

Op zoek naar duurzame borging van nazorg

De governance van stortplaatsen in transitie

Nederland telt circa 55 moderne stortplaatsen. Deze vallen onder het Besluit kwaliteit leefomgeving van de Omgevingswet. Voor deze stortplaatsen is eeuwigdurende nazorg voorgeschreven. De nazorg bestaat uit het inpakken van de stortplaats, monitoren, beheren en indien nodig ingrijpen. De nazorg is technisch redelijk goed geregeld maar staat onder druk door maatschappelijke en economische veranderingen. In dit onderzoek is gekeken hoe de lange termijn nazorg van stortplaatsen toekomstbestendig kan worden georganiseerd.

Door: Jessica Thomas en Maurits Sanders

Over de auteurs:

Jessica Thomas, Hoofd Bodemzorg bij Afvalzorg
Maurits Sanders, Eigenaar van PPS Construct en kerndocent Publiek
Private Samenwerking bij Nyenrode Business Universiteit
Reageren: J.Thomas@afvalzorg.nl

Onderzoek

De centrale vraag van dit onderzoek is: *Wat is organisatorisch nodig om de nazorg van moderne stortplaatsen op de lange termijn te borgen, en welke rol kan publiek-private samenwerking (PPS), hierin spelen?* De uitkomsten zijn gebaseerd op een literatuurstudie en interviews met betrokkenen uit de praktijk: provincies, rijksoverheid, exploitanten en adviesbureaus.

Stortplaatsen in transitie

Stortplaatsen bevinden zich in de nodige institutionele dynamiek. Enerzijds zijn het 'afval-erfgoedlocaties' uit een lineair verleden; anderzijds zijn we het erover eens dat afval blijft bestaan en stortplaatsen een rol spelen in de circulaire economie. Storten is een nutsfunctie. Ook vormen stortplaatsen een potentiële bron van grondstoffen, ruimte en energie. Deze verschillende functies creëren organisatorische complexiteit. Er zijn immers uiteenlopende belangen in het geding. Veel van de betrokkenen erkennen dat het beheer van stortplaatsen toe is aan herbezinning, maar signaleren eveneens dat het onderwerp politiek-bestuurlijk weinig prioriteit heeft.

Tegelijkertijd zien we ontwikkelingen die bestaande zekerheden onder druk zetten. De financiële middelen voor nazorg, de nazorgfondsen, zijn gebaseerd op lange termijn rendementen die onzeker zijn. De kennisinfrastructuur rondom nazorg versnipperd en cruciale expertise verdwijnt door vergrijzing.

Bovendien is er onduidelijkheid over wie de problemen gaat oplossen als geld of kennis tekortschiet in de toekomst.

Governance: wie is aan zet?

Na sluiting en overdracht van een stortplaats door exploitanten ligt de eindverantwoordelijkheid voor de nazorg op papier bij de provincies. In praktijk blijken de provincies sterk afhankelijk van uitvoeringsorganisaties, marktpartijen en kennisleveranciers. Deze rollen zijn meestal goed belegd, maar niet altijd toekomstbestendig. Er is sprake van een spanningsveld tussen formele verantwoordelijkheden en feitelijke afhankelijkheden. Sommige provincies hebben de nazorg relatief robuust georganiseerd via eigen uitvoeringsorganisaties of PPS-achtige constructies.

De nazorg van stortplaatsen lijkt op het eerste gezicht een technisch beheerprobleem, maar raakt in de praktijk aan fundamentele vragen over publiek belang, samenwerking en toekomstgericht bestuur

Nazorg moet eeuwigdurend worden geborgd terwijl organisaties, technologie en maatschappelijke prioriteiten veranderen

Andere provincies hebben te maken met versnippering of beperkte interne capaciteit en kiezen ervoor stortplaatsen niet formeel te sluiten zodat exploitanten aan zet blijven en er langjarig sprake is van prenazorg. Het eigenaarschap van het vraagstuk is dan diffuus, wat leidt tot reactief in plaats van strategisch nazorgbeleid. De governance vraag raakt hiermee aan bredere discussies over samenwerking, de rol van de markt, en het belang van kennisborging binnen een steeds complexer wordend bodembeheerlandschap met bijvoorbeeld nieuwe uitingsvormen van verontreiniging zoals PFAS.

Samenwerking als sleutel?

Samenwerking tussen publieke en private partijen wordt in andere sectoren vaak genoemd als oplossingsrichting, zeker wanneer het gaat om kennis, innovatie of financiering. Toch laat de praktijk zien dat PPS bij stortplaatsen in Nederland slechts beperkt voorkomt. Voor marktpartijen is het niet aantrekkelijk om met de overheid op te trekken omdat het ontbreekt aan een verdienmodel: nazorg levert doorgaans geen winst op. Kleinschalige voorbeelden laten zien dat samenwerking goed kan uitpakken, bijvoorbeeld bij innovatieve toepassingen op stortplaatsen (zoals zonneparken of hergebruik van stortgas). Ook is de Green Deal Duurzaam Stortbeheer een voorbeeld van een innovatieve ontwikkeling en samenwerking in de sector. In het onderzoek dat volgt uit deze Green Deal, genaamd introductie Duurzaam Stortbeheer (iDS), wordt onderzocht of het mogelijk is om schadelijke stoffen in stortplaatsen af te breken en daarmee de nazorg eindig te maken. Als de pilot slaagt, zal kennis en inzet nodig zijn. Als de pilot niet slaagt zullen nieuwe stappen gezet moeten worden.

Projecten slagen als er een gezamenlijke urgentie én gedeeld belang bestaat. Alleen wanneer publieke doelen (zoals veiligheid en milieu) en private motieven (zoals rendement of innovatie) in elkaars verlengde liggen, komt PPS echt van de grond. Toch blijven er belemmeringen. Private partijen haken af als de juridische en financiële risico's te groot zijn. En provincies geven aan dat samenwerking soms meer kost dan het oplevert, zeker bij beperkte schaalgrootte.

Spanningsvelden in de praktijk

Tijdens de interviews in dit onderzoek kwamen verschillende spanningsvelden naar voren die typerend zijn voor de praktijk van nazorg:

1. Kosten vs. veiligheid

Nazorg is gericht op het voorkomen van milieuschade maar budgetten zijn vaak strak begrensd. Dit leidt tot afwegingen waarbij kostenbeheersing kan conflicteren met robuuste milieuborging, zeker als risico's pas op lange termijn optreden. Daarbij is de invloed van de rekenrente aanzienlijk op de op



Figuur 1: Stortplaats Schoteroog.

te brengen kosten voor nazorg door de exploitanten, de rekenrente die door elke provincie zelf wordt bepaald.

2. Verantwoordelijkheid vs. kennis/capaciteit

Provincies zijn verantwoordelijk, maar missen soms de capaciteit om regie te voeren. Dit creëert een afhankelijkheid van externe partijen die niet altijd transparant is. In de sector is daarnaast sprake van vergrijzing.

3. Continuïteit vs. flexibiliteit

De nazorg moet eeuwigdurend worden geborgd terwijl organisaties, technologie en maatschappelijke prioriteiten veranderen. Hoe regel je continuïteit zonder vast te roesten, hoe kun je binnen het eeuwigdurende concept toch tot initiatieven komen?

4. Wet- en regelgeving vs. maatwerk en innovatie

Veel betrokkenen willen vernieuwen, op zoek naar maatwerk voor een locatie maar lopen aan tegen rigide en verouderde wet- en regelgeving, en vaak een cultuur van risicomijding. De ruimte om te experimenteren ontbreekt.

Praktijkgerichte inzichten en aanbevelingen

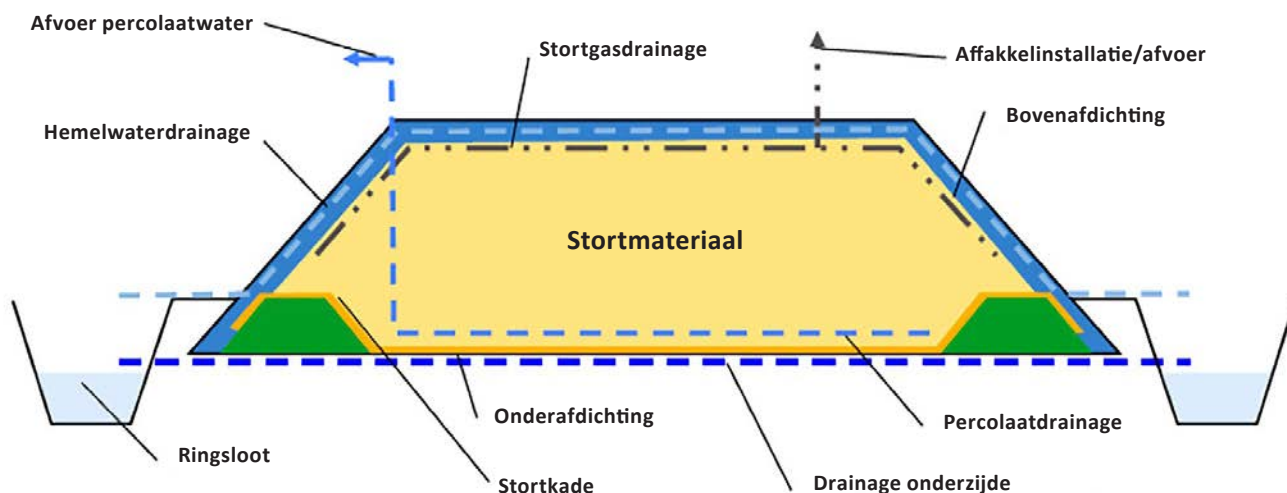
Uit de interviews en analyse komen vijf belangrijke inzichten naar voren:

1. Borging vereist institutionele verankering én betrokkenheid

Een duurzame uitvoering van de nazorg moet niet alleen financieel goed geregeld zijn, maar er moet tegelijk ruimte zijn voor betrokkenheid van exploitanten, kennisinstellingen en omwonenden. De praktijkkennis van locaties en efficiënte werkwijzen vanuit de monitoring zijn aanwezig bij exploitanten en adviesbureaus. Provincies borgen legitimiteit en juridisch evenwichtig functioneren. Het concept van de 'warme overdracht' van exploitant naar provincie bij de sluiting van een stortplaats kan hier een rol vervullen. Het landelijk en onafhankelijk organiseren en uitvoeren van nazorg kan ook zorgen voor kennisbehoud.

2. Nazorg als maatschappelijke opgave herpositioneren

Door stortplaatsen te koppelen aan bredere maatschappelijke thema's (zoals de energietransitie, circulaire economie of klimaatadaptatie) ontstaat meer urgentie en legitimiteit. Dit opent deuren naar nieuwe samenwerkingsvormen én financiering.



Figuur 2: Stortplaats (Schreurs A. & Den Ouden J. (2019)).

3. Regionale differentiatie is noodzakelijk

Er is geen one-size-fits-all methode. De situatie per provincie verschilt en stortplaatsen zijn verschillend aangelegd en opgebouwd. In plaats van landelijke uniformiteit in beleid, moet maatwerk mogelijk zijn in de uitvoering van monitoring en nazorg.

4. Versterk de kennisinfrastructuur en het gezamenlijke leren

Cruciale kennis over nazorg zit bij een kleine groep experts. Het opzetten van interprovinciale kennisnetwerken, een centrale nazorgorganisatie en/of structurele samenwerking met kennisinstellingen/adviesbureaus is nodig om kennis te behouden én te vernieuwen.

5. Creëer experimenteer ruimte voor PPS

PPS zou een serieuze rol kunnen spelen om het beste van beide werelden te kunnen benutten bij de nazorg, maar dan moet er ruimte zijn om te experimenteren met nieuwe rollen, verdienmodellen en juridische constructies. Dit vraagt om een beleidskader dat innovatie ondersteunt en risico's beheersbaar maakt.

In plaats van landelijke uniformiteit in beleid, moet maatwerk mogelijk zijn in de uitvoering van monitoring en nazorg

Tot slot: een uitnodiging tot dialoog en actie

De nazorg van stortplaatsen lijkt op het eerste gezicht een technisch beheerprobleem, maar raakt in de praktijk aan fundamentele vragen over publiek belang, samenwerking en toekomstgericht bestuur. In een tijd waarin circulaire economie en duurzame gebiedsontwikkeling centraal staan, biedt de heroriëntatie op stortplaatsen kansen, mits we bereid zijn de governance fundamenteel tegen het licht te houden. De Rijksoverheid wordt gevraagd om een heldere visie te vormen en uit te dragen in beleid dat een gelijk speelveld biedt voor exploitanten en dat ruimte laat bestaan voor maatwerk. De provincies wordt gevraagd om de centrale organisatie en uitvoering van nazorg te agenderen en onderzoeken. Niet alleen om risico's te beperken, kennis te behouden en onze leefomgeving blijvend te beschermen, maar ook om het potentieel van deze plekken te benutten.