

INTERVIEW LAMBERT VERHEIJEN

Corné Nijburg*

■ Lambert Verheijen studeerde sociologie aan de Katholieke Universiteit Brabant, was twaalf jaar als gedeputeerde verantwoordelijk voor milieu, water en natuur in Noord-Brabant en is nu dijkgraaf van waterschap Aa en Maas en -sinds 2015- lid van de Eerste Kamer. Corné Nijburg sprak hem over de “governance van bodem & grondwater”

Water(veiligheid) staat hoog op de maatschappelijke agenda, bodem en ondergrond nog veel minder. Welke kans heeft de bodem in het verleden gemist?

Een grote gemiste kans is dat er geen (Europese) Bodemrichtlijn is gekomen en dus ook geen samenhangend uitvoeringsprogramma, zoals rond de Kaderrichtlijn water. Er gaat veel stuwingskracht uit van zo'n Europese richtlijn. Hoewel je op nationaal niveau zelf kunt kiezen welke ambities je wilt nastreven, gaat door de druk vanuit Brussel, de vrijblijvendheid er vanaf. Het nodigt uit tot het opstellen van een gezamenlijke visie, het daarvoor vrijmaken van middelen en het afstemmen van investeringsprogramma's. Tot samenwerking en integraal uitvoeren.

De Bodemrichtlijn is indertijd geblokkeerd door een aantal lidstaten, ook door Nederland, die de richtlijn te veel als dwangbuis voor nationale en lagere overheden zagen. Die richtlijn is er ook niet op nationaal niveau gekomen. Voor bodem en ondergrond missen we nu die afgesproken gezamenlijke ambitie, de stuwende kracht.

De Technische Commissie Bodem (TCB) bracht in 2009 het advies 'Beleidsvisie duurzaam gebruik ondergrond' naar de toenmalige Minister van VROM, Jacqueline Cramer. Aanleiding was de verbreding van het bodem(sanerings)beleid naar beleid voor de ondergrond als geheel. Gericht op een optimalisatie van bodembeleid, (grond)waterbeleid, klimaatbeleid en energiebeleid voor de ruimtelijke ordening van de

ondergrond. De TCB stelde dat de ondergrond in veel opzichten een schaars goed is en dat prioriteiten stellen bij het benutten van de ondergrond dan noodzakelijk is.

In eerste instantie kwam er een digitale “Richtlijn herstel en beheer (water)bodemkwaliteit”, primair bedoeld als kennisdocument. Het was geen ontwerp- of kaderstellend document voor de besluitvorming van het bevoegd gezag. We bleven dus hangen in vrijblijvendheid. Op dit moment is de Rijks Structuurvisie voor de Ondergrond (SVO) in afronding. Erg veel aandacht heeft die nog niet opgeleverd.

Waarom heeft dit TCB-advies niet geleid tot een nationale bodemrichtlijn met een integraal uitvoeringsprogramma met middelen zoals het Deltaprogramma?

Dat heeft alles te maken met het principe van de ‘tragedy of the commons’. Het gaat om het gemeenschappelijke gebruik van een goed waar vrij en ongelimiteerd toegang tot is, zoals bodem en water. De tragedie ontstaat als er geen regels zijn en iedereen daar ongelimiteerd gebruik of misbruik kan maken. Gebruikers gaan in eerste instantie voor eigen winst of gemak. De neiging van individuen is om privévoordelen op de korte termijn zwaarder te laten wegen dan collectieve voordelen op de lange termijn. Bronnen raken daardoor uitgeput en zijn voor niemand meer beschikbaar. Om een tragedie te voorkomen, is het dus van belang afspraken te maken om als hele groep maximaal profijt te halen uit een gemeenschappelijk gebruikte bron.

* **Corné Nijburg** is gastredacteur van voorliggend themanummer en programmamanager Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond.

Seth Godin stelt in zijn boek ‘Tribes’ dat er een ‘Leader of the Tribe’ nodig is die de meerwaarde van het groepsbelang aan de groepsleden kan overbrengen en die het groepsproces van de collectieve actie tot een goed einde kan brengen. Er is collectieve actie nodig om verandering tot stand te brengen. Die collectieve actie missen we in de bodemsector; deze zien we wel in de watersector.

In de plaats van die nationale ambitie en gebruiksregels voor bodem en ondergrond, kwamen er nieuwe vormen op om het bodem- en watersysteem duurzaam te benutten zoals het ecosysteem-denken. Maar al deze goede initiatieven blijven hangen in vrijblijvendheid en brengen geen collectieve actie op gang, zolang ze niet vertaald worden naar harde bestuurlijke afspraken of collectieve regels voor het gebruik van het bodem- en watersysteem.

Als er geen EU Bodemrichtlijn komt en er ook geen harde nationale bestuurlijke afspraken worden gemaakt welke kansen zie je dan in de huidige ontwikkelingen voor het benutten van het bodem- en watersysteem voor de grote maatschappelijke opgaven waar we voor staan?

Er zijn gelukkig meerdere ontwikkelingen die erop duiden dat we het bodem- en watersysteem gaan benutten bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven als de energietransitie, het veiligstellen van de drinkwatervoorziening en klimaatverandering. Harde afspraken zijn bijvoorbeeld gemaakt in het klimaatakkoord van Parijs. We hebben de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's - Sustainable Development Goals), een reeks doelstellingen voor toekomstige internationale ontwikkeling. Ze zijn opgesteld door de Verenigde Naties en worden gepromoot als de wereldwijde doelstellingen voor duurzame ontwikkeling. Ook de Omgevingswet gaat uit van het centraal stellen van maatschappelijke opgaven door een meer integrale en duurzame benadering. Een robuust bodem- en watersysteem is daarvoor een belangrijke basisvoorwaarde.

De essentie van de Omgevingswet is ruimte te laten aan integrale regionale invulling. Daarmee geeft het veel minder collectieve richting. De

Er is collectieve actie nodig om verandering tot stand te brengen



instrumenten in de Omgevingswet zoals omgevingsvisie en verordeningen zijn zelfregulerend. We moeten aandacht houden voor de vraag op welke manier deze ook juridisch bindend kunnen worden voor derden.

Voor het gebruik van de ondergrond heeft het Rijk een Structuurvisie voor Ondergrond (SVO) opgesteld, we maken een Nationale Omgevingsvisie, maar ook die zijn niet juridisch bindend. Er zijn nog geen harde bestuurlijke afspraken gemaakt om de ambities te bereiken. Op Prinsjesdag zal een nieuw Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie worden gepresenteerd. De governance van dat programma is nog onduidelijk, wie gaat wat doen. Dus op zich nog allemaal inhoudelijke kansen voor een collectieve actie gericht op een integrale en duurzame aanpak, maar de scherpte in de afspraken ontbreekt. De governance lijkt ten opzichte van de inhoud echter een tegengestelde beweging te maken: door “eenvoudig beter” en de decentralisatie willen decentrale overheden juist *minder* landelijke bestuurlijke afspraken en minder bindende juridische regels.

De neiging bij deze ontwikkelingen is om door te schieten in de (de)regulering en te veel over te laten aan het individu. Dat gaat ten koste van de aandacht voor het collectieve goed op de lange termijn. Er zijn juist bestuurlijke – centrale – afspraken nodig om het collectieve gebruik van bodem en ondergrond op hoofdlijnen te reguleren. De spelers zijn alleen nog niet zo ver om zonder die collectieve richting het bodem- en watersysteem

goed te benutten. Daardoor blijven we hangen in deeloplossingen en missen nog het zicht op de goede samenhang.

Misschien hebben we wel een Delta-commissaris voor de Leefomgeving nodig, die de samenhang kan laten zien, een 'Leader of the Tribe' die de meerwaarde van het groepsbelang aan de groepsleden kan overbrengen en die de balans weet aan te brengen tussen collectieve en individuele actie.

Kun je een voorbeeld geven hoe nu al gewerkt wordt aan de balans tussen het groepsbelang en het individuele belang binnen het bodem- en watersysteem?

Een voorbeeld waardoor ik hoopvol gestemd ben is het initiatief van een groep van 200 boeren in Noord-Brabant die de handen ineen hebben geslagen om te werken aan het vastleggen van CO₂ in de bodem. Dat komt voort uit een inzicht dat het individuele belang alleen op de korte termijn een meerwaarde oplevert en dat groepsbelang gericht is op een duurzame lange termijn oplossing. Een dergelijk bottom up initiatief kan alleen bestaan op een beperkt, voor de deelnemers overzichtelijk schaalniveau. Om dit initiatief verder op te schalen moeten condities geschapen worden om de kans groter te maken dat het enthousiasme zich als een olievlek kan verspreiden.

Een voorbeeld dat nog aandacht vraagt zijn de huidige relatief korte pachtcontracten die leiden tot uitputting van de bodem. Het is immers als pachter niet aantrekkelijk om te investeren op de lange termijn. Afspraken over langere pachtcontracten kunnen daarmee een bijdrage leveren aan duurzaam bodemgebruik. Alles hangt met alles samen en juist dit integrale karakter maakt het vinden van de oplossing lastig. In een Bestuursakkoord Waterkwaliteit zou je kunnen afspreken dat het Rijk de regulering overlaat aan de regio. Gemeenten en waterschappen kunnen echter niet de landelijke norm voor het aantal koeien op een hectare bepalen, want die norm wordt bepaald door een zeer breed scala aan maatschappelijke collectieve afwegingen zoals gezondheid, milieu en economie. Als deze norm landelijk is vastgesteld vanuit een integrale afweging van alle collectieve belangen op de lange termijn, kunnen regionale partijen wel zorgen dat deze regels ook ingevuld worden op een manier die past bij de regio. Die invulling blijft altijd maatwerk.

Deltacommissaris voor de Leefomgeving nodig, die de samenhang kan laten zien

Voor het vinden van de juiste balans tussen individuele en collectieve belangen is samenwerking essentieel. De neiging van overheden bij decentralisatie is juist te streven naar meer autonoom beleid en niet primair op zoek te gaan naar de samenwerking. We zouden een bonus moeten zetten op die samenwerking. De Synergieregeling 2009 – 2015 voor samenwerking die het Rijk heeft ingezet voor de Kaderrichtlijn water, heeft bijvoorbeeld heel goed gewerkt. Daarmee creëer je de condities die nodig zijn om op regionaal of lokaal niveau te komen tot gezamenlijke integrale oplossingen, zonder in de valkuil te trappen om weer de regels van bovenaf op te leggen.

Hoe kijk je naar de toekomst van het bodem- en watersysteem?

Bodem en water zijn niet meer alleen technisch vraagstuk, maar onderdeel van een maatschappelijk vraagstuk. Het duurzaam benutten van het bodem- en watersysteem zal steeds meer politieke aandacht krijgen. Bodem en ondergrond zijn niet meer het domein van enkele partijen en maken de transitie van sectoraal denken naar afwegingen van algemeen belang. Het wordt een belangrijk onderdeel van besluitvorming door de algemene democratie. Laten we niet in de valkuil trappen om deze beweging te gaan vangen in allerlei governance modellen of instituties zoals bodemschappen of omgevingschappen. We moeten de balans vinden tussen een faciliterende overheid die ruimte geeft aan het individu en een overheid die kan ingrijpen als het lange termijn collectieve belang onder druk komt te staan.

Waterschappen hebben nu al een voortrekkersrol bij de watertoets en waterkwaliteit. Maar dat kunnen ze niet zonder een coalitie met andere partijen. Als je een ander uitnodigt om mee te denken, wordt de kans groter dat de ander je ook vraagt naar jouw eigen input. Voor SVO denk ik, dat dit debat pas gaat ontstaan na 2020 in relatie tot de Omgevingswet.

De beste garantie dat je als bodem en ondergrond sector je belangrijke rol ook op de lange termijn kunt spelen is een balans tussen harde bestuurlijke afspraken

en ruimte voor regionaal maatwerk, het samenwerken met andere sectoren zoals water en te zorgen dat de maatschappij weet wat de beperkingen zijn en wat de kansen. Ons mooie bodem- en waterverhaal moet dus naar buiten. ■

We zouden een bonus moeten zetten op die samenwerking