

Sturen op bodemkwaliteit in het nieuwe omgevingsstelsel

Gemeenten aan de slag met bodem onder de Omgevingswet

Kort door de bocht gesteld, worden alle gemeenten bij de inwerking-treding van de Omgevingswet 'van de bodem'. Zij gaan als bevoegd gezag toezien op het duurzaam gebruik van één van onze belangrijkste schaarse hulpbronnen. Hoe gaan gemeenten bodem een plek geven tussen twee kijkrichtingen, beschermen en benutten?

Door: Petra Mesken & Judith Brunink

Over de auteurs:

Drs. Petra Mesken, senior beleidsadviseur Bodem en Ondergrond bij Stantec BV, ✉ petra.mesken@stantec.com
Ing. J.H. Brunink, senior adviseur bodem bij AGEL adviseurs onderdeel van Stantec, via detachering aangesteld als beleidsadviseur bodem bij de gemeente Delft, ✉ jbrunink@ageladviseurs.nl

De bodem is één van onze belangrijkste schaarse hulpbronnen. Met de levering van verschillende vitale ecosysteemdiensten en natuurlijk kapitaal worden randvoorwaarden gezet voor de realisatie van meerdere Sustainable Development Goals (SDG's) en maatschappelijke doelen op het gebied van klimaatadaptatie -en mitigatie, gezondheid, voedsel, waterkwaliteit, energietransitie en biodiversiteit. Alle reden dus om er zuinig mee om te gaan.

In een dichtbevolkt land als Nederland, staat de bodem echter sterk onder druk. Het is dan ook geen verrassing dat de kwaliteit van de bodem er in Nederland, net als in de rest van Europa, niet goed voor staat. Dit geldt niet alleen voor stedelijke bodems, maar ook voor de landbouw-, bos- en natuurbodems. Ondanks (inter)nationale beleidsdoelstellingen is hier sprake van bodemdegradatie.¹ Het European Environment Agency benoemt het ontbreken van bindende doelstellingen en samenhangende beleid, vertrekkend vanuit rentmeesterschap, als belangrijke zwakke schakels in het tot stand brengen van duurzaam bodembeheer.² De Europese Commissie heeft dit jaar dan ook de New Soil Strategy in consultatie gebracht als onderdeel van de European Green Deal. Daarin pleit zij voor een samenhangend beleidskader om het tij van bodemdegradatie in de Europese Unie te keren. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) adviseert met Grote opgaven in een beperkte ruimte³ het bodem- en watersysteem een centrale plek te geven in het omgevingsbeleid als voorwaarde voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

DE OMGEVINGSWET

De roep om meer aandacht en een centralere rol voor de bodem binnen de ruimtelijke opgaven is niet nieuw, maar wordt wel steeds urgenter. Economische groei, wonen, mobiliteit en digitale connectiviteit blijven onverminderd belangrijk. Voor Nederland geldt hierbij dat, terwijl de ruimteclaims zowel boven als onder de grond over elkaar heen buitelen, er een grondige herziening van het omgevingsstelsel plaatsvindt. De inzet van die nieuwe Omgevingswet is het makkelijker maken van ruimtelijke ontwikkelingen en tegelijkertijd de balans te vinden tussen benutten en beschermen. De grote vraag is hoe we in het ruimtelijk geweld invulling kunnen geven aan het rentmeesterschap van de bodem.

Vooraf gemeenten staan hier de komende jaren voor aan de lat. Op het moment dat de Omgevingswet inwerking treedt, worden zij verantwoordelijk voor de kwaliteit van de leefomgeving, waaronder de bodem. In de beleidscyclus krijgen zij hierbij de beschikking over een nieuw instrumentarium bestaand uit omgevingsvisie, omgevingsplan, programma's, rijksregels, projectbesluit en omgevingsvergunning (figuur 1). In een programma geeft een gemeente bijvoorbeeld nader invulling aan eigen beleid, door het formuleren van beleidsdoelstellingen, eventueel te behalen omgevingswaarden en te nemen maatregelen. Dit instrument is alleen bindend voor de gemeente zelf. Mocht een gemeente bijvoorbeeld aan de slag willen met het verbeteren van de bodembiodiversiteit in de openbare ruimte, dan kan een programma een geschikte vorm hiervoor zijn. In de rijksregels uit het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) zijn de eisen neergelegd die worden gesteld aan initiatiefnemers bij het uitvoeren van milieubelastende activiteiten waaronder graven, saneren, toepassen en opslaan van grond. In het omgevingsplan kan een gemeente de meeste rijksregels aanvullen met maatwerkregels en deze daarmee toesnijden op de lokale situatie.



AFBEELDING 1: DE BELEIDSCYCLUS MET DE INSTRUMENTEN VAN DE OMGEVINGSWET.
BRON: [HTTPS://WWW.KENNISCENTRUMOMGEVINGSWET.NL](https://www.kenniscentrumomgevingswet.nl)

Daarnaast kan zij ook decentrale regels of maatwerkvoorschriften opleggen aan initiatieven van burgers en ondernemers, bijvoorbeeld door waar mogelijk waterberging op het eigen perceel te verplichten.

Omdat beleidsdoelen in toenemende mate via en in samenwerking met private partijen bereikt moeten worden, is het omgevingsplan een interessant instrument waarmee gemeenten straks kunnen sturen op de kwaliteit van de leefomgeving. Zij kunnen ervoor kiezen om hierin vooral algemene regels en gesloten normen op te nemen. Je weet als initiatiefnemer dan op voorhand precies waaraan je moet voldoen. Op het moment dat je initiatief binnen de regels past, kun je vlot aan de slag, eventueel op basis van een meldings- of informatieplicht. De nadruk ligt hier op het makkelijk maken van initiatieven. Dit zie je voor bodem ook terug in de rijksregels voor graven en saneren met de verschuiving van beschikkingen naar algemene regels, meldings- en informatieplichten met kortere doorlooptijden voor aanvragen.

VOORBIJ DE CHEMISCHE BODEMKWALITEIT

Maar gemeenten die - voorbij de normen voor chemische bodemkwaliteit - actief willen sturen op een vitale bodem, bijvoorbeeld in het licht van klimaatdoelen, zouden kunnen opteren voor meer open, kwalitatieve normen in het omgevingsplan. Dit is een interessante mogelijkheid die de Omgevingswet biedt ter vergroting van de decentrale afwegingsruimte. In de formulering van die regels zou het beschermen of verbeteren van bepaalde ecosysteemdiensten en natuurlijk kapitaal van de bodem als kapstok kunnen dienen (figuur 2), zoals het waterbergend -of koolstofbindend vermogen of erfgoed. Een ander hulpmiddel is het overzicht van ondergrondkwaliteiten en ondergrondkansen.⁴ Maar ook evidente bodembedreigingen kunnen als haakje dienen, zoals het grenzen stellen aan bodemafsluiting. Initiatiefnemers krijgen met open normen de ruimte om te komen tot maatwerk, innovatie en integrale oplossingen. Hierbij is het wel zaak de norm voldoende concreet te formuleren, zodat initiatiefnemers genoeg houvast hebben voor uitwerking van die norm. Een gemeente kan hiertoe ook verwijzen naar beleidsregels in een programma, waarmee tevens samenhang gecreëerd wordt tussen zelfbindend beleid van een gemeente en de regels voor initiatieven. De inzet van open normen vereist wel dat de ambtelijke organisatie goed is toegerust op het beoordelen of het initiatief voldoet aan de te bereiken doelstelling of kan vertrouwen op een onafhankelijke toetsing hiervan.

ALLE BEGIN IS MOEILIK

Omdat veel gemeenten nog volop bezig zijn met hun omgevingsvisie, is de concrete uitwerking van bodem in het omgevingsplan nu nog relatief onontgonnen terrein. Dit geldt zeker voor regels die verder gaan dan normen voor de chemische bo-

demkwaliteit. We zien bijvoorbeeld dat in (concept) omgevingsvisies het belang van bodem wel wordt benoemd. In de Omgevingsvisie Leiden 2040 (juli 2021) bijvoorbeeld wordt uitgebreid aandacht besteed aan het belang van een gezonde bodem en een duurzame inrichting van de ondergrond. Maar in menig omgevingsvisie ontbreekt nog een nadere duiding van de ambities voor de bodem en de relatie met andere beleidsdoelen zoals biodiversiteit. In de omgevingeffectrapportages (OER) die worden opgesteld voor sommige gemeentelijke omgevingsvisies, is bodem wel één van de parameters, maar worden effecten nog vaak geduid in termen van bodemverontreiniging. Er is - onder andere in het Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond - een schat aan kennis en inspiratie opgebouwd over de manieren waarop bodem kan bijdragen aan een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Maar in het stelsel blijft zichtbaar dat de actieve overheidsbemoedienis zich tot dusver vooral op de bodemverontreiniging heeft gericht. Beleidsintenties ten spijt is met een instrumentarium dat stuurt op bredere bodemambities, zeker in stedelijk gebied, nog weinig ervaring waar op voortgeborduurd kan worden.

Uitgangspunt onder de Omgevingswet is in ieder geval een gelijkwaardig beschermingsniveau van de bodem en -richting initiatiefnemers- een gelijkwaardig niveau van dienstverlening via de omgevingsloketten. Dit zal al best een flinke klus zijn. Een pragmatische insteek die vaak gekozen wordt is om op korte termijn dan ook eerst de zaken rondom chemische bodemkwaliteit goed op de rit te krijgen. Gemeenten krijgen met inwerkingtreding van de Omgevingswet eerst een tijdelijk

Gelukkig staan we er als bodemmers niet alleen voor

omgevingsplan waar van rechtswege de bestemmingsplannen, bruidsschatregels, gebiedsspecifiek bodembeleid en de bodemfunctieklassenkaart in worden opgenomen. Vervolgens heeft men tot 2029 de tijd om tot een definitief omgevingsplan te komen. Dit lijkt lang, maar er is geen reden om achterover te leunen. Het opnemen van rijks- en provinciale instructieregels, maatwerk op rijksregels, keuzes in de verwerking van de bruidsschatregels en het opstellen van decentrale regels die aansluiten op de visie op de leefomgeving van het gemeentelijk bestuur, zie dat allemaal maar eens te vertalen in passende en werkende bodemregels voor het omgevingsplan. En wat te doen met zaken uit de Nota Bodembeheer die niet van rechtswege overgaan naar het tijdelijk omgevingsplan? Zijn de bodemfunctieklassenkaart en bodemkwaliteitskaart nog wel actueel en passend of is een update nodig? Zijn de bodeminformatiesystemen Omgevingswetproof? Dit zijn allemaal zaken die bij gemeenten veelal op het bordje liggen van een klein clubje experts. Men zou alvast wel kunnen kijken of in alle gevallen de gangbare aanpak bij bodemverontreiniging wel wenselijk is voor de bredere bodemkwaliteit. Is in bepaalde situaties bijvoorbeeld een waterdoorlatende variant van een duurzame afdeklaag mogelijk? Met een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift, zou een gemeente deze mogelijkheid kunnen creëren.

Dan is er ook nog Overgangsrecht. In diverse gevallen zal het oude recht van de Wet Bodembescherming (Wbb) nog van toepassing zijn, inclusief bevoegd gezag en basistakenpakket. Spoedlocaties die onder de Wbb beschikt zijn, saneringen die onder de Wbb formeel zijn gestart, actieve en passieve nazorg

blijven bijvoorbeeld onder de Wbb. Maar ook nieuw ontdekte verontreinigingen die na 1987 en vóór de Omgevingswet zijn ontstaan, blijven vallen onder de zorgplicht van de Wbb. In de praktijk zou dit tot ingewikkeldheden kunnen leiden, waarvoor praktisch werkbare oplossingen gezocht moeten worden.

SPANNENDE INTEGRALE PROCESSEN

Het in samenhang beschouwen van meerdere disciplines en opgaven ten behoeve van de ruimtelijke afweging vergt bovendien robuuste processen en werkwijzen binnen de gemeenten en

Veel nieuw ontdekte verontreinigingen blijven vallen onder de zorgplicht van de Wbb

vraagt kennis en vaardigheden van bodemprofessionals. Om vanuit de bodem een volwaardige inbreng te leveren is daarnaast veel interne afstemming nodig met collega's vanuit andere beleidsterreinen en wellicht ook afstemming met andere overheden, maatschappelijke partners of marktpartijen. Misschien is er sprake van participatieprocessen of moet de gemeenteraad mee worden genomen in een afweging. Je moet dus niet alleen je vak verstaan, maar ook een stevige gesprekspartner zijn die over de grenzen heen kan kijken en de bodemopgave in het licht van de bredere maatschappelijke opgaven kan duiden. Je moet je kunnen verplaatsen in het perspectief van initiatiefnemers, bestuurders of de raad en weten hoe je de beleidsdoelen - samen met anderen - bereikt en weten welke middelen en instrumenten je hiervoor het beste in kunt zetten.

Wat verder nog moet uitkristalliseren is, hoe de verschuiving naar meldings- en informatieplichten straks gaat werken in de keten van vergunning, toezicht en handhaving (VTH). Vooraan in die keten zal het wat rustiger worden als er geen formele



AFBEELDING 2: ECOSYSTEEDIENSTEN VAN DE BODEM.

BRON: [HTTP://WWW.FAO.ORG/RESOURCES/INFOGRAPHICS/INFOGRAPHICS-DETAILS/EN/C/284478/](http://www.fao.org/resources/infographics/infographics-details/en/c/284478/)

beschikkingenprocedure meer hoeft plaats te vinden. Het accent verschuift hiermee naar toezicht en handhaving. Hoe zorg je in die context voor een goede informatiepositie van toezichthouders en handhavers? Welke prioriteiten stel je in het toezicht en op welke manier ga je handhaven? De keuzes hierin zijn moeilijk los te zien van de doelstellingen uit de omgevingsvisie en de uitwerking hiervan in het omgevingsplan. Dit betekent onder meer iets voor de afstemming tussen gemeente en omgevingsdienst, maar ook tussen beleid en stadsbeheer. Anderzijds zullen de ervaringen van toezichthouders en handhavers een indicatie zijn van de uitvoerbaarheid van het beleid en in hoeverre doelen gehaald worden. Idealiter is dit input voor bijstelling van beleid. De vraag is hoe partijen invulling gaan geven aan het 'sluiten van de beleidscyclus'.

HULP IS ONDERWEG

Al met al is de Omgevingswet voor gemeenten een hele operatie, waarvan niemand nog kan overzien hoe het straks precies gaat werken. Gelukkig staan we er als bodemmens niet alleen voor. Veel informatie is beschikbaar via Bodembeheer van de Toekomst⁵ dat ook werkt aan bouwstenen voor bredere ambities zoals vitale bodem, voedselbossen, klimaatadaptatie en bodemenergie. Rijkswaterstaat/Bodem+ heeft de Wegwijzer bodem in de Omgevingswet opgesteld.⁶ Tenslotte kan voor vragen te allen tijde aangeklopt worden bij het loket van het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO).

Gezien de rol van de bodem in urgente opgaven als klimaat en biodiversiteit, is de sturing op duurzaam bodembeheer een ambitie die we moeten koesteren. Maar hier ligt wel een behoefte aan opbouw van kennis en ervaring op decentraal niveau. Hoe kunnen gemeenten sturing geven met de instrumenten van de Omgevingswet? Kan datagedreven werken hierin ondersteunen en hoe? Kan participatie bijdragen aan duurzaam bodembeheer en hoe? De kansen voor een decentrale gestuurde kennisontwikkeling zijn er. Zo organiseert de VNG - in het kader van de bestuurlijke afspraken voor de bodem- een programma waarin acht regionale pilots gaan proefdraaien als regionaalkennisschakelpunt voor bodem en grondwater. Dit programma is erop gericht kennis beter te ontsluiten en te laten aansluiten op de decentrale kennisbehoefte. I&W werkt parallel aan het opzetten van een nationaal kennisschakelpunt dat de verbinding tussen rijk, (nationale) kennisinstellingen en regio's zal faciliteren, maar ook de verbinding kan leggen tussen de regio's en Europese kennisprogramma's. Terwijl de opgave voor de chemische bodemkwaliteit met de uitdaging van opkomende stoffen er al niet bepaald saai op geworden was, breken er weer nieuwe, interessante tijden aan voor het bodemwerkveld.

NOTEN

1. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2020). De bodem bereikt?! Den Haag.
2. European Environment Agency (2019). The European Environment -state and outlook 2020. Knowledge for a transition to a sustainable Europe. Denmark, Kopenhagen.
3. Planbureau voor de Leefomgeving (2021), Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving. Den Haag.
4. Zie bijvoorbeeld: Henk Puylaert en Anne Witteveen (2018). Ondergrond in zicht. Inspiraties voor verbinding van onder- en bovengrond in Maastricht. Uitgave: provincie Limburg.
5. <https://samendediepte.nl/bodembeheer-van-de-toekomst/>.
6. Remco de Boer, Marcel Cassee en Nicole Hardon (2021). Wegwijzer Voorbereiding op het thema bodem in de Omgevingswet voor gemeenten en omgevingsdiensten. Uitgave: RWS WWL afdeling bodem en ondergrond.