

Review van de ‘Evaluatie Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsaneringen’

TNO 2024 R12443 – 5 december 2024

Review van de ‘Evaluatie Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsaneringen’

Auteurs	G.M.A. (Jurgen) van der Heijden, T.M. (Ming) Chen
Rubricering rapport	TNO Publiek
Titel	
Rapporttekst	
Aantal pagina's	10 (excl. voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	0
Opdrachtgever	Rijkswaterstaat
Projectnaam	Review van de ‘Evaluatie Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsaneringen’
Projectnummer	060.61552

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2024 TNO

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	De vraagstelling	5
3	Kwantitatief, onderbouwing van de cijfers	6
4	Kwalitatief, onderbouwing van de conclusie	7
4.1	Ex post evaluatie	7
4.2	Ex ante evaluatie	8
5	Aandachtspunten	8
6	Slotconclusie	10

1 Inleiding

Voor u ligt het verslag van de review van het onderzoek ‘Evaluatie Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsaneringen’ uitgevoerd door Witteveen en Bos.¹ In dit verslag geven wij als reviewers een oordeel over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van deze evaluatie. De evaluatie moet voldoen aan de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, in het bijzonder de kwaliteitseisen in paragraaf 3.² Ons oordeel valt uiteen in een kwantitatief en een kwalitatief onderdeel. Het kwantitatieve onderdeel betreft de onderbouwing van de door Witteveen en Bos (W&B) gebruikte cijfers. Het kwalitatieve onderdeel betreft de onderbouwing van de door W&B getrokken conclusies op basis van de cijfers en andere gegevens, zoals interviews. Daaraan voorafgaand eerst aandacht voor de vraagstelling.

¹ Een uitgave van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 14 augustus 2023.

² Deze review volgt uit artikel 6 van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 van de Rijksoverheid.

2 De vraagstelling

“In welke mate hebben de stimuleringsmaatregelen - welke in het besluit en regeling financiële bepalingen bodemsanering zijn opgenomen - in de achterliggende periode (2016 - 2022) bijgedragen aan de doelstellingen van het bodembeleid met betrekking tot de sanering van verontreinigde bedrijfsterreinen”.³ Met deze vraagstelling heeft W&B de doeltreffendheid en doelmatigheid geëvalueerd van het genoemde bodembeleid. Deze vraagstelling roept twee problemen op en beide zijn door W&B gesignaleerd. Artikel 3b uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 eist dat het onderzoek duidelijk maakt “welk beleid wordt onderzocht over welke periode, wat de doelen en de beleidstheorie zijn en welke financiële gevolgen het beleid heeft voor de rijksbegroting”. Het eerste probleem is dat er “ten aanzien van aantallen beoogde saneringen, geen harde criteria zijn opgenomen”.⁴ Hiermee is W&B pragmatisch omgegaan door zelf enkele criteria te formuleren, zie paragraaf 4.1 hierna. Het tweede probleem is de beleidstheorie die W&B uit het beleid hebben moeten reconstrueren, omdat deze nergens helder is geformuleerd. Uit hun evaluatierapport maken wij op dat zij uitgaan van de volgende beleidstheorie:

- › De opgetreden stagnatie bij de sanering van bedrijfsterreinen met verontreinigingen veroorzaakt vóór 1975 zo veel mogelijk opheffen.
- › De financiering is publiek-privaat.
- › De focus ligt op spoedlocaties.
- › Is sprake van ernst, maar geen spoed, dan staat de keuze open om pas te saneren op een ‘natuurlijk’ moment in samenloop met een ontwikkeling.
- › De subsidieregeling is eindig, dus kan afgelopen zijn als het natuurlijk moment nog niet is gekomen.

³ Rapportage pag. 9.

⁴ Idem

3 Kwantitatief, onderbouwing van de cijfers

De methodologie die is toegepast, is waar mogelijk en relevant consistent gemaakt met de voorgaande rapportage uitgevoerd in 2015 door EY.⁵

De benodigde databronnen bevatten verschillende interne en onderlinge inconsistenties. Er is veel ambachtelijk handwerk nodig geweest om dit te bewerken tot bruikbare input voor de analyse. Inconsistenties, benodigde (handmatige) correcties en onduidelijkheden zijn in het proces afgestemd met de experts verantwoordelijk voor de betreffende bron.

Het gevolgde proces en de bewerkingen van de bestanden bevatten veel details die voor de review zijn doorlopen op basis van de aangeleverde bewerkingsbestanden, originele moederbestanden en overige relevante informatie. In een aantal overlegmomenten met de betrokken experts van W&B is aanvullende uitleg verkregen en zijn resterende vragen over specifieke details beantwoord, en waar nodig ondersteund met levering van aanvullende informatie (o.a. e-mails omtrent de discussies met de experts achter de bronnen).

Er zijn geen problemen vastgesteld in de gehanteerde methodiek en bewerking van de data. Ook zijn de data correct en met de juiste benamingen in de rapportage opgenomen. In conclusie kan worden gesteld dat W&B de kwantitatieve analyse volgens opdracht en naar behoren heeft uitgevoerd.

⁵ EY 2015, Evaluatie "Besluit financiële bepalingen bodemsanering" en de "Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005", Amsterdam, 23 december 2015, Uitgevoerd in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu

4 Kwalitatief, onderbouwing van de conclusie

Om meteen tot de kern door te dringen, de redeneringen van Witteveen en Bos kunnen de conclusies dragen van de ‘Evaluatie Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsaneringen’. Dit geldt voor de ex post en de ex ante evaluatie:

4.1 Ex post evaluatie

Kern van dit deel van de evaluatie zijn criteria die W&B heeft opgesteld voor doeltreffendheid en doelmatigheid:

Doeltreffendheid

1. de focus op het type gesaneerde saneringslocaties (spoed versus niet spoed);
2. een evenredige verdeling over het land.⁶

Uit toetsing aan deze beide criteria leidt W&B af dat het bodembeleid met voldoende spoed en voldoende evenredig verspreid over het land is uitgevoerd. Deze conclusie wordt volgens de reviewers voldoende gedragen door de argumentatie onder deze toetsing: 1) de kosten en subsidies bij spoedlocaties, en 2) de correlatie bij evenredigheid.

Doelmatigheid

1. de verleende subsidie versus vastgestelde subsidie;
2. de verhouding tussen kosten gemaakt door de overheid en kosten gemaakt door het bedrijfsleven;
3. de grootte van de exploitatielasten in verhouding tot de uitgegeven subsidie.⁷

Uit toetsing aan deze drie criteria leidt W&B af dat de verhouding tussen de verleende en vastgestelde subsidie goed is, evenals de verhouding tussen kosten gemaakt door overheid en bedrijfsleven en de verhouding tussen de exploitatielasten en subsidie. Deze conclusie wordt volgens de reviewers voldoende gedragen door de argumentatie onder deze toetsing: 1) 3/5 van de middelen verleend en lange tijdsduur, 2) 58% bedrijfsleven, en 3) 5% en verklaarbare afwijking daarvan.

Conclusies en aanbevelingen ex post evaluatie

Onderdeel van de ex post evaluatie is een reeks kwalitatieve bevindingen. Na deze komt W&B tot conclusies en aanbevelingen. Worden deze conclusies gedragen door de ex post evaluatie in zijn geheel en volgen de aanbevelingen daaruit?

Cruciaal in de redenering van W&B is deze volzin: “Voorafgaand aan de uitvoering van de regelingen zijn er geen harde (cijfermatige) doelstellingen geformuleerd ten aanzien van

⁶ Rapportage pag. 21. Evenredig wil hier zeggen ‘los van support van de regio’ (zie pag. 22).

⁷ Idem pag. 22

aantallen te saneren saneringslocaties, waardoor er geen cijfermatige criteria zijn om de doeltreffendheid aan af te meten”.⁸ Dit betekent dat W&B zelf ijkpunten heeft moeten formuleren. Voor doeltreffendheid zijn deze:

1. doorlopend gebruik van de regeling;
2. tevredenheid;
3. focus op de spoedlocaties⁹.

Afgemeten aan deze ijkpunten komt W&B om te beginnen tot volgend oordeel: “... gelet op het feit dat er nog steeds van de regeling gebruik wordt gemaakt, betrokken partijen over het algemeen tevreden zijn en er focus ligt op de spoedlocaties wordt gesteld dat de regelingen doeltreffend zijn gebleken binnen de reikwijdte van de regeling”.¹⁰ Bij dit oordeel over de doeltreffendheid plaatst W&B enkele kanttekeningen. Daaruit laten zij aanbevelingen volgen om bij een mogelijk vervolg de doeltreffendheid te vergroten door met deze aanbevelingen rekening te houden. Op basis hiervan komen de reviewers tot het oordeel dat de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van doeltreffendheid navolgbaar uit de evaluatie naar boven komen.

Ten aanzien van de doelmatigheid trekt W&B geen verdere conclusies en doen geen aanbevelingen. Gezien de drie criteria die zij voor de toetsing van de doelmatigheid hebben opgesteld, en de wijze van toetsing daaraan, kunnen de reviewers daarmee goed leven.

4.2 Ex ante evaluatie

Op basis van cijfers uit diverse bronnen, en op basis van casuïstiek, geeft W&B inzicht in de nabije toekomst van het bodembeleid met betrekking tot de sanering van verontreinigde bedrijfsterreinen. De bronnen geven zicht op saneringen in de komende periode en op de financiële gevolgen daarvan. Zoals bij de ex post evaluatie zijn er echter geen criteria voor doeltreffendheid en doelmatigheid om te toetsen of dit goed zal lopen, en dus voor de reviewers geen houvast om te zien W&B zijn betoog goed onderbouwt. Daarvoor kunnen wel de aanbevelingen dienen, vormen zij een navolgbare stap ná de ex ante evaluatie? De ex ante evaluatie maakt keuzesituaties inzichtelijk. De aanbevelingen bestaan uit keuzes die goed navolgbaar voortkomen uit de evaluatie, en dus gedragen worden door het betoog.

In aanvulling op de rapportage van W&B. Door de hoge inflatie van de afgelopen jaren kunnen er significante kostenverschillen ten opzichte van de begroting ontstaan bij de uitvoering van de projecten. Dit kan invloed kunnen hebben op de het start moment of de voortzetting/afrondding van de bodemsanering. Dit versterkt een aantal bevindingen van W&B:

- *‘... Er wordt een knelpunt gesignaleerd dat de daadwerkelijke vaststellingen achterlopen ten aanzien van het verwachte vaststellingsjaar. Dat geeft onzekerheid op de verwachte uitputting van het beschikbare budget - maar ook of 2030 gehaald wordt als het in de subsidiebeschikking is opgenomen....’*
- *‘...Het exacte aantal saneringslocaties dat na de looptijd van de regelingen nog niet is afgerond is dan ook niet betrouwbaar aan te geven; hetgeen dus kan klemmen met de einddatum voor het vaststellen van de subsidie....’*

⁸ Rapportage pag. 27

⁹ Idem

¹⁰ Idem

5 Aandachtspunten

Het rapport van W&B eindigt met enkele aandachtspunten met aanbevelingen. Als reviewers interpreteren wij dit geheel als een nieuwe beleidstheorie voor het beleid van bodemsanering. Dit is een alternatief voor de theorie achter het beleid dat in het rapport is geëvalueerd; deze theorie is door W&B gereconstrueerd. Het alternatief is in het kort:

- › De noodzaak tot sanering is groter dan het opheffen van verontreinigingen veroorzaakt vóór 1975.
- › Eindigheid van de regeling om sanering te stimuleren is een belemmering.
- › De spoed is minder, maar de ernst niet en dat belemmert de ontwikkeling van locaties.
- › Knelpunten bij de ontwikkeling van locaties kunnen ook komen van ZZS, PFAS en Europese regelgeving.
- › Koppeling met andere maatschappelijke opgaven is een stimulans.
- › Een coördinerend rechtspersoon, denk aan SBN, kan snelheid en zekerheid brengen.
- › Gecoördineerd databaseer draagt ook bij aan zekerheid.

Nederland kent na een decennialange saneringsoperatie onder de noemer Wbb nog circa 250.000 geregistreerde vervuilde locaties, veelal in stedelijk gebied. Als de ernst groot is, dan misschien de spoed ook, dus de vraag is ‘wat is spoed?’ Misschien volgt er een antwoord uit de zorgplicht, of volgt daaruit op z’n minst de plicht om een kennisinfrastructuur te behouden. W&B wijst met bovenstaande alternatieve beleidstheorie in die richting.

Zou het alternatief de beleidstheorie zijn onder het beleid dat in het rapport werd geëvalueerd, dan zou het oordeel anders zijn geweest. De ex post evaluatie was niet uitgekomen op doeltreffendheid en doelmatigheid, en de ex ante evaluatie was uitgekomen op andere aanbevelingen, vergelijkbaar met de aanbevelingen die volgen na de aandachtspunten in hoofdstuk 5 van het rapport. Als reviewers zijn wij van mening dat W&B hierop terecht de aandacht vestigt, in de eerste plaats omdat zij worden geacht om ook de beleidstheorie te evalueren.¹¹ In de tweede plaats omdat W&B hiermee een geluid laat horen dat past in de ontwikkelingen in het vakgebied.¹²

¹¹ Rapportage, pag. 35

¹² Zo pleiten Bergh en Peek ervoor dat het Rijk stopt “met beleid dat enkel is gericht op ‘isoleren, beheren en controleren’ en overgaat naar ‘schoonmaken en activeren’”. Zie Milan Bergh, Gert-Joost Peek. *Opinie: verontreinigde locaties vragen een visie op de bodem*, in *Stadszaken*, 26 augustus 2024

6 Slotconclusie

De evaluatie moet voldoen aan de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, in het bijzonder de acht kwaliteitseisen in paragraaf 3 van deze regeling. Wij vinken ze hier niet af, dat is hierboven gedaan door de kwantitatieve en kwalitatieve onderbouwing van het betoog in het rapport na te volgen. Daarmee zijn alle vinkjes wat ons als reviewers betreft gehaald door W&B, ook het vinkje bij beleidstheorie. Kijkend naar deze beleidstheorie, die W&B van het rapport heeft gereconstrueerd, is het daarbij passende beleid geëvalueerd. Zij moeten echter verder kijken en wijzen op een reeks aandachtspunten voor nieuw beleid. In onze interpretatie geven zij daarmee zicht op een alternatieve en belangwekkende beleidstheorie.

ICT, Strategy & Policy

Anna van Buerenplein 1
2595 DA Den Haag
tno.vector.nl

TNOvector