

Inzichten en reflectie

Hoe komen wij tot afbouw van IBC-locaties?

Eeuwige nazorg of afbouwen? Vele verontreinigde locaties zijn in Nederland geïsoleerd van hun omgeving. Volledige sanering bleek hier technisch en/of financieel niet haalbaar of wenselijk. Maar zitten we hier nu 'eeuwig' aan vast, met hoge maatschappelijke kosten? Of kunnen we deze nazorg afbouwen? In dit artikel beschrijven we wat daarvoor nodig is.

Door: Ron Nap en Geert Roovers

Over de auteurs:

Ron Nap is strategisch beleidsmedewerker voor de leefomgeving bij de gemeente Apeldoorn. Ron Nap is namens het Uitvoeringsprogramma Bodem trekker van de tijdelijke adviesgroep afbouw nazorg IBC-locaties en de Kennisvraag 'Hoe komen we tot afbouw van IBC-locaties'.

Geert Roovers is senior-adviseur bij Antea Group en lector Bodem en Ondergrond bij Saxion hogeschool.

Met medewerking van Peter Rood (zelfstandig adviseur), Tobias Praamstra (Tauf), Jasper Lackin (Witteveen+Bos, nu provincie Overijssel) en Linda Maring (Deltares)

AFBOUW OPNIEUW IN DE BELANGSTELLING

Nederland telt veel locaties waar sprake is van bodemverontreiniging. Overheden pakken vaak een deel van de verontreiniging aan, waarna ze nazorgmaatregelen inzetten om verdere risico's te beheersen. In het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020 hebben Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten een (in-spannings)verplichting op zich genomen om deze nazorgmaatregelen zoveel mogelijk te verminderen (zogenaamde 'afbouw'). Dit betreft ook de zogenaamde IBC-locaties (Isoleren, Beheren en

IBC locaties hebben een
imagoprobleem

Controleren). Deze IBC-locaties zijn oorspronkelijk 'voor eeuwig' ingericht. De nazorg van deze locaties zorgt voor een financiële, organisatorische, administratieve en ruimtelijke last en geeft verplichtingen, beperkingen en risico's voor toekomstige generaties. Uit de jaarlijkse monitoringsuitvraag bij de bevoegde overheden Wbb blijkt dat de omvang groot is: ruim 550 nazorglocaties met een jaarlijkse kostenpost van 6 tot 10 miljoen euro. Daarnaast hebben veel bedrijven te maken met een nazorgopgave.

De noodzaak voor de afbouw lijkt daarmee helder: nazorg eist veel, zowel als het gaat om financiën als capaciteit. Bekeken vanuit technische en biologische ontwikkelingen en de huidige wet-

en regelgeving lijken veel nazorgmaatregelen achterhaald en niet optimaal. Bovendien zorgen nazorglocaties voor beperkingen in het gebruik, waardoor de ontwikkeling van deze gebieden stilstaat. De verwachting is dat heroverweging van de resterende verontreiniging en de nazorgmaatregelen in veel gevallen kan leiden tot lastenreductie, milieuwinst en meerwaarde voor de gebieden. Dit mede in het licht van de komst van de Omgevingswet, waarbij de verantwoordelijkheid voor de bodem en zo mogelijk nazorgverplichtingen kunnen worden overgedragen. Om een impuls aan de afbouw van nazorg te geven heeft in januari 2018 een door het Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond ingestelde adviesgroep haar advies gegeven (Witteveen+Bos, 2018). In aanvulling hierop heeft een consortium van experts vanuit het rijk en de decentrale overheden van september 2017 tot en met april 2018 de huidige kennisinzichten voor deze afbouw op een rij gezet (Antea Group et. al., 2018). Het voorliggend artikel beschrijft de essentie van dit advies en de kennisinzichten.

Ron Nap, van het UP Convenant Bodem en Ondergrond: "Vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw zijn veel locaties met een verontreinigde bodem geïsoleerd van hun omgeving. Indertijd was dat een voor de hand liggende en goede oplossing. Zeker ook gegeven de toenmalige inzichten en de stand van zaken op technisch vlak. Ook nu nog is het vanuit milieutechnisch oogpunt een veilige oplossing. Alleen: de zogeheten IBC-locaties – waarbij de afkorting staat voor Isoleren, Beheersen en Controleren – vragen om nogal wat nazorg en dat resulteert in een flinke kostenpost. Geld dat je wellicht ook zou kunnen inzetten voor andere maatschappelijke doeleinden. Daarnaast zijn het locaties die nu in ruimtelijke zin niet goed benut worden, terwijl die ruimte wellicht op een veel betere manier te gebruiken is."

HET IS MOGELIJK EN HET KAN NU!

Afbouw van nazorg is goed mogelijk. Gegeven de grootte van de opgave, druk op ruimte en leefbaarheid – onder meer door maatschappelijke opgaven als de energietransitie, klimaatverandering en gezondheid – en de komst van de Omgevingswet, is de kans om tot afbouw te komen groot. Daarnaast blijken voldoende handelingsperspectieven aanwezig om tot afbouw te komen. De adviesgroep stelt dan ook dat de bevoegde overheden de nazorgopgave structureel moeten inventariseren om bewustwording te

creëren van de kansen van afbouw. Daarnaast adviseren zij overheden om nadere studie te doen naar het verkleinen van de nazorgopgave op het moment dat de aanvullingswet- en regelgeving in het kader van de nieuwe Omgevingswet gereed is.

GESTOLDE SITUATIE NIET AANTREKKELIJK

In de huidige situatie kunnen IBC-locaties gezien worden als ‘gestolde’ situaties. De huidige werkwijze is goed geregeld, de maatregelen zijn ingebed in bestaande wet- en regelgeving en de financiering is voor langere tijd gegarandeerd, veelal door het Rijk. In de loop der jaren zijn beheerorganisaties rondom de locaties gevormd, die op professionele wijze de maatregelen beheren. De organisatorische noodzaak om tot afbouw te komen, ontbreekt daardoor. Daarnaast zijn de nazorgmaatregelen weinig zichtbaar. Omwonenden en gemeente zijn – als ze zich daarvan al bewust zijn – gewend aan de huidige ligging en inrichting van de locatie. Daarmee ontbreekt het aan de ruimtelijke noodzaak om tot afbouw te komen, en lijkt ook de ruimtelijke situatie ‘gestold’. Ook

hebben de locaties veelal een negatief imago en is er vaak onvoldoende bekend hoe de verontreiniging zich binnen de locatie heeft ontwikkeld (‘black-box’). Het nemen van nieuwe maatregelen

Afbouw is voor bestuurders en gebiedsontwikkelaars niet aantrekkelijk

lijkt daardoor een hoog risico te hebben en de mogelijke meerwaarde (financieel, milieuhygiënische en/of imago) is niet helder. Ook ontbreken adequate financieringsarrangementen voor de combinatie van herontwikkeling en nazorg. Het heroverwegen van nazorgmaatregelen is dan ook voor bestuurders én gebiedsontwikkelaars vaak weinig aantrekkelijk.



FIGUUR 1: DE SCHIJF VAN VIJF, ONTWIKKELD DOOR BODEMBREEDFORUM, MET ALLE RELEVANTE ASPECTEN WAARUIT EEN HANDELINGSPERSPECTIEF CONCREET KAN WORDEN SAMENGESTELD.

OP EEN LOCATIE DAADWERKELIJK TOT AFBOW KOMEN

De urgentie en de handelingsperspectieven om tot afbouw te komen zijn aanwezig. Dat leidt echter niet automatisch tot afbouw in een specifieke situatie. Daartoe dient de organisatorische en ruimtelijke stelling te worden doorbroken, en heroverweging aantrekkelijk te worden gemaakt voor bestuurders en gebiedsontwikkelaars. Een impuls kan noodzakelijk zijn. Daadwerkelijk tot heroverweging van een situatie komen, is een delicaat spel tussen initiatiefnemers voor de afbouw, urgentie bij betrokken verantwoordelijken en de potentie van de locatie en zijn omgeving zelf. De initiatiefnemers zullen de heroverweging vorm moeten geven, en hebben daartoe de acht handelingsperspectieven tot hun beschikking (zie kader). Mogelijk zijn daarbij nadere analyses van de potentie noodzakelijk, zowel technisch, financieel, bestuurlijk, organisatorisch, juridisch of van de omgevingsaspecten. Initiatiefnemers en belangrijkste stakeholders werken hun ambi-

Acht handelingsperspectieven om tot afbouw te komen. Succes zit in het slim combineren van verschillende elkaar versterkende handelingsperspectieven. slag te gaan.

- **Tijdelijk gebruik:** verbetert het imago van een locatie, doorbreekt de ruimtelijke stelling en geeft een bestuurder de kans om op positieve wijze met de locatie aan de slag te gaan.
- **Placemaking:** is erop gericht om de positieve kwaliteiten van een gebied als merk te benadrukken. Het helpt om de ruimtelijke stelling van een gebied te doorbreken en geeft bestuurder de kans om op positieve wijze met de locatie aan de slag te gaan. Tijdelijk gebruik en placemaking kunnen elkaar versterken.
- **Herontwikkeling:** wordt mogelijk door in te spelen op urgente ruimtelijke opgaven in en rondom een gebied – zoals stedelijke transformatie, energietransitie en klimaatadaptatie. De ruimtelijke stelling en de organisatie worden doorbroken, bestuurders kunnen op positieve wijze met de locatie aan de slag. Tijdelijk gebruik en placemaking kunnen de weg bereiden voor zo'n succesvolle herontwikkeling.
- **Herontwerp:** met nieuwe inzichten en technieken worden nieuwe saneringsmaatregelen verkend, ontworpen en toegepast. Het geeft bestuurders de kans om lastenreductie te realiseren.
- **Experimenteren:** maakt het mogelijk om op een locatie aan de slag te gaan met nieuwe technieken en methoden – die veelal nu al beschikbaar zijn. Dit is enerzijds een vorm van tijdelijk gebruik, en kan ander-

zijds de weg bereiden voor herontwerp. Het helpt bestuurders om op positieve wijze met de locatie aan de slag te gaan, en geeft nieuwe inzichten in de ‘black box’ en werkelijke risico’s van de verontreinigingssituatie.

- **Optimaliseren van het huidige beheer:** daar waar herontwikkeling of herontwerp daadwerkelijk nog niet haalbaar is, kan het beheer verder worden geoptimaliseerd. Nieuwe werkwijzen, zoals asset management¹, kunnen helpen om een verdere professionalisering van het beheer te realiseren, en daarmee een lastenreductie.
- **Continueren:** daar waar herontwikkeling of herontwerp daadwerkelijk nog niet haalbaar is en verdere optimalisatie van het beheer weinig kansen biedt, kan bewust worden gekozen het huidige beheer te continueren. Dit kiezen geeft de kans om bestuurders en omgeving nog eens op de aanwezigheid van de IBC-locaties te attenderen en ze bij deze keuze te betrekken.
- **Aanpassingen in de huidige beheerorganisatie:** inzetten op verandering van taken, rollen en verantwoordelijkheden in de beheerorganisatie rondom een locatie, waardoor een nieuwe dynamiek kan ontstaan. De stelling van de huidige werkwijze wordt doorbroken en kan leiden tot het aansluitend initiëren van één of meerdere van de bovengenoemde handelingsperspectieven.



FIGUUR 2: COVER EINDRAPPORT AFBOW IBC-LOCATIES KENNISVRAAG.

ties en aanpak uit – vaak in een plan van aanpak en/of intentieverklaring. De basis voor de afbouw is gelegd, de bal is aan het rollen. Een professioneel project- en procesmanagement met bestuurlijke regie moet aansluitend zorgen dat de overeengekomen intenties en aanpak daadwerkelijk gerealiseerd worden.

IBC-locaties hebben een imago probleem en zijn doorgaans weinig zichtbaar. Door gericht hiermee aan de slag te gaan – en de locaties fysiek en virtueel zichtbaar te maken - kunnen gebieden en opgaven als kansen gepositioneerd worden en komt afbouw sneller van de grond. Werk dus aan de zichtbaarheid van de locaties en de aan te pakken maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld in beleidsstukken, digitale kaarten en in de gebieden zelf. Dit helpt ook bij het nadrukkelijk inspirerend uitdragen van de potentie van de afbouw.

HET BELANG VAN DE INITIATIEFNER DAARBIJ

In dit delicate spel van initiatief, urgentie en potentie is de rol van de initiatiefnemer cruciaal. Hij/zij zet de afbouw in beweging en jaagt het proces aan. Zonder hem of haar komt afbouw niet van de grond. Dit blijkt uit onderzochte cases, vertellen betrokke-

Om te komen tot afbouw is de rol van de gemeenten cruciaal

nen en is te lezen in de literatuur. Deze initiatiefnemer (1) ziet complexe opgaven als een uitdaging, (2) ziet het breder maatschappelijke perspectief, een haalbaar doel en durft een weg daarnaartoe in te slaan, (3) weet over de grenzen van de opgave en organisaties heen te verbinden (inhoud, personen, issues), (4) weet hoe je de leiding moet nemen, (5) gebruikt momentum, en (6) durft te proberen en leert daarvan. Competenties die niet altijd en overal aanwezig zijn, en waar dan ook gericht aan gewerkt moet worden.

TOT SLOT: AFBOW VAN DE VOLLEDIGE NAZORGOPGAVE

De afbouwopgave in Nederland is groot. Het betreft honderden locaties en de jaarlijkse kosten zijn hoog. De noodzaak voor de

afbouw lijkt daarmee helder, en zijn de kansen en handelingsperspectieven om op locaties om tot afbouw te komen, zijn aanwezig. Echter: de afbouw van de gehele opgave vraagt om initiatieven en initiatiefnemers op (een zo groot mogelijk deel van) alle huidige nazorg locaties. Om op deze schaal tot afbouw te komen, is meer nodig. De organisatorische en ruimtelijke stolling moet worden doorbroken, en heroverweging moet aantrekkelijk worden gemaakt voor bestuurders en gebiedsontwikkelaars. We constateren dat daarbij een overkoepelende regie en lokaal eigenaarschap cruciaal zijn. En dat een impuls om hiertoe te komen gewenst is.

Overkoepelende regie om tot afbouw van de volledige nazorg opgave te komen is nodig omdat:

1. voor het creëren van lokale urgentie en het doorbreken van lokale stolling in werkwijze en/of gebied een externe impuls noodzakelijk kan zijn;
2. een aantal financiële risico's die met afbouw gepaard gaan, moeilijk door sommige probleemhebbers alléén gedragen kan worden;
3. afbouw geregeld vraagt om voorfinanciering – waartoe diverse probleemhebbers niet de middelen en/of het bestuurlijk draagvlak hebben;
4. afbouw om kennisontwikkeling, kennisdoorwerking en experimenteer ruimte vraagt. Collectieve inzet op kennisontwikkeling en kennisdoorwerking vergroot de efficiëntie en effectiviteit van de afbouw. Innovaties in technieken en methoden kunnen worden toegepast in meerdere situaties.

De afbouw kan daarnaast niet zonder lokaal eigenaarschap. Lokale bestuurders, probleemhebbers, beheerders en bevoegde gezagen moeten een intrinsieke motivatie voelen om tot afbouw te komen en de potentie van hun locaties te verzilveren: zij moeten in actie komen! Lokale kennis, initiatieven, gemeenschappen en kwaliteiten zijn daarbij leidend, waarbij gewerkt wordt aan een nieuw elan op en rond deze locaties. Daarin is de rol van de gemeenten cruciaal. Niet alleen zijn zij vaak probleemhouder en/of beheerder. Als het gaat om herontwikkeling, borgen van de goede leefomgevingskwaliteit, bouwen van lokale gemeenschappen en lokaal eigenaarschap vervullen zij een essentiële rol. De komst van Omgevingswet – en bijbehorende omgevingsvisies – past bij deze aanpak en levert lokaal het momentum om samen aan de slag te gaan.

Tenslotte, om de afbouw op gang te brengen is een impuls noodzakelijk. Het vergroten van het bewustzijn van de mogelijkheden bij probleemhebbers en initiatiefnemers wenselijk, we moeten er concreet mee aan de gang. Het Uitvoeringsprogramma Bodem initieert daartoe een Community of Practice rond dit thema, waar partijen elkaar kunnen aanjagen om hier werk van te maken.

REFERENTIES

- Antea Group, Witteveen+Bos, Tauw, Peter Rood, Deltares en Saxion hogeschool, 2018; Afbouw IBC-locaties; in opdracht van het Uitvoeringsprogramma Bodem, Juli 2018; <https://www.anteagroup.nl/ibc-locaties> .
- Witteveen+Bos, 2018; Nazorg nader bekeken. Adviesnotitie afbouw nazorgopgave; een onderlegger voor art. 9 convenant bodem en ondergrond; Uitvoeringsprogramma convenant Bodem en Ondergrond; in opdracht van het Uitvoeringsprogramma Bodem, 102185/18-004.058; 16 maart 2018.

NOOT

1. Asset Management is een methode die het gebruik van 'assets', zoals pompen, damwanden, etc., gedurende de gehele levensduur van een maatregel optimaliseert op basis van prestaties, kosten en risico's.