

Unieke kansen door samenwerking tussen markt en overheid

Ontsluiting van bodemkwaliteitsgegevens

De Nederlandse bodemsaneringsoperatie is nagenoeg afgerond. Toch lijkt het alsof we pas aan de vooravond staan van het organiseren van de informatievoorziening rondom dit thema. Termen als de Basisregistratie Ondergrond en de Laan van de Leefomgeving zoemen rond als landelijke initiatieven, terwijl de bodemsaneringsoperatie is gedecentraliseerd en het speelveld van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten is geworden. Daarnaast spelen marktpartijen in toenemende mate een rol in het bodeminformatiebeheer. Wie doet nu wat? Samenwerking blijkt de sleutel tot succes. Dit drieluik schetst de baten van een gezamenlijke aanpak voor alle betrokken partijen.

Door: Henk van Bruchem, Harke Tuinhof, Arjen Wintersen, Kees Versluijs en Jan Klein Kranenburg

Over de auteurs:

Henk van Bruchem, Netbeheer Nederland
Harke Tuinhof, Gemeente 's Hertogenbosch
Arjen Wintersen, RIVM
Kees Versluijs, RIVM
Jan Klein Kranenburg, Rijkswaterstaat

Feit is dat de informatievoorziening binnen de sector begin deze eeuw goed op orde was. Gemeenten en provincies verzamelden een uniforme dataset die aan de basis stond voor de landelijke monitoring met de verslaglegging aan de Tweede Kamer als output. De overheid wist een uniform Landsdekkend Beeld te verkrijgen die de basis vormde voor de huidige aanpak van de Spoedlocaties.

In 2010 stopten de gezamenlijke overheden met de centrale gegevensverzameling, vanuit de gedachte dat de operatie klaar was. Maar tegelijkertijd bleken er tal van organisaties en bedrijven ineens geïnteresseerd in die data-goudmijn die de overheid in de jaren ervoor had verzameld. Het onderwerp 'bodeminformatie' blijkt ineens goed aan te sluiten bij zaken als Open Data, apps en geoinformatie en is essentieel in de bedrijfsvoering van onroerend goed-taxateurs, makelaars, verzekeraars, ruimtelijke planvormers en netbeheerders.

De gezamenlijke overheden misten sinds 2010 echter het kader om dit gezamenlijk op te pakken en stelden zich daarnaast hardop de vraag of investeringen door hen gedragen moesten worden terwijl baten op een andere plek ontstaan.

SAMENWERKEN MET NETBEHEERDERS

Begin 2014 werd in het LEF Future Centre een conferentie georganiseerd waarin ontsluiting en gebruik van gegevens over bodemverontreiniging centraal stonden. Op creatieve en inspire-

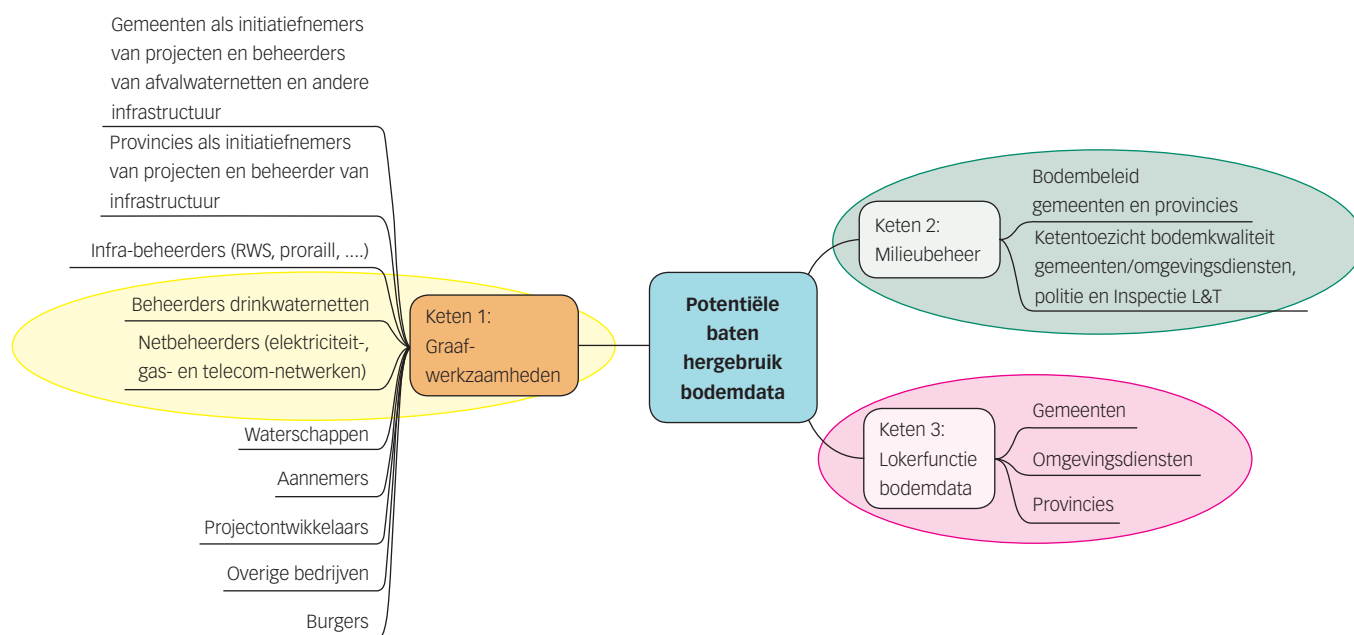
rende wijze werden de belangen van alle stakeholders inzichtelijk gemaakt. Conclusie: markt en overheid moet er samen de schouders onder zetten.

Netbeheerders hebben een financieel belang: voor zo'n 200.000 graafbewegingen per jaar moet men de bodemkwaliteit in kaart brengen, onder meer in het kader van arbo-wetgeving. Overheden zien dat ze met hun decentrale loketten weliswaar makelaars een dienst bewijzen, maar de landelijke informatiebehoefte, of een datavraag ten aanzien van lijnvormige tracés suboptimaal kunnen invullen. Verder krijgen decentrale overheden keer op keer kritiek op de informatiebeschikbaarheid, door bijvoorbeeld regionale Rekenkamers en in de Midterm Review van het Bodemconvenant. Bovendien voelen gemeenten en provincies aan dat hun werkprocessen geoptimaliseerd zouden kunnen worden: waardevolle bodeminformatie komt veelal in de vorm van pdf-bestanden binnen bij de Vergunningenafdeling. Het door de Bodemafdeling omzetten van die rapporten naar platte data in een Bodeminformatiesysteem vergt nu vaak veel handwerk en is daardoor arbeidsintensief.

Het omzetten van rapporten naar platte data vergt veel handwerk en is arbeidsintensief

WIN-WIN

Een klassieke win-winsituatie ligt hier voor de hand: vanuit hun financiële belang investeren netbeheerders, de overheden kunnen hun werkprocessen vereenvoudigen en de netbeheerders profiteren hier weer van door een verbeterde informatievoorziening.



FIGUUR 1: REIKWIJDTE BUSINESS CASE (BRON: BUSINESS CASE HERGEBRUIK BODEMINFORMATIE, BURO38, OKTOBER 2014).

Bijkomend voordeel is dat de informatiebeschikbaarheid binnen de overheid verbetert en activiteiten als handhaving, monitoring en verantwoording geoptimaliseerd kunnen worden. De samenwerking -die inmiddels 'BIDON' is gedoopt (BodemInformatie Delen tussen Overheid en Netbeheerders)- heeft inmiddels geleid tot een business case¹ waarin de voordelen voor zowel overheid als netbeheerders gemonetariseerd worden.

Van zoeken, zoeken en niet alles vinden naar klikken en vinden!

De overheden hebben zich aan het initiatief gecommitteerd via het Bodemconvenant 2016 – 2020. Een Project Brief² beschrijft de projectopzet en het Platform Netbeheerders (waarin koepelorganisaties van alle type netbeheerders vertegenwoordigd zijn) buigt zich momenteel over een intentieverklaring waarin het commitment en een kostenverdeling worden afgesproken.

Dit bottom-up initiatief, dat is ontstaan vanuit de directe stakeholders (gemeenten, provincies, netbeheerders, Rijkswaterstaat), lijkt vooralsnog bijzonder kansrijk. Door tijdens dit proces omgevingsontwikkelingen als de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en de Laan van de Leefomgeving scherp in de gaten te houden, wordt een toekomstbestendige ontsluiting van bodemgegevens gegarandeerd.

Baten liggen bij marktpartijen zoals netbeheerders, decentrale overheden en organisaties als RIVM.

1. NETBEHEERDERS: "INFORMATIE OVER BODEM-VERONTREINIGING MOET BETER!"

Henk van Bruchem (Netbeheer Nederland): "Goede informatie over bodemverontreiniging is essentieel voor onze leefomgeving! Vervuilde grond kan mensen, dieren en planten ziek maken. Er zijn in de loop van de tijd veel onderzoeken uitgevoerd naar bodemverontreiniging. De informatie uit al deze onderzoeken is echter nooit allemaal bijeen gevoegd. Het gevolg? Grote inefficiëntie bij het verzamelen van informatie, grote kans om informa-

tie te missen, en daardoor soms onnodige gezondheidsrisico's. Dat kan beter, dat móet beter!

Het BIDON initiatief probeert daar iets aan te doen door alle beschikbare informatie bijeen te voegen en voor iedereen te ontsluiten.

BEPERKINGEN

Er zijn veel plaatsen waar de bodem verontreinigd is, teveel om allemaal te saneren. Op de plaatsen waar bodemverontreiniging aanwezig is moeten maatregelen worden genomen om schadelijke effecten te voorkomen. Deze maatregelen bestaan uit het opleggen van beperkingen. Enerzijds zijn dat beperkingen voor het gebruik van de grond, bijvoorbeeld er geen groenten op kweken. Anderzijds zijn dat beperkingen bij de verwerking van grond, anders gezegd: als je gaat graven. De beperkingen bestaan dan bijvoorbeeld uit het dragen van beschermende kleding, of het gebruik van zuurstofmaskers. Voor partijen die werkzaamheden in de grond uitvoeren, is het dus van belang te weten waar verontreiniging aanwezig is. Door de ARBO wet zijn ze verplicht gezondheidsrisico's in kaart te brengen en maatregelen te nemen om de risico's te beheersen. Die partijen moeten dus ook weten welke verontreiniging is aangetroffen en in welke concentratie. Dat bepaalt namelijk welke maatregelen genomen moeten worden.

VAN ZOEKEN, ZOEKEN, EN NIET ALLES VINDEN...

Helaas is niet alle benodigde informatie gemakkelijk terug te vinden. Bij het Bodemloket³ is weliswaar terug te vinden waar de bodem vervuild is, maar deze informatie is niet 100% dekkend, en belangrijker, de achterliggende informatie (stoffen en concentraties) ontbreekt. Die moet worden opgevraagd bij gemeenten en/of provincies. Bij sommige gemeenten is die informatie digitaal beschikbaar, bij andere alleen in de vorm van papieren rapporten. In weer andere gevallen worden er rapporten geleverd die niet zijn afgestemd op werkzaamheden in de bodem, maar op makelaars. Soms worden kosten gerekend, soms met betaalsystemen die bedrijven niet gebruiken. Kortom: het kost erg veel moeite om de informatie bijeen te zoeken door partijen die deze informatie nodig hebben, maar soms ook door gemeenten om de info aan te leveren. En dat betreft dan alleen nog maar de informatie die bij gemeenten aanwezig is. Partijen zoals netbeheerders en aannemers hebben ook informatie over bodemverontreini-

ging. Van alle bodemonderzoeken die in Nederland worden uitgevoerd, is naar schatting slechts 60% bij gemeenten beschikbaar. De rest is niet toegankelijk omdat het onderzoeken zijn die zijn uitgevoerd door een individuele netbeheerder of aannemer. Niet bij alle bodemonderzoeken wordt verontreiniging aangetroffen. Maar ook die informatie is van belang. Als één netbeheerder heeft geconstateerd dat op een bepaalde plaats geen verontreiniging aanwezig is, dan hoeft een andere netbeheerder die later op dezelfde plaats aan het werk moet het onderzoek niet opnieuw te laten uitvoeren.

...NAAR KLIKKEN EN VINDEN!

Het idee van het BIDON initiatief is simpel: Laat alle bodemonderzoeken digitaal rapporteren in een vast format. Laat de onderliggende data van deze rapportages aanleveren bij een centraal informatiepunt, waar ze direct in een database geplaatst worden. Stel de database open voor een ieder die informatie zoekt. Hierdoor wordt de informatie van overheid en marktpartijen bijeengevoegd en ontstaat er voor iedereen meerwaarde. Op die manier worden de processen gestroomlijnd op een manier die voor iedereen voordeel oplevert!"

2. DECENTRALE OVERHEDEN: "VEREENVOUDIGEN VAN WERKPROCESSEN"

Harke Tuinhof (Gemeente 's-Hertogenbosch): "Decentrale overheden organiseren de ontsluiting van hun bodeminformatie voornamelijk individueel. Zo heeft de ene gemeente uitgebreide software aangeschaft die complete rapporten kan genereren en met name makelaars op maat adviseren. Investeringsen en andere kosten worden terugverdiend door leges te heffen op informatieproducten. Andere gemeenten nodigen informatievragers uit in hun archief waar ze zelf dossiers kunnen inzien.

Het ligt voor de hand om
decentrale data op uniforme en
landelijke wijze te ontsluiten

Voor lokale makelaars is dit een overzichtelijke situatie, maar het besef is er dat landelijk opererende aannemers en netbeheerders, die bovendien door het tracégebonden karakter van hun werkzaamheden, hiermee niet optimaal gefaciliteerd worden. Het ligt voor de hand om decentrale data op uniforme en landelijke wijze te ontsluiten. Wel heerst het gevoel dat het organiseren hiervan een opgave is die niet alleen door de gemeenten zelf georganiseerd zou moeten worden, omdat dit een scheve verdeling van kosten en baten zou geven.

OMGEVINGSWET

De samenwerking in BIDON, waarbij de kosten gedragen worden, daar waar ook de baten liggen lijkt hiervoor een goede oplossing. Verder lijkt BIDON een goede basis te vormen voor de toekomst van het bodembeleid. Juist doordat de saneringsoperatie is afgerond zullen de bodemafdelingen van gemeenten en provincies nauwelijks meer nieuwe bodemdata genereren. De wijze waarop de Wet bodembescherming opgaat in de Omgevingswet vraagt echter wel om een stevige informatiebasis: als bodemgebruik afgestemd moet gaan worden op de kwaliteit is het zeer wenselijk dat die kwaliteit kan worden aangetoond door middel van bestaande informatie. Dat geldt evenzeer voor het opstellen van bijvoorbeeld Bodemkwaliteitskaarten, ten behoeve van grondverzet.

REORGANISATIE VAN DE INFORMATIEKETEN

BIDON beoogt een reorganisatie van de huidige informatieketen. De meeste bodeminformatie komt de poorten van de gemeente of omgevingsdienst binnen via de vergunningenafdeling. Dit gebeurt vaak via het Omgevingsloket Online waar pdf-rapporten als bijlage bij de vergunningsaanvraag worden meegestuurd. Om de ruwe data te kunnen hergebruiken is overtypen van de laboratoriumanalyses uit deze pdf-rapporten noodzakelijk. Dit is een arbeidsintensieve en daarmee ongewenste klus: "Het is vergelijkbaar met de foto in je paspoort. Door de baliemedewerker van de gemeente word je naar de fotograaf gestuurd. De fotograaf maakt een digitale foto, drukt deze af op fotopapier. Met dat papier meld je je weer bij de gemeente die het bestand vervolgens weer moet inscannen om hem weer digitaal te maken." BIDON heeft de ambitie om de digitale keten "kort te sluiten" door de adviesbureaus rechtstreeks de mogelijkheid te geven om ruwe data geautomatiseerd te versturen en centraal op te slaan. Het mooie is dat ook die adviesbureaus hier weer baat bij hebben, omdat zij voor toekomstige onderzoeken ook een bredere informatiebasis hebben voor historisch én veldonderzoek."

3. RIVM: "MONITORING EN BIDON: HET MES SNIJDT AAN TWEE KANTEN"

Kees Versluis (RIVM): "De signalering en aanpak van bodemverontreinigingen in ons land kent een relatief lange geschiedenis. Kort na de eerste bodemsaneringen in de jaren '80 vonden ook de eerste inventarisaties plaats op basis van historische activiteiten waaruit werd geconcludeerd dat zeker honderden (!) locaties in aanmerking kwamen voor sanering.⁴ Sinds die tijd is het bodembeleid voor de aanpak en beheersing van verontreinigingen in grond en grondwater geëvolueerd tot het beleid dat we nu kennen, alleen gaat het nu om enkele tienduizenden locaties. Op dit moment staan we aan de vooravond van een volgende stap in deze evolutie. Met aanpak van de spoedlocaties zijn de directe onaanvaardbare risico's weggenomen zodat men zich kan richten op integraal bodembeheer waarbij het ondersteunen van (andere) ruimtelijke ontwikkelingen centraal staat. Sinds die eerste inventarisaties in de jaren '80 vervult de monitoring van de effectiviteit en voortgang van het bodembeleid een cruciale 'thermometerfunctie' voor de Tweede Kamer, het Rijk en decentrale overheden bij de verantwoording van de ingezette middelen. Net als het bodembeleid zelf, heeft de monitoring een transitie doorgemaakt. De eerste inventarisaties zijn uitgegroeid tot het brede Landsdekkend Beeld Bodemverontreiniging (LDB) op basis van historische activiteiten dat steeds meer een ijkpunt werd. De monitoring van nu is gericht op spoedgevallen en sluit aan op het gedecentraliseerde beleid zoals geformuleerd in het convenant 'Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties'."

Arjen Wintersen (RIVM): "Met de transitie naar een beleid gericht op aansluiting op ruimtelijke ontwikkelingen neemt de noodzaak voor een betrouwbaar beeld van de staat van de bodemkwaliteit alleen maar toe. De decentralisatie van de taken vraagt om goede afspraken over de registratie van de uitkomsten van onderzoeken en activiteiten rond de uitvoering rondom bodembeheer en -sanering. Om hierin te voorzien zou de 'monitoring nieuwe stijl' inzicht moeten geven in:

- de aard en hoeveelheid uitgevoerde bodemonderzoeken;
- een algemeen beeld van de bodemkwaliteit dat volgt uit deze onderzoeken;
- de ligging en status van restverontreinigingen (inclusief IBC locaties en lokale monitoringprogramma's), zie ook de aanbevelingen in Randstedelijke rekenkamer, 2013;⁵
- locaties en de aard van gebruiksbeperkingen en andere beheersmaatregelen;

- activiteiten gericht op sanering en beheer in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen.

De komende jaren wordt er gewerkt aan de transitie van de huidige monitoring gericht op het tweede bodemconvenant, tot een monitoring die een toetsing van de uitgangspunten van de Omgevingswet mogelijk maakt. Een centrale datavoorziening die inzicht biedt in de activiteiten op het gebied van onderzoek, beheer en sanering kan daarbij een aanvulling zijn op de informatie die nu door middel van een uitvraag bij bevoegde gezagen wordt achterhaald en mogelijk aansluiten bij BIDON.

BIDON heeft de ambitie om de digitale keten kort te sluiten

BIDON EN DE TRANSITIE NAAR EEN MONITORING BODEMBEHEER

BIDON is bedoeld om centraal gegevens uit bodemonderzoek te verzamelen waarmee grondroerders een inschatting kunnen maken van mogelijke risico's door bodemverontreiniging. Het mooie van BIDON is echter dat de informatievoorziening twee kanten op werkt. De grondroerders leveren en gebruiken informatie. Ook de inventarisaties van nu en die uit het verleden hebben een schat aan informatie opgeleverd die zeer waardevol kan zijn voor grondroerders. Denk daarbij aan informatie over uitgevoerde bodemonderzoeken, sanerings- en interventiewaardecontouren en informatie over verdachte locaties. Bij afwezigheid van ander onderzoek kan dit soort informatie gekoppeld aan locaties een belangrijke eerste inschatting bieden van de risico's en de noodzaak tot verder onderzoek op een locatie. Toegevoegd aan BIDON kan dit systeem meerdere doelstellingen ondersteunen en ook kunnen bevoegde overheden bodemsanering en omgevingsdiensten ook beschikken over bredere informatie die van belang is voor afwegingen bij de ruimtelijke ontwikkeling.

De komende jaren kunnen gebruikt worden om deze informatie-behoefte verder in beeld te krijgen en om afspraken te maken met

de bronhouders van de huidige data over de mogelijkheden en de wenselijkheid om deze gegevens breder toepasbaar te maken."

Databaseknuffelen

Iedereen heeft een bepaald jagers- en verzamelaarsinstinct: dat wat we verzamelen is van ons en we hebben een intrinsieke argwaan tegen iedereen die aan onze voorraad komt. We hebben inspanningen verricht om tot onze voorraad te komen en om het netjes op te bergen. Of onze voorraad nu uit nootjes of uit data bestaat maakt niet zoveel uit. Tim Berners-Lee, die bekend staat als de uitvinder van het internet noemt dit verschijnsel databaseknuffelen. In een TED X-lezing in 2009 zegt hij: "Als je verantwoordelijk bent -- als je kennis hebt van data in een overheidsinstelling, merk je vaak dat deze mensen in de verleiding komen om ze voor zich te houden (...). Je knuffelt je database, want je wilt ze niet afstaan (...).

Bedrijven of andere partijen die om data vragen worden vaak afgescheept met opmerkingen over de kwaliteit, terwijl de werkelijke reden vaak ligt in het ongemakkelijke gevoel dat ontstaat als anderen jouw data gaan gebruiken en wellicht anders of verkeerd gaan interpreteren.

In de bodemsector zien we dit ook terugkomen. Marktpartijen wilden in de periode 2005 – 2008 graag bodemdata van overheden hergebruiken en er commerciële producten mee ontwikkelen. Er was veel onwil en tegenwerking vanuit de overheid. Toen de marktpartijen zich noodgedwongen beriepen op de Wet openbaarheid bestuur leverde dat zelfs rechtszaken op. Hoewel we tegenwoordig erkennen dat Open Data van de overheid een belangrijke impuls kan geven aan de economie, bestaat die weerstand nog steeds. Een oplossing hiervoor is gelegen in het reciprociteitsbeginsel: zorg ervoor dat de databaseknuffelaar ook een eigen voordeel heeft: geef hem erkenning en waardering of zorg ervoor dat hij zijn werk makkelijker kan doen.

NOTEN

1. <http://tinyurl.com/businesscase-bidon>
2. <https://www.pleio.nl/file/download/31564712>
3. www.bodemloket.nl
4. C.W. Versluijs & J.J. Bogte (2012) 25 jaar Wbb en de inventarisaties van bodemverontreiniging. Tijdschrift Bodem nummer 5, oktober 2012, p. 12-12.
5. Randstedelijke Rekenkamer (2013) Rapport: 'Nazorg bij restverontreiniging na bodemsanering - Provincie Zuid-Holland'. Randstedelijke rekenkamer, Amsterdam, augustus 2013.