

**REKENHOF**  
**4<sup>de</sup> directie**  
**Dienst 4.2**  
**dr. 3.087.211**  
**juni 2005**

## **Voorstudie**

### **Bodembeheer door Defensie**

**Preventie en sanering van bodemverontreiniging  
door het Ministerie van Landsverdediging**

## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| 1. Keuze van het onderwerp .....  | 3  |
| 1.1. Kader.....   | 3  |
| 1.2. Onderwerp.....   | 3  |
| 1.2.1. Beschrijving van het onderwerp: .....  | 3  |
| 1.2.2. Afbakening van het onderzoek .....   | 4  |
| 1.2.3. Regelgeving.....   | 5  |
| 1.2.4. De bevoegde diensten van het Ministerie van Landsverdediging op het vlak<br>van de bodemsanering ..... | 5  |
| 1.2.5. Budgettair kader .....   | 6  |
| 1.3. Relevantie van de audit.....   | 7  |
| 1.4. Te verwachten resultaten .....   | 7  |
| 1.5. Doel van de audit .....  | 8  |
| 2. Methodologie.....  | 8  |
| 2.1. Probleemstelling en onderzoeksvragen .....   | 8  |
| 2.2. Normen.....  | 9  |
| 2.3. Onderzoeksontwerp .....  | 10 |
| 2.4 Gedachtewisseling met de administratie en bespreking van het normenkader .....                            | 11 |
| 3. Organisatie en planning van het onderzoek.....   | 12 |
| 3.1. Organisatie .....  | 12 |
| 3.2. Raming van de nodige arbeidstijd en doorlooptijd.....  | 12 |
| 3.3. Rapportering.....  | 13 |
| 4. Risico's en kwaliteitsbewaking .....   | 13 |
| 5. Voorstel .....   | 13 |

### Bijlagen:

|   |    |
|---|----|
| Bijlage 1: Verantwoording van de tijdsbesteding aan de voorstudie ..... | 14 |
| Bijlage 2: Toepasselijke regelgeving .....                              | 15 |
| Bijlage 3: Schema onderzoeksvragen, - normen en - methoden .....        | 16 |
| Bijlage 4: Lijst met de geraadpleegde informatiebronnen .....           | 22 |
| bijlage 5: Verslag van de vergadering .....                             | 24 |

# 1. Keuze van het onderwerp

## 1.1. Kader

Het onderzoek werd opgenomen in het controleprogramma 2005 van de federale sector, Bijzonder oogmerk 2005/49, dat door het hof werd goedgekeurd op 16 maart 2005.

## 1.2. Onderwerp

### 1.2.1. Beschrijving van het onderwerp:

De laatste decennia zijn milieubeheer en – behoud belangrijke aandachtspunten geworden in het beleid van de meeste landen, in het bijzonder ook bij de buitenlandse krijgsmachten. Militaire activiteiten zijn vaak sterk milieuvervuilend (transport en opslag van brandstoffen, opslag en gebruik van munitie en springstoffen) zodat ook de militaire overheden zich bewust werden van hun verantwoordelijkheid op dat vlak. In verschillende landen (onder andere Canada, VS en Nederland) heeft de (militaire) overheid dan ook plannen gemaakt en uitgevoerd om de historische vervuiling te saneren en nieuwe vervuiling te voorkomen. Ook de NAVO heeft instructies gegeven op vlak van milieubeheer voor de onder haar bevoegdheid uitgevoerde operaties.

De potentieel meest vervuilde terreinen zijn de oefenterreinen: munitie is extreem toxisch (meer dan 200 chemicaliën worden erin aangetroffen waarvan 20 een ernstig effect op het milieu hebben) en ook het gevaar van niet-ontpofte munitie is reëel. Ook ondergrondse opslagtanks kunnen voor zware grondvervuiling zorgen. Grondvervuiling kan dan weer op zijn beurt de kwaliteit van het grondwater aantasten.

Het Strategisch Plan voor de modernisering van het Belgisch leger 2000-2015 van de Minister van Landsverdediging kondigt in hoofdstuk VII een plan aan voor het leefmilieu, de levenskwaliteit en de duurzame ontwikkeling. Het Strategisch Plan verwoordt, binnen de perken van de operationele verplichtingen, de milieudoelstellingen op het vlak van het bodembeheer als volgt:

- het voorzien van de infrastructuur en het nemen van preventieve maatregelen ter voorkoming van bodemverontreiniging.
- het voorzien van een programma ter controle van de bodemkwaliteit van de militaire domeinen, en bij de detectie van verontreiniging de programmatie van de noodzakelijke saneringen.

Uitgaande van het Strategisch Plan en het Federaal Milieucharter heeft de Minister van Landsverdediging op 14 januari 2004 een 'beleidsnota inzake leefmilieu' goedgekeurd<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Het gaat hier niet om een 'beleidsnota' van de minister die het algemeen beleid voor het beleidsdomein weergeeft en deel uitmaakt van de begrotingsdocumenten. Deze 'beleidsnota' is een document dat binnen het Ministerie van Landsverdediging werd opgemaakt en werd goedgekeurd door de minister. Het werd niet aan het parlement voorgelegd. Het parlementair document met het verslag over het strategisch plan voor de modernisering van het leger 2000-2015 verwijst wel naar de 'Algemene beleidsnota inzake leefmilieu' (Doc 50 0936/001, p. 63).

Deze nota:

- Voorziet de ontwikkeling en implementatie van een milieuzorgsysteem om het algemene leefmilieubeleid binnen defensie vorm te geven. Dit systeem is afgestemd op de in de nota opgenomen doelstellingen en de verantwoordelijkheden en voorziet de invoering van een 'milieudossier' (MDE – milieudossier/ dossier environnement) als een intern alternatief voor de milieuvergunning voor de uitbating van iedere militaire installatie. Het MDE heeft een dwingende waarde en de stafdepartementen, Algemene en Territoriale directies, zijn belast met de strikte toepassing ervan.
- Duidt het stafdepartement Welzijn (ACOS WB) aan als raadgever op het gebied van leefmilieu en duurzame ontwikkeling. ACOS WB is verantwoordelijk voor de ontwerpen van milieuplannen en de informatieverbreiding en –doorstroming. Op basis van indicatoren en aangeleverde data zal dit departement een jaarlijks milieuverlag opstellen. Het staat ook in voor de ontwikkeling van het milieuzorg-, het MDE- en een inspectiesysteem, de implementatie en de opvolging en de handhaving ervan.
- Duidt de Directie- generaal MR (material resources) aan als piloot en verantwoordelijke voor de uitvoering van de doelstellingen op het vlak van de bescherming van de bodem. DG MR is bevoegd voor de operationalisering, de opstelling en verspreiding van interne richtlijnen en de controle op de toepassing ervan.
- Stelt ook de verantwoordelijkheden van de andere entiteiten van defensie op het vlak van leefmilieu vast.

De beleidsnota beklemtoont dat het algemene beleid van defensie in de domeinen Leefmilieu en Duurzame ontwikkeling erop gericht is de (gewestelijke) reglementeringen, de overeenkomsten en samenwerkingsakkoorden op het gebied van leefmilieu te respecteren. De grenzen aan dit algemeen beleid worden volgens de nota bepaald door de bevoegdheden en de middelen van defensie en de operationele verplichtingen.

De prioriteiten worden bepaald door de graad van dringendheid of gevaar resulterend uit een risicoanalyse, de noodzaak om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen en de budgettaire beperkingen.

De nota bevat geen enkele termijnplanning of cijfermatige doelstelling.

## 1.2.2. Afbakening van het onderzoek

Daar waar de beleidsnota handelt over het leefmilieu in het algemeen, beperkt het onderzoek zich tot het bodembeheer om volgende redenen:

- de beheersbaarheid van het onderzoek;
- de belangrijke budgettaire implicaties van het bodembeheer wat het aspect bodemsanering betreft.

Vallen onder de scope van het onderzoek:

- de militaire terreinen in België;
- de (gewezen) militaire terreinen van het Belgisch leger in Duitsland (enkel voor wat de verantwoordelijkheid, de geschillen en de budgettaire weerslag van het aspect sanering betreft);
- de sanering van bodemvervuiling op Belgische bodem als gevolg van de uitoefening van militaire activiteiten (incidenten of calamiteiten).

Vallen buiten de scope van het onderzoek:

- de bodemverontreiniging op buitenlandse bodem als gevolg van de uitoefening van militaire activiteiten door het Belgische leger (specifieke regels, meestal in kader van NAVO);

- de bodemverontreiniging (in de Westhoek en op de zeebodem) als gevolg van achtergebleven munitie uit de beide wereldoorlogen (valt niet als zodanig onder bodembeheer van defensie).

### 1.2.3. Regelgeving

Het bodembeheer van Defensie situeert zich in een complex juridisch kader. Leefmilieu is een geregionaliseerde materie waarvoor de gewesten bevoegd zijn:

- Decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering in het Vlaamse gewest
- Decreet van 1 april 2004 betreffende de sanering van verontreinigde bodems en te herontwikkelen bedrijfsruimten in het Waalse gewest;
- Ordonnantie van 13 mei 2004 betreffende het beheer van verontreinigde bodems in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De beleidsnota gaat ervan uit dat de federale en regionale milieuwet – en regelgeving van toepassing zijn op de militaire sector en op het personeel van Defensie, rekening houdend met de regels die voortvloeien uit het decreet van 8-10 juli 1791, namelijk de onafhankelijkheid van de militaire autoriteit ten opzichte van de burgerlijke overheid in alles wat betreft “de zuiver militaire dienst binnen het militaire domein”<sup>2</sup>.

De militaire overheid hanteert hier het proportionaliteitsbeginsel en gaat na of de toepassing van een burgerlijke reglementering de uitvoering van haar taken niet buitenmate bemoeilijkt. Ook de noodzakelijke geheimhouding van bepaalde militaire taken kan tot gevolg hebben dat niet alle informatie aan de bevoegde burgerlijke administraties wordt overgemaakt. Defensie voorziet de mogelijkheid om samenwerkingsakkoorden met de bevoegde burgerlijke administraties af te sluiten waardoor de gewone reglementering voor de zuiver militaire aangelegenheden wordt aangepast aan het specifiek militair karakter.

### 1.2.4. De bevoegde diensten van het Ministerie van Landsverdediging op het vlak van de bodemsanering

In overeenstemming met de bepalingen van het koninklijk besluit van 21 december 2001 tot bepaling van de algemene structuur van het Ministerie van Landsverdediging en tot vastlegging van de bevoegdheden van bepaalde autoriteiten werd een ‘**stafdepartement gezondheid, milieu, kwaliteit van het leven en welzijn**’ in het leven geroepen dat ondermeer verantwoordelijk is voor de toepassing van de in België van kracht zijnde milieuregelgeving. Het stafdepartement wordt geleid door Luitenant- generaal A. Devignon.

Op operationeel vlak speelt ook de **Directie Generaal Material Resources** een belangrijke rol. Deze directie is ondermeer bevoegd voor het beheer en het onderhoud van het onroerende patrimonium van het Ministerie van Landsverdediging, wat uiteraard de zorg voor de sanering van de bodem van dit patrimonium inhoudt. De Directie Generaal Material Resources voert de plannen van het voormelde stafdepartement uit en wordt geleid door Luitenant-generaal J. De Winter.

Voor de budgettaire technische aspecten wordt contact opgenomen met de **Directie Generaal Budget en Financiën** die wordt geleid door Generaal- majoor H. Coene.

---

<sup>2</sup> Décret concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets y relatifs, Titre III - Du commandement et du service des troupes en garnison ; des rapports entre le pouvoir civil et l'autorité militaire – artikel 14.

Naast de budgettaire – financiële aspecten is de bevoegdheid voor het milieubeheer dus verdeeld over twee administraties binnen het ministerie, die op verschillende plaatsen zijn gelocaliseerd, namelijk de entiteiten ‘well-being’ en ‘inspectie’ die vallen onder het stafdepartement ‘Welzijn’ te Neder-over-Heembeek en de Divisies ‘Infrastructuur’ en ‘Overheidsopdrachten’ die vallen onder de Algemene Directie Material Resources te Evere.

De voor Landsverdediging bevoegde minister is de heer André Flahaut. Het ministerie wordt geleid door de CHOD (Chief of Defence) Generaal Ir. A. Van Daele.

In de Kamer van Volksvertegenwoordigers is de Commissie Landsverdediging bevoegd voor het beleidsdomein Landsverdediging<sup>3</sup>. Het onderzoek kan ook de interesse wekken van de Commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing die bevoegd is voor leefmilieu.

### 1.2.5. Budgettaire kader

Uit een analyse van de begrotingsdocumenten van Landsverdediging betreffende het begrotingsjaar 2005 kunnen geen specifieke begrotingskredieten worden gedetecteerd betreffende de ten laste neming van kosten van bodemsanering. De uitgaven in dat verband zouden opgenomen zijn in basisallocaties met een libellering die niet uitdrukkelijk naar de problematiek verwijst. Bovendien is de kost van de sanering door het ministerie niet geraamd in een meerjarenplan.

Bij het ontbreken van enige informatie over het milieupassief in de begrotingsdocumenten en de onderliggende nota's van Defensie kan men terugvallen op internationale ervaringen om een idee te krijgen van de orde van grootte van het financieel belang.

Uit de saneringsplannen van de militaire overheden uit andere NAVO-landen blijkt de totale kostprijs van de sanering van historische bodemvervuiling zeer hoog te liggen<sup>4</sup>. Daarom worden soms doelstellingen op zeer lange termijn vooropgesteld. Bij voorbeeld het Nederlandse Ministerie van Defensie nam vanaf 1991 maatregelen betreffende bodemsanering: uit bodemonderzoek bleek dat niet minder dan 1.100 verdachte locaties in Nederland werden aangetroffen. In het milieubeleidsplan van Defensie 2004 werd voor een periode van 5 jaar (2004-2008) in totaal een budget van 31.500.000 euro gepland, hetzij een gemiddelde van 6 MIO euro op jaarbasis<sup>5</sup>. De einddatum van de bodemsaneringsoperatie is gepland voor 2023.

Bijgevolg zal uit het onderzoek zelf moeten blijken hoeveel de sanering potentieel zal kosten en hoeveel de voorbije jaren aan sanering van bodemvervuiling is besteed. Uit het vooronderzoek blijkt dat België alleszins een grote achterstand heeft op andere landen zoals Nederland, waardoor de kosten op middellange en lange termijn vrij hoog zouden kunnen oplopen.

<sup>3</sup> Daarnaast bestaat nog ook een afzonderlijke Commissie Legeraankopen.

<sup>4</sup> De schattingen van het Amerikaanse Ministerie van Defensie (DOD) voor het milieupassief van oefenterreinen lopen uiteen van 16 tot 165 miljard USD voor een totaal aan 10.444 terreinen (GAO, DOD Operational Ranges, mei 2004, p. 10).

<sup>5</sup> Milieubeleidsplan van Defensie, bijlage B ‘Overzicht van de geplande budgetten’. Aanvankelijk was de einddatum van de saneringsoperatie voorzien voor 2010 maar om budgettaire redenen werd ze in de tijd verlengd tot 2023.

### **1.3. Relevantie van de audit**

Uit de vele parlementaire vragen rond vervuiling op militaire terreinen blijkt de interesse van het parlement voor het onderwerp.

Defensie besteedt zelf veel aandacht aan het leefmilieu en propageert haar intenties en activiteiten op het vlak van leefmilieu. Daartoe werd een speciale divisie leefmilieu opgericht. Uitgaande van de militaire milieudoelstellingen wil het onderzoek toetsen of er een programma bodembeheer bestaat en wordt uitgevoerd zodat de milieudoelstellingen van de milieubeleidsnota van Defensie van 14 januari 2004 kunnen gerealiseerd worden.

De voorstudie wijst op de aanwezigheid van risico's en disfuncties zodat de aanbevelingen die uit de audit voortvloeien kunnen bijdragen tot een betere uitvoering van het ministeriële beleid en het drukken van de toekomstige kosten i.v.m. het bodembeheer.

Voor zover bekend zijn er momenteel geen andere studies of evaluaties over dit onderwerp uitgevoerd of in uitvoering.

Het onderzoek handelt ook over de milieuproblematiek vanuit een budgettaire optiek en gaat na of Landsverdediging een duidelijk beeld heeft en geeft van het milieupassief en de (waarschijnlijk aanzienlijke) kostprijs voor de sanering van de bodemverontreiniging. De huidige begrotingsdocumenten vertolken de nood aan kredieten op jaarbasis maar geven geen getrouw beeld weer van de totaliteit aan rechten en verplichtingen van de overheid. Het onderzoek kan de aandacht van de beleidsverantwoordelijken op het mogelijke milieupassief richten en de strijdkrachten helpen om er een correct beeld van te verkrijgen, ondermeer op budgettair vlak.

Aanbevelingen op het vlak van preventie kunnen de saneringskosten in de toekomst beperken.

Ten slotte sluit het onderzoek aan bij de milieu- audit die een grote opgang binnen de Hoge Controle-instellingen (HCI's) kent. Zo wijdde de Revue internationale de la vérification des comptes publics (INTOSAI) in april 2004 een nummer integraal aan milieu- audit.

### **1.4. Te verwachten resultaten**

Uit het vooronderzoek blijkt dat de verhouding tussen de militaire en milieuwetgeving niet volledig transparant is. De milieuregelgeving op zich is geregionaliseerd en complex.

Binnen Defensie zijn er meerdere administraties bevoegd voor het bodembeheer. Of de preventieve maatregelen systematisch worden genomen, uitgevoerd en opgevolgd is onbekend.

Landsverdediging beschikt over een databank die informatie bevat over de bekende vervuilingen maar niet elke bodemverontreiniging is in kaart gebracht. Enkel bij verkoop, overdracht of onteigening van militaire terreinen wordt er systematisch een bodemonderzoek uitgevoerd. Het is dus niet zeker of Landsverdediging een duidelijk beeld heeft van de vervuilingsgraad van de domeinen die niet voor verkoop of overdracht in aanmerking komen.

Aan de hand van verschillende criteria (gevaar voor besmetting van waterreserves, op til zijnde verkoop,...) wordt bepaald welke sanering voorrang krijgt. Naargelang de budgettaire mogelijkheden worden dan saneringen uitgevoerd. Landsverdediging heeft geen termijnen vooropgesteld waarbinnen de saneringen moeten worden uitgevoerd. Er is geen meerjarenplanning. Er werden geen ramingen opgemaakt van de totale saneringskost. Er bestaat dus

geen volledig zicht op het budgettaire milieupassief. Wellicht staan de budgettaire middelen voor sanering nog niet in verhouding tot de ernst van de historische vervuiling.

Het beheer van de individuele bodemsaneringdossiers is wellicht behoorlijk gelet op de beschikbare mogelijkheden.

### **1.5. Doel van de audit**

Het onderzoek wil constructief bijdragen tot de planning en ontwikkeling van het bodembeheer binnen Defensie en daartoe de nodige informatie leveren aan de Minister en het Parlement.

## **2. Methodologie**

### **2.1. Probleemstelling en onderzoeksvragen**

De audit heeft als onderwerp het bodembeheer door het Ministerie van Landsverdediging. De probleemstelling heeft betrekking op (1) het zo goed mogelijk voorkomen van nieuwe vervuiling (preventie) en (2) het opruimen of beheersen van historische en nieuwe vervuiling (sanering).

De probleemstelling van het onderzoek wordt vertaald in de hiernavolgende onderzoeksvragen:

1. Is er een transparant juridisch kader voor het bodembeheer?

Binnen Defensie moet er duidelijkheid bestaan over het juridisch kader voor het bodembeheer van de militaire terreinen. Landsverdediging verklaart dat het 'binnen de zuiver militaire aangelegenheden' de federale en regionale milieuwetgeving maximaal toepast in die mate dat de toepassing haar operationeel karakter of haar internationale verplichtingen niet verhindert.

2. Bestaat er een kwaliteitsvol plan voor het bodembeheer?

Het bodembeheer zelf omvat:

- De integratie van het milieu- en bodembeheer binnen de organisatie van Defensie.
- Het opstellen van een planning voor het bodembeheer met het oog op de preventie en de sanering van de verontreiniging van de militaire terreinen.
- De uitvoering, opvolging en evaluatie van het programma en de informatiedoorstroming over de beleidsuitvoering; in eerste instantie naar de minister, in tweede instantie naar het parlement.

3. Zijn er doeltreffende preventieve maatregelen genomen?

Preventie veronderstelt:

- kennis van de vervuilende militaire activiteiten (de vervuilende activiteiten en de kenmerken van de vervuilende stoffen, de locaties en de kwaliteit van de bodem);
- het voorzien van instructies om vervuiling te vermijden of te beperken;



- de handhaving van de instructies;
- de feedback en de evaluatie van de geboekte resultaten.

#### 4. Wordt de bodemverontreiniging doeltreffend aangepakt?

Beheer van verontreinigde grond veronderstelt:

- inventarisatie van de vervuilde bodems;
- bepaling van de aard en ernst van de vervuiling aan de hand van onderzoek en een risicoanalyse;
- het opmaken van een saneringsprogramma of -plan met aandacht voor het formuleren van prioriteiten en voor het uitvoeren van saneringen, en dit gekoppeld aan een financieel plan en een planning in de tijd;
- het vrijmaken van de nodige middelen om het plan uit te voeren;
- de feedback en de evaluatie van de geboekte resultaten.

## 2.2. Normen

Naast de algemeen toepasselijke juridische normen die in bijlage 2 werden opgenomen, geeft het overzicht in bijlage 3 de algemene normen weer gerelateerd aan de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden. De tabel is op dezelfde wijze gestructureerd als de onderzoeksvragen onder punt 2.1 supra.

De bronnen van het normenkader zijn in hoofdzaak (zie literatuurlijst in bijlage 4):

1. normenkaders voor project- en strategisch management;
2. normenkaders over de samenhang binnen de beleids- en beheerscyclus;
3. algemeen normenkader over bodembeheer;
4. normen die het ministerie zichzelf oplegt.

Volgende principes liggen aan de basis van de uitgewerkte normentabel:

- Er moet een transparant juridisch kader bestaan voor het bodembeheer op de militaire terreinen. De toepasselijke federale regelgeving (in casu de twee decreten van 1791 en 1811 – zie bijlage 2) moet voldoen aan de principes van behoorlijke regelgeving.
- Het bodembeheer moet planmatig worden aangepakt. Het is van belang dat de beleidsdoelstellingen hun vertaling vinden in de operationele planning die op kortere termijn voor een organisatie van toepassing is. Deze doelstellingen moeten expliciet, volledig, tijdig en toetsbaar worden geformuleerd. Ze moeten consistent en onderbouwd zijn. De organisatie die met de uitvoering van het beleid belast wordt moet aangeven hoe ze met de beschikbare middelen een bijdrage zal leveren tot het realiseren van de vooropgestelde effecten.

De planning moet geïntegreerd zijn in de werking van de uitvoerende organisatie en in het strategisch plan van de organisatie zelf en van het daarmee samenhangend financieel plan, personeelsplan, actieplan, informatieplan en meetplan.

Planbewaking houdt in dat continu wordt geëvalueerd of de geformuleerde taakstellingen effectief worden gehaald, de kosten worden gedragen en taken worden opgenomen. Het is een instrument voor de organisatie van de uitvoering en de bijsturing van het lopende beleid. Dit impliceert dat systematisch en periodiek informatie wordt verzameld over de prestaties en het bereiken van de effecten in verhouding tot de vooropgestelde doelstellingen en de inspanningen van de organisatie(s) m.b.t. het beheer van de ingezette mid-

delen. Deze opvolging gebeurt met betrekking tot alle deelprocessen op de verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel).

De regering en het Parlement moeten passend (d.i. juist, nauwkeurig, tijdig en volledig) worden geïnformeerd over de uitvoering en over de effecten van het uitgevoerde beleid. Dit gebeurt met het oog op de evaluatie van het beleid, om verantwoording af te leggen en om de inzet van de middelen te optimaliseren door te zoeken naar meer efficiëntie en effectiviteit.

- Een integrale aanpak van de milieuproblematiek impliceert een allesomvattende preventieve aanpak die rekening houdt met alle factoren die de bodem kunnen bedreigen. Deze aanpak geeft richting aan alle componenten en actoren en stemt ze op elkaar af. Dit gebeurt door het opzetten van een keten waarvan preventieve en curatieve maatregelen, evenals nazorg de schakels zijn. Deze aanpak veronderstelt tevens zowel een horizontale als een verticale integratie, wat respectievelijk impliceert dat milieuproblemen zoveel mogelijk aan de bron worden aangepakt en opgelost en dat de structuren op elkaar zijn afgestemd. De uitvoering moet worden gecoördineerd en opgevolgd. De kwaliteit van de uitvoering en van het toezicht erop moeten worden bewaakt.

### **2.3. Onderzoeksontwerp**

Het onderzoek zal worden uitgevoerd met behulp van volgende methoden: analyse van documenten, vragenlijst(-en), interviews met betrokken personeelsleden en nazicht van dossiers (zie ook bijlage 3).

- Analyse van documenten

De milieubeleidsnota van Defensie en de daaruit voortvloeiende en ermee samenhangende documenten worden onderzocht met als doel na te gaan of ze voldoen aan de gestelde criteria.

Op basis van een analyse van de begrotingsdocumenten en extracomptabele documenten of bestanden wordt nagegaan welke uitgaven al in het verleden m.b.t. het bodembeheer werden gedaan en in hoever er een raming bestaat voor de toekomstige uitgaven.

De werking van de betrokken stafdepartementen en algemene directies en de relevante processen en procedures m.b.t. het bodembeheer worden in kaart gebracht via een inventarisatie en analyse van interne documenten (organogrammen, richtlijnen en orders ...) en op basis van algemene of specifieke vragenlijsten en aanvullende interviews.

Daarnaast wordt een analyse voorzien van de meetgegevens en het meetsysteem, van de interne en externe informatiedoorstroming met betrekking tot de planopmaak, de beleidsuitvoering en –opvolging via de nota's, jaarverslagen en rapporten.

- Vragenlijst aan Defensie

Er wordt een vragenlijst opgesteld met het doel na te gaan op welke wijze het programma bodembeheer wordt opgemaakt (inhoud) en op welke wijze het wordt ingezet als instrument in de beleids- en beheerscyclus. Bij de antwoorden kunnen verklarende of stavende documenten worden gevraagd.

De antwoorden kunnen informatie opleveren die bijkomend moet worden geanalyseerd of gecontroleerd.

- Informatievergaring bij gewestelijke milieuadministraties

Indien het nodig wordt geacht zal contact opgenomen worden met de bevoegde gewestelijke milieuadministraties om complementaire of aanvullende informatie te bekomen. Deze administraties zijn niet het voorwerp van onderzoek.

- Interviews met betrokken ambtenaren

De antwoorden op de vragenlijst en de bijgevoegde documenten worden naderhand besproken met de betrokken personeelsleden ten einde de volledigheid en correctheid van de analyse van de antwoorden door het Rekenhof te toetsen. Van deze besprekingen zullen syntheseverslagen worden opgesteld die ter validatie aan de geïnterviewde worden voorgelegd. Er zullen plaatsbezoeken worden uitgevoerd.

- Nazicht van dossiers

Wat het luik preventie van bodemvervuiling betreft zullen een aantal dossiers met betrekking tot concessieverlening (of verhuring) van militaire gronden met een hoog risicogehalte voor bodemvervuiling en - sanering worden nagekeken met als doel na te gaan of de procedures ook worden toegepast en er toezicht op het naleven van de overeenkomsten is.

Aanvullend op de voormelde onderzoekstechnieken wordt een lijncontrole uitgevoerd op een aantal dossiers m.b.t. bodemsanering met het doel om meer inzicht in de materie en in de gehanteerde procedures te verkrijgen. Uit het vooronderzoek blijkt dat er in totaal 163 dossiers bodemsanering bij MR-Infra aanwezig zijn, waaronder 76 afgehandelde en 87 lopende dossiers. De selectie van de dossiers gebeurt op basis van een beperkte kwalitatieve steekproef.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zullen de bevindingen worden besproken met de betrokken diensten ten einde de betrouwbaarheid en de validiteit ervan te bewaken en de antwoordtermijn op het voorlopig verslag te beperken. De onderzoeksbevindingen zullen worden gesynthetiseerd in een eindrapport dat de plus- en minpunten van het bodembeheer en de concrete organisatie en uitvoering ervan zal weergeven. Op basis daarvan zullen aanbevelingen ter verbetering van de werking van het bodembeheer worden opgesteld.

## ***2.4 Gedachtewisseling met de administratie en bespreking van het normenkader***

Uit de besprekingen naar aanleiding van het vooronderzoek kon reeds worden afgeleid dat de gesprekspartners van de divisie Leefmilieu van het Ministerie van Landsverdediging zich terdege bewust waren van de leefmilieuproblematiek binnen Landsverdediging (in het bijzonder de bodemverontreiniging van de militaire domeinen en de daarbij aansluitende bodemsanering) en dat zij bereid waren hun volle medewerking te verlenen aan het voorgestelde onderzoek van het Rekenhof .

De probleemstelling, de onderzoeksvragen, de normen en de te hanteren onderzoeksmethoden werden in een vergadering op 2 juni 2005 besproken met de betrokken ambtenaren van Defensie. Voormelde procedure heeft tot doel om enerzijds de kwaliteit van de audit te verbeteren en anderzijds een opbouwende, open relatie te creëren met de betrokken administratie(s) gebaseerd op wederzijds respect, wat de effectiviteit van de audit alleen maar kan ten goede komen. De voorgestelde onderzoeksmethodologie (onderzoeksvragen, normen en methoden) werd door de vertegenwoordigers van Landsverdediging aanvaard (een beknopt verslag van de vergadering werd opgenomen in bijlage 5).

## 3. Organisatie en planning van het onderzoek

### 3.1. Organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door dienst 4.2 (Marc De Pestel, Hilde De Waele en Eric Mathot), in samenwerking met dienst 4.1 (domeinverantwoordelijken) (Bart Put - 40 mandagen). Gelet op de omvang van het onderzoek - er zijn verschillende stafdepartementen en algemene directies van het Ministerie van Landsverdediging bij betrokken - is een intensieve samenwerking van de betrokken auditeurs onontbeerlijk. Het onderzoek wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Eddy Van Loocke, EAR van dienst 4.2.

Het onderzoek zal voornamelijk worden uitgevoerd bij het stafdepartement Well-Being in Neder- Over- Heembeek en bij de Algemene Directie Material Resources te Evere. Wat het budgettaire luik betreft wordt de Directie-generaal Budget en Financiën aangesproken.

Er zullen enkele dienstverplaatsingen worden georganiseerd naar militaire kazernes en militaire domeinen (ondermeer voor de toepassing van de preventiemaatregelen en beter inzicht in of begrip van de saneringsdossiers). Wellicht is een verplaatsing naar de kazerne Vogelsang (ZW van Keulen) in Duitsland nodig om de dossiers bodemsanering met betrekking tot militaire terreinen in Duitsland te controleren (alle informatie over de overdracht van terreinen aan de Duitse overheid bevindt zich daar). Praktische modaliteiten moeten nog worden geregeld, afhankelijk van de informatie over dit specifieke aspect beschikbaar in Brussel. Bijkomende kosten betreffen daarom een (vermoedelijk) 4 -tal bezoeken aan kazernes en terreinen in België en eventueel één overnachting voor twee of drie personen in Vogelsang / Duitsland.

Er wordt geen inbreng van externen voorzien.

### 3.2. Raming van de nodige arbeidstijd en doorlooptijd

De benodigde arbeidstijd wordt geschat op 250 dagen (waarvan 200 in 2005).

De doorlooptijd wordt geschat op 16 maanden vanaf de uitvoering van het onderzoek tot en met de rapportering aan het parlement. Hierbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de termijnen voor interne besluitvorming door het Rekenhof, periodes voor de tegensprekelijke fase en antwoordtermijn van defensie en de minister, vakantieperiodes en andere taken. Uitgaande van de veronderstelling dat de uitvoering van het onderzoek kan starten begin juli 2005 voorzien we volgende doorlooptijd:

- voorlegging voorstudie Hof: 2<sup>de</sup> kwartaal 2005.
- uitvoering onderzoek (t/m nota van bevindingen): 3<sup>de</sup> en 4<sup>de</sup> kwartaal 2005
- tegensprekelijke procedure
  - met de administratie: 1<sup>ste</sup> kwartaal 2006
  - met de minister: 2<sup>de</sup> kwartaal 2006

- rapport voor het parlement en publicatie: 3<sup>de</sup> kwartaal 2006 (vermoedelijk oktober 2006).

### **3.3. Rapportering**

Het voorstudie is ter informatie aan de publicatiecel van de federale sector voorgelegd.

Op het vlak van rapportering of communicatie stellen zich geen bijzondere problemen. De beschrijving van de procedures zal geïllustreerd worden aan de hand van concrete dossiers wat de leesbaarheid van het verslag moet verhogen.

Het onderzoek zal in principe leiden tot een afzonderlijke publicatie voor het Parlement, vermoedelijk in oktober 2006.

## **4. Risico's en kwaliteitsbewaking**

Er werden geen bijzondere risico's gedetecteerd. Het normenkader werd aan de betrokken administraties voorgelegd die geen inhoudelijke opmerkingen hebben geformuleerd en zich bereid verklaarden volledig mee te werken aan het onderzoek. Alle dossiers bodemsanering en de inventarissen van militaire terreinen zouden beschikbaar zijn voor het onderzoeksteam van het Rekenhof. Het team zal er over waken afdoende met de administratie te communiceren over het verloop van het onderzoek.

## **5. Voorstel**

Er wordt voorgesteld:

- het voorstudie en de uitvoering van het onderzoek zoals beschreven in deze nota goed te keuren, met inbegrip van:
  - de probleemstelling en de onderzoeksvragen;
  - het normenkader zoals in bijlage 3 uiteengezet;
  - de onderzoeksmethoden, in hoofdzaak gebaseerd op de analyse van documenten, vragenlijsten en interviews;
  - de planning geraamd op 250 mandagen met een totale doorlooptijd van 16 maanden.
- het onderzoek aan te kondigen bij:
  - de Minister van Landsverdediging, conform het briefontwerp opgenomen als bijlage;
  - de Chef Defensie, conform het briefontwerp, opgenomen als bijlage.

## **Bijlagen bij de voorstudie**

### **Bijlage 1: Verantwoording van de tijdsbesteding aan de voorstudie**

In een aantal voorbereidende vergaderingen werden de grote lijnen van het onderzoek vastgelegd. Er werd relevante literatuur opgezocht en doorgenomen en op basis daarvan werd een normenkader opgebouwd.

Er werden een aantal voorbereidende vergaderingen gehouden met de ambtenaren van Defensie<sup>6</sup>. Hiervan werd telkens een intern verslag opgesteld.

Op 16 november 2004 had een eerste oriënterend informeel gesprek plaats met Luitenant-Kolonel J. Theetaert, chef van de divisie Leefmilieu van het Stafdepartement Well-Being van het Ministerie van Landsverdediging. Daarbij werd door de vertegenwoordigers van het Rekenhof getoetst of er desgevallend een onderzoek zou kunnen worden gevoerd naar het beheer van historische en nieuwe bodemverontreiniging bij Landsverdediging. De gesprekspartners van de divisie Leefmilieu stonden wat hen betreft niet weigerachtig tegenover een dergelijk voorstel.

Op 3 maart 2005 had er een tweede verkennend gesprek plaats met voormelde divisie Leefmilieu. Daarbij werd ondermeer van gedachten gewisseld over welke criteria nog konden worden uitgewerkt om het begrip “zuiver militaire specificiteit” als van toepassing voor milieuaangelegenheden bij Defensie nader te specificeren. Landsverdediging maakte daarbij toch enig voorbehoud bij de toepassing van het decreet van 8-10 juli 1791. Verder werd het specifieke werkingsproces in het kader van het bodembeleid in de schoot van ACOS WB uiteengezet. Op 10 maart 2005 volgde een vergadering bij DGMR- Infra betreffende de concrete toepassing van de bodemsaneringsregelgeving bij DGMR. Bij een tweede vergadering op 13 mei 2005 werd een demonstratie gegeven van de database en het dossierbeheer.

Op 8 april 2005 werd er vergaderd met OVAM (de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij) om een beter inzicht te krijgen in de wetgeving bodemsanering in relatie met de nog steeds van kracht zijnde decreten van 1791 en 1811 en de wijze waarop OVAM tussenkost bij de sanering van militaire terreinen.

Op 2 juni 2005 werden de probleemstelling, de onderzoeksvragen, de normatiek en de te hanteren werkmethodes aan Defensie voorgesteld. Defensie maakte geen fundamentele opmerkingen.

In totaal werden ongeveer 100 werkdagen besteed aan de voorbereiding van het onderzoek (de opmaak van de voorstudie inbegrepen).

---

<sup>6</sup> overzicht vergaderingen:

- 16.11.2004: Vergadering van Bart Put en Eric Mathot met Luitenant- Kolonel J. Theetaert en de heer S. Jonkers van de divisie Leefmilieu van het stafdepartement Well- Being in Neder- Over- Heembeek.
- 03.03. 2005: Vergadering bij ACOS WB betreffende een uiteenzetting van het concrete specifieke werkingsproces in het kader van het bodembeleid in de schoot van ACOS WB. Deelnemers: Lt. Kolonel J. Theetaert, Cdt. G. De Veth, Cdt. P. Henrottin (ACOS WB), H. De Waele, B. Put en M. De Pestel (Rekenhof).
- 10.03.2005: Vergadering bij DGMR- Infra betreffende de concrete toepassing van de bodemsaneringsregelgeving bij DGMR- Infra. Deelnemers: Gen. Majoor T. Cornelis, Lt. Kolonel Geens, Lt. Kolonel Elens, dhr. Calders (DGMR), H. De Waele, B. Put en M. De Pestel (Rekenhof).
- 8 april 2005: vergadering met deelnemers C. Van Gool en R. Engels (O.V.A.M.), H. De Waele, B. Put en M. De Pestel, Rekenhof
- 13 mei 2005: vergadering met deelnemers: Dhr. Calders, Dhr. Van Elsen (MRInfra T/L) voor Defensie, H. De Waele, B. Put en M. De Pestel, Rekenhof.
- 2 juni 2005: Vergadering te Evere met deelnemers E. Van Loocke, H. De Waele, M. De Pestel en B. Put het Rekenhof; Lt. Gen. A. Devignon, Lt. Kol. J. Theetaert, ACOS WB; Kol. J. Pira, Lt. Kol. V. Elens, dhr. R. Calders, DGMR; 1 Lz. L. Lams, DGBF voor Defensie.

## **Bijlage 2: Toepasselijke regelgeving**

### *Militaire wetgeving:*

- Decreet van 8-10 juli 1791 betreffende de bewaring en de indeling van de versterkte plaatsen en militaire posten
- Decreet van 24 december 1811 betreffende de organisatie en de diensten van de staven der wapenplaatsen.
- Koninklijk besluit van 21 december 2001 tot bepaling van de algemene structuur van het Ministerie van Landsverdediging en tot vastlegging van de bevoegdheden van bepaalde autoriteiten

### *Gewestelijke milieuwetgeving:*

- Decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering in het Vlaamse gewest
- Decreet van 1 april 2004 betreffende de sanering van verontreinigde bodems en te herontwikkelen bedrijfsruimten in het Waalse gewest;
- Ordonnantie van 13 mei 2004 betreffende het beheer van verontreinigde bodems in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

### *Andere wetgeving:*

- de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit
- de Algemene Uitgavenbegroting, meer specifiek sectie 16 Landsverdediging
- Overheidsopdrachtenreglementering: de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de uitvoeringsbesluiten.

### Bijlage 3: Schema onderzoeksvragen, - normen en - methoden

| Onderzoeksvragen en normen  | Methoden en technieken van gegevensverzameling   |
|---|--|
| <b>1. Is er een transparant juridisch kader voor het bodembeheer?</b>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het federale juridische kader moet voldoen aan de voorwaarden van behoorlijke regelgeving<sup>7</sup> (kwaliteitscriteria voor regelgeving)</li> <li>• De relatie tussen de militaire wetgeving en de milieuwetgeving (gewestelijke, federale, Europese en internationale reglementering) moet duidelijk zijn.</li> <li>• De militaire wetgeving mag geen algemene of langdurige beperking van de milieuwetgeving bevatten en mag niet leiden tot verplichtingen die lager liggen dan de geldende reglementering</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- analyse van documenten (regelgeving, leefmilieunota en richtlijnen)</li> <li>- analyse van bestaande studies m.b.t. buitenlandse regelgeving</li> </ul> |
| <b>2. Bestaat er een kwaliteitsvol plan voor het bodembeheer?</b>   |  |
| <b>2.1 doelgerichtheid</b>  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• De milieudoelstellingen moeten voldoende duidelijk omschreven zijn. Een doelstelling is <i>expliciet, volledig, tijdig en toetsbaar</i> bij de vastlegging van <sup>8</sup>: <ul style="list-style-type: none"> <li>- een duidelijke omschrijving van het te bereiken doel;</li> <li>- het jaar waarin de doelstelling moet zijn gerealiseerd;</li> <li>- het tempo waarin de doelstelling dient te worden bereikt;</li> <li>- de wijze waarop de realisatie van de doelstelling zal worden gemeten.</li> </ul> Een doelstelling is <i>consistent</i> indien deze aansluit op de doelstelling van het internationale, federale en regionale milieubeleid.<br/> Een doelstelling is <i>onderbouwd</i> indien deze vooraf is onderzocht op financiële en technische haalbaarheid. </li> <li>• Er is een kritische analyse van de actuele stand van zaken en het plan gaat uit van de beleidsprioriteiten van de Minister.</li> <li>• De doelstellingen worden expliciet in relatie gebracht met de doelstellingen op het vlak van het algemene milieubeleid (internationale, Europese, federale en regionale).</li> <li>• De acties en initiatieven zijn geprogrammeerd binnen het voorziene tijds kader met het oog op het bereiken van de doelstellingen.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- analyse van documenten</li> <li>- vragenlijsten</li> <li>- interviews</li> </ul>  |

<sup>7</sup> Principes van behoorlijke regelgeving: o.a. regelgeving moet uitvoerbaar en handhaafbaar, doelmatig en afgewogen, rechtmatig, samenhangend, eenvoudig, duidelijk en toegankelijk, onderbouwd en overlegd, consistent, blijvend actueel en relevant zijn.



|   |  |
|---|--|
| <b>2.2 organisatorische onderbouwing</b>  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er dient een aangepast organisatorisch kader te zijn voor de uitvoering van het beleid met duidelijke functie- en taakomschrijvingen<sup>9</sup>. Ieder organisatieonderdeel is op de hoogte van wat moet gebeuren, wanneer en met welke middelen (budgetten, personeel) om uitvoering aan de strategie te geven. Er moeten tussen de betrokken organisatieonderdelen afspraken worden gemaakt over hun respectievelijke bijdrage tot het bereiken van de doelstellingen, en dit in een meerjarenperspectief.</li> <li>• De opmaak en de implementatie van de planning wordt gecoördineerd en gestuurd door een organisatieonderdeel dat daarvoor verantwoordelijk is tegenover het topmanagement. Het organisatieonderdeel staat in voor de planopbouw en –bewaking; voor de ondersteuning, inpassing, afstemming en coördinatie bij de uitvoering; voor sturing en overleg m.b.t. rapportering (afstemming inhoud en tijdspad tussen planning en rapportering)</li> <li>• Het personeel van de organisatie werd geïnformeerd, geraadpleegd of op enige andere wijze betrokken bij de opmaak en de implementatie van het plan. De aandacht van het personeel voor het beleid wordt bevorderd, zowel wat betreft planning als de verantwoording hierover.</li> <li>• externe samenwerking en communicatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ de planning houdt rekening met andere (overheids-)actoren die effecten in het beleidsveld willen bereiken (gewestelijke instanties bevoegd voor het bodembeheer) door middel van afspraken, informatie-uitwisseling, adviesverlening en coördinatie.</li> <li>○ Adequate informatieverstrekking aan de burger moeten zorgen dat de inspanningen, die worden geleverd om op een verantwoorde wijze met het milieu om te gaan, voldoende bekend zijn.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- analyse van documenten (organogram, stroomdiagrammen, functiebeschrijvingen, ...) en van de door de geauditeerde vermelde processen</li> <li>- Vragenlijsten en interviews (eventueel bij locale entiteiten)</li> <li>- Nazicht van dossiers</li> </ul> |
| <b>2.3 budgettaire transparantie</b>  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• De begroting moet de nodige middelen voor de uitvoering van de planning ter beschikking stellen.</li> <li>• Er bestaat een financieel plan dat de uitgaven of kosten raamt voor de uitvoering van het program-</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analyse van begrotings- en extracomptabele documenten</li> </ul>  |

<sup>8</sup> - De doelformulering moet expliciet en volledig zijn: bij voorkeur geformuleerd in termen van prestaties (output) en effecten (outcome), indien dit niet mogelijk is kunnen procesdoelen worden geformuleerd.

- Meetbaar of toetsbaar: de doelen moeten in toetsbare termen worden geformuleerd (eenduidige doelen omschreven d.m.v. meetbare en gedefinieerde begrippen); de periode voor het bereiken van het doel is vastgelegd; nulmeting als referentiepunt.

- Tijdig: de doelstelling moet vooraf worden geformuleerd.

- Consistent: het gaat om twee vormen van consistentie: tussen de doelstellingen (tussen verschillende beleidsdoelstellingen, tussen doelstellingen van verschillende bestuursniveaus, tussen doelstellingen in de tijd ...), tussen de doelen en de basisgegevens (als de basisgegevens wijzigen moeten ook de doelstellingen worden aangepast).

<sup>9</sup> Duidelijke taakverdeling: de opdrachten, functies moeten herkenbaar zijn in de structuur en medewerkers moeten op het realiseren van de hoofdtaken kunnen worden aangesproken.

|   |   |  |
|---|---|--|
|   | <p>ma bodembeheer. Er moet een meerjarenplanning worden opgesteld die een inzicht geeft in het milieupassief en de daaraan verbonden kostprijs. De beheersinstrumenten die zullen worden ingezet om de doelstellingen te bereiken (en hun kostprijs) zijn vermeld.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergelijking met andere (externe) kostprijsberekeningen</li> </ul>  |
| <b>2.4 monitoring en informatiedoorstroming</b> |   |  |
| <p>planopvolging en – evaluatie</p>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De organisatie moet zicht hebben op de planuitvoering en inzicht hebben in de realisatie van de geplande inzet en de kosten van prestaties (integratie beleids-, beheers-, en begrotingsmatig toezicht).</li> <li>• De processen worden in functie van de te bereiken doelstellingen gemeten, opgevolgd en bijgestuurd. Verschillen tussen planning en realisatie worden geanalyseerd en verklaard. Indien nodig worden er voorstellen tot bijsturing geformuleerd. <ul style="list-style-type: none"> <li>– Er bestaat een meetplan (met een nulmeting, meetsysteem en rapportage).</li> <li>– Het meetplan is afgestemd op het informatieplan; indicatoren en streefwaarden weerspiegelen de doelstellingen.</li> <li>– Er moet een coherent geheel van prestatie-indicatoren bestaan dat de mate van realisatie van de doelstellingen weerspiegelt. De indicatoren moeten valide en betrouwbaar zijn; relevant en functioneel zijn; éénduidig gedefinieerd en legitiem zijn. De berekeningsmethode van de indicatoren moet stabiel zijn opdat vergelijkingen in de tijd of met andere organisaties mogelijk zijn.</li> <li>– De normen zijn reëel, haalbaar en motiverend. Een toetsingskader is noodzakelijk om een basis te hebben om de geplande en gerealiseerde prestaties van de organisatie te beoordelen.</li> <li>– Het meetplan wordt toegepast en de toepassing gecontroleerd.</li> <li>– Er bestaat terugkoppeling van de meetresultaten. De meetresultaten leiden, bij afwijking van de vooropgezette normen, tot ingrepen van het management in de uitvoering ervan (actieplan).</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- analyse van documenten</li> <li>- vragenlijsten</li> <li>- interviews</li> <li>- analyse opvolgings- en meetsysteem</li> </ul>      |
| <p>informatievoorziening</p>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De informatie, nodig voor het bewaken van de uitvoering van de plannen wordt geïdentificeerd en geïnventariseerd.</li> <li>• De informatie over de taakuitvoering is <i>relevant, volledig, actueel en tijdig</i><sup>10</sup>: er is een informatieplan opgesteld (welke informatie moet met welke periodiciteit voor wie beschikbaar zijn); de informatie benodigd voor de interne en externe verant-</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analyse informatiesysteem</li> <li>- Opvragen en analyse van rapporten en jaarverslagen (ACOS WB –duurzame ontwikkeling)</li> </ul> |

<sup>10</sup> *Volledige* informatie handelt over het maatschappelijke probleem, de doelstellingen, de inzet van instrumenten, de motivatie van de instrumentenkeuze, de kosten en de dekking ervan, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, de prestaties en effecten, de mate van efficiëntie, de knelpunten bij de implementatie en uitvoering, ...

|   |   |   |
|---|---|---|
|   | <p>woording over bedrijfsprocessen werd bepaald.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De informatie over de taakuitvoering moet <i>juist</i> en <i>consistent</i> zijn<sup>11</sup>: er is een verantwoordelijke belast met de beoordeling van betrouwbaarheid van gegevens over taakuitvoering; er bestaan interne controles op invoer in basisregistratiesystemen.</li> </ul>   |   |
| accountability  | <ul style="list-style-type: none"> <li>De rapportering via plannen, jaarverslagen en managementrapportages is eenvormig en sluit op elkaar aan. Keteninformatie wordt gecoördineerd en afgestemd, zoals de aansluiting tussen gegevens van de RCI's en centrale organisatie.</li> <li>Er wordt een passende verantwoording over de uitvoering en doelbereiking van het beleid gegeven. Defensie legt periodiek verantwoording af aan de Minister over de beleidsuitvoering zodat deze de nodige sturing kan geven.</li> <li>N.a.v. de totstandkoming van het plan, de beleidsnota en de begroting wordt het parlement gepast geïnformeerd over de planning en de opvolging van de uitvoering van de plannen. Het parlement dient relevante, betrouwbare, begrijpelijke informatie te ontvangen over wat de Minister zal doen en gedaan heeft.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse van parlementaire documenten (beleidsnota's en begrotingsdocumenten)</li> </ul>                                    |
| <b>3. Zijn er doeltreffend preventieve maatregelen genomen?</b> |   |   |
| Inzicht in de problematiek en preventieprogramma                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Er moet een totaal overzicht zijn van de milieubelasting op de bodem op defensiebreed niveau (voormeting en meting op basis van beschikbare en betrouwbare gegevens). Van belang daarbij is het gebruik van eenduidige begrippen en definities. <ul style="list-style-type: none"> <li>Er moet kennis (identificatie en inventarisatie) bestaan over de vervuulende militaire activiteiten, de locaties, de vervuulende stoffen, de kwaliteit of kwetsbaarheid van de bodem.</li> <li>De inventarisatie en indeling in categorieën m.b.t. aangewende stoffen, activiteiten en locaties gebeurt op basis van een risicoanalyse en –evaluatie. prioriteiten worden gesteld op basis van wettelijke verplichtingen, risicoanalyses, ecologische return on investment ...</li> </ul> </li> <li>Er moet een preventieprogramma ontwikkeld worden om de de beschadiging van de bodem door de huidige activiteiten te voorkomen en door toekomstige activiteiten te verminderen;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>analyse van documenten</li> <li>analyse van buitenlandse voorbeelden</li> <li>vragenlijsten</li> <li>interviews</li> </ul> |
| Uitvoering  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Er dienen gedetailleerde beschrijvende procedures en richtlijnen en handleidingen te</li> </ul>  |   |

<sup>11</sup> Het begrip *juist* valt uiteen in 2 aspecten: betrouwbaar (herhaalde metingen geven hetzelfde resultaat) en valide (er wordt gemeten wat men wil weten). Het begrip *consistent* betreft het aspect tijd (de data moeten over de tijd vergelijkbaar zijn), het gebruik van begrippen (kernbegrippen moeten steeds op dezelfde wijze worden ingevuld) en informatiebronnen (verschillende data of data uit verschillende bronnen) moeten vergelijkbaar worden gepresenteerd.

|  |   |  |
|--|---|--|
| programma, richtlijnen en kwaliteitscriteria               | <p>worden uitgewerkt met als doel nieuwe bodemverontreiniging te voorkomen of te beperken. Ze bepalen duidelijk de doelstellingen, de strategie en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van specifieke onderdelen van het programma. Ze beschrijven de budgettaire procedures, de prioriteiten, de frequentie en de formats van de vereiste rapporteringen. Ze worden gecommuniceerd en de toepassing ervan wordt gecontroleerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Op basis van de indeling van de sites in categorieën worden periodieke controles uitgevoerd met het oog op de kwaliteitsbewaking van de bodem (die moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen).</li> <li>• Er zijn procedures en richtlijnen voorzien voor noodgevallen op risicovolle sites.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- analyse van documenten</li> <li>- vragenlijsten</li> <li>- interviews</li> <li>- eventueel controle ter plaatse</li> <li>- lijsttesten van concessie- en aankoopdossiers</li> </ul> |
| Handhaving, toezicht, evaluatie en feedback                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het toezicht moet waarborgen dat de preventiemaatregelen op een kwaliteitsvolle manier worden uitgevoerd. Dit impliceert een toezicht op enerzijds het systeem en anderzijds op de uitvoering van de maatregelen zelf. Dit geldt voor alle militaire terreinen, met inbegrip van deze die in concessie worden gegeven of worden verhuurd.</li> <li>• Een auditprogramma leefmilieu gaat na of de strategie en de richtlijnen opgevolgd worden en of verdere begeleiding of maatregelen nodig zijn.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- analyse van documenten (rapporten milieu-auditdienst)</li> <li>- vragenlijsten</li> <li>- interviews</li> </ul>   |
| <b>4. Wordt de bodemvervuiling doeltreffend aangepakt?</b> |   |  |
| Inzicht in de problematiek                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De inventarisatie van de vermoede en de gekende vervuilde terreinen dient volledig en actueel te zijn;</li> <li>• De aard en ernst van de vervuiling worden bepaald aan de hand van een onderzoek (beperkte en uitgebreide meting van de effectieve vervuiling) en risicoanalyse.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- analyse van documenten en databestanden</li> <li>- vragenlijsten</li> <li>- interviews</li> </ul>   |
| Bodemsaneringsprogramma: prioriteiten en selectiecriteria  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het bodembeleid moet prioriteiten voor bodemsanering (onderzoek en sanering) vaststellen op basis van een risicobeoordeling. De criteria moeten duidelijk omschreven en gedefinieerd zijn. Daartoe moeten de gebruikte begrippen eenduidig worden gedefinieerd (vb. verontreiniging, risico, ernst, spoedeisend, bedreigend ...);</li> <li>• De prioriteiten voor bodemsanering moeten zo concreet mogelijk uitgewerkt worden in een realistische planning (met samenhang tussen het aantal saneringen, de kostprijs en de duur).</li> <li>• In de voorbereidingsfase moeten per dossier tussendoelen voor de onderzoeks- en saneringsoperatie worden geformuleerd en een tijdplanning voor onderzoek, opmaak saneringsplan en uitvoering saneringswerken worden opgesteld. De gegevens over de uitgangssituatie (uitgebreidheid en type van verontreiniging, risico voor gezondheid en leefmilieu) moeten juist en volledig zijn. De haalbaarheid van de gekozen oplossingsrichting en de hiermee gemoeide kosten (per jaar en in de totaliteit)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- analyse van documenten en databestanden</li> <li>- vragenlijsten</li> <li>- interviews</li> <li>- nazicht van dossiers (sanering, verkoop, concessies)</li> </ul>                   |

|   |  |  |
|---|--|--|
|   | <p>moet vooraf voldoende worden onderzocht.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In de uitvoeringsfase moet het dossier/ saneringsprogramma worden aangepast op basis van aanvullende informatie over de site, de beschikbare technologieën, de tijdsplanning en de kosten.</li> <li>• De lokale gemeenschap moet op de hoogte gehouden worden over de stand van zaken van de saneringsoperatie.</li> </ul>  |  |
| middelen  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het bodemsaneringsprogramma heeft een uitgewerkte, sluitende kwantitatieve financiële onderbouwing. Er is een raming van het aantal te saneren locaties voorhanden met de daaraan verbonden kosten. Moeten bekend zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>– het aantal verdachte locaties die op militaire terreinen aanwezig zijn (het volledige beeld en overzicht van de verontreinigde terreinen is nodig)</li> <li>– de aard en de omvang van de verontreiniging (alleen met ramingen die gerelateerd zijn aan de goedgekeurde saneringscriteria kan een adequate planning voor de bodemsaneringsoperatie worden opgesteld)</li> <li>– de financiële planning van de projecten</li> <li>– de inschatting van de kosten</li> </ul> </li> <li>• De onderzoeks- en saneringsbudgetten moeten op elkaar aansluiten;</li> <li>• Er moeten verschillende instrumenten voor kostenbeheersing worden ingezet vb. scenarioberekeningen, ontwikkeling van een kostennorm, procedure aanbesteding, nacalculatie ...</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- analyse van documenten</li> <li>- vragenlijsten</li> <li>- interviews</li> <li>- nazicht van dossiers</li> </ul>  |
| Kwaliteitsbewaking, toezicht, evaluatie en rapportering | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn richtlijnen die de taken en verantwoordelijkheden van de lokale diensten (RCI's) bij de identificatie en sanering van bodemsanering vastleggen.</li> <li>• het saneringsplan (de onderbouwing en de afweging van de saneringsvarianten), de controle op locatie en het evaluatierapport (met eventuele verklaring van kostenoverschrijding) moeten voldoende inzicht geven in de kwaliteit van de uitgevoerde sanering.</li> <li>• Er moeten toereikende kwaliteitsborgende maatregelen worden genomen Vb. onafhankelijkheid van de uitvoerder en de evaluator van de bodemsanering</li> <li>• De uitvoering wordt gemeten en opgevolgd, de bereikte resultaten worden geëvalueerd en gerapporteerd.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- analyse van documenten (evaluatierapporten)</li> <li>- vragenlijsten</li> <li>- interviews</li> <li>- nazicht dossiers (bodemsanering, concessies, verkopen)</li> </ul> |

## **Bijlage 4: Lijst met de geraadpleegde informatiebronnen**

### Belgisch Ministerie van Landsverdediging

- Koninklijk besluit van 21 december 2001 tot bepaling van de algemene structuur van het Ministerie van Landsverdediging en tot vastlegging van de bevoegdheden van bepaalde autoriteiten;
- Geactualiseerd strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch leger, deel "duurzame ontwikkeling";
- Federaal milieucharter en bijlagenota aan voormeld charter door de Chef van de Generale Staf ondertekend op 12 december 2001;
- Stuurplan van Defensie van 03 december 2003;
- Beleidsnota van Defensie inzake Leefmilieu van 14 januari 2004.
- Specifieke procedure ( SPS) van 08 april 2004 over " Maatregelen tegen milieuverontreiniging bij incidenten";
- Specifieke procedure ( SPS) van 28 september 2004 " Taakverdeling bij bodemonderzoeken en –saneringen"
- Specifieke procedure (SPS) "Problematiek bodemonderzoeken en –saneringen binnen Defensie" van 17 mei 2005, van toepassing vanaf 1 mei 2005.
- website Ministerie van Landsverdediging (www.mil.be)

### Publicaties Rekenhof

- DMO-site, Intranet: Handleiding voorstudie en doelmatigheidsonderzoek; Checklist doelmatigheidsonderzoek; Inventarisatie normen.
- L'assainissement des sites d'activité économique désaffectés. Le cas des sites d'intérêt régional (SIR). Rapport van het Rekenhof overgemaakt aan het Waals Gewest. September 2002.
- De coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling (wellicht in juni gepubliceerd).

### NAVO

NATO, Committee on the Challenges of a Modern Society, Environmental Clearinghouse Environmental guidelines for the military sector, 1996, 72 p.

### Documenten buitenlandse ministeries van defensie

- Framework for sustainable development on the government estate – The MOD statement (U.K.)
- Defence Estates, corporate plan 2004-2009 (U.K.)
- Defence estates, Agency Annual report and accounts 2003-2004 (U.K.)
- The management of safety and environmental protection in the ministry of defence – A policy statement by the secretary of state for defence (U.K.)
- MOD Sustainable Development and Environmental Manual (JSP 418 – volume 2 – leaflet 2 – Contaminated land) (U.K.)
- Ministerie van Defensie, de defensie milieubeleidsnota 2001 en 2004 (Nederland)
- D.O.D., The defense environmental restoration program, 14 may 2003, (U.S.A.)
- Management Guidance for the Defense Environmental Restoration Program, Office of the Deputy Under Secretary of Defense (Installations and Environment), ODUSD (I&E), September 2001 (U.S.A.)

Rapporten en handleidingen van andere auditinstellingen

- Algemene Rekenkamer, Bodemsaneringsprogramma van Defensie, 1996-1997, 19 p.
- General Accounting Office (GAO), Environmental Liabilities. DOD Training Range Cleanup cost Estimates Are likely understated, april 2001, 34 p.
- General Accounting Office (GAO), Long- term commitments. Improving the budgetary focus on environmental liabilities, januari 2003, 24 p.
- General Accounting Office (GAO), DOD operational ranges. More reliable cleanup estimates and a proactive approach to identifying contamination are needed, mei 2004, 48 p.
- General Accounting Office (GAO), Environmental liabilities. Cleanup costs from certain DOD. Operations are not being reported, december 2001, 43 p.
- INTOSAI , Environmental audit and regularity auditing, 2003, 31 p.
- Office of the Auditor General of Canada, Report of the commissioner of the environment and sustainable development. The legacy of federal contaminated sites, 2002, 37 p.

**Bijlage 5: verslag van de vergadering Presentatie methodologie – audit bodembeheer door Defensie**

2 juni 2005 – Evere – 13.30 uur tot 14.30 uur.

RH: E. Van Loocke, H. De Waele, M. De Pestel en B. Put

Defensie: Lt. Gen. A. Devignon, Lt. Kol. J. Theetaert, ACOS WB; Kol. J. Pira, Lt. Kol. V. Elens, dhr. R. Calders, DGMR; 1 Lz. L. Lams, DGBF voor Defensie.

Doel van de vergadering:

Informeel contact met de geauditeerde over de methodologie van het geplande onderzoek. Meer bepaald de houding van de geauditeerde tegenover het normenkader en de onderzoeksmethoden.

1. Uiteenzetting door de EAR van het doel van de vergadering, de wijze waarop thematische audit wordt uitgevoerd door het Rekenhof en de verdere procedure
2. Uiteenzetting door H. De Waele van de belangrijkste normen per onderzoeksvraag en de belangrijkste onderzoekstechnieken om de normen te toetsen
3. Vragen en commentaar van de vertegenwoordigers van Defensie hadden betrekking op:

Verduidelijking van de bronnen van het normenkader; er is geen kritiek van de vertegenwoordigers van Defensie op het normenkader

De kostprijs van de preventie is wellicht niet te kwantificeren, de kosten van de sanering wel (nl. identificeerbare dossiers).

Afbakening van de audit (geen audit van buitenlandse operaties)

De actualiteit van het verslag (bodembeheer is constant in ontwikkeling). Tot en met de eerste fase van de tegensprekelijke procedure zijn aanpassingen aan de bevindingen mogelijk.

Verder is afgesproken dat de verschillende bij de audit betrokken diensten rechtstreeks kunnen worden gecontacteerd. Bij twijfel over bevoegdheden kan Luitenant-generaal A. Devignon worden gecontacteerd. Er is uitdrukkelijk verklaard door de vertegenwoordigers van Defensie dat alle dossiers in verband met bodembeheer voor de medewerkers van het Rekenhof toegankelijk zijn.