

## Het roer gaat om, wie stuurt er in de toekomst?

# Omgevingswet stevent op de gemeenten af

**Maatschappelijke opgaven komen samen in de bodem: voedsel, water, energie. Voor een wereld die gebruik maakt van hernieuwbare energie, gaan we de bodem inzetten: aardwarmte, bodemenergie, opslag. Er komt steeds meer ondergrondse infrastructuur. Het zijn nieuwe functies die bodemruimte nodig hebben. Dankzij de komst van de Omgevingswet kunnen gemeenten dit, meer dan ooit, doen op basis van duurzaamheid. De Omgevingsvisie en -plan lijken ideale instrumenten om het 'systeem bodem' te integreren in het 'systeem governance'. Het roer gaat om, maar wie zitten er straks bij de gemeente aan het roer?**

Door: Peter Wijn en Marco Vergeer

#### Over de auteurs:

Drs. S. P. Wijn is Senior medewerker bodem bij DCMR Milieudienst Rijnmond  
Drs. ing. M.J. Vergeer is Bestuurskundig adviseur bij RHDHV en secretaris van de Werkgroep Bodem (WEB) van de gemeenten

Gemeenten zien een kanteling in het systeem met de komst van de Omgevingswet, zowel in taken als in rollen. De Omgevingswet geeft kansen voor gemeenten om bodem/ondergrond/ecologisch bodem- en watersysteem (vanaf hier: bodem) te betrekken bij de integrale afweging van maatregelen om maatschappelijke doelen te verwezenlijken. Al jaren lang willen bodemmensens bijdragen aan de kwaliteit van de bovengrondse plannen en sturen in het duurzaam gebruik van bodem. Tot op heden kwam dat overwegend moeizaam op gang. De kansen die we nu zien dankzij de komst van de Omgevingswet, liggen niet alleen in de integrale benadering van de wet zelf, maar ook in de reuring die de invoering voor alle sectoren met zich mee zal brengen. Iedereen zal anders moeten gaan werken. Dus iedereen moet uit zijn comfortzone komen en op zoek gaan naar nieuwe wegen. Zaak is dan wel dat de bodemmensens in de gemeenten daarop zijn voorbereid. Hoe staat het met die voorbereiding?

De Werkgroep Bodem van de gemeenten en de VNG (WEB) heeft in 2013 een start gemaakt met de voorbereiding door 16 bestuurlijke standpunten vast te stellen. Toen was de komst van de Omgevingswet wel al duidelijk, maar er was geen idee wat de impact op het uitvoerende werk zou worden. In dit artikel beschrijven we wat de gemeenten sinds 2013 hebben geleerd en wat de ervaringen met verbreding zijn. Daarnaast presenteren we de doelstelling: alle gemeenten van Nederland hebben op 1 januari 2021 bepaald hoe in hun gemeente de bodem ingezet kan wor-

den voor de lokale maatschappelijke opgaven en alle gemeenten hebben dit geëffectueerd in de omgevingsvisie en omgevingsplannen. Om deze krachttoer succesvol te volbrengen wordt ingezet op een aantal onderdelen: kennis hebben van de bodem, oog hebben voor kansen en potenties door de bodem duurzaam in te zetten en de beschikbare kennis, vaardigheden en ervaring (het menselijk potentieel).

#### KENNIS VAN DE BODEM: ONMISBAAR VOOR EEN VISIE OP DUURZAAM BODEMGEBRUIK

Om de bodem duurzaam te kunnen inzetten is kennis over het functioneren van het systeem en kennis van effecten van bodemgebruik op het functioneren van het systeem noodzakelijk. Hierbij treden enkele knelpunten op: 1) deze kennis is niet altijd aanwezig, 2) het is lastig om de wel aanwezige kennis op het juiste moment beschikbaar te krijgen, 3) veel kennis is niet beschikbaar bij de instanties die de plannen/visie moeten maken en 4) het kost geld om deze kennis in te kopen en er is geen bewustzijn bij de plannenmakers dat deze kennis tot betere oplossingen leidt.

Als voorbeeld: bij de provincie is kennis beschikbaar over het functioneren van de bodem en over bodemsanering. In de toekomst hebben gemeenten deze kennis nodig omdat zij een deel van de taken van de provincie overnemen. Het overbrengen van deze kennis, bijvoorbeeld door personeel over te plaatsen, ligt dan voor de hand. De vraag in het gemeentelijke huis naar kennis is echter anders. Daar ligt de focus veel meer op het realiseren van een woonwijk of het herinrichten van een park (met behulp van bodemkennis), en minder op het opruimen van ernstige verontreinigingen of het beschermen van waterwinningen.

We constateren dat de kennis over bodempotenties vaak verspreid is in de organisatie en over organisaties: bij het program-

ma Energietransitie, bij de grondwaterbeschermers (met focus op drinkwater), bij ruimtelijke medewerkers, bij de beleidsmakers natuur en landbouw, bij de archeologen, bij de mensen van de ondergrondse infrastructuur. Sommige kennis is alleen bij hooggespecialiseerde adviesbureaus en instituten aanwezig. Organisaties en organisatieonderdelen hebben gefragmenteerde kennis van de bodem vanwege een specifieke focus of taak. Maar we hebben het over een natuurlijk en complex ecologisch systeem met allerlei, vaak nog onbegrepen processen en structuren.

Het is de uitdaging om bodemkennis zo te organiseren dat deze inzetbaar is op het moment dat er een specifieke maatschappelijke vraag speelt. Zo kunnen gemeenten hun eigen plannen optimaliseren, maar ook een gelijkwaardige partner zijn bij behandeling van gevoelige materie zoals mijnbouw (gaswinning, gascarrusel, schaliegas, hergebruik cavernes), geothermie en waterwinning in de regio waar ze bij horen.

#### OOG VOOR KANSEN OM MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN AAN TE PAKKEN

Bruikbare kennis alleen is niet genoeg voor invulling van de nieuwe rol. Om bodem een volwaardige plaats te geven bij de aanpak van 'maatschappelijke opgaven', moet de medewerker niet alleen de bedreigingen in de vingers hebben, maar ook verstand hebben van de kansen die de bodem en biedt, en deze kunnen vertalen in de context van de maatschappelijke opgaven. Deze medewerker moet ook de diverse bodembelangen transparant voor het voetlicht kunnen brengen en ondersteuning bieden bij de afweging van bodembelangen voor verschillende sectoren. Wat zijn dat ook al weer, maatschappelijke opgaven? Nou, goede veilige huisvesting, duurzaam energie productie, schoon drinkwater, voldoende en veilig voedsel, betrouwbare waterhuishouding en adaptatie aan de veranderingen van het klimaat. Iedere gemeente heeft haar eigen specifieke maatschappelijke opgaven en zal dat moeten matchen aan de eigenschappen van haar bodem.

Steden zien een groene en een grijze tendens. De groene tendens beoogt met meer biomassa en aandacht voor open, onafgedekte bodem in het stedelijk gebied te werken aan een prettige, groene leefomgeving, om: hittestress weg te nemen, grondwater in de bodem vast te houden voor langere perioden van droogte, efficiënter waterbeheer te hebben. Een verbond met de stadsbodem dus. De grijze tendens wordt getekend door een toename van ondergrondse infrastructuur, het verplaatsen van lelijke bovengrondse functies naar de ruimte onder het maaiveld. Beide hebben een afhankelijkheid met de stadsbodem en het is aan de bodemmens om ruimtelijke ondergrondse afwegingen te maken.

#### OOG VOOR MENSELIJK POTENTIEEL

Om optimaal te anticiperen op het toekomstige stelsel van de Omgevingswet zijn drie soorten talenten nodig: concrete systeem kennis van de bodem, creativiteit om kennis te vertalen in kansen en bedreigingen van ingrepen en deze te relateren aan maatschappelijke opgaven, en de vaardigheid om deze kennis in positie te brengen naar het niveau waar de beslissingen worden genomen. Idealiter zouden al deze talenten in één persoon verenigd zijn, zodat deze zichzelf op het juiste moment in stelling kan brengen. Als hij (m/v) ergens niet uitkomt, haalt hij een boek van een kennisnetwerk als SKB of GGB uit de kast en gaat aan het werk.

Helaas, zo werkt het niet. Deze ene persoon vinden is bijkans onmogelijk, laat staan voor alle circa 400 gemeenten in Nederland. Hoe staat het met de kennis die nu aanwezig is? Hoe staat het met de ontwikkelkracht? Hoe staat het met de positionering? In

bijgevoegd kader een gegeneraliseerd overzicht van hoe de kennis op dit moment is verdeeld.

- Kleine gemeenten: weinig detailkennis, veel ervaring met integraal werken en vertaalslag naar maatschappelijke opgaven door korte lijnen naar de collega's van andere sectoren, de samenleving en het bestuur.
- Grote gemeenten: veel detailkennis, weinig samenhang tussen de kennis, oude patronen met scheiding tussen behoudend bodembeheer denken enerzijds en sterke ontwikkelkracht anderzijds. Diepgaande kennis over zaken als mijnbouw van oudsher klein. Langere lijnen naar samenleving en bestuur, maar over het algemeen wel krachtige bestuurders die graag tastbare resultaten willen laten zien.
- Omgevingsdiensten: veel kennis – deels gedeeld met grote gemeenten – versnipperd pakket: de werkzaamheden verschillen per deelnemende gemeente. Relatie met bestuurders op afstand en daardoor minder mogelijkheden tot beïnvloeding van besluitvorming en ontwikkelkracht.
- Provincies: veel kennis en ontwikkelkracht, relatief korte lijnen, relatief veel ervaring met brede integrale benadering, met veelal een langere looptijd. In de toekomst grotere afstand tot het speelveld en daarmee afstoten van waardevolle mensen.
- Adviesbureaus en kennisinstituten: aanbod aan kennis en talent van breed tot hoog specialistisch.

Nu zou er een enorme discussie op gang kunnen komen of het beeld in het kader correct is. Waar het om gaat is dat uiteindelijk op het juiste moment op het juiste niveau kennis aanwezig is en dat er besef is dat deze kennis en talenten nodig zijn voor een goede afweging. Bovendien zal er in een regio iemand moeten zijn, die het initiatief neemt om de vaardigheden, kennis en ervaring bijeen te brengen rondom een maatschappelijke opgave.

Het is zaak voor gemeenten om voor zichzelf na te gaan hoe ze dat in de toekomst gaan doen. De eerste stap die gezet moet worden om te profiteren van de kansen die de bodem biedt bij de aanpak van maatschappelijke opgaven, ligt in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De gemeenten moeten net als provincie, waterschap en rijk zo'n visie en plan opstellen. Om de maatschappelijke opgaven aan te pakken, bieden de afspraken die in het tweede bodemconvenant zijn gemaakt over de transitie van de bodemtaken een goed vertrekpunt. Maar je zult wel, in je eigen regio, aan de slag moeten en ontdekken.

Alleen ga je sneller,  
samen kom je verder

Een deel van de kennis zal verschuiven, van provincies naar gemeenten en Omgevingsdiensten. Niet alle kennis zal op het niveau van de gemeenten georganiseerd moeten worden, want dat is inefficiënt en duur. Gemeenten zouden zich vooral moeten richten op samenwerking en een goed netwerk waarin de kennis en talenten regionaal beschikbaar zijn. Een netwerk dat aansluiting vindt bij netwerken van de andere sectoren. In de regionale ontdekkingstocht is het raadzaam om bijvoorbeeld te praten met mensen in het werkveld water of andere werkvelden die actief zijn in het systeem bodem. In het besef dat de Omgevingswet voor iedereen een verandering inhoudt en iedereen zoekt naar de nieuwe verhoudingen en beschikbare kennis.

De gemeenten vinden het mede daarom belangrijk dat taken en dossiers van locaties en gebieden door middel van een warme over-



dracht worden doorgegeven. De associatie met een estafette dringt zich op: het stokje overdragen maar pas echt loslaten als je zeker weet dat de volgende loper het stevig vast heeft. Want als het estafettestokje op de sintelbaan ligt, zijn beide lopers uit de wedstrijd.

Het gaat echter niet alleen om de relatie tussen provincie en gemeente. Waterleidingbedrijven en bierbrouwers hebben ook een goed beeld van hoe de bodem functioneert en waar de bedreigingen zitten. Waterschappen hebben veel informatie over oppervlaktewater, een onderdeel van het systeem bodem. De boerenstand is nog altijd een enorme bron van bodemkennis in het agrarische gebied. Met andere woorden: bij de ontdekkingsstocht in de regio komen onvermoede nieuwe partners in zicht die kunnen bijdragen aan een (nog) beter en gezamenlijk gedeeld inzicht in het functioneren van de bodem en kunnen wellicht partners worden in het verbeteren van dat functioneren.

**VERANDERING IN POSITIE-OPSTELLING**

De Werkgroep Bodem van de gemeenten en de VNG (WEB) werkt aan de veranderingen die hierboven zijn opgetekend. Op de eerste plaats gaat het daarbij om het besef dat voor driekwart van de gemeenten de bodemtaken en de bijbehorende dossiers van locaties en gebieden grotendeels nieuw zijn. Bewustwording over dossiers en taken is belangrijk, evenals het besef dat de Omgevingswet meer uitgaat van een integrale benadering en meer beleidsvrijheid voor lokale besturen. De WEB ziet de meerwaarde in regionale netwerken, zowel binnen regio's als richting de inbreng in nationale projecten.

Meer belangstelling voor de bodemdiscussies

We zien nu al dat de belangstelling van het aantal middelgrote gemeenten en van Omgevingsdiensten om de bodemdiscussies te volgen toeneemt. Dat is vooral zichtbaar op het digitale netwerk van de VNG (ROMNetwerk) waar de groep is uitgegroeid tot 200 lezers, allen werkzaam bij gemeenten of Omgevingsdiensten.

Daarnaast zal de WEB zich moeten ontwikkelen van een netwerk van bodemmens met meerdere achtergronden, net als binnen de gemeente en regio zelf. Dat proces zal echter versterkt moeten worden in het besef dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn. Van Amsterdam tot Loppersum, ieder heeft een andere bodem, andere maatschappelijke opgaven en een andere wijze van (bestuurlijke) sturing.

Dit alles moet leiden tot het volbrengen van het 2021-doel: een bewuste keuze voor bodemgebruik in de omgevingsvisies. Dit kan alleen met de convenantpartners worden gerealiseerd. Dit leggen we ter besluitvorming voor aan het VNG-bestuur.

Bij landelijke overleggen of congressen komen we geregeld collega's tegen uit de eigen regio of gemeente, die we zelf nog niet eerder ontmoet hadden. We zouden die mensen graag vaker tegenkomen, thuis in gemeentelijke projecten. Het wordt een boeiende en uitdagende ontdekkingsstocht.

Beide auteurs zijn lid van de WEB. Bent u werkzaam bij een gemeente of een Omgevingsdienst en wilt u op de hoogte blijven? Dan kunt u lid worden van het gemeentelijke netwerk bodem van de WEB op ROMNetwerk. Aanmelden kan door een mail te zenden aan: [romnetwerk@vng.nl](mailto:romnetwerk@vng.nl)  
Dit artikel is een impressie van een discussie die op dit moment in de WEB wordt gevoerd. De discussie zal bestuurlijk haar plek krijgen via besluitvorming in bestuurlijke VNG-commissies.