

VAN NIET-BESLISSEN NAAR ACTIEF MEEDENKEN

Buikpijndossiers in de ondergrond

Verschiede buikpijndossiers in het bodem-grondwatersysteem kunnen een grote maatschappelijke impact hebben, bijvoorbeeld in termen van kosten of schade. Een beperkte groep experts en besluitvormers weet daarvan, maar vaak ontbreekt de urgentie om te handelen. Dus laten ze de zaak maar op z'n beloop. Twee voorbeelden, de Volgermeer als buikpijndossier dat zeer actueel werd en de paalrot in Zaanstad, waar de overheid juist proactief aan de slag gaat, om te schetsen welk handelingsperspectief beleidsmakers en bestuurders hebben bij de aanpak van een buikpijndossier.

Nederland kent veel gebieden met uitdagingen rond het beheer van grondwater en bodem. Het gebruik van de mogelijkheden van het bodem-grondwatersysteem neemt de laatste jaren sterk toe. Vanwege een ontbrekende ondergrondse ordening zijn functies gepland op de wijze 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Dat geeft problemen aangezien de dynamiek van de bovengrond en van de ondergrond zeer verschillend is. Ingrijpen in het, sterk samenhangende, bodem-grondwatersysteem veroorzaken effecten die vaak pas na decennia optreden en een grote impact kunnen hebben. Deze effecten lijken in de eerste instantie onzichtbaar of zijn niet direct te herleiden naar de oorzaak. Het gaat om problemen als waterover- en -onderlast, paalrot, verontreiniging, bodemdaling. Vaak staan decentrale overheden aan de lat om deze opgaven op te pakken, terwijl ze ook te maken hebben met bezuinigingen, beleidsveranderingen en decentralisatie. De opgaven zijn complex en er zijn veel onzekerheden. Hierdoor zijn het vaak bestuurlijke en ambtelijke mijnevelen, of in de volksmond buikpijndossiers, die daarom blijven liggen.

Soms hebben bestuurders er geen belang bij dat een onderwerp op de politieke agenda komt, wanneer er geen directe probleem-eigenaar is, bijvoorbeeld bij bodemdaling, wanneer er niet direct (overeenstemming over) een oplossing is of onvoldoende budget. Het probleem dan op de politieke agenda plaatsen, heeft een afbreukrisico voor de bestuurder in kwestie. Non-decision making is dan een vaak gebruikte strategie, die op de lange termijn zelden stand houdt.



Volgermeer - Gifpolder

De Volgermeer, ten noorden van Amsterdam, was eerst een veenwinningsgebied. Nadat de inkomsten steeds verder terugliepen werd hier als nieuwe bron van inkomsten vanaf eind jaren '20 huisvuil gestort. Na de enorme groei van de industrie rond Amsterdam werd daar het onbrandbare afval van chemische industrieën in de omgeving aan toegevoegd. Het storten ging door tot in de jaren '60, ondanks actief verzet bij bewoners en een belangenorganisatie tegen de stank, rook en ongedierte. In 1963 is een aanhoudende brand in de Volgermeerpolder landelijk nieuws. Ook blijkt dat het bedrijf dat de stort beheert niet voldoet aan de

Niet alle actoren ervaren een buikpijndossier als urgente opgave

Hinderwetvergunning. Na enige aanpassingen die de hinder beperken voor het naastgelegen Broek in Waterland neemt het verzet bij de burgers af.

In 1980 werd de 'ontdekking' gedaan dat er gif was gestort.

Zoals Job Cohen later in zijn functie als

Burgemeester van Amsterdam - beschreef:

'Voor de stadbestuurders van destijds (red. 1980) kon de ontdekking van een stort van chemisch afval geen groot nieuws zijn geweest... Het storten van industrieel afval in de Volgermeer was jarenlang bewust beleid' (citaat uit in het voorwoord van het boek 'Gifpolder' Volgermeer).

Uit nader onderzoek bleek dat Volgermeer de grootste en meest vervuilde locatie van



De vuilnisbelt in de Volgermeerpolder in 1980, de grootste en meest vervuilde locatie van Nederland.

Nederland was. Door de actieve betrokkenheid van burgers in het gebied werd het buikpijndossier van de bestuurders een actueel hoofdpijndossier, waarbij de rekening uiteindelijk bij dezelfde bestuurders terecht kwam. De locatie is inmiddels aangepakt en verworden tot een succesverhaal van het aanpakken van een probleem met een dergelijke grote omvang, waarbij innovatieve technieken zijn ingezet om de verontreinigde stort te isoleren en beheren.

Paalrot in Zaanstad

Veel oude binnensteden met (voorheen) hoge grondwaterstanden hebben te maken met paalrot. Bij grondwaterstandsverlagingen komen de houten funderingen droog te staan en moeten ze op een bepaald moment worden vervangen. De grondwaterstandsverlagingen zijn soms het gevolg van autonome processen in het bodem-grondwatersysteem en soms van menselijk ingrijpen. In veel gevallen draagt de eigenaar van het bouwwerk hier de kosten. De Gemeente Zaanstad wil dergelijke problemen voorkomen. Zij plannen een sanering waardoor de grondwaterstand extra wordt verlaagd. Uit ervaring is gebleken dat hierdoor schade kan optreden aan funderingen en gebouwen. Als gevolg hiervan is een protocol risicoanalyse opgesteld waarin beschreven is hoe om te gaan met

gebouwen bij civieltechnische projecten. Daarnaast adviseert de gemeente de bewoners en wordt bij funderingsherstel en voor de sanering een uitgebreidere en langere voorbereiding ingepland.

Dit is echter nog geen garantie voor succes. Deelname door bewoners aan vervanging van de funderingen nu, gefaciliteerd door de gemeente, gebeurt op vrijwillige basis. Het starten van de sanering zonder de funderingen te vervangen, levert grote kans op schade op. De gemeente kan niet wachten tot alle funderingen vervangen zijn, omdat dit tientallen jaren van uitstel betekent. In beide gevallen brengt dit extra kosten mee voor de gemeente. Door de sanering is er urgentie ontstaan voor de gemeente om dit dossier aan te pakken. In veel gevallen steden wacht men af tot er echt wat gebeurt en zal in veel gevallen een strijd ontstaan over de schuldvraag en aan wie de rekening kan worden gepresenteerd.

Medicijn

Feitelijk zijn er twee mogelijke handelingsperspectieven voor de beleidsmaker en de besluitvormer:



1. **Reageren:** vasthouden aan een strategie van niet-beslissen ('non-decision'). Het probleem wordt erkend, maar er wordt niet actief gezocht naar oplossingen. Symptomen worden bestreden, maar er worden geen middelen gereserveerd of beleid gemaakt.
2. **Anticiperen:** een proactieve strategie, waarbij de opgave vroegtijdig bespreekbaar wordt gemaakt om te voorkomen dat het dossier in een cyclus van 'fault finding' – of in goed Nederlands: 'Zwarte Pieten' – terechtkomt.

In het tweede geval neemt de overheid een actieve houding aan, zonder dat dit direct hoeft te betekenen dat er veel tijd en geld geïnvesteerd hoeft te worden. De hierna beschreven strategie stelt voor het dossier te onderzoeken, op te breken en de opties te beschouwen die de betrokkenen onder bepaalde omstandigheden hebben. Als het nodig is, ligt er een plan.

Het begint met een governance analyse van de omgeving door de initiatiefnemer, bijvoorbeeld beleidsambtenaren. Wie zijn betrokkenen en op welke manier? Tevens wordt de opgave onder de loep genomen. Welke oorzaken zijn er, welke gevolgen en hoe kun je deze gevolgen beïnvloeden, voorkomen of mitigeren? De directe stakeholders, vaak beleidsambtenaren met verschillende expertises en een aantal direct betrokkenen, gaan in een 'pressure cooker' sessie van 2 a 3 dagen met deze vragen aan de gang. Zaak is om een veilige omgeving te creëren en te benadrukken dat het doel factfinding is. Het gaat om het beter begrijpen van

Voorkom dat het buikpijndossier een acuut hoofdpijndossier wordt

causale verbanden en afhankelijkheden, en niet om faultfinding, wie is schuldig en wie moet betalen.

De eerste stap is het gezamenlijk bepalen wat het buikpijndossier nu eigenlijk is. Hiervoor kan group model building gebruikt worden, waarbij de groep gezamenlijk de opgave definieert en bespreekt wat en wie de opgave op welke wijze beïnvloedt. Technische en beleidsmatige aspecten worden hierbij geïntegreerd.

In de tweede stap bekijkt men de mogelijke oplossingsrichtingen. Het ambitieniveau wordt bepaald en de houding bekeken die de stakeholders kunnen aannemen: reageren of anticiperen. Deze houding is afhankelijk van de rol die de partijen kiezen en de scenario's die zij hanteren. Die scenario's moeten realistisch zijn en gelden voor een realistische tijdsperiode, vaak enkele decennia. Daarnaast bekijkt men in deze stap de technische mogelijkheden die voorhanden en logisch zijn voor het aanpakken van de opgave onder de verschillende scenario's.

Een derde stap is dan het bepalen van een aantal scenario's met handelingsperspectief voor de huidige governance-setting: tussen wie worden afspraken gemaakt en wat moeten deze partijen nog 'regelen'. Wat zou je, hier en nu,



Paalrot in de Wilhelminastraat in Zaanstad.
Beeld Gemeente Zaanstad

kunnen doen onder de bestaande omstandigheden? De technische maatregelen uit stap 2 worden gescoord op toepasbaarheid en wenselijkheid. Zaak is om de rollen van de stakeholders en verdeling van kosten en baten hierin mee te nemen.

Tenslotte volgt een robuustheidscheck van het gekozen scenario. Omdat de buikpijndossiers van de ondergrond een lage dynamiek hebben, is het vaak niet nodig om direct te acteren. Wat voor invloed heeft een veranderende omgeving op de scenario's die zijn gevormd. Een aantal if-then opties worden uitgewerkt met daarin meegenomen de eerder beschreven veranderingen in de omgeving.

Metrokaart

Uiteindelijk resulteert bovenstaande in een aantal oplossingsrichtingen (zowel technisch als in termen van governance arrangementen) voor verschillende omstandigheden. Er worden in een 'metrokaart' adaptatiepaden gegeven. Bij veranderingen kan worden uitgeweken van het huidige pad naar de oplossingsrichting die bij de veranderingen past.

Vaak zal het buikpijndossier pas worden opgepakt als er iets gebeurt, er treedt schade op, er verschijnt meer informatie, er zijn nieuwe oplossingen of technieken, de media, een belangengroep of juist een bestuurder pakt het op. Maar het onderkennen van de buikpijndossiers is van belang. Zorg dat je een plan hebt liggen voor het buikpijndossier een acuut hoofdpijndossier wordt. Op deze manier zijn er mogelijkheden voorhanden om te acteren indien dat nodig is. Belangrijk is om hier zowel governance als techniek mee te nemen. Dit voorkomt veel onzekerheid bij de ambtenaren en andere stakeholders, voorkomt imagoschade bij de bestuurder en onbegrip bij de burgers.

↑ GeraldJan Ellen, Bonne van der Veen

Met medewerking van Marcel Schaft (Gemeente Zaanstad) Op basis van onderzoek door Bonne van der Veen, GeraldJan Ellen, Linda Maring, Ger de Lange binnen strategisch onderzoeksprogramma's programma's deltagovernance en duurzame deltagovernance. Deltares 2013