwe omgevingsdiensten niet de aandacht kreeg die het verdiende.

De samenwerking tussen de bij dit convenant betrokken partijen is separaat geëvalueerd²⁷. Deze evaluatie constateert dat de nadruk in deze convenantperiode vaak vooral op de saneringsopgave lag, en dat dit "erg goed" verlopen is. De evaluatie stelt ook dat de tevredenheid over de samenwerking en uitvoering van het

²⁷ Bodem in balans. Een evaluatie van de organisatie van de uitvoering van het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010-2015 (NSOB, 2015)

DECISIO

bodemconvenant “zeer goed [is] te noemen”. Als redenen voor deze tevredenheid werden genoemd: het functioneren van het uitvoeringsprogramma, de kennisontwikkeling en -verspreiding en het gedeelde besef dat meer samenwerking, uitwisseling en samenhang tussen de decentrale overheden onderling noodzakelijk was. Wel werd (voor het convenant tot en met 2015) geconcludeerd dat het beleid zich weliswaar verbreedde, maar dat er in de doorvertaling naar de uitvoeringspraktijk nog stappen gezet moesten worden. Daarom was dit ook voor het convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020 een belangrijk aandachtspunt.

Voor wat betreft prestaties en doelmatigheid; de Staatssecretaris stelt in de Kamerbrief van 4 november 2019 dat “met de decentralisatie van de wettelijke taken op het gebied van bodem en ondergrond en de decentralisatie van de daarbij behorende middelen, [is] het beoordelen van de doelmatige besteding van deze middelen [...] neergelegd bij de provinciale staten en de gemeenteraden²⁸”. Binnen het kader van de monitoring van de bodemconvenanten (met mede-overheden en bedrijfsleven) is getracht om hiervoor alsnog tot enkele kwantitatief meetbare indicatoren te komen, maar dat is niet gelukt. De verwachting was dat daarmee onderlinge verschillen in de gepresenteerde gegevens zouden ontstaan waardoor hieruit geen eenduidig landelijk beeld naar voren zou komen.

De doelmatigheid ‘an sich’ van geleverde prestaties is niet vastgesteld. In deze beleidsdoorlichting is, bij de analyse van alle rapportages etc., niet naar voren gekomen dat er sprake was van overmatige budgetoverschrijdingen, vertraging van procedures of ondoelmatige beleidsuitvoering. Er zijn verder binnen het werkveld van bodem en ondergrond enkele aspecten te signaleren die – indirect – wijzen op een doelmatige besteding van middelen, namelijk:

- *Langdurige, succesvolle samenwerking:* we zien dat de medeoverheden (samen met het Rijk en het bedrijfsleven) al meer dan tien jaar intensief en succesvol samenwerken om verontreinigde locaties te saneren. Er dus sprake van een goed samenspel tussen betrokken partijen; de introductie van de bodemconvenanten leverde daaraan een (zeer) belangrijke bijdrage.
- *Saneringsprogramma’s bevoegde gezagen:* de bevoegde gezagen stellen ieder, als uitvloeisel van het bodemconvenant met het Rijk, een eigen saneringsprogramma en jaarlijkse begroting op. Dit wordt vervolgens per bevoegd gezag verantwoord binnen Provinciale Staten danwel gemeenteraad.
- *Proces eventuele tekorten:* in het geval er sprake is van eventuele tekorten bij medeoverheden dan voorziet het convenant in de mogelijkheid om hiervoor, na bespreking en beoordeling in de Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater, een beroep te doen op het Rijk (hiervoor zijn binnen het convenant reserves aangehouden om in eventuele tekorten te kunnen voorzien).

²⁸ Kamerstukken II, 2018 -2019, 32861, nr. 53

- *Inzet best denkbare technieken en kennisinfrastructuur:* binnen de bodemwereld vindt, bijvoorbeeld binnen/via de Werkgroep Bodem (WEB), kennisuitwisseling plaats, waaronder over de best denkbare technieken (“dingen slimmer doen”) die ingezet kunnen worden voor de aanpak van de bodemsanering.
- *Intercollegiale toetsing:* verder vindt er binnen de bodemwereld bij medeoverheden ook intercollegiale toetsing plaats rondom de aanpak van bodemsaneringen.

3.2 Convenant Bodem en Ondergrond

3.2.1 Aanleiding en doelen

In het vervolg op het convenant voor de periode 2010-2015 wilden de betrokken overheden zich nog verder gezamenlijk inzetten voor het duurzaam en efficiënt beheren en gebruiken van de bodem en ondergrond. Hier lagen meerdere motieven aan ten grondslag:

- Het bodemconvenant 2010-2015 bleek een goede werkwijze voor verdere samenwerking aan bodembeheer door de overheden.
- De bodemsaneringsoperatie van de spoedlocaties was nog niet afgerond.
- Betrokken partijen waren zich bewust van de bijdrage die de bodem en ondergrond kan leveren aan het realiseren van maatschappelijke doelen (de energievoorziening, de drinkwatervoorziening, grondwaterreserves, landbouw, cultuurhistorie, natuur en klimaatmitigatie en -adaptatie).

Tegen deze achtergrond is het Convenant Bodem en Ondergrond opgesteld.

Het in 2015 opgestelde *Convenant Bodem en Ondergrond*²⁹ beslaat de periode 2016 – 2020 en heeft, naast het verder werken aan het duurzaam beheren en gebruiken van de bodem en ondergrond, als hoofddoel de laatste verontreinigingen aan te pakken die een onaanvaardbaar risico vormen voor de mens, voor verspreiding of voor ecologie: de afronding van de bodemsaneringsoperatie. Daarnaast moet de kwaliteit van bodem en ondergrond en het grondwater worden beschermd door preventie van het ontstaan van nieuwe verontreinigingen. Deze doelen zijn nadrukkelijk uitgewerkt in een reeks kwantitatieve doelstellingen. Evenals het eerste convenant bevat ook dit tweede convenant doelstellingen gericht op het klaarstomen van de sector voor een geïntegreerd beleid. Een volledig overzicht van de doelstellingen van dit convenant is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.

Aansluitend op het Convenant Bodem en Ondergrond zijn in 2015 nadere afspraken gemaakt tussen het ministerie IenW, VNO-NCW en MKB Nederland. Deze afspraken

²⁹ Convenant Bodem en Ondergrond (2015)

DECISIO

zijn vastgelegd in het *Convenant Bodem en Bedrijfsleven*³⁰ dat in hoofdstuk 4 wordt besproken.

3.2.2 Prestaties, doeltreffendheid/doelbereik en doelmatigheid

Ten tijde van de uitvoering van deze beleidsdoorlichting is de convenantperiode van dit tweede convenant nog niet voorbij. In 2019 is een tussenbalans opgesteld; de 'mid term review'³¹.

Invloed van gewijzigde omstandigheden

De mid term review wijst er op dat door het Klimaatakkoord van Parijs en het maatschappelijk debat rond het Groninger aardgas de opgaven op het gebied van klimaat en energie veel groter en prominenter in beeld zijn gekomen dan ten tijde van het afsluiten van het convenant werd gedacht. Door deze veranderende omstandigheden neemt de druk toe om kennis te ontwikkelen over de rol die het bodem- en watersysteem kan spelen bij de aanpak van maatschappelijke opgaven. Daarmee hebben de afspraken over de voorbereiding op de Omgevingswet, met name het opgaan van de Wet bodembescherming in die wet, aan gewicht gewonnen. Daarnaast zijn vraagstukken rond verontreiniging met lood en met de zogenoemde zeer zorgwekkende stoffen (zoals PFAS) prominenter op de voorgrond gekomen.

De mid term review geeft in een zogenoemd 'dashboard' weer in hoeverre men op koers ligt met het behalen van de doelen van het convenant, waarbij in totaal een zestigtal afspraken zijn beschreven, verdeeld over drie onderwerpen, namelijk:

- Van Saneren naar Beheren
- Beschermen en Benutten
- Kennisontwikkeling

Bij het bepalen van de effecten van het gevoerde beleid hoort de kanttekening dat de convenantperiode van het *Convenant Bodem en Ondergrond* nog niet is afgelopen. Eind 2020 wordt een evaluatie van dit convenant verwacht.

Hierna gaan we nader in op de geleverde prestaties, doelbereik en doeltreffendheid. Voor uitspraken over doelmatigheid verwijzen we graag naar het (blauwe) tekstkader over doelmatigheid in paragraaf 3.1.2.

Van Saneren naar Beheren

De tussenevaluatie (over 2015- 2018) en de meest recente jaarlijkse monitoringsrapportage (over 2019) stellen dat het beleid voor *Van Saneren naar Beheren* op koers ligt en doeltreffend is geweest voor het behalen van de in 2015 gestelde doelen. Dit is tevens in de interviews onderschreven. Daarnaast hebben zich,

³⁰ Convenant Bodem en Bedrijfsleven (2015)

³¹ Tussenrapportage convenant Bodem en ondergrond 2016-2020 (UP, 2019)

DECISIO

na het vaststellen van de saneringsopgave in het tweede bodemconvenant, wel extra spoedlocaties aangediend (in de Omgevingswet 'toevalsvondsten' genoemd). De ervaringen met toevalstreffers hebben er inmiddels toe geleid dat er tien tot veertig toevalstreffers per jaar worden ingecalculerd³².

Tabel 3.3: doelen, prestaties en oordeel doeltreffendheid/doelbereik Van Saneren naar Beheren tweede bodemconvenant 2016-2020

Doelen	Prestaties	Doeltreffendheid en doelbereik: oordeel
Aanpak locaties met onaanvaardbare risico's (humaan, verspreiding, ecologie)	Afronden saneringsoperatie ligt op koers: bij de 1383 locaties met onaanvaardbare risico's (humaan, verspreiding, ecologie) die in 2015 zijn onderkend zijn resteren voor na 2020 nog 41 locaties waarvoor de sanering nog niet is gestart; oftewel 1342 van de 1383 locaties zijn aangepakt. Op basis van daadwerkelijke cijfers 2019 en prognoses 2020 is het daarmee aannemelijk dat de saneringsopgave in 2020, op een paar locaties na, is afgerond/beheerst. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de uitvoering van de beheersing langjarig is en het daarom op voorhand zeker is dat die beheersing bij een substantieel deel van de locaties na 2020 doorloopt.	+ : ingezette instrumenten droegen direct bij aan de gestelde doelen. + : 1342 van de 1383 locaties zijn aangepakt of beheerst (doelbereik: >90 procent). Resterende opgave (na 2020): 41.
Aanpak extra spoedlocaties	De afgelopen jaren zijn er, bovenop de in 2015 vastgestelde spoedlocaties, nog 208 extra spoedlocaties geïdentificeerd waarvan 140 zijn afgehandeld danwel in uitvoering zijn. Er resteert hier nog een opgave van 68 locaties.	+ : er zijn extra spoedlocaties geïdentificeerd en aangepakt. 0 : 140 van de 208 aanvullende spoedlocaties is aangepakt of in uitvoering (doelbereik: 60-70 procent). Resterende opgave: circa 68.

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

³² Memorie van Toelichting Aanvullingswet bodem, kst-34864-3, vergaderjaar 2017-2018

DECISIO

De voortgang van het onderdeel Van Saneren naar Beheren is jaarlijks gemonitord, waarvoor centraal gestructureerd informatie wordt verzameld afkomstig van de 41 bevoegde overheden op grond van de Wet bodembescherming. De meest recent gepubliceerde monitoringsrapportage³³ stelt vast dat de bevoegde instanties op koers liggen voor het realiseren van de doelen. Tegelijkertijd is het volgens diezelfde bron "volstrekt duidelijk" dat ook voor na de lopende convenantperiode afspraken moeten worden gemaakt; zowel beleidsmatig als financieel. De belangrijkste activiteiten waarover die afspraken moeten worden gemaakt zijn de vanuit het tweede bodemconvenant doorgeschoven gedeelten van de saneringsoperatie, de doorlopende beleidstransitie (zie hieronder bij Beschermen en Benutten) en de aanpak van opkomende stoffen. Bij dat laatste moet rekening worden gehouden met het feit dat er nog veel onzekerheden zijn.

Al met al leidde de operatie spoedlocaties ertoe dat de meeste locaties in 2020 zijn gesaneerd of beheerst³⁴. De uitvoering op de dan resterende spoedlocaties vindt plaats door derden in eigen beheer of door de overheid. Aangezien het hier om nog lopende saneringen en nazorgmaatregelen gaat, blijft het volgen en uitvoeren hiervan ook na 2020 een taak van het bevoegd gezag Wet bodembescherming. Onder het toekomstige regime worden de overheidstaken bij de aanpak van de overige (niet-spoed) locaties, die in de meeste gevallen zal samenhangen met ruimtelijke ontwikkelingsplannen, ook gedecentraliseerd. Convenantspartijen werken daarom samen om, mede met het oog op de komst van de Omgevingswet, deze beheertaken goed te beleggen bij de decentrale overheden. In alle provincies voeren de decentrale overheden samen activiteiten uit onder de noemer 'Warme Overdracht' om de gedeeltelijke overdracht van provinciale bodemtaken naar de gemeenten voor te bereiden. De Omgevingsdiensten zijn daarbij betrokken vanwege hun rol in de huidige en toekomstige uitvoering van de taken.

Beschermen en Benutten

De doelen in het tweede bodemconvenant voor *Beschermen en Benutten* zijn kwalitatief van aard. Er is op dit vlak voortgang geboekt en het beleid is doeltreffend gebleken maar de doelen zijn nog niet bereikt. De bodemsector werkt toe naar een verbreding van het bodembeleid en in de afgelopen jaren is deze verbreding van de grond gekomen. Dit komt onder meer tot uitdrukking doordat het in de bodemsector inmiddels duidelijk is geworden dat bodem een cruciale factor is bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven³⁵. Verspreid over Nederland zijn projecten gestart waarin bodem als onderdeel van een aanpak van een bredere opgave is opgenomen en een

³³ Voortgang bodemverontreinigingsopgave 2019 (UP, 2020)

³⁴ Voortgang bodemverontreinigingsopgave 2019 (UP, 2020)

³⁵ Drift for transition (Gijs Diercks) - Transitieagenda Bodem & Ondergrond. Acties voor de korte en lange termijn, april 2020

DECISIO

toenemend aantal gemeenten ontwikkelt een bredere visie op de ondergrond. Daarmee zijn er nu voldoende handvatten waarmee de beleidstransitie verder kan worden doorgezet. Het via de beide convenanten gevoerde beleid (en met de toekomstige Omgevingswet op de achtergrond) heeft hierbij een stimulerende rol gespeeld, maar de mate waarin het beleid daarvoor verantwoordelijk is geweest, is niet expliciet aan te geven.

Tabel 3.4: doelen, prestaties en oordeel doeltreffendheid/doelbereik Beschermen en Benutten tweede bodemconvenant 2016-2020

Doelen	Prestaties	Doeltreffendheid en doelbereik: oordeel
Verbinding leggen tussen beleid voor bodem en ondergrond en maatschappelijke opgaven	Er is gewerkt aan het verbinden van bodem en ondergrond aan maatschappelijke opgaven en aan het bouwen van samenwerkingsverbanden. Via het uitvoeringsprogramma zijn instrumenten ontwikkeld, die regionaal al worden toegepast. De samenwerking rondom bodem en ondergrond met netwerken voor maatschappelijke opgaven is dus (op)gestart maar verdere ontwikkeling hiervan vraagt in de toekomst nog nadere aandacht. Verschillende provincies, zoals Utrecht, hebben een programma opgezet om de kennisdoorwerking naar gemeenten op dit onderwerp te realiseren, maar dit is nog niet overal vormgegeven.	+: verbinding met bodem en ondergrond is gelegd, samenwerkingsverbanden opgestart en instrumenten zijn ontwikkeld en worden toegepast. 0: gelet op doelbereik vergt dit in de toekomst blijvende aandacht om verder te ontwikkelen.

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

Zeer zorgwekkende stoffen zijn in het bodembeheer in eerste instantie gezien als een probleem dat lokaal moest worden aangepakt, waarna toch een beweging is ingezet naar meer regie vanuit de Rijksoverheid. Illustratief hiervoor is de gang van zaken rond PFAS: in eerste instantie kregen decentrale overheden met grote PFAS-bronnen in hun beheersgebied (zoals de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid met Chemours binnen de grenzen) de opdracht om met oplossingen te komen. Later werd duidelijk dat PFAS een landelijk probleem was en dat de aanpak ervan in de eerste plaats landelijke normstelling vereiste. Hierdoor, versterkt doordat de aanpak intussen spoedeisend was geworden, heeft de beleidsontwikkeling over PFAS in korte tijd veel inspanning gevraagd van zowel overheden als bedrijven, wat ten koste ging van de aandacht voor

DECISIO

de beleidstransitie. De beoogde integratie van de stads- en landbouwbodemwerelden is niet tot stand gekomen. Gebleken is dat deze werelden teveel van elkaar verschillen.

Kennisontwikkeling

Binnen de opgaven voor kennisontwikkeling is veel specialistische kennis ontwikkeld. Maar gestelde doelen zijn nog niet gehaald, vooral op het aspect van de kennisdoorwerking naar lagere overheden. Voor decentrale overheden blijft de vraag hoe de omvangrijke hoeveelheid specialistische kennis voor hen breed toegankelijk en toepasbaar is. Dit is vooral voor de gemeenten cruciaal, omdat de gemeenten die geen bevoegd gezag Wbb zijn straks onder de Omgevingswet voor hen nieuwe taken krijgen toebedeeld. Daarbij moeten in eerste instantie gemeenten er op lokaal niveau voor zorgen dat functies worden toegedeeld op basis van kwaliteit van de leefomgeving, waaronder ook de ondergrond wordt gerekend. Binnen het uitvoeringsprogramma is geconstateerd dat kennisdoorwerking niet alleen per project geregeld moet zijn, maar een integraal onderdeel van een gemeenschappelijk kennisprogramma. Daarnaast heeft men vastgesteld dat bij een kennisproject de kans op succes groter is als de opdrachtgever een direct belang heeft bij de in dat project te ontwikkelen kennis.

Tabel 3.5: doelen, prestaties en oordeel doeltreffendheid/doelbereik Kennisontwikkeling tweede bodemconvenant 2016-2020

Doelen	Prestaties	Doeltreffendheid en doelbereik: oordeel
Ontwikkeling van kennisagenda om kennisbehoefte in beeld te brengen	Sinds 2010 en 2016 is er een Kennisagenda Bodem. Vastgesteld werd dat de veranderende maatschappelijke context, zoals Klimaatakkoord Parijs, gevolgen zou hebben voor de benodigde kennis. Dit is in 2018 onder de loep genomen in de actualisatie van de Kennisagenda ³⁶ in relatie andere bronnen ³⁷ . De actualisatie leidde ertoe dat de eerdere kennisvragen van 2016 zijn aangevuld met nieuwe kennisvragen. Tevens zijn de oorspronkelijke acht thema's herschikt tot negen concreter omschreven thema's. Daarin kwam het streven naar het integreren van het	+ : de kennisagenda is verder ontwikkeld en geactualiseerd; onder meer als gevolg van veranderende maatschappelijke context zijn nieuwe kennisvragen opgenomen. + : gestelde doelen zijn bereikt.

³⁶ Actualisatie Kennisagenda bodem en ondergrond. Maatschappelijke opgave en kennisbehoefte 2018 (Dutch Soil Platform, 2018)

³⁷ Kennisagenda Ondergrond (datum onbekend, ca. 2010), Kennisagenda bodem en ondergrond 2016 (2016) en Internationaal samenwerken op kennisontwikkeling bodem (2018)

DECISIO

	sectorale bodembeleid in breder ondergrondbeleid (bijvoorbeeld de nieuwe thema's mobiliteit en transport en circulaire economie) duidelijker tot uitdrukking.	
Kennis- en innovatieontwikkeling: het bepalen van het kennis- en innovatieprogramma voor de kennisinstututen	Dit is opgepakt via projecten die zijn uitgevoerd door een samenwerking van (decentrale) overheden, probleemhebbende en probleemoplossende bedrijven en onderzoeksinstellingen. In totaal zijn onder dit convenant tot nu toe circa 70 projecten uitgevoerd, gericht op het beantwoorden van de voor de kennisagenda ontwikkelde kennisvragen.	+ : programma is gerealiseerd; daarnaast zijn alle kennisresultaten beschikbaar gesteld via de website van het uitvoeringsprogramma, maar (nog) niet in onderlinge samenhang gerapporteerd en beschouwd. + : gestelde doelen zijn bereikt.
Kennisdoorwerking: de kennis die in de kennisprojecten wordt ontwikkeld beschikbaar te stellen aan alle belanghebbende partijen en dan met name de decentrale overheden	Om in de dagelijkse praktijk de resultaten van kennis- en innovatieontwikkeling te kunnen toepassen zijn projecten uitgevoerd gericht op de kennisdoorwerking. De kennisdoorwerking blijft echter een aandachtspunt. Verder zijn visies voor bodeminformatiebeheer ontwikkeld. Er zijn in het kader van dit onderzoek geen bronnen aangetroffen waaruit blijkt dat deze visies zijn of worden gebruikt, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van een gedeelde visie op de bodeminformatiesystemen onder de Omgevingswet.	+ : ingezette activiteiten hebben bijgedragen om de gestelde doelen te realiseren. 0: de doelen zijn echter nog niet bereikt. Kennisdoorwerking in de dagelijkse praktijk van medeoverheden blijft een aandachtspunt.

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

4. Bedrijfsleven: bevindingen gevoerde beleid

Dit hoofdstuk beschrijft de afspraken tussen de overheid en het bedrijfsleven. Het hoofdstuk beschrijft de aanleiding, doelen, prestaties en doeltreffendheid en doelmatigheid van het convenant Bodem en Bedrijfsleven, het Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsaneringen en de Bodemsanering NS.

4.1 Convenant Bodem en Bedrijfsleven

4.1.1 Aanleiding en doelen

Directe aanleiding voor het bodembeleid was de eerste grote bodemverontreiniging onder een nieuwbouwwijk in Lekkerkerk. De grootte van de saneringsproblematiek was onduidelijk en in de eerste instantie werd ingezet op het verhalen van de kosten bij de veroorzaker. Op bedrijfsterreinen bleek het in de praktijk moeilijk om kosten voor saneringen bij verontreinigingen van vóór 1975 te verhalen op de veroorzaker. Vanaf 1989 werd daarom ingezet op vrijwillige aanpak van het bedrijfsleven. Bedrijfsleven dat niet vrijwillig meewerkte kon wel worden verplicht onderzoek te doen op basis van het besluit ‘Verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen’ en de saneringsregeling in de WBB.

De overheid streeft ernaar in 2030 alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging, ontstaan vóór 1987, gesaneerd of beheerd te hebben. Verontreinigde bedrijfsterreinen die een groot risico voor de directe omgeving vormen, moeten uiterlijk in 2020 zijn aangepakt. Dit zijn de zogenaamde spoedeisende locaties. Als is vastgesteld dat spoedige sanering van een bedrijfsterrein met ernstige bodemverontreiniging noodzakelijk is, dan kan de eigenaar of erfpachter verplicht worden de bodem te saneren (art 55B3 Wbb). Ook kan er een actuele saneringsnoodzaak ontstaan door (bouw)activiteiten op het terrein. Bijvoorbeeld omdat sanering is voorgeschreven in het kader van de aanvraag van een bouwvergunning.

Het huidige convenant vloeit voort uit de eerder opgestelde convenanten. In het *Convenant bodemsanering in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen (2001)* is vastgelegd dat eigenaars of erfpachters van bedrijfsterreinen waar een spoedeisend geval van ernstige verontreiniging ligt, verplicht zijn voor 2023 over te gaan van sanering. Dit convenant heeft destijds bijgedragen aan de saneringsopgave, maar de opgave voor het bedrijfsleven was daarmee nog niet afgerond. De betrokken partijen

DECISIO

beseften dat de samenwerking tussen overheden en bedrijfsleven nodig is voor een succesvolle uitvoering van het bodembeleid.

Daarom hebben in 2015 het Rijk, VNO-NCW en MKB-Nederland zich in het Convenant Bodem en Bedrijfsleven gezamenlijk gecommitteerd aan het afronden van de aanpak van spoedeisende locaties op bedrijfsterreinen. Het Convenant Bodem en Bedrijfsleven is een overeenkomst tussen het Rijk en het bedrijfsleven en sluit nauw aan op het Convenant Bodem en Ondergrond (overeenkomst tussen mede-overheden). Het Convenant Bodem en Bedrijfsleven (2016-2020) kent de volgende (hoofd)doelen:

- De laatste verontreinigingen aan te pakken die een onaanvaardbaar risico vormen voor de mens; de afronding van de spoedoperatie.
- Het verder ontwikkelen van kennis en competenties met betrekking tot een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van de bodem en ondergrond voor de periode na 2020.
- Het vereenvoudigen van de procedures voor het uitvoeren van bodemsaneringen op niet-spoedlocaties voor bedrijven.

4.1.2 Prestaties, doeltreffendheid/doelbereik en doelmatigheid

Het beeld van monitoring en evaluatie voor het beleid voor het bedrijfsleven is overeenkomstig aan dat voor lagere overheden. De uitgevoerde mid term review en monitoringsrapportages geven vooral goed inzicht in de kwantitatieve resultaten/prestaties van het gevoerde beleid (uitvoering convenanten en subsidies bedrijfsleven). Tussentijds zijn echter geen expliciete uitspraken over (de mate van) doeltreffendheid en doelmatigheid gedaan. Uitspraken over de doeltreffendheid zouden wel mogelijk zijn geweest aan de hand van de gemeten effecten van het beleid, maar zijn door de bij het beleid betrokken partijen niet gedaan. Wij geven hier derhalve een inschatting van de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Het ligt voor de hand dat, bij de eindevaluatie van het convenant in 2020, hier alsnog expliciet uitspraken over worden gedaan.

De voortgang met de spoedlocaties op bedrijfsterreinen verloopt voorspoedig, maar nog niet alle spoedlocaties van de MTR-lijst (2013) zijn gesaneerd of worden door middel van een saneringsplan beheerst in 2020. Het effect van het gevoerde beleid is dat circa 90 procent van de spoedlocaties zoals in 2016 opgenomen in de voortgangsrapportage bij bedrijven in 2020 is beheerst.

Het convenant draagt bij aan het behalen van de doelen van het bodembeleid door het stimuleren van samenwerking en kennisontwikkeling en stimuleert het voltooiën van de spoedoperatie. Aan deze kwalitatieve doelen zijn echter geen expliciet meetbare indicatoren gekoppeld waardoor de effecten van deze specifieke doelen minder goed in beeld kunnen worden gebracht.

DECISIO

Voor uitspraken over doelmatigheid van het gevoerde beleid verwijzen we graag naar het (blauwe) tekstkader over doelmatigheid in paragraaf 3.1.2.

Tabel 4.1: doelen, prestaties en oordeel doeltreffendheid/doelbereik Convenant Bodem en Bedrijfsleven

Doelen	Prestaties	Doeltreffendheid en doelbereik: oordeel
Afronding van de spoedoperatie	Het streven was om alle in de MTR 2013-lijsten en KRW grondwater opgenomen spoedlocaties uiterlijk in 2020 te saneren dan wel dat ze in 2020 worden beheerst of dat tijdelijke beveiligingsmaatregelen in uitvoering zijn. Hier is deels aan voldaan; van de bedrijfslocaties moeten er naar verwachting na 2020 nog 29 starten met sanering of beheersing. In 2016 waren dit er nog 286. Voor KRW spoedlocaties bestaat nog onduidelijkheid over het omgaan met niet-spoedlocaties.	+: activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen. O: gestelde doelen zijn deels bereikt. Na 2020 zijn er 29 locaties nog niet gesaneerd of beheerst door het bedrijfsleven. Voor KRW spoedlocaties bestaat nog onduidelijkheid over het omgaan met niet-spoedlocaties.
Ontwikkelen van kennis en competenties	Verder was beoogd dat het bevoegd gezag, VNO-NCW en MKB-Nederland zich inspannen om bedrijven te bewegen tijdig te starten met saneren of beheersen. Deze inspanningen zijn geleverd/uitgevoerd. Het ging er hierbij om: partijen gaan verdere kennis en competenties ontwikkelen, gaan samenwerken aan de inrichting van een duurzaam en efficiënt beheer voor	+: er zijn inspanningen gepleegd om bedrijven te bewegen tijdig te starten met saneren of beheersen. O: gelet op doelbereik valt op dat de opgave loopt, maar dat de planning niet wordt gehaald. O: er zijn stappen gezet, maar er liggen ook nog uitdagingen in het verder organiseren van samenwerking. O: doelen nog niet bereikt, er is wel een Bodem Ontzorgorganisatie opgericht

DECISIO

	<p>bodem en ondergrond en plegen inspanningen plegen om te komen tot de BodemOntZorgOrganisatie. Betrokken partijen zijn gevorderd op het gebied van de samenwerking en kennisontwikkeling, maar er liggen ook nog uitdagingen in het verder organiseren van die samenwerking. Zo is wijze en inhoud van de samenwerking na 2020 nog niet vastgelegd; er is wel de Bodem Ontzorgorganisatie opgericht.</p>	<p>(Stichting Bodembeheer Nederland).</p>
Vereenvoudigen procedures	<p>Partijen zouden zich inspannen voor de vereenvoudiging en flexibiliteit van de uitvoering van bodemsaneringen met ingang van de Omgevingswet in de aanpak bodemsanering en zorgen voor inbedding van de zorgplicht in de Omgevingswet.</p>	<p>+: uitgevoerde activiteiten waren doeltreffend. 0: echter de gestelde doelen zijn deels bereikt. Er wordt rekening gehouden met vereenvoudigen van procedures en de zorgplicht is opgenomen in het aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet³⁸. Daarnaast zijn de BFBB en RFBB aangepast met als doel een vereenvoudiging van procedures; tegelijkertijd bestaat nog onduidelijkheid over oranje locaties grondwater en de omgang met niet-spoedlocaties.</p>

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

³⁸ Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet (2019). Artikel 13 is opgenomen onder artikel 1.6 en 1.7 in de Omgevingswet.

DECISIO

4.2 BFBB en RFBB

4.2.1 Aanleiding en doelen

In het kader van het Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015 hebben de overheid en het bedrijfsleven zich (onder meer) gezamenlijk gecommitteerd aan het afronden van de aanpak van spoedeisende locaties op bedrijfsterreinen. Om te stimuleren dat deze verontreinigingen worden gesaneerd, heeft de overheid diverse financiële regelingen ontworpen. De basis voor deze regelingen is te vinden in het Besluit (en de Regeling) Financiële bepalingen bodemsanering 2005. Sinds 1 januari 2006 is het Besluit financiële bepalingen bodemsaneringen van kracht (BFBB). Het besluit is een uitwerking van het Convenant bodemsanering bedrijfsterreinen 2001. Hierin zijn afspraken vastgelegd over de saneringsfase van de Bodemsanering Bedrijfsterreinen. Deze saneringsoperatie was opgezet om bedrijven te stimuleren vrijwillig onderzoek te laten uitvoeren en indien nodig te laten saneren.

Dit besluit bevat meerdere stimuleringsmaatregelen voor de aanpak van ernstige bodemverontreiniging. Eigenaren en erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen komen in aanmerking voor deze subsidie. Onder deze bepaling en regeling vallen de volgende stimuleringsmaatregelen:

- Bedrijvenregeling
- Bosatex regeling
- Cofinanciering
- Draagkrachtregeling

In 2017 is een wijziging in de Regeling en het Besluit doorgevoerd naar aanleiding van de evaluatie van het Besluit en de Regeling. De aanpassingen in de regeling en het besluit moeten er toe leiden dat de sanering van de bedrijventerreinen versneld en de werkvoorraad zo optimaal mogelijk wordt afgerond voor 2030. Daarnaast moet het leiden tot een efficiëntere inzet van kennis en expertise tijdens de begeleiding van die saneringen. Deze wijzigingen komen voort uit het Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015, waarin enerzijds is geadresseerd dat het in besluit en de regeling einddatum een moet worden opgenomen. Anderzijds komt de wijziging voort uit de doelstelling om de procedures voor de sanering te vereenvoudigen.

Het besluit en de regeling hebben als primaire doel om bij te dragen aan de doelstellingen van het bodembeleid namelijk het stimuleren van het onderzoek en de sanering van bodemsaneringslocaties en daarmee bij te dragen aan het doel *'de saneringsoperatie op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen uiterlijk in 2023 te voltooien'*. Daarnaast hebben het besluit en de regeling tot doel eenduidig te regelen in welke

DECISIO

gevallen de overheid een subsidie kan verstrekken aan de eigenaren of erfpachters van de terreinen³⁹.

De wijziging van het besluit heeft als doel dat de subsidie als instrument een goede bijdrage kan leveren om de bodemsaneringen van bedrijfsterreinen en meest risicovolle locaties blijvend aan te pakken⁴⁰.

4.2.2 Prestaties, doeltreffendheid/doelbereik en doelmatigheid

De evaluatie van het BFBB en de RFBB biedt inzicht in de effecten van het gevoerde beleid. Op basis van deze evaluatie is het mogelijk uitspraken te doen over de doeltreffendheid tot 2015. Na 2015 zijn wijzigingen doorgevoerd aan het Besluit en de Regeling en is geen evaluatie meer uitgevoerd. Uitspraken over de doeltreffendheid of doelmatigheid voor de periode na 2015 zijn nog niet gedaan; derhalve volstaan we hier met een inschatting daarvan.

De BFBB/RFBB hebben bijgedragen om de saneringsopgave in beeld te brengen en de saneringen bij bedrijventerreinen in uitvoering te brengen. De onderlinge samenhang is bij deze instrumenten van belang omdat de BFBB en RFBB instrumenten zijn om de overkoepelende beleidsdoelen van bodem en ondergrond te bereiken, maar in het bijzonder om de doelen uit het convenant te behalen.

Het doel van de BFBB en RFBB is het bijdragen aan het voltooiën van de spoedoperatie. De situatie van ruim 10.000 bedrijfslocaties was in 2015 bekend en een deel van de locaties is gesaneerd of daar ligt een plan klaar voor de sanering. Volgens de evaluatie uit 2015 liggen de behaalde effecten binnen de redelijke verwachting gegeven de gewijzigde context van het bodembeleid. Daarmee draagt het gevoerde beleid bij aan de doelen maar is het doel nog niet volledig behaald. De wijziging van de BFBB en RFBB in 2017 moet een stimulans bieden om de bodemsanering tijdig op te pakken, met als effect een verdere bijdrage aan een duurzaam en efficiënt beheer van bodem en ondergrond. Het is onbekend welk effect de wijziging van de BFBB en RFBB hebben voorgebracht.

³⁹ Handleiding Subsidieverlening en subsidievaststelling hoofdstuk 3 Besluit financiële bepalingen

⁴⁰ Wijzigingsbesluit financiële bepalingen bodemsanering (2016). Geraadpleegd via: https://www.internetconsultatie.nl/financielebepalingen_bodemsanering/details

DECISIO

Tabel 4.2: doelen, prestaties en oordeel doeltreffendheid/doelbereik BFBB en RFBB

Doelen	Prestaties	Doeltreffendheid en doelbereik: oordeel
Het stimuleren van saneringsonderzoek	Het inzicht in de mate van verontreiniging op bedrijfsterreinen is toegenomen. Er is nu inzicht in de bodemsituatie van ruim 10.000 bedrijven. Zowel grote bedrijven als MKB bedrijven hebben gebruik gemaakt van de regeling.	+ : er is inzicht verkregen in de bodemsituatie bij 10.000+ bedrijven. + : gestelde doelen zijn bereikt. + : regelingen zijn toegankelijk voor grote(re) als kleinere (MKB) bedrijven. + : gestelde doelen zijn bereikt.
Bijdragen aan de saneringsoperatie op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen	Met behulp van de regeling was in 2015 voor 565 locaties subsidies aangevraagd. Deze locaties zijn onderdeel van de totale saneringsopgave zoals beschreven onder het convenant Bodem en Ondergrond. Van de 565 locaties waarvan de financiering komt uit de subsidies voor het bedrijfsleven waren er in 2015 212 locaties gesaneerd en nog 353 in uitvoering. Het Bodemcentrum schatte in 2015 dat nog 335 bedrijven voornemens zijn te saneren en een subsidie aan gaan vragen. Het is niet bekend hoeveel bedrijven dat tot 2020 hebben gedaan.	+ : het instrumentarium binnen de regeling is duidelijk ondersteunend geweest bij het starten en afronden van bodemsaneringen door het bedrijfsleven. (doelbereik niet van toepassing: valt onder resultaten Convenant Bodem en Ondergrond).

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

De evaluatie van de BFBB en RFBB in 2015 geeft over de mate van doelmatigheid aan dat de omvang van de exploitatielasten van de uitvoering van de Regeling en het Besluit binnen de normering valt die het Rijk hanteert voor uitvoeringskosten bij subsidies. In 2015 was er nog sprake van een gesplitste uitvoering van de regeling door het Bodemcentrum, Bosatex en het bevoegd gezag. In 2017 is Stichting Bodembeheer Nederland opgericht waarin onder andere Bosatex en het Bodemcentrum zijn samen gegaan. Deze samenvoeging zorgt voor het samenkomen van kennis en kan daardoor bijdragen aan het doelmatig uitvoeren van de procedures

DECISIO

rond de subsidieregelingen. Of de uitvoering ook doelmatiger is, dat kan op dit moment niet worden vastgesteld.

Daarnaast zijn het Besluit en de Regeling in 2017 gewijzigd om de bestaande procedures te versnellen en vereenvoudigen, dit wijst op een voortschrijdend inzicht van de betrokkenen om te zorgen voor een doelmatig verloop van procedures en processen.

4.3 Bodemsanering NS

4.3.1 Aanleiding en doelen

In 1995 werd de Nederlandse Spoorwegen opgedeeld in een vervoergedeelte en een beheergedeelte. Op de spoorterreinen waren nog bodemverontreinigingen aanwezig, die door deze verdeling nu in verschillende organisaties terecht kwamen. Om de verontreinigingen in gezamenlijkheid aan te pakken, is in 1995 de Stichting Bodemsanering NS (SBNS) opgericht door de NS, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van VROM en het huidige ProRail. De subsidie betrof een vast bedrag per jaar.

Stichting Bodemsanering NS (SBNS) richtte zich op het coördineren van bodemonderzoek en bodemsanering op spoorterreinen en had als doel om vóór 2030 alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging op spoorterreinen te saneren.

Aan de SBNS is op basis van het convenant Bodemsanering NS- percelen (d.d. 21 december 1995) een laatste subsidie verstrekt in 2015. In maart 2015 hebben de convenantpartners de beëindigingsovereenkomst ondertekend met het oog op de beëindiging van de stichting per 1 januari 2017.

4.3.2 Prestaties, doeltreffendheid/doelbereik en doelmatigheid

Voor de bodemsanering NS zijn geen evaluaties of monitoringsprogramma's beschikbaar. Wel is bekend dat de aanwezige bodemverontreiniging in beeld is en alle spoedeisende verontreinigingen gesaneerd zijn of beheerst worden⁴¹. Het ingezette instrumentarium (subsidies) heeft eraan bijgedragen om de gestelde doelen te bereiken.

⁴¹ Jaarverslag 2016, NS

5. Caribisch Nederland: bevindingen gevoerde beleid

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de aanleiding, doelen en behaalde prestaties van het gevoerde beleid voor bodem en ondergrond in Caribisch Nederland. Op basis van onderzochte bronnen gaan we tevens in op de doeltreffendheid (en het doelbereik) en doelmatigheid van de ingezette middelen.

5.1 Drinkwatervoorziening Caribisch Nederland

5.1.1 Aanleiding en doelen

De Caribische eilanden worden gekenmerkt door een klein eilandoppervlakte, geringe bevolkingsomvang (Bonaire circa 20.000 inwoners, Sint Eustatius circa 3.000 inwoners en Saba circa 2.000 inwoners) en een bergachtig landschap. Daarnaast ontbreken grote zoetwatervoorraden, waardoor de kosten voor de drinkwaterproductie, door ontzilting van zeewater, hoger liggen dan in Europees Nederland. Dit maakt mede dat de Europees Nederlandse wettelijke kaders voor de drinkwatervoorziening niet direct toepasbaar zijn in Caribisch Nederland. Er is door het Rijk beleid opgesteld voor het reguleren van een betrouwbare, duurzame en betaalbare drinkwatervoorziening van goede kwaliteit op Caribisch Nederland⁴².

Van 10 oktober 2010 tot 2016 gold in Caribisch Nederland de Wet drinkwater BES en het daarop gebaseerde Besluit kwaliteit drinkwater BES. Dat besluit continueerde de Nederlands-Antilliaanse regelgeving op het gebied van drinkwaterkwaliteit. In praktijk bleek dat het besluit, voor zowel het ministerie van IenW als de eilandbesturen, niet goed werkbaar was. Mede om die reden zijn genoemde wet en besluit in 2016 vervangen in de Wet elektriciteit en drinkwater BES⁴³. Een belangrijk onderdeel in deze wet is dat er een nieuw tarievenstelsel is geïntroduceerd waarbij een kostendekkende tariefstelling het uitgangspunt is⁴⁴.

Voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland zijn de beleidsdoelen gericht op:

- **Betrouwbaar:** leveringszekerheid en veiligheid van de drinkwatervoorziening. Er dient te worden voldaan aan de gestelde (kwaliteits)eisen in het Besluit elektriciteit en drinkwater BES (2016).

⁴² Memorie van toelichting Wet elektriciteit en drinkwater BES, 2016

⁴³ Besluit elektriciteit en drinkwater BES, 2016

⁴⁴ Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar een andere beleidsmatige aanpak en naar de coördinerende rol van het ministerie van BZK ten aanzien van BES, 2019

DECISIO

- **Betaalbaar:** een transparante, efficiënte en doelmatige drinkwatervoorziening die voor eenieder betaalbaar is⁴⁵

De minister van IenW is eind- en systeemverantwoordelijk voor betrouwbare en betaalbare drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland. Er is sprake van een getrapte verantwoordelijkheid in het behalen van de doelen. De taken van de ACM, ILT en nutsbedrijven liggen vast bij wet. De nutsbedrijven, Sint Eustatius Utility Company N.V. (STUCO) en het Water en Energiebedrijf Bonaire (WEB), zijn overheids-N.V.'s. De aandelen van de overheids-N.V.'s zijn voor 100 procent in bezit van het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam is verantwoordelijk voor het realiseren van een goed functionerende en betrouwbare drinkwatervoorziening op het eiland. Het toezicht is opgedragen aan de ILT voor het technische- en volksgezondheidstoezicht (beleidsdoel: betrouwbaarheid) en ACM voor het economische toezicht (beleidsdoel: betaalbaarheid) op Bonaire en Saba.

Context beleidsdoelen van het Rijk voor Caribisch Nederland⁴⁶

Het is relevant om de beleidsdoelen voor de drinkwatervoorziening voor Caribisch Nederland in de context te plaatsen van andere beleidstaken die door de Rijksoverheid uitgevoerd worden in Caribisch Nederland. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de coördinerende taak voor Caribisch Nederland. Verschillende departementen leveren een inhoudelijke bijdrage, zoals het ministerie van IenW voor de drinkwatervoorziening.

De samenwerking tussen de beleidsterreinen van het Rijk, en met de openbare lichamen kent nog aandachtspunten. In het "Interdepartementaal beleidsonderzoek naar een andere beleidsmatige aanpak en naar de coördinerende rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van BES" uit 2019 wordt over de samenwerking tussen de Rijksdepartementen genoemd dat: "complexe onderwerpen, zoals de betaalbaarheid van nutsdiensten en een sociaal minimum, niet als geheel worden benaderd."

Daarnaast wordt aangegeven dat de bekostiging van eilandelijke taken, met name waar het onderhoud en beheer betreft, moeizaam verloopt. Een verklaring die onder meer gegeven wordt is de geringe bestuurskracht op Sint Eustatius (sinds 2018 is een Regeringscommissaris ingesteld, waardoor de bestuurskracht is versterkt) en in mindere mate op Bonaire. Hierdoor zijn departementen sommige eilandelijke taken zelf gaan bekostigen, veelal met incidentele geldstromen.

⁴⁵ Memorie van toelichting Wet elektriciteit en drinkwater BES, 2016; Vaststelling begrotingsstaten van het Ministerie van IenW voor het jaar 2019, p. 46

⁴⁶ Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar een andere beleidsmatige aanpak en naar de coördinerende rol van het ministerie van BZK ten aanzien van BES, 2019

DECISIO

De beleidsdoelstelling voor betaalbaarheid is niet expliciet verbonden aan een indicator met een grenswaarde. Voor Caribisch Nederland is de verantwoordelijkheid van lenW over het algemeen duidelijk; enkel voor de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening voor de minimum inkomens op Caribisch Nederland is dit niet scherp. Daarbij speelt ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een rol. Betaalbaarheid van nutsvoorzieningen is een vooraf gesteld doel en een uitgangspunt van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. Het ministerie SZW ontwikkelt het bestaansminimum waarin ook aandacht is voor de kosten van nutsvoorzieningen.

5.1.2 Prestaties, doeltreffendheid/doelbereik en doelmatigheid

Het doelbereik van de gepleegde inspanningen (qua betrouwbaarheid van de drinkwatervoorziening op Sint Eustatius) blijft nog achter. De recent verschenen Kamervragen over watertekorten op Sint Eustatius (29 april 2020 en 29 mei 2020)⁴⁷ en de brief⁴⁸ van de Nationale Ombudsman aan de Regeringscommissaris en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tonen mede aan dat het al langer niet goed gesteld is met de watervoorziening op Sint Eustatius. Er zijn door het ministerie van lenW, STUCO (drinkwaterproducent en -distributeur) en het openbaar lichaam aanvullende maatregelen getroffen en aangekondigd, maar deze hebben nog niet geresulteerd in een betrouwbare drinkwatervoorziening. Er is aangekondigd dat de maatregelen eind 2020 gereed zijn.

Op Saba hebben de prestaties (de aanleg van drinkwatertransportleiding en drinkwaterbassins) een positieve bijdrage geleverd aan de betrouwbaarheid van de drinkwatervoorziening. Door het ontbreken van een waterleidingnetwerk op het eiland wordt het drinkwater opgeslagen in watertanks. De opslag beïnvloedt de kwaliteit van het drinkwater en dat resulteert in een te lage kwaliteit water, waardoor er tot op heden geen drinkwater conform de Wet elektriciteit en drinkwater BES beschikbaar is op het eiland⁴⁹. Er is een financiering afgegeven voor de aanleg van een bottelfabriek. Er is aangegeven dat deze in het najaar van 2020 gereed is en dat er dan drinkwater beschikbaar is op het eiland dat voldoet aan de wettelijke eisen.

Ook op Bonaire lijken de geleverde prestaties een positieve bijdrage te hebben geleverd aan de betrouwbaarheid van de drinkwatervoorziening.

⁴⁷ Kamervragen, 3030D18403, 2020

⁴⁸ Brief Nationale Ombudsman Watervoorziening Sint Eustatius, 2020

⁴⁹ Eindrapport Duurzame ontwikkeling Bonaire, Sint Eustatius en Saba door Ecorys in opdracht van RLI, 2019

DECISIO

Tabel 5.1: doelen, prestaties en oordeel doeltreffendheid/doelbereik betrouwbaarheid drinkwatervoorziening Caribisch Nederland

Doelen	Prestaties	Doeltreffendheid en doelbereik: oordeel
Betrouwbaarheid drinkwatervoorziening op Bonaire	De drinkwaterproductie op Bonaire is gemoderniseerd. Daarnaast is het personeel is opgeleid om met moderne apparatuur te kunnen werken. ⁵⁰	+ : ingezette instrumenten hebben een effectieve bijdrage geleverd aan de gestelde doelen. + : gestelde doelen zijn bereikt.
Betrouwbaarheid drinkwatervoorziening op Saba ⁴⁶	Aanleg van een drinkwatertransportleiding en financiering voor de bottelfabriek in de haven naar de hoger gelegen dorpen. Voor opslag van drinkwater zijn in hoger gelegen dorpen bassins voor drinkwateropslag aangelegd.	+ : ingezette instrumenten hebben een effectieve bijdrage geleverd aan de gestelde doelen. + : doel wordt binnenkort bereikt (in het najaar van 2020 is de bottelfabriek gereed); de betrouwbaarheid en toegankelijkheid van drinkwater is toegenomen.
Betrouwbaarheid drinkwatervoorziening op Sint-Eustatius	Er is langere tijd sprake van achterstallig onderhoud van de drinkwatervoorziening op Sint Eustatius ⁴⁵ . De drinkwatervoorziening is regelmatig op rantsoen. In 2018 is een plan afgestemd om de drinkwatervoorziening structureel te verbeteren. In 2019 is door IenW een eenmalige subsidiebijdrage afgegeven voor het vervangen van een transportleiding voor drinkwater op Sint-Eustatius ⁵¹ .	+ : er zijn meerdere activiteiten uitgevoerd die bijgedragen hebben aan de gestelde doelen. - : doelen nog niet bereikt; de betrouwbaarheid van de drinkwatervoorziening op Sint-Eustatius lijkt nog niet op orde.

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

⁵⁰ Brief aan voorzitter van Tweede Kamer 2018D38594, 2018

⁵¹ Eenmalige subsidie STUCO, 65044, 2019

DECISIO

Voor de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening voor Bonaire en Sint-Eustatius lijken de beoogde effecten, ondanks de subsidie op de transportkosten, nog niet gehaald. In een Kamerbrief uit 2018 is aangegeven dat: “Sinds de inwerkingtreding van de Wet elektriciteit en drinkwater BES (2016) is de governance van de drinkwatervoorziening weliswaar verbeterd, maar is er sprake van een onvoorziene sterke stijging van de drinkwatertarieven in Caribisch Nederland, onder andere door de stijgende elektriciteitstarieven. Deze sterke prijsstijging zet de toegankelijkheid tot de drinkwatervoorziening onder druk, met name voor kwetsbare kleinverbruikers”. Het ministerie heeft op basis van de onvrede die ontstond over de betaalbaarheid (na de invoering van de Wet) een extra subsidie beschikbaar gesteld. Daarnaast is een onderzoek ingesteld, om samen met de openbare lichamen, te bekijken hoe de Wet gewijzigd kan worden ter verbetering van de samenhang, tarieven en subsidie. De consultatie voor deze wetswijziging is in september 2019 afgerond en heeft tot dusver niet geleid tot een wijziging.

Op Saba geldt een andere situatie dan bij de andere eilanden, want het eiland heeft geen drinkwaternet, zoals op Bonaire en Sint-Eustatius. De transportkosten voor water waren voorheen hoog omdat deze per vrachtwagen werden getransporteerd. Met de aanleg van de transportleiding is dit de helft goedkoper en beter toegankelijk geworden⁴⁹.

Tabel 5.2: doelen, prestaties en oordeel doeltreffendheid/doelbereik betaalbaarheid drinkwatervoorziening Caribisch Nederland

Doelen	Prestaties	Doeltreffendheid en doelbereik: oordeel
Betaalbaarheid drinkwatervoorziening op Bonaire	Uit onderzoek blijkt dat het nieuwe tariefstelsel (uit 2016) er niet toe heeft geleid dat de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening is toegenomen ⁵² . Er zijn vanaf 2017 door het ministerie van IenW subsidies verleend voor de transportkosten ten behoeve van de betaalbaarheid van drinkwater. Deze zijn meerdere malen opgehoogd en aangevuld. De ACM heeft vanaf 2017 jaarlijks een beschikking afgegeven voor maximale distributietarieven van drinkwater en maximale productieprijs van drinkwater.	0: uitgevoerde activiteiten droegen gedeeltelijk bij aan de gestelde doelen. -: de beoogde effecten voor de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening op Bonaire lijken nog niet gehaald.

⁵² Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar een andere beleidsmatige aanpak en naar de coördinerende rol van het ministerie van BZK ten aanzien van BES, 2019

DECISIO

Betaalbaarheid drinkwatervoorziening op Saba ⁴⁹	De prijs van het drinkwater is gehalveerd door de aanleg van een watertransportleiding en waterbassins. Daarnaast zijn vanaf 2017 subsidies verleend voor transportkosten ten behoeve van de betaalbaarheid van drinkwater.	+ : het ingezette instrumentarium droeg bij aan het realiseren van doelen. + : de betaalbaarheid is verbeterd.
Betaalbaarheid drinkwatervoorziening op Sint-Eustatius	(idem als op Bonaire) Uit onderzoek blijkt dat het nieuwe tariefstelsel (uit 2016) er niet toe heeft geleid dat de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening is toegenomen ⁵³ . Er zijn daarom vanaf 2017 door het ministerie van IenW subsidies verleend voor de transportkosten ten behoeve van de betaalbaarheid van drinkwater. De ACM heeft vanaf 2017 jaarlijks een beschikking afgegeven voor maximale distributietarieven van drinkwater en maximale productieprijzen van drinkwater.	(idem als op Bonaire) 0: uitgevoerde activiteiten droegen gedeeltelijk bij aan gestelde doelen. - : de beoogde effecten voor de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening lijken op Sint Eustatius nog niet behaald.

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

De overall conclusie is dat, ondanks de geleverde prestaties van de ingezette instrumenten, nog niet wordt voldaan aan de nagestreefde beleidsdoelen. Dit is geen nieuw gegeven, want ook in de Kamerbrief uit 2018⁵⁴ concludeert de Minister dat er voortgang is, maar dat met name de drinkwatertarieven op Bonaire en Sint-Eustatius een knelpunt zijn en dat er sprake is van achterstallig onderhoud op Sint Eustatius.

Over de doelmatigheid zijn tussentijds geen expliciete uitspraken gedaan. Uitspraken hierover zijn moeilijk te onderbouwen omdat er weinig aandacht voor is geweest. Een aantal indicaties zoals tussentijdse wijzigingen van subsidies en trage voortgang van maatregelen kunnen wel duiden op gebrek aan doelmatigheid.

Over de afgegeven subsidies is (nog) geen evaluatie uitgevoerd. Er wordt echter geconstateerd dat er sprake is geweest van meerdere ophogingen van (tijdelijke)

⁵³ Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar een andere beleidsmatige aanpak en naar de coördinerende rol van het ministerie van BZK ten aanzien van BES, 2019

⁵⁴ Brief aan voorzitter van Tweede Kamer 2018D38594, 2018

DECISIO

subsidies en wijzigingen. Zo was er bijvoorbeeld bij de tijdelijke subsidieregeling in 2019 geen rekening gehouden met de toename van het aantal drinkwateraansluitingen op Bonaire en nieuwe investeringen in de drinkwatervoorziening van Bonaire, waardoor het subsidieplafond te laag was. Ook op Sint-Eustatius is het aantal aansluitingen op het drinkwaternet, sterker toegenomen dan was voorzien. Het effect van het instrument subsidie, is anders dan vooraf rekening mee is gehouden,

Er is door een betrokkene aangegeven dat het, vooral op het begin, veel moeite en energie heeft gekost om binnen het Rijk (aanvullend) budget beschikbaar te krijgen voor de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland. In de loop de jaren is dit beter geworden. Er is echter ook aangegeven dat, mede door Kamervragen, de problematiek over de drinkwatervoorziening wordt geagendeerd. Dit maakt het mogelijk om snel(ler) oplossingen te implementeren in samenwerking met de openbare lichamen, de nutsbedrijven op de eilanden en het ministerie van IenW.

Daarnaast zijn er ongewenste effecten voor de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening opgetreden, op basis van de wetswijziging elektriciteit en drinkwater BES in 2016. In 2018 is de belofte gemaakt dat er een spoedwijziging van de Wet elektriciteit en drinkwater BES voorbereid wordt, waarmee een korting op het vaste gebruikstarief voor deze verbruikers mogelijk wordt. Er hebben consultaties plaatsgevonden, maar tot dusver is er geen (wets)wijziging doorgevoerd.

Daarnaast hebben betrokkenen blijk gegeven van een trage voortgang op met name Sint-Eustatius. Een betrokkene geeft aan: “Indien er eerder sprake was van een goede samenwerkingsrelatie, dan was dit probleem eerder opgelost.” Dit zou als een niet doelmatige uitvoering van het beleid kunnen worden opgevat. Echter moet deze opmerking mede gezien worden in de context van de geringe bestuurskracht op Sint-Eustatius tot eind 2017.

5.2 Afvalwatervoorziening Bonaire

5.2.1 Aanleiding en doelen

Op het eiland Bonaire is in 2010 gestart met de bouw van een rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI), met behulp van Europese subsidie en een aanvullende subsidie vanuit het ministerie IenW, om de achteruitgang van het koraal rondom Bonaire te stoppen. Aan de Europese en IenW-subsidieverlening is de voorwaarde verbonden dat Bonaire een afvalwaterheffing invoert en daarnaast het gezuiverde afvalwater verkoopt voor irrigatie van (hotel)tuinen en landbouwgewassen.

DECISIO

Voor de afvalwatervoorziening op Bonaire is het doel het operationeel houden van de RWZI.

5.2.2 Prestaties, doeltreffendheid/doelbereik en doelmatigheid

Nog niet alle doelen voor de afvalwatervoorziening op Bonaire zijn behaald. De afvalwaterzuiveringsinstallatie is operationeel, maar er is nog geen afvalwaterheffing ingevoerd en het gezuiverde afvalwater wordt niet verkocht voor irrigatie. Die prestatie is nog niet geleverd, ondanks dat er een document is ondertekend om de afvalwaterheffing in te voeren. Sinds kort wordt, met ondersteuning van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gewerkt aan een lokale verordening afvalwaterheffing.

Tabel 5.3: doelen, prestaties en oordeel doeltreffendheid/doelbereik operationeel houden van afvalwatervoorziening Bonaire

Doelen	Prestaties	Doeltreffendheid en doelbereik: oordeel
Operationeel houden van afvalwatervoorziening	De RWZI op Bonaire is sinds mei 2014 operationeel ⁵⁵ . Sinds medio 2014 wordt het afvalwater gezuiverd, waarmee de lozing van ongezuiverd afvalwater in zee sterk is afgenomen en het koraal zich kan herstellen ⁵⁶ . Daarnaast is er vanaf 2017 een subsidie verleend voor het operationeel houden van de rioolwaterzuiveringsinstallatie.	+ : de verstrekte subsidies hebben eraan bijgedragen dat de RWZI operationeel blijft. - : nog niet alle doelen zijn gehaald; RWZI blijft operationeel, maar er is ondanks de intentie nog geen afvalwaterheffing ingevoerd en het gezuiverde water wordt nog niet verkocht voor irrigatie.

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

⁵⁵ Vaststelling begrotingsstaten van het Ministerie van IenW voor het jaar 2014

⁵⁶ Brief aan voorzitter van Tweede Kamer 2018D38594, 2018

6. Overig beleid: bevindingen

In dit hoofdstuk rapporteren we ten slotte over een aantal op zichzelf staande onderzoeksopdrachten en enkele subsidies, die in de periode 2014 tot en met 2019, binnen het beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond zijn uitgevoerd. Dit is kort nader toegelicht voor subartikel 13.04 Ruimtegebruik bodem en 13.05 Eenvoudig Beter.

6.1 Ruimtegebruik bodem

Er zijn in de periode 2014 tot en met 2019 uiteenlopende onderzoeksopdrachten aanbesteed en uitgevoerd. Deze onderzoeksopdrachten hadden geen gezamenlijk of overkoepeld doel; maar waren bedoeld ter ondersteuning van het uitgevoerde beleid.

Verder zijn er onder subartikel 13.04 subsidies verstrekt ten behoeve van de Commissie m.e.r. en de GGD.

De aanleiding voor de subsidie aan de Commissie m.e.r. was de Wet tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage (1 juli 2014). Deze wet bepaalt onder meer dat de Commissie kostendekkende tarieven in rekening moet brengen voor haar adviezen om zo haar exploitatielasten te dekken. Sinds 2010 laten de jaarcijfers van de Commissie zien dat het aantal vrijwillige adviesaanvragen is gedaald. Dit heeft mogelijk als gevolg dat de rol van de Commissie kleiner wordt en de kwaliteit van de onderzoeken afneemt, wat van invloed is op de uiteindelijke besluitvorming. Het doel van de subsidie was om de continuïteit van de bij wet ingestelde Commissie m.e.r. niet in gevaar te brengen. De subsidie was bedoeld voor het volgende:

- een reserve om pieken en dalen van de inkomsten van de commissie m.e.r. op te vangen
- een reserve om verwachte inkrimping van de organisatie te betalen
- het meer geleidelijk verhogen van de tarieven van vrijwillige adviezen naar volledig kostendekkende tarieven als daar geld voor over is.

In de *Evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r.*⁵⁷ wordt niet gesproken over de doelen en het behalen van die doelen van de subsidie. Het doel van de subsidie was om de continuïteit van de commissie m.e.r. niet in gevaar te brengen. In de evaluatie is wel een uitspraak gedaan over de continuïteit van de commissie. Namelijk dat de invloed van de tarievenwet op de bedrijfscontinuïteit de afgelopen jaren niet is veranderd (2014-2017).

⁵⁷ Berenschot, 2017

DECISIO

Verder is subsidie verstrekt aan de GGD. De GGD maakt gebruik van het Gezondheids Effect Screening instrument. Voor het behoud van een goede kwaliteit van het instrument is een periodieke update noodzakelijk. Voor die update is periodiek een subsidie beschikbaar.

Tot slot is een financiële bijdrage gedaan aan Rijkswaterstaat; het gaat hier om de bijdrage aan de organisatie Bodem+. Bodem+ ondersteunt het ministerie IenW in de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie, het bodembeheer en de beleidsvernieuwingen. De uitvoering verloopt via het werkprogramma van de organisatie. Het werkprogramma geeft richting aan de werkzaamheden die Bodem+ uitvoert en beschrijft afspraken over jaarprogrammering, verantwoording en rapportages⁵⁸. Bodem+ rapporteert in haar jaarrapportages de belangrijkste resultaten. Over de periode 2015-2019 kunnen de belangrijkste prestaties als volgt worden samengevat⁵⁹:

- Bodem+ heeft ondersteuning geboden bij het tot stand komen van het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020 en er is gestart met de realisatie van de nieuwe convenantsafspraken.
- Er vond ondersteuning plaats voor de inbouw van de huidige bodem- wet en regelgeving in de Omgevingswet.
- Bodem+ heeft ondersteund bij de plan-MER van de Structuurvisie Ondergrond.
- De Kennisagenda Bodem en Ondergrond werd geactualiseerd en er zijn meerdere kennisinnovatieprojecten gestart.
- Bodem+ lanceerde het nieuwe Informatiepunt Omgevingswet
- De uitvoeringsprogramma's van het convenant en de STRONG zijn samengevoegd tot één geïntegreerd uitvoeringsprogramma.

6.2 Eenvoudig Beter

Ook Rijkswaterstaat bereidt zich voor op de invoering van de Omgevingswet. De middelen hiervoor staan op artikel 13.05. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven zijn alleen de activiteiten en prestaties voor de jaren 2018 en 2019 onderdeel van deze beleidsdoorlichting.

Als gevolg van de departementale herindeling bij de start van het Kabinet Rutte III (in 2017) zijn de taken met betrekking tot de Omgevingswet overgeheveld naar het ministerie BZK. Na 2017 is er een deel van de financiële middelen achtergebleven op beleidsartikel 13.05. Het beleidsdoel is de transitie van het agentschap Rijkswaterstaat in het kader van de Omgevingswet.

⁵⁸ Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Bodem + in 2015-2019. Werkprogramma decentrale overheden en IenM-DGRW

⁵⁹ Jaarrapportages Bodem+ 2015-2018

DECISIO

Rijkswaterstaat bereidt zich voor op de invoering van de Omgevingswet. Dit doet de organisatie op verschillende manieren waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen *harde* producten (zoals wijziging van handreikingen en geometrische begrenzing) en de *zachte* veranderopgave met betrekking tot leren en ontwikkelen (e-learning en communicatiestrategie). Concrete taken die onder andere zijn uitgevoerd in 2019:

- Ontwikkeling Digitaal Leren Omgevingswet
- Ontwikkeling e-learning module
- Harmonisatie data naar DSO-data op orde
- Communicatie Veranderopgave Omgevingswet
- Strategisch advies Leren en Ontwikkelen Omgevingswet
- Evaluaties RWS pilots Omgevingswet
- RWS workshops Omgevingswet

6.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Ruimtegebruik bodem

Alle overige onderdelen die onder Beleidsartikel 13 vallen, zijn afzonderlijk of als geheel niet geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Uitspraken daarover zijn derhalve ook niet gedaan. Gesubsidieerde partijen hebben in het algemeen een verantwoordingsplicht voor de inzet van middelen en de gerealiseerde prestaties of effecten. Dit gebeurt op basis van de indiening van een accountantsverklaring en de subsidievaststelling door het ministerie IenW.

De missie van Bodem+ is *‘door het aanbieden en borgen van kennis en succesvolle transitie naar een duurzaam gebruik van de bodem en ondergrond bij de doelgroepen te laten slagen’*. Omdat Bodem+ onder andere ondersteuning heeft geboden bij het tot stand komen van de convenanten, bij de inbouw van de wet- en regelgeving in de Omgevingswet en STRONG en kennisinnovatieprojecten startte kan worden gesteld dat Bodem+ heeft bijgedragen aan het aanbieden en borgen van kennis. Met de werkzaamheden als voorbereiding op de Omgevingswet heeft Bodem+ ook een bijdrage geleverd aan de borging van het bodembeleid in de toekomstige wet- en regelgeving. De bijdrage en inbreng van Bodem+ lijkt daarmee doeltreffend te zijn geweest. De doelmatigheid van de bijdrage aan RWS voor Bodem+ is ook niet eenduidig vast te stellen. Er kan wel geconstateerd worden dat Bodem+ de afgelopen jaren prestaties heeft geleverd op het gebied van kennisuitwisseling, uitvoeringsprogramma's en samenwerking in de bodemwereld terwijl de bestede middelen sinds 2015 zijn gedaald.

DECISIO

Eenvoudig Beter

Er speelt een aantal zaken mee bij het bepalen van de behaalde effecten van de prestaties. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is een aantal maal vertraagd. Dit heeft ook effect op de programmering van het verander- en implementatieproces bij Rijkswaterstaat. Als gevolg hiervan waren de uitgaven in 2018 lager dan voorzien.

Daarnaast is voor het ondersteunen bij de voorbereiding op de Omgevingswet het vaststellen van gerealiseerde prestaties of effecten niet eenvoudig. De Omgevingswet is nog niet in werking getreden. De invoering van de Omgevingswet staat gepland op 1 januari 2022. Om een beeld te krijgen van de prestaties, gaat het hier dus om het meten en of inzichtelijk maken van tussendoelen. Een concreet voorbeeld hiervan is dat het programmteam stuurt op tussendoelen aan de hand van een belevingsmonitor. In juni 2018 is een belevingsmonitor over de Omgevingswet digitaal naar 4.000 Rijkswaterstaatmedewerkers toegestuurd. Doel was om een nulmeting te doen over het bewustzijn over de Omgevingswet bij dagelijkse werkzaamheden. Op basis hiervan kan worden bijgestuurd, ook kan toekomstige monitoring tegen deze referentie worden afgezet.

Al met al lijkt het erop dat de instrumenten en activiteiten bijdragen aan de transitie van Rijkswaterstaat om te gaan werken aan de Omgevingswet.

7. Minder middelen en vorige aanbevelingen

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de veronderstelde effecten van beleidsopties waarin, voor het beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond, substantieel minder middelen beschikbaar zouden zijn. Verder gaan we in dit hoofdstuk in op de mate waarin de aanbevelingen van de vorige beleidsdoorlichting na 2014 zijn opgepakt.

7.1 Effecten minder middelen

In beleidsdoorlichtingen is een verplichte onderzoeksvraag (RPE-vraag 15) dat, wanneer er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20 procent van de middelen), welke beleidsopties er dan mogelijk zijn voor het beleid voor 2021 en daarna. Bij mogelijke beleidsopties gaat het, vanuit het perspectief van het Rijk, dan in de regel om: het vergroten van efficiency van de uitvoering door decentrale overheden (1), minder Rijksmiddelen beschikbaar stellen (2) en/of andere partijen (dan het Rijk) meer laten bijdragen aan de gestelde opgaven (3).

In de paragraaf gaan we nader in op wat verwachte effecten zijn wanneer er substantieel minder middelen (vanuit het Rijk) beschikbaar zouden zijn voor (de uitvoering van) het beleid voor bodem en ondergrond. Daarbij maken we het onderscheid:

- Effecten minder middelen bodembeleid overheden en bedrijfsleven
- Effecten minder middelen Caribisch Nederland en Bonaire

7.1.1 Effecten minder middelen bodembeleid overheden en bedrijfsleven

Nu het einde van de convenanten met medeoverheden en met het bedrijfsleven nabij is in 2020 zijn de betrokken partijen (Rijk, medeoverheden, bedrijfsleven) met elkaar in gesprek over de toekomstige opgave(n), financiën en verantwoordelijkheden voor 2021 en verder. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen werken samen aan een bestuursakkoord (gericht op bodem en grondwater) voor 2021 en verder. Het streven is dit bestuursakkoord eind 2020 of begin 2021 te ondertekenen. Vervolgens zal, als uitwerking van dit bestuursakkoord, door de betrokken partijen gezamenlijk nader invulling worden gegeven aan de uitvoering van het bestuursakkoord (bijvoorbeeld in een uitvoeringsprogramma). De definitieve uitkomst van dit bestuurlijke proces is (mede) bepalend voor de omvang van de Rijksbijdrage voor het beleid voor bodem en ondergrond (waaronder grondwater) voor 2021 en daarna.

DECISIO

Binnen deze context stemde de Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater (OBG) in juni 2018 in met de opdracht aan de Werkgroep Kosten Bodembeheer om inzichtelijk te maken wat de kosten voor bodembeheer zijn na 2020.

De Werkgroep Kosten Bodembeheer voerde een inventarisatie uit bij decentrale overheden (380 gemeenten en 12 provincies) om een beeld te krijgen (gelet op orde grootte) van de verwachte taken en de bijbehorende kosten na 2020. Op dit moment (najaar 2020) vinden hierover nadere gesprekken plaats met andere overheden.

De minister van IenW (staatssecretaris van IenW) heeft op 30 januari 2020 in het Bestuurlijk Overleg Bodem toegezegd dat de *beschikbare* bodemmiddelen meerjarig worden ingezet ten behoeve van de nieuwe bestuurlijke afspraken, voor huidige en nieuwe opgaven op het gebied van bodemkwaliteit. De beschikbare middelen zijn opgenomen in de meerjarenbegroting. Het gaat hierbij om circa 530 miljoen euro voor de periode 2021 tot en met 2025. Dit is circa 106 miljoen euro per jaar vanuit de Rijksbegroting.

De door de decentrale overheden gesignaleerde taken voor 2021 en daarna tellen op tot een jaarlijks gemiddeld kostentotaal van 129 miljoen euro voor 2021 en de jaren erna. Dit zijn geen nieuwe taken. Het gaat om de kosten van het realiseren van de doelstellingen van het huidige convenant. De door de werkgroep geschatte totale kosten per jaar overstijgen het toegezegde, jaarlijkse budget van het ministerie van IenW (dat is 106 miljoen euro per jaar). Hierbij is geen specifieke post te noemen die zorgt voor overschrijding. Het totaal kost meer dan er beschikbaar is. Dit betekent dat er nog prioriteiten dienen te worden gesteld.

Circa tweederde (88,8 miljoen euro) van het beoogde kostentotaal per jaar van 129 miljoen euro voor het bereiken van de afgesproken doelen behelst de volgende vier kostenposten:

1. **Werkvoorraad niet-spoed locaties:** de aanpak van gemiddelde 1.200 saneringen (niet-spoed) per jaar. Jaarlijkse kosten zijn geschat op 30 miljoen euro.
2. **Oude afspraken:** het gaat om financiële afspraken die het ministerie IenW in het verleden heeft gemaakt met individuele Wbb-bevoegde overheden en die zijn vastgelegd in een convenant of brief. De jaarlijkse kosten bedragen 26 miljoen euro.
3. **Spoedlocaties:** de post 'spoedlocaties' bestaat uit drie uiteenlopende vraagstukken voor wat betreft:
 - a. de aanpak van individuele spoedlocaties (7 miljoen euro)
 - b. diffuse loodproblematiek (12,5 miljoen euro)
 - c. gebiedsgericht grondwaterbeheer (1,3 miljoen euro)De geschatte, jaarlijkse kosten in totaal 20,8 miljoen euro.

DECISIO

4. **Apparaatskosten:** dit gaat over een jaarlijkse, *additionele* vergoeding (naast de Algemene Uitkering via ministerie BZK) vanuit het Rijk voor de kosten van het inzetten van personeel, organisatie, huisvesting en dergelijke voor de uitvoering van bodemtaken (beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving) bij bevoegde gezagen bodembeleid. De werkgroep schat deze kosten op 12 miljoen euro per jaar.

Ad 1. Effecten minder middelen: werkvoorraad niet-spoed locaties

De optie om minder middelen te besteden aan de aanpak van de werkvoorraad niet-spoedlocaties kent twee aan elkaar gerelateerde, mogelijke effecten, namelijk:

- *Temporiseren van de aanpak:* oftewel, dit zou kunnen betekenen (stel: 20 procent minder) dat de decentrale overheden in plaats van de aanpak van 1.200 saneringen (niet spoed) per jaar bijvoorbeeld nog maar 960 saneringen (niet-spoed) oppakt. Dit zou een besparing betekenen van 6 miljoen euro per jaar. Eventuele risico's voor de leefomgeving (humane, ecologische of verdere verspreiding) daarbij zijn gering; het gaat immers om locaties waarbij geen acuut risico aanwezig is.
- *Voortgang van noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen komt onder druk te staan:* de aanpak van niet-spoed locaties vindt veelal plaats op het moment dat er ruimtelijke ontwikkelingen (woningbouw, aanleg infrastructuur, etc.) plaats gaan vinden. Afhankelijk van de ontwikkeling vindt ook extra financiering van de sanering plaats door de overheid. Dit betreffen noodzakelijke ontwikkelingen zoals infrastructuur, realisatie nutsvoorzieningen of sociale woningbouw waarbij de opbrengsten de saneringskosten niet kunnen dekken. Bij geen of minder middelen voor sanering ter plaatse zal dit druk gaan leggen op de begroting danwel businesscase van de betreffende ruimtelijke ontwikkeling. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat een woningbouwproject (waaronder bijvoorbeeld sociale huur of middenhuur segment) of benodigde infrastructuur niet of later in de tijd van de grond komt. Vertraging of afstel van dergelijke ontwikkelingen kan in andere domeinen leiden tot (hogere) maatschappelijke kosten.

Het alloceren van minder middelen (minus 6 miljoen euro per jaar) voor de aanpak van *werkvoorraad niet-spoed locaties* is een reële optie zolang:

- dit binnen de huidige regelingen mogelijk is
- het niet tot extra risico's leidt, en
- dit geen druk zet op de realisatie van noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen hetgeen vervolgens leidt onevenredige maatschappelijke kosten

Verminderen van middelen betekent tevens een extra monitoringsinspanning op de benoemde risico's.

DECISIO

Ad 2. Effecten minder middelen: oude afspraken

Het effect van de optie van minder middelen (minus 5,2 miljoen euro per jaar) voor gemaakte oude afspraken zou feitelijk betekenen dat het Rijk eerder gemaakte juridische en bestuurlijke toezeggingen met de betreffende decentrale overheden niet nakomt en zou gaan heronderhandelen (om tot lagere kosten voor het Rijk te komen). Desondanks zou dit bedrag lager uit kunnen vallen. De provincies of gemeenten van de betreffende oude afspraken moeten namelijk met een goed onderbouwd verzoek komen voor de werkzaamheden die ze in de periode 2021-2025 hebben gepland. Op basis daarvan wordt de reservering voor het betreffende project ingevuld en door het ministerie toegekend. Bij onvoldoende geplande werkzaamheden zou het bedrag (in theorie) lager kunnen uitvallen (maar, zou ook in de tijd kunnen opschuiven). Omdat sommige langlopende projecten erg omvangrijk zijn (bijvoorbeeld gasfabrieken Rotterdam), lijkt dit mogelijk een reële optie. Een 'korting' op voorhand is niet mogelijk, omdat de betreffende overheden eerst zouden moeten aangeven of ze hun gereserveerde budget in kunnen vullen.

Ad 3a. Effecten minder middelen: aanpak van individuele spoedlocaties

Het betreft hier de afronding (en doorloop) van individuele spoedlocaties zoals die zijn opgenomen in het huidige en nog lopende bodemconvenant. Volgens deze bestuurlijke afspraken zijn bodemonderzoeken uitgevoerd en zijn resultaten vervolgens vertaald naar volgens de Wet bodembescherming gestelde bestuurlijke besluiten. Spoedlocaties zijn vertaald naar beschikkingen en deze verplichtingen zijn aan tijd gebonden en bestuursrechtelijk afdwingbaar. Tegen deze achtergrond is het dus geen reële optie om voor de aanpak van de laatste, individuele spoedlocaties na 2020 minder middelen ter beschikking te stellen.

Ad 3b. Effecten minder middelen: diffuse loodproblematiek

Bij diffuus bodemlood gaat het om grotere gebieden met concentraties lood die door de jaren heen zijn ontstaan door menselijk handelen (bijvoorbeeld door industriële activiteiten of door landophoging met afvalstoffen). Over de aanpak van de diffuse loodproblematiek zijn nog geen concrete afspraken gemaakt. De kosten hiervoor zijn voor de aanpak na 2020 geschat op 12,5 miljoen euro per jaar. Zonder concrete afspraken is het op dit moment een reële optie om voor dit vraagstuk minder middelen ter beschikking te stellen en derhalve de ambitie over een langere periode gestalte te geven.

Minder middelen (bijvoorbeeld 20 procent minder; dus 10 miljoen euro per jaar beschikbaar voor aanpak problematiek) hiervoor ter beschikking stellen kan leiden tot maatschappelijke onrust. De roep om een intensiever maatregelenpakket en bodemsanering van spoedeisende loodverontreinigingen (gefinancierd vanuit de overheid) neemt toe. Het temporiseren van de aanpak en prioriteren van de inzet kan

DECISIO

leiden tot een reductie van maximaal 20 procent, wat een besparing oplevert van 2,5 miljoen.

Een verminderde inzet is op dit moment een reële optie. Bij invulling geven aan de concrete afspraken kan met een langere doorlooptijd en prioritering keuzes worden gemaakt in de aanpak gedurende de komende vijf jaar.

Ad 3c. Effecten minder middelen: gebiedsgericht grondwaterbeheer

Gebiedsgericht grondwaterbeheer is een mogelijkheid om bodemverontreiniging, en met name overlappende verontreinigingspluimen in het grondwater, gebiedsgericht aan te pakken. De middelen maken deze gebiedsaanpak mogelijk. Hierover zijn meerjarige bestuurlijke afspraken aangegaan door de overheid en is daarmee vergelijkbaar met oude afspraken. Tegen deze achtergrond is dit geen reële optie om minder middelen voor ter beschikking te stellen.

Ad 4. Effecten minder middelen: apparaatskosten

Provincies (12) en gemeenten (G4) krijgen via een Algemene Uitkering (AU) van het ministerie BZK jaarlijks 14,8 miljoen euro per jaar als apparaatskostenvergoeding voor bodemtaken. Vanaf omstreeks 2000 is per jaar, via de begroting van het ministerie IenW, nog eens 10 miljoen euro extra betaald voor apparaatskosten als gevolg van de uitbreiding van het aantal bevoegde gezagen (12 provincies en 29 gemeenten). De werkgroep Kosten Bodembeheer voorziet voor 2021 en verder een stijging van de apparaatskosten mede als gevolg van de overdracht van bodemtaken van provincie naar gemeenten en de toegenomen inzet in het bodemtakenpakket (onder andere door PFAS en Zeer Zorgwekkende Stoffen).

Bij de opties van minder of geen Rijksmiddelen ter vergoeding van apparaatskosten zal er door bevoegde gezagen afgewogen worden (ten opzichte van andere taken) om met een minimale inzet aan de verplichte bodemtaken te werken. En (of), mogelijk (ook) minder middelen beschikbaar te stellen voor toezicht en handhaving door omgevingsdiensten waardoor het toezicht op sanering en grondverzet niet meer toereikend zal zijn. Dit kan leiden tot afwenteling op andere milieucompartimenten; met name oppervlakte- en grondwater.

7.1.2 Effecten minder middelen Caribisch Nederland

Bij de beschikbaarheid van minder middelen zal de drinkwatervoorziening voor Caribisch Nederland minder gesubsidieerd kunnen worden. Dit resulteert in hogere drinkwatertarieven voor de afnemers, waardoor de betaalbaarheid in het geding komt en het aantal aansluitingen op de drinkwatervoorziening daalt. Dit leidt tot hogere drinkwatertarieven met als gevolg een neerwaartse spiraal, waardoor de

DECISIO

betrouwbaarheid van de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland niet meer kan worden gegarandeerd.

Een verlaging van de benodigde middelen voor de afvalwatervoorziening op Bonaire leidt tot achterstallig onderhoud en achteruitgang van de rioolwaterzuivering, lozing van ongezuiverd afvalwater in zee en verdwijnen van koraal.

7.2 Aanbevelingen vorige beleidsdoorlichting

In de beleidsreactie op de voorgaande beleidsdoorlichting (Ruimtelijke Ontwikkeling, Artikel 13; opgesteld door Twynstra Gudde) zijn de aanbevelingen destijds in 2014 in twee verbeterlijnen samengevat, namelijk:

1. Het vormgeven van gezamenlijke, kwalitatief goede evaluaties
2. Het verbeteren van de structuur van Artikel 13.

Tabel 7.1: verbeterlijnen en aandachtspunten uit voorgaande beleidsdoorlichting

Verbeterlijn	Aandachtspunten
Vormgeven gezamenlijke, kwalitatief goede evaluaties *)	Gezamenlijk evaluatie- en monitoringsprogramma (Rijksrealisatie en decentrale realisatie) Expliciete rollen en verantwoordelijkheden; verantwoording bijdrage door Rijksoverheid en decentrale overheden Aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid in evaluaties, evenals voor neveneffecten
Verbeteren structuur Artikel 13	Onderscheid naar systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid Heldere, operationele doelen**) Onderbouwde bijdrage ingezette instrumenten

*) In het bijzonder voor dat deel van de wettelijke taken op het gebied van bodem en ondergrond dat is gedecentraliseerd. **) Voor het onderdeel Ruimtegebruik Bodem was dit in de vorige beleidsdoorlichting al het geval

Op welke wijze zijn in de periode 2014 tot en met 2019 deze aanbevelingen opgepakt om verbeteringen aan te brengen in het beleidsartikel (en de uitvoering ervan)? Destijds (eind 2014) bestond het toenmalige Artikel 13 Ruimtelijke Ontwikkeling nog uit vijf onderdelen, te weten: (13.01) Ruimtelijke instrumentarium, (13.02) Geo-informatie, (13.03) Gebiedsontwikkeling, (13.04) Ruimtegebruik Bodem en (13.05) Eenvoudig Beter. We weten nu dat, als gevolg van de departementale herindeling bij de start van het Kabinet Rutte III (in 2017), het Artikel 13 grotendeels 'ontmanteld' is en overgeheveld is naar ministerie BZK (Artikel 5). Dat gold dus voor het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling (artikelen 13.01, 13.02 en 13.03) en voor Artikel 13.05. Voor

DECISIO

het huidige Artikel 13 resteerde alleen Artikel 13.04 Ruimtegebruik Bodem. Dit betekende ook dat een belangrijk deel van de aanbevelingen, met name die gericht waren op ruimtelijke ontwikkeling, ook onder de verantwoordelijkheid zijn gekomen van het ministerie BZK. Mede tegen deze achtergrond geven wij hier een reflectie op de beleidsaanbevelingen uit de voorgaande beleidsdoorlichting van Artikel 13 Ruimtelijke Ontwikkeling.

Vormgeven gezamenlijke, kwalitatief goede evaluaties

Voor de spoedlocaties bestaat op dit moment een evenwichtige monitoringssystematiek. De monitoring van de spoedoperatie is vanaf 2016 opgezet en daarin wordt gerapporteerd over de voortgang van de spoedoperatie, de openstaande opgave en planning, waar het initiatief voor sanering ligt, subsidies en de haalbaarheid ten opzichte van de doelstelling. Ten tijde van de vorige beleidsdoorlichting lag de nadruk op het in kaart brengen van de omvang van de spoedoperatie. Hierdoor was er sprake van een nog wijzigend speelveld en was het opzetten van een monitoringssystematiek nog niet aan de orde. Er werd toen met name gerapporteerd over de voortgang van het proces van de inventarisatie. Vanaf het moment dat de omvang van de operatie (grotendeels) bekend was, is gestart met de monitoring door het uitvoeringsprogramma.

De mid term reviews en evaluaties richten zich hoofdzakelijk op de *kwantitatieve* doelen en doen een aanzet om de resultaten te verbinden met de doelstellingen door middel van het stoplichtmodel. Deze visualisatie brengt focus en leidt tot een gesprek dat over de aandachtspunten gaat.

Voor de *kwalitatieve* doelen (kennisopbouw en uitwisseling) is de inzet van mensen en middelen niet vertaald naar beoogde outcome of output; voor de kwalitatieve doelen zijn dus ook geen monitoringsgegevens verzameld. De monitoring van kwalitatieve doelen blijft daarmee een vraagstuk ter verbetering.

In de evaluaties en monitors die zijn uitgevoerd binnen het Convenant Bodem en Ondergrond is expliciet aandacht besteed aan de doeltreffendheid van de activiteiten om invulling te geven aan de in het convenant gemaakt afspraken: er is in elk geval getoetst in hoeverre de doelen worden gehaald. De verantwoording van doelmatigheid van de DUB-middelen vindt plaats bij de bevoegde overheden (Provinciale Staten en gemeenteraden), waardoor dit op Rijksniveau niet is geëvalueerd⁶⁰.

Verbeteren structuur Artikel 13

Voor wat betreft het bodembeleid is nadrukkelijk de focus met de ruimtelijke ordening aangebracht door de koppeling in de Omgevingswet. De regelgeving van bodem en

⁶⁰ Kamerstukken II, 2018 -2019, 32861, nr. 53

DECISIO

ondergrond is ondergebracht in de Omgevingswet en daarmee is het moment van aanpak van bodemverontreiniging gekoppeld aan ruimtelijke ordening. Door die koppeling kunnen casussen integraal worden opgepakt en is er meer samenhang tussen ruimte en bodem.

8. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk rapporteren we onze conclusies en aanbevelingen voor de beleidsdoorlichting van Artikel 13 Bodem en Ondergrond voor de periode 2014 tot en met 2019. De basis voor de conclusies van onze beleidsdoorlichting is het toetsingskader zoals dat voor deze beleidsdoorlichting is opgesteld. Dit toetsingskader is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport. Tevens zijn, voor de conclusies over de beleidsdoorlichting, de RPE-vragen leidend geweest voor het onderzoek. Het overzicht van de beantwoording per RPE-vraag is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport. Voor onze conclusies gaan we in dit hoofdstuk achtereenvolgens in op: het beleid en de beleidsachtergrond (paragraaf 8.1), de ingezette middelen, prestaties en instrumenten (paragraaf 8.2) en doeltreffendheid en doelmatigheid (paragraaf 8.3). We sluiten dit hoofdstuk af met onze aanbevelingen voor de toekomst.

8.1 Het beleid en de beleidsachtergrond

In deze beleidsdoorlichting stond ten eerste het beleid zelf en de beleidsachtergrond centraal. Daarbij is onder meer gekeken naar de visie, rol en verantwoordelijkheden van het ministerie IenW voor het beleid voor bodem en ondergrond. Daarbij is dit door ons getoetst op basis van een aantal uitgangspunten (uit ons toetsingskader) en de RPE-vragen die daarbij van belang waren.

Overall zien we dat de inrichting van het beleidsartikel voldoet; er sprake van duidelijke rollen, heldere verdeling van verantwoordelijkheden en logische beleidsinstrumenten. Belangrijk aandachtspunt is de wijze waarop (met name) kwalitatieve doelen binnen het beleid worden verwoord; die waren in de periode 2014-2019 niet meetbaar verwoord (gekoppeld aan indicator).

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de deelconclusies zoals die door ons zijn verwoord in de volgende overzichtstabel:

DECISIO

Tabel 8.1: Conclusies ‘beleid en beleidsachtergrond’ volgens het toetsingskader
 Beleidsdoorlichting Artikel 13 Bodem en ondergrond

Uitgangspunt beleidsdoorlichting	Oordeel	Toelichting
IenW heeft een duidelijke en onderbouwde visie op haar rol en verantwoordelijkheden op het gebied van bodem en ondergrond en drinkwatervoorziening van Caribisch Nederland en de afvalwaterzuivering op Bonaire.	+	De inrichting en uitvoering van het beleid onder Artikel 13 Bodem en Ondergrond voor de periode 2014-2019 getuigen van een duidelijke en onderbouwde visie en verantwoordelijkheid van IenW. De opgaven waren bij aanvang helder. Hiervoor is vervolgens een breed instrumentarium ingezet (beleid, bestuurlijke afspraken, specifieke uitkeringen en subsidies, kennisontwikkeling) en zijn verantwoordelijkheden tussen Rijk, medeoverheden en bedrijfsleven duidelijk afgebakend (en onder meer vastgelegd in convenanten en regelingen).
De doelstellingen zijn duidelijk, meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd	0	De kwantitatieve doelen omtrent het aanpakken van saneringen zijn duidelijk, meetbaar en tijdsgebonden. De bestuurlijke afspraken in de convenanten met mede-overheden en met het bedrijfsleven (en de daarbij behorende, tussentijdse monitoring) laten dit zien. Echter, de meer kwalitatieve doelen inzake de beleidstransitie van Rijk naar lagere overheden en de kennisontwikkeling en -doorwerking bleken minder goed meetbaar verwoord; maar deze zijn wel duidelijk en tijdgebonden geformuleerd. De algemene doelen voor Caribisch Nederland zijn consistent en duidelijk; enkel de doelstelling met betrekking tot betaalbaarheid is niet expliciet verbonden aan een indicator met een grenswaarde. Betaalbaarheid van nutsvoorzieningen is een vooraf gesteld doel en een uitgangspunt van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. Het ministerie SZW ontwikkelt het bestaansminimum waarin ook aandacht is voor de kosten van nutsvoorzieningen.

DECISIO

De verantwoordelijkheid van lenW in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen is helder	+	De verantwoordelijkheid van lenW is helder geformuleerd en is duidelijk in de beleidsuitvoering. Er is sprake van een regisserende en stimulerende rol; tevens zijn verantwoordelijkheden duidelijk belegd. Dit is onder meer via de meerjarige, bestuurlijke afspraken met medeoverheden en bedrijfsleven (in convenanten) tot uitdrukking gekomen. Voor Caribisch Nederland is de verantwoordelijkheid van lenW over het algemeen duidelijk; enkel voor de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening voor de minimuminkomens op Caribisch Nederland is dit niet scherp. Daarbij speelt ook het ministerie van SZW een rol.
De veronderstelde bijdrage van de beleidsinstrumenten aan de realisatie van de doelen is helder onderbouwd	+	Er zijn logische en navolgbare relaties tussen wet- en regelgeving en beleidsinstrumenten en de doelen voor het beleidsartikel. De (in)richting van deze beleidsinstrumenten is zodanig gekozen dat ze bijdragen aan de realisatie van de gestelde doelen.

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

8.2 De ingezette middelen, prestaties en instrumenten

Ten tweede stonden in deze beleidsdoorlichting de ingezette middelen, prestaties en instrumenten centraal.

Overall constateren we dat het gevoerde beleid in de periode 2014-2019 naar behoren heeft gefunctioneerd. Er is sprake van een logische en coherente samenhang tussen en een goede keuze voor bestuurlijke afspraken, ingezette financiële middelen, regelingen en subsidies en de kennisontwikkeling en -doorwerking ten behoeve van mede-overheden en bedrijven. Voor de saneringsopgave was duidelijk hoeveel (en voor wanneer) saneringslocaties aangepakt moesten worden. De afspraken over de beleidstransitie en kennisontwikkeling en -doorwerking waren helder en tijdgebonden, maar in kwalitatieve zin verwoord en daardoor niet kwantitatief meetbaar.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de deelconclusies zoals die door ons zijn verwoord in de volgende overzichtstabel:

DECISIO

Tabel 8.2: Conclusies 'ingezette middelen, prestaties en instrumenten' volgens het toetsingskader Beleidsdoorlichting Artikel 13 Bodem en ondergrond

Uitgangspunt beleidsdoorlichting	Oordeel	Toelichting
De beleidsinstrumenten op deeltthema's zijn in samenhang bezien	+	Er is sprake van een logische en coherente samenhang tussen en een goede keuze voor bestuurlijke afspraken (onder meer vastgelegd via convenanten en regelingen), financiële middelen zoals in de vorm van specifieke uitkeringen, regelingen en subsidies (maar waaronder ook de gedecentraliseerde middelen voor de saneringsopgave en subsidieregelingen voor het bedrijfsleven) en de kennisontwikkeling en -doorwerking ten behoeve van mede-overheden en bedrijven.
De juiste beleidsinstrumenten zijn gekozen bij de verschillende beleidsdoelen	+	De keuze voor het maken van bestuurlijke afspraken met medeoverheden en het bedrijfsleven met daarbij ook onderliggende en ondersteunende financiële instrumenten is logisch gelet op de beleidstransitie en de decentralisatie van het bodemdossier van het Rijk naar medeoverheden. Eenzelfde logische keuze geldt voor de instrumenten die zijn ingezet voor Caribisch Nederland.
Andere overheden/partijen worden betrokken bij de uitvoering van het beleid, waarbij ieders bijdrage duidelijk is afgebakend	+	Door middel van meerdere, meerjarige convenanten zijn duidelijke afspraken gemaakt met medeoverheden en bedrijfsleven over de beleidsuitvoering, verantwoordelijkheden en taakverdeling. Er is sprake van een getrapte verantwoordelijkheid in het behalen van de doelen bij Caribisch Nederland. De taken van de ACM, ILT en nutsbedrijven liggen vast bij wet. De nutsbedrijven zijn overheids-N.V.'s, waarvan de aandelen voor 100 procent in bezit van het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam is daarmee verantwoordelijk voor het realiseren van een goed functionerende en betrouwbare drinkwatervoorziening op het eiland. De Minister van IenW is systeem- en eindverantwoordelijk.
Er is een transparant, compleet en gedetailleerd overzicht van financiële middelen onder Artikel 13	+	In de Rijksbegroting voor IenW wordt periodiek financieel gerapporteerd over de begroting en realisatie. Tevens bevatten de convenanten duidelijk en gespecificeerde financiële overzichten voor provincies en gemeenten waar het de decentralisatie van middelen betreft.

DECISIO

De uitgaven (en ontvangsten) zijn duidelijk onderbouwd in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen	+	Er is sprake van een duidelijke onderbouwing. Er is onderscheid naar financiën naar beleidsonderdeel en de wijze van financiering (bijv. opdracht, subsidie of bijdrage). Het omvangrijkste deel van de Rijksuitgaven binnen dit beleidsartikel betreft de (gedecentraliseerde) middelen voor de saneringsoperatie; hierbij zijn financiële afspraken per partij en per (jaar)tranche inzichtelijk.
De beoogde prestaties zijn vooraf helder, meetbaar en tijdsgebonden gedefinieerd	0	Voor de saneringsopgave was duidelijk hoeveel (en voor wanneer) saneringslocaties aangepakt moesten worden. De afspraken over de beleidstransitie en kennisontwikkeling en -doorwerking waren helder en tijdsgebonden, maar in kwalitatieve zin verwoord (en daardoor niet kwantitatief meetbaar). Voor Caribisch Nederland is het beoogde doelbereik voor betaalbaarheid niet expliciet verbonden aan een indicator met een grenswaarde. Betaalbaarheid van nutsvoorzieningen is een vooraf gesteld doel en een uitgangspunt van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. Het ministerie SZW ontwikkelt het bestaansminimum waarin ook aandacht is voor de kosten van nutsvoorzieningen.

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

8.3 Doeltreffendheid, doelbereik en doelmatigheid

Ten derde stonden in deze beleidsdoorlichting de doeltreffendheid, doelbereik en doelmatigheid van Artikel 13 Bodem en Ondergrond centraal. Het ingezette beleid in 2014 is sindsdien beïnvloed door diverse gewijzigde omstandigheden rondom bijvoorbeeld nieuwe opkomende stoffen of de opgaven op het gebied van klimaat en energie. Maar ook de voorbereiding op de Omgevingswet en de vraagstukken rond verontreiniging met diffuus lood en met de zogenoemde ‘zeer zorgwekkende stoffen’ (zoals PFAS) zijn prominenter op de voorgrond gekomen. Daarnaast is er altijd sprake van toevalsvondsten waarop geanticipeerd moet worden.

Overall stellen we vast dat in de periode 2014 - 2019 alle convenanten met medeoverheden en met het bedrijfsleven doeltreffend zijn geweest. De gestelde doelen in het eerste bodemconvenant (2010-2015) zijn, voor wat betreft de saneringsopgave voor spoedeisende locaties, grotendeels bereikt. Alleen de aanpak van alle locaties met risico's voor verspreiding of voor ecologie is destijds niet gehaald.

DECISIO

Voor de huidige convenanten (2016-2020, voor medeoverheden en voor bedrijfsleven) zijn eveneens de saneringsdoelen vrijwel afgerond.

Op het vlak van de meer kwalitatieve doelen inzake kennisontwikkeling, kennisdoorwerking, kennishuishouding, beschikbaarheid en kwaliteit van bodeminformatie, integrale beleidsvorming, de verbindingen met maatschappelijke opgaven en de maatregelen vanuit het bedrijfsleven zijn de gestelde doelen deels bereikt. Al deze facetten rondom kennis zijn in de dagelijkse praktijk van medeoverheden nog een belangrijk en blijvend aandachtspunt.

Er zijn meerdere inspanningen geleverd voor het behalen van de betrouwbaarheids- en betaalbaarheidsdoelstellingen van de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en het operationeel houden van de afvalwatervoorziening op Bonaire. Ondanks de geleverde prestaties van de ingezette instrumenten is nog niet volledig voldaan aan de nagestreefde beleidsdoelen. Voor de resterende opgave (achterstallig onderhoud Sint Eustatius, betaalbaarheid drinkwater Bonaire en Sint Eustatius en rioolwaterheffing op Bonaire) zijn of worden extra maatregelen aangekondigd, maar nog niet gerealiseerd. Ook de doelen voor de afvalwaterzuivering op Bonaire zijn nog niet bereikt.

De doelmatigheid 'an sich' van geleverde prestaties is niet vastgesteld. In deze beleidsdoorlichting is, bij de analyse van alle rapportages etc., niet naar voren gekomen dat er sprake was van overmatige budgetoverschrijdingen, vertraging van procedures of ondoelmatige beleidsuitvoering. Er zijn verder binnen het werkveld van bodem en ondergrond enkele aspecten te signaleren die – indirect – wijzen op een doelmatige besteding van middelen.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de deelconclusies zoals die door ons zijn verwoord in de volgende overzichtstabel:

Tabel 8.3: Conclusies 'doeltreffendheid, doelbereik en doelmatigheid' volgens het toetsingskader Beleidsdoorlichting Artikel 13 Bodem en ondergrond

Uitgangspunt beleidsdoorlichting	Oordeel	Toelichting
Alle beoogde prestaties zijn gerealiseerd (doeltreffendheid) en hebben bijgedragen aan de gestelde doelen	+	Er zijn in de afgelopen jaren veel van de beoogde prestaties binnen het beleidsartikel geleverd. In de periode 2014 tot en met 2019 zijn alle convenanten met medeoverheden en met het bedrijfsleven (en de bijbehorende middelen en/of onderliggende regelingen) over het algemeen effectief geweest; ze hebben direct bijgedragen aan de gestelde doelen binnen Artikel 13 Bodem en Ondergrond. Daarnaast zijn ook de prestaties in relatie tot BFBB en RFBB en

DECISIO

		<p>de saneringen NS geleverd, deze waren effectief en droegen bij aan het bereiken van de gestelde doelen.</p>
	0	<p>De prestaties voor wat betreft de betrouwbaarheid van de drinkwatervoorziening op Bonaire en Saba hebben een bijdrage geleverd aan de gestelde doelen. De prestaties voor een betrouwbare drinkwatervoorziening op Sint Eustatius lopen echter nog achter, doordat er sprake is van achterstallig onderhoud. De subsidies op de transportkosten van drinkwater hebben een bijdrage geleverd aan de betaalbaarheid van drinkwater; ondanks deze bijdrage blijft de betaalbaarheid van drinkwater op Bonaire en Sint Eustatius nog een knelpunt. De rioolwaterzuiveringsinstallatie is mede met behulp van een subsidie operationeel. Er is echter nog geen afvalwaterheffing ingevoerd en het gezuiverde water wordt nog niet verkocht voor irrigatie.</p>
Alle gestelde doelen binnen dit beleidsthema zijn bereikt/gerealiseerd (doelbereik)	+	<p>De gestelde doelen in het eerste bodemconvenant met medeoverheden (2010-2015) zijn, voor wat betreft de saneringsopgave voor spoedeisende locaties, grotendeels bereikt. Alleen de aanpak van alle locaties met risico's voor verspreiding of voor ecologie is destijds niet gehaald. Voor de huidige convenanten (2016-2020, voor medeoverheden en voor bedrijfsleven) zijn eveneens de saneringsdoelen vrijwel afgerond; op een aantal spoedeisende locaties na. Er is nog sprake van een resterende opgave van 41 van de 1383 spoedeisende locaties. Ook de gestelde doelen in relatie tot het Besluit Financiële Bepaling Bodemsanering (BFBB) en de Regeling Financiële Bepaling Bodemsanering (RFBB) zijn bereikt.</p>
	0	<p>Op het vlak van de meer kwalitatieve doelen inzake kennisontwikkeling, kennisdoorwerking, kennishuishouding, beschikbaarheid en kwaliteit van bodeminformatie, integrale beleidsvorming, de verbindingen met maatschappelijke opgaven en de maatregelen vanuit het bedrijfsleven zijn de gestelde doelen deels bereikt; het zijn aspecten die de komende jaren verder aandacht en inzet vergen. Er zijn meerdere inspanningen geleverd voor het</p>

DECISIO

De gestelde doelen en uitgevoerde activiteiten binnen Artikel 13 zijn doelmatig bereikt	<p>0 behalen van de betrouwbaarheids- en betaalbaarheidsdoelstellingen van de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en het operationeel houden van de afvalwatervoorziening op Bonaire. Ondanks de geleverde prestaties van de ingezette instrumenten wordt nog niet volledig voldaan aan de nagestreefde beleidsdoelen. Voor de resterende opgave (achterstallig onderhoud Sint Eustatius, betaalbaarheid drinkwater Bonaire en Sint Eustatius en rioolwaterheffing op Bonaire) zijn of worden extra maatregelen aangekondigd, maar nog niet gerealiseerd. Ook de doelen voor de afvalwaterzuivering op Bonaire zijn nog niet bereikt.</p> <p>0 de Staatssecretaris stelt in de Kamerbrief van 4 november 2019 dat “met de decentralisatie van de wettelijke taken op het gebied van bodem en ondergrond en de decentralisatie van de daarbij behorende middelen, [is] het beoordelen van de doelmatige besteding van deze middelen [...] neergelegd bij de provinciale staten en de gemeenteraden⁶¹”. Binnen het kader van de monitoring van de bodemconvenanten (met mede-overheden en bedrijfsleven) is getracht om hiervoor alsnog tot enkele kwantitatief meetbare indicatoren te komen, maar dat is niet gelukt.</p> <p>De doelmatigheid ‘an sich’ van geleverde prestaties is niet vastgesteld. In deze beleidsdoorlichting is, bij de analyse van alle rapportages etc., niet naar voren gekomen dat er sprake was van overmatige budgetoverschrijdingen, vertraging van procedures of ondoelmatige beleidsuitvoering. Er zijn verder binnen het werkveld van bodem en ondergrond enkele aspecten te signaleren die – indirect – wijzen op een doelmatige besteding van middelen, namelijk:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ <i>Langdurige, succesvolle samenwerking</i>: we zien dat de medeoverheden (samen met het Rijk en het bedrijfsleven) al meer dan tien jaar intensief en succesvol samenwerken om verontreinigde locaties te saneren. Er dus sprake van een goed
---	---

⁶¹ Kamerstukken II, 2018 -2019, 32861, nr. 53

DECISIO

samenspel tussen betrokken partijen; de introductie van de bodemconvenanten leverde daaraan een (zeer) belangrijke bijdrage.

- *Saneringsprogramma's bevoegde gezagen:* de bevoegde gezagen stellen ieder, als uitvloeisel van het bodemconvenant met het Rijk, een eigen saneringsprogramma en jaarlijkse begroting op. Dit wordt vervolgens per bevoegd gezag verantwoord binnen Provinciale Staten danwel gemeenteraad.
- *Proces eventuele tekorten:* in het geval er sprake is van eventuele tekorten bij medeoverheden dan voorziet het convenant in de mogelijkheid om hiervoor, na bespreking en beoordeling in de Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater, een beroep te doen op het Rijk (hiervoor zijn binnen het convenant reserves aangehouden om in eventuele tekorten te kunnen voorzien).
- *Inzet best denkbare technieken en kennisinfrastructuur:* binnen de bodemwereld vindt, bijvoorbeeld binnen/via de Werkgroep Bodem (WEB), kennisuitwisseling plaats, waaronder over de best denkbare technieken ("dingen slimmer doen") die ingezet kunnen worden voor de aanpak van de bodemsanering.
- *Intercollegiale toetsing:* verder vindt er binnen de bodemwereld bij medeoverheden ook intercollegiale toetsing plaats rondom de aanpak van bodemsaneringen.

Opmerking: de wijze van beoordeling en de daarbij gehanteerde maatstaf is toegelicht in paragraaf 1.5 van dit rapport

8.4 Beleidsopties minder middelen

De Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater (OBG) stemde in juni 2018 in met de opdracht aan de Werkgroep Kosten Bodembeheer om inzichtelijk te maken wat de kosten voor bodembeheer zijn na 2020. De inventarisatie door de werkgroep telt op tot een jaarlijks gemiddeld kostentotaal van 129 miljoen euro voor 2021 en de jaren erna. De door de werkgroep geschatte totale kosten per jaar overstijgen het beschikbare, jaarlijkse budget van het ministerie van IenW (dat is 106 miljoen euro per jaar).

DECISIO

Circa tweederde (88,8 miljoen euro) van het beoogde kostentotaal per jaar van 129 miljoen euro behelst de volgende vier kostenposten:

- Werkvoorraad niet-spoed locaties
- Oude afspraken
- Spoedlocaties: waaronder de aanpak van individuele spoedlocaties, diffuse loodproblematiek en gebiedsgericht grondwaterbeheer
- Apparaatskosten

Het alloceren van minder middelen (minus 6 miljoen euro per jaar) voor de aanpak van *werkvoorraad niet-spoed locaties* is een reële optie zolang:

- dit binnen de huidige regelingen mogelijk is
- het niet tot extra risico's leidt, en
- dit geen druk zet op de realisatie van noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen hetgeen vervolgens leidt onevenredige maatschappelijke kosten

Verminderen van middelen betekent tevens een extra monitoringsinspanning op de benoemde risico's.

Het effect van de optie van minder middelen (minus 5,2 miljoen euro per jaar) voor *gemaakte oude afspraken* zou feitelijk betekenen dat het Rijk eerder gemaakte juridische en bestuurlijke toezeggingen met de betreffende decentrale overheden niet nakomt en zou gaan heronderhandelen (om tot lagere kosten voor het Rijk te komen). Dit lijkt op voorhand geen reële optie, maar desondanks zou dit bedrag lager uit kunnen vallen wanneer de betrokken provincies of gemeenten met een goed onderbouwd verzoek komen voor de werkzaamheden die ze in de periode 2021-2025 hebben gepland.

De afronding (en doorloop) van *individuele spoedlocaties* leidde inmiddels tot beschikkingen en deze verplichtingen zijn aan tijd gebonden en bestuursrechtelijk afdwingbaar. Tegen deze achtergrond is het dus geen reële optie om voor de aanpak van de laatste, individuele spoedlocaties na 2020 minder middelen ter beschikking te stellen.

Geen tot weinig middelen (minus 2,5 miljoen euro per jaar) voor de aanpak van de *diffuse loodproblematiek* ter beschikking stellen kan leiden tot maatschappelijke onrust. De roep om een intensiever maatregelenpakket en bodemsanering van spoedeisende loodverontreinigingen (gefinancierd vanuit de overheid) neemt toe. Echter, over de aanpak van de diffuse loodproblematiek zijn nog geen concrete afspraken gemaakt.

Een verminderde inzet is daarom op dit moment een reële optie.

DECISIO

Gebiedsgericht grondwaterbeheer is een mogelijkheid om bodemverontreiniging, en met name overlappende verontreinigingspluimen in het grondwater, gebiedsgericht aan te pakken. Hierover zijn meerjarige bestuurlijke afspraken aangegaan door de overheid en dus geen reële optie.

Bij de opties van minder of geen Rijksmiddelen ter vergoeding van *apparaatskosten* zal er door bevoegde gezagen afgewogen worden (ten opzichte van andere taken) om met een minimale inzet aan de verplichte bodemtaken te werken. En (of), mogelijk (ook) minder middelen beschikbaar te stellen voor toezicht en handhaving door omgevingsdiensten waardoor het toezicht op sanering en grondverzet niet meer toereikend zal zijn. Dit kan leiden tot afwenteling op andere milieucapartimenten; met name oppervlakte- en grondwater.

8.5 Aanbevelingen

In deze paragraaf presenteren we onze aanbevelingen van Artikel 13 Bodem en Ondergrond. Deze aanbevelingen zijn onder meer bedoeld om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toekomstig beleid te vergroten.

1. Maak nieuwe afspraken over het te voeren bodembeleid voor 2021 en verder

De huidige convenanten met medeoverheden en het bedrijfsleven lopen eind 2020 af. Daarmee komt een einde aan (met name) de omvangrijke opgave voor de aanpak van spoedeisende locaties. Daarmee is het werk niet klaar; ook voor de toekomst zijn er meerdere opgaven binnen het bodembeleid die moeten worden aangepakt. Het overleg over het bodembeleid voor na 2020 is reeds gaande. Het ligt daarbij voor de hand dat betrokken partijen in ieder geval concrete afspraken met elkaar maken over:

- *Aanpak nog bestaande bodemsaneringen*: de operatie van de afgelopen convenanten richtte zich hoofdzakelijk op de *spoedeisende* bodemverontreinigingen. Daarnaast is er nog altijd een opgave voor minder of niet spoedeisende verontreinigingen die, na 2020, moet worden aangepakt. De MTR geeft bijvoorbeeld aan dat voor 500 complexe grondwatersaneringen ook na 2020 middelen nodig zijn, dat hiervoor inzichtelijk moet worden gemaakt welke inspanning nodig is en hoe de taakverdeling hiervoor ligt in relatie tot de Omgevingswet.
- *Zeer Zorgwekkende Stoffen/nieuwe opkomende stoffen*: de vraagstukken rond verontreiniging met lood en met de zogenoemde zeer zorgwekkende stoffen (zoals PFAS) zijn prominenter op de voorgrond gekomen. Met name de beleidsontwikkeling over PFAS heeft in korte tijd veel inspanningen gevraagd van zowel overheden als bedrijven. Zeer zorgwekkende stoffen en/of nieuwe

DECISIO

opkomende stoffen is een kennis- en onderzoeksdossier dat blijvende aandacht en inspanning verdient.

- *Aanpak 'toevalstreffers/toevalvondsten'*: in de afgelopen jaren hebben zich, naast de bekende opgave, ook extra spoedlocaties aangediend (in de Omgevingswet 'toevalsvondsten' genoemd). De ervaringen met deze toevalstreffers hebben er inmiddels toe geleid dat er tien tot veertig toevalstreffers per jaar worden ingecalculeerd. De mogelijkheid op deze toevalsvondsten blijft ook in de toekomst een aandachtspunt.
- *Kennisontwikkeling en -doorwerking*: er is inmiddels veel bereikt als het gaat om kennisontwikkeling en -doorwerking, maar vooral de lagere overheden geven aan nog onvoldoende kennis in huis te hebben om de taken afdoende uit te voeren.
- *Beheer en nazorg gesaneerde (of beheerste) locaties*: na sanering van een locatie (of een beheersing ervan) is, na 2020, het beheer van en de nazorg voor deze locaties een blijvende taak voor lagere overheden. Het vrijmaken of toewijzen van budgetten voor deze taken is een blijvend aandachtspunt.

2. Werk, in aanloop naar intrede Omgevingswet in 2022, aan doorwerking van specialistische kennis bij decentrale overheden (en in het bijzonder bij overheden nu die geen bevoegd gezag Wbb zijn)

Voor decentrale overheden blijft de vraag hoe de ontwikkelde, omvangrijke hoeveelheid specialistische kennis voor hen breed toegankelijk en toepasbaar is. Tegelijkertijd doen zich nieuwe vraagstukken voor in het gebruik van bodem en ondergrond ten behoeve van energietransitie, klimaatadaptatie en landbouw, waardoor opnieuw kennis vereist is op zowel lokaal, regionaal als landelijk niveau.

Dit is vooral voor de gemeenten cruciaal omdat de gemeenten, die geen bevoegd gezag Wbb zijn, straks onder de Omgevingswet voor hen nieuwe taken krijgen toebedeeld. Daarbij moeten in eerste instantie gemeenten er op lokaal niveau voor zorgen dat functies worden toegedeeld op basis van kwaliteit van de leefomgeving, waaronder ook de ondergrond wordt gerekend. Binnen het uitvoeringsprogramma is geconstateerd dat kennisdoorwerking niet alleen per project geregeld moet zijn, maar een integraal onderdeel van een gemeenschappelijk kennisprogramma. Daarnaast heeft men vastgesteld dat bij een kennisproject de kans op succes groter is als de opdrachtgever een direct belang heeft bij de in dat project te ontwikkelen kennis.

3. Ontwikkel indicatoren voor kwalitatieve doelen en voor doelmatigheid

De (kwalitatieve) afspraken over de beleidstransitie en kennisontwikkeling en -doorwerking waren helder en tijdsgebonden, maar niet (kwantitatief) meetbaar en te algemeen geformuleerd. Dat maakt het meten van voortgang, doeltreffendheid en doelmatigheid lastig. Het helpt, bij nieuwe te maken afspraken over de uitvoering van het bodembeleid (mogelijk in een nieuw bodemconvenant voor na 2020), als er voor

DECISIO

de meer kwalitatieve doelen onderling concretere afspraken worden gemaakt en meetbare indicatoren worden ontwikkeld. Dat kan op 'output' niveau door bijvoorbeeld te benoemen wanneer en bij hoeveel gemeenten de noodzakelijk geachte bodemkennis en – expertise gerealiseerd moet zijn.

Voor wat betreft indicatoren en doelmatigheid; binnen het kader van de monitoring van de bodemconvenanten (met mede-overheden en bedrijfsleven) is getracht om doelmatigheid tot enkele kwantitatief meetbare indicatoren te komen, maar dat is niet gelukt. De verwachting was dat daarmee onderlinge verschillen in de gepresenteerde gegevens zouden ontstaan waardoor hieruit geen eenduidig landelijk beeld naar voren zou komen.

Het is aan te bevelen om nogmaals, vanuit het Rijk, te onderzoeken of het mogelijk is de bevoegde instanties enkele eenvoudige indicatoren mee te geven op basis waarvan een meer eenduidig landelijk beeld van doelmatige besteding van middelen te maken is. Enkele voorbeelden daarvan zijn in ieder geval: aantal fte's bodembeleid (inputvariabele), kosten formatie (inputvariabele), aantal en omvang saneringslocaties (inputvariabele) en aantal en omvang aangepakte saneringslocaties (outputvariabele); met daarbij onderscheid naar omvang van de gemeente (groot, klein).

4. Focus bij monitoring (convenanten) en in de nog aangekondigde (eind)evaluaties expliciet op uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

In de vorige beleidsdoorlichting voor dit beleidsartikel was aandacht gevraagd voor de focus binnen het beleidsdomein op (meer) expliciete uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. Hiervoor zijn in de afgelopen periode 2014-2019 stappen gezet door invulling te geven aan (in het bijzonder voor de convenanten) monitoring en evaluatie van de voortgang en resultaten van het bodemsaneringsbeleid. Duidelijke uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn echter, op basis van de verzamelde monitorings- en evaluatie-informatie, nog niet gedaan. Het ligt dan daarmee voor de hand om, in de toekomst, in de monitorings- en evaluatierapportages en de nog aangekondigde (eind)evaluaties als betrokken partijen ook daadwerkelijk expliciete uitspraken te doen over (de mate van) doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid (zie voor doelmatigheid ook aanbeveling 3).

Aanstaande evaluaties binnen het bodembeleid waarvoor dit op korte termijn kan worden opgepakt zijn:

- Eindevaluatie van het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020, waaronder ook het Convenant Bodem en Bedrijfsleven.
- Evaluatie BFBB/RFBB: de BFBB/RFBB is in 2017 aangepast met als doel een vereenvoudiging van de procedures voor subsidieverlening en -verstrekking. Deze wijziging is niet tot op heden nog niet geëvalueerd en de effecten van het

DECISIO

gewijzigde beleid zijn nog niet bekend. Het wordt aangeraden om te voorzien in een eindevaluatie van de regeling waarin niet alleen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling als geheel worden gezien, maar ook de effecten van de tussentijdse wijziging.

- De evaluatie van transportkosten van de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en de afvalwaterzuivering op Bonaire (die is aangekondigd in 2022). Bij de evaluatie in 2022 wordt aangeraden om niet alleen te bekijken of dit instrument op een doeltreffende en doelmatige wijze wordt ingezet, maar ook het effect van de andere instrumenten, zoals eenmalige subsidie die worden of zijn uitgekeerd voor aanleg, beheer en onderhoud van de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en de afvalwatervoorziening op Bonaire.

5. Zorg voor een betere monitoring van doeltreffendheid en doelmatigheid van de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en afvalwatervoorziening op Bonaire

Het beleidsterrein drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en afvalwatervoorziening van Bonaire is in beperkte mate geëvalueerd op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid. Om dit in de toekomst beter te borgen, wordt een aantal aanbevelingen gedaan, namelijk:

- *Beleidsdoelstellingen voor betaalbaarheid op lange termijn bekijken en verbinden aan een concrete indicator met grenswaarde:* in de praktijk blijken de effecten van een aantal ingezette instrumenten voor de betaalbaarheid van drinkwater anders dan vooraf voorzien. Het wordt aangeraden om een lange termijn visie voor de beleidsdoelstellingen van de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland op te stellen. Hierin kan onder andere rekening gehouden worden met verschillende scenario's (bevolkingstoename, klimaatverandering etc.) en effecten van instrumenten die kunnen optreden. De minister van IenW is eind- en systeemverantwoordelijk voor betaalbare en betrouwbare drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland. In de praktijk ligt de verantwoordelijkheid voor een goed functionerende en betrouwbare drinkwatervoorziening bij de openbare lichamen en bij de overheids-N.V.'s Sint Eustatius Utility Company N.V. (STUCO) en het Water en Energiebedrijf Bonaire (WEB). Hier ligt dus een gedeelde verantwoordelijkheid. Wij adviseren tevens om de beleidsdoelstellingen voor betaalbaarheid te verbinden aan een concrete indicator met grenswaarde. Bij de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening voor de minimum inkomens op Caribisch Nederland speelt ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een rol. Dit onderdeel kan gezamenlijk worden opgepakt.
- *Samenwerking tussen alle betrokken partijen bij monitoring van beleidsdoelen:* voor de monitoring van de beleidsdoelen op het gebied van de drinkwatervoorziening ligt onder andere meerwaarde in een samenwerking met ILT en ACM. Het toezicht is opgedragen aan de ILT voor het technische- en volksgezondheidstoezicht (beleidsdoel: betrouwbaarheid) en de ACM voor het

DECISIO

economische toezicht (beleidsdoel: betaalbaarheid) door het jaarlijks vaststellen van drinkwatertarieven. De beleidsdoelen voor betrouwbaarheid en betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening hebben samenhang en werken in elkaar door. Er is nu geen (zicht op de) samenwerking tussen het ministerie van IenW, ACM en ILT in relatie tot de geleverde prestaties. Dit kan helpen bij het verkrijgen van een eenduidig beeld van het doelbereik, de effecten van het gevoerde beleid en hoe de verschillende instrumenten op elkaar inwerken. De beleidsdoelen van het Ministerie van IenW voor de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening op Caribische Nederland heeft voor wat betreft de minimuminkomens een raakvlak met het beleid van het ministerie van SZW. In de voortgangsrapportage IJkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland (2019) is aangekondigd dat effecten van het beleid voor drinkwater nauwgezet worden gemonitord. Het is niet duidelijk op welke manier dat wordt gedaan. Het wordt aangeraden om hier concrete afspraken over te maken tussen beide ministeries.

- *Zorgdragen voor periodieke evaluaties:* in de evaluatie van de beleidsnota drinkwater (2019) is het gedeelte over Caribisch Nederland niet meegenomen, omdat Caribisch Nederland niet onder de Drinkwaterwet valt. Daarnaast werd als reden genoemd dat het beleid is geëvalueerd in het IBO (2019) van het ministerie van BZK en in de voortgangsrapportage IJkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland van het ministerie van SZW. Deze onderzoeken focussen zich niet primair op de beleidsdoelen van het ministerie van IenW en hebben een bredere onderzoeksvraag. Het wordt aangeraden om ook als verantwoordelijk ministerie het beleid te evalueren. Dit kan in de volgende evaluatie van de Beleidsnota Drinkwater en/of bij de evaluatie van de tijdelijke subsidies op de transportkosten van de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en de afvalwaterzuivering op Bonaire (die is aangekondigd in 2022). Bij de evaluatie in 2022 wordt aangeraden om niet alleen te bekijken of dit instrument op een doeltreffende en doelmatige wijze wordt ingezet, maar ook het effect van de andere instrumenten, zoals eenmalige subsidie die worden of zijn uitgekeerd voor aanleg, beheer en onderhoud van de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en de afvalwatervoorziening op Bonaire.

Bijlage: beantwoording RPE-vragen

Voor de volledigheid van deze beleidsdoorlichting is in deze bijlage overzicht van de beantwoording van de RPE-vragen. Deze beantwoording is (in deze bijlage) op hoofdlijnen. Daar waar nodig, en voor extra toelichting en context, verwijzen we naar de tekst in het hoofdrapport.

RPE-vragen 1 en 2: welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting? En, indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de in de Rijksbegroting 2014 opgenomen Artikel 13 (destijds nog ‘Ruimtelijke Ontwikkeling’ geheten; de naam van Artikel 13 is daarna bij de derde nota van wijziging van de ontwerp-begroting 2018 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gewijzigd van ‘Ruimtelijke Ontwikkeling’ naar ‘Bodem en Ondergrond’⁶²). Dit is vervolgens nader afgebakend tot de volgende, voor deze beleidsdoorlichting nader afgebakende subartikelen:

- 13.04: Ruimtegebruik bodem
- 13.05: Eenvoudig Beter

In paragraaf 1.3 is een nadere toelichting op de afbakening voor deze beleidsdoorlichting opgenomen.

RPE-vraag 3: wat was de aanleiding/motivering en wat zijn de doelstellingen van de verschillende beleidsonderdelen? Zijn deze aanleidingen/motiveringen en doelstellingen nog actueel?

Er zijn voor de periode 2014 tot en met 2019 feitelijk vier inhoudelijke ‘sporen’ van belang die het gevoerde beleid van de afgelopen jaren kenschetsen, namelijk:

- Aanpak saneringslocaties
- Goede zorg voor en beheer van bodem en ondergrond
- Toekomstbestendig beleid (ordering)
- Caribisch Nederland

Het algemene beleidsdoel van Artikel 13 is “een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van bodem en ondergrond”. Dat houdt in dat het doel is om “de vraagstukken op het gebied van bodemkwaliteit, drinkwatervoorziening, grondwater, bodemdaling, duurzaam bodembeheer in de landbouw, kabels en leidingen en bodemenergie in relatie met de maatschappelijke opgaven als energietransitie en klimaatadaptatie aan te pakken”.

⁶² Derde nota van wijziging: TK 2017–2018, 34 775 XII, nr. 63

DECISIO

Met de algemene beleidsdoelstelling beoogt het ministerie van IenW enerzijds de aanpak van bodemverontreiniging aan te pakken en anderzijds de ontwikkeling van kennis en competenties met betrekking tot een duurzaam en efficiënt beheer van bodem en ondergrond te borgen.

Daarnaast is het beleid van Artikel 13 gericht op het tot stand brengen van een betrouwbare en betaalbare drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland en wordt een bijdrage geleverd aan het operationeel houden van de rioolwaterzuivering op Bonaire.

De gestelde doelen voor het uitgevoerde beleid in de periode 2014-2019 zijn nog steeds actueel. De komende jaren wordt verder invulling gegeven aan de beleidstransitie voor bodem en ondergrond en de rol en verantwoordelijkheden daarbij van mede-overheden. Er is nog steeds sprake van verontreinigende locaties die aangepakt moeten worden. Daarnaast zijn de doelen voor Caribisch Nederland voor de drinkwatervoorziening en rioolwaterzuivering nog steeds actueel.

Een nadere toelichting is te vinden in paragraaf 2.1 en 2.2 over de aanleiding, context en doelen van het beleid. De vraag of deze aanleidingen/motivering en doelstellingen nog actueel zijn komt verder aan bod in hoofdstuk 8 (conclusies en aanbevelingen).

RPE-vraag 4: wat zijn de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen?

Het Rijk heeft een systeemverantwoordelijkheid⁶³ voor de wet- en regelgeving omtrent het “beheer en gebruik van bodem, ondergrond en wateren”. Daarnaast stimuleert het Rijk de investeringen en de bescherming van het beheer en gebruik van de bodem, ondergrond en wateren. De rol van het Rijk, de Minister van IenW is daarmee tweeledig; het is zowel een regisserende als een stimulerende rol.

Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.3 over de rol van de Nederlandse overheid.

RPE-vraag 5: wat is de aard en samenhang van de ingezette beleidsinstrumenten? Welke afwegingen speelden een rol bij de keuze van de beleidsinstrumenten? Zijn de goede beleidsinstrumenten gekozen bij de verschillende beleidsdoelen?

Het ministerie van IenW zet diverse beleidsinstrumenten en activiteiten in om de doelen van Beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond gestalte te geven. Daarnaast is er sprake van relevante wet- en regelgeving als kader voor het beleidsartikel. De belangrijkste beleidsinstrumenten en activiteiten betreffen:

- Beleidsvisies en -nota's

⁶³ Dit betekent dat zij verantwoordelijk is voor het goed laten verlopen en het blijven functioneren van de processen van het gehele systeem op het gebied van duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van bodem en ondergrond.

DECISIO

- Bestuurlijke afspraken
- Specifieke uitkeringen en subsidies
- Tariefregulering
- Kennisontwikkeling

De gestelde wet- en regelgevings- en beleidskaders voor bodem en ondergrond vormden het uitgangspunt voor de ingezette instrumenten voor de uitvoering van het beleid. In essentie is hier sprake van een logische en coherente samenhang tussen (en goede keuze voor) bestuurlijke afspraken (via convenanten), financiële middelen (in de vorm van specifieke uitkeringen en subsidies) en kennisontwikkeling en -doorwerking (bij lagere overheden en bedrijven). De keuze voor het maken van bestuurlijke afspraken met lagere overheden en het bedrijfsleven met daarbij onderliggende en ondersteunende financiële instrumenten is logisch gelet op de beleidstransitie en de decentralisatie van het bodemdossier van het Rijk naar lagere overheden.

Eenzelfde logische samenhang geldt voor de inzet via Artikel 13 voor Caribisch Nederland. Op grond van specifieke wet- en regelgeving zijn tijdelijke subsidieregelingen voor drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en afvalwatervoorziening op Bonaire getroffen. Tevens was er sprake van tariefregulering en betrokkenheid van Autoriteit Consument en Markt (ACM) om kostendekkende tarieven vast te stellen voor de drinkwatervoorziening op Sint Eustatius en Bonaire.

Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.6 over de ingezette beleidsinstrumenten.

RPE-vraag 6: met welke uitgaven gaan/gingen de verschillende beleidsonderdelen gepaard, inclusief relevante kosten op andere terreinen of voor andere partijen in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen?

Veruit het grootste deel van de uitgaven onder Artikel 13 is (sinds 2010) besteed via decentrale uitkeringen. Voor 2010 verstrekten het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat middelen voor bodembeleid via specifieke uitkeringen. Vanaf 2010 zijn de middelen voor bodemsanering toegekend via de 'decentralisatie-uitkering bodem' (DUB) binnen het gemeente- en provinciefonds (en dit verloopt via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Voor het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties is in de periode 2010 – 2015 in totaal 998 miljoen euro vanuit de Rijksbegroting naar de uitvoering van het convenant gegaan.

Voor het Convenant Bodem en Ondergrond is in de periode 2016-2020 in totaal 610 miljoen euro beschikbaar gesteld.

DECISIO

Daarnaast is voor andere activiteiten onder 13.04 en 13.05 in totaal respectievelijk 26,7 miljoen euro en 4,5 miljoen euro besteed (dit zijn gemiddelde jaarbedragen voor de periode 2014-2019).

Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.5 met een overzicht en uitleg van de ingezette middelen.

RPE-vraag 7: wat is de onderbouwing van de uitgaven in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

In de Rijksbegroting is voor Artikel 13 iedere kostenpost te herleiden tot de wijze van financiering (bijvoorbeeld via opdrachten, subsidies of bijdragen). Hier liggen vervolgens bestuurlijke afspraken, convenanten of aanbestedingsdocumenten aan ten grondslag waarin afspraken zijn vastgelegd over prijzen, tarieven en volumes.

Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.5 met een overzicht en toelichting van de ingezette middelen.

RPE-vraag 8: welke ex-ante en ex-post evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? Wat was de onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering?

Dit is toegelicht in paragraaf 2.7 waarin de hoofdlijnen van de monitoring en evaluatie zijn beschreven. Een nadere uitwerking en toelichting bevindt zich in de bijlagen bij dit rapport. Tevens is in de bijlagen bij dit rapport een overzicht van de geraadpleegde documenten opgenomen.

RPE-vraag 9: welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd en wat waren de oorzaken daarvan en de beperkingen daarbij? Wat is de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren en wat zijn de adviezen daarover (bijvoorbeeld verdiepende casestudies)?

We constateren dat in ieder geval de volgende beleidsonderdelen (nog) niet geëvalueerd zijn danwel dat dit aanstaande is:

- Eindevaluatie van het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020, waaronder ook het Convenant Bodem en Bedrijfsleven. Deze evaluatie wordt eind 2020 verwacht.
- Evaluatie BFBB/RFBB: de BFBB/RFBB is in 2017 aangepast met als doel een vereenvoudiging van de procedures voor subsidieverlening en -verstrekking. Deze wijziging is niet tot op heden nog niet geëvalueerd en de effecten van het gewijzigde beleid zijn nog niet bekend.
- De evaluatie van transportkosten van de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en de afvalwaterzuivering op Bonaire (die is aangekondigd in 2022).

DECISIO

- In de evaluatie van de beleidsnota drinkwater (2019) is het gedeelte over Caribisch Nederland niet meegenomen, omdat Caribisch Nederland niet onder de Drinkwaterwet valt. Daarnaast werd als reden genoemd dat het beleid is geëvalueerd in het IBO (2019) van het ministerie van BZK en in de voortgangsrapportage IJkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland van het ministerie van SZW. Deze onderzoeken focussen zich niet primair op de beleidsdoelen van het ministerie van IenW en hebben een bredere onderzoeksvraag.

Dit is verder toegelicht in paragraaf 2.7 waarin de hoofdlijnen van de monitoring en evaluatie zijn beschreven. Tevens wordt in hoofdstuk 8 (conclusies en aanbevelingen) nader op het tweede deel van deze RPE-vraag ingegaan.

RPE-vraag 10: in hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsterreinen mogelijk?

Voor het beleid voor bodem en ondergrond in relatie tot mede-overheden zijn diverse evaluaties, adviesrapporten en monitoringsrapportages beschikbaar. Alle onderdelen van het eerdere Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties zijn geëvalueerd, zowel tussentijds (mid term review 2013) als na afloop van de looptijd (2016)⁶⁴. Daarnaast is de samenwerking tussen verschillende bij dit convenant betrokken partijen in 2015 separaat geëvalueerd⁶⁵.

Voor het beleid bodem en ondergrond in relatie tot het bedrijfsleven zijn enkele monitoringsrapportages en adviesrapporten beschikbaar.

Het beleidsterrein Caribisch Nederland is in beperkte mate geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Overall geldt dat het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over doeltreffendheid mogelijk maakt. Uitspraken over doelmatigheid zijn lastiger; dit vergt veelal inschattingen op basis van kwalitatieve waarnemingen.

Dit is eveneens nader toegelicht in paragraaf 2.7 waarin de hoofdlijnen van de monitoring en evaluatie zijn beschreven.

⁶⁴ Geschikt voor gebruik. De bodem duurzaam gebruiken voor maatschappelijke opgaven. Eindrapportage Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (UP, 2016)

⁶⁵ Bodem in balans. Een evaluatie van de organisatie van de uitvoering van het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010-2015 (NSOB, 2015)

DECISIO

RPE-vraag 11: wat waren/zijn de effecten van het gevoerde beleid? Zijn de doelen per beleidsonderdeel gerealiseerd?

De prestaties en het doelbereik per beleidsonderdeel van Artikel 13 zijn bondig beschreven in de volgende tabellen:

- Tabel 3.1: doelen, prestaties en doeltreffendheid/doelbereik saneringsoperatie eerste bodemconvenant 2010-2015
- Tabel 3.2: doelen, prestaties en doeltreffendheid/doelbereik saneringsoperatie eerste bodemconvenant 2010-2015 (vervolg)
- Tabel 3.3: doelen, prestaties en doeltreffendheid/doelbereik Van Saneren naar Beheren tweede bodemconvenant 2016-2020
- Tabel 3.4: doelen, prestaties en doeltreffendheid/doelbereik Beschermen en Benutten tweede bodemconvenant 2016-2020
- Tabel 3.5: doelen, prestaties en doeltreffendheid/doelbereik Kennisontwikkeling tweede bodemconvenant 2016-2020
- Tabel 4.1: doelen, prestaties en doeltreffendheid/doelbereik Convenant Bodem en Bedrijfsleven
- Tabel 4.2: doelen, prestaties en doeltreffendheid/doelbereik BFBB en RFBB
- Tabel 5.1: doelen, prestaties en doeltreffendheid/doelbereik betrouwbaarheid drinkwatervoorziening Caribisch Nederland
- Tabel 5.2: doelen, prestaties en doeltreffendheid/doelbereik betaalbaarheid drinkwatervoorziening Caribisch Nederland
- Tabel 5.3: doelen, prestaties en doeltreffendheid/doelbereik operationeel houden van afvalwatervoorziening Bonaire

RPE-vraag 12: hoe doeltreffend zijn de beleidsonderdelen op zich en alle instrumenten in hun onderlinge samenhang geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? Indien er niet voldoende duidelijkheid is over de (mate van) doeltreffendheid, wat zijn daarvan de oorzaken? Wat kan er gedaan worden om deze inzichten in de toekomst wel te verkrijgen?

Zie antwoord op RPE-vraag 11.

Dit is nader toegelicht in meerdere paragrafen over 'doeltreffendheid' in de hoofdstukken 3 tot en met 6. Het onderwerp komt eveneens aanbod in hoofdstuk 8 (conclusies en aanbevelingen).

RPE-vraag 13: hoe doelmatig zijn de beleidsonderdelen en alle instrumenten in hun onderlinge samenhang geweest? Indien er niet voldoende duidelijkheid is over de (mate van) doelmatigheid, wat zijn daarvan de oorzaken? Wat kan er gedaan worden om deze inzichten in de toekomst wel te verkrijgen?

Veruit het grootste deel van de uitgaven onder Artikel 13 is (sinds 2010) besteed via decentrale uitkeringen. De Staatssecretaris stelt in de Kamerbrief van 4 november

DECISIO

2019 dat “met de decentralisatie van de wettelijke taken op het gebied van bodem en ondergrond en de decentralisatie van de daarbij behorende middelen, [is] het beoordelen van de doelmatige besteding van deze middelen [...] neergelegd bij de provinciale staten en de gemeenteraden⁶⁶”. De bevoegde instanties verstrekken op verzoek wel gegevens hierover aan het Rijk, maar de manier waarop deze worden gepresenteerd verschilt onderling zodanig dat hieruit geen eenduidig landelijk beeld is samen te stellen.

De doelmatigheid ‘an sich’ van geleverde prestaties is niet vastgesteld. In deze beleidsdoorlichting is, bij de analyse van alle rapportages etc., niet naar voren gekomen dat er sprake was van overmatige budgetoverschrijdingen, vertraging van procedures of ondoelmatige beleidsuitvoering. Er zijn verder binnen het werkveld van bodem en ondergrond enkele aspecten te signaleren die – indirect – wijzen op een doelmatige besteding van middelen, namelijk:

- Langdurige, succesvolle samenwerking
- Saneringsprogramma’s bevoegde gezagen
- Proces eventuele tekorten
- Inzet best denkbare technieken en kennisinfrastructuur
- Intercollegiale toetsing.

Een nadere toelichting over doelmatigheid van beleid is in meerdere paragrafen in de hoofdstukken 3 tot en met 6. Het onderwerp komt eveneens aanbod in hoofdstuk 8 (conclusies en aanbevelingen).

RPE-vraag 14: welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd en welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te verhogen? Welke planning van evaluatieonderzoeken op beleidsonderdelen is voor de komende beleidsperiode van vijf tot zeven jaar aan te bevelen (met aandacht voor onderwerpen, dekking van beleidsveld en volgorde)?

In dit rapport is, naar aanleiding van de beleidsdoorlichting, een aantal aanbevelingen gedaan voor het bodembeleid. Kort samengevat, gaat het om de volgende aanbevelingen:

1. Maak nieuwe afspraken over het te voeren bodembeleid voor 2021 en verder

De huidige convenanten met medeoverheden en het bedrijfsleven lopen eind 2020 af. Echter, er blijven voor de toekomst meerdere opgaven binnen het bodembeleid die moeten worden aangepakt en waarvoor nieuwe afspraken gemaakt moeten worden. Het gaat daarbij om:

- Aanpak nog bestaande bodemsaneringen

⁶⁶ Kamerstukken II, 2018 -2019, 32861, nr. 53

DECISIO

- Aanpak Zeer Zorgwekkende Stoffen/nieuwe opkomende stoffen
- Aanpak 'toevalstreffers/toevalvondsten'
- Kennisontwikkeling en -doorwerking
- Beheer en nazorg gesaneerde (of beheerste) locaties:

2. Werk, in aanloop naar intrede Omgevingswet in 2022, aan doorwerking van specialistische kennis bij decentrale overheden (en in het bijzonder bij overheden nu die geen bevoegd gezag Wbb zijn)

Voor decentrale overheden blijft de vraag hoe de ontwikkelde, omvangrijke hoeveelheid specialistische kennis voor hen breed toegankelijk en toepasbaar is. Tegelijkertijd doen zich nieuwe vraagstukken voor in het gebruik van bodem en ondergrond ten behoeve van energietransitie, klimaatadaptatie en landbouw, waardoor opnieuw kennis vereist is op zowel lokaal, regionaal als landelijk niveau. Tegen deze achtergrond is voor de komende jaren de doorwerking van specialistische kennis bij decentrale overheden een belangrijk en blijvend aandachtspunt om nader invulling aan te geven.

3. Ontwikkel indicatoren voor kwalitatieve doelen en voor doelmatigheid

De (kwalitatieve) afspraken over de beleidstransitie en kennisontwikkeling en -doorwerking waren niet (kwantitatief) meetbaar en te algemeen geformuleerd. Het helpt, bij nieuwe te maken afspraken over de uitvoering van het bodembeleid (mogelijk in een nieuw bodemconvenant voor na 2020), als er voor de meer kwalitatieve doelen onderling concretere afspraken worden gemaakt en meetbare indicatoren worden ontwikkeld. Dat kan op 'output' niveau door bijvoorbeeld te benoemen wanneer en bij hoeveel gemeenten de noodzakelijk geachte bodemkennis en - expertise gerealiseerd moet zijn.

Voor wat betreft indicatoren en doelmatigheid; binnen het kader van de monitoring van de bodemconvenanten (met mede-overheden en bedrijfsleven) is getracht om doelmatigheid tot enkele kwantitatief meetbare indicatoren te komen, maar dat is niet gelukt. De verwachting was dat daarmee onderlinge verschillen in de gepresenteerde gegevens zouden ontstaan waardoor hieruit geen eenduidig landelijk beeld naar voren zou komen.

Het is aan te bevelen om nogmaals, vanuit het Rijk, te onderzoeken of het mogelijk is de bevoegde instanties enkele eenvoudige indicatoren mee te geven op basis waarvan een meer eenduidig landelijk beeld van doelmatige besteding van middelen te maken is. Enkele voorbeelden daarvan zijn in ieder geval: aantal fte's bodembeleid (inputvariabele), kosten formatie (inputvariabele), aantal en omvang saneringslocaties (inputvariabele) en aantal en omvang aangepakte saneringslocaties (outputvariabele); met daarbij onderscheid naar omvang van de gemeente (groot, klein).

DECISIO

4. Focus bij monitoring (convenanten) en in de nog aangekondigde (eind)evaluaties expliciet op uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

In de vorige beleidsdoorlichting voor dit beleidsartikel was aandacht gevraagd voor de focus binnen het beleidsdomein op (meer) expliciete uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. Hiervoor zijn in de afgelopen periode 2014-2019 stappen gezet door invulling te geven aan (in het bijzonder voor de convenanten) monitoring en evaluatie van de voortgang en resultaten van het bodemsaneringsbeleid. Duidelijke uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn echter, op basis van de verzamelde monitorings- en evaluatie-informatie, nog niet gedaan. Het ligt dan daarmee voor de hand om, in de toekomst, in de monitorings- en evaluatierapportages en de nog aangekondigde (eind)evaluaties als betrokken partijen ook daadwerkelijk expliciete uitspraken te doen over (de mate van) doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid (zie voor doelmatigheid ook aanbeveling 3).

5. Zorg voor een betere monitoring van doeltreffendheid en doelmatigheid van de drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en afvalwatervoorziening op Bonaire

Het beleidsterrein drinkwatervoorziening op Caribisch Nederland en afvalwatervoorziening van Bonaire is in beperkte mate geëvalueerd op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid. Om dit in de toekomst beter te borgen, wordt een aantal aanbevelingen gedaan, namelijk:

- Beleidsdoelstellingen voor betaalbaarheid op lange termijn bekijken en verbinden aan een concrete indicator met grenswaarde
- Samenwerking tussen alle betrokken partijen bij monitoring van beleidsdoelen
- Zorgdragen voor periodieke evaluaties

RPE-vraag 15: in het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Het alloceren van minder middelen (minus 6 miljoen euro per jaar) voor de aanpak van *werkvoorraad niet-spoed locaties* is een reële optie zolang:

- dit binnen de huidige regelingen mogelijk is
- het niet tot extra risico's leidt, en
- dit geen druk zet op de realisatie van noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen hetgeen vervolgens leidt onevenredige maatschappelijke kosten

Verminderen van middelen betekent tevens een extra monitoringsinspanning op de benoemde risico's.

Het effect van de optie van minder middelen (minus 5,2 miljoen euro per jaar) voor *gemaakte oude afspraken* zou feitelijk betekenen dat het Rijk eerder gemaakte

DECISIO

juridische en bestuurlijke toezeggingen met de betreffende decentrale overheden niet nakomt en zou gaan heronderhandelen (om tot lagere kosten voor het Rijk te komen). Dit lijkt op voorhand geen reële optie, maar desondanks zou dit bedrag lager uit kunnen vallen wanneer de betrokken provincies of gemeenten met een goed onderbouwd verzoek komen voor de werkzaamheden die ze in de periode 2021-2025 hebben gepland.

De afronding (en doorloop) van *individuele spoedlocaties* leidde inmiddels tot beschikkingen en deze verplichtingen zijn aan tijd gebonden en bestuursrechtelijk afdwingbaar. Tegen deze achtergrond is het dus geen reële optie om voor de aanpak van de laatste, individuele spoedlocaties na 2020 minder middelen ter beschikking te stellen.

Minder middelen (minus 2,5 miljoen euro per jaar) voor de aanpak van de *diffuse loodproblematiek* ter beschikking stellen kan leiden tot maatschappelijke onrust. De roep om een intensiever maatregelenpakket en bodemsanering van spoedeisende loodverontreinigingen (gefinancierd vanuit de overheid) neemt toe. Echter, over de aanpak van de diffuse loodproblematiek zijn nog geen concrete afspraken gemaakt. Een verminderde inzet is daarom op dit moment een reële optie.

Gebiedsgericht grondwaterbeheer is een mogelijkheid om bodemverontreiniging, en met name overlappende verontreinigingspluimen in het grondwater, gebiedsgericht aan te pakken. Hierover zijn meerjarige bestuurlijke afspraken aangegaan door de overheid en dus geen reële optie.

Bij de opties van minder of geen Rijksmiddelen ter vergoeding van *apparaatskosten* zal er door bevoegde gezagen afgewogen worden (ten opzichte van andere taken) om met een minimale inzet aan de verplichte bodemtaken te werken. En (of), mogelijk (ook) minder middelen beschikbaar te stellen voor toezicht en handhaving door omgevingsdiensten waardoor het toezicht op sanering en grondverzet niet meer toereikend zal zijn. Dit kan leiden tot afwenteling op andere milieucompartimenten; met name oppervlakte- en grondwater.

Dit is toegelicht in hoofdstuk 7 van dit rapport.

DECISIO

Bijlage: toetsingskader

Op basis van de uitgevoerde beleidsreconstructie is een toetsingskader opgesteld dat als leidraad dient voor de verdere doorlichting van het beleid van Artikel 13 Bodem en Ondergrond. Dit toetsingskader vormt de basis voor onze conclusies voor de beleidsdoorlichting.

Toetsingskader *Beleidsdoorlichting Artikel 13. Bodem en ondergrond*

Onderzoeksfase	Uitgangspunt beleidsdoorlichting	Volgt uit RPE-vraag
Het beleid en de beleidsachtergrond	lenW heeft een duidelijke en onderbouwde visie op haar rol en verantwoordelijkheden op het gebied van bodem en ondergrond	3
	De doelstellingen zijn duidelijk, meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd	3
	De verantwoordelijkheid van lenW in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen is helder	4
	De veronderstelde bijdrage van de beleidsinstrumenten aan de realisatie van de doelen is helder onderbouwd	5
	De beleidsinstrumenten op deelthema's zijn in samenhang bezien	4
De ingezette middelen, prestaties en instrumenten	De juiste beleidsinstrumenten zijn gekozen bij de verschillende beleidsdoelen	5
	Andere overheden/partijen worden betrokken bij de uitvoering van het beleid, waarbij ieders bijdrage duidelijk is afgebakend	4
	Er is een transparant, compleet en gedetailleerd overzicht van financiële middelen onder Artikel 13	6
	De uitgaven (en ontvangsten) zijn duidelijk onderbouwd in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen	7
	De beoogde prestaties zijn vooraf helder, meetbaar en tijdsgebonden gedefinieerd (<i>zie uitgewerkte doelen voor convenanten</i>)	7
Doeltreffendheid en doelmatigheid	Alle beoogde prestaties zijn gerealiseerd (doeltreffendheid) en hebben bijgedragen aan de gestelde doelen (<i>zie hiervoor ook uitgewerkte doelen voor convenanten en Caribisch Nederland</i>)	11/12/13
	Alle gestelde doelen binnen dit beleidsthema zijn bereikt/gerealiseerd (<i>zie hiervoor ook uitgewerkte doelen voor convenanten en Caribisch Nederland</i>)	11/12/13
	De gestelde doelen en uitgevoerde activiteiten binnen Artikel 13 zijn doelmatig bereikt	14

Bijlage: overzicht en toelichting uitgevoerde monitors en evaluaties

Monitoring en evaluatie beleid bodem en ondergrond overheden

Het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties is in 2016 geëvalueerd⁶⁷. Hiervoor is een enquête afgenomen bij de bevoegde overheden Wbb, zijnde de twaalf provincies en 29 grote gemeenten, en daarnaast bij negen waterschappen. Alle benaderde provincies en gemeenten hebben de enquête ingevuld, van de benaderde waterschappen hebben er zes gereageerd. De resultaten van de waterschappen zijn daarmee minder representatief dan die van gemeenten en provincies. Verder zijn bij enkele bevoegde overheden en leden van het Uitvoeringsprogramma (UP) interviews afgenomen. Deze methoden worden in de rapportage beknopt of niet apart toegelicht en zouden een eigen kopje verdienen.

Een sterk punt is dat er in de inleiding aandacht is besteed aan de achtergrond van het convenant en elk van de in het convenant beschreven doelen. Vervolgens is de stand van zaken beschreven in twee hoofdstukken, beleidstransitie en saneringsopgave, steeds ondersteund door tabellen en grafieken. Tevens is aandacht besteed aan het verklaren waarom enkele zaken anders zijn gelopen dan verwacht. Tenslotte wordt stilgestaan bij enkele maatschappelijke veranderingen die invloed hebben (gehad) op het UP en doet de evaluatie duidelijke aanbevelingen voor toekomstig beleid.

Een schematisch overzicht met de doelen en de behaalde resultaten bij elkaar zou een nog vollediger beeld hebben gegeven van de behaalde eindresultaten. Ook is niet duidelijk benoemd hoe de gegevens over de saneringsopgave en duidingen daarvan verkregen zijn. Het is aannemelijk dat de gegevens aangeleverd zijn door de verschillende partijen in het convenant aan het Kernteam van het UP en ook afkomstig zijn uit jaarlijkse monitoringsrapportages. Uit de rapportage wordt niet duidelijk of van de Kennisagenda gebruik is gemaakt en zo ja, door wie en hoeveel, of hoe de Kennisagenda verder is ontwikkeld. Ook laat de evaluatie niet zien of bij de kennisontwikkeling bij SKB gebruik is gemaakt van praktijkvraagstukken. Tot slot schenkt de evaluatie geen specifieke aandacht aan toezicht en handhaving. Voor opkomende stoffen wordt alleen bij de aanbevelingen vermeld dat het verstandig is om bij het nadenken over de beheerfase, vanaf 2020, alvast te anticiperen op nieuwe bedreigingen en stoffen (zoals medicijnresten).

⁶⁷ Geschikt voor gebruik. De bodem duurzaam gebruiken voor maatschappelijke opgaven. Eindrapportage Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (UP, 2016)

DECISIO

De samenwerking tussen verschillende bij dit convenant betrokken partijen is apart geëvalueerd⁶⁸. Hiervoor is een bureau- en literatuurstudie uitgevoerd, is een enquête afgenomen bij de 29 gemeenten die bevoegd gezag Wbb zijn en zijn acht interviews afgenomen met in totaal twaalf gesprekspartners die actief zijn binnen het UP. Het rapport van deze evaluatie maakt duidelijk onderscheid tussen de twee sporen beleidsontwikkeling en saneringslocaties en richt zich puur op de kwaliteit van de bestuurlijke samenwerking. Methodes zijn beschreven, de opbouw is gestructureerd en er wordt duidelijk gemaakt wat de aandachtspunten voor de toekomst zijn. Het rapport stelt vast dat de resultaten van het aanjagen van een beleidstransitie minder meetbaar zijn, niet eenvoudig in cijfers uit te drukken en moeilijker inzichtelijk te maken. Daarbij heeft de Stuurgroep zich al de vraag gesteld hoe deze prestaties wel inzichtelijk gemaakt kunnen worden, om daar vervolgens verantwoording over af te leggen. Het rapport benadrukt dat dit voor het UP een belangrijke uitdaging was voor de volgende vijf jaar: hoe zorg je ervoor dat de ontwikkelingen die gaande zijn in 'het veld' zichtbaar zijn, en hoe reflecteer je op de meerwaarde van je eigen activiteiten en werkzaamheden?

Ten tijde van de uitvoering van deze beleidsdoorlichting is de convenantperiode van het tweede bodemconvenant (Convenant Bodem en ondergrond) nog niet voorbij. Er is dan ook nog geen eindevaluatie beschikbaar. Wel is een mid term review uitgevoerd⁶⁹. Vooral omdat er met de Omgevingswet een belangrijke wijziging in de regelgeving aan zat te komen is al bij het afsluiten van het convenant afgesproken dat najaar 2018 een tussenbalans zou worden opgesteld. De uitvoering van de eindevaluatie is voorzien voor de loop van 2020, zodat de resultaten al beschikbaar zijn op het moment dat de convenantperiode afloopt.

De evaluatie in de mid term review besteedt gestructureerd aandacht aan elk van de in het convenant beschreven doelen en geeft de stand van zaken bij het bereiken van elk van die doelen overzichtelijk weer in het zogenoemde dashboard in bijlage 1. De hoofdtekst geeft hiervan een samenvatting. Ook komt de status van Tussenrapportage duidelijk tot uitdrukking in concrete aanbevelingen voor het nog resterende deel van de convenantsperiode en het waar mogelijk alvast voorsorteren op de periode daarna. De onderzoeksmethoden en de wijze van toepassing daarvan zijn in het rapport niet beschreven.

Het rapport stelt vast dat opkomende stoffen, in het rapport Nieuwe (bedreigende) stoffen genoemd, de opgave voor het thema 'Van saneren naar beheren' verzwaren. Het doet daarom nog een schepje bovenop de aanbeveling uit de evaluatie van het

⁶⁸ Bodem in balans. Een evaluatie van de organisatie van de uitvoering van het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010-2015 (NSOB, 2015)

⁶⁹ Tussenrapportage convenant Bodem en ondergrond 2016-2020 (UP, 2019)

DECISIO

eerste convenant om na afloop van de convenantsperiode structureel (meer) middelen hiervoor te reserveren. De evaluatie schenkt geen specifieke aandacht aan toezicht en handhaving.

De voortgang van de saneringsoperatie wordt jaarlijks onderzocht en de resultaten daarvan gerapporteerd in monitoringsrapportages. Deze monitoring richt zich daarmee op de doelen voor 2020 die zijn vastgelegd in art. 4 tot en met 10 in het convenant Bodem en Ondergrond. De meest recente van deze rapportages beschrijft de resultaten van de monitoring over 2019⁷⁰. De monitoring bestaat uit een analyse van volgens een vast jaarlijks gebruikt format aangeleverde gegevens, gevolgd door een enquête en interviews onder de bevoegde instanties. De geschiktheid van dit format is jaarlijks geëvalueerd en het format is steeds aangepast waar nodig. Na een aantal jaren gebruik is er nu feitelijk geen noodzaak meer tot aanpassing ervan.

Vastgesteld werd dat de veranderende maatschappelijke context (nieuw kabinet, Klimaatakkoord Parijs, impact aardbevingen Groningen, Rijksbreed Programma Circulaire Economie, aanpassing Europees landbouwbeleid en ontwikkelingen rond de Omgevingswet) gevolgen zou hebben voor de benodigde kennis en daarmee ook voor de eerder opgestelde Kennisagenda. Dit is in 2018 onder de loep genomen in een analyse die kenmerken heeft van een evaluatie⁷¹. Bij de doorlichting van die analyse zijn nog drie andere bronnen betrokken⁷². Hiervan is de analyse van de mogelijkheden voor internationaal samenwerken opgesteld om partijen te wijzen op die mogelijkheden en de voor- en nadelen ervan. Deze analyse is uitgevoerd als een bureaustudie.

Het Convenant Bodem en Ondergrond is nog niet geëvalueerd, omdat de looptijd pas eind 2020 eindigt. De planning is om die evaluatie nog in de loop van 2020 uit te voeren, zodat aan het einde van de looptijd over de resultaten kan worden beschikt. Wel is een tussentijdse evaluatie uitgevoerd (2018). Alleen voor het onderdeel Van saneren naar beheren heeft de evaluatie kwantitatieve elementen. Er is wel nagedacht over het monitoren van de overige afspraken, onder Beschermen en benutten, maar het bleek niet goed mogelijk om daarvoor vergelijkbare kwantitatief meetbare indicatoren te ontwikkelen. In de mid term review (de tussentijdse evaluatie uit 2018) zijn deze afspraken dan ook alleen kwalitatief geëvalueerd.

Alle onderdelen van het eerdere Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties zijn geëvalueerd, zowel tussentijds (mid term review 2013) als na afloop van de looptijd (2016).

⁷⁰ Voortgang bodemverontreinigingsoperatie (UP, 2020)

⁷¹ Actualisatie Kennisagenda bodem en ondergrond. Maatschappelijke opgave en kennisbehoefte 2018 (Dutch Soil Platform, 2018)

⁷² Kennisagenda Ondergrond (datum onbekend, ca. 2010), Kennisagenda bodem en ondergrond 2016 (2016) en Internationaal samenwerken op kennisontwikkeling bodem (2018)

DECISIO

Monitoring en evaluatie beleid bodem en ondergrond bedrijfsleven

Net zoals bij het hiervoor beschreven convenant Bodem en Ondergrond is de convenantperiode van het bodemconvenant Bodem en Bedrijfsleven nog niet voorbij ten tijde van deze beleidsdoorlichting. Een eindevaluatie van het bodemconvenant Bodem en Bedrijfsleven is daarom nog niet beschikbaar. Wel heeft het bedrijfsleven een evaluatie van de tot op heden geleverde prestaties opgesteld. Dit is als bijlage opgenomen in de mid term review van het convenant Bodem en Ondergrond⁷³.

Binnen het uitvoeringsprogramma van het convenant Bodem en Ondergrond is vanwege de samenhang met het convenant Bodem en Bedrijfsleven een permanente vertegenwoordiging van het bedrijfsleven georganiseerd. Het bedrijfsleven heeft, in onderlinge samenwerking, een evaluatie van de geleverde prestaties opgesteld. Hierin is per artikel van het convenant de stand van zaken inzake de uitvoering voor het bereiken van de doelen aangegeven. De bijlage bevat een korte toelichting op de stand van zaken en een schematische weergave.

Het *Besluit financiële bepalingen bodemsanering* (BFBB) en de *regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005* (RFBB) zijn in 2015 geëvalueerd in de *Evaluatie "Besluit financiële bepalingen bodemsanering" en de "Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005"*.

De evaluatie bestaat uit een ex-post en een ex-ante deel. Het ex-post deel van de evaluatie richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de stimuleringsregelingen en heeft uitsluitend betrekking op het 'bedrijven-deel, zijnde de vier stimuleringsregelingen' van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering. Het ex-ante deel richt zich op de herziening van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering.

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van de *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid en de Algemene Rekenkamer*. De analyses zijn uitgevoerd op basis van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoekinformatie. De kwantitatieve informatie bestaat uit de vooraanmeldingen voor de bedrijvenregeling uit de beschikbare dossiers. Er is gebruik gemaakt van informatie over het aantal aanmeldingen, aantallen locaties in uitvoering, aantal gesaneerde locaties en de resterende werkvoorraad. Verder is er literatuuronderzoek uitgevoerd en zijn er interviews met betrokken partijen gehouden. De doeltreffendheid en doelmatigheid is beoordeeld in deze evaluatie maar doet geen uitspraken over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid.

⁷³ Tussenrapportage Convenant Bodem en ondergrond 2016-2020 (UP, 2019)

Bijlage: overzicht gestelde doelen beleid bodem en ondergrond

Doelen convenant 'bodemon ontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties'

In het Convenant 'bodemon ontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' (2010-2015, 10-07-2009) zijn de volgende doelen en acties opgenomen:

- (art. 2.1) Bodembeleid is in 2015 dusdanig verbreed dat het beleid met betrekking tot de ondergrond, gebiedsgericht grondwaterbeheer en bodemsanering is geïntegreerd. De doelstellingen onder punt 3 van de considerans zijn daarbij richtinggevend:
 - Realiseren Kennisagenda voor de toekomst.
 - Realiseren afspraken om te borgen dat kansen van de ondergrond worden benut.
 - Uitbouwen DINO (en BIS) tot een BRO.
 - Realiseren afspraken over het al dan niet monitoren van de effecten van WKO op het bodem- en watersysteem.
 - Realiseren afspraken over de wijze waarop kan worden gestimuleerd dat WKO-systemen in gebieden met grootschalige grondwaterverontreiniging op een gecoördineerde manier worden geplaatst, opdat deze bijdragen aan de beheersing en eventueel de sanering van de verontreiniging.
 - Verankeren grondwaterbeheer in diverse plannen van provincies, gemeenten en waterschappen (voortgang komt aan de orde in de MTR van uiterlijk najaar 2011).
 - Realiseren innovatieprogramma per 1 januari 2010 om te stimuleren dat de ondergrond op een innovatieve wijze bij ruimtelijke ontwikkelingen wordt betrokken. Ook: realiseren (aanzet tot) wetgeving die het mogelijk maakt de verantwoordelijkheid voor een sanering van het diepere grondwater tegen betaling van een afkoopsom over te dragen aan een lokale, regionale of landelijke beheersautoriteit.
 - Bodemsaneringsoperatie:
 - Alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging die spoedeisend zijn vanwege humane risico's uiterlijk in 2015 gesaneerd dan wel risico's afdoende beheerst.
 - Presenteren lijst van spoedlocaties waar sprake is van risico's ten aanzien van ecologie of verspreiding van verontreiniging uiterlijk 31 december 2015.

DECISIO

- Presenteren handreiking beoordeling verontreiniging waterbodem in een breder kader van verbeteren gebiedskwaliteit.
- Regie op de uitvoering naar andere bevoegde overheden dan het Rijk.

Doelen Convenant Bodem en Ondergrond

In het Convenant Bodem en Ondergrond (2016-2020, 17-03-2015) zijn de volgende doelen acties opgenomen:

- (art. 3.1) Onderzoek naar geschiktheid huidige en toekomstige juridische instrumentarium voor behalen doelen.
- (art. 4.6) Alle spoedlocaties met onaanvaardbare humane risico's uiterlijk in 2016 gesaneerd of de risico's beheerst.
- (art. 4.1) Alle overige gevallen van ernstige bodemverontreiniging in 2020 en gesaneerd of risico's op basis van een geschikt saneringsplan beheerst en aanpak geprogrammeerd.
- (art. 4.3) Op alle spoedlocaties uiterlijk in 2016 een beschikking ernst en spoed vastgesteld. (art. 4.7) Op alle locaties die nog aan het licht komen uiterlijk in 2016 of zo spoedig mogelijk daarna een beschikking ernst en spoed vastgesteld, en uiterlijk in 2020 gesaneerd of de risico's beheerst of zo snel mogelijk in beeld gebracht en uitvoering gepland.
- (art. 4.4) Uiterlijk in 2017 KRW-lijsten vastgesteld en op alle locaties op die lijst uiterlijk in 2018 een beschikking ernst en spoed vastgesteld.
- (art. 5.1) Bevoegde overheden Wbb brengen zo spoedig mogelijk in beeld in welke gebieden behoefte bestaat aan gebiedsgericht beheren van grondwaterverontreinigingen. (art. 5.2) Waar mogelijk dan ook uiterlijk in 2020 hoofdlijnen voor gebiedsgericht beheer vastgesteld.
- (art. 6.1) Waterschappen pakken de verontreinigde regionale waterbodems uiterlijk in 2020 aan, starten daar uiterlijk in 2020 mee, of hebben risico's in beeld gebracht en uitvoering gepland.
- (art. 7.1) Bevoegde overheden Wbb leggen gebruiksadviezen vast voor gebieden met diffuse bodemverontreiniging met onaanvaardbare humane risico's en stellen beleid op voor werkzaamheden in deze gebieden, gericht op reduceren risico's. (art. 7.2) Waar de risico's op deze manier onvoldoende kunnen worden beheerst zorgen de bevoegde overheden Wbb voor zo spoedig mogelijk beheersen van deze risico's.
- (art. 8.1) Nieuwe bedreigingen worden in beeld gebracht en kennisachterstanden daarover weggewerkt.
- (art. 9.1) Bevoegde overheden Wbb onderzoeken mogelijkheden om nazorgmaatregelen te beëindigen of te verlagen en (art. 9.2) maken de gerealiseerde vermindering van de nazorglast inzichtelijk.

DECISIO

- (art. 10.1) Onderzoek op welke wijze voormalige stortplaatsen zo efficiënt mogelijk kunnen worden beheerd en (art. 10.2) uiterlijk in 2016 hoe bestaand beleid voor dit beheer na in werking treden Omgevingswet geborgd blijft.
- (art. 11.5) Uiterlijk in 2019 een voorstel voor de verdeling van de financiële middelen die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van het bodembeleid na 2020.
- (art. 12.4) Algemene zorgplicht in de Omgevingswet aanvullen met specifieke zorgplicht voor bodem.
- (art. 13.1a) In beeld brengen aan welke kennis en innovatie behoefte bestaat ("kennisagenda") en bepalen op basis daarvan programma voor de kennisinstituten.
- (art. 14.1a) Bestaande (digitale) bodeminformatie behouden, beheren en zo mogelijk digitaal ontsluiten.
- (art. 16.1) Uiterlijk in oktober 2015 een Uitvoeringsprogramma vastgesteld.
- (art. 17.2) Uiterlijk 30 juni 2016 monitoringsprogramma vastgesteld en (art. 17.3) voortgang jaarlijks monitoren. Nulmeting begin 2016, tussenbalans uiterlijk najaar 2018, eindevaluatie in 2020.

Doelen Convenant Bodem en Bedrijfsleven

In het Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015 (18-05-2015) zijn de volgende doelen acties opgenomen:

- (art. 1) bevat definities
- (art. 2.1) Partijen onderschrijven het belang van een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van de bodem en ondergrond.
- (art. 2.2) Partijen zijn het erover eens, dat een succesvolle uitvoering van het bodembeleid vraagt om samenwerking tussen overheden en bedrijfsleven op verschillende niveaus. De samenwerking tussen het Uitvoeringsprogramma (UP) en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zal daartoe worden geïntensiveerd. Partijen ontwikkelen in dit verband verdere kennis en competenties met betrekking tot een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van de bodem en ondergrond voor de periode na 2020.
- (art. 2.3) Partijen werken actief samen aan de verdere inrichting van een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van de bodem en ondergrond, mede indachtig de in voorbereiding zijnde Omgevingswet. Het beheer van in de bodem aanwezige verontreiniging, achtergebleven na sanering of nog niet aangepakt, wordt hierin meegenomen.
- (art. 2.4) Partijen stimuleren de inspanningen van Bodemcentrum, Bosatex, SBNS en Nazorg Bodem om gezamenlijk te komen tot een BodemOntZorgOrganisatie (BOZO) per 2016, die in staat is om risico's en onzekerheden verbonden aan

DECISIO

verontreinigde locaties van eigenaren over te nemen en de noodzakelijke bodemsaneringen en beheermaatregelen uit te voeren.

- (art. 3.1 a tot en met d) Partijen zullen zich inspannen om:
 - a. de procedures voor het uitvoeren van bodemsaneringen op niet-spoedlocaties met ingang van de nieuwe Omgevingswet verder te vereenvoudigen. Uitgangspunt is verbreding van directe regels met vergelijkbare uitwerking als het huidige systeem Besluit Uniforme Saneringen (BUS), maar met minder uitvoeringskosten;
 - b. artikel 13 van de Wet bodembescherming in te bedden in de algemene zorgplicht van de Omgevingswet. Hierbij zal de inzet erop gericht zijn om samen met andere overheden te komen tot oplossingen die voor de bevoegde overheid en het betrokken bedrijf redelijkerwijs aanvaardbaar zijn;
 - c. bedrijven onder de Omgevingswet meer flexibiliteit bij de keuze voor maatregelen en voorzieningen te geven, zodat beter rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de activiteiten en de locatie zonder het beschermingsniveau aan te tasten;
 - d. ervoor te zorgen, dat in de Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsregels rekening zal worden gehouden met dit Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015.
- (art. 3.2) In samenwerking tussen het Uitvoeringsprogramma (UP) en het bedrijfsleven zal worden overlegd in hoeverre vooruitlopend op inwerkingtreding van de Omgevingswet reeds binnen de mogelijkheden van de huidige regelgeving kan worden gekomen tot een verdere vereenvoudiging bij de huidige aanpak van bodemverontreiniging.
- (art. 3.3 a en b) In het Convenant bodem en ondergrond 2016 hebben de Bevoegde overheden Wbb afgesproken om te bewerkstelligen dat:
 - a. alle op de MTR 2013-lijsten opgenomen Spoedlocaties met onaanvaardbare verspreidings- of ecologische risico's in 2020 zijn gesaneerd dan wel dat in 2020 ten minste de risico's van deze locaties op basis van een geschikt saneringsplan worden beheerst of tijdelijke beveiligingsmaatregelen in uitvoering zijn;
 - b. de KRW grondwater spoedlocaties, waarvan de aanpak volgens de looptijd van de KRW- stroomgebiedbeheerplannen mogelijk later is voorzien, in 2020 zijn gesaneerd dan wel dat in 2020 ten minste de risico's van deze locaties op basis van een geschikt saneringsplan worden beheerst of tijdelijke beveiligingsmaatregelen in uitvoering zijn.
- (art. 3.4 a tot en met c) De Staatssecretaris van IenM zal erbij het bevoegd gezag op aandringen, dat:

DECISIO

- a. uiterlijk op 31 december 2016 ten aanzien van alle in artikel 3.3 onder a bedoelde nu bekende spoedlocaties een beschikking ernst en spoed is genomen;
- b. uiterlijk op 31 december 2018 ten aanzien van alle in artikel 3.3 onder b bedoelde spoedlocaties een beschikking ernst en spoed is genomen;
- c. uiterlijk op 31 december 2017 ten aanzien van alle in artikel 3.3 onder b bedoelde spoedlocaties bekend is voor de eigenaren om welke locaties het gaat.
- (art. 3.5) VNO-NCW en MKB-Nederland zullen zich inspannen om bedrijven te bewegen om mee te werken aan de voor de beschikking benodigde onderzoeken en alle bij hen in gebruik zijnde spoedlocaties uiterlijk op 31 december 2020 te saneren of te beheersen volgens de regels van de Wet bodembescherming (Wbb).
- (art. 3.6) Eigenaren van niet-spoedlocaties hoeven die locaties in beginsel pas te saneren op een natuurlijk moment en op een door hen gekozen wijze overeenkomstig de bepalingen van de Wet bodembescherming.
- (art. 4.1) Partijen onderkennen, dat het Besluit en de Regeling geen einddatum kennen en dus op basis van artikel 24a lid 7 van de Comptabiliteitswet 2001 moeten worden voorzien van een einddatum.
- (art. 4.2 a en b) De Staatssecretaris van IenM zal zich inspannen om:
 - a. de vervaldatum met toepassing van artikel 24a lid 5 van de Comptabiliteitswet 2001 vast te stellen op 1 juli 2022;
 - b. het Besluit en de Regeling voor 1 juli 2022 evalueren met het oog op een mogelijke verlenging van de looptijd.
- (art. 4.3 a tot en met c) Vooropgesteld dat de Tweede Kamer instemt met de onder artikel 4.2 bedoelde verlenging:
 - a. kunnen bedrijven die op basis van het Besluit en de Regeling en uiterlijk op 31 december 2023 een concreet saneringsplan hebben ingediend bij het Bevoegd gezag Wbb, hun spoed- en niet-spoedlocaties saneren op basis van dit plan en op basis van de Regeling tot 1 januari 2030 het verzoek tot subsidie vaststelling indienen;
 - b. blijven voor bedrijven die hun aanspraken op een financiële bijdrage van de overheid op basis van het Besluit en de Regeling ontleen aan met het bevoegd gezag voor 1 januari 2016 gemaakte concrete afspraken, bijvoorbeeld via een raamsaneringsplan, ongewijzigd van kracht, ook indien saneren en beheren plaatsvindt na 31 december 2029;
 - c. kunnen bedrijven tot uiterlijk 1 januari 2030 een verzoek tot subsidie vaststelling op basis van het Besluit en de Regeling indienen.
- (art. 4.4 a tot en met c) De Staatssecretaris van IenM:
- a. zal er bij het bevoegd gezag en de coördinerende rechtspersoon op basis van artikel 30 van het Besluit op aandringen dat deze bij een bedrijf, dat een

DECISIO

saneringsplan indient, de cofinancieringsregeling actief onder de aandacht zal brengen;

- b. is voornemens het Besluit en de Regeling aan te passen, met als doel een aanzienlijke vereenvoudiging en versnelling van de procedures voor het verkrijgen van subsidie te realiseren en subsidieverlening mogelijk te maken voor deelsaneringen, na bereikte mijlpalen bij gefaseerde saneringen en bij afkoop, zodat financiering en uitgaven beter op elkaar zijn afgestemd;
- c. zal in overleg met VNO-NCW en MKB-Nederland onderzoeken welke mogelijkheden de staatssteunregels (Algemene Groepsvrijstellingsverordening) bieden om ruimere subsidiemogelijkheden te bieden aan eigenaren/erfpachters, onder meer in gebieden met gebiedsgericht grondwaterbeheer.
- (art. 5) bevat bepaling over looptijd, aanvullingen en wijzigingen

Doelen beleid Caribisch Nederland

Voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland zijn de volgende beleidsdoelen geformuleerd:

- **Betrouwbaar en veilig.** Voor betrouwbaarheid dient te worden voldaan aan de in het Besluit elektriciteit en drinkwater BES (2016) opgenomen eisen. (Bron Kamerbrief 4 november 2019)
- **Duurzaam.** minder tot geen lekverliezen en verspilling van energie en drinkwater (Bron Tijdelijke subsidieregeling drinkwater BES en rioolwaterzuiveringsinstallatie Bonaire 2018 tot en met 2022)
- **Betaalbaar.** Voor een betaalbare drinkwatervoorziening die voor eenieder toegankelijk is. Voor de tarieven vormt een kostendekkende tariefstelling uitgangspunt. Om daarnaast te voorkomen dat hoge drinkwatertarieven ertoe leiden dat drinkwater niet voor eenieder betaalbaar is, zijn vanuit mijn ministerie subsidies beschikbaar gesteld. (Bron Kamerbrief 4 november 2019)

Voor de afvalwatervoorziening is het doel de Rioolwaterzuiveringsinstallatie op Bonaire:

- **Operationeel houden.** Door het operationeel houden wordt lozing van ongezuiverd afvalwater in zee – en daarmee ook schade aan het koraal - te voorkomen. (Bron Kamerbrief 4 november 2019)

Bijlage: geraadpleegde documenten

- Beleidsdoorlichting artikel 13, 2014: Kamerstukken 32861, nr. 6 + bijlagen.
- Berenschot (2019). Financiële consequenties wetswijziging Wet elektriciteit en drinkwater BES voor de Rijksbegroting.
- Besluit Financiële Bepalingen Bodemsanering (BFBB) en de Regeling Financiële Bepalingen Bodemsanering (RFBB)
- Besluit Uniforme Saneringen (BUS). Min Vrom, (2006).
- Bodembeleid: Kamerstukken 30015. (Onder meer 30015, nr. 52 over evaluatie Besluit financiële bepalingen bodemsanering en nr. 56 en 60 over hergebruik van grond)
- Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010-2015
- Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020
- Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2016-2020
- Convenant Bodemsanering NS Percelen 1995
- Convenant Bodemsanering textielreinigingsbranche 2005
- [Evaluatie Stichting Bodemcentrum. \(https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/01/eindrapport-evaluatie-stichting-bodemcentrum\)](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/01/eindrapport-evaluatie-stichting-bodemcentrum)
- Evaluatie Tarievenwet commissie m.e.r.: Kamerstuk 29383, nr. 291.
- Evaluatie Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen: Kamerstuk 29383, nr. 297
- Evaluatie van AT Osborne over verantwoording convenantpartijen
- Forum BodemBreed – Alles over 20 jaar SKB.
- Handreiking Uniforme Saneringen (2012).
- [Informatie aanpak Bodemverontreiniging \(https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bodem-en-ondergrond/aanpak-bodemverontreiniging\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bodem-en-ondergrond/aanpak-bodemverontreiniging)
- Jaarbericht UP 2016 t/m 2018
- [Jaarrapportages en werkplannen Bodemplus \(https://www.bodemplus.nl/rws-leef-omgeving/organisatie/\)](https://www.bodemplus.nl/rws-leef-omgeving/organisatie/)
 - Werkplannen Bodem+ 2014 t/m 2019
 - Jaarrapportages Bodem+ 2014 t/m 2018
 - Werkprogramma bodem+ 2010-2014
 - Werkprogramma bodem+ 2015-2019
- [Jaarverslagen commissie m.e.r. 2014 t/m 2018 \(www.commissiener.nl\)](http://www.commissiener.nl)
- Jaarverslagen en slotwet ministerie van infrastructuur en Milieu 2014 t/m 2018
- Kamervragen (Aanhangsel) 2017-2018, nr. 2355
- [Kennis- en innovatieontwikkeling bodem en ondergrond. \(https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/thema/kennis/\)](https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/thema/kennis/)
 - Kennisagenda bodem en ondergrond (2016)
 - Actualisatie kennisagenda bodem en ondergrond (2018)
 - Kennisontwikkeling internationaal (2018)
 - Kennisagenda ondergrond

DECISIO

- Min IenW (2019-2020). Vaststelling van de begrotingsstaten van het I&W (XII) 2020.
- [MKBA maatregelen bodemlood. \(https://www.ce.nl/publicaties/2029/maatschappelijke-kosten-batenanalyse-maatregelen-bodemlood\)](https://www.ce.nl/publicaties/2029/maatschappelijke-kosten-batenanalyse-maatregelen-bodemlood)
- Monitoringsverslag UP 2016 t/m 2018
- Midterm review bodemconvenant 2013
- Midterm review bodemconvenant 2019
- NSOB (2015). Evaluatie Bodem in balans.
- Regelgeving bodem: Kamerstukken 34864.
- [Rijkswaterstaat en de Omgevingswet: https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/samenwerking-met-andere-overheden/rijkswaterstaat-en-de-omgevingswet/index.aspx](https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/samenwerking-met-andere-overheden/rijkswaterstaat-en-de-omgevingswet/index.aspx)
- RIVM (2019). Risicogestuurd toezicht en handhaving: Ranking ongewenste gebeurtenissen in de bodemketen.
- Sira consult (2019). Financiële gevolgen invoering afvalwaterheffing Bonaire.
- Structuurvisie Ondergrond: Kamerstukken dossiernr. 33136.
- Tijdelijke subsidieregeling drinkwater en afvalwater Bonaire (Strcr. 2017, nr. 50054)
- TNO Aruba - Herstel irrigatieleiding, kostenanalyse en scenario's effluentbeheer (2018).
- TNO Aruba - Toekomstbestendigheid WEB Bonaire (2019, nog niet afgerond).
- [Toezicht Wet elektriciteit en drinkwater BES \(www.acm.nl\)](http://www.acm.nl)
- [Voortgang monitoring Bodemconvenant \(midterm review, monitoringsverslagen, jaarberichten\). https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/monitoring/](https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/monitoring/)
- Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland. (Kamerstukken 35000 IV, nr. 61)
- Wet elektriciteit en drinkwater BES. (zie Kamerstukken 34089)
- Wetsvoorstel wetswijziging Wet elektriciteit en drinkwater BES, Wet vrom BES en Wet financiën openbare lichamen BES.

Bijlage: geïnterviewde personen

In het kader van de AVG is het overzicht van geïnterviewde personen geanonimiseerd. In plaats daarvan zijn hieronder benoemd alleen vertegenwoordigers van geraadpleegde organisaties genoemd.

- Vertegenwoordiger van het ministerie EZK (voorheen werkzaam bij ministerie IenW)
- Vertegenwoordiger van RIVM (voorheen werkzaam bij ministerie IenW)
- 5 verschillende vertegenwoordigers van het ministerie IenW
- 2 verschillende vertegenwoordigers van RWS
- Vertegenwoordiger van IPO
- Vertegenwoordiger van Programmateam Convenant Bodem en Ondergrond
- Vertegenwoordiger van VNG
- Vertegenwoordiger van UvW
- Adviseur van Witteveen+Bos
- Vertegenwoordiger van de gemeente Dordrecht
- Vertegenwoordiger van de gemeente Enschede
- Adviseur van RHDHV
- Adviseur van Bodemkundig Adviesbureau Edelman
- Vertegenwoordiger van Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe
- 2 vertegenwoordigers van VNO-NCW/MKB-Nederland