

Evaluatie "Besluit financiële bepalingen bodemsanering" en de "Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005"

Eindrapportage

Uitgevoerd in opdracht van
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Amsterdam, 23 december 2015



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Probleemstelling	7
1.2 Onderzoeksmethode en -verantwoording	8
1.3 Leeswijzer	9
2 Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering	10
2.1 Speerpunten in het huidige bodembeleid	10
2.2 De totstandkoming van de Bedrijvenregeling	11
2.3 Ontwikkelingen na de totstandkoming van het besluit	14
2.4 Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering	15
3 Uitvoering van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Subsidie aanvraag	19
3.3 Subsidie vaststelling	21
4 Ex post evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid	23
4.1 Tweede landelijke inventarisatie aanmeldingen Bodemcentrum	23
4.2 De selectie voor kwantitatieve analyse	25
4.3 Doeltreffendheid	25
4.4 Doelmatigheid	33
5 Conclusies ex post evaluatie	35
5.1 Conclusie doeltreffendheid	35
5.2 Conclusie doelmatigheid	35
6 Aanbevelingen ex ante evaluatie	37
6.1 Inleiding	37
6.2 Doel en methodiek	37
6.3 Aanbevelingen inzake besluit en regeling	37
6.4 Aanvullende aanbevelingen	38

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
t.a.v. de heer drs. T.C. Welkers
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Amsterdam, 23 december 2015

TvH/RvO/FH

Betreft: aanbieding Evaluatie Besluit financiële bepalingen bodemsanering en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005

Geachte heer Welkers,

Hierbij bieden we u het rapport Evaluatie Besluit financiële bepalingen bodemsanering en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005 aan. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek dat EY in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft uitgevoerd.

De werkzaamheden zijn verricht in de periode van april tot december 2015. De werkzaamheden bestaan uit het evalueren van het Besluit financiële bepalingen bodemsanering en Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005. Het besluit en de regeling worden momenteel door het ministerie van Infrastructuur en Milieu gemoderniseerd. De evaluatie richt zich op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het besluit en de regeling. Binnen de scope van het onderzoek zijn de stimuleringsmaatregelen Bedrijvenregeling, Cofinanciering, Draagkrachtregeling en de Bosatex-regeling geëvalueerd.

De evaluatie bestaat uit een ex post-deel en een ex ante-deel. De ex post evaluatie heeft uitsluitend betrekking op het 'bedrijven' deel van het Besluit financiële bepalingen bodemsanering en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005. De ex ante evaluatie vindt plaats in het licht van de herziening van het besluit en de regeling voor de periode juli 2017 - juli 2022.

Wij bedanken de vertegenwoordigers van uw ministerie, Bodemcentrum, Bosatex en Bevoegd Gezag voor hun constructieve medewerking, de snelheid van aanlevering van onderzoeksinformatie en openheid gedurende het onderzoek.

Hoogachtend,
EY Advisory

prof. dr. A.F. Harmsen
Partner Government & Public Sector

Drs. C.A. van Holten
Executive Director Public Finance

Managementsamenvatting

Aanleiding en onderzoeksvragen

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu wil - mede op grond van de Comptabiliteitswet¹ - de subsidieregelingen van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering evalueren. Het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering zijn een uitwerking van het Convenant Bodemsanering Bedrijfsterreinen van 2001. Het convenant bevat afspraken tussen ministeries van Infrastructuur en Milieu (voorheen VROM) en Economische Zaken, provincies en gemeenten en de werkgeversorganisatie VNO-NCW en MKB-Nederland over de bodemsanering van bedrijfsterreinen.

Het Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering zijn van kracht sinds 1 januari 2006 en vormen de grondslag voor vier stimuleringsregelingen:

- Bedrijvenregeling.
- Cofinanciering.
- Draagkrachtregeling.
- Bosatex regeling.

De stimuleringsregelingen richten zich op eigenaren en erfpachters, van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen, die kampen met een historische bodemverontreiniging (ontstaan vóór 1987).

De evaluatie bestaat uit een ex post evaluatie en een ex ante evaluatie. 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.

Ex post evaluatie

Onderzocht is in welke mate de stimuleringsregelingen in de periode 2006 - 2015 hebben bijgedragen aan de doelstellingen van het bodembeleid. Deelvragen hierbij zijn:

- In hoeverre is er inzicht verkregen in de aard en omvang van verontreinigde locaties bij in gebruik zijnde bedrijventerreinen?
- Hoe hebben ingezette middelen een bijdrage geleverd aan het wegnemen van onaanvaardbare verspreidings- of ecologische risico's bij verontreinigde locaties in Nederland?
- In welke mate zijn de regelingen voor midden- en klein bedrijf (MKB) en grootbedrijf toegankelijk?

De belangrijkste constatering van de ex post evaluatie zijn dat de regeling heeft geresulteerd in twee belangrijke effecten, namelijk:

1. Toegenomen inzicht bij de overheid in de mate van verontreiniging op bedrijfsterreinen. De regeling kent een systematiek van vooraanmelding. Bedrijven die op enig moment aanspraak wilden maken op de regeling moesten zich voor 1 januari 2008 aanmelden en een bodemonderzoek overleggen. Hierdoor hebben circa 10.000 locaties, behorende tot de groep van bedrijvenlocaties met een grote kans op een bodemverontreiniging, zich aangemeld voor de bedrijvenregeling.
2. Het saneren van verontreinigde locaties waardoor onder andere onaanvaardbare risico's voor mens, ecosysteem en verspreiding bij huidige gebruik voor die locaties zijn weggenomen. Met behulp van de regeling zijn er tot nu toe 565 locaties die subsidie aangevraagd hebben, waarvan een deel gesaneerd is en een deel in de nabije toekomst gesaneerd wordt. De verwachting is dat bij de 565 locaties, nog 335 locaties bij komen.

¹ In artikel 24a van de Comptabiliteitswet is opgenomen dat gedurende de looptijd van een regeling een verslag over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de subsidie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden.

Om inzicht te kunnen geven in de bijdrage van de regeling aan de doelstellingen van het bodembeleid en daarmee over de doeltreffendheid van de regelingen, is het van groot belang duiding te geven aan de totstandkoming en context van de regeling.

De regeling is het resultaat van onderhandeling tussen overheid en bedrijfsleven in de jaren '90 waarin een gedeelde verantwoordelijkheid voor het aanpakken van historische verontreinigingen het vertrekpunt was. Het eenzijdig neerleggen van de verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven door middel van kostenverhaal, wat in de jaren '80 de insteek van het Rijk was, was namelijk niet haalbaar gebleken. Uitspraken van de Hoge Raad maakten begin jaren '90 kostenverhaal bijna onmogelijk en noodzaakten het Rijk om de problematiek op een andere manier te benaderen. Daarnaast was (in de loop der tijd) het bedrijfsleven meer ontvankelijk geworden voor het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid in de saneringsoperatie. In het convenant Bodemsanering Bedrijfsterreinen en het daaruit voortvloeiende Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering wordt invulling gegeven aan de gedeelde verantwoordelijkheid: bedrijven krijgen de mogelijkheid om te saneren in eigen beheer en op een natuurlijk moment. Het Rijk draagt - onder voorwaarden - bij aan de kosten van de sanering. Met het convenant in 2001 en de komst van de stimuleringsregelingen kwam beweging in het oplossen van de problematiek van historische bodemverontreinigingen, waar voorheen het Rijk en het bedrijfsleven lijnrecht tegenover elkaar stonden. Sinds 2006 hoeven ernstig verontreinigde locaties zonder onaanvaardbare risico's (dus: ernstige, maar geen spoedlocaties) alleen gesaneerd te worden bij voorgenomen activiteiten op het bedrijfsterrein. De verwachting is dat bedrijven die geen concrete plannen hebben op hun terrein voor het overgrote deel ook (nog) niet zullen gaan saneren.

Verder is in de evaluatie geconcludeerd dat het besluit en de regeling voor zowel MKB bedrijven als grootbedrijven toegankelijk is en gebruikt wordt. Het was niet mogelijk om te bepalen of de deelname van MKB bedrijven is achtergebleven ten opzichte van wat verwacht kon worden op basis van het aandeel MKB bedrijven in de aanmeldingen. Voor bedrijven die opzien tegen de complexiteit van de regeling is er de mogelijkheid om zich te laten begeleiden door Stichting Bodemcentrum en/ of Stichting Bosatex (specifiek voor de textielreinigingsbranche). De aanwezigheid en werkwijze van deze organisaties hebben een positief effect op het aandeel MKB bedrijven in het totaal aantal deelnemers aan het Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering.

Ten aanzien van de doeltreffendheid van het Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering is geconcludeerd dat:

- Er inzicht is ontstaan in het aantal en de aard van verontreinigingen op bedrijfsterreinen.
- De regeling ertoe heeft geleid dat 565 locaties die met subsidie gesaneerd zijn of in de nabije toekomst worden gesaneerd.
- Zowel grote bedrijven als MKB bedrijven van de regeling gebruik hebben gemaakt.

Het effect van de regeling valt binnen redelijke verwachtingen, gegeven de context die hierboven geschetst is en de ruimte die het bodembeleid biedt aan eigenaren om op een natuurlijk moment te saneren. Er zijn bij de evaluatie ook geen grote knelpunten naar voren gebracht die er op kunnen wijzen dat het effect van de regeling veel groter had kunnen zijn.

Voor wat betreft de doelmatigheid van de regeling is in het onderzoek gebleken dat de overheid € 133 miljoen gereserveerd heeft voor een totaal van 565 saneringen. In totaal is de verwachting dat € 293 miljoen aan saneringskosten gemaakt wordt, waaraan de overheid 46% bijdraagt en het bedrijfsleven 54%. Het percentage van de totale exploitatielasten - gemoeid met de uitvoering van het besluit en de regeling - is circa 5%. De omvang van de exploitatielasten bij decentrale overheden is niet onderzocht.

Ex-ante evaluatie

Naast de geschetste context is in interviews nog een aantal knelpunten benoemd die het gebruik van de regeling mogelijk negatief beïnvloeden, op hoofdlijnen de volgende:

- Er ontbreekt een prikkel voor bedrijven om snel te saneren. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de ruimte die het bodembeleid biedt met betrekking tot het moment van saneren en anderzijds omdat de regeling (nog) geen einddatum kent.
- De regeling wordt als complex ervaren door bedrijven. Met name het aanleveren van de benodigde documentatie en verplichte bewijslast is incidenteel een knelpunt als gevolg van hoge administratieve lasten en een onzekere subsidievergoeding.
- Een deel van de aangemelde bedrijven weet niet meer dat zij zijn aangemeld in 2008. Dit bleek uit een eerdere evaluatie van de regeling. Er is geen aanleiding om te denken dat dit veranderd is in de afgelopen jaren.

Met het oog op de aanstaande modernisering van de regeling worden op hoofdlijnen de volgende aanbevelingen gedaan:

- Voorgesteld wordt om de regeling te voorzien van een einddatum, het aanleveren van de benodigde documentatie minder complex te maken en de administratieve lasten voor bedrijven waar mogelijk te verlagen.
- Daarnaast wordt voorgesteld om de aanpassingen in de regeling gericht te communiceren naar de aangemelde bedrijven om hen te informeren, zodat een goede afweging kan worden gemaakt met betrekking tot het moment van saneren.

1 Inleiding

De evaluatie van het Besluit financiële bepalingen bodemsanering en Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005 (hierna: Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering) is door EY uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de aanleiding voor de evaluatie, het doel van de evaluatie en de toegepaste methode van onderzoek. Daarnaast is er in dit hoofdstuk een leeswijzer opgenomen. In het volgende hoofdstuk van dit rapport wordt de achtergrond bij de totstandkoming van het besluit en de regeling, het convenant en de beschikking van het ministerie van Infrastructuur en Milieu beschreven.

1.1 Probleemstelling

Het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering is sinds 1 januari 2006 van kracht. Dit besluit is gebaseerd op artikel 76j van de Wet bodembescherming en is de grondslag voor diverse subsidieregelingen voor de aanpak van ernstige bodemverontreiniging op bedrijfsterreinen: de Bedrijvenregeling, Cofinanciering, Draagkrachtregeling en Bosatex regeling. Eigenaren en erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen komen in aanmerking voor deze subsidie.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu dient, op grond van de Comptabiliteitswet², de subsidieregeling van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering te evalueren (bestaande uit een ex post en ex ante evaluatie). Het ex post deel van de evaluatie - dat zich richt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieregelingen - heeft uitsluitend betrekking op het 'bedrijven-deel' van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering.

Daarnaast bevat de evaluatie een ex ante deel dat zich richt op de herziening van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering voor de periode juli 2017 - juli 2022. Het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering wordt momenteel door het ministerie van Infrastructuur en Milieu gemoderniseerd op grond van aanbevelingen van onder andere de tussenevaluatie van CSO Lieveense uit 2011, deze evaluatie van EY en de nieuwe convenanten tussen overheid en bedrijfsleven. Hiernaast speelt de ontwikkeling van de AGVV een rol.

De analyse in de evaluatie richt zich primair op de causale relatie tussen verstrekte subsidies en het behalen van de in het 3e Nationaal Milieubeleidsplan opgenomen doelstelling, namelijk *de saneringsoperatie op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen uiterlijk in 2023 te voltooien* (Wijziging van de Wet bodembescherming (Wbb) en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het beleid inzake bodemsaneringen, memorie van toelichting).

Naar aanleiding van de doelen ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid - en in overleg met het ministerie van Infrastructuur en Milieu - zijn de volgende hoofd- en deelvragen geformuleerd:

In welke mate hebben de stimuleringsmaatregelen - welke in het besluit en regeling financiële bepalingen bodemsanering zijn opgenomen - in de periode 2006 - 2015 bijgedragen aan de doelstellingen van het bodembeleid?

² In artikel 24a van de Comptabiliteitswet is opgenomen dat gedurende de looptijd van een regeling een verslag over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de subsidie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden.

Afgeleid hier van de volgende deelvragen:

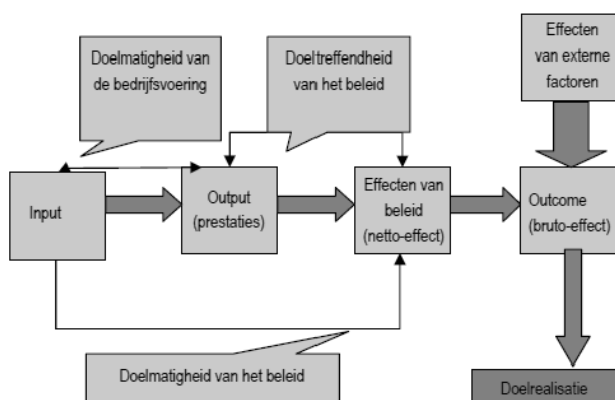
- In hoeverre is er inzicht verkregen in de aard en omvang van verontreinigde locaties bij in gebruik zijnde bedrijventerreinen?
- Hoe hebben ingezette middelen een bijdrage geleverd aan het wegnemen van onaanvaardbare verspreidings- of ecologische risico's bij verontreinigde locaties in Nederland?
- In welke mate zijn de regelingen voor midden- en klein bedrijf (MKB) en grootbedrijf toegankelijk?

De werkelijke grondslag voor financiering van overheden is niet in het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering geregeld en maakt derhalve geen onderdeel uit van deze evaluatie.

1.2 Onderzoeksmethode en -verantwoording

Deze evaluatie is uitgevoerd aan de hand van de uitgangspunten voor evaluaties van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid en de Algemene Rekenkamer.

Onderstaand een schematische weergave van de Evaluatieonderzoek Rijksoverheid methodiek, die gebruikt is als kapstok voor deze evaluatie.



1.2.1 Beleidsdoorlichting

Het onderzoek is gestart met een beleidsdoorlichting. Met behulp van deskstudie en interviews zijn de onderstaande vragen beantwoord:

1. Wat is het probleem dat aanleiding is geweest voor het beleid en is dit nog actueel?
2. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? Hoe is die verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
3. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
4. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe hangen die samen? Is er sprake van overlap?
5. Wat is het (maatschappelijk) effect van de gehanteerde instrumenten (lees: doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid)?
6. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is daarvan de onderbouwing?

Doeltreffendheid van beleid

De effectiviteit van de Bedrijvenregeling is onderzocht door middel van een hypothetische situatie: *zou de problematiek van bodemverontreiniging meer of minder effectief zijn aangepakt zonder de Bedrijvenregeling?* Bij de analyse is kwantitatieve data met betrekking tot de aanpak van bodemsaneringen gebruikt, aangevuld met informatie uit literatuurstudie en interviews met bevoegde overheden.

Kwantitatieve informatie - geleverde prestaties besluit en regeling - betreft:

- Aantal aanmeldingen.
- Aantallen locaties in uitvoering.
- Aantal locaties gesaneerd.
- Verwachte resterende werkvoorraad.

1.2.2 Doelmatigheid van beleid

Analyses van doelmatigheid richtten zich op het in kaart brengen van de doelmatigheid van de prestaties. Hiervoor is de volgende informatie gebruikt:

- Inzicht in de middelen: alle (financiële) middelen die gebruikt zijn om de prestaties te leveren zijn meegenomen in de berekening.
- Inzicht in de kwantiteit van de gerealiseerde prestaties (zie onder doeltreffendheid).

1.3 Leeswijzer

- In hoofdstuk 1 is de inleiding van het rapport opgenomen bestaande uit de aanleiding, probleemstelling met (doelstelling, hoofd- en deelvragen), de methode van onderzoek en de leeswijzer.
- In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van het bodembeleid, het convenant, (het tot stand komen van) het Besluit en de Regeling en de rollen van stakeholders ministerie van Infrastructuur en Milieu, Bodemcentrum en Bevoegd Gezag.
- In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van de uitvoering van de regeling.
- Hoofdstuk 4 gaat in op de resultaten van de ex post evaluatie gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering.
- Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van de ex post evaluatie.
- In het laatste hoofdstuk 6 zijn de aanbevelingen in het kader van het ex ante deel van de evaluatie opgenomen.

2 Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen op het gebied van het bodembeleid, de belangrijkste criteria van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering en de rollen van stakeholders hierbij. Hiermee wordt de context van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering nader geduid.

Als leidraad voor dit hoofdstuk zijn de eerste vier vragen van de beleidsdoorlichting gebruikt (paragraaf 1.2.1). In de hierna volgende paragrafen wordt inzicht gegeven in de problematiek van bodemverontreiniging waarmee de politiek eind zeventiger jaren werd geconfronteerd, en de wijze waarop de overheid dit probleem heeft proberen op te lossen. De overheid heeft verschillende instrumenten ingezet, waaronder het besluit financiële bepalingen bodembescherming, waar deze evaluatie zich op richt. In hoofdstuk 4 worden doeltreffendheid en doelmatigheid van dit besluit beschreven, alsmede de daarmee samenhangende kosten.

2.1 Speerpunten in het huidige bodembeleid

De zorg voor de bodem ligt verankerd in de Wet bodembescherming (Wbb), waarin het belang van de bescherming van de bodem is vastgelegd: het belang van het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen van hoedanigheden van de bodem, die een vermindering of bedreiging betekenen van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft.

Het bodembeleid is erop gericht dat uiterlijk in 2030 de bodem geschikt is voor het gewenste gebruik.³ Tot 2020 ligt de focus op het wegnemen van onaanvaardbare risico's voor mens, ecosysteem en verspreiding bij huidig gebruik. Het Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015 stelt in artikel 3.3 ten aanzien van spoedlocaties - welke zijn opgenomen in de MTR 2013-lijsten - dat alle 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. Voorts wordt in het Convenant artikel 3.6 gesteld dat eigenaren van niet-spoedlocaties de betreffende locaties in beginsel pas hoeven te saneren op een natuurlijk moment en op een door hen gekozen wijze overeenkomstig de bepalingen van de Wet bodembescherming.

De algehele bodemsaneringsoperatie - onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu - wordt deels gefinancierd door het Rijk, provincies en gemeenten, deels door eigenaren van historisch verontreinigde locaties. Dit betreft zowel private eigenaren (bedrijven en particulieren) als publieke eigenaren (gemeenten e.d.). De financiering van de bodemsaneringsoperatie aan de bevoegde overheden (ex. Wbb) wordt verdeeld via de decentralisatie-uitkering bodem (DUB). Daarnaast heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu een bedrag op de rijksbegroting staan voor onder andere subsidie voor Bedrijfsterreinen. Hiervan wordt de Bedrijvenregeling-subsidies betaald, maar ook de bijdragen aan Bosatex, Bodemcentrum en bijvoorbeeld knelpunt-gelden bestemd voor locaties die extra ondersteuning krijgen.

³ www.rwsleefomgeving.nl

Het Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering is onderwerp van deze evaluatie en valt uiteen in vier stimuleringsmaatregelen, zijnde:

1. Bedrijvenregeling.
2. Cofinanciering.
3. Draagkrachtregeling.
4. Bosatex-regeling.

2.2 De totstandkoming van de Bedrijvenregeling

Eind zeventiger jaren werd de eerste grote bodemverontreiniging ontdekt in Nederland. Een nieuwbouwwijk in de gemeente Lekkerkerk bleek te zijn gebouwd op zwaar verontreinigde grond. Deze casus leidde tot grote opschudding in Nederland, omdat de bewoners geëvacueerd moesten worden. Begin jaren '80 werden meer bodemverontreinigingen ontdekt in bijvoorbeeld Amsterdam en Alphen aan de Rijn. Hoewel er nog geen goed zicht was op de exacte aard en omvang van de problematiek van historische bodemverontreiniging⁴, zorgden de ontdekking van verontreinigde locaties voor een gevoel van urgentie.

2.2.1 Kostenverhaal niet voldoende

Zorgen in de maatschappij over de omvang van de saneringsproblematiek maakten het urgent om zo snel als mogelijk een wettelijke regeling tot stand te brengen, waarmee invulling kon worden gegeven aan bodemonderzoeken en de sanering van bodem. De Rijksoverheid reageerde met de vaststelling van de Interimwet Bodemsanering (IBS) in 1983. Het uitgangspunt van deze wet was het principe 'De vervuiler betaalt'. Een belangrijk instrument in deze wet was dan ook de mogelijkheid tot kostenverhaal door middel van het civielrecht: de overheid saneert op eigen kosten en verhaalt achteraf de kosten bij de veroorzaker.

Naast kostenverhaal, zijn bij de start van de saneringsoperatie ook andere opties onderzocht voor de financiering van de bodemsanering van onder meer (voormalige) bedrijfsterreinen. Andere opties, zoals een heffingenstelsel of de vorming van een fonds, stuitte echter op praktische problemen en/of konden niet rekenen op voldoende draagvlak bij alle betrokken partijen. Om die reden is uiteindelijk gekozen voor kostenverhaal langs de civielrechtelijke weg van individuele aansprakelijkheid. Dit was het enige juridische instrument om het bedrijfsleven te kunnen verplichten tot een bijdrage in de saneringskosten.

In de praktijk bleek het lastig om kosten van saneringen bij verontreinigingen veroorzaakt vóór 1975 te verhalen op de veroorzaker. De reden hiervoor was dat het Rijk, als gevolg van een door jurisprudentie steeds verdergaande inperking van het verhaalsinstrument, moest kunnen aantonen dat de veroorzaker zich, op het moment dat het de bodem verontreinigde, had kunnen realiseren dat de Staat zich deze verontreiniging zou aantrekken en tot sanering zou overgaan.

De Hoge Raad oordeelde in 1992 dat kostenverhaal niet mogelijk was als de verontreiniging was veroorzaakt vóór 1975, aangezien bedrijven voor die datum niet konden voorzien dat de overheid later vermogensnadeel zou leiden als gevolg van bodemverontreiniging. Dus, het zou onredelijk zijn om bedrijven volledig aansprakelijk te stellen voor de in die tijd veroorzaakte vervuiling van de bodem. Hiermee werden bedrijven, door de rechter, gevrijwaard tegen een gedwongen financiële bijdrage.

Het oordeel van de Hoge Raad dat bedrijven vrijwaarde van een onvrijwillige bijdrage noodzaakte het Rijk tot het kiezen van een andere benadering.

⁴ Hoofdlijnennotitie Evaluatie Kostenverhaal 2007

2.2.2 Ontwikkelingen in beleid en samenwerking met bedrijfsleven

Vanaf 1989 werd door het bedrijfsleven ingezet op een vrijwillige aanpak. De zogenaamde Commissie Oele, vormde de start van de Bodemsaneringsoperatie Bedrijfsterreinen (BSB) en stond aan de wieg van vrijwillige sanering in eigen beheer door het bedrijfsleven. De Commissie Oele stelde een systematiek op voor de inventarisatie van bodemverontreiniging bij risicovolle bedrijven en de bepaling van de prioriteitsvolgorde voor onderzoek- en saneringsstappen. Op aanbeveling van de commissie Oele werd een BSB-operatie opgezet. Onder toezicht van BSB-stichtingen werden vervuilde bedrijfsterreinen geïnventariseerd en gesaneerd. Deelname aan de operatie was vrijwillig. Bedrijven die niet vrijwillig meewerkten konden wel verplicht worden de bodem te onderzoeken en te saneren op basis van het besluit "Verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen" en de saneringsregeling in de Wbb.

De BSB operatie heeft veel inzicht gegeven in de omvang en aard van bodemverontreinigingen op bedrijfsterreinen, zowel bij bedrijven als bij de overheid. Dit, in combinatie met de arresten van de Hoge Raad, leidde uiteindelijk tot een constructieve dialoog tussen overheid en bedrijfsleven om de impasse die tussen partijen ontstaan was te doorbreken. De rechtszaken hadden zowel het Rijk als het bedrijfsleven geld gekost en intussen werd er onvoldoende voortgang geboekt met de saneringsoperatie. Het Rijk wilde van de bodemverontreiniging af. Bedrijven waren gaan inzien dat dit ook in hun belang was. Zij liepen door de verontreiniging imagoschade op en werden geconfronteerd met waardevermindering van hun bezit.⁵

2.2.3 Convenant tussen overheid en bedrijfsleven 2001

De dialoog tussen bedrijfsleven en het Rijk heeft uiteindelijk geleid tot het Convenant "Bodemsanering op in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen" (Bedrijvenregeling van 2001) tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het ministerie van Economische Zaken, provincies en gemeenten en de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland. Dit convenant bevat afspraken over nieuwe instrumenten (saneringsplicht en subsidieregeling), en draagkrachtondersteuning teneinde meer vaart te brengen in de saneringen. In de onderhandelingen zijn een aantal knelpunten geadresseerd en in het convenant opgelost:

1. Saneren moest goedkoper worden. De insteek in de Wet bodembescherming was multifunctioneel saneren. Dat houdt in dat de bodem na saneren geschikt moet zijn voor elke mogelijke functie. Voor historische verontreinigingen werd nu gekozen voor een pragmatische benadering, namelijk functiegericht saneren. De bodem moest daarbij geschikt gemaakt worden voor de bestaande functie.
2. Er kwamen duidelijke afspraken over de verdeling van de kosten van saneringen. Uitgangspunt was dat zowel het Rijk als het bedrijfsleven een bijdrage zou leveren aan het saneren van verontreinigde bedrijfslocaties.
3. Er werd weliswaar primair gekozen voor een vrijwillige aanpak, maar die mocht niet vrijblijvend zijn. Om die reden werd ervoor gekozen een subsidieregeling voor bedrijven te combineren met een wettelijke saneringsplicht in de Wet bodembescherming - het zogenaamde bevelsinstrumentarium.

Het totaal aan afspraken, vastgelegd in het convenant, is bekend onder de naam 'Bedrijvenregeling'.

De afspraken zijn na 2001 verder uitgewerkt in:

- Wet Bodembescherming voor wat betreft de saneringsplicht voor bedrijven.
- Besluit financiële bepalingen bodemsanering en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005 voor wat betreft de subsidieregeling.

⁵ Hoofdlijnennotitie Evaluatie Kostenverhaal 2007

Vooruitlopend hierop voerde het bevoegd gezag interim-beleid, waarvoor de in het convenant gemaakte afspraken als basis dienden.

2.2.4 De Commissie Monitoring en Evaluatie Bedrijvenregeling

Voor het monitoren van de werking, de effectiviteit en het bereik van de Bedrijvenregeling tijdens het interim beleid is in 2003 de Commissie Monitoring en Evaluatie Bedrijvenregeling (verder: Commissie MEB) ingesteld. In het convenant "Bodemsanering op in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen" is vastgelegd dat de Commissie MEB in ieder geval de volgende aspecten bij de monitoring betreft:

- Het aantal meldingen voor deelname.
- Het aantal bedrijven dat een aanspraak wordt toegekend.
- De financiën die met de aanspraken gemoeid zijn.
- Het aantal bedrijven wier aanvraag wordt geweigerd.
- De reden voor toekenning dan wel weigering van aanvragen.

De commissie heeft, voortbordurend op deze aspecten, een monitoringsprotocol gemaakt en rapporteerde in de periode 2003 - 2007 jaarlijks aan de convenantpartijen over de uitvoering van de Bedrijvenregeling. De commissie deed dit op basis van de gegevens die de bevoegde overheden hebben aangeleverd aan de hand van het monitoringsprotocol van de commissie.

In 2005 is, naar aanleiding van de bevindingen van de commissie MEB, de Bedrijvenregeling aangepast met als doel de werking te verbeteren en vooral het bereik van de regeling te vergroten. De belangrijkste wijzigingen zijn⁶:

- Het verlagen van de drempel voor aanmelding door het laten vervallen van de eis dat bij aanmelding gelijk een nader onderzoek wordt overlegd.
- Het (soepeler) subsidiabel maken van deelsaneringen, die in de praktijk frequent aan de orde zijn en - ook al wordt niet meteen het gehele geval aangepakt - vaak milieu hygiënische winst opleveren.
- Het mede op basis van het support van de Commissie door het georganiseerde bedrijfsleven oprichten van de Stichting Bodemcentrum. Deze stichting biedt bedrijven een organisatorische en financiële totaaloplossing, zodat zij zich weer op hun primaire proces kunnen richten en van de (vaak eenmalige) bodemsores af zijn.
- De instelling van een Draagkrachtregeling voor bedrijven die de sanering ondanks subsidie niet kunnen betalen. De regeling houdt in dat het bevoegd gezag de sanering overneemt, waarbij het bedrijf in kwestie de bijdrage levert die het objectief gemeten kan opbrengen.
- De ontwikkeling van een aanvullend co-financieringsinstrument voor bedrijven waarvoor de Bedrijvenregeling sec - gezien de rol die het jaartal '1975' daarin speelt - uiteindelijk toch geen uitkomst is, gekoppeld aan de ontwikkeling van gebieden waarbij de overheid belang heeft.

2.2.5 Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005

Het Besluit financiële bepalingen bodemsanering en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005 is per 1 januari 2006 in werking getreden. Het besluit bevat vier financiële stimuleringsregelingen om sanering van bedrijfsterreinen te stimuleren. In het delegatiebesluit heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu taken en bevoegdheden ten aanzien van het verstrekken van subsidies aan derden gedelegeerd aan een aantal bevoegde overheden. Deze bevoegde overheden hebben in de periode vóór 2006 ervaring opgedaan met de afhandeling van subsidies in het kader van het interim beleid. Eigenaren of erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen konden zich tot 1 januari 2008 aanmelden voor de Bedrijvenregeling.

⁶ Aanvraag ontslag Commissie Monitoring en Evaluatie Bedrijvenregeling, 24 januari 2008

2.3 Ontwikkelingen na de totstandkoming van het besluit

Op 10 juli 2009 is het Convenant 'Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2009-2015' tussen rijk, provincies, waterschappen en gemeenten ondertekend. Aanleiding van het convenant is de behoefte om in plaats van alleen te kijken naar de beperkingen die de bodem biedt (door vervuiling), ook te kijken naar de potentie van de bodem in een breder perspectief. Belangrijke afspraken in het convenant zijn onder andere:

- Een innovatieprogramma zal worden opgezet om te stimuleren dat de ondergrond op een innovatieve wijze bij ruimtelijke ontwikkelingen wordt betrokken.
- Partijen willen met dit convenant gezamenlijk vastleggen dat zij de humane spoedlocaties in 2015 zullen hebben gesaneerd dan wel dat zij de risico's in ieder geval in 2015 zullen hebben beheerst. Deze locaties worden met voorrang op andere locaties aangepakt.
- Voor zover na 31 december 2015 sprake is van nog niet afgeronde maatregelen, zal de verdere aanpak zo nodig (mede) kunnen worden gefinancierd uit de reguliere, door het Rijk via decentralisatie-uitkeringen of een bijzondere begrotingspost op de VROM-begroting speciaal voor knelpuntsituaties, beschikbaar te stellen bodemsaneringsmiddelen.
- Er is sprake van overgang naar decentralisatie-uitkeringen met daarbij passende integrale verantwoordelijkheid voor de realisering van beleid, waarbij het verschaffen van beleidsinformatie aan het Rijk in de plaats komt van het afleggen van financiële verantwoording.

Artikel 24a lid 7 van de Comptabiliteitswet 2001 stelt dat: *“subsidiereregelingen die eindigen op of na 1 juli 2014 en subsidiereregelingen die geen einddatum kennen bij inwerkingtreding van dit artikel worden voorzien van een vervaldatum die niet later ligt dan 1 juli 2017, tenzij het ontwerp van een subsidiereregeling daartoe met overeenkomstige toepassing van het vijfde lid met een langere geldingsduur aan de Tweede Kamer is overgelegd.”* Hoewel deze ontwikkeling niet direct inhoudelijke raakvlakken heeft met het Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering, heeft deze ontwikkeling wel impact op de doorlooptijd van het besluit en de regeling.

Op 17 maart 2015 is het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020 met het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen en het Rijk afgesloten om te komen tot een gecoördineerde afronding van de bodemsaneringsoperatie in combinatie met een verdere invulling van het beheer. Deze overeenkomst is een vervolg op het Bodemconvenant 2010-2015. Aan het eind van de convenantperiode (2020) dienen alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging met onaanvaardbare humane, ecologische of verspreidings-risico's (spoedlocaties) te zijn gesaneerd of dienen de risico's in ieder geval beheerst te zijn. Verder regelt dit convenant de verdeling van budgetten voor de bodemsanering. In het convenant is een specifieke paragraaf opgenomen ten behoeve van de inventarisatie van de werkvoorraad van bodemsanering.

Op 18 mei 2015 is het Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015-2020 gesloten tussen het Rijk en VNO NCW en MKB Nederland. Dit convenant geeft input voor modernisering van de subsidiereregelingen. Ook zijn in het convenant afspraken vastgelegd over het saneren van spoedlocaties, met als uiteindelijk doel het afronden van de spoedoperatie. Hiermee krijgt afronding van spoedlocaties meer focus. Voor niet-spoedlocaties blijft het mogelijk om te saneren op een natuurlijk moment en op een door hen gekozen wijze, waarbij uiteraard de sanering wel moest worden uitgevoerd conform de bepalingen van de Wet bodembescherming. In het convenant zijn daarnaast afspraken gemaakt over nieuw op te zetten procedures om de uitvoering van bodemsaneringen bij niet-spoedlocaties met ingang van de nieuwe Omgevingswet verder te vereenvoudigen. In detail wordt ook de stichting Bodembeheer Nederland genoemd om het langdurige beheer van verontreinigingen te regelen.

2.4 Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering

2.4.1 Inleiding

Het Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering bevat vier stimuleringsregelingen, zijnde:

1. Bedrijvenregeling: dit is een stimuleringsregeling voor alle ernstige gevallen van bodemverontreiniging ontstaan vóór 1975. Eigenaren en erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen hadden tot 1 januari 2008 de gelegenheid om zich voor de Bedrijvenregeling aan te melden.
2. Cofinanciering: dit is een stimuleringsregeling voor ernstige gevallen van bodemverontreiniging ontstaan voor 1987. Bodemcentrum faciliteert de uitvoering van bodemsaneringen voor bedrijven middels deze regeling.
3. Draagkrachtregeling: de Draagkrachtregeling is ingesteld om zoveel mogelijk te voorkomen dat gezonde bedrijven failliet gaan ten gevolge van een verplichte bodemsanering.
4. Bosatex-regeling: de Bosatex-regeling is gebaseerd op Cofinanciering en de Draagkrachtregeling, en betreft een collectieve aanpak van bodemsanering in de textielreinigingsbranche. Het Convenant Bosatex is in 2005 ondertekend om te komen tot een nieuwe effectieve aanpak van de bodemverontreiniging met gechloreerde koolwaterstoffen.

2.4.2 Betrokken partijen

In het spectrum van bodemsanering en het Besluit financiële bepalingen bodemsanering zijn er een aantal belangrijke partijen te onderscheiden met elk een andere rol of functie. In deze paragraaf worden de betrokken partijen en hun verschillende rollen nader geduid:

- Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is van overheidswege beleidsbepaler van het Besluit financiële bepalingen bodemsanering. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu beheert de financiële middelen voor de Bedrijvenregeling op centraal niveau en treedt in overleg met bevoegde overheden over de voortgang, de kwaliteit en de kosten.
- De bevoegdheid tot het nemen van subsidiebeschikkingen voor de Bedrijvenregeling is gedelegeerd aan de bevoegde overheden in het kader van de Wet bodembescherming. Een aanvraag voor subsidie kan bij deze bevoegde overheden worden ingediend. Het is ook mogelijk de subsidieaanvraag via Bodemcentrum te laten verlopen. Nederland kent 41 bevoegde overheden op het terrein van ernstige gevallen van historische bodemverontreiniging.
- Bodem+ is onderdeel van Rijkswaterstaat en adviseert bevoegde overheden Wbb bij het beoordelen van aanvragen voor subsidie en bij het opstellen van conceptbeschikkingen. Ter ondersteuning heeft Bodem+ een handleiding ontwikkeld met daarin een checklist en een concept-subsidiebeschikking. Verder toetst Bodem+ steekproefsgewijs de concept-subsidiebeschikkingen die de bevoegde overheden Wbb opstellen.
- De Stichting Bodemcentrum is in december 2006 opgericht door koepels en brancheorganisaties MKB-Nederland, VNO-NCW, Bovag, Netex, Koninklijke Metaalunie en FME-CWM. Sinds april 2007 is Bodemcentrum volledig operationeel en gevestigd in Houten. Bodemcentrum stelt een bedrijf in de gelegenheid om het gehele traject van bodemsanering uitbesteden aan hen. Bodemcentrum ondersteunt bij de beoordeling van de saneringsnoodzaak of saneringsaanpak, de uitvoering van de sanering zelf, afstemming met de overheid, financiering van de operatie en verzekering tegen kostenoverschrijding. Door de Minister van Infrastructuur en Milieu is Stichting Bodemcentrum aangewezen als coördinerend rechtspersoon - op grond van art. 30 Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering - in het kader van de Bedrijvenregeling en Cofinancieringsregeling.

Dit houdt in dat bedrijven via Bodemcentrum hun subsidie laten verlopen. Hiervoor heeft de Stichting € 24,9 miljoen ontvangen aan subsidie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, hiervan is € 2,25 miljoen aangewend als exploitatiesubsidie.

- Door de Minister van Infrastructuur en Milieu is Stichting Bosatex aangewezen als coördinerend rechtspersoon in het kader van de Bosatex-regeling. Eind 2009 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu haar handtekening geplaatst onder de subsidiebeschikking voor de Stichting Bosatex. Hiermee is een definitief akkoord gegeven op de start van de Bosatex-regeling, waarmee € 27,5 miljoen voor een periode van zes jaar is gemoeid. De Bosatex-regeling betreft een collectieve aanpak van bodemsanering in de textielreinigingsbranche. Ondernemers dragen hun probleem van een verontreinigde bodem over aan de Stichting Bosatex die vervolgens voor een professionele en efficiënte aanpak van de sanering zorgdraagt. Dit gebeurt in nauw overleg met de bevoegde overheden en andere zakelijke partijen.

De handelingen (nemen van besluiten) binnen het bodemsaneringstraject zijn gedelegeerd naar de bevoegde overheden. Om de saneringsoperatie te financieren krijgen de bevoegde overheden een bijdrage uit het bodemsanering budget vanuit de rijksbegroting in de vorm van een decentralisatie uitkering (gelabelde bijdrage). Hier zijn binnen het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020 afspraken over gemaakt.

De financiering op grond van het Besluit financiële bepalingen bodemsanering vindt centraal plaats, omdat het voor het bevoegde gezag vooraf onvoldoende duidelijk is over welke bedrijven en wanneer en voor wat bedrag een beroep wordt gedaan op de subsidie regeling.

2.4.3 Toelichting op de regelingen

De Bedrijvenregeling

De bevoegdheid tot het nemen van subsidiebeschikkingen voor de Bedrijvenregeling is gedelegeerd aan de bevoegde overheden in het kader van de Wet bodembescherming. Een aanvraag voor subsidie kan bij deze bevoegde overheden worden ingediend. Het is ook mogelijk de subsidieaanvraag via Bodemcentrum te laten verlopen. Om voor subsidie in aanmerking te komen dient te worden voldaan criteria. Die zijn onder meer vastgelegd in artikel 11 Besluit financiële bepalingen bodemsanering.

Belangrijke criteria voor deelname aan de regeling zijn:

1. De verontreiniging op of in de bodem is geheel of gedeeltelijk veroorzaakt vóór 1 januari 1975.
2. Het eigendom onderscheidenlijk erfpacht van het bedrijfsterrein is verworven vóór 1 januari 1995.
3. Aanmelding van het bedrijfsterrein heeft plaatsgevonden vóór 1 januari 2008, tenzij aannemelijk kan worden gemaakt dat aanmelding niet eerder kon plaatsvinden.
4. De eigenaar of erfpachter saneert goed en op tijd.
5. De sanering van de verontreiniging is nog niet aangevangen.
6. Het terrein is en blijft bedrijfsterrein (tenminste gedurende 5 jaar).
7. Er is geen andere overheidsbijdrage voor de bodemsaneringskosten.

De Bedrijvenregeling voorziet verder in diverse criteria om het proces van aanvraag tot en met vaststelling van de subsidie te doorlopen.

Cofinanciering

Bodemcentrum (coördinerend rechtspersoon) faciliteert de uitvoering van bodemsaneringen voor bedrijven die gebruik maken van Cofinanciering. Om voor Cofinanciering in aanmerking te komen moeten bedrijven aan een aantal voorwaarden voldoen.

Voor Cofinanciering geldt geen uiterste aanmeldingstermijn. De voorwaarden - voor de deelname deze regeling - zijn als volgt:

1. Verontreiniging op of in de bodem is veroorzaakt vóór 1987.
2. De bijdrage blijft binnen de grenzen van de de-minimisregeling (€ 200.000,-).
3. De locatie betreft in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen gedurende tenminste 5 jaar, en waarvan de sanering nog niet is begonnen.
4. Het betreft de saneringskosten zoals geregeld in bijlage 6 van de Regeling financiële bepalingen.
5. Er wordt een maximum jaarbudget beschikbaar gesteld; in het eerste jaar mag maximaal € 5 miljoen uit de Bodemcentrum kas worden besteed aan Cofinanciering.

Cofinanciering is in de Regeling financiële bepalingen bodemsanering. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheid van de minister om regels te stellen voor de subsidie die wordt verstrekt aan een collectieve organisatie (artikel 31, tweede lid Besluit financiële bepalingen bodemsanering). De reikwijdte en voorwaarden van dit instrument hebben vooral betrekking op het stimuleren van bedrijven met een verontreiniging die is ontstaan na 1975 en waarbij sanering in het kader van een gebiedsgerichte benadering als wenselijk wordt beschouwd, al of niet in combinatie met gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

De regeling Cofinanciering voorziet verder in diverse criteria om het proces van aanvraag tot en met vaststelling van de subsidie te doorlopen en is in lijn met de criteria uit de Bedrijvenregeling.

Draagkrachtregeling

Binnen het Besluit financiële bepalingen bodemsanering is het uitgangspunt dat een 'overigens gezond bedrijf' niet failliet mag gaan aan het oplossen van een bodemverontreiniging. Hiertoe is de zogenaamde Draagkrachtregeling in het leven geroepen, waarbij het bedrijf bij een spoedeisende sanering een beroep kan doen op het bevoegd gezag om de sanering over te nemen.

De Draagkrachtregeling is van toepassing op:

1. Bedrijfsterreinen die voor 1975 zijn verontreinigd en zogenaamde spoedlocaties betreft.
2. Verontreiniging die is ontstaan na 1975 waarbij de eigenaar of erfpachter niet kan worden aangesproken op grond van artikel 75 van de Wet bodembescherming (kostenverhaal) (zie hiervoor artikel 40 Besluit financiële bepalingen bodemsanering).

De Draagkrachtregeling voorziet verder in diverse criteria om het proces van aanvraag tot en met vaststelling van de subsidie te doorlopen.

De Europese Commissie heeft in 2006 besloten - na onderzoek in het kader van staatsteun - geen bezwaar te maken tegen draagkrachtondersteuning voor bodemsanering van bedrijfsterreinen. Deze staatssteun kan verenigbaar worden verklaard met de gemeenschappelijke markt op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-verdrag, omdat hij voldoet aan de voorwaarden van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu.⁷

⁷ Europese Commissie (2005) 2958; Verlenging en wijziging van de bestaande steunregeling N 520/2001

Bosatex-regeling

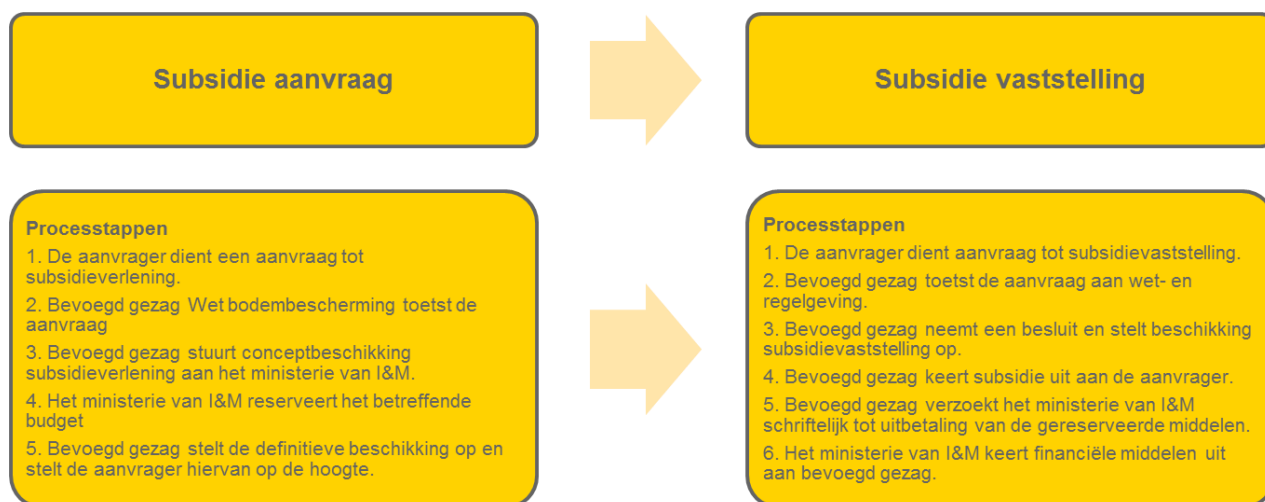
De Bosatex-regeling - gebaseerd op Cofinanciering en de Draagkrachtregeling - betreft een collectieve aanpak van bodemsanering in de textielreinigingsbranche. Ondernemers dragen de zorgen en plichten ten aanzien van de verontreinigde bodem op hun bedrijfslocatie over aan de Stichting Bosatex (coördinerend rechtspersoon) die vervolgens zorg draagt voor de aanpak van de sanering. Bosatex treedt op in de plaats van de ondernemers die voor aanspraken van derden vergaand worden gevrijwaard. Tevens draagt Bosatex zorg voor alle acties, overleg, afspraken en maatregelen om ernstig verontreinigde bedrijfsterreinen in textielverzorging te (laten) saneren.

3 Uitvoering van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering

In dit hoofdstuk wordt uitvoering van het Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering nader toegelicht aan de hand van de stappen uit het proces. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de inhoud van het besluit en de regeling, en de Handleiding subsidieverlening en subsidievaststelling hoofdstuk 3 Besluit financiële bepalingen bodemsanering (2013).

3.1 Inleiding

In onderstaand figuur worden de verschillende fasen in het proces van subsidieaanvraag - subsidieverlening van de bedrijvenregeling nader uiteengezet. De andere regelingen kennen een soortgelijk proces van subsidieaanvraag tot -vaststelling. Om die reden beperken wij ons hier tot een toelichting op het uitvoeringsproces van de Bedrijvenregeling. In de hierop volgende paragrafen worden de verschillende processtappen nader toegelicht.



3.2 Subsidie aanvraag

3.2.1 Stap 1. Indienen van de subsidieaanvraag

Om een subsidieaanvraag in behandeling te kunnen nemen dient de aanvrager een aantal noodzakelijke documenten te overleggen. Dit betreft de volgende documenten:

- Een volledig ingevuld en ondertekend ouderdomsprotocol.
- Eigendoms- en verwervingsdocumenten.
- Bedrijfsgegevens met betrekking tot status bepaling MKB bedrijf.
- Een saneringsplan inclusief een begroting van de saneringskosten.
- Een beschikking ernst/spoed of een beschikking ernst/niet-spoedeisend met aanvulling om noodzaak tot saneren aan te kunnen tonen.

3.2.2 Stap 2. Toetsen van de aanvraag

Het toetsen van de aanvraag dient door bevoegde overheden Wet bodembescherming uitgevoerd te worden. De belangrijkste elementen voor toetsing worden hieronder besproken.

Is sprake van een eigenaar of erfpachter van een vóór 1 januari 2008 aangemeld bedrijfsterrein?

Het bevoegd gezag Wet bodembescherming is verantwoordelijk voor de toetsing van een aanvraag voor subsidie voor de Bedrijvenregeling. De subsidie is bedoeld voor eigenaren of erfpachters (indien op het bedrijfsterrein een recht van erfpacht rust) van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen. Daarnaast dient te worden bepaald of de betreffende eigenaar of erfpachter voldoet aan de aanmeldingsverplichting van 1 januari 2008.

Is de verontreiniging veroorzaakt vóór 1 januari 1975?

Een belangrijk criterium - voor subsidieverlening - is dat de bodemverontreiniging (of een deel daarvan) is veroorzaakt vóór 1 januari 1975. Hiervoor kan de aanvrager en het bevoegd gezag gebruik maken van het ouderdomsprotocol uit bijlage 6 van de Regeling financiële bepalingen bodemsanering. Volgens het 'pro rata temporis' principe kan subsidie worden verkregen voor de sanering van het deel van de verontreiniging dat vóór 1 januari 1975 is ontstaan.

Is de sanering van het betreffende bedrijfsterrein al gestart?

In het Besluit financiële bepalingen bodemsanering is opgenomen dat een subsidieaanvraag wordt geweigerd op het moment dat een sanering - waarvoor subsidie wordt aangevraagd - al gestart is alvorens het besluit is genomen. De memorie van toelichting Besluit financiële bepalingen bodemsanering geeft een nadere uitwerking en stelt dat enkel de saneringswerkzaamheden die worden uitgevoerd na het besluit op subsidieverlening in aanmerking komen voor subsidie. Het deel van de saneringskosten dat na het besluit tot subsidieverlening wordt gemaakt is daarmee subsidiabel.

Is het eigendom verworven vóór 1 januari 1995?

Als voorwaarde is opgenomen dat het eigendom vóór 1 januari 1995 moet zijn verworven. Deze datum is gekozen omdat er vanuit wordt gegaan dat de verwervende eigenaar of erfpachter van een bedrijfsterrein sindsdien wist of behoorde te weten dat er bodemverontreiniging aanwezig zou kunnen zijn en dat hier aansprakelijkheidsregels voor golden. De datum 1 januari 1995 is in lijn met saneringsplicht Wet bodembescherming die op dat moment in werking is getreden.

Is de kostenraming volledig en juist?

De kostenraming is een belangrijk element bij de aanvraag tot subsidieverlening. In bijlage 7 van de Regeling financiële bepalingen bodemsanering is een format opgenomen waarin de kostenraming van het saneringsplan kan worden verwerkt. Bij de subsidieverlening moet worden bepaald welke kosten subsidiabel zijn. In artikel 1 Besluit financiële bepalingen bodemsanering wordt aangegeven dat de werkelijk gemaakte kosten voor uitvoering van de sanering, in overeenstemming met het saneringsplan, voor subsidie in aanmerking komen.

3.2.3 Stap 3 t/m 5 De subsidieverlening

Indien aan alle voorwaarden van de Bedrijvenregeling aantoonbaar wordt voldaan, dient de hoogte van het subsidiepercentage te worden vastgesteld. Een aantal kernelementen zijn hiervoor van belang. In artikel 17 van het Besluit financiële bepalingen bodemsanering is geregeld dat de hoogte van de uiteindelijke subsidie (mede) wordt bepaald door de mate waarin eigenaar of erfpachter op de hoogte was of had kunnen zijn van het geval van de ernstige bodemverontreiniging.

Ook dient te worden vastgesteld of de eigenaar of erfpachter een bedrag in mindering heeft gebracht op de koopprijs. Dit bedrag wordt dan in mindering gebracht op de subsidiabele saneringskosten.

Het subsidiebedrag mag met 15% worden verhoogd conform artikel 19 Besluit financiële bepalingen bodemsanering. Deze ruimte kan worden gebruikt voor eventueel onvoorziene saneringskosten waarmee het bedrijf wordt geconfronteerd.

Op grond van artikel 9 Besluit financiële bepalingen bodemsanering mogen de kosten van de opdrachtgever, als de netto-saneringskosten meer dan € 50.000 bedragen, maximaal 10% van deze netto-saneringskosten zijn. Als de netto-saneringskosten minder dan € 50.000 bedragen betreft dit maximaal 20% van deze netto-saneringskosten. Voorbeelden van kosten voor de aanvrager van de subsidie zijn kosten voor aanbesteding, milieukundige begeleiding en directievoering.

Daarnaast kan een midden- en klein bedrijf een zogenoemde MKB-toeslag van 10% tegemoet zien. Dit komt voort uit een aanbeveling van de Europese Commissie om schaalnadeel voor midden- en kleinbedrijf te compenseren.

Bevoegd gezag Wet bodembescherming stuurt de conceptbeschikking subsidieverlening samen met de checklist en de kostenraming van de saneringskosten aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu reserveert het betreffende budget en reageert binnen vier weken schriftelijk naar het bevoegd gezag Wet bodembescherming. Bevoegd gezag Wet bodembescherming stelt de definitieve beschikking op en stelt de aanvrager hiervan op de hoogte.

3.3 Subsidie vaststelling

3.3.1 Stap 1 Indienen van de aanvraag voor subsidie vaststelling

De aanvraag voor subsidie vaststelling wordt ingediend door de subsidieontvanger bij het bevoegde gezag Wet bodembescherming. In principe geldt dat de subsidieontvanger alle noodzakelijke informatie en documentatie verstrekt waardoor bevoegd gezag in staat is om de aanvraag te toetsen aan de regels zoals gesteld in het Besluit financiële bepalingen bodemsanering.

De volgende stukken zijn in elk geval noodzakelijk ter beoordeling door bevoegd gezag:

- Financieel verslag van de saneringskosten.
- Verklaring van de aanvrager.
- Accountantsverklaring.
- Evaluatieverslag.

3.3.2 Stap 2 toetsen van de aanvraag

Bevoegd gezag Wet bodembescherming toetst de aanvraag tot subsidie vaststelling en maakt daarbij gebruik van bovengenoemde stukken. Hierbij wordt getoetst of alle benodigde stukken zijn ingediend, juist en volledig zijn.

Financieel verslag van de saneringskosten

Het financieel verslag dient te worden opgebouwd conform de begroting van de saneringskosten. Bij de vaststelling wordt een verantwoording gegeven van begrote kosten versus werkelijk gemaakte kosten inclusief een specificatie. Belangrijk onderdeel in dit kader is dat er voor iedere sanering meerdere offertes worden opgevraagd. Deze dienen ter verantwoording overlegd te worden bij de aanvraag tot subsidie vaststelling.

Bepaald is dat bij een netto-saneringsbedrag dat gelijk of lager dan € 50.000 is, dat er minimaal twee offerten opgevraagd dienen te worden. Bij saneringen waarvan de netto-saneringskosten hoger dan € 50.000 is, moeten minimaal drie concurrerende offertes worden overlegd. Indien niet de goedkoopste offerte is gekozen is het noodzakelijk deze keuze te motiveren.

Verklaring van de aanvrager

In het financiële verslag verklaart de aanvrager van de subsidie dat enkel de saneringskosten zijn opgenomen in het financiële verslag die zijn betrokken bij de aanvraag tot subsidievaststelling.

Accountantsverklaring

Het financiële verslag bevat een accountantsverklaring als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De accountant bepaalt daarin eigenstandig de werkwijze van de controle. Er is een model accountantsverklaring opgenomen in de handleiding van Rijkswaterstaat die kan worden gebruikt.

Evaluatieverslag

Tenslotte dient de aanvraag te worden vergezeld van een evaluatieverslag van de uitgevoerde sanering. Het verslag dient met de aanvraag te worden ingediend of uiterlijk 13 weken daarna.

3.3.3 Stap 3 t/m 6 Beschikking en betaling van de subsidie

Bij subsidies die via bevoegd gezag lopen, wordt de vergoeding van de subsidie voorgefinancierd door de bevoegde overheden. Bevoegd gezag Wet bodembescherming dient bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu een aanvraag in tot vergoeding van de subsidie na afloop van het kalenderjaar waarin de subsidie is uitbetaald (uiterlijk voor 31 maart T+1). Indien er sprake is van een gefaseerde sanering is het mogelijk om per afgeronde fase een aanvraag tot subsidievaststelling in te dienen volgens de reguliere procedure zoals in de voorgaande paragrafen is beschreven. De hoogte van de subsidie wordt berekend en vastgesteld over de subsidiabele saneringskosten van de uitgevoerde sanering (voor zover afgerond). De kosten voor de resterende fasen worden dan niet meer gesubsidieerd. Als de aanvrager het resterende deel ook gesubsidieerd wil krijgen, is het mogelijk eenmalig een verzoek in te dienen voor een voorschot. Hierbij dient de aanvrager financiële zekerheid te stellen voor de eigen bijdrage van het resterende deel van de sanering.

De aanvraag van een voorschot dient vergezeld te worden van:

- Een overzicht van reeds gemaakte kosten.
- Een overzicht van nog te verwachten kosten.
- Een financiële zekerheidsstelling.
- Beschikbare (deel)evaluatie rapportages over de voortgang van de sanering.

4 Ex post evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering. Op basis van kwalitatieve- en kwantitatieve onderzoeksinformatie analyseren wij de mate waarin beoogde effecten van het besluit en de regeling zijn bereikt en welke middelen daarbij zijn ingezet.

De analyses zijn gebaseerd op:

- Kwantitatieve informatie verkregen uit de “tweede landelijke inventarisatie” van alle vooraanmeldingen voor de bedrijvenregeling. Deze inventarisatie is uitgevoerd door Bodemcentrum in de eerste helft van 2015.
- Kwantitatieve informatie verkregen uit een inventarisatie van alle beschikbare dossiers bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het gaat concreet om alle dossiers in het semi-statisch archief (SSA) en om digitale dossiers in SV2 en SAP (zie bijlage 3 voor een nadere toelichting). Bodemcentrum en Bosatex hebben ‘eigen dossiers’ geïnventariseerd op vergelijkbare wijze en de resultaten aangeleverd.
- Kwalitatieve- en kwantitatieve informatie verkregen uit literatuuronderzoek. Zie bijlage 1 voor de literatuurlijst.
- Kwalitatieve informatie verkregen uit de interviews met bevoegde overheden en andere betrokken partijen (ministerie van Infrastructuur en Milieu, Bodem+, BSB Zuid, Bodemcentrum en andere specialisten).

Voordat we ingaan op doeltreffendheid en doelmatigheid van het besluit en de regeling presenteren wij eerst de resultaten uit de tweede landelijke inventarisatie uitgevoerd door Bodemcentrum (paragraaf 4.1) en de totstandkoming c.q. omvang van de selectie van dossiers die gebruikt zijn voor de kwantitatieve analyse in dit onderzoek (paragraaf 4.2). In de paragrafen over doeltreffendheid (4.3) en doelmatigheid (4.4) is van deze informatie gebruik gemaakt om tot een oordeel te komen over doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen.

4.1 Tweede landelijke inventarisatie aanmeldingen Bodemcentrum

In de tweede landelijke inventarisatie op de aanmeldingen - uitgevoerd door Bodemcentrum - zijn alle locaties, die voor 1 januari 2008 zijn aangemeld voor de Bedrijvenregeling tegen het licht gehouden. Onderzocht is hoeveel van deze aanmeldingen op dit moment nog aan de criteria voor subsidieverlening voldoen en in hoeverre eigenaren van aangemelde locaties nog voornemens zijn in de komende jaren te gaan saneren. De inventarisatie borduurt voort op eerdere inventarisaties, waarvan de eerste in 2004 is uitgevoerd.

Door periodiek alle vooraanmeldingen te onderzoeken, heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu in toenemende mate inzicht gekregen in aard en omvang van de problematiek én in de voortgang die geboekt is met het oplossen ervan. In de onderstaande tabel zijn de resultaten van deze inventarisatie weergegeven (peildatum 1 mei 2015).

Tweede landelijke inventarisatie	Totaal	Toelichting
Aantal aanmeldingen (bruto totaal)	10.407	Bij de tweede landelijke inventarisatie zijn er 10.407 aangemeld voor de regelingen binnen het Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering. Dit is het zogenoemde bruto totaal.
Aantal niet opgenomen in de tweede landelijke inventarisatie van Bodemcentrum	984	In de tweede landelijke inventarisatie van Bodemcentrum zijn deze aanmeldingen niet opgenomen als gevolg van onvolledige gegevens.
Aantal aanmeldingen opgenomen in tweede landelijke inventarisatie	9.423	In totaal zijn 9.423 aanmeldingen opgenomen door Bodemcentrum tijdens de tweede landelijke inventarisatie.
Dubbele aanmeldingen	681	Uit de inventarisatie blijkt dat van de 9.423 onderzochte aanmeldingen er 681 aanmeldingen dubbel zijn geregistreerd (binnen de bedrijvenregeling, Cofinancieringsregeling en/ of Bosatex-regeling).
Geen ernstig geval	1.906	Uit de inventarisatie blijkt dat 1.906 van de aangemelde bedrijven geen geval van ernstige bodemverontreiniging hebben. Deze locaties voldoen daarmee niet aan de criteria voor het verkrijgen van subsidie.
Aantal aanmeldingen doelgroep	6.836	Op basis van onderzoek van bodemcentrum van 9.423 aanmeldingen, kan geconcludeerd worden dat er 6.836 bedrijven zijn aangemeld die in eerste aanleg binnen de criteria van het Besluit en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering vallen.
Vervallen (ongeldige) aanmeldingen	640	Bedrijven die zich hadden aangemeld waren verplicht om een verkennend bodemonderzoek te overleggen om inzicht te geven in de aard en ernst van de bodemverontreiniging. In totaal hebben 640 bedrijven niet aan deze eis voldaan, waardoor zij niet in aanmerking kunnen komen voor subsidie.
Gesaneerd deels met en deels zonder subsidie	1.055	In totaal hebben 1.055 bedrijven zelfstandig gesaneerd deels met en deels zonder bijdrage van de overheid. De redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat bedrijven niet meer wisten dat zij waren aangemeld voor de bedrijvenregeling en/of dat zij gezien de ervaren administratieve lasten bewust hebben gekozen om te saneren zonder subsidie.
Bestemming locatie gewijzigd	282	Om voor subsidie in aanmerking te komen is het noodzakelijk dat de locatie tenminste gedurende 5 jaar de functie van bedrijfsterrein behoudt. Voor 282 locaties geldt dat de bestemming van de locatie is gewijzigd waardoor zij niet meer in aanmerking komen voor subsidie.
Aantal aanmeldingen (netto totaal)	4.859	Het netto totaal aantal aanmeldingen zijn de aanmeldingen die binnen de doelgroep vallen én voldoen aan de criteria van de regeling. Deze aanmeldingen vallen uiteen in drie categorieën: 1. geen toekomstige saneringsnoodzaak, 2. projecten in uitvoering en 3. resterende werkvoorraad.
Geen toekomstige saneringsnoodzaak	3.993	Dit betreft de locaties waarvan zowel bevoegd gezag als eigenaar verwachten dat binnen de voorzienbare toekomst geen bodemsanering zal plaatsvinden. Dit is gebaseerd op informatie uit de rondgang langs bedrijven, uitgevoerd door Bodemcentrum. Verder is de verwachting dat zich onder deze locaties geen spoedlocaties meer bevinden.
Projecten in uitvoering	531	Deze locaties vallen binnen de selectie van dossiers voor het kwantitatieve onderzoek. Het bevat zowel de cijfers van bevoegd gezag

		als Bodemcentrum.
Resterende werkvoorraad	335	Bodemcentrum schat op basis van de inventarisatie in dat 335 bedrijven in de nabije toekomst voornemens zijn te gaan saneren en een aanvraag voor subsidie zullen indienen bij bevoegd gezag of Bodemcentrum.

4.2 De selectie voor kwantitatieve analyse

Voor de kwantitatieve analyse is gebruik gemaakt van gegevens uit dossiers van bevoegde overheden (opgehaald bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu), Stichting Bodemcentrum en Stichting Bosatex. Deze gegevens zijn in nauwe samenwerking met de drie partijen tot stand gekomen en verwerkt in één databestand. Het gaat hier om locaties die een bijdrage hebben aangevraagd op grond van één van de vier regelingen en waarbij een bodemsanering is of wordt uitgevoerd. Dit bestand bevat de volgende aantallen dossiers per organisatie (zie tabel):

Selectie kwantitatieve analyse per organisatie	Totaal	Toelichting
Bevoegd gezag	316	Dit betreft 316 locaties (afgeronde projecten / resterende werkvoorraad) die subsidie hebben aangevraagd bij het bevoegd gezag op grond van de Bedrijvenregeling. Dit is inclusief 53 locaties die zich via interim beleid hebben aangemeld.
Bodemcentrum	120	Dit betreft 68 locaties die subsidie hebben aangevraagd op grond van de Bedrijvenregeling en 52 locaties die Cofinanciering ontvangen. Bij een deel van de locatie is de sanering afgerond.
Bosatex	129	Dit betreffen locaties die zijn aangemeld voor de Bosatex-regeling. De locaties betreffen zowel afgeronde projecten als in behandeling zijnde locaties.
Totaal	565	Totale selectie van dossiers in het databestand.

Samenvattend leidt bovenstaande ertoe dat voor de kwantitatieve analyse in totaal 565 locaties zijn meegenomen. In dit hoofdstuk wordt – ten behoeve van overzichtelijkheid en leesbaarheid – op hoofdlijnen het resultaat van de kwantitatieve analyse gepresenteerd.

4.3 Doeltreffendheid

Bij onderzoek naar de doeltreffendheid van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering gaat om het leggen van een relatie tussen de prestaties die zijn gerealiseerd met de vier regelingen (output) en het effect hiervan in de maatschappij (outcome). In het kader van doeltreffendheid wordt – voor zover mogelijk – een causale relatie gelegd tussen enerzijds geleverde prestaties en anderzijds de mate waarin de problematiek van historische bodemverontreinigingen is opgelost. Een belangrijk gegeven hierbij is dat er in de afgelopen jaren verschuivingen zijn opgetreden in de wijze waarop aangekeken wordt tegen de problematiek en het gewenste eindresultaat (ofwel wanneer de problematiek van een historische bodemverontreiniging als opgelost kan worden beschouwd).

Hieronder een opsomming van de belangrijkste ontwikkelingen⁸:

- In de jaren tachtig vormde het multifunctioneel saneren van bodemverontreinigingen het uitgangspunt. Eisen aan saneringen zijn in 2006 echter bijgesteld van multifunctioneel naar functiegericht saneren (art. 38 Wet Bodembescherming).

⁸ <http://www.bodemcentrum.nl>

Dit houdt in dat een locatie na sanering weer geschikt moet zijn voor het beoogde toekomstige gebruik en maakt sanering van bedrijfsterreinen - mits functie onveranderd blijft - eenvoudiger dan een multifunctionele sanering.

- Er is een onderscheid gekomen tussen spoedlocaties (locaties met onaanvaardbare risico's) en andere ernstig verontreinigde locaties (ernstig, maar geen spoed) in 2006 middels het criterium spoedeisend in de Wet Bodembescherming. De sanering van spoedlocaties heeft bij de saneringsoperatie prioriteit.
- Voor ernstig verontreinigde locaties zonder onaanvaardbare risico's (dus ernstig, maar geen spoedlocaties) is een sanering pas vereist bij voorgenomen activiteiten op het bedrijfsterrein. Dit brengt met zich mee dat bedrijven, na aanmelding voor de Bedrijvenregeling, zelf het natuurlijke moment van saneren kunnen bepalen. Dit betekent tevens dat bedrijven ervoor kunnen kiezen om niet te saneren, mits er geen sprake is van een voorgenomen wijziging van activiteiten op het bedrijfsterrein.

Naast verschuivingen in de zienswijze en aanpak van verontreinigde bodem, was er bij aanvang van de regeling onvoldoende inzicht in de aard en omvang van verontreinigingen op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen. Dit alles in aanmerking genomen zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Deelvraag: in hoeverre hebben de regelingen bijgedragen aan inzicht in de aard en omvang van de problematiek?
2. Deelvraag: wat is de bijdrage van de regeling aan de sanering van ernstige verontreinigingen en in het bijzonder van spoedlocaties?
3. Deelvraag: is de regeling voldoende toegankelijk voor zowel MKB als grote bedrijven?

4.3.1 Deelvraag 1. Inzicht in de aard en omvang van de problematiek

Aanmeldingen

In paragraaf 4.1 is op hoofdlijnen inzichtelijk gemaakt wat de aard en omvang van de problematiek is. In deze paragraaf zullen we echter meer achtergrond en toelichting geven om de eerste deelvraag ten aanzien van doeltreffendheid te beantwoorden.

In 2007 is na de totstandkoming van de Bedrijvenregeling gestart met een grootschalige voorlichtings- en communicatiecampagne. De uitvoering van deze campagne was een gezamenlijk initiatief van overheid en bedrijfsleven (met een grote rol voor de coördinerend rechtspersonen en brancheverenigingen). Het doel van deze campagne was ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk bedrijven met een bodemverontreiniging zich zouden aanmelden voor de Bedrijvenregeling. Bedrijven die in de toekomst recht wilden hebben op een subsidie dienden zich voor 1 januari 2008 aan te melden en hierbij een bodemonderzoek te overleggen. Deze bodemonderzoeken waren tot op dat moment alleen beschikbaar bij ofwel de bedrijven zelf ofwel de BSB stichtingen, maar niet bij bevoegde overheden.

Om het bedrijfsleven zoveel mogelijk te bereiken zijn door de bevoegde overheden en BSB stichtingen diverse mailingen en brieven uitgestuurd. Bestuurders van de bevoegde overheden zijn met brancheverenigingen in overleg getreden. Daarnaast zijn er zogenaamde roadshows gehouden om bedrijven bewust te maken van de problematiek en hen aan te sporen om zich aan te melden voor de Bedrijvenregeling. Volgens geïnterviewden is breed ingezet om de doelgroep van Besluit financiële bepalingen bodemsanering - ofwel de bedrijven met een ernstige bodemverontreiniging - te bereiken.

Er zijn - ondanks de voorlichtings- en communicatieacties - ook bedrijven die zich niet vooraf hebben aangemeld omdat zij niet in aanmerking komen voor subsidiëring via de Bedrijvenregeling. Om ook deze bedrijven te stimuleren om te saneren - in het geval er sprake is van ernstige bodemverontreiniging - is de Cofinancieringsregeling in het leven geroepen, welke is ondergebracht bij Bodemcentrum. Belangrijk criterium hierbij is dat de verontreiniging vóór 1987 is ontstaan. Hiermee is het voor de hele doelgroep (ook met een ernstige verontreiniging tussen 1975 en 1987) mogelijk geworden om met een bijdrage van de overheid te saneren.

Bereik van de doelgroep

Op 22 januari 2007 schrijft de commissie Monitoring en Evaluatie Bedrijvenregeling (MEB) het volgende: *“circa 9.500 van de ooit becijferde potentiële doelgroep van 10.000 tot 12.000 bedrijven met een ernstige bodemverontreiniging, waarvan naar schatting krap 6.000 daterend van voor 1975, hebben zich voor de Bedrijvenregeling aangemeld”.*

Op basis van de tweede landelijke inventarisatie kan worden gesteld dat er 10.407 locaties zijn aangemeld voor de Bedrijvenregeling. Het totaal aantal aanmeldingen is hiermee in lijn met de - door de commissie MEB - in 2007 becijferde potentiële doelgroep van 10.000 tot 12.000 bedrijven met een ernstige bodemverontreiniging. De vraag is hoe deze 10.407 aanmeldingen zich verhouden tot de doelgroep van bedrijven zoals die door de commissie MEB zijn ingeschat. Onderstaande tabel - geeft antwoord op die vraag en - is het resultaat van de tweede landelijke inventarisatie van aanmeldingen voor de Bedrijvenregeling welke is uitgevoerd door Bodemcentrum in het eerste kwartaal van 2015.

Inzicht in aard en omvang van problematiek	Totaal
Aantal aanmeldingen (totaal)	10.407
Aantal niet opgenomen in de tweede landelijke inventarisatie	984
Aantal aanmeldingen opgenomen in tweede landelijke inventarisatie	9.423
Dubbele aanmeldingen	681
Geen ernstig geval	1.906
Aantal aanmeldingen doelgroep	6.836

Van de 10.407 aanmeldingen is het overgrote deel onderzocht tijdens de tweede landelijke inventarisatie. Hiervan zijn 984 aanmeldingen nog niet opgenomen als gevolg van onvolledigheid van gegevens. In de derde landelijke inventarisatie door Bodemcentrum worden deze onderzocht. Verder blijkt uit de inventarisatie dat van de 9.423 onderzochte aanmeldingen er 681 aanmeldingen dubbel zijn geregistreerd.

Uit de gesprekken met bevoegde overheden komt naar voren dat voor veel bedrijven de vooraanmelding werd gezien als verzekeringspolis. Veel bedrijven hadden namelijk geen goed beeld of er bij hen sprake was van verontreinigde bodem en hadden zich ingeschreven om in ieder geval aanspraak te kunnen maken op subsidie van de overheid. Deze gedachtegang bij bedrijven is terug te zien in de tabel: 1.906 van de aangemelde bedrijven hebben geen geval van ernstige bodemverontreiniging.

De in totaal 6.836 overgebleven aanmeldingen vallen binnen de doelgroep van bedrijven met een ernstige historische bodemverontreiniging. Dit aantal is niet één op één te vergelijken met de door de commissie MEB benoemde 6.000 ernstige bodemverontreinigingen van voor 1975. Het aantal van 6.836 aanmeldingen in de tweede landelijke inventarisatie bevat zowel bedrijven met een ernstige bodemverontreiniging van vóór 1975 als bedrijven met een ernstige bodemverontreiniging van vóór 1987.

Bodemonderzoeken van aangemelde locaties

Bedrijven die zich in het verleden hebben aangemeld, waren destijds verplicht om een bodemonderzoek te overleggen om inzicht te geven in de aard en ernst van de historische verontreiniging. Het overgrote deel van deze bedrijven heeft dit ook gedaan. Vóór de aanmeldingen hadden alleen de bedrijven zelf of de BSB stichtingen deze bodemonderzoeken ter beschikking. Maar als gevolg van de zogenoemde vooraanmelding systematiek zijn vrijwel alle bodemonderzoeken beschikbaar geworden voor bevoegde overheden. Hiermee is een belangrijke bijdrage geleverd aan het inzichtelijk krijgen van de aard en omvang van de problematiek van historische bodemverontreiniging. Een klein deel van de aangemelde bedrijven - in totaal 640 locaties - heeft geen bodemonderzoek overlegt bij een bevoegd gezag. Deze aanmeldingen zijn ongeldig verklaard.

Deelconclusie

Een zeer groot deel van de doelgroep - van bedrijven met een ernstige historische bodemverontreiniging - heeft zich aangemeld voor de Bedrijvenregeling. De aanmelding ging gepaard met aanlevering van een uitgevoerd bodemonderzoek naar de verontreiniging. Op basis hiervan heeft de overheid in belangrijke mate inzicht verkregen in de aard en omvang van de problematiek en daarmee meer grip op de aanpak van historische bodemverontreiniging in Nederland.

4.3.2 Deelvraag 2. Bijdrage aan het saneren van ernstig verontreinigde locaties en spoedlocaties

Aantal saneringen

Bij het aantal locaties die met een overheidsbijdrage worden gesaneerd dient onderscheid gemaakt te worden tussen de periode waarin het interim beleid van kracht was (2001-2006) en de periode daarna, waarin het besluit financiële bepalingen bodemsanering is bekrachtigd.

In de periode tussen 2001 en 2006 is sprake geweest van het zogenoemde interim beleid. Het interim beleid werd uitgevoerd op grond van een subsidieverordening van een gemeente of provincie. Het dossieronderzoek heeft uitgewezen dat er van de in totaal 565 locaties, 53 locaties zijn gesaneerd met een overheidsbijdrage tijdens het interim beleid. Zie tabel op volgende pagina.

Omvang deelname interim beleid	Totaal	
Aantal locaties totaal	565	100%
Aantal locaties interim beleid	53	9%
Aantal locaties geen interim beleid	512	91%

Van de onderzochte 565 locaties (incl. Bosatex-locaties) maken 384 locaties gebruik van de Bedrijvenregeling, 52 bedrijven van Cofinanciering en 129 van de Bosatex-regeling. Van de 565 locaties zijn er inmiddels 212 locaties gesaneerd (en is de subsidie vastgesteld en uitbetaald) en 353 nog in uitvoering. Uit interviews is gebleken dat de Draagkrachtregeling beperkt wordt gebruikt in tegenstelling tot de andere drie regelingen.

Zie tabel hieronder voor gebruik van de regelingen.

Stimuleringsregelingen	Totaal	
Aantal locaties totaal	565	100%
Aantal locaties Bedrijvenregeling	384	68%
Aantal locaties Cofinanciering	52	9%
Aantal locaties Bosatex	129	23%

Uit de interviews met bevoegde overheden komt naar voren dat zij het aantal saneringen laag vinden ten opzichte van het aantal aanmeldingen. Op basis van onderzoek van Bodemcentrum van 9.423 aanmeldingen, kan geconcludeerd worden dat er 6.836 bedrijven zijn aangemeld die binnen de doelgroep van de regeling vallen. Dit zijn allemaal bedrijven met een historische ernstige bodemverontreiniging. Op dit moment heeft circa 8% (565 van de 6.836 locaties) van de aangemelde bedrijven binnen de selectie van de kwantitatieve analyse daadwerkelijk een subsidieaanvraag ingediend via bevoegde overheden of de coördinerend rechtspersonen. Voor dit - in de ogen van bevoegde overheden - relatief laag percentage zijn verschillende oorzaken aan te wijzen op basis van de interviews met bevoegde overheden, namelijk:

- Eigenaren van ernstig verontreinigde locaties (geen spoed) zijn alleen verplicht om te saneren bij voorgenomen activiteiten op het bedrijfsterrein. De aanleiding voor de sanering is dus in een zeer groot deel van de gevallen een voorgenomen activiteit op het bedrijfsterrein (bijvoorbeeld uitbreiding of nieuwbouw) en niet de subsidie zelf. De subsidieregeling maakt het wel mogelijk om - als men wil saneren - de sanering eerder uit te voeren. Zeker als het gaat om een sanering bij een midden- en klein bedrijf stelt een geïnterviewde.
- Er zijn bedrijven/ eigenaren die zich hebben aangemeld, maar vervolgens niet kunnen voldoen aan de gestelde voorwaarden voor subsidieverlening (bijvoorbeeld: het overleggen van een verkennend bodemonderzoek).
- Bijna alle geïnterviewden - zowel bevoegde overheden als specialisten - geven aan dat de regeling complex is en mede daardoor hoge administratieve lasten met zich mee brengt. Bijvoorbeeld ten aanzien van de verantwoording van gemaakte kosten.
- Uit een eerdere evaluatie - uitgevoerd door CSO Lieveense in 2011 - blijkt dat veel eigenaren van verontreinigde locaties niet (meer) weten dat hun locatie is aangemeld voor de Bedrijvenregeling. Er is geen aanleiding om te denken dat dit veranderd is in de afgelopen jaren.

Geïnterviewden schatten in dat een groot aantal bedrijven, om bovengenoemde oorzaken niet gaat saneren of gaat saneren maar zonder subsidie. Dat laatste zien we terug in de cijfers: 3.993 bedrijven hebben bij de tweede landelijke inventarisatie aangegeven dat zij geen voornemen hebben om te gaan saneren en 1.055 bedrijven hebben ervoor gekozen de hele sanering of een deelsanering uit te voeren zonder bijdrage van de overheid. De redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat bedrijven niet meer wisten dat zij waren aangemeld voor de bedrijvenregeling en/of dat zij gezien de ervaren administratieve lasten bewust hebben gekozen om te saneren zonder subsidie. Dit is weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

Toekomstige werkvoorraad

Bodemcentrum schat op basis van de tweede landelijke inventarisatie in dat 335 bedrijven in de nabije toekomst voornemens zijn te gaan saneren en een aanvraag voor subsidie zullen indienen bij bevoegd gezag of Bodemcentrum (zie onderstaande tabel). Dit zou betekenen dat uiteindelijk bijna 1.000 bedrijven over zullen gaan tot sanering met subsidie (531 Bedrijvenregeling locaties + 129 Bosatex locaties + 335 toekomstige locaties).

Saneringen	Aantal
Aantal aanmeldingen doelgroep	6.836
Vervallen (ongeldige) aanmeldingen	640
Gesaneerd deels met en deels zonder subsidie	1.055
Bestemming locatie gewijzigd	282
Aantal aanmeldingen (netto totaal)	4.859
Geen toekomstige saneringsnoodzaak	3.993
Projecten in uitvoering	531
Resterende werkvoorraad	335

Bijna 4.000 bedrijven zijn wel aangemeld maar hebben aangegeven dat zij geen voornemen hebben te gaan saneren. Een modernisering van de regeling kan ervoor zorgen dat een aantal van deze bedrijven besluiten alsnog te gaan saneren. Een inschatting is gegeven in paragraaf 6.3.2.

Voor iedereen - ook diegenen die niet zijn aangemeld voor de Bedrijvenregeling - bestaat nog altijd de mogelijkheid om te saneren met een bijdrage van de overheid. De Cofinancieringsregeling fungeert daarbij als vangnet voor bedrijven die zich niet hebben aangemeld voor de Bedrijvenregeling. Met dit gegeven is rekening gehouden bij de inschatting van toekomstige aanvragen door Bodemcentrum bij de tweede landelijke inventarisatie.

Verhouding spoed / ernstig-geen spoed

Het onderscheid tussen "spoedlocaties" en "ernstig, geen spoedlocaties" heeft zijn grondslag in het convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015. Hierin staat dat aan het eind van de convenantperiode - in 2020 - alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging met onaanvaardbare humane, ecologische of verspreidings-risico's (spoedlocaties) gesaneerd of beheerst zijn.

In onderstaande overzicht wordt inzicht gegeven in de verhouding van het aantal locaties die als zodanig zijn aangemerkt, de totale ingeschatte saneringskosten, de gereserveerde subsidie bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu en coördinerende rechtspersonen en de reeds vastgestelde subsidies door deze partijen.

Verhouding spoedlocaties / ernstig, geen spoedlocaties	Aantal locaties	Totale saneringskosten	Gereserveerde subsidie	Vastgestelde subsidie
Totaal	565	€293.169.386	€133.805.192	€40.331.369
Spoedlocaties	210	€179.713.869	€83.025.013	€23.707.832
Ernstig, geen spoed locaties	280	€ 74.561.168	€ 34.424.218	€10.457.054
Deelsaneringen	5	€ 13.998.493	€5.314.349	€ 243.689
Niet geregistreerd	70	€ 24.895.856	€ 11.041.611	€5.922.794

Verhouding spoedlocaties / ernstig, geen spoedlocaties	Aantal locaties	Totale saneringskosten	Gereserveerde subsidie	Vastgestelde subsidie
Totaal	100%	100%	100%	100%
Spoedlocaties	37%	61%	62%	59%
Ernstig, geen spoed locaties	50%	25%	26%	26%
Deelsaneringen	1%	5%	4%	1%
Niet geregistreerd	12%	9%	8%	14%

Uit bovenstaande overzichten blijkt dat er - van de 565 locaties die zijn of worden gesaneerd met een bijdrage op grond van het besluit en de regeling - 210 spoedlocaties zijn. Dit is 37% van het totaal aantal locaties. Het betekent ook dat van iedere euro aan gereserveerde subsidie, 62% gereserveerd is voor spoedlocaties. Daarnaast zijn er nog 5 deelsaneringen waarbij een deel spoed is en een deel niet. De helft van de locaties (280 locaties) betreft ernstige maar geen spoedlocaties. Voor een relatief klein deel van de selectie is de status van de locatie niet zodanig geregistreerd⁹, namelijk 12%.

Deelconclusie

Op het moment van deze evaluatie zijn er in de selectie van de kwantitatieve analyse totaal 565 locaties (365 locaties Bedrijvenregeling + 129 Bosatex locaties) onderzocht. Hiervan zijn 212 van deze locaties inmiddels gesaneerd. Bij 353 locaties is de sanering (nog) in uitvoering. Dat zijn in totaal 565 locaties waarvan:

- De bodemkwaliteit voor de bestaande functie voldoende is danwel wordt hersteld.
- Waardeherstel van de grond is opgetreden dan wel zal optreden.
- Van deze 565 locaties zijn er 210 spoedlocaties, waarbij naast bovengenoemde effecten ook onaanvaardbare humane-, ecologische- en/of verspreidingsrisico's zijn of worden weggenomen.

De toekomstige werkvoorraad wordt door Bodemcentrum ingeschat op 335 bedrijven. Daarmee zou het effect zoals hierboven beschreven naar alle waarschijnlijkheid de komende jaren toenemen naar in totaal bijna 900 gesaneerde locaties na einde looptijd van de regeling (565 + 335). Dat staat gelijk aan circa 13% van het totaal aantal aanmeldingen binnen de doelgroep. Een relatief groot deel circa 58% heeft op dit moment geen concrete voornemens voor een sanering. Het betreft hier voor zover bekend geen spoedlocaties.

Deelvraag 3. De toegankelijkheid van de regeling

Bij deelvraag 3 gaat het met name om de vraag in hoeverre het besluit en de regeling toegankelijk is geweest voor het bedrijfsleven (zowel midden- en kleinbedrijf als groot bedrijf). In onderstaande tabellen is te zien hoeveel gebruik is gemaakt van de regelingen door MKB- en grote bedrijven, zowel in aantallen als in percentages.

Toegankelijkheid	Totaal	Bevoegd gezag	Bodemcentrum	Bosatex
Aantal locaties totaal	565	316	120	129
Aantal MKB	389	160	100	129
Aantal groot bedrijf	119	99	20	-
Aantal niet geregistreerd	57	57	-	-

⁹ De locaties die niet geregistreerd zijn in de categorieën spoedlocaties, ernstig geen spoedlocaties en deelsaneringen voldoen aan de criteria van het besluit en de regeling. Het is echter niet mogelijk gebleken om gedurende dit onderzoek de categorie waaronder de locatie valt te achterhalen. Dit is geen administratieve verplichting vanuit het besluit en/ of de regeling.

Toegankelijkheid	Totaal	Bevoegd gezag	Bodemcentrum	Bosatex
% locaties totaal	100%	100%	100%	100%
% MKB-bedrijf	69%	51%	83%	100%
% groot bedrijf	21%	31%	17%	0%
% niet geregistreerd	10%	18%	0%	0%

Tijdens de interviews is door bevoegde overheden de zorg geuit dat de regeling onvoldoende toegankelijk is en weinig gebruikt wordt door midden- en kleinbedrijf. De regeling zou complex zijn en gepaard gaan met hoge administratieve lasten bij het indienen van een subsidieaanvraag. Daarbij komt dat omdat met name MKB bedrijven geen of weinig kennis van bodemsanering hebben - zij altijd genoodzaakt specialistische kennis in te huren voor hun subsidieaanvraag. Verder geven bevoegde overheden in de interviews aan veel tijd kwijt te zijn aan het begeleiden van MKB bedrijven bij het indienen van hun subsidieaanvraag.

In bovenstaande tabellen is te zien dat 389 MKB bedrijven en 119 grote bedrijven van de regeling gebruik hebben gemaakt. Dit duidt erop dat de regeling toegankelijk is voor MKB bedrijven. Wat verder opvalt is dat vooral bij de coördinerende rechtspersonen het deelnemingspercentage MKB bedrijven hoog is. Beide organisaties ontzorgen bedrijven, door het gehele proces van subsidieverlening - sanering - subsidievaststelling over te nemen. Hierdoor kunnen MKB bedrijven die niet saneren vanwege de complexiteit van de regeling zich aansluiten bij en laten begeleiden door Bodemcentrum of Bosatex. Dit zijn in totaal 229 - ofwel circa 60% - van het midden- en kleinbedrijf in de selectie van de kwantitatieve analyse.

Er is geen inzicht in de verhouding tussen MKB bedrijven en groot bedrijf in de totale doelgroep van bedrijven met een ernstige historische bodemverontreiniging (de 6.836 aanmeldingen). Hierdoor is het niet mogelijk om te bepalen of de deelname van MKB bedrijven is achtergebleven ten opzichte van wat verwacht kon worden op basis van de verhouding MKB bedrijven in de aanmeldingen.

Deelconclusie

Op basis van bovenstaande informatie kan worden geconcludeerd dat het besluit en de regeling door zowel MKB bedrijven als grootbedrijven gebruikt wordt en toegankelijk is. Het was niet mogelijk om te bepalen of de deelname van MKB bedrijven is achtergebleven ten opzichte van wat verwacht kon worden op basis van de verhouding MKB bedrijven in de aanmeldingen. Echter, voor MKB bedrijven die opzien tegen de complexiteit van de regeling is er de mogelijkheid om zich te laten begeleiden door een coördinerend rechtspersoon. De aanwezigheid en werkwijze van Bodemcentrum en Bosatex hebben een positief effect op het aandeel MKB bedrijven.

4.3.3 Conclusies doeltreffendheid

Ten aanzien van de doeltreffendheid kan geconcludeerd worden dat de Bedrijvenregeling een aantal effecten kent:

- Er is voor 9.767 locaties inzicht verkregen in de bodemkwaliteit. Voor 640 locaties geldt dat zij als vervallen c.q. ongeldige aanmeldingen geregistreerd staan. Bij deze locaties is derhalve onduidelijk of zij wel of geen bodemverontreiniging hebben.
- Er hebben 565 locaties subsidie aangevraagd en deze zijn of worden in de nabije toekomst gesaneerd. Het effect van deze saneringen is dat:
 - o De bodemkwaliteit voor de bestaande functie voldoende is / wordt hersteld.
 - o Waardeherstel van de grond is opgetreden / zal optreden.

- Waarvan bij 210 spoedlocaties onaanvaardbare humane-, ecologische- en/of verspreidingsrisico's zijn of worden weggenomen.
- De verwachting is dat het aantal locaties dat met subsidie gesaneerd wordt uiteindelijk zal oplopen tot ongeveer 900 locaties. Daarmee nemen ook de bovengenoemde effecten (1 t/m 3) met een factor 1,6 toe.
- Zowel MKB bedrijven als groot bedrijf hebben van de regelingen gebruik gemaakt, waarbij 69% van de gevallen in uitvoering / uitgevoerd MKB bedrijven betreft en 21% grote bedrijven. Het was niet mogelijk om te bepalen of de deelname van MKB bedrijven is achtergebleven ten opzichte van wat verwacht kon worden op basis van de verhouding MKB bedrijven in de aanmeldingen. Wel leveren de aanwezigheid en werkwijze van coördinerende rechtspersonen een extra bijdrage aan de mate waarin het midden- en kleinbedrijf gebruik maakt van de regelingen.
- Geconcludeerd kan worden dat door de aanwezigheid van Cofinanciering en de Bosatex-regeling en door begeleiding van coördinerende rechtspersonen, voor iedereen in de doelgroep de mogelijkheid was en nog steeds is om te saneren met een bijdrage van de overheid (mits wordt voldaan aan de vereisten van de regeling).

4.4 Doelmatigheid

4.4.1 Gereserveerde- en vastgestelde subsidie

Door het Rijk en de coördinerende rechtspersonen is in totaal circa € 133 miljoen gereserveerd aan subsidiegelden. Hiervan is een bedrag van tenminste € 40 miljoen vastgesteld. Daarnaast is er nog een bedrag van ongeveer € 93 miljoen aan subsidie gereserveerd, maar nog niet vastgesteld.

In de onderstaande tabel zijn de details te zien per bevoegd gezag en coördinerend rechtspersoon.

Omvang subsidiëring	Totaal		Bevoegd gezag		Bodemcentrum		Bosatex	
Gereserveerde subsidie totaal	€133.805.192	100%	€104.660.393	100%	€7.249.970	100%	€21.894.829	100%
Vastgestelde subsidie totaal	€40.331.369	30%	€19.042.926	18%	€7.249.970	100%	€14.038.472	64%
Openstaande subsidie totaal	€93.473.823	70%	€85.617.467	82%	-	0%	€7.856.356	36%

4.4.2 Apparaatskosten ministerie van Infrastructuur en Milieu en coördinerende rechtspersonen

Vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu is de inschatting dat ongeveer 1,0 fte gemiddeld schaal 11 werkzaam geweest voor het besluit en de regeling op jaarbasis sinds 2006. De directe loonkosten van de betreffende formatieplaats bedragen per jaar € 76.000 en is gebaseerd op de handleiding overheidsstarieven 2015. De overheadkosten zijn - op basis van de handleiding - geraamd op € 31.000 per jaar. Dit betekent dat de totale jaarlijkse kosten voor werkzaamheden door het ministerie van Infrastructuur en Milieu geschat kunnen worden op € 107.000 op jaarbasis. De werkzaamheden bestonden uit de (door)ontwikkeling van het besluit en de regeling, de implementatie en de uitvoering hiervan.

De omvang van de exploitatielasten bij decentrale overheden is niet onderzocht.

Bij de coördinerende rechtspersonen zijn de exploitatielasten gesubsidieerd en als volgt:

- Bodemcentrum - € 2,25 miljoen.
- Bosatex - € 2,75 miljoen.

Op basis van bovenstaande kan worden gesteld dat de totale exploitatielasten (van het ministerie en de coördinerende rechtspersonen) - welke gemoeid zijn met de uitvoering van het besluit en de regeling - totaal circa € 6,0 miljoen zijn. Indien deze exploitatielasten afgezet worden tegen de circa € 133,8 miljoen aan gereserveerde subsidie, is het percentage van de totale exploitatielasten circa 5%. Dit percentage is in overeenstemming met de normering van uitvoeringskosten bij subsidies, welke wordt gehanteerd door het ministerie van Financiën, werkgroep bedrijfsvoering.¹⁰

Verdeling van saneringskosten tussen overheid en bedrijfsleven

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de totale saneringskosten van de gehele regeling uitgesplitst in subsidiebijdrage en de eigen bijdrage van het bedrijfsleven.

Omvang saneringskosten en financiering	Totaal		Bevoegd gezag		Bodemcentrum		Bosatex	
Saneringskosten totaal	€293.169.386	100%	€245.162.501	100%	€16.942.705	100%	€31.064.180	100%
Subsidiebijdrage								
Totaal	€133.805.192	46%	€104.660.393	43%	€7.249.970	43%	€21.894.829	70%
Bijdrage bedrijfsleven								
Totaal	€159.364.195	54%	€140.502.108	57%	€9.692.735	57%	€9.169.352	30%

De totale saneringskosten zijn geraamd op circa € 293 miljoen. Hiervan is circa € 133 miljoen - ofwel 46% subsidiabel en gereserveerd bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De overige 54% van de saneringskosten wordt gefinancierd door het bedrijfsleven zelf.¹¹

4.4.3 Conclusies doelmatigheid

Ervan uitgaande alle aangevraagde subsidies volledig worden verleend heeft de overheid € 133 miljoen gereserveerd voor een totaal van 565 saneringen in het kader van het besluit en de regeling. In totaal is de verwachting dat, binnen de scope van de regeling, € 293 miljoen aan saneringskosten gemaakt wordt, waaraan de overheid 46% bijdraagt en het bedrijfsleven 54%.

Het percentage van de totale exploitatielasten - gemoeid met de uitvoering van het besluit en de regeling - is circa 5%. Dit percentage is in overeenstemming met de normering van uitvoeringskosten bij subsidies, welke wordt gehanteerd door het Rijk.

¹⁰ Van schaven naar sturen (april, 2010). Inspectie der Rijksfinanciën.

¹¹ Enige nuancering is hierbij op zijn plaats. Er zijn in totaal 1.055 aangemelde bedrijven die hebben gesaneerd deels met én deels zonder subsidie, waardoor de bijdrage van het bedrijfsleven aan de saneringsoperatie in praktijk procentueel hoger zal zijn. Nadere informatie hierover is echter niet beschikbaar gebleken gedurende het onderzoek.

5 Conclusies ex post evaluatie

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen voor herziening van de regeling gepresenteerd. Het hoofdstuk start met de beantwoording van hoofd- en deelvragen over doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling.

5.1 Conclusie doeltreffendheid

In welke mate hebben de stimuleringsmaatregelen – welke in het besluit en regeling financiële bepalingen bodemsanering zijn opgenomen – in de periode 2006 – 2015 bijgedragen aan de doelstellingen van het bodembeleid?

Op basis van bovenstaande is de conclusie dat de Bedrijvenregeling een aantal effecten kent welke relevant zijn in relatie tot het oplossen van de problematiek rond historische bodemverontreinigingen. De volgende effecten zijn meest relevant:

- Er is voor 9.767 locaties inzicht verkregen in de bodemkwaliteit. Voor 640 locaties geldt dat zij als vervallen c.q. ongeldige aanmeldingen geregistreerd staan. Bij deze locaties is derhalve onduidelijk of zij wel of geen bodemverontreiniging hebben.
- Voor 565 locaties is subsidie aangevraagd. Hiervan zijn 212 van deze locaties inmiddels gesaneerd. Bij 353 locaties is de sanering (nog) in uitvoering. Dat zijn dus 565 locaties die zijn of worden gesaneerd. Het effect van deze saneringen is dat:
 - o De bodemkwaliteit voor de bestaande functie voldoende is / wordt hersteld.
 - o Waardeherstel van de grond is opgetreden / zal optreden.
 - o Waarvan bij 210 spoedlocaties onaanvaardbare humane-, ecologische- en/of verspreidingsrisico's zijn of worden weggenomen.
- De verwachting is dat het aantal locaties uiteindelijk zal oplopen tot ongeveer 900 locaties. Daarmee nemen ook de bovengenoemde effecten met een factor 1,6 toe.
- Zowel MKB bedrijven als grootbedrijven hebben van de regelingen gebruik gemaakt, waarbij 69% van de gevallen in uitvoering / uitgevoerd MKB bedrijven betreft en 21% grote bedrijven. Het was niet mogelijk om te bepalen of de deelname van MKB bedrijven is achtergebleven ten opzichte van wat verwacht kon worden op basis van de verhouding MKB bedrijven in de aanmeldingen. Wel leveren de aanwezigheid en werkwijze van coördinerende rechtspersonen een extra bijdrage aan de mate waarin het midden- en kleinbedrijf gebruik maakt van de regelingen.
- Geconcludeerd kan worden dat door de aanwezigheid van Cofinanciering en begeleiding door Bodemcentrum en Bosatex, er voor iedereen in de doelgroep de mogelijkheid was en nog steeds is om te saneren met een bijdrage van de overheid.

5.2 Conclusie doelmatigheid

Ervan uitgaande dat subsidies voor alle aangevraagde subsidies worden verleend heeft de overheid € 133 miljoen gereserveerd voor een totaal van 565 saneringen. In totaal is de verwachting dat € 293 miljoen aan saneringskosten gemaakt wordt, waaraan de overheid 46% bijdraagt en het bedrijfsleven 54%.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu maakt de inschatting dat ongeveer 1,0 fte gemiddeld schaal 11 werkzaam geweest voor het besluit en de regeling op jaarbasis sinds 2006. De directe loonkosten van de betreffende formatieplaats bedragen per jaar € 76.000 en is gebaseerd op de handleiding overheidstarieven 2015.

De overheadkosten zijn - op basis van de handleiding - € 31.000 per jaar. Dit betekent dat de totale jaarlijkse kosten voor werkzaamheden door het ministerie van Infrastructuur en Milieu geschat kunnen worden op € 107.000 op jaarbasis. De werkzaamheden bestonden uit de (door)ontwikkeling van het besluit en de regeling, de implementatie en de uitvoering hiervan.

Bij de coördinerende rechtspersonen zijn de exploitatielasten gesubsidieerd en als volgt:

- Bodemcentrum - € 2,25 miljoen.
- Bosatex - € 2,75 miljoen.

Het percentage van de totale exploitatielasten - gemeoid met de uitvoering van het besluit en de regeling - is circa 5%. Dit percentage is in overeenstemming met de normering van uitvoeringskosten bij subsidies, welke wordt gehanteerd door het Rijk.

De omvang van de exploitatielasten bij decentrale overheden is niet onderzocht.

6 Aanbevelingen ex ante evaluatie

6.1 Inleiding

De ex ante evaluatie richt zich op de herziening van het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering voor de periode juli 2017 - juli 2022. Het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering wordt momenteel door het ministerie van Infrastructuur en Milieu gemoderniseerd op grond van aanbevelingen van de tussenevaluatie die uitgevoerd is in 2011 door CSO Lieveense, de evaluatie 2015 uitgevoerd door EY en het nieuwe convenant tussen overheid en bedrijfsleven. In dit nieuwe convenant tussen bedrijfsleven en overheid zijn de verantwoordelijkheden van zowel overheid als bedrijfsleven ten aanzien van historische bodemverontreinigingen vastgelegd. Een tweede belangrijke ontwikkeling in dit kader is de herziening van de AGVV die een verruiming met zich mee brengt van de mogelijkheden om bedrijven financieel te ondersteunen bij het saneren van bodemverontreinigingen.

6.2 Doel en methodiek

Doel van het ex ante onderzoek is om concrete aanbevelingen te verzamelen ten behoeve van de modernisering van het besluit en de regeling. Het onderzoek bestond uit de volgende stappen:

1. Een review van de evaluatie van CSO Lieveense (2011) en het evaluatie onderzoek door EY (2015).
2. Interviews met o.a. bevoegde overheden, BSB Zuid, CSO, RvO, Bodemcentrum, Bodem+ en het ministerie van Infrastructuur en Milieu.
3. Een werksessie met ministerie van Infrastructuur en Milieu, Bodemcentrum en een vertegenwoordiger van de bevoegde overheden.
4. Een klankbordgroep sessie.

6.3 Aanbevelingen inzake besluit en regeling

Op basis van de review van de evaluatie van CSO Lieveense wordt voorgesteld om de aanbevelingen voortvloeiend uit die evaluatie over te nemen voor zover de strekking passend is binnen het Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering. Ter aanvulling hierop een aantal aanbevelingen:

Einddatum regeling

De focus is in de afgelopen jaren sterk komen te liggen op spoedlocaties. Bijna alle spoedlocaties waarvan de eigenaar zich had aangemeld voor de Bedrijvenregeling, zijn of worden op korte termijn met een bijdrage van de overheid gesaneerd. Het gaat om 210 gevallen. Tegelijkertijd is met de focus op spoedlocaties de urgentie weggevallen voor eigenaren met een ernstig verontreinigde locatie (maar geen spoedlocatie) om te gaan saneren. Het gaat op dit moment nog om bijna 4.000 locaties die verontreinigd zijn en waar de eigenaar vooralsnog geen voornemen heeft om te gaan saneren. Het koppelen van een einddatum aan het besluit en de regeling zal bij deze groep de urgentie verhogen en hen dwingen een keuze te maken om ofwel voor de einddatum alsnog te saneren met een bijdrage van de overheid, ofwel de verantwoordelijkheid voor de verontreiniging geheel op eigen conto te nemen.

- *Aanbeveling: stel een einddatum aan de regeling (conform afspraken in het nieuwe convenant tussen bedrijfsleven en overheid).*

Verminderen regeldruk bij subsidieaanvraag- en verantwoording

In de bodemwereld - met name bij milieuadviesbureaus - is een houding ontstaan om weg te blijven van subsidieverlening, zo blijkt uit interviews. Adviesbureaus vinden het subsidieproces te lang duren en te complex. Bedrijven worden op kosten gejaagd door de eisen die gesteld worden aan het saneringsplan en de bijbehorende begroting. Ook moeten bedrijven documentatie aanleveren, bijvoorbeeld over de eigendomssituatie en om aan te tonen welk deel van de verontreiniging voor 1975 is ontstaan. De perceptie is dat de regeling onnodig complex is gemaakt om misbruik te voorkomen.

- *Aanbeveling: onderzoek de mogelijkheden voor de toepassing van staffels (oftewel een lichtere verantwoording naarmate het subsidiebedrag lager is) bij de verantwoording van subsidies.*

Aanpassing criteria deelname bedrijvenregeling

In interviews is naar voren gebracht dat de criteria voor deelname aan de bedrijvenregeling ter discussie wordt gebracht. In de huidige situatie geldt dat er door bedrijven geen aanspraak op de bedrijvenregeling kan worden gemaakt bij voorgenomen functiewijziging van bijvoorbeeld bedrijventerrein naar woningbouw.

- *Aanbeveling: onderzoek of aanpassing van de criteria voor subsidieverlening bij voorgenomen functiewijziging wenselijk is. Met aanpassing van de regeling op dit punt zullen mogelijk meer bodemverontreinigingen worden aangepakt. Bovendien kan dit er tevens toe leiden dat de waarde van de grond toeneemt.*

Bevoorschotting en tussentijdse afrekeningen

Uit interviews komt naar voren dat eigenaren van bedrijfsterreinen met een historische bodemverontreiniging moeite hebben met de voorfinanciering van de gehele operatie. De uitbetaling van de subsidie vind achteraf plaats en banken geven niet snel een lening aan een bedrijf ondanks in bezit zijnde subsidiebeschikking(en) van bevoegd gezag. In interviews wordt gepleit voor versoepeling van de voorfinanciering.

- *Aanbeveling: aanpassen van de mogelijkheden ten aanzien van bevoorschotting en eventueel tussentijdse afrekeningen om eigenaren van bedrijfsterreinen financiële steun te bieden bij het saneren van ernstige historische bodemverontreinigingen.*

6.4 Aanvullende aanbevelingen

Stimuleren van Cofinanciering

Uit het onderzoek is gebleken dat de Cofinanciering een belangrijk vangnet is voor bedrijven die:

- Een historische bodemverontreiniging hebben die ontstaan is voor 1975, maar zich om wat voor reden dan ook niet hebben aangemeld voor de Bedrijvenregeling.
- Een historische bodemverontreiniging hebben die in ontstaan tussen 1975 en 1987 en dus niet in aanmerking komen voor een bijdrage op grond van de Bedrijvenregeling.

De standaardcriteria bij Cofinanciering kennen een lagere drempel voor deelname. In de praktijk wordt Cofinanciering relatief weinig toegepast. Bevoegde overheden moeten Cofinanciering betalen uit hun eigen begroting en zijn daarom terughoudend met het toepassen van deze regeling. Ook verwijzen zij bedrijven niet altijd door naar Bodemcentrum, die mandaat heeft gekregen van ministerie van Infrastructuur en Milieu om de Cofinancieringsregeling toe te passen. Het toepassen van Cofinanciering bij spoedlocaties kan de bijdrage van de regeling de spoedoperatie vergroten. Met name voor MKB

bedrijven met een spoedlocaties biedt Cofinanciering goede mogelijkheden. Het is daarmee niet nodig om voor deze gevallen de Bedrijvenregeling alsnog open te stellen.

- *Aanbeveling: zorg voor gerichte communicatie vanuit ministerie van Infrastructuur en Milieu en bevoegde overheden over de mogelijkheden van Cofinanciering.*

Informatiebrief naar alle aangemelde locaties

CSO Lievense concludeerde in de tussenevaluatie van 2011 dat veel eigenaren zich niet (meer) bewust zijn van het feit dat hun locatie is aangemeld voor de Bedrijvenregeling. Door een brief te sturen wordt dit gerepareerd en krijgt iedere ondernemer die aangemeld is de gelegenheid om voor de einddatum nog gebruik te maken van de Bedrijvenregeling.

- *Aanbeveling: stuur een informatiebrief naar alle locaties die zich hebben aangemeld voor de Bedrijvenregeling om hen te informeren over de wijzigingen van de regeling. De aangesloten brancheverenigingen kunnen hier stimulerende rol in spelen door haar leden actief te informeren.*

AGVV als vangnet

Tijdens de werksessie (met ministerie van Infrastructuur en Milieu, Bodemcentrum en een vertegenwoordiger van de bevoegde overheden) is naar voren gekomen dat er, ook na het beëindigen van de stimuleringsregelingen voor bodemsanering, een mogelijkheid moet blijven bestaan om particulieren of bedrijven financieel te ondersteunen bij het saneren van verontreinigde locaties wanneer dit maatschappelijk gewenst is. De nieuwe AGVV biedt mogelijkheden om op maat ondersteuning te bieden bij schrijnende gevallen (grondeigenaren met een bodemverontreiniging), binnenstedelijke locaties waarbij het bedrijf geen toekomstperspectief heeft of wanneer ondersteuning om andere redenen maatschappelijk gewenst is. De nieuwe stichting Bodembeheer Nederland zou hier invulling aan kunnen geven. Indien dit gewenst is dan is het uiteraard belangrijk om te zorgen voor de juiste kennis en expertise binnen de stichting Bodembeheer Nederland.

- *Aanbeveling: gebruik in de toekomst de AGVV als vangnet daar waar saneren maatschappelijk gewenst is maar zonder financiële ondersteuning vanuit de overheid niet tot uitvoering kan komen. Het ligt dan voor de hand om de toepassing van de AGVV bij de stichting Bodembeheer Nederland onder te brengen.*

Bundelen van kennis en expertise in de stichting Bodembeheer Nederland

De behandeling van subsidieaanvragen in het kader van de Bedrijvenregeling is op dit moment neergelegd bij een aantal bevoegde overheden, Bodemcentrum en Bosatex. Niet alle bevoegde overheden krijgen in dezelfde mate te maken met subsidieaanvragen voor de Bedrijvenregeling - een aantal van hen krijgt hier maar sporadisch mee te maken waardoor het lastig is om voldoende kennis en ervaring vast te houden. De komst van de stichting Bodembeheer Nederland biedt de mogelijkheid om kennis en ervaring te bundelen in de stichting. Wij raden aan te onderzoeken of het wenselijk en mogelijk is om bevoegde overheden de optie te geven de subsidieverlening in het kader van de Bedrijvenregeling bij de stichting Bodembeheer Nederland neer te leggen.

- *Aanbeveling: onderzoek of de subsidieverlening in het kader van het besluit en de regeling financiële bepalingen bodemsanering centraal bij de Stichting Bodembeheer Nederland kan worden ondergebracht in plaats van bij de afzonderlijke bevoegde overheden.*

Subsidieverlening gebieden met grondwaterverontreiniging

De overheid werkt op dit moment hard aan het afronden van de spoedoperatie. De decentrale overheden hebben uiterlijk in 2020 de hoofdlijnen van een gebiedsgericht beheer van (ernstige) grondwaterverontreinigingen vastgesteld, voor gebieden waarvoor behoefte bestaat aan het gebiedsgericht beheren van (ernstige) verontreinigingen in het grondwater en waarvan geacht wordt dat dit gebiedsgericht beheer ook juridisch, technisch en financieel haalbaar is. Het kan onder meer gaan om een gebied met (ernstige) grondwaterverontreinigingen die individueel beschouwd geen dusdanige verspreidingsrisico's hebben dat zij spoedig moeten worden gesaneerd, maar die, in samenhang beschouwd, toch een bedreiging voor kwetsbare objecten (kunnen gaan) vormen. Hiervoor is tenminste het gebied begrensd, de opgave in beeld gebracht, de bestaande en voorziene functies in boven- en ondergrond in beeld gebracht, heeft overleg met belanghebbenden plaatsgevonden en zijn oplossingsrichtingen verkend.

- *Aanbeveling: creëer mogelijkheden voor het verstrekken van subsidie voor gebieden waar op termijn (dus voor de einddatum van de regeling) sanering maatschappelijk gewenst is.*

Onderzoek de 640 aangemelde maar ongeldige c.q. vervallen locaties

Uit de tweede landelijke inventarisatie van Bodemcentrum is gebleken dat 640 locaties als ongeldig c.q. vervallen geregistreerd staan. Bedrijven die zich hadden aangemeld waren verplicht om een verkennend bodemonderzoek te overleggen om inzicht te geven in de aard en ernst van de bodemverontreiniging. In totaal hebben 640 bedrijven dus niet aan deze eis voldaan, waardoor zij niet in aanmerking kunnen komen voor subsidie.

- *Aanbeveling: het verdient aanbeveling voor bevoegde overheden om deze 640 locaties te onderwerpen aan onderzoek. Voor deze locaties geldt namelijk dat er geen inzicht is in de kwaliteit van de bodem. Door extra onderzoek kunnen bevoegde overheden uitsluitel geven of de aangemelde locatie onnodig is geweest of dat er toch sprake is van een mogelijke verontreiniging.*

Standaardisering en uniformering van registratie

Voor het realiseren van doelstellingen van de Bedrijvenregeling is het van belang om continu centraal inzicht te hebben in de status van saneringsprojecten bij zowel bevoegde overheden als bij coördinerende rechtspersonen.

- *Aanbeveling: in het kader monitoring van de voortgang van projecten is het voorstel dat dossiers centraal en digitaal worden geregistreerd en geadministreerd.*

Forecast

Op dit moment heeft het ministerie € 104 miljoen gereserveerd voor de saneringsoperatie van de Bedrijvenregeling (exclusief de totale financiering van coördinerende rechtspersonen). Bodemcentrum schat op basis van de tweede landelijke inventarisatie in dat 335 bedrijven in de nabije toekomst voornemens zijn te gaan saneren en een aanvraag voor subsidie zullen indienen bij bevoegd gezag of Bodemcentrum. Daarnaast kan mogelijk op termijn een deel van de bedrijven die geen toekomstige saneringsnoodzaak hebben toch besluiten om te gaan saneren. De omvang van deze groep bedrijven laat zich moeilijk inschatten. Wij gaan hierbij uit van een veiligheidsmarge van 10% van de 3.993 locaties zonder toekomstige saneringsnoodzaak, ofwel 399 locaties die alsnog gaan saneren. Dit betekent dat er maximaal 734 locaties (335 locaties + 399 locaties) 'extra' gaan saneren voor einde looptijd van de regeling.

Voor de berekening van de forecast is uitgegaan van een bandbreedte van 50% tot 100%. Daarbij is uitgegaan van gemiddelde saneringskosten¹² van circa € 500.000 per geval voor ernstige geen spoedlocaties (waarbij veiligheidshalve ervanuit wordt gegaan dat gemiddeld 50% van deze kosten subsidiabel is, ofwel € 250.000). Bij 50% van de 734 aanvragen is een reservering gepast van circa € 92 miljoen. Bij 100% van de 734 aanvragen is een reservering gepast van circa € 184 miljoen.

- *Aanbeveling: reserveer een subsidiebedrag voor deze aanvragen binnen een bandbreedte van € 92 miljoen en € 184 miljoen (ofwel tussen de 50% - 100%).*

¹² De gemiddelde saneringskosten zijn berekend door de totale saneringskosten (€ 293 miljoen) van alle locaties uit de kwantitatieve inventarisatie van de bedrijvenregeling te delen door het aantal locaties (565 locaties). We merken op dat de spreiding van de saneringskosten van de individuele locaties groot is.

Bijlagen

Bijlage 1 literatuuronderzoek

Bijlage 2 respondenten

Bijlage 3 procesgang verzameling kwalitatieve data bevoegd gezag

Bijlage 4 aanvullende kwantitatieve informatie

Bijlage 1. literatuurlijst

In onderstaande tabel wordt gebruikte documenten in het onderzoek weergegeven.

Documentnaam	Auteur
Handleiding subsidieverlening en subsidievaststelling hoofdstuk 3 Besluit financiële bepalingen bodemsanering	Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Rijkswaterstaat
Onderzoek naar de Bedrijvenregeling	Adviesbureau CSO Lieveense
Besluit financiële bepalingen bodemsanering	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Regeling financiële bepalingen bodemsanering	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Jaarrapportage bodem+ 2013	Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Rijkswaterstaat
Jaarplan bodem+ 2014	Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Rijkswaterstaat
Werkprogramma bodem+ 2015 - 2019	Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Rijkswaterstaat
Mid term review uitvoering bodemconvenant 2013	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Mid term review uitvoering bodemconvenant 2011	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Richtlijnen bij saneringen	Bodemcentrum
Intentieverklaring bodem 2008	Diverse partijen
Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2009	Diverse partijen
Monitoringsverslag Bedrijvenregeling 2003	Commissie MEB
Factsheet Bodemcentrum / BSB	Bodemcentrum
Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015	Diverse partijen
Hoofdlijnennotitie evaluatie kostenverhaal 2007	
Ontslagbrief Cie. MEB 24 - 01 - 2008 (incl. bijlagen)	Cie. MEB
Beschikking steunmaatregel N 85/2005 - Nederland C(2005) 2958	Europese Commissie

Bijlage 2. Respondenten interviews

In onderstaande tabel treft u de lijst van respondenten aan die in de periode van het onderzoek zijn geïnterviewd.

Organisatie	Respondent
Bodem+/UP	Wim van de Meerendonk
Bodemcentrum	Ad Bakermans Joep van der Wee
Adviserend Bedrijfsleven	Marcel Stienstra (CSO Lieveense)
Overijssel	Daniëlle Wagenar Eric Godeke
Noord-Brabant	Antoni Verbossen Daniëlle Slock
Noord-Holland	Tim Paas
Omgevingsdienst Midden Holland	Gerrit Weerheim
DCMR	Ronald Taams Jan van de Nieuwenhuizen Johan de Groot
Helmond	Michiel Nass Peggy van Bakel
Hengelo	Annemieke van Es
BSB-Zuid	Harm Janssen
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Ruud Cino

Bijlage 3. Procesgang verzameling kwalitatieve data bevoegd gezag

In het onderzoek is veel aandacht en tijd uitgegaan naar verzameling van geregistreerde kwantitatieve informatie over de locaties/ dossiers van bevoegd gezag. Een team van onderzoekers van de opdrachtgever en EY heeft intensief samengewerkt voor de totstandkoming van een bruikbare set met kwantitatieve informatie over 316 locaties bij bevoegd gezag.

De volgende hoofdstappen zijn in de procesgang te onderscheiden:

1. Verzameling en analyse van fysieke dossiers uit het semi-statisch archief (SSA).
2. Relevante data uit de dossiers geregistreerd in een Microsoft Excel template. Elke onderzoeker heeft zijn of haar eigen template gevuld met gegevens uit de dossiers. Na afloop zijn alle templates samengevoegd tot één geconsolideerde spreadsheet in Microsoft Excel.
3. Vervolgens heeft Bodem+ overzichten aangeleverd van alle lopende zaken per bevoegd gezag. Dit zijn alle zaken die bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu in SAP zijn geregistreerd. Deze overzichten zijn toegevoegd aan de geconsolideerde spreadsheet met dossiers uit het SSA. De samenvoeging van SSA dossiers en SAP dossiers heeft een aantal dubbelingen tot gevolg gehad. Dit zijn dossiers die zowel in SSA als in SAP zijn geregistreerd. De informatie van deze dossiers is samengevoegd en ontdebeld waar noodzakelijk.
4. Er is een lijst gemaakt met alleen SSA dossiers. Deze dossiers zijn vervolgens verder onderzocht door een team onderzoekers door alle geregistreerde dossiers in SAP te openen en daar alle ontbrekende informatie uit te halen. Iedere onderzoeker heeft een aantal dossiers toegewezen gekregen en heeft in een apart Microsoft Excel bestand deze informatie geregistreerd. Na afronding van deze analyses zijn alle SAP dossiers én SSA dossiers opnieuw samengevoegd in een hernieuwde geconsolideerde spreadsheet. Vervolgens zijn opnieuw alle dubbelingen uit het bestand gehaald. Daar waar informatie van dubbele dossiers inconsistent was zijn dossiers geel gearceerd.
5. Vervolgens zijn alle dossiers in hernieuwde geconsolideerde spreadsheet die via SV2 zijn geregistreerd en de geel gearceerde SAP dossiers nogmaals gecontroleerd. Dat heeft ertoe geleid dat opnieuw een aantal dubbele dossiers zijn geïdentificeerd en verwijderd.
6. Tenslotte zijn de overgebleven SSA, SAP en SV2 dossiers samengevoegd tot een geconsolideerde spreadsheet.
7. Spreadsheet is definitief gemaakt met akkoord van ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Bijlage 4. Aanvullende kwantitatieve informatie

Hieronder is een selectie van aanvullende kwantitatieve informatie gepresenteerd welke is onderverdeeld naar bevoegd gezag en coördinerende rechtspersonen.

Type financiering	Totaal		Bevoegd gezag		Bodemcentrum		Bosatex	
Aantal locaties totaal	565	77%	316	100%	120	100%	129	0%
Aantal locaties Bedrijvenregeling	384	68%	316	100%	68	57%	-	0%
Aantal locaties Cofinanciering	52	9%	-	0%	52	43%	-	0%
Aantal locaties Bosatex	129	33%	-	0%	-	0%	129	100%

Type sanering	Totaal		Bevoegd gezag		Bodemcentrum		Bosatex	
Aantal locaties totaal	565	100%	316	100%	120	100%	129	100%
Aantal Spoedlocaties	210	37%	134	42%	33	28%	43	33%
Aantal ernstig, geen spoed	280	50%	107	34%	87	72%	86	67%
Aantal deelsaneringen	5	1%	5	2%	-	0%	-	0%
Aantal niet geregistreerd	70	12%	70	22%	-	0%	-	0%

Soort sanering	Totaal		Bevoegd gezag		Bodemcentrum		Bosatex	
Aantal locaties totaal	565	100%	316	100%	120	100%	129	100%
Aantal grond-/ grondwatersanering	178	32%	114	36%	64	53%	-	0%
Aantal grondwater sanering	43	8%	38	12%	5	4%	-	0%
Aantal grondsanering	134	23%	94	30%	40	34%	-	0%
Aantal niet geregistreerd	210	37%	70	22%	11	9%	129	100%

Deelname Interim-beleid	Totaal		Bevoegd gezag		Bodemcentrum		Bosatex	
Aantal locaties totaal	565	100%	316	100%	120	100%	129	100%
Aantal locaties interim beleid	53	9%	53	17%	-	0%	-	0%
Aantal locaties totaal	512	91%	263	83%	120	100%	129	100%

Toegankelijkheid van regelingen	Totaal		Bevoegd gezag		Bodemcentrum		Bosatex	
Aantal locaties totaal	565	100%	316	100%	120	100%	129	100%
Aantal MKB bedrijven	389	69%	160	51%	100	83%	129	100%
Aantal groot bedrijf	119	21%	99	31%	20	17%	-	0%
Aantal niet geregistreerd	57	10%	57	18%	-	0%	-	0%

Saneringskosten en financiering	Totaal		Bevoegd gezag		Bodemcentrum		Bosatex	
Saneringskosten totaal	€293.169.386	100%	€245.162.501	100%	€16.942.705	100%	€31.064.180	100%
Subsidiebijdrage totaal	€133.805.192	46%	€104.660.393	43%	€7.249.970	43%	€21.894.829	70%
Subsidiebijdrage bedrijfsleven	€159.364.195	54%	€140.502.108	57%	€9.692.735	57%	€9.169.352	30%

Uitnutting gereserveerde subsidie	Totaal		Bevoegd gezag		Bodemcentrum		Bosatex	
Subsidiëring totaal	€133.805.192	100%	€104.660.393	100%	€7.249.970	100%	€21.894.829	100%
Vastgestelde subsidie totaal	€40.331.369	30%	€19.042.926	18%	€7.249.970	100%	€14.038.472	64%
Openstaande subsidie totaal	€93.473.823	70%	€85.617.467	82%	€ -	0%	€7.856.356	36%