View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by Erasmus University Digital Repository

Zelfreinigend vermogen?

Over bestuurlijke 'countervailing powers' rondom niet-reinigbaar verklaringen

S. van Thiel, E.F. ten Heuvelhof, A.B. Ringeling en A. van Sluis

Bestuurskunde, 12(1), 14-22

Samenvatting:

Om reiniging en hergebruik van grond te bevorderen, richtte het Ministerie van VROM in 1989 het Service Centrum Grondreiniging (SCG) op. Bodemsaneerders werden verplicht gesteld advies in te winnen bij het SCG over het reinigen of hergebruiken van grond. Indien grond niet-reinigbaar werd geacht, konden ze vanaf 1995 ontheffing krijgen van de milieuheffing die zij anders zouden moeten betalen bij het storten van de grond. De politie Rotterdam-Rijnmond heeft geconstateerd dat in de periode 1995-1998 een aantal niet-reinigbaar verklaringen onterecht is afgegeven. Een bestuurlijke rapportage laat zien dat dit mogelijk was door het ontbreken van bestuurlijke 'countervailing powers'. Er was te weinig aandacht voor de inrichting van de uitvoering en het toezicht schoot tekort. De risico's van het op afstand laten uitvoeren van deze taak zijn door de betrokkenen onvoldoende erkend en gecounterd. Inmiddels zijn enkele veranderingen ten goede in gang gezet, zowel door het SCG als door VROM. Het strafrechtelijk proces loopt echter nog.

Over de auteurs:

Prof. dr. Arthur Ringeling, dr. Arie van Sluis en dr. Sandra van Thiel zijn allen werkzaam bij Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam. Correspondentie via: Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam. E-mail: ringeling@fsw.eur.nl vanthiel@fsw.eur.nl of vansluis@fsw.eur.nl

Prof. mr. dr. Ernst ten Heuvelhof is behalve aan de Erasmus Universiteit ook verbonden aan de TU Delft, Technische Bestuurskunde. Correspondentie via: Jaffalaan 5, 2628 BX Delft. E-mail: E.F.tenHeuvelhof@tbm.tudelft.nl

Zelfreinigend vermogen?

Over bestuurlijke 'countervailing powers' rondom niet-reinigbaar verklaringen

Vaak wordt van een scheiding tussen beleid en uitvoering verwacht dat het leidt tot een meer neutrale, deskundige en efficiënte uitvoering van beleid. Dat er echter ook risico's en nadelen verbonden kunnen zijn aan zo'n scheiding laat de casus van het Service Centrum Grondreiniging (SCG) zien. Aan de hand van de bevindingen van een bestuurlijke rapportage (Ten Heuvelhof et al., 2001), die we schreven in opdracht van de politieregio Rotterdam-Rijnmond en het Openbaar Ministerie te Rotterdam,[1] zullen we dergelijke risico's en nadelen illustreren. We doen dit door eerst de casus te bespreken en daarna te analyseren. Dan sluiten we af met een aantal lessen voor instanties die overwegen een taak op afstand te zetten.

Voorgeschiedenis van het SCG

Het SCG is in 1989 opgericht om de ontwikkeling van een markt voor grond te stimuleren. Het reinigen, behandelen en hergebruik van afgegraven grond moest gestimuleerd worden, om milieuschade te voorkomen. Omdat het aan expertise hierover ontbrak, richtte het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) het servicecentrum op.

Omdat het doel was een markt te ontwikkelen, werd gekozen voor het op afstand van het departement zetten van deze taak. Gekozen werd voor een stichting waaraan drie N.V.'s zijn verbonden. Vijfennegentig procent van de aandelen is in handen van VROM. De N.V. SCG geeft reinigingsadviezen aan zgn. ontdoeners van grond, de andere twee N.V.'s nemen grond in voor reiniging, opslag of hergebruik. In het bestuur van de stichting zitten vertegenwoordigers van de rijksoverheid (VROM en Verkeer & Waterstaat) en lagere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen).

Ons verhaal begint in 1995 wanneer het SCG er een nieuwe taak bij krijgt ingevolge de Wet Belastingen en Milieu (WBM, 1995). [2] In die wet

wordt bepaald dat ontdoeners die een *niet*-reinigbaar verklaring van de N.V. SCG ontvangen, ontheffing krijgen van de milieuheffing die normaliter verschuldigd is bij het storten van (verontreinigde) grond. Belangrijk om te weten is dat storten in principe goedkoper is dan reinigen, al zijn de kosten voor reiniging inmiddels wel lager geworden.

Nieuwe taak voor het SCG

De nieuwe taak voor het SCG laat zich verklaren uit de logica van het beleid ten aanzien van afval en verontreinigde grond. In dit beleid bestaat een bepaalde preferentiële volgorde; de *waste management hierarchy*, ook wel naar een voormalig Kamerlid 'de ladder van Lansink' genoemd. De basisgedachte komt er op neer dat voorkoming van afval het beste is, dat meermalig gebruik van een product beter is dan het hergebruik van materialen, dat hergebruik op zich weer te verkiezen valt boven verbranden en, uiteindelijk, dat verbranden beter is dan storten. In deze hiërarchie staat storten dus onderaan. Vandaar dat de WBM het storten van afval en verontreinigde grond belast.

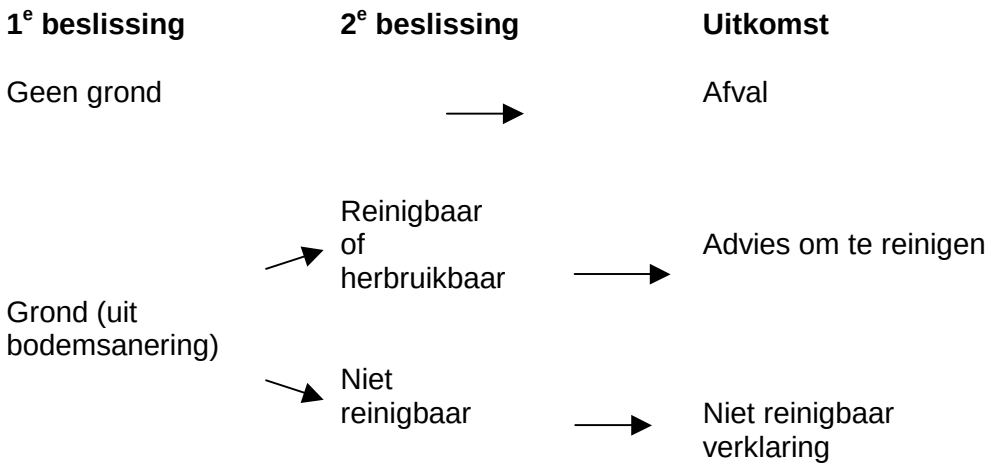
De positie van niet-reinigbare *grond* is bijzonder vergeleken met die van andere afvalstoffen. Het ontstaan van de meeste andere afvalstoffen kan worden voorkomen, althans teruggedrongen, met zogenaamde brongerichte maatregelen. De verontreinigingen van grond zijn evenwel veelal gedurende een lange tijd in het verleden ontstaan en kunnen door de eigenaar van de grond niet meer met brongerichte maatregelen ongedaan worden gemaakt. Omdat het kabinet de bodemsanering wilde bevorderen, leek het niet verstandig om de afgifte van niet-reinigbare verontreinigde grond te belasten (Tweede Kamer, 1992). De vrijstelling werd echter alleen verleend als het SCG had verklaard dat een partij niet reinigbaar is tot een nuttig toepasbaar product, zoals bijvoorbeeld geluidswallen (Tweede Kamer, 1986:12). De maatregelen waren er dus op gericht om zowel het milieu te verbeteren maar toch niet de bodemsanering te belemmeren. Enerzijds zijn ontdoeners verplicht om hun grond aan het SCG aan te

bieden, ter beoordeling en/of ter reiniging. Om ontdoeners te stimuleren dit ook daadwerkelijk te doen (in plaats van de grond te storten, hetgeen goedkoper is), werd anderzijds de ontheffing van de milieuheffing ingesteld. Er lijkt sprake van *checks and balances*.

Toch kleeft er een groot risico aan deze redenering; de regeling zou zo aantrekkelijk kunnen zijn dat ook niet-grond aangeboden zou worden ter beoordeling teneinde een niet-reinigbaar verklaring te verkrijgen. Dit noemen we valse trek. Uiteindelijk zou blijken dat dit ook precies is wat er is gebeurd.

Definitie van grond

Tot 1995 hoefde het SCG geen oordeel te geven over de vraag of een aangeboden partij wel of geen grond was; het ging altijd om grond. Pas na 1995 kreeg het SCG ook andere partijen aangeboden en moesten de medewerkers routine opbouwen in het beoordelen van partijen op de vraag of het om grond ging of niet. Het beslisschema kwam er als volgt uit te zien (zie figuur):



Beslisschema beoordeling door SCG-beoordelaars

In de taakomschrijving van het SCG in de WBM ontbrak een duidelijke definitie van grond. De bestaande definities in aanpalende wetgeving

richtten zich vooral op de herkomst van een partij ('uit de bodem'). In de ogen van het SCG was dat een te beperkte definitie, zonder milieukundige relevantie. Het SCG koos daarom voor een eigen definitie van grond, gedefinieerd naar structuur en materie. Door deze definitie zouden stromen 'grond' niet in de illegaliteit verdwijnen, maar in aanmerking kunnen komen voor reiniging. Dat was in het belang van het milieu, aldus de SCG-medewerkers. De werkdefinitie luidde als volgt:

> *grond is een mengsel van bestanddelen van de aardbodem (gesteente, mineralen, organische stof), niet ontstaan door menselijk handelen en vrijgekomen in het kader van onderhoud of sanering. Minder dan 50% vermenging met niet afzeefbare bodemvreemde materialen (zoals puin en afval).*

Deze definitie bood de mogelijkheid om bijvoorbeeld ook mengsels en residuen als grond te bestempelen (zie voorbeeld in kader). Verder hield de definitie een oprekking in wat betreft de grenswaarden van verontreiniging en de herkomst van partijen grond. In de praktijk werden nu ook partijen beoordeeld die niet afkomstig waren van bodemsanering.

Casus: reiniging van dakgrind

Bij het afbreken van bijvoorbeeld schuren en tuinhuisjes wordt ook dakgrind verwijderd. Dakgrind bevat veel vervuiling (teer, mos, vogelpoep) maar kan na reiniging gemakkelijk opnieuw worden gebruikt.
Een bedrijf dat een nieuw (redelijk kostbaar) procedé ontwikkeld had voor de reiniging van dakgrind benadert al in 1992 het SCG met het verzoek of het reinigingsresidu – gruis en andere stoffen die na het reinigen over blijven – in aanmerking komt voor een niet-reinigbaar verklaring.
Het SCG is van mening dat dakgrind-reinigingsresidu past in de definitie van 'grond' en geeft een verklaring af. Achterliggende redenering is dat het goed voor het milieu is, om het reinigen en hergebruik van dakgrind te stimuleren.
Gedurende meerdere jaren worden er niet-reinigbaar verklaringen afgegeven, waarmee na 1995 het reinigingsresidu onbelast wordt gestort.
Na overleg met de Belastingdienst en VROM wordt in 1999 een nieuwe definitie van 'grond' opgesteld. Het SCG weigert hierna nieuwe verklaringen af te geven aan het betreffende bedrijf.
Het bedrijf gaat hiertegen in beroep en de rechter stelt uiteindelijk vast dat het weigeren van verklaringen in strijd is met de principes van behoorlijk bestuur.

Behalve milieugericht, is het SCG sterk cliëntgericht. Ook dat verklaart waarom het SCG koos voor een brede definitie; de klanten, in dit geval ontdoeners en stortplaatsen, hebben baat bij het verkrijgen van niet-reinigbaar verklaringen.

Ontdoeners willen dat vervuilde grond snel, goedkoop en probleemloos van een locatie kan worden weggevoerd. Ze zullen dan ook proberen om zoveel mogelijk grond als niet-reinigbaar te laten beoordelen door het SCG. Ontdoeners leveren overigens zelf de informatie aan waar SCG-beoordelaars hun verklaring op baseren. Het SCG zag hier geen controlerende taak voor zichzelf (dit is inmiddels veranderd). Met andere woorden, de informatie werd niet gecontroleerd. Bij onduidelijkheden in de opgave werden ontdoeners in de gelegenheid gesteld de gegevens aan te vullen of te wijzigen. Ook de verklaring van een laboratorium over de samenstelling van een partij werd aangevraagd en aangeleverd door de ontdoener. Het risico dat er met aanvraaggegevens werd gefraudeerd (vgl. Van den Anker, 1999), werd door het SCG bij de ontdoener gelegd.

Stortplaatsen hebben er een commercieel belang bij dat er zoveel mogelijk wordt gestort. Op zich hoeft het ontbreken van een niet-reinigbaar verklaring voor een stortplaats geen probleem te zijn. Als een dergelijke verklaring ontbreekt, moet gewoon belasting worden geheven op de gestorte partijen. Maar met een verklaring kunnen stortplaatsen ontdoeners een laag tarief in rekening brengen. En dat is van belang vanwege de concurrentie tussen stortplaatsen. Ontdoeners zoeken de goedkoopste stortplaatsen op. Sommige stortplaatsen hielpen ontdoeners dan ook met het aanvragen van een niet-reinigbaar verklaring.

De door het SCG gekozen werkdefinitie lag niet vast in wetgeving. Bij twijfel of een aangeboden partij grond was, werd contact gezocht met de beleidsdirectie op het ministerie van VROM en de Belastingdienst, die echter beide een smallere definitie voorstonden. Om deze verschillen van inzicht op te lossen, startte de beleidsdirectie Bodem van het ministerie van VROM eind 1997 een overleg met alle betrokkenen om tot een betere

definitie van grond te komen. Dit overleg leidde tot een notitie over de definitie van grond die in april 1999 is gepubliceerd en in werking is getreden. Deze definitie is nagenoeg gelijk aan de werkdefinitie die het SCG al vanaf 1995 hanteerde.

Toename in het aantal verklaringen

De afgifte van niet-reinigbaar verklaringen bleek succesvol. In 1995 verdubbelde het totaal aantal verklaringen, naar bijna 1000 verklaringen (zie tabel). Het bestuur beschouwde dit als een zeer positieve ontwikkeling. Het betekende immers dat er meer en meer partijen grond werden aangeboden voor beoordeling, in plaats van rechtstreeks te worden gestort.

Aantal aanvragen en verleningen van niet-reinigbaar verklaringen 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Geen grond	77	54	46	30	73	68
Anders	91	194	126	136	276	266
Grond, reinigbaar	1161	670	435	244	250	200
Grond, niet-reinigbaar	850 (42%)	803 (55%)	723 (62%)	599 (71%)	840 (77%)	776 (80%)
Totaal aanvragen	2027	1519	1190	874	1145	1087

Bron: opgave NV SCG, 2001

Binnen het SCG wordt de valse trek wel besproken, maar er worden geen echte maatregelen tegen genomen. Een jaar later publiceert de Inspectie Milieuhygiëne (1996) een rapport (*Grondstromen doorgrond*) waarin gewezen wordt op de stijging van het aantal aanvragen en het mogelijk misbruik dat hiervan gemaakt wordt door ontdoeners en stortplaatsen. Het Ministerie van VROM stelt naar aanleiding van het rapport van de Inspectie een projectgroep in die over het grondstromenbeleid moet gaan rapporteren. Dit rapport zou echter pas in 1999 verschijnen.

Toezicht op de uitvoering

De controle van het SCG door VROM vond plaats door twee topambtenaren, die in het SCG-bestuur het ministerie vertegenwoordigden. Vanuit hun positie in het bestuur en als lid van de Raad van Commissarissen hielden zij mede toezicht op het SCG, al is de toezichthoudende functie op de uitvoering van de niet-reinigbaar verklaringen niet expliciet aan een van deze organen toebedeeld.

In het bestuur van de stichting SCG hadden naast VROM-commissarissen ook representanten van Verkeer & Waterstaat, de provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen zitting. Zij vertegenwoordigen de belangrijkste actoren in de grondmarkt, vanwege hun beleidsverantwoordelijkheid voor de bodemsanering. Echter, met name provincies en gemeenten zijn ook ontdoeners van grond. In ons onderzoek is geen causaal verband aangetroffen tussen de gekozen bestuurlijke structuur en het (mogelijk) misbruik van de niet-reinigbaar verklaringen. Wel is duidelijk geworden dat het bestuur van het SCG te weinig oog had voor de buitengewone, risicovolle context. Het bestuur hield vooral beheersmatig toezicht. Rapportages over de prestaties gingen over tonnages grond die waren aangenomen en verwerkt. Over het aantal verklaringen werd wel gerapporteerd (aantallen, doorlooptijden), maar uit de interviews in ons onderzoek is duidelijk gebleken dat die taak van ondergeschikt belang was.

Ook de houding van andere toezichthouders was niet of weinig gericht op mogelijke problemen in de uitvoering. Het ministerie van VROM was vooral beleidsgericht, maar op een ad hoc-basis. De Inspectie Milieuhygiëne en de provincies vonden het niet hun taak om het SCG te controleren en deden dat dus ook niet.

Bevindingen van het politie-onderzoek

In een strafrechtelijk onderzoek door de Politieregio Rotterdam-Rijnmond, dat liep van januari 1999 tot de zomer van 2000, is geconstateerd dat tussen 1995 en 1998 in tenminste 20 gevallen ten onrechte een niet-reinigbaar verklaring is afgegeven. Hierbij zijn zowel fouten gemaakt in het

aanleveren en verwerken van de gegevens over de partijen grond, als het nemen van de beslissing om een verklaring af te geven. Hierdoor zijn volgens de politie partijen grond ten onrechte gestort zonder afdracht van circa 7,5 miljoen gulden aan belastingen. Van de mogelijke milieuschade die hierdoor is ontstaan, valt achteraf geen schatting meer te maken.

In het najaar van 2001 heeft het Openbaar Ministerie besloten tot vervolging over te gaan van het SCG en een aantal individuele medewerkers wegens valsheid in geschrifte en mogelijk ook nog voor medeplichtigheid aan belastingontduiking. Aan een aantal stortplaatsen en ontdoeners werd een transactie-aanbod gedaan. Degenen die hier niet op in zijn gegaan, zijn alsnog gedagvaard. Enkele stortplaatsen worden vervolgd voor milieudelicten, in het bijzonder het overtreden van de eigen vergunningsvoorwaarden. De rechtszaak loopt nog anno december 2002. Onze bestuurlijke rapportage is bij de processtukken gevoegd.[3]

Veranderingen na 1998

Ten opzichte van de periode waarop het politie-onderzoek zich richt (1995-1998) is inmiddels veel veranderd. De definitie van grond is inmiddels vastgelegd. En er is duidelijk meer aandacht binnen het ministerie van VROM voor het SCG.

Verder wordt het SCG (stichting en N.V.) een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). In de plannen daarover is ook voorzien in het opstellen van een toezichtsarrangement (brief Minister van VROM aan Tweede Kamer, januari 2001). De overheidscommissarissen zijn teruggetrokken uit het bestuur.

Ook de komst van een nieuwe directeur in 1999 heeft geleid tot diverse verbeteringen, zoals het inzetten van een verplichte tweede beoordelaar, de ISO-certificering van de werkprocedures, een controle-protocol en een integriteitscode. Er worden steekproefsgewijze controles gehouden van de informatie die ontdoeners verstrekken, en van aangeboden partijen grond. Ook de rapportages van het SCG zijn veel uitgebreider dan in het verleden. Het jaarverslag 2000 bevat bijvoorbeeld informatie over de steekproefs-

gewijze controles van de informatie en aangeboden partijen van aanvragers, en over aantallen bezwaren en beroepen, aantallen aanvragen en aantallen verklaringen. Thans voert het SCG nog twee taken uit: het verstrekken van niet-reinigbaar verklaringen en het geven van advies over reiniging en hergebruik van grond aan met name (lagere) overheden (vgl. www.scg.nl).

Analyse

Het op afstand zetten van taken vereist een aantal randvoorwaarden. Indien daar niet aan wordt voldaan, bestaat het risico dat er problemen ontstaan, zoals in het – wellicht wat extreme – voorbeeld van het SCG is gebleken. Wat is er in deze casus nu eigenlijk allemaal fout gegaan? In het rapport hebben we twee analyses uitgevoerd; eerst van de vraag of en hoe de incentives van alle betrokkenen door de gekozen bestuurlijke constructies en het management van het SCG zijn gecounterd en daarna per actor (zie Ten Heuvelhof et al., 2001, voor meer details). Hier vatten we de conclusies samen waarbij we ruwweg de stappen in een beleidscyclus volgen; van het voorbereiden van beleid tot uitvoering en handhaving.

1. Geen ex ante uitvoeringsanalyse van risico's

Allereerst is er bij het ontwerpen van het beleid dat het SCG moest uitvoeren, onvoldoende rekening gehouden met de mogelijke onbedoelde effecten. De risico's rondom de niet-reinigbaar verklaringen zijn ten onrechte vooraf niet onderkend. Deze risico's zijn tweeledig. Allereerst speelt de afgifte van niet-reinigbaar verklaringen zich af in een risicovolle context. Zo hadden de klanten van het SCG sterke (commerciële) belangen bij de niet-reinigbaar verklaringen. Ten tweede gaat het hier om een uitzonderingsbepaling, die ons inziens sowieso vaak ongewenste neveneffecten kan creëren. De valse trek is hier een duidelijk voorbeeld van.

Met name het ministerie van VROM en de Belastingdienst hadden een ex ante risico-analyse moeten maken, waarmee het risico van de valse trek

aan het licht had kunnen worden gebracht. Dit inzicht had tot veranderingen in bestuur en management moeten leiden die de kans op realisatie van deze valse trek hadden verkleind. Maar VROM was lange tijd onvoldoende alert, zo blijkt duidelijk uit de interviews. Zelfs toen kort na het in werking treden van de regeling signalen kwamen die wezen op valse trek, in de vorm van een rapport van de Inspectie Milieuhygiëne (1996), werden deze niet snel opgepikt. Er werd wel een projectgroep ingesteld, maar die kwam pas in september 1999 met een rapport over dit onderwerp (nota *Grond grondig bekeken*), vier jaar na de invoering van de WBM.

2. Te weinig aandacht voor uitvoeringsproblematiek

Ook meer in het algemeen is ons opgevallen dat noch het ministerie van VROM noch de Belastingdienst vooraf stil hebben gestaan bij de uitvoering van de taak van het SCG. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk geworden hoe de organisatie op haar nieuwe taak is voorbereid. Ook heeft het te lang ontbroken aan een duidelijke definitie van grond. Teveel werd aan het SCG zelf overgelaten. Zo heeft het SCG zelf zijn werkprocedures ontwikkeld, formulieren ontworpen, nagedacht over de wettelijke status van de niet-reinigbaar verklaringen ('vatbaar voor beroep') en de discussie over een mogelijke ZBO-status geëntameerd.

3. Te weinig bestuurlijke 'countervailing powers'

Het op afstand plaatsen van de uitvoering van een bepaalde taak suggereert afstandelijkheid, dat wil zeggen een minder grote betrokkenheid en een minder intensieve bemoeienis. Maar dit betekent nog niet dat de aandacht voor de activiteiten in het uitvoeringsorgaan dient te verslappen. Juist omdat een activiteit op afstand wordt gezet, zijn een goede regeling, monitoring en evaluatie nodig.

In het opzetten en uitvoeren van de politieke en bestuurlijke controle zijn structurele fouten gemaakt. Het opnemen van vertegenwoordigers van gemeenten en provincies is achteraf bezien te verklaren vanuit de tijdsgeest en pragmatische overwegingen, maar inmiddels is duidelijk dat het geen

goede manier is om te garanderen dat het SCG onafhankelijk en zorgvuldig tot oordelen zou komen.

Ons inziens is, in bestuurskundig opzicht, echter vooral sprake van een reeks van goede bedoelingen die verkeerd afliepen omdat iedereen naar het goede keek en niet naar het slechte. Besef van fraudegevoeligheid en mogelijk misbruik waren bij betrokken partijen in eerste instantie niet of nauwelijks aanwezig. Daar staat tegenover dat het SCG veel pionierswerk heeft verzet in een moeilijk beleidsveld. Het is gemakkelijk met kennis en inzichten van later, initiatieven van toen te veroordelen. Anderzijds moeten goede bedoelingen natuurlijk wel goed georganiseerd worden.

4. Geen sense of urgency bij betrokkenen

Niet alleen bij politieke en bestuurlijke partijen binnen het SCG, maar ook daarbuiten bestond weinig aandacht voor het servicecentrum. De Inspectie Milieuhygiëne is wellicht nog het meest alert geweest met haar rapport in 1996. Bij de overige partijen heeft het duidelijk ontbroken aan een *sense of urgency*. Zo is er in de Tweede Kamer lange tijd geen aandacht geweest voor de taakuitvoering van het SCG. Desalniettemin is de Kamer steeds op de hoogte gesteld. Het onderwerp had echter weinig prioriteit, hetgeen waarschijnlijk verklaart waarom sommige Kamerleden niets van de zaak zeiden te weten toen de conclusies van het politie-onderzoek bekend werden (zie NRC handelsblad, oktober/november 2000).

5. Te nauwe betrokkenheid bij het veld

Een organisatie die op afstand een taak uitvoert, kent vaak een grote verbondenheid met het veld. Dat was duidelijk het geval bij het SCG, zowel in formele zin (via het bestuur) als informeel (contactpersonen, bedrijfsbezoeken). Er lijkt sprake van *capture* van SCG door het veld, zonder dat er overigens aanwijzingen of bewijzen zijn gevonden van omkoping of corruptie.

Natuurlijk is een goede kennis van het veld belangrijk, maar de interne werkprocedure moet voldoende *checks and balances* bevatten tegen

cliëntisme. De door het SCG ontworpen procedures zijn gaandeweg verbeterd, maar kenden in het begin nogal wat problemen en gaten. Een voorbeeld: de verklaringen die begin 1995 werden afgegeven, zagen er allemaal hetzelfde uit ongeacht het besluit dat er op stond. Daardoor zijn partijen zonder afdracht gestort, met verklaringen die dat niet rechtvaardigden. Later zijn er verschillende formulieren gekomen.

6. Gebreken in toezicht en handhaving

De beschrijving van de bestuurlijke constellatie rondom het SCG laat zien dat het toezicht op SCG gefaald heeft. Het Ministerie van VROM en de Belastingdienst hadden vooral aandacht voor beleid, en veel minder voor de uitvoering daarvan. Het bestuur had meer oog voor beheersmatige aspecten en het succes in tonnages grond, dan voor de problematiek rondom de niet-reinigbaar verklaringen (vgl. Beks & De Vries, 1998, en Van der Linde, Peters & Hendrikse, 2001, over de rol van overheidscommissarissen).

De Inspectie Milieuhygiëne controleerde het SCG niet specifiek. Maar ook buiten het SCG ontbrak het aan toezicht en handhaving, bijvoorbeeld op de (provinciale) stortplaatsen. Het provinciale toezicht op stortplaatsen was weinig intensief. Op stortplaatsen lijken acceptatiebeleid en -gedrag niet altijd in overeenstemming met elkaar te zijn, aldus onze respondenten. Stortplaatsen verscholen zich achter de niet-reinigbaar verklaring van het SCG en namen niet altijd hun eigen verantwoordelijkheid (zie ook Inspectie Milieuhygiëne, 1996).

Lessen

De casus van het SCG laat een aantal belangrijke lessen zien, die ons inziens ook meer in het algemeen van belang kunnen zijn voor alle overheden die overwegen de uitvoering van een taak op afstand te zetten. De twee belangrijkste lessen lijken te zijn dat vooraf aandacht moet worden besteed aan (1) de vormgeving van de uitvoering en (2) het toezicht op die

uitvoering. Als een activiteit op afstand wordt gezet, is een expliciet ingericht *interface* tussen beleidsorgaan en uitvoeringsorganisatie noodzakelijk. Ervaringen met ZBO's laten zien dat het onderhouden van de relatie tussen kerndepartement en uitvoeringsorganisatie zeer belangrijk is, maar vaak ook moeizaam verloopt (zie de diverse evaluaties, in: Homburg & Van Thiel, 2002). Uitwisseling van beleids- en beheersmatige informatie is echter van belang voor het verbeteren van de beleidsvoering in zijn geheel.

Ten derde is het van belang om organisaties eenduidige beleidsregels mee te geven. Beleidsvrijheid kan bedoeld zijn om uitvoeringsorganisaties ruimte te geven om maatwerk te leveren in hun producten of diensten, maar kan ook tot ongewenste effecten leiden, zoals de valse trek bij het SCG. Door vooraf de beleidsregels te toetsen op uitvoerbaarheid kunnen dit soort ongewenste effecten zoveel mogelijk voorkomen worden.

Binnen uitvoeringsorganisaties is blijvende aandacht nodig voor de naleving van de voorschriften om bijvoorbeeld het risico van cliëntisme tegen te gaan. Volgens ons zou het SCG daarom bijvoorbeeld zijn twee taken (het afgeven van niet-reinigbaar verklaringen en het adviseren van overheden over reiniging van grond) organisatorisch moeten scheiden.

Tenslotte is er meer aandacht nodig voor de afstemming tussen alle betrokken actoren in een bepaald beleidsveld of een beleidsketen, zowel beleidsmakers, uitvoerders als toezichthouders en handhavers. In het geval van het SCG is een intensiever contact tussen VROM, de Belastingdienst, 'het veld' (brancheorganisaties van ontdoeners, de diverse handhavers en de stortplaatsen), en het SCG over grondkwesties, richtlijnen en de toepassing van reinigingstechnieken volgens ons nodig opdat een volgende 'grondaffaire' wordt voorkomen.

Literatuur

Anker, M.J.J. van den. (1999). *Wie betaalt, bepaalt. Over intermediaire organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld*. Den Haag, Elsevier bedrijfsinformatie b.v.

Beks, G. & A.G. de Vries. (1998). *Staatsdeelnemingen en financiering van het bedrijfsleven*. Uitgave van: Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Financiën, Rijksarchiefdienst PIVOT, en Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen.

Brief Minister van VROM aan Tweede Kamer. 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 22343, nr 50.

Homburg, V.M.F. & Thiel, S. van. (2002). Lessen en inzichten voor zbo-beleid. *Openbaar Bestuur, 12*(2), 21-24.

Inspectie Milieuhygiëne, 1996. *Grondstromen doorgrond*. Den Haag.

Linde, R.E. van der, Y. Peters & M.F.C. Hendrikse. (2001). 'Commissarissen van overheidswege' en 'Deelnemingen rijksoverheid': de overheid als zakelijk aandeelhouder. *Tijdschrift Privatisering*, 8(6), 20-23.

Ten Heuvelhof, E., A. Ringeling, A. van Sluis & S. van Thiel. (2001). *Zelfreinigend vermogen? Bestuurlijke rapportage over het stelsel van 'niet-reinigbaar' verklaringen en de daarbij betrokken actoren.* Rapport in opdracht van politieregio Rotterdam-Rijnmond en Openbaar Ministerie te Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Tweede Kamer (1986), vergaderjaar 1986-1987, 19925, nrs 1-2.

Tweede Kamer (1992), vergaderjaar 1992-1993, 22849, nr 3.

Noten

[1] Het rapport is najaar 2001 afgerond en eind januari 2002 aangeboden aan de minister van VROM. Het is beschikbaar via Internet op www.scg.nl. Dit artikel bevat de belangrijkste bevindingen. Voor meer details wordt verwezen naar het rapport.

[2] Voor ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van het dossier van de politie (Moeras dossier), aanvullende documenten (zoals wetteksten) en interviews met (nagenoeg) alle betrokkenen. Er is niet gesproken met verdachten in het strafrechtelijk onderzoek.

[3] Bovendien zijn twee onderzoekers door de rechter-commissaris opgeroepen als getuige-deskundigen. Hen zijn met name vragen gesteld over de conclusies van het rapport.