

Bodem in balans

*Een evaluatie van de organisatie
van de uitvoering van het Convenant
Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak
spoedlocaties 2010 – 2015*

Nancy Chin-A-Fat

Ilsa de Jong

Martijn van der Steen

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

drs. Nancy Chin-A-Fat is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Ilsa de Jong is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Bodem in balans

*Een evaluatie van de organisatie
van de uitvoering van het Convenant
Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak
spoedlocaties 2010 – 2015*

Nancy Chin-A-Fat

Ilsa de Jong

Martijn van der Steen

5 oktober 2015



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	De uitgangspunten van het bodemconvenant	7
2.1	Een gezamenlijke opgave	7
2.2	Het bodemconvenant: twee sporen	8
2.3	Het Uitvoeringsprogramma	11
3	Vijf jaar bodemconvenant	13
3.1	Vertrouwen winnen	13
3.2	Voortgang boeken	16
3.3	Vooruitkijken	17
3.4	De balans opmaken	18
4	Balanceren tussen twee opgaven	20
4.1	Inleiding	20
4.2	Samenwerking binnen het Uitvoeringsprogramma	21
4.3	Samenwerking met het Uitvoeringsprogramma	23
4.4	Twee sporen, twee richtingen	25
5	Conclusie	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Positionering: van aanspreken naar aanjagen	32
5.3	Professionalisering: van disciplinair naar multidisciplinair	32
5.4	Projecten: van creëren naar combineren	33
5.5	Prestaties: van aantallen naar aanduiden	34
5.6	Tot slot: behouden, voortbouwen en vernieuwen	34
	Eindnoten	37

1 Inleiding

“Er zijn altijd wel botsende belangen, maar het besef van de gedeelde opgave waar we voor staan is groter.”¹

Het realiseren van maatschappelijke doelen vraagt steeds vaker om de samenwerking van verschillende partijen. De toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken vergt een gezamenlijke aanpak van partijen die erbij betrokken zijn. Overheden, zowel op lokaal, regionaal als nationaal niveau zijn steeds vaker spelers in een netwerk. Voor het realiseren van publieke waarden, politieke of maatschappelijke doelen is de gezamenlijke inzet van meerdere partijen nodig. Om die gezamenlijkheid te realiseren, wordt veelal gekozen voor een samenwerkingsvorm waarin de verschillende partijen vertegenwoordigd zijn die elk aan een deel van de oplossing bijdragen. Zo zijn er de afgelopen jaren talloze gemeenschappelijke regelingen, pps-constructies en samenwerkingsconvenanten tot stand gebracht. Soms is daarbij het eindresultaat volstrekt helder en weten partijen wat ze tijdens de projectperiode kunnen verwachten. In een contract of convenant komen partijen overeen hoe ze die voorzienbare opgave verdelen in deelaspecten, wie op welk moment wat levert, en hoe en wanneer ze elkaar kunnen aanspreken. Dergelijke problemen noemen we *getemde problemen*: wel ingewikkeld en voor een leek niet zomaar op te lossen, maar voor technische specialisten, goede professionals en met de inzet van het best beschikbare instrumentarium wel goed te voorzien. Samenwerken rond dergelijke opgaven is een zaak van goed procesmanagement en contractbeheer.

Dat is één vorm van samenwerking. Sommige problemen zijn getemd. Maar niet alle problemen. Soms is het kenmerk van de samenwerking dat niet alle partijen bij voorbaat weten wat hen te wachten staat. Niet omdat ze onvoldoende tijd hebben genomen voor de analyse, maar omdat het probleem beweeglijk, onzeker en veranderend is. Dat is bijvoorbeeld het geval met de decentralisaties van de jeugdzorg, of denk ook aan de Energietransitie, het Deltaprogramma, of het Interdepartementaal Programma BioBased Economy. Het is niet *getemd*, maar “*wicked*”. Wicked problemen zijn problemen waarvan de exacte definitie en dus ook de aanpak vooraf niet goed te geven is. Dat betekent dat partijen er samen aan moeten werken, zonder dat ze vooraf precies weten waar ze exact aan

werken, wat ze gaan opleveren en wat daartoe de beste vorm is. Hoe ze gedurende het proces tegenover elkaar komen te staan en met elkaar moeten samenwerken is vooraf niet goed te voorspellen. Maar toch moeten ze er een modus voor vinden, simpelweg omdat er in het openbaar bestuur veel “wicked problems” zijn, die bovendien vaak voor op de politieke agenda en in de publieke belangstelling staan. Daarom zoeken overheden naar manieren om rond wicked problems goed samen te werken, naar vormen om temidden van onzekerheid vooraf toch tot een goed werkbare samenwerking te komen. Deels door vooraf heldere afspraken te maken en randvoorwaarden te stellen, maar ook door goed procesmanagement en sturing op de samenwerking. Dat vraagt om het zoeken naar een productieve balans tussen disciplineren en ruimte, waarin alle betrokken partijen zich kunnen vinden om gezamenlijk tot publieke waarde te kunnen komen. De kunst van samenwerkingsvormen is om openheid en geslotenheid, ruimte en disciplineren, netwerk en hiërarchie goed met elkaar te combineren. Voor getemde problemen werkt een strakke gesloten samenwerking, voor wicked problems is een combinatie van richting én openheid, van planning vooraf én bijsturing tijdens het proces nodig.

Dit essay gaat niet over samenwerking in het algemeen, maar over één samenwerking in het bijzonder. Wij bestuderen de organisatie van de uitvoering van het *Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010-2015*. Er ontstond in de jaren voor ondertekening van het convenant behoefte om in plaats van alleen te kijken naar de beperkingen van de bodem door vervuiling, ook te kijken naar potentie van de bodem en deze te bezien vanuit een breder perspectief. Tevens ontstond er behoefte aan meer eigen verantwoordelijkheid en minder rapportageverplichtingen voor gemeenten.² De toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (V&W), de Vereniging van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UVW) hebben elkaar daarom opgezocht en in 2009 een convenant opgesteld waarin hun gezamenlijke ambities op het bodemdossier zijn opgenomen. Met het convenant veranderde het bodembeleid ingrijpend: zo zijn de verantwoordelijkheden en uitvoering van het bodembeleid verder gedecentraliseerd van het Rijk naar de provincies en gemeenten en moet het bodembeleid meer integreren in een gebiedsgerichte benadering, in samenhang met het water- en energie-

beleid en beleid voor de ondergrond.³ Bij het convenant is toen een *Uitvoeringsprogramma* opgesteld, dat de zorg draagt voor de nadere uitwerking en uitvoering van de acties die volgen uit het convenant.

Er is inmiddels op 17 maart 2015 een nieuw, tweede convenant getekend: het *Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020*. Met het nieuwe convenant is er niet alleen een einde gekomen aan het eerste convenant, maar tevens een einde aan het *Uitvoeringsprogramma*. Er zullen voor het tweede convenant een nieuw uitvoeringsprogramma en nieuwe werkverbanden worden opgezet. Deze toekomstige ontwikkelingen zijn aanleiding om terug te kijken naar hoe de begeleiding en aansturing van de uitvoering van het eerste convenant heeft plaatsgevonden en welke lessen te trekken zijn richting de toekomst ten behoeve van het uitvoeringsprogramma en de werkverbanden voor het tweede convenant. Wat zijn de lessen uit de begeleiding en aansturing van het eerste convenant, en wat leert dat ons voor de nieuwe periode die nu intreedt? Beweegt de samenwerking meer naar de getemde categorie, of gaat het steeds meer om het omgaan met ‘wicked’ problemen en de instrumenten die daarbij horen? En wat leert de voorgaande periode ons dan voor de toekomst?

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur is door de Stuurgroep Bodem gevraagd om de organisatie en aansturing van de uitvoering van het eerste Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010 – 2015 te evalueren en op basis van die evaluatie aandachtspunten mee te geven aan de Stuurgroep voor het nieuw te vormen *Uitvoeringsprogramma*. In dit essay richten wij ons dan ook op de aansturing vanuit het *Uitvoeringsprogramma* en de samenwerking van de verschillende convenantpartijen. Op welke wijze hebben zij gezamenlijk de convenantdoelstellingen weten te bereiken? Hoe is de samenwerking door de verschillende betrokken partijen ervaren en waar liggen mogelijkheden ter verbetering? Dit essay rapporteert niet over de vraag in hoeverre de convenantpartijen er wel of niet in zijn geslaagd de doelstellingen van het convenant te behalen, daartoe wordt door de convenantpartijen separaat een eindrapportage opgesteld.⁴ Dit essay betreft een eigenstandig product van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur waarin de samenwerking en aansturing van de uitvoering van het bodemconvenant en het interbestuurlijke karakter ervan centraal staan. Verantwoordelijkheid beweegt deels van de ene bestuurslaag naar de ander, maar ligt er deels ook tussenin. Hoe gaan partijen daar productief mee om? Door de samenwerking op bestuurskundige wijze te duiden en achterliggende

kwesties en dilemma's te benoemen, is het mogelijk te bezien welke lessen getrokken kunnen worden voor de toekomst. Waar dient het Uitvoeringsprogramma van het tweede convenant rekening mee te houden?

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven wij op welke wijze het *Convenant Bodem-ontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010 – 2015* tot stand is gekomen, wat de convenantsdoelstellingen zijn en op welke wijze het Uitvoeringsprogramma is georganiseerd om de gestelde doelen te realiseren. Wij baseren ons hierbij op een analyse van relevante documenten die wij van het Uitvoeringsprogramma ontvangen hebben. In hoofdstuk 3 geven wij weer welke verschillende fasen en lijnen er terug te zien zijn in de vijf jaar van het bodemconvenant. In hoofdstuk 4 evalueren wij vervolgens op bestuurskundige wijze hoe de samenwerking in de uitvoering van het convenant is verlopen. Daarbij maken wij gebruik van inzichten uit wetenschappelijke literatuur en de documentanalyse, maar ook van gegevens die wij verkregen hebben op twee andere manieren. Ten eerste hebben wij 8 interviews gevoerd met 12 gesprekspartners die nauw betrokken en actief zijn (geweest) in het Uitvoeringsprogramma. Tijdens de gesprekken hebben wij onder meer gevraagd hoe betrokkenen de samenwerking binnen of met het Uitvoeringsprogramma ervaren. Ten tweede hebben wij een enquête uitgezet onder alle 42 bevoegde gezagen en respons verkregen van 29 bevoegde gezagen.⁵ In de enquête hebben wij ons gericht op de vraag hoe de bevoegde gezagen de samenwerking met en aansturing van het Uitvoeringsprogramma beoordelen. In het laatste hoofdstuk gaan we in op de conclusies van onze evaluatie, waarbij wij reflecteren op de organisatie van het Uitvoeringsprogramma en de betekenis daarvan voor het tweede convenant.

2

De uitgangspunten van het bodemconvenant

“Vóór het convenant was het gewoon ieder voor zich.”⁶

2.1 Een gezamenlijke opgave

De kwaliteit van het bodemsysteem is in de loop der tijd onder druk komen te staan door vervuiling en de sterk toegenomen vraag naar ruimte.⁷ Dit leidt in de bodemsector tot het besef dat er een betere balans nodig is in het bodembeleid: een beleid dat de balans bewaakt tussen enerzijds het gebruik van de bodem en anderzijds het behoud van de kwaliteit ervan. Een kwalitatief goed bodemsysteem is immers cruciaal voor duurzame voedsel- en watervoorziening in Nederland, de adaptatie aan klimaatverandering, de bufferfunctie van water en de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland. De toegenomen druk op de bodem, in combinatie met inkrimpende bodembudgetten, vereist dan ook dat er nieuwe afspraken over het bodembeleid worden gemaakt, zo constateert de minister van VROM in een brief aan de Tweede Kamer van 4 januari 2008. Bodemsanering is onderdeel van maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek op verschillende schaalniveaus en wordt uitgevoerd door verschillende partijen, waaronder gemeenten en provincies. Dit brengt volgens de minister een drietal dilemma's met zich mee. Allereerst is het huidige wettelijke instrumentarium vooral gericht op sanering, waardoor onvoldoende recht wordt gedaan aan de mogelijkheid en behoefte om in sommige situaties te kiezen voor gebiedsgericht beheer (waar sanering overigens wel onderdeel van kan zijn). Een tweede dilemma komt voort uit het feit dat het beleid in de afgelopen jaren vooral gericht is geweest op het geschikt maken van een locatie voor een bepaald gewenst gebruik in de toekomst, en in veel mindere mate op de risico's bij het huidige gebruik. Tenslotte is er een derde dilemma van het grote aantal verontreinigde locaties in Nederland en het daarmee samenhangende tekort aan financiële middelen.

Deze dilemma's stellen de verschillende partijen in de bodemsector voor een complexe en samengestelde opgave, met meerdere doelen, die alleen in samenwerking tussen verschillende partijen opgepakt kunnen worden. De minister geeft daarom in haar brief aan afspraken te willen maken met de decentrale overheden om zoveel mogelijk prioriteit te geven aan de

aanpak van locaties waarbij sprake is van ernstige risico's op het gebied van gezondheid, ecologie en verspreiding van ernstige grondwaterverontreiniging, de zogenoemde spoedlocaties, en om daarnaast toe te bewegen naar een meer integrale gebiedsgerichte benadering.⁸ Dit voornemen krijgt in mei 2008 vorm in een 'intentieverklaring' die ondertekend wordt door het ministerie van VROM, de VNG en IPO om toe te werken naar een gezamenlijk bodemconvenant.⁹

2.2 Het bodemconvenant: twee sporen

Na wat aanvankelijke argwaan en discussie over voornamelijk budgetverdeling tijdens de onderhandelingen, komt het gezamenlijke bodemconvenant er uiteindelijk op 10 juli 2009. In het 'Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010 – 2015' ondertekenen de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Verkeer en Waterstaat (V&W) en daarnaast de Vereniging van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UWV) de gezamenlijke aanpak. Met het convenant wordt ingezet op verdergaande decentralisatie van verantwoordelijkheden en uitvoering naar de bevoegde gezagen, verduurzaming van het bodembeleid en verdere integratie van het bodemsaneringsbeleid in een gebiedsgerichte benadering.

Er wordt met het convenant een belangrijke beleidsomslag gemaakt.¹⁰ In de jaren '80 en '90 was de insteek van het bodembeleid van de Rijksoverheid nog dat alle verontreinigde locaties opgeruimd moesten worden. Naarmate de tijd vorderde, bleek echter dat volledige sanering 'ondoenlijk en ondenkbaar' was, daarvoor waren de financiële middelen ontoereikend. Nederland kent dan ook nog een groot aantal verontreinigde gebieden of locaties. De ramingen in 2008 die aanleiding gaven voor het sluiten van een bodemconvenant wezen op ongeveer 400.000 mogelijk verontreinigde locaties, die onmogelijk allemaal gesaneerd kunnen worden. Alleen saneren is dan ook geen optie, er moest ook een stap gemaakt van *saneren* naar *beheren* van de verontreinigde locaties, waarbij het saneren zelf slechts één van de mogelijkheden is bij de ruimtelijke ontwikkeling van de bodem- en ondergrond. Door niet langer alleen te kijken naar de beperkingen die de bodem biedt door vervuiling, maar ook te kijken naar de potentie van de bodem en deze te benaderen vanuit een breder perspectief, kunnen de kansen van de ondergrond beter benut worden,

bijvoorbeeld verschillende vormen van het benutten van bodemenergie. Vanuit deze gedachte wordt met het convenant ingezet op twee sporen:

1. De aanpak van de ernstig verontreinigde spoedlocaties – volgens schattingen zijn dat er ongeveer 11.000 - en 2. De beleidstransitie, waarbij de kern van het bodembeleid verschuift van een primaire focus op saneren naar een meer gebiedsgerichte benadering van beheren en integreren, waarbij saneren één van de mogelijkheden is.

Het bodemconvenant vormt het startpunt van deze ontwikkeling en heeft als doel dat het bodembeleid in 2015 dusdanig verbreed is dat het beleid met betrekking tot de ondergrond, gebiedsgericht grondwaterbeheer en bodemsanering is geïntegreerd. Deze verbreding en verdieping omvat de volgende vijf doelstellingen van het bodemconvenant:

1. Het verwerven van kennis over de risico's van het gebruik van de ondergrond;
2. Het benutten van de kansen van de ondergrond;
3. Het optimaliseren van samenhang en samenwerking tussen de verschillende beleidsdoelen teneinde de meest efficiënte benadering te bereiken;
4. Het maken van concrete afspraken over de aanpak van spoedlocaties (onder andere de afspraak dat in 2015 alle humane spoedlocaties zijn gesaneerd, ofwel dat de risico's ervan beheerst zijn);
5. Het waar nodig aanpassen van de bestuurlijke taakverdeling, toegesneden op een optimale uitvoering van taken en bevoegdheden.

Wat betreft het eerste spoor in het convenant, de saneringsopgave, is in het convenant vastgelegd dat de betrokken partijen uiterlijk 31 december 2010 een volledig overzicht hebben van de spoedlocaties in alle regio's. De sanering van de *humane spoedlocaties*, locaties waarbij het huidige gebruik van de bodem humane risico's oplevert, verdient prioriteit. In het convenant hebben de betrokken partijen dan ook vastgelegd dat deze humane spoedlocaties in 2015 gesaneerd zijn, ofwel dat de risico's ervan zijn beheerst. Vervolgens dient uiterlijk 31 december 2015 een overzicht bekend te zijn van de overige categorieën van spoedlocaties, waar sprake is van overige risico's, zoals het risico op verspreiding van de vervuiling en ecologische risico's.

Voor het bewerkstellingen van de *beleidstransitie* in het bodembeleid zijn eveneens een aantal belangrijke stappen geformuleerd in het convenant. Zo is een innovatieprogramma bodemontwikkelingsbeleid nodig om te

stimuleren dat de ondergrond (inclusief de eventueel aanwezige verontreiniging daarin) op innovatieve wijze bij ruimtelijke ontwikkeling wordt betrokken. Daarnaast stellen de ondertekenaars van het convenant dat een visie op het duurzaam gebruik van de ondergrond nodig is, waarin de kansen en belemmering met betrekking tot de ondergrond worden uitgewerkt. Daarbij gaat het om ruimtelijke aspecten, maar ook om de kwaliteit van de bodem en grondwater. Ook is het een vereiste dat er afspraken worden gemaakt over een combinatie van bodemdoelstellingen en de winning van duurzame energie (in het bijzonder de warmte-koude opslag), over het uiterlijk in 2015 beheersen van risico's van bodemverontreiniging en de financiering daarvan en de totstandkoming van verdere decentralisatie, waarbij de regie over de uitvoering van de convenantsafspraken bij het bevoegd gezag komt te liggen en het Rijk via beleidsinformatie over de voortgang wordt geïnformeerd.¹¹

Voor realisatie van de doelstellingen van het convenant wordt €893 miljoen gereserveerd. Over de financiën is in de onderhandelingsfase veel discussie gevoerd. Zo vreesden gemeenten op te moeten draaien voor zeer hoge kosten in geval van onverwachte verontreiniging die buiten het vastgestelde budget vallen, zoals eerder was gebeurd bij Moerdijk. En ook de Unie van Waterschappen vreesde financiële tekorten wanneer er niet expliciet meer gelden worden toegewezen voor de sanering van waterbodems. Om uiteindelijk toch tot een akkoord te komen, is in het convenant expliciet vastgelegd dat €44 miljoen beschikbaar is voor de sanering van waterbodems, en is er een soort emergency clause ingevoegd, waardoor regio's toch nog bij de Rijksoverheid kunnen aankloppen als de bevoegde overheden zelf over onvoldoende middelen beschikken, ook al loopt de bekostiging niet meer via de overheid.¹²

Het convenant bestaat dus uit twee sporen: twee zeer verschillende opgaven die beide een andere aanpak vereisen. In de eerste plaats staat het opruimen van de meest dringende spoedlocaties centraal. Er wordt budget beschikbaar gesteld voor en prioriteit gegeven aan het saneren van de spoedlocaties met de grootste risico's. Tegelijkertijd is het onmogelijk om alle verontreinigde locaties te saneren, dus er moet ook een belangrijke stap gezet worden in de richting van een ander soort bodembeleid. Het bodemconvenant beslaat daarmee een belangrijke overgangperiode naar een nieuw bodembeleid, een eerste stap gezet naar de ontwikkeling van het bodembeleid naar een breder en meer integraal beleid voor de

boven- en ondergrond. Het bodemconvenant markeert daarmee de overgang in het bodembeleid van *saneren* naar *beheren*, en uiteindelijk het *integreren* van het bodembeleid met ruimtelijke ontwikkeling van de boven- en ondergrond.

2.3 Het Uitvoeringsprogramma

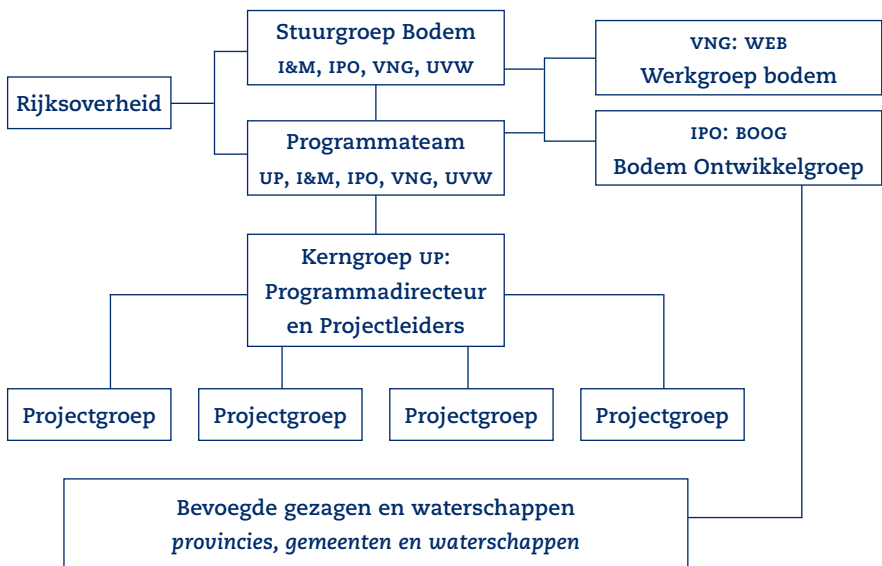
Om invulling en sturing te geven aan de uitvoering van de afspraken in het bodemconvenant, is een speciaal uitvoeringsprogramma in het leven geroepen. Het Uitvoeringsprogramma (afgekort het UP) is belast met het regisseren van de uitvoering van de convenantsafspraken, maar heeft zelf geen formele bevoegdheid. De bevoegde gezagen zijn zelf verantwoordelijk voor hun bodembeleid en saneringsopgave, maar kunnen daarbij wel ondersteuning krijgen vanuit het Uitvoeringsprogramma. Zo worden vanuit het Uitvoeringsprogramma informatiebijeenkomsten of workshops georganiseerd, producten gemaakt zoals handleidingen of handboeken met best practices, 'tips en tricks'. Door waar nodig te faciliteren, ondersteunen, ruimte te organiseren voor kennisdeling en –uitwisseling en de voortgang inzichtelijk te maken, probeert het Uitvoeringsprogramma bevoegde gezagen te stimuleren om invulling te geven aan de doelstellingen van het convenant.

Het Uitvoeringsprogramma legt verantwoording af aan de Stuurgroep Bodem, waarin alle convenantspartijen zitting hebben. In de Stuurgroep vindt de bestuurlijke besluitvorming plaats over de begroting en budgetverdeling, het jaarplan, evaluaties en Kamerbrieven. De taak van de Stuurgroep is vooral om de algemene lijn te bewaken. Onder de stuurgroep hangt vervolgens het zogenoemde 'programmeam', dat de bijeenkomsten van de Stuurgroep voorbereidt. Ook in het programmeam zijn alle convenantspartijen vertegenwoordigd.

De bevoegde gezagen hebben via de overlegstructuren van de IPO en de VNG (de WEB en de BOOG) inspraak in de standpunten die de IPO en VNG innemen in het programmeam en de Stuurgroep. Ook vindt via deze lijn terugkoppeling naar de bevoegde gezagen plaats. Deze getrapte wijze van communicatie en afstemming zorgt ervoor dat de convenantspartijen en hun achterban via meerdere wegen invloed kunnen uitoefenen op de uiteindelijke besluitvorming.

De kerngroep van het Uitvoeringsprogramma (UP) bestaat uit een programmadirecteur en een aantal projectleiders, afkomstig van de convenantpartijen of bevoegde gezagen. Zij worden bekostigd door de bevoegde gezagen. Daarnaast leveren de bevoegde gezagen medewerkers die deelnemen aan de projectgroepen van het Uitvoeringsprogramma. Deze projectgroepen richten zich op verschillende onderdelen of taken uit het convenant. Zo is er de projectgroep Aanpak spoedlocaties, de projectgroep Gebiedsgericht grondwaterbeheer, de projectgroep Ondergrond, de projectgroep Wet- en regelgeving, een communicatiewerkgroep en een werkgroep voor het opstellen van de Midterm reviews. Al deze projectgroepen worden ondersteund door projectsecretarissen van Bodem+ (Rijkswaterstaat).

De organisatiestructuur van de uitvoering van het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010 – 2015 is schematisch weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. *Organisatiestructuur Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant (UP).*

3

Vijf jaar bodemconvenant

Het Uitvoeringsprogramma heeft de afgelopen vijf jaren gewerkt aan de invulling van de doelstellingen van het bodemconvenant. Sinds de oprichting hebben de leden van het Uitvoeringsprogramma veel bevoegde gezagen bezocht en gesproken en zijn er vanuit de verschillende projectgroepen tal van bijeenkomsten georganiseerd over verschillende thema's van het bodemconvenant. Alvorens we expliciet ingaan op de samenwerking tussen de verschillende partijen, kijken we eerst globaal naar de ontwikkelingen in de vijf jaren van het bodemconvenant. De organisatie rondom de uitvoering van het bodemconvenant laten een ontwikkeling zien, die in drie verschillende fasen is op te delen: *vertrouwen winnen*, *voortgang boeken* en *vooruitkijken*.

3.1 Vertrouwen winnen

“Je hebt echt het commitment van andere partijen nodig om iets te bereiken. Daar moest zeker in het begin veel in geïnvesteerd worden.”¹³

De eerste fase van de uitvoering van het bodemconvenant stond vooral in het teken van *vertrouwen winnen* en verbinding zoeken. Bij de start van het bodemconvenant in 2010 was de eerste uitdaging om de bemensing van het Uitvoeringsprogramma samen te stellen. Het Uitvoeringsprogramma is divers samengesteld, zodat er zowel mensen die veel inhoudelijke kennis hebben bij betrokken waren, als mensen met een groot persoonlijk netwerk die geschikt zijn om een goede relatie op te bouwen met de bevoegde gezagen. Het Uitvoeringsprogramma beschikt namelijk formeel gezien over geen enkele bevoegdheid. De verantwoordelijkheid voor de saneringsopgave en de verschuiving in het bodembeleid ligt bij de bevoegde gezagen zelf. Het Uitvoeringsprogramma is belast met de taak om de uitvoering van de convenantsdoelstellingen te regisseren, maar heeft daarvoor geen formele doorzettingsmacht. Voor realisatie van de doelstellingen is het Uitvoeringsprogramma dan ook afhankelijk van de inzet van de bevoegde gezagen. Zelf kan het Uitvoeringsprogramma alleen door te ondersteunen en faciliteren, kennisuitwisseling te bevorderen of de voortgang inzichtelijk te maken, partijen ertoe bewegen om met de doelstellingen van het convenant aan de slag te gaan. Om dat op een goede manier te kunnen doen, was het dan ook erg belangrijk voor de leden van het Uitvoeringsprogramma om het vertrouwen te krijgen van

de andere partijen, om die *regisserende rol* tussen de partijen op een goede manier vorm en invulling te geven.

Daar komt bij dat het Uitvoeringsprogramma is opgericht naar aanleiding van het convenant dat is ondertekend door de koepelorganisaties, en niet direct door de bevoegde gezagen zelf. Zo is de ondertekening van het convenant door de VNG niet automatisch bindend voor de gemeenten zelf. Het winnen van het vertrouwen van de bevoegde gezagen is dan ook een belangrijk thema geweest in de eerste maanden van het Uitvoeringsprogramma, om ervoor te zorgen dat de bevoegde gezagen het UP echt gingen zien als “iets van henzelf” en als een partij waar ze iets aan hebben, in plaats van als een extra organisatie die “komt vertellen wat wij moeten doen”.

Aanvankelijk bestond bij sommige bevoegde gezagen het beeld van het Uitvoeringsprogramma als ‘een verlengstuk van I&M’.¹⁴ Er is echter vanaf de start van het Uitvoeringsprogramma hard gewerkt om dat beeld te bestrijden. Bezoeken aan de bevoegde gezagen, veel overleg en contact heeft sterk bijgedragen aan het besef dat het Uitvoeringsprogramma van en voor de bevoegde gezagen is. Juist nu de bevoegde gezagen voor een gedeelde opgave staan, was de profilering van het Uitvoeringsprogramma als een spin in het web, of als een “oliemannetje” belangrijk om los te komen van veronderstelde hiërarchische structuren en te komen tot een werkbare samenwerkingsrelatie.

De sterk verbindende oriëntatie van het Uitvoeringsprogramma kwam ook naar voren in het creëren van draagvlak onder bestuurders, waar zeker in de eerste jaren van het convenant veel aandacht aan is besteed. Om een daadwerkelijke verandering in gang te zetten, is de betrokkenheid en medewerking van bestuurders hard nodig. Door middel van zogenoemde ‘informele bestuurlijke overleggen’ te beleggen bracht het Uitvoeringsprogramma een aantal verschillende bestuurders bij elkaar om, vrijblijvend en nog niet gebonden aan directe besluitvorming, met elkaar in discussie te gaan over bijvoorbeeld de beoogde transitie van het bodembeleid. Bestuurders en betrokkenen stellen dat deze bijeenkomsten de interactie ten goede kwamen en er echt stappen gezet werden. De betrokkenheid van bestuurders is een belangrijke impuls geweest voor de beleidstransitie. De informele bestuurdersbijeenkomsten hebben bijvoorbeeld geleid tot het manifest ‘Schatgraven in de ondergrond, een bestuursagenda voor de ondergrond van Nederland’. In dit manifest wordt aandacht gevraagd voor

innovatief bodembeleid. Gemeenten, waterschappen en provincies worden aangeschreven als de grote belanghebbenden van dit nieuwe beleid, als uitvoerders. Daarom zijn de bestuurders hierover met elkaar in gesprek gegaan en hebben gezamenlijk 10 aandachtspunten geformuleerd voor de Structuurvisie voor de Ondergrond (STRONG) die het Rijk voornemens is op te stellen.¹⁵ Hoewel de ietwat willekeurige samenstelling en status van deze bijeenkomsten toch meerdere malen een discussiepunt is in overleggen en hierbij vraagtekens worden geplaatst door bevoegde gezagen omdat het voor de niet-direct betrokkenen soms onduidelijk is hoe de hier gemaakte afspraken zich verhouden tot besluiten van de Stuurgroep, heeft het betrekken van bestuurders, al in de eerste fase van de uitvoering van het convenant een belangrijke rol gespeeld in het creëren van beweging in de beleidstransitie.

Na het eerste jaar van het Uitvoeringsprogramma is een interne evaluatie gehouden over het functioneren. De evaluatie vond plaats in twee sessies. De eerste sessie was een 'jubel- en klaagmuursessie'. Een tweede sessie was gericht op de verbeter- en versterkingsacties van het Uitvoeringsprogramma. Uit deze evaluatie kwam onder andere naar voren dat het Uitvoeringsprogramma goed functioneert als spin in het web. Er komt landelijk al beweging los, het uitvoeringstempo is op orde, er zit voldoende voortgang in de projecten, de overheden zijn inmiddels goed vertegenwoordigd in de werkgroepen, de communicatie komt op gang en het team zelf is erg enthousiast. Op de 'klaagmuur' wordt onder andere geconstateerd dat er nog sprake is van een gat tussen het Uitvoeringsprogramma en 'de rest van de wereld'. Het Uitvoeringsprogramma wordt nog te weinig gezien als iets van 'ons allen' en nog te veel geassocieerd met het Ministerie. Andere aandachtspunten zijn het soms strategische gedrag van convenantpartijen, beperkte transparantie, matige terugkoppeling, nog beperkte actieve inbreng in werkgroepen en de afstand tussen bodem en ruimtelijke ordening wordt nog als groot ervaren. Voor alle genoemde aandachtspunten op de klaagmuur zijn vervolgens verbeterpunten en versterkingsacties benoemd, met het oog op de volgende jaren van het Uitvoeringsprogramma.¹⁶

Het eerste jaar van het Uitvoeringsprogramma heeft daarmee dus vooral in het teken gestaan van *relatiemanagement*: het opbouwen van vertrouwen onder de bevoegde gezagen, verbindingen leggen tussen de verschillende partijen en draagvlak creëren bij bestuurders vormen daarin de uitgangspunten. Juist omdat het Uitvoeringsprogramma formeel geen enkele

bevoegdheid heeft, is het verwerven van de positie als ‘spin in het web’ zo cruciaal geweest. Waar de beeldvorming over het Uitvoeringsprogramma in eerste instantie nog gekoppeld werd aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, moest geïnvesteerd worden in de relaties met alle betrokken partijen, zodat het Uitvoeringsprogramma ook de rol gegund werd van verbinder tussen de partijen en als aanjager van de realisatie van de convenantsdoelstellingen. Hoewel dit relatiemanagement natuurlijk gedurende het hele Uitvoeringsprogramma belangrijk is geweest, vormde dit met name bij aanvang een grote uitdaging waar veel in is geïnvesteerd.

3.2 Voortgang boeken

“Er is in de afgelopen jaren veel bereikt.”¹⁷

Het eerste jaar van het Uitvoeringsprogramma was een periode waarin het voor het UP zoeken was naar de juiste rol en positie. Het ging vooral om het leggen van verbindingen, het winnen van vertrouwen en het in beweging brengen van partijen. Daarna begint het Uitvoeringsprogramma vanaf het einde van 2011 écht te draaien. Vooral in de saneringsopgave worden stappen gezet, maar ook in de transitie van het bodembeleid komt beweging. In februari 2013 schrijft de staatssecretaris van I&M aan de Tweede Kamer dat de uitvoering van de convenantsafspraken goed vordert. De afspraken over beheersing en sanering van spoedlocaties lijken zowel financieel als in tijd nog steeds haalbaar. Bovendien is per 1 juli 2012 het wetsvoorstel dat gebiedsgericht beheer van verontreinigingen mogelijk maakt in werking getreden, wat de kosten van de aanpak drukt en tot versnelling van de aanpak kan leiden. De staatssecretaris schrijft het voornemen te hebben in 2013 in gesprek te gaan met de bevoegde gezagen om vaart te houden in de aanpak van de spoedlocaties en zal nieuwe afspraken maken over de doorloop van de aanpak ook na afloop van het convenant. Over de transitie van het bodembeleid schrijft de staatssecretaris dat deze is gestart, maar dat dit proces nog wel een versnelling nodig heeft. Met name via een verbrede Structuurvisie Ondergrond (STRONG) van het Rijk zal deze transitie in de komende jaren centraal staan.¹⁸

In deze periode van het Uitvoeringsprogramma komen veel producten tot stand en de bijeenkomsten die het Uitvoeringsprogramma organiseert komen goed van de grond en worden over het algemeen goed bezocht. De betrokkenen ervaren dat het draagvlak onder bestuurders en de commitment van de bevoegde gezagen groot is. Met name de aanpak van

de spoedlocaties verloopt voorspoedig. De beleidstransitie verloopt wel wat moeilijker, zo constateert het programmateam in juni 2012. Er is wel degelijk beweging, maar tegelijkertijd lijkt de focus van het Uitvoeringsprogramma vooral te liggen bij de saneringsopgave.¹⁹ Ook betrokkenen bij de werkgroepen vertellen dat, waar er in het begin nog heel veel enthousiasme en dynamiek was om echt een transitie in gang te zetten, de ontwikkeldrang in deze periode enigszins afneemt: “Je merkt toch dat de energie langzaam maar zeker wat is weggezakt. Het is niet echt een transitie geworden, maar meer een verbreding.”²⁰

De focus ligt in deze periode dan ook vooral op de saneringsopgave, en minder op de beleidstransitie. De concrete saneringsopgave waar veel geld mee gemoeid is en waar vanuit de overheid ook sterk op gestuurd wordt, heeft voor veel partijen prioriteit. De saneringsopgave wordt door velen ook als een belangrijke voorwaarde gezien om de beleidstransitie in gang te kunnen zetten. Over het algemeen is er in deze periode daarom veel tevredenheid over de voortgang van de uitvoering en over het functioneren van het Uitvoeringsprogramma. Op het gebied van de bodemsanering worden echt goede stappen gezet, en de beleidstransitie “begint te komen”.²¹ Ook de midterm review van 2013 laat zien dat de convenantsdoelstellingen nog steeds haalbaar zijn. De tussenconclusie luidt dat er vooral in de aanpak van spoedlocaties grote slagen zijn gemaakt en ook voor de transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid wordt ook langzaamaan voortgang geconstateerd, maar nu ‘doorpakken’ en uitvoeren is cruciaal en in de transitie nog een belangrijke stap gemaakt moet worden om van ‘papier’ tot daadwerkelijke uitvoeringspraktijken te komen.²²

3.3 Vooruitkijken

*“Met de benen op tafel,
nadenken over hoe de toekomst van het bodembeleid eruit zou moeten zien.”²³*

De derde fase van het bodemconvenant staat vooral in het teken van vooruitkijken en koers bepalen: een convenant voor 2016 – 2020. In de midterm review van 2013 werd al gesteld dat het bereiken van “een nieuwe fase van het bodembeleid in zicht lijkt, maar dat het nog geen gelopen race is”.²⁴ Vanaf 2014 wordt dan ook veel aandacht besteed aan een nieuw bodemconvenant, dat voortbouwt op het eerste convenant. Maar wat wordt de koers van deze ‘nieuwe fase’? Het bepalen van de koers en invulling daarvan is een dominant onderwerp in de overleggermia in

het laatste jaar van het bodemconvenant. De samenwerking met het bedrijfsleven, de verdeling van budgetten en horizontale en verticale verantwoording zijn thema's die daarbij aan bod komen. Ook de verhouding tot STRONG en de nieuwe wetgeving in de Omgevingswet zijn belangrijke contextuele factoren voor de invulling van het volgende convenant.

Op 17 maart 2015 wordt het nieuwe, tweede convenant getekend: het *Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020*. De convenantspartijen vinden dat het eerste convenant goed heeft gewerkt, dat er ten aanzien van het bodem- en ondergrondbeleid nog veel moet gebeuren en dat ze daarbij stevig moeten samenwerken. Het hoofddoel van het nieuwe convenant is de transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid. De nadruk komt te liggen op creatief, innovatief en integraal beheer en gebruik van de bodem. De partijen die het nieuwe convenant hebben ondertekend zijn de staatssecretaris van I&M, het IPO, de VNG en de UVW. Het bedrijfsleven is uiteindelijk geen ondertekenende partij in het nieuwe convenant. Voor sommige partijen was dit wel een uitgesproken wens, omdat veel van de verontreinigde gebieden op het terrein van bedrijven liggen, of juist omdat sommige bedrijven een uitgesproken belang hebben bij een schone ondergrond. Een gezamenlijk convenant zou een belangrijke drijfveer kunnen zijn om in de toekomst meer gezamenlijk op te trekken bij de aanpak van verontreinigde locaties. Maar de samenwerking met het bedrijfsleven bleek voor dit convenant nog een 'een brug te ver', aldus betrokkenen. VNO-NCW en MKB Nederland, de vertegenwoordigende partijen namens het bedrijfsleven, hebben immers een enorme achterban te bedienen, en wat betreft de inhoudelijke standpunten zaten de partijen onvoldoende op één lijn met de gemeenten en provincies. Desalniettemin zijn de contacten er wel en wordt in veel andere opzichten wel samenwerking gezocht met het bedrijfsleven. Ook heeft het Rijk voor dezelfde periode, van 2016 tot 2020, een apart convenant afgesloten met VNO-NCW en MKB Nederland om toe te werken naar een schonere bodem: het *Convenant Bodem en Bedrijfsleven*.²⁵ Dit biedt ook weer mogelijkheden voor toenemende samenwerking tussen het bedrijfsleven en de provincies en gemeenten.²⁶

3.4 De balans opmaken

Na vijf jaar is er een einde gekomen aan het *Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010 – 2015*, een goed moment om de balans op te maken. Een eerste analyse van de afgelopen vijf jaar laat zien dat er belangrijke stappen zijn gezet in de uitvoering en voortgang van de

doelstellingen van het bodemconvenant. Na een eerste periode van ‘vertrouwen winnen’ die vooral in het teken stond van relatiemanagement, verbinding zoeken en draagvlak creëren, is in de jaren daarna vooral op het gebied van de saneringsopgave belangrijke *voortgang* geboekt.

Ook in de beleidstransitie zijn de eerste belangrijke stappen gezet, al ligt er nog een belangrijke uitdaging om van plannen en beleidsontwikkeling op papier tot daadwerkelijke uitvoering te komen. In grote lijnen zijn de convenantsdoelstellingen daarmee behaald. De uitvoering van het bodemconvenant is op hoofdlijnen succesvol geweest, volgens betrokkenen.²⁷ Maar tegelijkertijd is de grote, samengestelde opgave die de aanleiding vormde van het bodemconvenant nog niet voltooid. Het zijn pas de eerste stappen in een grotere en bredere beweging. Daar ligt nog een grote uitdaging van de convenantpartijen en voor de bevoegde gezagen. *Voortuitkijken* naar een volgend bodemconvenant is dan ook een belangrijke focus geweest in vooral het laatste jaar van de uitvoering van het eerste convenant. Wat moeten de uitgangspunten zijn van het tweede convenant? Hoe kunnen de verbreding of transitie van het bodembeleid in de volgende vijf jaren echt voeten in de aarde krijgen, terwijl de concrete saneringsopgave nog altijd afgerond moet worden?

Ook voor het tweede convenant zal weer een uitvoeringsprogramma worden opgezet, om de uitvoering van de doelstellingen van het convenant te regisseren. In het volgende hoofdstuk evalueren wij allereerst hoe de samenwerking binnen en met het Uitvoeringsprogramma in de afgelopen vijf jaar is geweest, waarna we in het slothoofdstuk enkele reflectiepunten meegeven voor de invulling van het volgende uitvoeringsprogramma.

4

Balanceren tussen twee opgaven

“Het convenant is tweeledig: enerzijds een hele grote en concrete saneringsopgave, anderzijds een vage opgave gericht op de verbreding van het bodembeleid. De balans daartussen verschuift steeds een beetje.”²⁸

4.1 Inleiding

Het bodemconvenant is het resultaat van een gezamenlijke ambitie van het Rijk, het IPO, de VNG en de UvW. Het Uitvoeringsprogramma kent daarom een sterk interbestuurlijk karakter. Zo vindt de bestuurlijke besluitvorming plaats in een Stuurgroep waarin alle convenantpartijen vertegenwoordigd zijn, maar ook in de meer uitvoerende onderdelen van het Uitvoeringsprogramma is er aandacht voor de samenstelling en de benodigde draagvlak onder alle partijen. De samenwerking binnen het Uitvoeringsprogramma heeft daarmee een sterk interbestuurlijke karakter.

Het Uitvoeringsprogramma heeft de taak om invulling en sturing te geven aan de uitvoering van het bodemconvenant. De verantwoordelijkheid van de uitvoering is belegd bij de 42 bevoegde gezagen. Het Uitvoeringsprogramma dient erop aan te sturen dat de bevoegde gezagen aandacht hebben voor de convenantsdoelstellingen. Zoals eerder al beschreven, heeft het Uitvoeringsprogramma daarvoor geen formele sturingsinstrumenten. De samenwerking van de bevoegde gezagen met het Uitvoeringsprogramma kent daarom ook zijn eigen dynamiek.

Dus zowel de samenwerking binnen het Uitvoeringsprogramma als de samenwerking met het Uitvoeringsprogramma wordt gekenmerkt door het interbestuurlijke karakter, een samenspel van verschillende partijen, waarvan vooraf nog niet helemaal duidelijk is hoe al deze partijen zich tot elkaar verhouden. Het vastleggen van afspraken in een convenant is enerzijds een interventie die de samenwerking inkadert, afbakent en begrenst, maar anderzijds ook ruimte geeft bij nog onbekende ontwikkelingen. Een kenmerk van de samenwerking in dit convenant is dat de verschillende betrokken partijen vooraf nog niet weten wat hen te wachten staat en hoe ze gedurende het proces tegenover elkaar komen te staan, maar daar toch een modus voor moeten weten te vinden. Een ander voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het Deltaprogramma. Ook hier gold dat

een grote, onzekere opgave niet op te lossen is door één partij alleen, maar in samenwerking. Samenwerking werd dan ook de kern van het Deltaprogramma, een club mensen die tussen alle overheidslagen en betrokken stakeholders in is komen te staan, als een verbindende schakel, met een strategie die zich het beste laat omschrijven met de termen flexibiliteit, adaptiviteit en metasturen. Het gaat niet om een getemd probleem, maar een *wicked* probleem – waarvoor vooraf de oplossing en het bijbehorende proces niet goed uit te tekenen zijn. Het vinden van die modus gebeurt deels door de spelregels en randvoorwaarden die het convenant schept, maar deels ook door goed procesmanagement, sturing op de samenwerking en het voortdurend flexibel inspelen op onvoorziene veranderingen.

De samenwerking binnen en met het Uitvoeringsprogramma gaat dan ook om het zoeken naar de balans tussen disciplineren en ruimte. De verantwoordelijkheden bewegen van de ene naar de andere bestuurslaag, maar liggen er voor een deel ook tussenin. Dat biedt ruimte, maar tegelijkertijd een zekere mate van onzekerheid. Wie is verantwoordelijk? Wie neemt het voortouw? Wie legt aan wie verantwoording af? Deze vraagstukken spelen in tal van verschillende domeinen, waar in toenemende mate in interbestuurlijke netwerken publieke waarde gerealiseerd moet worden. Steeds vaker wordt daarbij een aparte organisatie opgericht, of een platform ingericht buiten de bestaande structuren, dat als verbindende schakel tussen de partijen fungeert. Ook het Uitvoeringsprogramma vervult zo'n sleutelpositie in de samenwerking tussen de verschillende partijen bij het regisseren van de uitvoering van de convenantsdoelstellingen. Dit hoofdstuk beschrijft allereerst hoe betrokkenen de samenwerking binnen en met het Uitvoeringsprogramma hebben ervaren. Vervolgens reflecteren we vanuit een bestuurskundig perspectief op het samenwerkingsverband en bespreken we enkele patronen en dilemma's die hierbij naar voren komen. Die patronen en dilemma's fungeren vervolgens als reflectiepunten voor de inrichting van het volgende uitvoeringsprogramma.

4.2 Samenwerking binnen het Uitvoeringsprogramma

Bij het Uitvoeringsprogramma zijn vier convenantspartijen betrokken: het Rijk, het IPO, de VNG en de UVW. Vanzelfsprekend hebben deze vier partijen ieder een eigen beweegreden om deel te nemen aan het convenant, wat van invloed is op de betrokkenheid bij het Uitvoeringsprogramma en een eigen idee van waar het Uitvoeringsprogramma zich op zou moeten richten. Over het algemeen kan worden gesteld dat de prioriteiten van het

Rijk (in het verleden de ministeries van VROM, LNV en V&W, nu het huidige ministerie van I&M) liggen bij de sanering van de spoedlocaties en de decentraliseringsopgave. Voor de staatssecretaris is het van belang om concreet een lijst te kunnen laten zien van de spoedlocaties die aangepakt zijn, om zo verantwoording af te kunnen leggen aan de Tweede Kamer. Daarnaast is het van belang dat de bevoegde gezagen op den duur de verantwoordelijkheid kunnen dragen over het bodembeheer.

Het IPO en de VNG hebben als koepelorganisaties van de provincies en gemeenten directer te maken met de sanerings- en beleidsopgave op regionaal niveau en investeren in beide sporen van het bodemconvenant. De UVW is als koepelorganisatie van de waterschappen betrokken bij het convenant, gezien de verantwoordelijkheid over waterbodems. De sanering van de vervuilde waterbodems was voor de UVW een belangrijke reden om als convenantspartij deel te nemen, maar dat vormt een relatief klein gedeelte van de totale saneringsopgave, waar ook een relatief beperkt deel van het budget voor is gereserveerd. De betrokkenheid van de UVW is dus specifiek en selectiever dan voor de andere partijen met betrekking tot de saneringsopgave. Tegelijkertijd is juist de inzet op de beleidstransitie des te meer een reden voor de UVW om het convenant te ondertekenen. Een meer integraal bodembeleid betekent immers ook betere integratie met grondwaterbeheer en ruimtelijke ordening. De betrokkenheid van de UVW bij het gehele bodembeleid is echter beperkt, waardoor de UVW minder actief is aangehaakt dan de andere convenantspartijen.

Het algemene beeld van de interbestuurlijke samenwerking is positief. Het belang van een gezamenlijke aanpak wordt door een ieder onderschreven en de tevredenheid over de samenwerking en uitvoering van het bodemconvenant is zeer goed te noemen. Vooral budgetverdeling en inzet zijn thema's van discussie geweest tussen de convenantspartijen, maar ook daarover is men in onderhandelingen tot overeenstemming gekomen. Dat het belang van een gezamenlijke aanpak sterker was dan de verschillende belangen of tegenstellingen, komt tot uitdrukking in de betrokkenheid van dezelfde partijen bij het tweede convenant. Alle betrokkenen willen dóór. Een onderliggend vraagstuk is wel waar de focus van de samenwerking zich op moet richten. In de afgelopen vijf jaar lag de nadruk vooral op de aanpak van de spoedlocaties. Dit thema is voor alle partijen van belang en de relevantie ervan wordt dan ook door een ieder omschreven. Dat zorgde voor verbinding en voor concrete voortgang. Voor de volgende vijf jaar

willen de partijen graag meer aandacht voor de strategische kwesties die er naast de spoedlocaties ook zijn, zoals de invulling van de beleidstransitie in de omgang met de bodem. Een opgave die een stuk minder concreet is en andere kennis en expertise vereist. Een ‘wicked problem’, onbekend en veranderlijk. Wat dat betekent voor budgetverdeling en de beschikbaarheid van kennis en ervaring is, zeker aangezien het aantal fte dat bij kleine gemeenten beschikbaar is voor dit dossier vaak beperkt is en specialistische kennis over de bodem steeds meer uit veel gemeentehuizen verdwijnt, een nieuw discussiepunt voor de convenantpartijen. Welke ruimte is er voor het bieden van ruimte voor verschil tussen regio's enerzijds en disciplinerende anderzijds en kunnen de partijen elkaar op dat punt ook vinden?

4.3 Samenwerking met het Uitvoeringsprogramma

Het Uitvoeringsprogramma treedt richting de 42 bevoegde gezagen op als ‘spin in het web’, waarbij de coördinerende, faciliterende en communicatietaken het meest centraal staan. Het Uitvoeringsprogramma heeft in de eerste plaats een centrale, coördinerende rol in de uitvoering van het bodemconvenant. Het Uitvoeringsprogramma verzamelt informatie, bewaakt de voortgang, houdt overzicht en organiseert overlegstructuren.

De evaluatie van de samenwerking laat zien dat er over het algemeen veel tevredenheid is over de rol en het optreden van het Uitvoeringsprogramma in de afgelopen vijf jaar. Betrokkenen stellen dat het Uitvoeringsprogramma, dat bestaat uit een club ‘enthousiaste en betrokken personen’ is gelukt om vanuit goede coördinatie in korte tijd “alle neuzen dezelfde kant op te krijgen”. De aansturing is volgens velen aanzienlijk verbeterd in vergelijking met de jaren voorafgaande aan het convenant. De positieve geluiden over het Uitvoeringsprogramma hebben betrekking op de verschillende rollen en activiteiten van het UP. Deze worden hieronder kort toegelicht.

De *faciliterende activiteiten* van het Uitvoeringsprogramma worden over het algemeen erg goed beoordeeld en door het merendeel van de bevoegde gezagen als positief ervaren. Het Uitvoeringsprogramma wordt benoemd als een belangrijk platform voor kennisdeling, wat de regio's in staat stelt te leren van de ervaringen elders. De informatiebijeenkomsten zijn hiervoor erg nuttig geweest. Door de verschillende werkgroepen was er een ruim aanbod van verschillende bijeenkomsten. Wel wordt aangegeven dat het nut verschilde per bijeenkomst, maar dat dit ook te maken heeft

met de vraagstukken die op dat moment in de eigen regio aan de orde zijn. Volgens betrokkenen is er nu duidelijk meer sprake van integraliteit en verbeterde samenwerking, waardoor het wiel niet telkens opnieuw uitgevonden moet worden.

Ook over de *coördinerende activiteiten* van het Uitvoeringsprogramma bestaat bij de bevoegde gezagen en betrokkenen tevredenheid. We hebben het dan meer over de aansturende rol van het Uitvoeringsprogramma door informatie te verzamelen, het inzichtelijk maken en bewaken van de voortgang en organiseren van overlegstructuren. Ook hier heeft het Uitvoeringsprogramma een goede coördinerende rol vervuld, die heeft bijgedragen aan het overzicht en de sturing van andere partijen, om gezamenlijk verder te komen met de uitvoering van de convenantsdoelstellingen. Er is op een goede manier voor gezorgd dat alle punten van het bodemconvenant aandacht kregen en ook over de tussentijdse ‘midtermreviews’ wordt waardering uitgesproken.

Over de *communicatie* vanuit het Uitvoeringsprogramma bestaat eveneens tevredenheid. Het Uitvoeringsprogramma heeft als taak om besluitvorming in de stuurgroep en uitkomsten van bijeenkomsten terug te koppelen naar de bevoegde gezagen, en andersom, de stuurgroep te informeren over de voortgang van de uitvoering van het convenant. Het vormgeven van raadpleging, informatie-uitwisseling, informeren en terugkoppelen zijn daarmee belangrijke taken van het Uitvoeringsprogramma. Wederom zijn de bevoegde gezagen hierover positief. De communicatie is volgens de meesten inhoudelijk goed. Het wordt zeer gewaardeerd dat leden van het UP-team langskomen bij de bevoegde gezagen, omdat daaruit betrokkenheid en commitment spreekt. Een aandachtspunt is de intensiteit van de communicatie; soms is er een lange tijd ‘radiostilte’, en dan wordt er ineens weer heel veel gecommuniceerd. al worden hierover wel enkele kritische kanttekeningen gemaakt. Sommige betrokkenen wijzen op een “overmaat aan informatie”, die via verschillende lijnen (bijvoorbeeld via het Uitvoeringsprogramma, via de IPO/BOOG en via het Rijksprogramma STRONG) binnen komen. De afstemming daartussen lijkt voor hen beperkt, waardoor er onduidelijkheid bestaat over hoe de verschillende lijnen zich tot elkaar verhouden.

Een ander belangrijk evaluatiepunt dat naar voren komt, is dat er nog wel veel top-down wordt opgetreden. Het Uitvoeringsprogramma gaat sterk

agenderend te werk, waardoor de inbreng en het initiatief vanuit de bevoegde gezagen nog enigszins beperkt blijft. Ook door de medewerkers van het Uitvoeringsprogramma zelf wordt dit beeld herkend. Men geeft aan vooral zelf het voortouw te nemen en dat vanuit de bevoegde gezagen de hulpvraag nog niet heel makkelijk wordt gesteld. Een ander aandachtspunt is dat er relatief weinig aandacht is voor de voorlopers. De bevoegde gezagen die aan kop lopen stellen dat zij vooral veel brengen, maar weinig kunnen halen bij het Uitvoeringsprogramma.

4.4 Twee sporen, twee richtingen

Kortweg kunnen we concluderen dat de samenwerking binnen en met het Uitvoeringsprogramma goed is verlopen. Het Uitvoeringsprogramma is er in relatief korte tijd in geslaagd een positie in het netwerk te verwerven. Het is de “spin in het web” geworden en dat heeft bijgedragen aan de aansturing, coördinatie en uitvoering van de doelstellingen van het bodemconvenant. Verbeterpunten zijn er op het gebied van communicatie: via welke weg en met welke intensiteit worden alle betrokkenen geïnformeerd? Daarnaast laat de evaluatie een belangrijke tweedeling zien in de rollen en het optreden van het Uitvoeringsprogramma: het Uitvoeringsprogramma speelt eigenlijk op twee velden. Het bodemconvenant bestaat uit twee heel verschillende sporen. Enerzijds de heel concrete saneringsopgave, en anderzijds de meer open en abstracte beleidstransitie. Beide sporen komen heel duidelijk naar voren wanneer de betrokkenen over het convenant spreken. Bij de ene opgave gaat het om directe sturing, voortgang boeken, concrete resultaten behalen, bij de andere opgaven gaat het om een beweging in gang zetten en reuring creëren.

Deze twee verschillende sporen betekenen dat het Uitvoeringsprogramma continu moet balanceren tussen deze twee sporen. Waar ligt de focus in de samenwerking tussen de verschillende convenantspartijen? En welke houding neemt het Uitvoeringsprogramma in verschillende situaties aan ten opzichte van de bevoegde gezagen: meer sturend, of meer faciliterend? Dit balanceren is een direct gevolg van het bodemconvenant dat uit deze twee sporen bestaat. De twee sporen brengen verschillende richtingen mee van waar het Uitvoeringsprogramma zich naartoe kan ontwikkelen. In de afgelopen vijf jaar heeft de nadruk vaak vooral op de saneringsopgave gelegen, en dat is erg goed verlopen. Nu is het de vraag welke richting het Uitvoeringsprogramma met het nieuwe convenant op zou moeten.

Deze zoektocht van het Uitvoeringsprogramma, naar het vinden van de balans tussen verschillende rollen, verschillende posities en verschillende vormen van (aan)sturing en bijsturing, is zichtbaar in tal van verschillende beleidsdomeinen. Bijvoorbeeld bij de decentralisatie van het Natuurbeleid, waarbij de overheid in toenemende mate bestaande maatschappelijke dynamiek moet en wil ondersteunen en faciliteren, in plaats van top down initiëren en hiërarchische sturing. Deze zoektocht naar de juiste rol en juiste vorm van sturing in netwerken past in een bredere bestuurskundige discussie over de rol van de overheid. In de bestuurskunde worden vier opeenvolgende paradigma's onderscheiden, die ieder een eigen visie weergeven op de rol van de overheid, namelijk de *rechtmatige overheid*, de *presterende overheid*, de *samenwerkende overheid* en de *responsieve overheid*.²⁹



De rechtmatige overheid

Het perspectief van de rechtmatige overheid stelt de legitimiteit en rechtmatigheid centraal. De wet begrenst het handelen van de overheid en legt daar inhoudelijke en procedurele beperkingen aan op. De wet maakt dat de overheid bepaalde dingen kunnen doen, maar ook dat die mogelijkheden begrensd zijn en alleen onder nauwkeurig omschreven condities kunnen en mogen. Het perspectief van de rechtmatige overheid is in dat opzicht een sterk legalistisch perspectief.. De overheid doet het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren en die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Dat is uiteraard altijd het uitgangspunt, van alle sturingsperspectieven die we in de praktijk tegen komen, maar in dit geval is het hét uitgangspunt.

De presterende overheid

In het perspectief van de presterende overheid gaat het primair om het bereiken van resultaten. Dit perspectief komt rechtstreeks voort uit het New Public Management denken dat sinds de jaren negentig op allerlei manieren in organisaties is geïntroduceerd. Het accent ligt hier niet op de procedure om de doelen te formuleren, maar op methoden, technieken en processen om die zo efficiënt en effectief mogelijk doelen te realiseren: een goede overheid is de overheid die zijn targets haalt, binnen randvoorwaarden van budget en doorlooptijd. Er ligt een sterke nadruk op verantwoording, op laten zien wat je hebt gedaan en wat daarvan de opbrengst is.

De netwerkende overheid

Het perspectief van de netwerkende overheid gaat nog steeds om het bereiken van doelen, maar stelt centraal dat die doelen niet worden bereikt door eigen handelen alleen. Het gaat om het formeren van coalities van partijen die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen. Tegelijkertijd vereist het betrekken van anderen ook dat de overheid op sommige momenten wat afstand neemt van zijn eigen probleemstelling of de eigen oplossingen voor het vraagstuk. Veel van dit type netwerken leggen hun samenwerking vast in convenanten en akkoorden, of in publiek-private samenwerkingen, die partijen binden aan bepaalde afspraken. Tegelijkertijd is, hoe bindend de afspraken contractueel misschien ook zijn, het ook de kunst om partijen gemotiveerd en binnenboord te houden. Dit alles is de kern van de netwerkende

overheid: de kunst van het smeden van resultaatgerichte coalities, en het vermogen om die coalities ook tot de eindstreep van gerealiseerde resultaten te brengen.

De participerende overheid

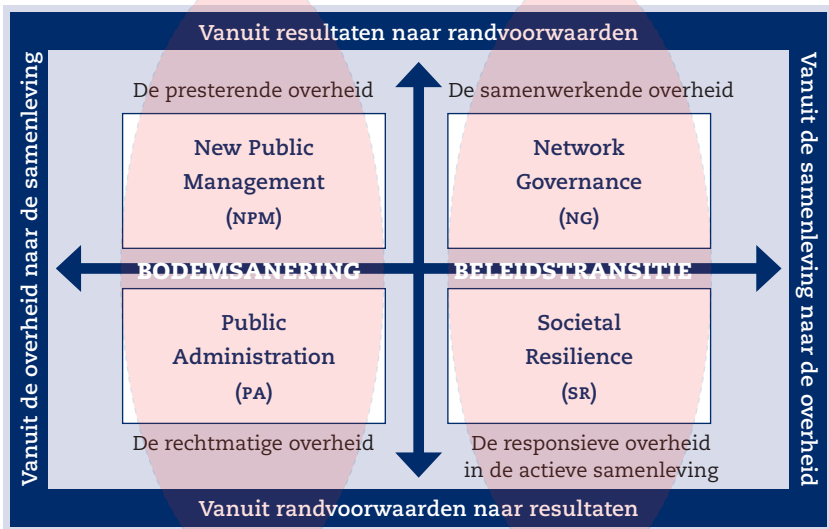
In het perspectief van de participerende overheid staat niet de overheid zelf, maar de maatschappelijke energie van de samenleving centraal. De overheid gaat niet naar buiten om daar zijn doelen te verkopen en om bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar komt in aanraking met beweging die er al is. Initiatieven komen vanzelf op en hebben dus een eigen wil en eigen agenda. Interessant voor dit perspectief is ook de vraag hoe initiatieven verder te stimuleren, uit te lokken of zelfs op te schalen is? Het komt van onderop, uit eigen beweging, maar er is in veel domeinen voor de overheid tegelijkertijd ook een wens en een belang om er “meer” van te krijgen.³⁰

De twee richtingen voor het Uitvoeringsprogramma passen in de linkerkant en de rechterkant van het schema.

Aan de linkerkant van het schema vindt de bodemsaneringsopgave plaats. Er is sprake van een sturend Uitvoeringsprogramma, dat top-down bepaalt wat er moet gebeuren en dat op een goede manier moet doen: zorgvuldig, resultaatgerichte voortgang, op een manier waarop iedereen zijn bestuurlijke rol kan waarmaken. Het initiatief om aan de convenantsdoelstellingen te werken komt dan ook veelal vanuit het Uitvoeringsprogramma, waarbij het Uitvoeringsprogramma niet alleen handleidingen met tips en tricks uitgeeft, maar ook enigszins de druk ophooft. Of zoals wij tijdens een interview te horen kregen: *“Als een gemeente niet in beweging komt, dan kun je ze daar wel op aanspreken. Als we horen dat het ergens niet op orde is, dan gaan we vaak ook langs. Ze moeten wel de druk voelen.”*. Die druk werd verhoogd door bijvoorbeeld het bekendmaken van de voortgang van de saneringsopgave in de midterm reviews. Het publiceren van dit voortganglijstje zorgde ervoor dat bevoegde gezagen meer gemotiveerd werden om aan de slag te gaan met de verontreinigde locaties in hun gebied, omdat *“je toch liever niet in het negatieve rijtje staat.”*. Bovendien gaat het hierbij ook om een budget van €110 miljoen per jaar. Een fors bedrag, en dus ook noodzakelijk om heldere verantwoording af te leggen over de

voortgang, wat de (aan)sturende rol van het Uitvoeringsprogramma nog maar eens benadrukt.

De beleidstransitie past meer bij de rechterkant van het schema. Het gaat niet alleen om het samenwerken van de verschillende convenantspartijen, maar om het samenwerken tussen, van en door de bevoegde gezagen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de convenantsdoelstellingen is bij de bevoegde gezagen belegd. Het Uitvoeringsprogramma heeft meer een faciliterende rol om het eigen initiatief van de bevoegde gezagen te stimuleren en te versterken. Het gaat om reuring creëren en dynamiek maken, waardoor de activiteiten van het Uitvoeringsprogramma een abstract en moeilijk meetbaar karakter hebben. Vanuit dit perspectief “moet het Uitvoeringsprogramma de drijvende kracht zijn, de katalysator om mensen in beweging te brengen”, terwijl het die mensen niet direct kan sturen.



Het is precies die discrepantie die overheden op alle niveaus in toenemende mate bezighoudt, op verschillende beleidsterreinen: het in beweging brengen van mensen of organisaties, zonder daar direct op te kunnen sturen. Het van bovenaf stimuleren en faciliteren van beweging die van onderop vorm en invulling moet krijgen, als een soort vorm van gestuurde zelfsturing. En dat is nog niet zo gemakkelijk. Het is een worsteling die

zich bij tal van verschillende overheidsinstanties aftekent, in de decentralisaties in de jeugdzorg, in het natuurdomein of bij allerlei soorten van burgerinitiatieven: hoe stuur je effectief in een netwerk? De evaluatie laat zien dat het Uitvoeringsprogramma erin is geslaagd de verschillende uitdagingen van het convenant, waarbij verschillende sturingsrollen horen, goed in te vullen. Goed betekent in beide delen van het schema iets anders, net zoals de werkwijze, aanpak en relaties anders zijn in de meer getemde en hiërarchische “linker kant” dan in de horizontale en zoekende samenwerking “rechts”. In de afgelopen vijf jaar hebben de twee sporen op heldere wijze naast elkaar gestaan, in afzonderlijke domeinen. Dat was voor alle partijen helder, wat het ook makkelijker maakte om de verschillende vormen goed naast elkaar te laten bestaan. Iedereen wist bij wijze van spreken in welke rol en relatie er op welk moment werd gesproken. Daarbij lag bovendien de focus uiteindelijk toch vooral op het spoor van de saneringsopgave. Naast de concrete voortgang op die opgave zijn veelbelovende eerste stappen gezet in de beleidstransitie. Het Uitvoeringsprogramma en de gekozen aanpak is daarmee in de afgelopen vijf jaar succesvol gebleken, met het goede van beide sporen, binnen een complexe interbestuurlijke context. Dit pleit sterk voor het voortzetten van deze inrichting van het Uitvoeringsprogramma in het nieuwe tweede convenant. Desalniettemin brengt het nieuwe convenant weer nieuwe uitdagingen met zich mee, alleen al omdat de verhouding tussen beide sporen langzaam verandert. Minder spoedlocaties, méér transitie. En daarmee dus ook een schuivende verhouding tussen de rollen relaties van links naar de rollen en relaties van rechts. Daarmee neemt misschien ook de helderheid wel af en is het de vraag of datgene dat nu goed heeft gewerkt ook in die nieuwe beweging goed zal werken. Dat vraagt om reflectie op de uitgangspunten en oriëntatie van het Uitvoeringsprogramma voor het nieuwe convenant. Die reflectie staat centraal in hoofdstuk vijf.

5

Conclusie

“Nu is het moment om na te denken over de nieuwe rollen. Durven los te laten.”³¹

5.1 Inleiding

Met de totstandkoming van het nieuwe, tweede convenant staat het Uitvoeringsprogramma voor de uitdaging om zichzelf opnieuw te positioneren en te bezien op welke wijze de linkerkant en de rechterkant van het schema zich tot elkaar verhouden. In de afgelopen vijf jaar heeft de nadruk sterk gelegen op de linkerkant, wat ertoe heeft geleid dat de humane spoedlocaties voor een groot deel zijn aangepakt. Daarnaast is er een begin gemaakt met het op gang brengen van de beleidstransitie, met als gevolg dat de bevoegde gezagen steeds meer vanuit een integraal perspectief het bodembeleid hebben ingevuld. Voor de komende jaren is de gedeelde opvatting dat de beleidstransitie veel meer centraal moet komen te staan. De uitdaging voor het nieuwe Uitvoeringsprogramma is dan ook om de balans verder te verschuiven naar de rechterkant van het schema.

Er zijn in de bodemsector al enkele ontwikkelingen gaande, waardoor men van mening is dat het verschuiven van het zwaartepunt naar de rechterkant een logische overgang is. Zo wordt de saneringsopgave steeds vaker opgevat als onderdeel van integraal bodembeleid, waardoor er geen sprake meer is van een harde tegenstelling tussen de bodemsanering en de beleidstransitie. Daarnaast wordt er ingezet op andere wet- en regelgeving met de aanpassing van de Omgevingswet, waardoor de verantwoordelijkheid en het initiatief veel meer belegd wordt bij de decentrale overheden. Tenslotte is STRONG – de verbrede Structuurvisie Ondergrond van het Rijk – sterk in ontwikkeling, waarbij er met name wordt ingezet op de beleidstransitie. Het verschuiven naar de rechterkant past weliswaar in de reeds ingezette ontwikkelingen, maar het heeft wel gevolgen voor de organisatie van het Uitvoeringsprogramma van het nieuwe convenant, én voor de partijen die samenwerken en of er gewoon mee geconfronteerd worden. Deze gevolgen vormen belangrijke vraagstukken voor de inrichting van het nieuwe Uitvoeringsprogramma, en duiden wij aan de hand van vier p's: *positionering, professionalisering, projecten en prestaties.*

5.2 Positionering: van aanspreken naar aanjagen

In de afgelopen vijf jaar is het Uitvoeringsprogramma sterk agenderend te werk gegaan. Het Uitvoeringsprogramma was immers verantwoordelijk voor de sturing in het realiseren van de convenantsdoelstellingen. Hierdoor vervulde het Uitvoeringsprogramma vooral een sturende rol, waarbij thema's en vraagstukken top-down werden ingebracht. De samenwerking met de bevoegde gezagen was formeel niet hiërarchisch georganiseerd, maar het Uitvoeringsprogramma sprak de bevoegde gezagen er wel op aan en de druk werd opgevoerd als afspraken niet waren nagekomen.

Met de verschuiving naar de rechterkant van het schema zou het Uitvoeringsprogramma een meer faciliterende rol op zich dienen te nemen, waarbij het vooral als aanjager voor de benodigde dynamiek van onderop fungeert. De verantwoordelijkheid van de beleidstransitie ligt namelijk bij de bevoegde gezagen zelf. Het initiatief zou daarom vooral vanuit de bevoegde gezagen moeten komen, waarbij het Uitvoeringsprogramma in meer reactieve zin ondersteuning kan bieden. Bovendien is het nog onduidelijk of er na het tweede convenant nog wel een Uitvoeringsprogramma zal zijn. Het is daarom des te meer van belang om na te denken over de rol van het Uitvoeringsprogramma op een manier waarop de bevoegde gezagen vooral zelf aan zet zijn en de beleidstransitie zelf kunnen uitvoeren.

5.3 Professionalisering: van disciplinair naar multidisciplinair

Vanwege de grote saneringsopgave in het eerste convenant is het essentieel dat er in de personele bezetting voldoende specifieke bodemkennis en expertise aanwezig is. De beleidstransitie vraagt echter ook om mensen met andere soorten kennis uit andere disciplines en beleidsdomeinen, zoals ruimtelijke ordening, water- en energiebeleid of de winning van duurzame energie. Specifieke inhoudelijke kennis blijft nodig, maar tegelijkertijd zijn er meer professionals nodig die de vaardigheden bezitten om verschillende beleidsdomeinen en personen aan elkaar te verbinden. Een multidisciplinaire samenstelling is dan ook niet alleen voor het nieuwe uitvoeringsprogramma van belang, maar deze professionaliteit is eveneens van belang voor de bevoegde gezagen zelf. Welke kennis en welke competenties zijn nodig om de beleidstransitie, de integratie van het bodembeleid met meerdere beleidsterreinen, vorm te kunnen geven? Wanneer heb je uitvoerders en 'doeners' nodig, en wanneer juist de

‘denkers’ en verbinders? Een zorgelijke ontwikkeling is dat vanwege de vergrijzing en vanwege de verbreding van het bodembeleid, er in de toekomst steeds minder mensen zijn met specialistische bodemkennis. Bij de decentrale overheden is het gebruikelijk dat er slechts een of twee personen werkzaam zijn binnen het bodemdossier, en het is onwaarschijnlijk dat zij zowel bodemspecialisten zijn als kennis hebben van integraal bodembeleid. Het is daarom van groot belang om nu al na te denken over hoe met deze ontwikkeling om te gaan. Het verdwijnen van specialistische bodemkennis op de lange termijn, vraagt om na te denken over hoe kennis in de toekomst kan worden uitgewisseld. Wellicht dat voor het Uitvoeringsprogramma daar een belangrijke ondersteunende en aanjagende taak is weggelegd.

5.4 Projecten: van creëren naar combineren

Een verschuiving van de oriëntatie naar de rechterzijde van het schema, de *beleidstransitie* (waar de saneringsopgave een onderdeel moet worden, in plaats van een aparte benadering), vraagt niet alleen om een andere positionering van het uitvoeringsprogramma, maar ook om een goede afweging welke projecten georganiseerd moeten worden. In de afgelopen vijf jaar heeft het Uitvoeringsprogramma vooral coördinerende, faciliterende en communicatieve taken verricht, waarbij het Uitvoeringsprogramma vaak zelf het voortouw nam: Het Uitvoeringsprogramma organiseert informatiebijeenkomsten over (meestal) eigen gekozen thema’s, het ontwikkelt handleidingen en zorgt voor het instrumentarium. De uitdaging voor de komende jaren is echter om niet alleen zelf allerlei projecten te creëren, maar om anderen – de bevoegde gezagen – aan zet te brengen. En ook is een belangrijke vraag of er voldoende kennis aanwezig is om concreet vorm te geven aan de beleidstransitie: hoe kan de kennisontwikkeling op productieve wijze gestimuleerd worden en welke rol heeft het Uitvoeringsprogramma daarin? Door de beweging vanuit de bevoegde gezagen aan te jagen, kan vanuit het Uitvoeringsprogramma worden ingespeeld op de ontstane dynamiek. De bevoegde gezagen kunnen bijvoorbeeld aangeven over welke thema’s men inhoudelijk meer verdieping over of op welke onderwerpen meer uitwisseling met andere regio’s gewenst is, waarna het Uitvoeringsprogramma op deze hulpvraag kan inspringen door partijen bij elkaar te brengen. De projecten en werkzaamheden van het Uitvoeringsprogramma verschuiven dan van zelf initiatief nemen en zelf organiseren naar reageren op de behoeften uit het veld, het combineren van verschillende initiatieven en verbindingen leggen, om zo de dynamiek in het ‘veld’ te ondersteunen en versterken.

5.5 Prestaties: van aantallen naar aanduiden

In de afgelopen vijf jaar lag er voor het Uitvoeringsprogramma een heel concrete opgave, namelijk de aanpak van de humane spoedlocaties. Hoewel het in kaart brengen en de aanpak van de spoedlocaties geen eenvoudige klus was, leverde het wel zichtbare resultaten op. De staatssecretaris was in staat om met een lijst van het aantal spoedlocaties de Tweede Kamer te informeren, en zo de voortgang in de aanpak te laten zien. Ook in het nieuwe convenant is het opruimen van de laatste spoedlocaties nog aan de orde, maar desalniettemin ligt de focus meer op de beleidstransitie. Maar bij het aanjagen van een beleidstransitie zijn de resultaten minder meetbaar, niet eenvoudig in cijfers uit te drukken en moeilijker inzichtelijk te maken. Het gaat immers om reuring creëren en het aanduiden van de dynamiek. Veelal juist door anderen het podium te gunnen en zelf vanuit een meer ondersteunende rol te opereren. Dat roept de vraag op hoe deze, vaak onmeetbare prestaties wel inzichtelijk gemaakt kunnen worden, om daar vervolgens verantwoording over af te leggen. Ook hier ligt voor het Uitvoeringsprogramma een belangrijke uitdaging in de komende vijf jaar. Hoe zorg je ervoor dat de ontwikkelingen die gaande zijn in 'het veld' zichtbaar zijn, en hoe reflecteer je op de meerwaarde van je eigen activiteiten en werkzaamheden? Het zijn straks niet meer de aantallen van gesaneerde spoedlocaties die iets zeggen over de voortgang van de uitvoering van het convenant, maar misschien wél de succesvolle beleidsvernieuwingen die 'gevierd' kunnen worden. Een podium bieden aan de koplopers en het vieren van kleine successen helpen om de voortgang inzichtelijk te maken, en biedt tegelijkertijd als voorbeeld of input voor anderen, maar vraagt wel om een heldere communicatiestrategie.

5.6 Tot slot: behouden, voortbouwen en vernieuwen

Vijf jaar bodemconvenant, vijf jaar het Uitvoeringsprogramma, tijd om de balans op te maken. Het Uitvoeringsprogramma heeft in de afgelopen vijf jaar bewezen als belangrijke 'spin in het web' of verbindende schakel te fungeren en is in staat gebleken om de noodzakelijke verbinding tussen de verschillende convenantpartijen en bevoegde gezagen te verbeteren en sturing te geven aan de uitvoering van de convenantsdoelstellingen. In grote lijnen zijn deze doelstellingen behaald: met de saneringsopgave zijn hele grote stappen gemaakt, en ook de beleidstransitie is licht in gang gezet. Het Uitvoeringsprogramma heeft, door te faciliteren, te coördineren en het voortouw te nemen in de communicatie op goede wijze en naar

algemene tevredenheid vorm en invulling gegeven aan het bodemconvenant, wat heeft geresulteerd in meer samenwerking, uitwisseling en samenhang in de bodemsector. Veel meer dan vijf jaar geleden is er sprake van een gedeeld besef; we staan voor een grote opgave, die alleen in gezamenlijkheid met elkaar kan worden opgepakt. De invulling van de organisatie is daarbij passend geweest voor de afgelopen periode, waarin met name de saneringsopgave centraal stond.

Het nieuwe bodemconvenant stelt alle partijen in gezamenlijkheid opnieuw voor een samengestelde opgave: het afronden van de saneringsopgave enerzijds en het uitbouwen van de beleidstransitie anderzijds. De balans verschuift met het nieuwe convenant meer naar die beleidstransitie: een breder bodembeleid, waar bodemsanering één van de mogelijkheden is, en niet langer een apart spoor in het bodembeleid. Opnieuw is het dan nu ook zaak om een goede afweging te maken over de invulling en organisatie van het nieuwe uitvoeringsprogramma. Zonder al het voorgaande te vergeten, uiteraard. In de afgelopen jaren is er al veel bereikt, zijn partijen meer in verbinding met elkaar komen te staan en meerdere producten van het Uitvoeringsprogramma hebben hun meerwaarde bewezen (bijvoorbeeld de midterm reviews). Een nieuw convenant betekent nieuwe afwegingen, maar geen breuk met het verleden. Voor de komende vijf jaar is het belangrijk om 'het goede' te **behouden** (het relatief management, de bijeenkomsten ter kennisuitwisseling, de voortgangsrapportages), maar ook **voort te bouwen** op het bestaande (verbeteren en versterken van de communicatie, ontwikkelen tot een platform voor kennisvragen, ontwikkelen van het creëren van aanbod tot het reageren op en combineren van vragen) en tot slot te **vernieuwen**: meebewegen met de veranderende opgave en daar op passende wijze op in te spelen. Een verschuiving van de focus op de beleidstransitie vraagt om een andere vorm van samenwerken. Een uitdaging, die tot uiting komt op vier verschillende aspecten van het Uitvoeringsprogramma. Allereerst is er de rol en *positionering* van het Uitvoeringsprogramma, die aan de wat wij hier omschreven hebben als de 'rechterkant' van het schema, meer betrekking heeft op bijsturen en aanjagen dan op aansturen en aanspreken. Maar ook in termen van *professionaliteit* is vernieuwing nodig. De capaciteit en aanwezige kennis van de bevoegde gezagen staat immers onder druk. Hoe zorg je ervoor dat de juiste, multidisciplinaire én specifieke kennis behouden blijft, en tevens voor iedereen beschikbaar is? En welke *projecten* zijn er nodig in de komende vijf jaar, opgezet vanuit of met behulp van het Uitvoeringsprogramma, zodat de bevoegde gezagen ook zónder het

Uitvoeringsprogramma in de toekomst elkaar weten te vinden om in gezamenlijkheid op te treden of uitdagingen aan te gaan? Dat vraagt ten slotte ook om een heldere afbakening van de *prestaties*: op welke prestaties moet het Uitvoeringsprogramma in de komende vijf jaar worden afgerekend, waarover wordt verantwoording afgelegd?

Al deze vragen vormen de relevante afwegingen die onderdeel zijn van de invulling en organisatie van het nieuwe Uitvoeringsprogramma. Dat is geen breuk met het verleden, maar evenmin het continueren van het bestaande. De ondertekening van het *Convenant Bodem en Ondergrond 2016 – 2020* is het ijkpunt waarop enerzijds de balans wordt opgemaakt, en waarop anderzijds de koers voor een volgende fase wordt bepaald. In dit essay zijn enkele reflectiepunten meegegeven, die als handvaten kunnen dienen in deze afweging. De opgave voor de komende vijf jaar is om nu betekenis te geven aan samenwerking aan de ‘rechterkant van het schema’, en niet zelf, maar anderen aan zet te brengen om de doelstellingen van het convenant te realiseren.

Eindnoten

- 1 Medewerker van het Uitvoeringsprogramma.
- 2 VNG (2015). *Bodemconvenant 2009-2015*. URL: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/bodem/bodemconvenant-2009-2015>. Geraadpleegd op 25 maart 2015.
- 3 Rijkswaterstaat Leefomgeving. *Bodemconvenanten. Inhoud convenanten*. URL: <http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/convenanten/>. Geraadpleegd op 25 maart 2015.
- 4 De eindrapportage van de convenantpartijen waarin wordt geëvalueerd in welke mate de convenantsdoelstellingen zijn behaald, verschijnt in het voorjaar van 2016.
- 5 Met de bevoegde gezagen worden de 42 regio's bedoeld die bevoegd gezag zijn volgens de Wet bodembescherming (WBB). Dat zijn de 12 provincies en 30 gemeenten.
- 6 Medewerker van het Uitvoeringsprogramma.
- 7 Rijkswaterstaat Leefomgeving (2008). *Oplegnotitie intentieverklaring*. Beschikbaar via: <http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/convenanten/voorgeschiedenis/>
- 8 Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en milieubeheer (4 januari 2008). *Voortgang bodemsanering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 015, nr. 20.
- 9 Ministerie van VROM, IPO en VNG (21 mei 2008). *Intentieverklaring bodem*.
- 10 Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en milieubeheer (4 januari 2008). *Voortgang bodemsanering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 015, nr. 20.
- 11 Ministerie van VROM, Ministerie van LNV, Ministerie van V&W, IPO, VNG en UVW (10 juli 2009). *Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010 – 2015*.
- 12 Ministerie van VROM, Ministerie van LNV, Ministerie van V&W, IPO, VNG en UVW (10 juli 2009). *Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010 – 2015*.
- 13 Medewerker van het Uitvoeringsprogramma.
- 14 *Memo Tussentijdse interne evaluatie UP*. 25 augustus 2011.
- 15 *Schatgraven in de ondergrond. Bestuursagenda voor de ondergrond van Nederland*. Oktober 2012.
- 16 *Memo Tussentijdse interne evaluatie UP*. 25 augustus 2011.
- 17 Medewerker in projectgroep, werkzaam bij een gemeente.

- 18 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (8 februari 2013). *Verslag bodembeleid*.
- 19 Voortgangsnotitie uitvoeringsprogramma. 7 juni 2012.
- 20 Medewerker in projectgroep, werkzaam bij een gemeente.
- 21 *Verslag bijeenkomst Programmateam*. 26 september 2013.
- 22 Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant (2013). *Doorpakken Midterm review 2013 Bodemconvenant. Concept 4.0*. 3 oktober 2013.
- 23 Medewerker Uitvoeringsprogramma.
- 24 Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant (2013). *Doorpakken Midterm review 2013 Bodemconvenant. Concept 4.0*. 3 oktober 2013.
- 25 Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015.
- 26 Verslag stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater (OBG). 12 maart 2014.
- 27 In de Eindrapportage van het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010 – 2015 wordt nauwkeurig ingegaan op de prestaties van de convenantpartijen en de vraag of daarmee de gestelde doelen daadwerkelijk zijn behaald.
- 28 Medewerker Ministerie van Infrastructuur & Milieu, directie Water en Bodem.
- 29 Zie voor een uitgebreide uitwerking: Van der Steen, M., J. Scherpenisse en M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- 30 Van Twist, M., M. van der Steen, M. Swinkels en I. de Jong (2015). *Spraakmakend leiderschap. De linguïstische vingerafdruk van de gemeente-secretaris*. Den Haag: IKPOB.
- 31 Lid van de Stuurgroep, vertegenwoordiger IPO.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl

