



## Sturingsinstrumentarium voor Vitale Bodem

1. INLEIDING
2. GERELATEERDE ONDERWERPEN EN DELTAFACTS
3. STRATEGIE
4. SCHEMATISCHE WEERGAVE
5. WERKING
6. KOSTEN EN BATEN
7. RANDVOORWAARDEN
8. GOVERNANCE
9. PRAKTIJKERVARINGEN EN LOPENDE INITIATIEVEN
10. KENNISLEEMTEN
11. BRONNEN & LINKS
12. COLOFON
13. DISCLAIMER

### 1. INLEIDING

Vitale bodem staat voor een vruchtbare bodem, een bodem met een open structuur, een rijk bodemleven en vermogen tot vasthouden en gedoseerd afgeven van water en voedingsstoffen. Zo'n bodem draagt bij aan de aanpak van wateroverlast en droogte, aan de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater, aan duurzame voedselvoorziening en aan klimaat. Een vitale bodem veronderstelt dat naast de [chemische bodemkwaliteit](#) gelijktijdig ook de [biologische bodemkwaliteit](#) en de [fysische bodemkwaliteit](#) hoog zijn.

Een les uit het vitale bodembeleid tot 2020 is dat de voortgang belemmerd wordt doordat de beschikbare middelen niet meegegroeid zijn met de verbrede reikwijdte

van de bodemzorg. De bevoegdheden en zorgplicht voor de biologische en fysieke bodemkwaliteit zijn niet helder geregeld in wet- en regelgeving ([Lulofs, 2018](#)).

Vanaf 2022 zorgt de [Omgevingswet](#) er voor dat de bredere focus ook in de bevoegdheden en zorgplicht van overheden tot uiting komt. Rond dezelfde tijd zorgt aanpassing van Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) voor een betere positie voor land- en tuinbouwers die omgevings- en bodembewust gaan boeren.

## 2. GERELATEERDE ONDERWERPEN EN DELTAFACTS

Onderwerpen: bodembeheer, bodemleven, bodemstructuur, bodemverdichting, waterkwaliteit, droogteschade, natschade, sturingsinstrumenten, sturing strategieën, watertekort en zoetwatervoorziening.

Deltafacts: [Bodem als buffer](#), [Bodemvocht gestuurd beregenen](#), [Bouwen met de natuur maatregelen beken](#), [Controlled drainage](#), [Droogte stuurt functies](#), [Effecten klimaatverandering op landbouw](#), [Effecten klimaatverandering terrestrische natuur](#), [Interactieve monitoring](#), [Soil moisture based irrigation](#)

## 3. STRATEGIE

Met vitale bodem beleid is al veel ervaring opgedaan, de provincie Noord-Brabant bewoog vroeg en zet sinds 10 jaar in op bodem- en omgevingsbewust boeren en vitale bodem. Daarbij wordt gewerkt met onderzoek, pilots, proeftuinen, kennis cafés en digitale platforms; gericht op informeren, kennisoverdracht en motivatie van land- en tuinbouwers. Het opschalen van wat is geleerd blijkt echter lastig. Veel land- en tuinbouwers zijn nog niet overtuigd van het verdienmodel en van de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering. Het 'duwtje in de rug' blijft in de opschaling vaak hangen in vrijblijvendheid en het plukken van 'laaghangend fruit'. Ook elders in het land zijn veel projecten gericht op bodembewust, biologisch en circulaire boeren opgestart.

Decentrale overheden hebben tot 2022 weinig mogelijkheden om de druk op land- en tuinbouwers op te voeren. Door het ontbreken van een wettelijk gefundeerde bevoegdheid en zorgplicht zijn verdergaande stappen niet af te dwingen en zijn provincies en gemeenten terughoudend ([Freriks e.a., 2016](#)).

Met de komst van de Omgevingswet in 2022 worden de kaarten echter opnieuw geschud. De provincie en gemeente krijgen de bevoegdheid en de plicht om ook voor de biologische en fysieke bodem kwaliteit te zorgen. Genoeg reden voor decentrale overheden om vanaf 2020 voor te gaan sorteren op de genoemde ontwikkelingen,

zodat direct meters gemaakt kunnen worden als de nieuwe Omgevingswet van start gaat.

Dat vereist dat er regels (doelen en normen) opgenomen worden in de juridische kaders die de Omgevingswet daartoe aanreikt. Voor de provincie betreft dit de [Omgevingsverordening](#), voor de gemeente het [Omgevingsplan](#).

Minder vrijblijvend beleid hoeft overigens niet automatisch tot confrontaties met land- en tuinbouwers te leiden. In het najaar van 2020 is de herziening van het [Europees Gemeenschappelijk landbouwbeleid](#) (GLB) in afronding. Met de nationale inbedding van het GLB via het [Nationaal strategisch plan](#) (NSP) ontstaat vanaf circa 2022 naar verwachting een impuls. Gericht op uitrol van duurzame landbouwconcepten en integratie van productie, natuur en water. Naast vermenging van land- en tuinbouw met natuur staat het herintroduceren van [natuurlijke blauwe elementen](#) in het landbouwareaal op de agenda. Juist in deze zogenaamde tweede pijler van het GLB beleid is er veel ruimte voor nadere invulling, samen met de Nederlandse sector in te vullen. Boeren blijven inkomenssteun ontvangen, de richting verandert. Hoe krachtig de impuls wordt hangt af van welke andere middelen aangelegd worden aan GLB middelen. De uitdaging is hoe regels op basis van de Omgevingswet en incentives op slimme wijze met elkaar te verbinden.

#### 4. SCHEMATISCHE WEERGAVE

In de Omgevingswet worden vanaf 2022 een aantal wetten geïntegreerd. Naast de kaderwet zelf vormen vier besluiten ([AMvB's](#)) de belangrijke bouwstenen. Dit zijn, van links naar rechts in figuur 1, het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) (Bal), het [Besluit bouwwerken leefomgeving](#) (Bbl), en het [Besluit kwaliteit leefomgeving](#) (Bkl) en het [Omgevingsbesluit](#) (Ob). Daarnaast is er een invoeringsspoor dat de overgang van het oude naar het nieuwe regime regelt, en een aanvullingsspoor. In dit aanvullingsspoor worden lopende beleidsontwikkelingen op het gebied van natuur, bodem, geluid en grondeigendom in wet- en regelgeving omgezet. Schematisch samengevat ziet de [Omgevingswet en het aanvullingsspoor bodem](#) er zo uit:



Figuur 1 Schematische weergave Omgevingswet en het aanvullingsspoor bodem, Bron: gebaseerd op Omgevingswetportal.nl (2019)

Van de vier AMvB's in het figuur zijn voor het vitale bodembeleid het [Besluit kwaliteit leefomgeving](#) (Bkl), het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) (Bal) en [Omgevingsbesluit](#) (Ob) belangrijk, het Besluit bouwwerken leefomgeving niet.

In het aanvullingsspoor is in 2020, na consultatie van experts en belanghebbenden, het ontwerp [Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet](#) voltooid, waarmee ook de bestaande teksten van het Bkl en het Bal aangepast en aangevuld worden. Zoals figuur 1 suggereert is er ook een [Aanvullingswet bodem](#) in het [aanvullingsspoor bodem Omgevingswet](#). Dat betreft in het kader van dit onderwerp een document van minder belang, de duiding van de zorgplicht van de bodem vindt plaats in de tekst van het [Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet](#) en de toelichting daarop. In §5 wordt uitgelegd hoe in dit stelsel de zorg voor vitale bodem van juridische middelen wordt voorzien.

De provinciale Omgevingsverordening, het gemeentelijke Omgevingsplan en de Waterschapverordening zijn op decentraal niveau de belangrijkste documenten die regels met directe werking zullen bevatten. Ingebed in een wat uitgebreider stelsel vormen deze documenten ook de basis voor vitale bodembeleid dat minder vrijblijvend van opzet is. Dat stelsel ziet er, met een grove korrel, zo uit:

Werking Overheid	Vastleggen van regels (doelen en normen)	Vorbereiden en uitvoeren van beleid
Provincie	<b>Omgevingsvisie</b> <b>Omgevingsverordening:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Omgevingswaarden</li> <li>- Instructieregels</li> <li>- Algemene regels</li> </ul>	<b>Beleidscyclus</b> <b>Programma's:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Projecten</li> <li>-Activiteiten</li> </ul>
Gemeente	<b>Omgevingsplan:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Omgevingswaarden</li> </ul>	<b>Beleidscyclus</b> <b>Programma's:</b>

	- Algemene regels	-Projecten -Activiteiten
<b>Waterschap</b>	<b>Waterschapverordening:</b> - Algemene regels waterkeringen, grondwater en watergangen	<b>Beleidscyclus</b> <b>Programma's:</b> -Projecten -Activiteiten

*Figuur 2 Schematische weergave middelen Omgevingswet op decentraal niveau*

In deze schematische weergave neemt de provinciale Omgevingsvisie een bijzondere plaats in. In dit document schetst de provincie een beeld van beleidsthema's, knelpunten, ambities en beoogde eindtoestand. Vooruitlopend op de Omgevingswet heeft, bijvoorbeeld, de provincie Noord Brabant zo'n document al in 2018 gepresenteerd, vitale bodem is daarin een belangrijk onderwerp. De werking van het visie document is indicatief, het agendeert zowel beleidsontwikkeling als komende regulering. In figuur 2 wordt in de derde kolom ook nadrukkelijk de aandacht gevestigd op een systematische aanpak van bodembeleid in de beleidscyclus (zie §8).

## 5. WERKING

Met de invoering van de Omgevingswet beoogt het rijk zelf minder regels te stellen en wil het meer geregeld zien op decentraal niveau. Centraal regelen wat moet, decentraal regelen wat kan, rekening houdend met lokale omstandigheden is daarbij de gedachte. Wat betreft een schets van de werking van het nieuwe stelsel wordt begonnen met de relevante AMvB's in de Omgevingswet.

In het [Besluit kwaliteit leefomgeving](#) (Bkl) staan de leefomgevingskwaliteitsnormen. Bekende voorbeelden zijn waterkwaliteitsnormen, (chemische) bodemkwaliteitsnormen en luchtkwaliteitsnormen. Dat kunnen getallen zijn, maar zijn ook vaak duidingen van de gewenste kwaliteit in woorden (vandaar de woordkeus inzake regels: 'doelen' en 'normen'). Belangrijk is te weten dat deze normen in het Bkl vanaf nu [omgevingswaarden](#) worden genoemd. Op basis van het Bkl, delegatie of zelfs sub-delegatie, kunnen deze nader ingevuld worden, bijvoorbeeld door ministeriële regelingen. Ook worden [instructieregels](#) aan [overheden](#) opgenomen om [omgevingswaarden](#) om te zetten in plannen en uitvoering. Of om zelf omgevingswaarden op te stellen die lokaal passend zijn. Langs deze lijn krijgen decentrale overheden bevoegdheden en de verbrede zorgplicht voor bodem toegespeeld.

In het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) (Bal) zijn regels opgenomen waar bedrijven en burgers zich rechtstreeks aan moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitoefenen. Ook zijn daarin meldingsplicht en vergunningplichtsplicht van die activiteiten geregeld. Activiteiten van burgers en bedrijven worden dus rechtstreeks gereguleerd via algemene regels van overheden en omgevingsvergunningen. Ook het Bal kent delegatie en sub-delegatie mogelijkheden.

In het [Omgevingsbesluit](#) (Ob) staan regels over hoe besluiten genomen worden, het gaat over vergunningen, procedures, handhaving en uitvoering. Dat betreft de totstandkoming en het gebruik van de middelen van de Omgevingswet. Dat betreft [afstemming en samenwerking](#) , [advies en instemming](#), en [inspraak en rechtsbescherming](#). Het Omgevingsbesluit is ogenschijnlijk van minder belang zolang de bestuursorganen hoogwaardig werk leveren en burgers en bedrijven doen wat van hen gevraagd wordt. Als dit niet het geval is biedt het Omgevingsbesluit de overheden mogelijkheden om burgers en bedrijven aan te pakken. En omgekeerd biedt het burgers, bedrijven en stakeholders de kans om overheden aan te spreken. Indien nodig kan dit via de rechter gespeeld worden.

Een fundamenteel principe in het bestuursrecht is dat het openbaar bestuur geen bevoegdheid heeft zonder een grondslag in de wet. Dat betekent dat nu duidelijk gemaakt moet worden waarom die bevoegdheid via het [Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet](#) er vanaf 2022 wel is, op grond van de nieuwe Omgevingswet, het Bkl en het Bal:

In de tekst van het [Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet](#) wordt in relatie tot de zorgplicht de omschrijving duurzaam bodembeheer gebruikt. In de toelichting op het besluit wordt de reikwijdte van dit begrip geduid als: 'het beschermen, duurzaam gebruiken en doelmatig gebruiken van de bodem'. Over wat onder 'duurzaam gebruiken' verstaan moet worden staat er het volgende in de Nota van toelichting:

*'Andere aspecten zoals ecologische of fysische kwaliteiten, vallen onder de algemene zorgplichten van de Omgevingswet, zoals opgenomen in de artikelen 1.6, 1.7 en 1.7a. Verdere concretisering hiervan is overgelaten aan het bevoegd gezag bij het*

#### Maatwerk

Bevoegd gezag bij het stellen van [maatwerkvoorschriften](#) kunnen rijk, provincie, gemeente en waterschap zijn. Met een maatwerkvoorschrift kunnen zij in bijzondere gevallen afwijken van de algemene regels. Vaak zal een dergelijk besluit een extra voorschrift in een [Omgevingsvergunning](#) opleveren.

*stellen van maatwerkvoorschriften, bij toezicht en handhaving, en aan de gemeente of de provincie, via het stellen van maatwerkregels of decentrale regels'.*

In de Nota van toelichting op het Aanvullingsbesluit Bodem staat verder dat de gevolgen van lage bodemkwaliteit lokaal zijn. En wordt de verantwoordelijkheid voor de bodemkwaliteit in bredere zin bij de eigenaar van percelen en bij de decentrale overheden gelegd. In de aangehaalde documenten wordt ook duidelijk geuit dat het rijk geen regiefunctie ambieert waar het [omgevingswaarden](#) voor [fysieke bodemkwaliteit](#) en [biologische bodemkwaliteit](#) betreft. Die rol wordt gelaten aan de gemeente en de provincie die daarvoor bevoegdheden krijgen, zoals met name in de toelichting op het besluit valt te lezen.

*Samenvattend:* De verdeling in de bodemzorg is en blijft dat de rijksoverheid in de lead is wat betreft bodempreventie, bodemsanering en [normering van grondwaterkwaliteit](#). De overige bodemaspecten gaan vallen onder de bevoegdheid en zorgplicht van de gemeente en provincie. Het decentrale bevoegde gezag bepaalt wat een aanvaardbare biologische en fysische bodemkwaliteit is, en kan decentraal [omgevingswaarden](#) voor de bodem vaststellen, rekening houdend met de omstandigheden en eigen ambities. Negatieve effecten van maatschappelijke activiteiten worden geacht door de decentrale overheden opgepakt te worden, als onderdeel van hun zorgplicht. Daarbij kunnen en moeten vanaf 2022 zowel de chemische, de fysische en de biologische bodemkwaliteit worden betrokken.

Van de [provincie](#) wordt verwacht dat eigen [omgevingswaarden](#) (doelen en normen) in de provinciale Omgevingsverordening worden opgenomen, in overeenstemming met de bodemzorgplicht en specificatie daarvan. Verder kunnen rechtstreeks de burgers en bedrijven bindende regels en instructieregels gebruikt worden. Verder wordt verwacht dat de provincie rekening houdt met de beleidsagenda's van gemeenten en waterschappen.

Van de [gemeente](#) wordt verwacht dat de eigen [omgevingswaarden](#) (bodem doelen en normen) in het gemeentelijke Omgevingsplan opgenomen worden, in overeenstemming met de lokale situatie, de lokale ambities en de bodemzorgplicht. Daarbij moet invulling gegeven worden aan instructieregels ten aanzien van de bodem die de gemeenten adresseren. Verder kunnen rechtstreeks de burgers en bedrijven bindende regels gebruikt worden. Verder wordt verwacht dat de gemeente rekening houdt met de beleidsagenda's van provincie en waterschappen.

Van het waterschap wordt verwacht dat zij de agenda die voortvloeit uit waterkwaliteit, grondwater en beheer watersysteem inbrengt in het overleg met provincie, gemeenten en waterschappen. Waar het bereiken van waterdoelen (mede) afhangt van de inrichting en gebruik van land- en tuinbouw percelen maakt dit onderdeel uit van de beoogde afstemming.

Daarnaast wordt van de decentrale overheden verwacht dat zij beleid voeren, dat wil zeggen programma's en projecten ontwikkelen en uitvoeren.

## 6. KOSTEN EN BATEN

Zodra regels worden vastgelegd veroorzaakt dat vanzelfsprekend reguleringskosten. De ontwikkeling van evenwichtige regels vereist zorgvuldige voorbereiding, daarnaast zijn er kosten voor invoering en uitvoering. Voor de kosten van land- en tuinbouwers geldt dat deze deels uit Europese gelden (GLB) gefinancierd kunnen worden als overheden en de sectoren op een slimme wijze regels en de tweede pijler van het Europees Gemeenschappelijk landbouwbeleid verbinden. En dat traject verloopt via het Nationaal strategisch plan (NSP) en de uitvoering daarvan. Wanneer bodembewuste bedrijfsvoering als aantrekkelijk alternatief wordt gezien, kan de feitelijke impact van regels beperkt zijn. Als dat niet het geval is moet er wat meer druk uitgeoefend worden om transitie naar bodembewust boeren op gang te trekken.

De baten van een duurzame bodem, een chemisch, biologisch en fysiek gezonde bodem, zijn legio. De voordelen, vergelijk de tekst-box, hebben een gunstige invloed op de noodzakelijke inspanning om andere beleidsagenda's te bereiken. Deze betreffen de domeinen van waterkwaliteit, biodiversiteit, klimaat en voedselvoorziening betreffen. De baten worden meer in detail verkend in enkele van de in §2 genoemde Deltafacts.

### De baten van een vitale bodem

Het intensieve grondgebruik heeft ervoor gezorgd dat agrarische gronden zijn verdicht en minder vruchtbaar zijn geworden. Een vitale bodem is een bodem die vruchtbaar is, biodiversiteit huisvest, ziektes weert, water bergt en voedingsstoffen vasthoudt en gedoseerd afgeeft. Daardoor is de bodem in staat om klimaatverandering het hoofd te bieden, de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater te verbeteren en wateroverlast en verdroging tegen te gaan. Een Vitale Bodem draagt daarnaast ook bij aan de klimaatdoelstellingen door opslag van CO<sub>2</sub>.

*Bron:* <https://Brabant.nl>

## 7. RANDVOORWAARDEN

De bevoegdheden en overige instrumenten als beschreven in de Omgevingswet zijn enkel van toepassing als er geen bijzondere wet is die het onderwerp regelt. Al heel

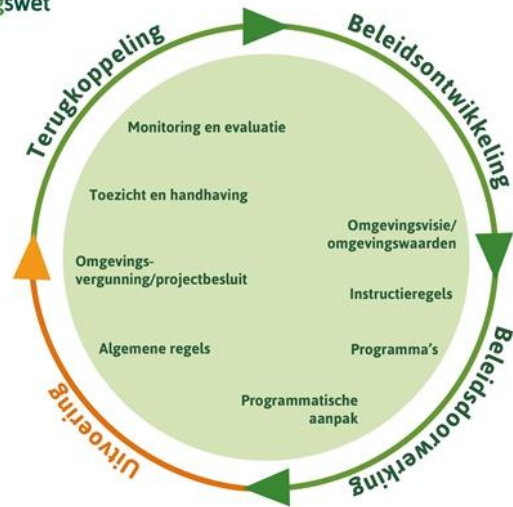


lang reguleert de minister van LNV het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen in de land en tuinbouw. Dat is ook zo na 2022, en dat betreft dus bijzondere wetten. De minister van LNV geeft door uitoefening van de bevoegdheden uit de Meststoffenwet, het Besluit meststoffen en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en bijbehorend Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden invulling aan uitvoering van verplichtingen uit Europese regels. De minister van LNV kan wel rekening houden met regionale verschillen in bodemkwaliteit, dat gebeurt in de uitvoering op rijksniveau in beperkte mate. Draagvlak voor aanscherping van bronnormen voor heel Nederland ontbreekt, zo ook de politieke bereidheid om tot verdere differentiatie van landelijke regels te komen. Wel wordt het Nitraatactieprogramma ingezet als meer flexibel instrument naast de harde wettelijke normen.

Het rijk claimt dus exclusiviteit wat betreft de bronnormen voor meststoffen en biedt via instrumenten als het Nitraatactieprogramma maar beperkt ruimte voor flexibiliteit. Al lang wordt dit als een knelpunt ervaren om regionaal voortgang te boeken bij het bereiken van de waterkwaliteitseisen van de Kaderrichtlijn water ([Freriks e.a., 2016](#)). De kwestie staat op de agenda van bestuurlijk overleg tussen rijk en decentrale overheden, er is een taskforce die zoekt naar de mogelijkheden voor een betere afstemming tussen deze wettelijke kaders en de toepassing en handhaving daarvan. Ook de toelaatbaarheid van bestrijdingsmiddelen ligt exclusief bij het rijk. Wel hebben decentrale overheden in het ruimtelijke spoor dus mogelijkheden, voor zover geen regels gesteld worden die in strijd zijn met genoemde rijksregels.

## 8. GOVERNANCE

De governance gedachte achter de Omgevingswet, integratie van sectorwetten en de ingezette decentralisatie is de volgende: Op decentraal niveau kan beter een bij de lokale situatie passend ambitieniveau gekozen worden, kan beter integraal gewerkt worden, en kan beter aangesloten worden bij lokale omstandigheden, mogelijkheden en ambities. Met die gedachte wordt een



*Figuur 3 De beoogde beleidscyclus. Bron: [www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl) (2020)*

beleidscyclus voorgestaan waarin 'afstemmen en rekening houden met elkaar' vroeg begint, en voorafgaat aan afkondigen van regels. Dat betekent inzet op coördinatie tussen beschikbare middelen aan de voorkant van het proces en daarna geregeld afstemming. De cyclus begint met het bijeenbrengen van de beleidsagenda's van provincie, gemeenten en waterschappen (bijvoorbeeld vastgelegd in plannen en/of akkoorden of voortkomend uit wettelijke eisen), met als beoogd resultaat een weloverwogen perspectief op de gewenste leefomgevingskwaliteiten, uiteindelijk samen te brengen en op te schrijven in de provinciale Omgevingsvisie. 'Afstemmen en rekening houden met elkaar' geldt evenzeer voor de ontwikkeling van programma's, projecten en activiteiten. Veelal een proces en inspanning waarin nadrukkelijk met burgers, bedrijven en andere stakeholders samen wordt gewerkt. Als omgevingswaarden in de provinciale Omgevingsverordening en het gemeentelijk Omgevingsplan geformuleerd en algemene regels worden gebruikt, wordt de setting waarin wordt samengewerkt minder vrijblijvend. Zo worden de juridische middelen in stelling gebracht. Die juridische middelen kunnen in meer of mindere mate onmiddellijk de keuzevrijheid beperken. Toezicht en handhaving is niet meer dan het sluitstuk.

Vitale bodem kent als thema, als eerder gememoreerd, al een lange geschiedenis waarop voortgebouwd kan worden. Met de nieuwe middelen kan aan versnelling en intensivering worden gewerkt. Gewenste leefomgevingskwaliteiten inzake bodem kunnen vertaald worden naar omgevingswaarden, instructieregels (in provinciale

Verordening) en algemene regels (vergelijk figuur 2). Deze werken door in omgevingsvergunningverlening en in projectbesluiten. Voor afwijkingen van de algemene regels en instructieregels staat, als de omstandigheden daar om vragen, de [maatwerkregel](#) en het maatwerk ter beschikking. In specifieke gebieden waar de bodemkwaliteit daar aanleiding toe geeft kan het dus zijn dat maatwerkregels worden ingezet.

Wat betreft programma's en projecten gericht op vitale bodem spelen land- en tuinbouwbodems, onderwaterbodems en aanpalende oevers, bebouwde bodems en natuurbodems een rol. En biedt de beleidscyclus onder de Omgevingswet het kader om meer integraal te gaan werken.

Waar de Omgevingswet de gemeente in de lead zet, lijkt de capaciteit en coördinerende functie van de provincie noodzakelijk om vaart te maken. En ook om de waarde van een vitale bodem voor de aanpak van wateroverlast en droogte, kwaliteit van grond- en oppervlaktewater, duurzame voedselvoorziening en klimaat tot zijn recht te laten komen. Verder ligt het wat taakverdeling betreft bijvoorbeeld voor de hand dat een provincie voortrekker is ten aanzien van land- en tuinbouwbodems, dat waterschappen en provincie de leiding nemen waar het onderwaterbodems en aanpalende oevers betreft. En dat gemeenten de trekkersrol vervullen ten aanzien van de bebouwde bodems en dat, wellicht provincie en gemeenten, de trekkers worden wat natuurterreinen betreft. Integratie betekent niet dat alles samen gedaan moet worden, het veronderstelt een deugdelijke analyse, verdeling en afspraken aan de voorkant van het proces en daarna geregeld afstemming. In een programma en project zal samenwerking met de doelgroep centraal blijven staan.

Met deze governance van het proces, een tijdshorizon van tien jaar en de vernieuwde middelen in Omgevingswet en het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, lijkt de basis gelegd te worden voor een effectief en efficiënt vitale bodem beleid. Met dit alles in gedachte, is wellicht de grootste zorg nog gelegen in de vraag of de provincies en gemeenten wel invulling gaan geven aan hun zorgplicht, en de hen toevertrouwde bevoegdheden en taken op gaan pakken. Dat vormt zeker een bron van zorg, de Omgevingswet wordt toch gezien als een veeleisende verandering.

Als in §4 en §5 beschreven biedt het [Omgevingsbesluit](#) (Ob) mogelijkheden om decentrale overheden die nalatig zijn in besluitvorming, waaronder in vergunningverlening, aan te pakken. Indien nodig kan dit via de rechter gespeeld worden. Of er voor vitale bodem ook maatschappelijk engagement en bereidheid tot

actie ontstaat is nog de vraag, gezien de verwevenheid met andere thema's is dat denkbaar.

## 9. PRAKTIJKERVARINGEN EN LOPENDE INITIATIEVEN

In opschaalprojecten wordt een breed aanbod van mogelijke maatregelen onder de aandacht gebracht van de ondernemers. Bijvoorbeeld in Noord-Brabant is het ['Bodem-up' project](#) opgezet. Inmiddels, in het najaar van 2020, zijn er veel deelnemers in heel Brabant en groeit het aantal gestaag. Deelnemers worden bijgestaan door [bodemexperts van ZLTO](#) om maatregelen uit een a la carte menu te kiezen en te concretiseren voor het eigen bedrijf. Gestart wordt per bedrijf met een perceel of enkele percelen. De effecten op en rond het perceel worden gemonitord. In drie jaar wordt drie keer een plan-do-check-act cirkel doorlopen. Met als doel dat de resultaten zichzelf zullen versterken en Bodem-up zich als een olievlek over alle percelen van het bedrijf en over alle bedrijven in Noord Brabant gaat verspreiden. Als dat gebeurt zal bodemherstel en waterkwaliteit in Noord-Brabant daarvan profiteren binnen het land en tuinbouw bodems spoor. Het Bodem-up project is mogelijk onder meer door een bijdrage uit de tweede pijler van het Gemeenschappelijke Landbouw Beleid ([dePOP3 regeling](#)), dat GLB wordt dus ook vernieuwd vanaf 2022.

Volledigheidshalve wordt gemeld dat wat betreft onderwaterbodems en aanpalende oevers in Noord-Brabant intensief samengewerkt wordt tussen provincie en waterschappen op beekrestauratie en natuurvriendelijke oevers. Ook wat betreft natuurterreinen trekt de provincie aan het tot stand brengen van het Natuurnetwerk Brabant, en financiert zij de uitbreiding van het natuur arsenaal. In dit kader is relevant dat land- en tuinbouwbodems, onderwaterbodems en oevers, natuurbodems en bodems van gebouwd gebied weliswaar vier verschillende sporen vertegenwoordigen, met uiteenlopende doelgroepen en sterk

### Maatregelen menu 'Bodem-up'

Vormen van werken met *compost* om organische stof gehalte te verhogen om watervasthoudendheid en nutriëntenretentie te vergroten. Waarbij mineralen bodemleven en bodemstructuur verbeteren.

Vormen van werken met *precisielandbouw*, variabel bemesten, bekalken en zaaien, zoekend naar de optimalisatie (groei en opbrengst).

Werken met *bio-stimulanten*, producten en micro-organismen die die natuurlijke bodemprocessen stimuleren en zo wortelgroei, nutriëntenopname, en weerbaarheid tegen plagen van gewassen verbeteren.

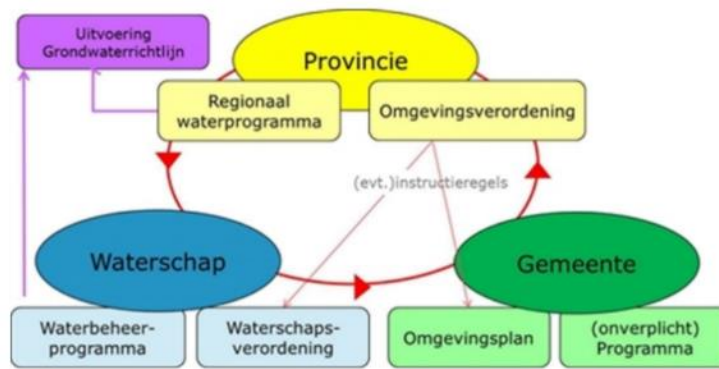
uiteenlopende inrichting en gebruik, het van toepassing zijnde regime is hetzelfde.

## 10. KENNISLEEMTEN

Steeds als overheden bij wet een bevoegdheid en een zorgplicht toegespeeld krijgen spelen er een aantal onzekerheden die proefondervindelijk ingevuld worden, voor zover de regelgeving daar niet precies en onderscheidend in is. Minder vrijblijvend bodembeleid gericht op biologische en fysische bodemkwaliteit betekent niet dat met de op een bevoegdheid en zorgplicht gebaseerde voorhamer uitgehaald kan worden. Het mag zo zijn dat 'het hebben van een hamer alles op een spijker doet lijken', ontwikkelen van regels en toepassen daarvan gebeurt in een proces dat met 'checks and balances' geborgd is. Bij de uitoefening van bevoegdheden geldt dat daarbij steeds de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op de achtergrond spelen. Waar het voorbereiding en besluitvorming, motivering van besluit en inhoud van besluiten spelen principes een rol zoals zorgvuldigheid, argumentatie, gelijkheid en evenredigheid. In voorkomende gevallen kunnen besluiten voorgelegd worden aan de administratief rechter, hetwelk tot jurisprudentie leidt die de regels van interpretatie voorziet, en soms beperkingen meebrengt. Omgekeerd kunnen overheden ook aangesproken worden of zij in voldoende mate invulling geven aan de toevertrouwde zorgplicht. Dus zowel uit argumentatie van te fors optreden als vanuit de argumentatie van te weinig of niet de zorgplicht invullen kan een oordeel van de administratief rechter gevraagd worden. De kennisleemte is dat we geen zicht hebben op welke boven en ondergrenzen door de rechter gesteld gaan worden.

Al lang reguleert de minister van LNV het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen in de land en tuinbouw in bijzondere wetten. Dat is ook na 2022 op hoofdzaken het geval. Wel wordt de meststoffenwetgeving geëvalueerd, de uitkomst is nog ongewis. In principe is er geen ruimte voor het rechtstreeks aanscherpen van bronnormen op decentraal niveau, want er is een bijzondere wet van toepassing. In hoeverre er vanuit gestelde decentrale bodemkwaliteitsnormen toch ruimte gevonden kan worden is ongewis, dat vraagt allereerst de lef het te doen, en wellicht ook een slimme aanpak. In laatste instantie is het dan een zaak van jurisprudentie. Daarmee leven we voorlopig in onzekerheid over de bronnormering van meststoffen en bestrijdingsmiddelen, voor bodembewust boeren en de zorg voor vitale bodem geldt hoe minder hoe beter.

Wat de rol van waterschappen betreft is duidelijk dat 'rekening houden met elkaars agenda's en ambities en afstemming daarover', zoals beoogd in de Omgevingswet, belangrijk is. Daarbij wordt met name aan afstemming tussen provincie, gemeenten en



Figuur 4 Grondwater Bron: [www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl) (2020)

waterschappen gedacht. Ook realiteit onder de Omgevingswet is dat waterschappen beheerders zijn van het watersysteem, en dat grondwaterkwantiteit en grondwaterkwaliteit daarvan integraal onderdeel uitmaken. En dus ook het ondiepe grondwater onder akkers. De implicaties van hoe hier in de praktijk mee om te gaan zijn onderwerp van nadere verkenning. De gedachte is dat het waterschap oppervlaktewaterkwaliteit, grondwater en beheer watersysteem meestal prima eigenstandig en met eigen bevoegdheden en instrumenten kan regelen. Maar soms is realisatie van eigen ambities, en van opgelegde eisen, afhankelijk van gebruik van bevoegdheden toegekend aan provincie en gemeente (en rijksoverheid). In die gevallen kan het waterschap onder de Omgevingswet aan de voorkant van de beleidscyclus, zie figuur 3, een beroep doen op provincie en gemeenten om hun bevoegdheden mede in te zetten voor waterdoelen. Zo is de 50 mg/l nitraat richtlijn soms niet haalbaar zonder dat inrichting en gebruik op land worden aangestuurd. Onder de Omgevingswet hebben provincie en gemeente de bevoegdheid tot het stellen van omgevingswaarden (doelen en normen) hieromtrent; in dit geval in het kader van de zorgplicht voor duurzame bodemkwaliteit. Uitgaande van de verkenning van [grondwater onder de Omgevingswet](#) lijkt dus het primaat bij de algemene democratie gelegd te zijn, maar worden provincie en gemeenten nadrukkelijk geacht hun bevoegdheden niet enkel voor eigen ambities in te zetten. Uitgaande van de verkenning van [grondwater onder de Omgevingswet](#).

## 11. BRONNEN EN LINKS

Bronnen:

- [Freriks, Annelies, Andrea Keessen, Daan Korsse, Marleen van Rijswijk en Kees Bastmeijer; Zover het eigen instrumentarium reikt : Een onderzoek naar de](#)

*positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van Kaderrichtlijn Waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet, Utrecht/Tilburg 2016*

- *Lulofs, K.R.D., Incoherenties in wet- en regelgeving, bevoegdhedenverdeling en instrumentatie Belemmeringen en oplossingen inzake waterkwaliteit en vitale bodem, Lumbricus publicatiereeks, 2018.*
- Lulofs, Kris, *Handreiking Vitale Bodem Noord Brabant*, Enschede 2020, versie december 2020

Links:

- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/publish/pages/179195/aanvullingsbe-sluit-bodem-voorjaar-2020.pdf>
- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/>
- <http://bodemacademie.nl/bodemkwaliteit/chemisch/>
- <http://bodemacademie.nl/bodemkwaliteit/biologisch/>
- <http://bodemacademie.nl/bodemkwaliteit/fysisch/>
- <http://bodemacademie.nl/bodemkwaliteit/bodemverstoring/>
- <https://www.brabant.nl/onderwerpen/milieu/bodem-en-stortplaatsen/bodem/vitale-bodem>
- <http://omgevingswetportal.nl>
- <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsd1rk/algemene-maatregel-van-bestuur-amvb>
- <https://www.pop3subsidie.nl/pop3-subsidie-per-provincie/>
- <https://toekomstglb.nl/nationaal-strategisch-plan/>
- <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004054/2020-02-20>
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-292.html>
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-293.html>
- <https://www.zlto.nl/bodemup>

## 12. COLOFON

Deze publicatie is gebaseerd op projecten van de provincie Noord-Brabant, het waterschap Aa en Maas en de Universiteit Twente in het kader van het [kennisprogramma Lumbricus](#), binnen het deelprogramma Goede Governance. Het programma Lumbricus levert kennis, instrumenten en werkwijzen voor het klimaatrobuust inrichten en beheren van stroomgebieden op de hogere zandgronden. De projectcommissie bestond uit Peter Ramakers, Frank van der Bolt en Harrie Menning. Auteur van deze publicatie is Kris Lulofs (Universiteit Twente).

### 13. DISCLAIMER

De in deze publicatie gepresenteerde kennis en diagnosemethoden zijn gebaseerd op de meest recente inzichten in het vakgebied. Desalniettemin moeten bij toepassing ervan de resultaten te allen tijde kritisch worden beschouwd. De auteur(s) en STOWA kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schade die ontstaat door toepassing van het gedachtegoed uit deze publicatie.