

Wie financiert de bodemsanering?

*Bijeenkomst van het Platform bodembeheer
28 september 2004
Provinciehuis Zuid-Holland*



Wie financiert de bodemsanering?

Inleiding

Op 28 september 2004 heeft het Platform Bodembeheer, in samenwerking met VROM, een managementgame rondom een bodemsaneringslocatie georganiseerd. Centraal stond de discussie, rondom de financiering van een sanering tussen de verschillende partijen. De bijeenkomst is met enthousiasme bezocht door circa 110 deelnemers. Hier volgt een terugblik op deze middag.

Impressie van de middag

De bijeenkomst stond in het teken van 'learning by doing'. Met de deelnemers afkomstig van de overheid, het bedrijfsleven en projectontwikkelaars, is een 'management game' gespeeld. De spelers hebben in dit spel een reële casus omtrent een bodemverontreiniging bij een inrichtingsgebied behandeld. Met de opdracht om initiatiefrijk, resultaatgericht, consensusgericht en geloofwaardig op te treden, is simultaan op 10 tafels het onderhandelingsproces rond de oplossing van een bodemsaneringscasus nagespeeld. Met enthousiasme trokken de spelers elkaar over de streep of bedachten ze alternatieve oplossingen. De financiering van de bodemsanering stond tijdens de discussie centraal. Hoeveel draagt iedere partij bij? Daarvoor is het noodzakelijk om elkaars belangen in kaart te brengen.

Inhoudelijke blokkades lieten menig onderhandeling vastlopen. Oplossingen om uit deze impasse te komen waren bijzonder inventief. Aanpassingen in de inrichting van de locatie, het overhevelen van de financiële en bestuurlijke risico's van de bodemsanering en natuurlijk door de optimale inzet van de belanghebbende partijen brachten een aantal onderhandelingen tot een goed eind. Duidelijk was, dat het erg lastig is, om uit je eigen rol te kruipen en de belangen van anderen te onderkennen. Daarnaast bleek dat vanuit de andere belangen een zeker wantrouwen aanwezig is jegens de projectontwikkelaar. De achtergrond hierbij is dat het door de andere partijen vaak "vies" wordt gevonden dat een projectontwikkelaar geld verdient aan de ontwikkeling van een locatie, hoewel dit natuurlijk een gezonde gang van zaken is.

Zowel deze, als de bijeenkomst van 15 april, georganiseerd in hetzelfde kader voor de provincies en gemeenten, liet de veranderende rol van de overheid zien. Het initiatief voor een bodemsanering ligt meer en meer bij de markt. Dit vraagt van de overheid een meer participatieve benadering, waarin met oog voor het proces wordt meegedacht en waar mogelijk wordt meegefinancierd aan de oplossing van een bodemprobleem.

Loop van de dag

De middag werd geopend door presentaties van Lex Hartholt en Carolien de Boer, beide werkzaam bij de provincie Zuid-Holland. In zijn opening legde Lex, in de rol van middagvoorzitter, de nadruk op de rol van de overheid. Is deze werkelijk een hindermacht? In zijn visie dienen ontwikkelkrachten zoals dynamiek en multiplier te worden vertaald naar begrippen zoals gebruik van de bodem en PPS-constructies. Op lokaal niveau kun je op basis van deze begrippen afspraken maken met stakeholders. Lex hoopte dat de deelnemers de casus van deze middag gebruiken om de rollen en belangen van andere spelers rondom een bodemsanering beter te gebruiken.

Vervolgens heeft Carolien de Boer de deelnemers voorbereid op de casus en het spel. Deze presentatie is als bijlage aan dit verslag toegevoegd. Carolien ging in op het doel van het spel, de inhoud van de casus en de spelregels. Het doel van het spel was om te komen tot een gezamenlijke oplossing van belanghebbende partijen.



Opzet van de casus

De casus bestaat uit een ontwikkelingslocatie waar verschillende partijen een belang in hebben. Dit zijn de provincie, de gemeente, de projectontwikkelaar en de eigenaar. Daarnaast was er een rol weggelegd voor het adviesbureau, als neutrale intermediair en voorzitter van de discussie. De spelers zijn de hele middag begeleid door “mental coaches”. Deze begeleiders bereidden de deelnemers voor op hun rol. Tijdens het rollenspel grepen ze, indien nodig in of introduceerden ze extra elementen. Ten slotte coördineerden ze per rol de nabespreking. Als mental coaches waren Ruud Cino (ministerie van VROM), Carolien de Boer (provincie Zuid-Holland), Liesbeth Schippers (Landsadvokaat), Anton Roeloffzen (DCMR/gemeente Rotterdam) en David van den Burg (Ambient advies) aanwezig.

De deelnemers waren van te voren ingedeeld in hun rol. Gezien de doelstelling van deze middag had de organisatie er zo veel mogelijk voor gezorgd, dat iedereen in de huid van een ander kon kruipen.

Gezamenlijk bereidden de verschillende rollen zich gedurende een uur voor aan de hand van de casusomschrijving. Vervolgens ging op 10 verschillende tafels het rollenspel van start. Ten slotte eindigde iedere rol met een nabespreking. Hierin gingen de mental coaches in op het verloop van het spel. Wat is er terecht gekomen van de gekozen strategie tijdens de voorbereiding. Hoe verliep de onderhandeling?

Provincie

In het spel van onderhandeling omtrent een herinrichting is de provincie de behartiger van het milieubelang. Dat gaf aan vele tafels een lastige positie aan de ‘provincie-ambtenaren voor 1 dag’. Uit het spel bleek dat de provincie vaak wordt beschouwd als de grote probleemoplosser en financierder. De provincie kon deze rol, tot teleurstelling van de andere rollen aan tafel, niet altijd waarmaken. Aan de ene kant praten ze wel mee en hebben ze een beslissende stem in het al dan niet goedkeuren van saneringsplannen, maar ze hebben weinig geld te verdelen. Daarbij kwamen sommigen aan het eind van de discussie, als de onderhandelingen al bijna waren afgerond, aanzetten met het juridisch instrumentarium. Hierdoor waren de onderhandelingen weer terug bij af.

Adviesbureau

Bij de rol adviesbureau, de onafhankelijke intermediair, was iedereen het erover eens dat ze in ieder geval tot een oplossing waren gekomen. Hierbij vonden de spelers dat ze een belangrijke bijdrage konden leveren aan de onderhandelingen. Ook in de plenaire discussie aan het eind van de middag, werd geconcludeerd dat een onafhankelijke mediator een beslissende bijdrage kan hebben in het spel van belangen en geld. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat de mediator erin slaagt om voldoende inzicht te hebben in de (financiële) belangen en mogelijkheden van alle partijen boven tafel te brengen. Het bleek lastig om bij de procesmatige kant van de onderhandelingen te blijven. De neiging was om de onderhandelingen op inhoudelijk vlak te voeren, wat de onderhandelingen bemoeilijkt.

Eigenaar

De eigenaar was minder enthousiast over de uitkomst van de vergadering. Zij ervoeren de onduidelijkheid rondom de bedrijvenregeling lastig. Is deze nou wel of niet toepasbaar in deze situatie? Dit werd versterkt doordat weinig spelers in hun “eigen” rol zaten, zodat de “tijdelijke bevoegde gezagen” hierover tijdens de discussie, geen duidelijkheid konden verschaffen. Wellicht is extra voorlichting over deze regeling, geen overbodige zaak. De eigenaar vond ook



dat de bevoegde gezagen zich zeer star op stelden in het spel, geen besluiten durfden te nemen en oplossingen daarmee blokkeerden. Hierdoor werken ze stagnatie van de ontwikkeling in de hand.

Gemeente

De gemeenten waren ook niet van mening dat alle onderhandelingen tot een goed eind waren gebracht. Van de onderhandelingen die wel goed werden afgesloten vielen – vanuit de rol van de gemeente gezien – de twee meest extreme varianten op. In de eerste variant leverde de gemeente een extra financiële bijdrage. In ruil daarvoor nam de projectontwikkelaar de bodemsanering en alle daarmee gepaard gaande risico's over. In de tweede situatie trad de gemeente zelf op als 'ondernemer'. De gemeente nam nu zelf alle risico's voor de uitvoering van met name de grondwatersanering over. Doordat de projectontwikkelaar bereid was dit risico af te kopen, ontstond bij de gemeente voldoende financiële ruimte om een reservering te maken voor toekomstige sanerings- of beheerskosten.

Projectontwikkelaar

Het kostte de deelnemers in eerste instantie moeite om zich in te leven in de rol van projectontwikkelaar. Deelnemers stelden veel vragen vanuit hun eigen visie. Tijdens de onderhandelingen viel het de projectontwikkelaars op dat ze heel sterk staan. Dit komt enerzijds doordat ze veel geld tot hun beschikking hebben. Daarbij heeft de PO een goed beeld van de doelen, de macht en de beperkingen van de andere partijen. Maar het belangrijkste is dat er relatief weinig op het spel staat. Als het project niet doorgaat, dan is het "alleen" een geldkwestie, en niet zozeer een maatschappelijke kwestie. De belangen van de projectontwikkelaar bij een bodemsanering worden door de andere partijen veelal overschat.

Leerervaringen

Niet iedereen zal aan deze bijeenkomst op dezelfde manier terugdenken. Dit is afhankelijk van de rol die hij/zij in het dagelijks leven inneemt en de voortgang van het spel waaraan hij/zij heeft deelgenomen. Vanuit de zaken die misliepen in de onderhandeling, of juist een bijdrage leverden aan een succesvol onderhandelingsresultaat, destilleerden wij de volgende leerervaringen:

- vanuit met name de overheid is een (ingeslepen) wantrouwen aanwezig jegens de projectontwikkelaar, vanuit de gedachte dat de projectontwikkelaar alleen uit is op het 'grote geld' en het overschatten van belang van de projectontwikkelaar bij een bodemsanering. Deze houding kan een onderhandeling danig in de weg zetten. Het loslaten van (wederzijdse) vooroordelen en het op zoek gaan naar gezamenlijke belangen - bijvoorbeeld het realiseren van een bodemsanering, of een duurzame ontwikkeling van een locatie/gebied draagt bij aan de oplossing van de knelpunten rond de sanering van een locatie.
- Kennis van de financieringsmogelijkheden vanuit verschillende (subsidie)potjes is van groot belang. In deze casus ontstond veel verwarring over de mogelijkheden van een bijdrage uit de bedrijvenregeling.
- Bij een onderhandeling met complexe belangen is de rol van een onafhankelijke intermediair van groot belang. Als deze rol goed wordt ingevuld is dit een van de succesfactoren van een onderhandelingsproces.
- Een onderhandeling is sterk gebaat bij een partij die het initiatief durft te nemen. Dit kan zowel de marktpartij (projectontwikkelaar) als de overheid (gemeente of provincie) zijn. Voor de gemeente is het echter geen 'natuurlijke' rol. Zeker gezien de aanwezige kennis bij de veelal lange duur van een grondwatersanering is het zeker niet onlogisch dat de gemeente het initiatief en de eventuele risico's op zich neemt (na bestuurlijke instemming). Zodra één van de partijen zich conformeert aan het



- oplossen van het bodemprobleem en alle risico's overneemt, zijn de andere partijen vaak bereid een extra financiële inbreng te leveren.
- Opvallend aan het eind van het spel was dat de belanghebbende partijen een andere perceptie van het onderhandelingsresultaat hadden dan de overheidspartijen. Was er eigenlijk wel overeenstemming bereikt? Het is essentieel om (tussentijdse) onderhandelingsresultaten goed te controleren (klopt het dat we dit hebben afgesproken?) en vast te leggen. Zo voorkom je verschil in perceptie van het eindresultaat.

Ten slotte

Lex Hartholt constateerde in de afsluiting van de middag dat vele deelnemers snel vluchten in de inhoud, terwijl andere oplossingen voorhanden lagen. Lex beëindigde zijn betoog met de oproep aan de zaal om ook eens buiten de bestaande paden te treden. Daar ligt de sleutel voor de interactie van bodemsanering met andere (ruimtelijke) ontwikkelingen.

Het spel is door de deelnemers zeer goed ontvangen. Het kernteam van het platform bodembeheer is graag bereid de spelinstructie en andere spelonderdelen ter beschikking te stellen. Hiermee kunt u wellicht binnen uw organisatie of met spelers uit uw eigen regio het spel opnieuw spelen. Uit ervaring weten wij dat het van belang is om hierbij goede spelleiders (mental coaches) aan te wijzen. Indien nodig, zijn wij vanuit het Platform Bodembeheer graag bereid uw spel te begeleiden.

Voor het aanvragen van het spel kunt u contact opnemen met Rob Nieuwenhuis van TNO (030-2564696; rob.nieuwenhuis@tno.nl), of Josja Veraart van Royal Haskoning (010-2865637; j.veraart@royalhaskoning.com)