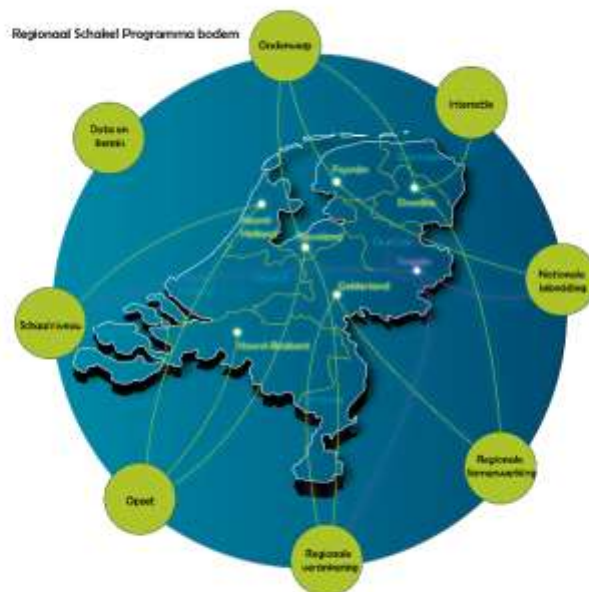




Essay

‘Grondig of schuivend: bestuurlijke basis voor bodemkennis’

Door: Michiel Scheffer



7 april 2022

Dit essay is ontwikkeld in het kader van het VNG-programma ‘Regionale Kennisschakels Bodem en Ondergrond’. Onder leiding van het programmteam: Diana van Dorresteijn (programmamanager), Marco Vergeer, Alzira Schaap.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. De boven en ondergrens van de bodem	3
3. De opgave of de oplossing centraal	5
4. Taak en regio	6
5. De gemeente moet positie kiezen	7
6. De ambassadeur en de sherpa	7
7. De eerste 100 dagen van de bestuurder	8
8. De eerste 100 dagen van de ambtenaar	8
9. We zijn nog zoekende	9
10. Een casus: de gemeente G	9
11. Conclusie	10

Over de Auteur

Michiel Scheffer (Manchester, 1964) groeide op met de geur van chemische verbindingen en lozingen op het oppervlakte water. Zijn grootvader en vader hadden directiefuncties in de textiel- en chemische-industrie. Hij studeerde sociale geografie in Utrecht waarbij het o.a. de bodem in de Achterhoek in kaart bracht (met een Rotring pen). Hij promoveerde op de globalisering van de kledingindustrie. Daarna werkte hij bij de werkgeversvereniging in de kleding en textielindustrie, als lector aan de Saxion Hogeschool en als consultant gericht op public affairs van innovatie. Zijn politieke interesse leidde er toe dat hij drie keer lijsttrekker was voor D66 voor de provinciale staten van Gelderland. Zo werd hij eerst fractievoorzitter en toen gedeputeerde. In die functie was hij ook lid van dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Arnhem. In de jaren na 2019 was hij o.a. voorzitter van de Commissie Kwaliteitsafspraken MBO en van de Stuurgroep Erfgoeddeal, lid van de Task-Force PFAS en kwartiermaker textiel en duurzaamheid aan de WUR. Scheffer schrijft dit essay als lid van de begeleidingscommissie Kennisinfrastructuur Bodem en Ondergrond van de VNG.

1. Inleiding

Mijn opdracht in het project Kennisinfrastructuur Bodem en Ondergrond is de rol van de politieke bestuurder te spelen. Bodem is vrij lang een belangrijk bestuurlijk onderwerp geweest, ten tijde van de grote saneringen: Volgermeerpolder, Lekkerkerk en Griftpark. De laatste twintig jaren is het onderwerp beledigd en gefunctionaliseerd binnen elke overheidslaag. Het is a-politiek geworden en reactief, naar aanleiding van een documentaire van bijvoorbeeld Argos¹. Door de PAS² en PFAS³ is het hoger op de politieke agenda komen te staan, al is de afbakening van het thema niet scherp. Ik noem expres PAS, al heeft stikstof ogenschijnlijk minder met bodem te maken. Stikstof leidt tot verzuring van de bodem, tot aantasting van natuurwaardes, maar de uitstoot heeft minder impact op gezondheid. PFAS kan de gezondheid van levende organismes aantasten, maar heeft minder effect op de plantengroei. De definitie van wat fysieke veiligheid is, en van omgevingsveiligheid is niet strak of eenduidig. Met het rapport van Aartsen⁴ is wel een gevoel van ongemak beschreven en op de politieke agenda gekomen.

In de verkiezingscampagne voor de gemeenteraad in maart 2022 was bodem en ondergrond geen prangend onderwerp op de politieke agenda. Dat komt niet door de oorlog in Oekraïne (podzols bodems, overigens), ook al heeft die oorlog ook effect op de bodem; door het wegvallen van de graanoogst, de mais en zonnebloemenproductie, stijgen de prijzen van deze gewassen en wordt akkerbouw aantrekkelijker in Nederland voor voedselproductie en in mindere mate voor veevoer. Maar ook de realisatie van 100.000 woningen heeft impact op de bodem, net als de energietransitie waarbij we bodem willen gebruiken voor doorvoer of opslag. En verhoudt geothermie zich tot drinkwaterwinning. Bodem geen prangend politiek onderwerp?

Niet altijd urgent, maar niets is zo bedreigend als trage veranderingen die te lang ontkend worden. Het komt misschien in de overdrachtsdossiers van de nieuwe raden en colleges van B&W aan de orde, maar de eerste keer dat het onderwerp bodem en ondergrond, aan de orde komt is zo'n beetje na 23.00 in de portefeuillevverdeling tijdens het constituerend beraad van een nieuw college. En daarna komen de omgevingsdiensten. Bodem is geen hot topic, in mijn herinnering kwam het misschien tien keer aan de orde in Gedeputeerde Staten van Gelderland (en dan vooral geothermie). GS kent op elke dinsdagmiddag een strategisch uurtje. Ik kan me niet herinneren dat we het in GS ooit over bodem hadden. Nog minder aandacht was er in Provinciale Staten. De twee onderwerpen gerelateerd aan bodem die wel indruk maakten waren de droogte in de Achterhoek, eerst in de zomer van 2017, en toen weer in de zomer van 2018. De andere opzienbarende casus in fysieke veiligheid was de opslag van grond en van kunstgras in Barneveld. Beide onderwerpen wekten een bestuurlijk gevoel van ongemak op⁵. Dus toch een prangend onderwerp?

Wat is ongemak? Ongemak dat is het gevoel dat je hand tussen de deur komt te zitten. Ongemak is als Goofy die over de klif rent, en zich dat te laat realiseert endan neerstort. Ongemak is lopen op drijfzand. Ongemak is de strijd in worden gestuurd zonder goede spullen. Ongemak is vastzitten in een onoplosbare kluw. Ongemak is met een mond vol tanden in de Raad staan, en tijd proberen te kopen door een zwamverhaal te houden. Ongemak wordt versterkt als je als bestuurder het gevoel hebt dat je eigen ambtenaren niet goed uitgerust zijn, elkaar niet kunnen vinden, geen protocollen en draaiboeken hebben. Kortom, een zekere kennisbasis geeft gemak, en ook een structuur waarin men elkaar kan helpen en kan leunen op de kennis van een ander.

2. De boven- en ondergrens van de bodem

Bestuurders houden niet van ongemak. Een onderschatte en slecht afgehandelde crisis is vaak de aanleiding tot een vervroegd einde van een politieke loopbaan. Vervuilde bodem, extra saneringskosten bij vervuilde bodem, het stopzetten van een bouwplan of project, verzakkingen zijn allemaal voorbeelden van incidenten die een vervroegd einde aan een bestuurlijke loopbaan kunnen

¹ <https://www.nederlandsfotomuseum.nl/tentoonstelling/wout-berger-giflandschap-revisited/>

² Programmatische Aanpak Stikstof

³ Poly- en perfluoralkylstoffen

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/18/aanbieding-rapport-over-granuliet-en-het-besluit-bodemkwaliteit-en-de-beleidsevaluatie-kwaliteitsborging-bodem>

geven. Het kunnen realiseren van grote opgaven, door slim in te spelen op de mogelijkheden van de bodem zijn juist de erfenissen die de oud-bestuurder trots kan vertellen aan haar kleindochters.

Ik zag tijdens mijn bestuursperiode bodem steeds meer als een boeiend onderwerp, een zone van conflict want we moeten heel veel op en in de bodem, terwijl we al decennia te veel van de bodem verlangen. Ik ben opgeleid als geograaf, en mijn eerste zomerbaan in 1984 was het karteren van bodem en waterverontreiniging van de zandgronden in Oost-Nederland. Dit was net voor de invoering van tekenprogramma's, dus dat betekende kilometers lijnen trekken met rotringpennen. Tegenwoordig hebben we databases en GIS systemen, en zouden we dus veel beter naar kennisgedragen beleid kunnen gaan.

Om de bestuurlijke aanpak van bodem te kunnen organiseren moeten we de essentie van bodem begrijpen, dat zijn de vakgebieden van podologie (de bovenlaag) en de geologie (de ondergrond). De bodem is een hard gegeven, we hebben zandgronden, veengronden en kleigronden. We hebben een podologie en een geologie. We hebben een interactie met water. Gletchers en rivieren hebben donken, pingo's en oeverwallen gevormd en mensen hebben de bodem gekoloniseerd en grond verplaatst. Het turf is gestoken, het Vondelpark is aangelegd op aangekoekte bagger uit de binnenstad. De eerste industrialisering heeft de bodem onderschat, en verstoord met verontreinigde locaties. Nu zijn het de diffuse verontreinigingen: de bodem wordt homeopathisch vervuild door Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS en) natuurlijk ook uit balans gehaald door stikstof. Niet alarmerend maar sluipend raakt onze bodem onvruchtbaar. Bodem is een erfenis, en laat een erfenis achter. Gebruik en verontreiniging laat ook een erfenis achter in de bodem.

Bodem doet niet mee aan convenanten en heeft grenzen die los staan van bestuurlijke grenzen. Voor bestuurskundigen is de bodem een taaie materie. De bodem heeft zijn eigen dynamiek, en daar is het openbaar bestuur niet op ingesteld. Laat ik beginnen met het herhalen van het besef dat de bodem de grondslag voor menselijke activiteit is. Het is de voedingstof van ons eten, het is de grootste broedplaats van biodiversiteit, het is de grondslag voor menselijke (bouw)activiteiten, het is de krocht waarin we wegstoppen wat we niet willen zien. Je kunt de bodem vullen, maar er is een grens aan wat je kunt verontreinigen. Je kunt de bodem uitnutten maar ook uitputten. Je kunt de bodem doorkruisen, maar je komt ook je oude leidingen tegen. En je komt, als het ware een palimpsest telkens weer de resten van een vorige beschavingsgolf tegen. In een land van wind, stormen, stromen en vloed, verschuift en verstuipt de bodem, op een diffuse manier en in kringen.

Als je de bodem niet begrijpt dan word je er door overvallen en bedolven. Als je de bodem begrijpt en betreft in integrale afwegingen, dan kun je er een (sprakeloze) partner bij hebben. Maar de bodem houdt zich niet aan bestuursperiodes, coalities, convenanten. Tegenover electorale cycli staan de geologische cycli. Het verknallen van een bodem heeft een lekkage nodig, het herstellen van het organisch gehalte van een bodem kost decennia. De bodem past zich niet aan beleid aan, beleid moet zich aanpassen aan de bodem.

Ik beschrijf een aantal waarheden, maar het besef dat de bodem een essentieel substraat is voor integrale beleidsontwikkeling is recent. De PFAS en de ZZS'en maar ook de energietransitie hebben (of moeten) de bodem weer bovenaan de politieke agenda geplaatst. We dachten na de Volgermeerpolder, het Griffpark en Lekkerkerk de bodem te beheersen. Het was ambtelijk belegd. Die rust heeft de PFAS grondig omgewoeld. De PFAS problematiek heeft ons openbaar bestuur in 2019 overspoeld, het is tijd om de regie te nemen. Dat is nodig als we 100000 woningen per jaar willen bouwen. Dat is nodig als we geothermie, windmolens en zonneweides willen ontwikkelen. Dat is nodig als we in een Eiwittransitie vitale landbouw willen houden. Minder dure eiwitten eten en meer plantaardige eiwitten eten heeft ingrijpende consequenties voor de landbouw en voor bodemgebruik en bodemkwaliteit. Het is nodig om de impact van klimaatverandering te beheersen. Het is ook nodig voor goed drinkwater, gezonde lucht en een veerkrachtige natuur. Bodem was dus sectoraal en technisch belegd, en als je reactief blijft, dan blijft bodem een sectoraal en technisch thema. Maar juist dan hol je van incident naar incident.

Bodem vraagt nu om een integrale aanpak. Je zou bodem ook kunnen beschouwen als een centrale opgave. Prachtige open deuren: en dan, wat te doen? Het roepen dat iets integraal moet is makkelijk gedaan, het organiseren van integraliteit is veel moeilijker. Of omdat de organisatie er niet op ingericht is (Rijk), omdat het bestuur maar over een deelaspect gaat (waterschappen), of alleen over de visie

maar niet over de uitvoering (provincies), of wel over de uitvoering gaan maar niet de middelen hebben (gemeente). En samen krioelen ze door een prak van spaghetti en gesmolten kaasslierten in een huis van Thorbecke dat vol scheuren met klittenband en duct-tape aan elkaar gehouden wordt. En al die hulpconstructies stellen het gesprek over een grondige verbouwing uit.

- Een integrale aanpak maar ook een effectieve aanpak vraagt om een grondige discussie over de verhouding tussen bestuurslagen, al dan niet in het huidige grondwettelijk kader. Daarbij komen drie dimensies van besturen bij elkaar: Het geeft bestuurlijke risico's (beheersen van processen)
- Het is een onvermijdelijke ondergrond (managen van dilemma's)
- Het is de basis voor het realiseren van opgaves (besturen met een visie)

De drie dimensies hebben gevolgen voor de discussie en besluitvorming over de taakopvatting en ook voor de inrichting van een regionaal kennissteunpunt bodem en ondergrond. Bij beheersen (1) ligt de nadruk op een FAQ, op hulpstructuren en op een crisisteam als de nood hoog is. Bij managen (2) is het de stafdienst die beschikbaar is op afroep, of een netwerk van personen die regelmatig optrekken en ondersteuning leveren. Bij besturen (3) is bodem een richtinggevende structuur dienend aan een routekaart met een programmatische aanpak met mijlpalen en opbrengsten.

Hoe dan ook is het handig dat een Regionaal Steunpunt Bodem (RSP) een bestuurlijk boegbeeld heeft (ambassadeur 7-8) en een ambtelijke trekker (Sherpa p.8), en zowel ambtelijk als bestuurlijk een structureel overleg.

3. De opgave of de oplossing centraal

Een mantra is bijvoorbeeld: "de opgave centraal". Een moedig streven, want we willen immers geen structuurdiscussie. We willen naar de burger de uitstraling van " één overheid" hebben. We gaan doen alsof het huis van Thorbecke in een uitstekende staat is, of dat de traplift het uitstekend doet. Of we ontkennen dat er een huis staat. Prima, je komt elkaar weer tegen. Maar als er energie op het proces zit (ook een typische Nederlandse uitdrukking, in Duitsland hebben ze geen energie, maar grondwettelijk taken). Dan zou ik naast de opgave, ook de oplossing centraal stellen. Want het realiseren van oplossingen geeft meer energie dan alleen maar draagvlak vooraf. Een opgave die maar een punt aan de horizon blijft, is ontmoedigend, dat weet elke lange afstand fietser. Je moet de weg in stukjes knippen, dat heet een routekaart maken.

De oplossing centraal stellen betekent dat je als gemeente moet weten waar je essentiële belangen zijn, zoals een forse woningbouwlocatie, het revitaliseren van oude industrielocaties of het leefbaar houden van het buitengebied Dat helpt te formuleren wat moet (opgave) en wat kan (oplossing). Ik zou die belangen formuleren als een ondergrens en als bovengrens (een punt aan de horizon). De ondergrens is ingegeven door de elementaire fysieke veiligheid die burgers en bedrijven nodig hebben. De ondergrens is ook ingegeven door de opgaven waar alle gemeenten voor staan, bijvoorbeeld de energietransitie.

De bovengrens is bepaald door het punt aan de horizon. Dat punt is ingegeven door de uitdaging van de regio en door de positie van de gemeente in die regio. Dat punt op de horizon kan ingegeven zijn door een politieke coalitie, door externe omstandigheden, door grondig onderzoek en analyse, door een trauma en hoop door verlossing. In de beste gevallen is de bovengrens een gedeeld verhaal, in de slechtste gevallen een verdeeld verhaal (elk wat wils of van alles wat). Het maakt uit als je als regio een forse krimp hebt, of groei, of een forse woonopgave. Het maakt ook uit als je een evenwicht tussen landbouw en natuur moet realiseren of juist tussen veel vervoersbewegingen en prettig wonen. Niet alles kan.

De filosofie achter de nieuwe omgevingswet is dat de overheid maatwerk moet kunnen leveren. Al is de wet uitgesteld, de filosofie heerst al wel. Dat is een mooi principe, maar maatwerk vereist veel vakmanschap en aandacht van een ambtelijke organisatie of uitvoeringsdienst. Zonder vakmanschap wordt het geen maatpak maar een patchwork. En aandacht voor het ene project, gaat ten koste van andere dienstverlening. Niet alles kan: de gemeente is in middelen en in talent gerantsoeneerd. Je moet dus kiezen waar je mechaniseert, waar lever je confectie en waar lever je inderdaad maatwerk.

Ook moet je als overheid kiezen wat voor gaat: de snelheid van analyse tot besluit, of de zorgvuldigheid. Niet alles kan integraal aangepakt worden. Integraliteit is moeilijk, want welke factoren neem je wel mee en welke niet, en welke afwegingen maak je en hoe? Welke factoren worden politiek afgewogen, en welke kunnen ambtelijke worden afgewogen?

4. Taak en regio

Het is verstandig, om altijd scherp te hebben welke wettelijke taken er rond bodem en ondergrond liggen. Die wettelijke taken zijn ruim geformuleerd, bijvoorbeeld over de zorg voor een gezonde leefomgeving. In de grondwet staat dit in artikel 21 omschreven als: “de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu”. Die zorgplicht wordt ook vormgegeven in Europese regelgeving (o.a. de kaderrichtlijn water), en wordt vanuit de grondwet en die richtlijnen in nationale wetgeving vertaald. Het kan geen kwaad om een bestuurder van een gemeente of provincie wat vaker te doordringen van die wettelijke taken. Het gaat dan zowel om de onmiddellijke wettelijke taken, als om taken die voortvloeien uit andere opgaven, maar ook om bredere principes als “zorgplicht” of “voorzorgsmaatregel”.

Het is ook van belang om het regiobegrip scherp te hebben. Als we toch denken in termen als wettelijke bepalingen dan zijn er twee regiotypes vastgelegd in de grondwet: de gemeente en de provincie. Dat laat onverlet dat er organen zijn ontstaan vanuit een wettelijke (maar niet een grondwettelijke) basis zoals omgevingsdiensten of vanuit de wet gemeenschappelijke regelingen. Het begrip regio, is wat verwarrend, want er zijn regio's die subprovinciaal zijn (b.v. Twente) er zijn regio's die over provinciale grenzen heen gaan zoals de Food Valley, er zijn landsdelen o.a. voor de Europese Fondsen. Gelukkig zijn er ook nog regio's waar de provincie de regio is.

Maar er zijn ook landen waar er geen samenwerkingsverbanden zijn. Taken die een gemeente niet alleen aan kan, worden overgedragen naar het wettelijke bovenliggend bestuurlijk niveau (een kreis, bezirk, departement of region). Kortom, in de meeste landen zou de provincie verantwoordelijk zijn voor bovengemeentelijke uitdagingen. In Nederland knutselen we, ook al hebben we ook nog wel waterschappen die veel maar niet alle aspecten van bodem dekken, en dan hebben ze sterk de nadruk op uitvoering en niet op beleid.

Wat in Nederland ook lastig is, is de scheiding van beleid en uitvoering op regionale schaal. Een regio als de Metropool Regio Amsterdam e.o.) is beleidsbepalend. De uitvoering vindt in de regio in drie verschillende omgevingsdiensten plaats. Bij bodem is zowel beleid als uitvoering belangrijk. Dat kun je splitsen, zoals de dominante mode de afgelopen dertig jaar was of je kunt dat bij elkaar brengen, zoals misschien weer nodig is. Regio's met een politieke structuur kunnen wellicht beter integraal denken, maar in de richting van de uitvoering moet het dan niet blijven hangen in gelegenheidsformaties die afhangen van veel vrijwillige inzet. Uitvoeringsdiensten zijn niet ingericht op beleid, maar ze hebben wel een duidelijke overlegstructuur met besturen, opdrachtgeversoverleg en ambtelijk overleg.

Als het om bodem gaat zijn de omgevingsdiensten een bepalende regionale schaal. De andere bepalende schaal is de provincie of andere formele regionale structuren (zoals een WGR regio) (waarbij vaak een portefeuille overleg de bestuurlijke verankering borgt). Ook al zijn er goede redenen vanuit de opgave of vanuit de bodemtypes voor een andere geografische indeling van samenwerking te bedenken, ik zou adviseren om aan te sluiten bij bestaande structuren. Het is heel mooi om vanuit de opgave te denken, maar als dat leidt tot een regionale coalitie zonder structuur dan kom je met de opgave niet verder en beland je in een structuurdiscussie.

Het is natuurlijk wel van belang om vergelijkbare regio's op te zoeken. Zo bestaat er een platform van veenweide gebieden, en ook van zandgemeenten die op het thema bodem veel gemeenschappelijke grond hebben (veen, namelijk). Tijdens de PFAS crisis hebben gemeenten met een forse bouwopgave elkaar ook opgezocht. En natuurlijk biedt het proces van de VNG over de kennisinfrastructuur bodem en ondergrond een satéprikker door alle regio's en opgaves heen.

5. De gemeente moet positie kiezen

Om met de deur in huis te vallen: slechts een klein aantal gemeenten in Nederland kan zelfstandig beleid voeren en uitvoeren op bodem. En als ze dat kunnen is dat nog zelden integraal. Dat is niet heel erg want niet alle vraagstukken in en op de bodem spelen overal en altijd. Landbouw en gezonde bodem is in Amsterdam geen issue. Grootschalige nieuwbouw is in Oost-Groningen geen dominante opgave. Heel vaak zal bodem een onderwerp zijn in een regionaal overleg, waarbij soms de regio feitelijk de provincie is. Ik wil niet zeggen dat het altijd maatwerk is, maar de bodemvraagstukken in Renkum kunnen vergelijkbaar zijn met Bloemendaal, en Delfzijl met Vlaardingen. De vraag is terecht, of een regio er uit komt. Voor sommige gemeenten (met een forse bouwopgave) is bodem te belangrijk om aan een regionaal gremium over te laten.

Als gemeente in een regio heb je grofweg vier mogelijke posities. De centrumgemeente(i) wordt geacht een trekkende rol te spelen, die kun je aan of niet, die wordt je gegund of niet, en je weet wel of niet je leiderschap deemoedig vorm te geven. Als kleinere gemeente (ii) kun je geheel opgaan in het regionale verhaal (fijn, want dan kun je je energie op andere onderwerpen richten). Je kunt ook het dorp van Asterix spelen (eigen dorp eerst) (iii). Je kunt ook juist inzetten op de belangen van het geheel en je goede diensten als bemiddelaar aanbieden (iv). Deze vier rollen gaan goed als bestuurders en ambtenaren dezelfde stijl hebben. Is het inconsistent, binnen het college van B&W, binnen het ambtelijk apparaat of daartussen dan ontstaat er ruis. Als de centrumgemeente onnavolgbaar is dan kan er geen deugdelijk start, proces en einde aan komen. Een kleinere gemeente die onnavolgbaar is, zet zich buiten spel in de regio. Dat is jammer, want een kleinere gemeente heeft in geval van nood heb je de deskundigheid van de centrumgemeente nodig, of hun ingangen in Den Haag of bij de provincie.

Op sommige onderwerpen is de samenwerking bestuurlijk belegd in een portefeuilleoverleg, soms in een WGR en altijd in een regionale uitvoeringsdienst of Omgevingsdienst. Dat suggereert een zeker uniformiteit, maar die is er niet. Ook al is PFAS in Nederland dezelfde stof met dezelfde risico's, en ook al is een garagebedrijf in Nieuw-Bergen, in Bergen op Zoom of aan Zee een vergelijkbare inrichting, het openbaar bestuur verschilt in taakverdeling, en vooral in samenwerkingsvormen. De omvang, taken en bevoegdheden verschilt bijvoorbeeld nogal tussen omgevingsdiensten.

Als ik bestuurder zou zijn, dan zou ik in elk geval zorgen dat het onderwerp ergens belegd is, en liefst zo integraal mogelijk. Maar als dat niet lukt zou ik het onderwerp beleggen waar de opgave het meest urgent of pregnant is. Als terugval optie zou ik het koppelen aan de omgevingsdienst. Maar vergewis je wel dat het kennisniveau adequaat is. Dat is een opdracht in de eerste 100 dagen van de bestuurder die de bodem in zijn maag gesplitst krijgt.

6. De ambassadeur en de sherpa

Een ambtenaar verzuchtte "ik heb maar vier bestuurders die iets met bodem hebben". Een bestuurder verzuchtte "mijn ambtenaren op bodem zijn allemaal inleenkrachten en ZZP'ers". De relatie tussen bestuurder en ambtenaar is een complexe tango, waarbij ze niet op elkaar stoel moeten gaan zitten. Maar gezegend is de ambtenaar die minstens één bestuurlijke trekker met een grondige interesse voor de bodem heeft. Gezegend is de bestuurder met een ambtenaar die een sterk institutioneel geheugen heeft en oog heeft voor de lange termijn (de erfenis, weet u wel).

Hoe komen de bestuurder en de ambtenaar tot een tango. Het kan zijn door te struikelen, door de vingers tussen de deur te krijgen. Een (bijna)crisis is dan de prikkel om goede lessen stijdansen te nemen. Ik heb zelf ervaren (op andere dossiers) hoe mobiliserend een crisis (of een kans) is. Zorg bij een wat grotere crisis dat alle hiërarchische lagen betrokken worden. Het kan wederom ook door het punt aan de horizon. Neem daarvoor een coalitieakkoord en kijk naar welke opgaven op een langere termijn een stevige ondergrond nodig hebben, en dus vanaf nu een kennisbasis moeten krijgen.

In de Brusselse logica is de bestuurder de ambassadeur, het boegbeeld. Bodem is een complex onderwerp en voor de bestuurder is het beste als hij/zij een punt aan de horizon kan definiëren, het proces zijn werk kan laten doen en op elk moment wakker gebeld kan worden en spontaan een verbindend verhaal kan houden. Wat een bestuurder niet moet doen, is de diepte van de inhoud in

gaan, hoedt u voor de geograaf die van alles weet maar zonder diepgang. De ambassadeur heeft de sherpa nodig.

De sherpa is niet de waterdrager. Bij een onderwerp als bodem is het een regisseur die aan een goed gehoord half woord genoeg heeft. De sherpa gaat actief mandaat halen bij de bestuurder en neemt zorgen en werk uit handen. Zij bouwt interne en externe netwerken op en zorgt zowel voor een goede kennisbasis als voor goede signaleren van beren op de weg. Verder weet zij de bergingsdienst in werking te zetten. De sherpa zou eigenlijk het ambtelijke boegbeeld van de kennisontwikkeling en borging (zoals binnen een regionaal steunpunt) kunnen zijn.

7. De eerste 100 dagen van de bestuurder

De eerste 100 dagen zijn al begonnen als de eerste uren zijn ingezet: de portefeuilleverdeling, en vooral de verdeling van externe functies bepaald grotendeels het spel. Ook is de positie in de regio al een gegeven vooraf. Asterix vergeet niet zijn streken, rupsje nooit genoeg is niet plotseling verzadigd. De positie van de gemeente wordt meer bepaald door site en situatie, dan door partij en coalitie.

Als bestuurder kun je (grouweg) twee houdingen aannemen. Je kunt afwachten wat er voorbij komt en elk onderwerp op een groot rangeerstation prioriteren. Daarnaast kun je ook van meet af aan een schouw doen van je hele portefeuille of van het gehele collegeprogramma. Dat kan bijvoorbeeld aan de hand van de begroting van het lopende jaar, of in de behandeling van de jaarrekening over het afgelopen jaar of de voorbereiding op de perspectieven nota. De schouw houdt in dat je de risico's goed in beeld krijgt en de mogelijkheden om op te scoren.

Al doe je geen schouw, de eerste vergadering van een bestuur van een omgevingsdienst, van een portefeuilleoverleg wonen, werklocaties, of van een RES is de aanleiding om een langer voorbereidend gesprek met betrokken ambtenaren te voeren (dus minstens een uur). Het is voor een bestuurder van belang gevoel te krijgen van het kennisniveau, opvattingen en verwachtingen van ambtenaren over het onderwerp. Dat gevoel kan ongemak wegnemen of juist opwekken. Zo'n gesprek dat is vooral vragen stellen, en doorvragen. Mijn provinciesecretaris zei:: als je drie keer achterelkaar "waarom" vraagt dan kom je tot de kern.

Het is heel verleidelijk om gewoon in een rijdende trein te stappen, het is verstandiger om in de opstart van een nieuw samengesteld bestuur of portefeuilleoverleg minstens "een benen op tafel overleg" te organiseren. Dan weet je dat er een beetje bodem op tafel komt. Nog beter is om met de collega's in het gremium op werkbezoek te gaan naar een plek in de regio waar de integrale opgave zichtbaar is (grondboor meenemen). Niets is zo goed als aanschouwend onderwijs. Een kaart, een wandeling met laarzen aan zegt zoveel meer dan een beleidsnotitie.

8. De eerste 100 dagen van de ambtenaar

De ambtenaren kennen meerdere soorten 100 dagen. Ze hebben hun eigen eerste 100 dagen, maar ze gaan langer mee dan vier jaar. Maar ook voor hun geven de eerste 100 dagen van een nieuw college een kadans en tempowisselingen, van andante naar allegro, of naar molto vivace. Via het overdrachtdossier, het inwerkdoossier en het inwerkprogramma wordt het tempo bepaald. Door deze cyclus heen werken de afzonderlijke dossiers, een gebiedsproces kan langer duren dan 4 jaar, de papierfabriek staat er al 100 jaar en zal er nog even staan. Het autosloopbedrijf laat regelmatig motorolie morsen.

Op een dossier als bodem en ondergrond ben je vaak een eenzame ambtenaar in een groter multidisciplinair team of in een uitvoeringsdienst. Het is de vraag of en hoe je bestuurlijke aandacht krijgt. Ik heb geschreven over de risico's en uitdagingen rond bodem en ondergrond. Ik zou als bestuurder graag een gevoel willen hebben van mijn ambtenaren die zich met bodem bezig houden. Maar wat te doen als die aandacht er niet is. Om te beginnen kan het nooit zo eenvoudig zijn: er

bestaat de kans dat meerdere wethouders met bodem te maken hebben: vanuit een opgave (wonen, werken, landbouw) of vanuit een rol (opdrachtgever of mede-eigenaar van de omgevingsdienst).

Er bestaat een ladder aan contactmogelijkheden. Er is een vorm van escalatie van het PO'tje met een bestuurder, tussen een bespreking in een portefeuilleberaad, of zelfs een presentatie aan meerdere wethouders, of aan het hele college (in een strategisch beraad, of bij een benen op tafel overleg). Bijzondere omwegen zijn het werkbezoek (op eigen initiatief of van een burger/belanghebbende) en de vraag uit de raad. Die laatste vorm kan een ambtenaar nooit initiëren, maar raadsleden hebben ook zo hun bron van inspiratie.

Omdat bodem steeds vaker een regionaal vraagstuk is, kan de inspiratie ook komen door de dadendrang bij de burens. Dan wordt vanuit een portefeuille-overleg een sessie, werkbezoek of wandeling belegd. Dat kan natuurlijk ook door de omgevingsdienst worden geëntameerd, in de marge van een eerste bestuursvergadering in een nieuwe periode.

9. We zijn nog zoekende

Dat zijn een bekend mantra's: we zijn nog zoekend naar de opgave, de bestuurder heeft nog geen richting gekozen, de raad zoekt naar haar rol, we zoeken nog naar het vormgeven van de integraliteit, we zoeken een regisseur, we zoeken een punt aan de horizon, we zoeken een beginpunt, we zoeken een procesmanager. Er wordt veel gezocht in het openbaar bestuur. Ondertussen ligt de bodem erbij, en de opgaven liggen er ook bij. Zoeken wordt vaak opgelost door een proces in te richten. Het meest voor de hand is gaan zoeken bij de lantaarnpaal. Daar is het licht het sterkst, dus dat zoekt makkelijker. Maar daar ligt de oplossing niet perse, de opgave ligt vaak buiten de straal van de lantaarnpaal: in de schaduw, onder de putdeksel.

Het is beter om een gedeeld idee te hebben hoe je je zoekproces gaat inrichten. De vraag is dus wat is de vraag? Ik heb al eerder gesproken van twee perspectieven: als je de opgave weet te formuleren dan ga je een routekaart maken naar een punt aan de horizon. Dat heet ook wel back-casten: als je weet waar je heen wilt krijg je ook een beeld van wat je nodig hebt om daarr te komen. Je kunt ook vanuit een casus beginnen: wat heb je nodig om de casus op te lossen. Als je een dossier als PFAS neemt, dan kun je goed ontdekken wat je nu nodig hebt om het "probleem" op te lossen, maar ook wat je nodig had om het probleem te verkleinen.

In de kennisleer kun je de twee methodes ook wel noemen de nomothetische methode (vanuit algemene principes) of idiosyncratische (vanuit een concreet geval) toepassen om tot een gezamenlijk proces te komen(?). Er is ook een Duitse variant op de nomothetische methode: vanuit bevoegdheid en competenties. Er is een Britse variant op de idiosyncratische methode: iteratief, bijstellen op basis van de beren die je op de weg tegen komt. Elke methode heeft voor en nadelen. Het belangrijkste is dat je je methode om er te komen bespreekt. Niet dat je weet hoe de weg er uit ziet, maar probeer de weg te vinden door samen te delen en de kaart samen te ontwikkelen.

Bij zoeken hoort ook spiegelen. Het VNG proces rond de regionale steunpunten bodem en ondergrond biedt de mogelijkheid voor spiegelen. Ik hou wel van de methodes van intervisie en peer review. Maar niet zonder voorwaarden. Van een wedstrijd "*zie mij eens goed ver plassen*" wordt niemand beter. Het neerleggen van een bad practice helpt meer dan het oreren over een good practice. Leer van elkaar. Dat kan alleen als het veilig is. Als je even later gaat vertellen dat de burens er een zootje van maken dan is de intervisie snel dood. Roddelen doe je alleen over mensen die naast hun schoenen lopen en over het paard getild zijn.

10. Een casus: de gemeente G

De gemeente G is een typische gemeente voor veel gemeenten in Nederland. Centrumgemeente in een gebied met een tiental gemeenten, maar niet de grootste gemeente in de regio, noch in inwoners noch in oppervlakte. Veel gemeenten werken goed mee in de regionale aanpak, ook al zijn er wat verschillen van inzicht tussen het Zuid-Oostelijke en Noord-Westelijke deel. De Gemeente N is de querulant en shopt ook in het aanpalende gebied. De gemeente V gaat zijn eigen gang, omdat ze

vinden dat ze uniek zijn. En Gemeente D heeft überhaupt geen probleem, en wil zo min mogelijk betalen voor de gemeenschappelijke regelingen, want in Gemeente D gebeurt nooit wat.

In het gebied komen de drie bodemsoorten voor. Ook alle uitdagingen zijn bekend: kernen die groeien en een forse bouwopgave hebben, en kernen die krimpen en waar het draagvlak voor de voorzieningen tanende is. Er is nog industrie, en niet gesaneerde oude industrielocaties en dus ook oude verontreinigingen. Maar er is ook moderne en schone industrie die ruimte wilt, ten koste van landbouwgrond. Er is droogte, maar ook overstromingsgevaar. Er is sprake van verslechterde bodemvruchtbaarheid, en ondanks enkele versnipperde natuurgebieden, achteruitgang in bodemkwaliteit. Het gebied valt binnen een provincie, maar onder twee waterschappen.

Er is bestuurlijke wel het nodige werk verzet. Er is een bestuurlijk ensemble waarin alle gemeenten zitting hebben. Er is een visiedocument, er zijn thematafels, en de thematiek bodem is geadresseerd, zij het vooral vanuit bodem, landbouw en biodiversiteit. Terecht want droogte is een belangrijk vraagstuk geweest de laatste jaren. De landbouw is een grote sector waarin het bewustzijn van het belang van een vruchtbare bodem groot is. Er zijn nog wat vervuilde industriële locaties maar die worden vooral in relatie tot waterwinning beschouwd. De woningbouwopgave staat los van de bodem, en ook de relatie tussen bodem en energietransitie is niet sterk gelegd. Kortom bodem staat op de agenda, maar niet op alle agenda's. Wel vanuit een opgave maar niet echt integraal.

De regio is gezegend met enkele bestuurders die door het thema zijn gegrepen en als gezaghebbende inspiratoren dienen. Ook zijn er enkele wereldspelers in water en grondtechnologie in de regio, die de eigen achtertuin graag als proeftuin gebruiken. Kortom "er zit wel energie op" om het onderwerp integraal aan te pakken. Het helpt ook dat de omgevingsdienst in de doe stand staat. Maar de doe stand is wel gericht op dringende opgaven, wat minder op de verre horizon.

In deze regio zou ik aansluiten bij de kracht van netwerken en het pragmatisme in de regio. Wellicht wel een keer een breed bestuurlijk "benen op tafel" overleg, maar in de programmatische aanpak hooguit twee thema's toevoegen aan de agenda van gezonde bodem en klimaatbestendigheid. Ik adviseer woningbouw, en dat in relatie met sanering oude industrielocaties.

11. Conclusie

Ik zou de conclusie willen beginnen met een verzuchting. Ik zou willen dat we systematischer konden werken, binnen een strakker grondwettelijk systeem. Dat we in Nederland een gedecentraliseerde eenheidstaat hebben, is feitelijk een pacificatie en poldermodel. Ik benijd wel eens de Duitse federale structuur met een duidelijkere gelaagdheid, of de Franse structuur met een duidelijke delegatie en opschaling. In Nederland zoeken we het in noodverbanden, en dat betekent dat er veel energie naar de structuur en niet naar de inhoud gaat. En als we de opgave centraal stellen dan stuiten we alsnog op inadequate structuren. We kunnen dat als overheden nog welk beschouwen als ons jachtterrein. Maar de burger is al lang de weg kwijt in de ZBO's, WGR's en MRAE's.

Maar we moeten onze tuin aanharken. De bodem die ligt er bij en bepaalt onze mogelijkheden en beperkingen, ongeacht hoe we het bestuurlijk organiseren. Daarom zoeken we het maar in hulpconstructies, zoals ook regionale steunpunten bodem, die ook nog in elke regio zullen verschillen kwa prioriteit, vorm, verankering en middelen. Mijn doel is hier niet geweest om een vorm op te leggen. Als ik help tot het maken van bewuste keuzes en omissies dan ben ik al lang tevreden.

Dr. Michiel Scheffer, Lid Begeleidingsgroep Kennisinfrastructuur Bodem

¹ Tip: check dit in je eigen gemeente