

Nu echt de diepte in

Het is bijna zover. De Omgevingswet treedt binnenkort in werking. De wetswijziging beoogt een betere integratie tussen milieubeleid en ruimtelijke ordening, zowel boven- als ondergronds. Het huidige kabinetsbeleid geeft in het regeerakkoord duidelijk aan dat het bodem- en watersysteem leidend is bij ruimtelijke ingrepen en dat brengt een aanzienlijk andere denkwijze met zich mee. Uiteraard speelt de bodem bij veel ruimtelijk ingrepen een belangrijke rol. Denk bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van archeologische waarden, fundatie van gebouwen, bodemsanering, kabels en leidingen, of de aanleg van bodemenergiesystemen. Dit werd doorgaans echter niet in samenhang gezien en betrof losstaande werkvelden. Decentrale overheden moeten nu meer gaan nadenken over de wijze waarop de bodem zich verhoudt tot maatschappelijke opgaven op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie en meer. Dit dwingt ons om bodem en ondergrond integraal in ruimtelijk beleid op te nemen en ook de kansen die de bodem biedt beter te benutten. Het kennisprogramma 'Samen de diepte in' (uitwerking vanuit het bestuurlijke convenant bodem en ondergrond) heeft sinds 2018 ondersteuning geboden aan gemeenten en provincies op dit onderwerp. Dit voorjaar zijn in Gelderland de laatste werkzaamheden voor dit programma uitgevoerd.

Omgevingswet

De Omgevingswet treedt naar verwachting op korte termijn in werking. Met deze wet beoogt het Rijk invulling te geven aan de inrichting van de fysieke leefomgeving als antwoord op de noodzakelijke transitie in bijvoorbeeld de energievoorziening, woningbouwopgave of transitie landelijk gebied. Om het klimaat, de biodiversiteit en het milieu te beschermen is het van belang om op een duurzame en integrale wijze om te gaan met de benutting van onze natuurlijke omgeving, waaronder de bodem en ondergrond. Alleen door meer in samenhang met de potenties en kwetsbaarheden van het natuurlijk systeem te leven kunnen toekomstige generaties ook genieten van de diensten die de planeet ons biedt. Met de Omgevingswet worden bevoegdheden over de fysieke leefomgeving op decentraal niveau neergelegd. Dit houdt feitelijk in dat provincies, waterschappen en gemeenten over deze complexe transitie moeten nadenken en deze een plaats moeten geven in beleid en regelgeving, iets wat zij tot voor kort niet of slechts ten dele in haar portefeuille hadden. Niet gek dus dat veel decentrale overheden (nog) geen goed beeld hebben waar zij moeten beginnen en waar ze prioriteit aan moeten geven.

Snelkookpansessies

Het programma Samen de diepte in (SDDI)¹ heeft in een zestal regio's ondersteuning geboden aan decentrale overheden bij de uitwerking van visie en beleid op het gebied van bodem en ondergrond in relatie tot de grootschalige ruimtelijke opgaven. De afrondende werkzaamheden vonden plaats in Gelderland via een aantal zogenaamde snelkookpansessies. In vijf Gelderse deelregio's dienden deze als katalysator om in relatief korte tijd verder te komen met uiteenlopende vraagstukken gerelateerd aan het bodem- en watersysteem en hoe om te gaan met de stapeling van opgaven. In de gemeente Putten bijvoorbeeld, werd de vraag gesteld welke eigenschappen van de ondergrond

van belang zijn voor een correcte afweging voor het wel of niet aanleggen van bodemenergiesystemen. In de regio Apeldoorn (OVIJ) had de snelkookpansessie als doel om na te gaan in hoeverre de betrokken gemeenten en omgevingsdienst bereid waren om gezamenlijk een subsidievoorstel te schrijven en na te denken over het toekomstige werken onder de Omgevingswet. De gemeente Montferland greep de snelkookpansessie aan om uit te zoeken wat de meerwaarde is van een ondergrondkaart bij de ruimtelijke invulling van het landschap. In de werkregio 'Klimaat Actief Rivierenland' werden kwetsbaarheden in het landelijk gebied nader uiteengezet en tot slot werd in de Bommelerwaard de concept omgevingsvisie onder de loep genomen om te kijken in hoeverre de bodem hier adequaat in is verwerkt.

Knelpunten en aandachtspunten

De wijze waarop bodem en ondergrond een rol moeten spelen binnen ruimtelijke vraagstukken is doorgaans niet eenduidig omschreven. De milieuproblematiek binnen het bodemwerkveld is op zichzelf al complex, maar de verbreding ervan om invulling te geven aan opgaven op het vlak van bijvoorbeeld klimaat en energie doet daar

Huiswerk klaar?

'Huiswerk klaar' is gebaseerd op de ervaringen en inzichten in 'Samen de diepte in'-regio's. Daar is gezocht naar samenspel tussen Omgevingswet, maatschappelijke opgaven en bodem- en watersysteem. Om dat samenspel goed voor elkaar te krijgen is voorbereiding op meerdere fronten nodig. Dat is samengevat in acht speelkaarten, waar iedere gemeente over zou moeten beschikken. Tijdens de vijf snelkookpansessies in Gelderland zijn alle kaarten gespeeld. Het biedt een goed inzicht in het feit dat de deelnemende gemeente op verschillende vlakken behoefte hebben aan ondersteuning. Kijk op www.samendedieptein.nl voor meer informatie over Huiswerk klaar.

¹ <https://www.samendedieptein.nl/>

een schepje bovenop. De Gelderse snelkookpansessies legden in dit kader een aantal algemene knelpunten bloot. Dit hield met name verband met:

- het feit dat de potentie van bodem en ondergrond nog onvoldoende op de radar staat;
- het ontbreken van integrale samenwerking;
- het belang van investeren in kennis;
- het nut van visualisaties;
- een gebrek aan afwegingskaders;
- het gebrek aan capaciteit bij overheden.

De sessies boden de deelnemende regio's ook houvast voor vervolg en de deelnemers ervoeren dat ze niet alleen staan en bij elkaar te rade kunnen gaan. De snelkookpansessies hebben er ook toe bijgedragen dat de drempel is verlaagd om bij collega's van andere afdelingen of organisaties aan te kloppen.

Bodem en ondergrond op de radar

In het coalitieakkoord van het huidige Kabinet is beschreven dat het bodem- en watersysteem leidend moet zijn binnen ruimtelijke opgaven. Hoewel er steeds meer besef komt over het belang van de bodem en ondergrond, is dit een transitie in de manier van denken. In één van de Gelderse regio's kwam dit bijvoorbeeld goed naar voren; hier werden de huiswerk-kaarten (zie kader) 'opgaven in beeld' en 'strategie & plan' gespeeld om te kijken wat de raakvlakken met de bodem zijn bij verschillende opgaven en hoe hierop kan worden ingespeeld in de omgevingsvisie. Het bleek dat er blinde vlekken waren voor alles wat er onder de grond gaande was en dus werd er op het orderingsvraagstuk maar beperkt rekening mee gehouden. Met de op het oog simpele vraag: "in hoeverre moet bodem en ondergrond worden verwerkt in de omgevingsvisie?" en een analyse van een eerste concept visie, werden vele ogen geopend en ontstak er een levendige discussie. Deelnemers aan de sessie zijn zich bewust geworden van de breedte van het thema bodem en ondergrond en de raakvlakken met vrijwel alle gemeentelijke opgaven in het fysieke domein. Nu dit inzicht helder is geworden, is wel de vraag hoe bodem en ondergrond standaard te betrekken, of leidend kan zijn, bij beleid en projectuitvoering. In ieder geval hebben de aan de snelkookpansessie deelnemende gemeenten aangegeven dat bodem en ondergrond integraal wordt verwerkt in de omgevingsvisie 2.0 die de deelnemende gemeenten op gaan stellen na de zomer van 2022.



Integrale samenwerking

Tijdens de snelkookpansessies werden veel verschillende opgaven in het ruimtelijke domein behandeld. De deelnemers waren dan ook positief dat er veel verschillende specialismen bij elkaar kwamen. Naast technische specialisten op het gebied van energietransitie, verduurzaming binnen de landbouwsector, milieubescherming of klimaatadaptatie, schoven ook planologen en beleidsmakers aan. Zo kon men leren van elkaar en ervaren waar collega's op een andere afdeling tegenaan lopen. Dit inzicht draagt bij aan een van de belangrijkste doelstellingen van de Omgevingswet, namelijk een integrale benadering van de fysieke leefomgeving bij de aanpak van de vele maatschappelijke opgaven. Voor de regio OVIJ was het de eerste keer dat de omgevingsdienst en gemeenten (als hun opdrachtgever) in grote groep bij elkaar zaten. Hier werd de snelkookpansessie ingezet om de huiswerkkaarten 'organisatie & samenwerking' en 'personele invulling & competenties' te spelen. Zij concludeerden na afloop dan ook snel dat een betere samenwerking en onderlinge afstemming van grote meerwaarde kan zijn bij de oplossing voor complexe vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening.

Op basis van de complexiteit van de ondergrond en de ruimtelijke verschillen tussen gebieden, werd meermaals aangegeven dat de regionale benadering als positief werd ervaren tijdens de snelkookpansessies. In het rivierengebied loopt men tegen andere problemen aan dan in de Achterhoek. Hoewel men graag van elkaar wil leren, zullen maatschappelijke opgaven om andere (gebiedsspecifieke) oplossingen vragen. Het Gelders Ondergrond Overleg probeert hier op in te spelen als kennisnetwerk.



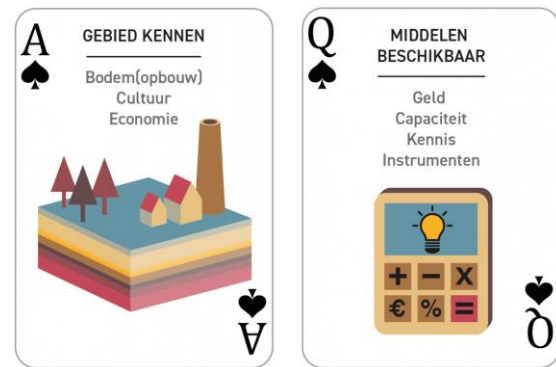
Uit het gesprek met de werkgroep Klimaat Actief Rivierenland werd duidelijk dat klimaatadaptatie bestuurlijk een complex thema is. Dit maakt de rolbepaling voor de verschillende gemeenten moeilijk. De gemeenten hebben veel afdelingen die te maken hebben met klimaatadaptatie, maar desondanks wordt er op bestuursniveau beperkte urgentie voor het thema gevoeld. Een duidelijke lijn ontbreekt en kennis is versnipperd. De meeste kennis ligt daarbij ook nog eens buiten de deur, bij de grote verscheidenheid aan stakeholders. LTO en natuur behorende organisaties hebben bijvoorbeeld vaak op bepaald vlak meer kennis in

huis dan de gemeentelijke organisatie. Dergelijke organisaties kijken op grotere schaal, over de gemeentegrenzen heen. Hoe de gemeente hierop moet inspelen is dan niet altijd eenvoudig.

Investeren in kennis

Bovengrondse functies hebben impact op de ondergrond waardoor er in de bodem meer gebeurt dan men denkt. De dynamiek in functies en inrichting leidt onvermijdbaar tot veranderingen in kwaliteit (chemisch, biologisch, fysisch), het functioneren van het natuurlijke systeem (reiniging, stofuitwisseling, voeding van gewassen, waterregulatie). Dat is soms wel of geen probleem, in het algemeen zou je kunnen stellen dat de samenleving niet gebaat is bij het afnemen van het functioneren van het natuurlijke systeem (experts noemen dat bodemdegradatie). Kennis van het natuurlijke systeem is essentieel om de impact te beoordelen, om te bezien of bodemdegradatie optreedt en hoe dit kan worden hersteld of gecompenseerd met bodem-verbeterende maatregelen. Dat klinkt abstract, maar kan heel concreet worden bij de aanleg van een woonwijk: de afdichting van de bodem door nieuwe woningen en wegen kan gecompenseerd worden door levende bodem en groen die de mogelijkheden van waterberging en bestrijding van hittestress versterken.

Veel mensen zijn op bewuste of onbewuste wijze bezig met de bodem en ondergrond. Klimaatadaptieve maatregelen kunnen niet zonder een gedegen begrip van het bodem- en watersysteem en oplossingen om de gewenste energietransitie te bewerkstelligen hebben allemaal raakvlak met de bodem. Denk alleen al aan de kabels en leidingen die door de ondergrond lopen en de vele regels voor afstand tussen leidingen en bijvoorbeeld boomwortels. Het fijne van de Gelderse werksessies was dan ook dat veel ambtenaren zich kwetsbaar durfden op te stellen, waarbij werd aangegeven dat er soms ook bepaalde kennis over de ondergrond ontbrak. Zo ontstak er een discussie over risico op kwel als gevolg van het doorboren van ondoorlatende kleilagen. De dikte en diepte van kleilagen in de ondergrond en de daarmee gepaard gaande invloed op het geohydrologisch systeem was in eerste instantie niet bij iedereen helder. Dit staat een correcte afweging voor het gebruik van de ondergrond in de weg en bewijst dat kennisinvestering in bodem- en ondergrond van grote meerwaarde is bij oplossingen voor de complexe opgaven waar iedere gemeente voor staat. Het feit dat deze kennis in bepaalde mate in de eigen organisatie aanwezig is bewijst opnieuw het belang samenwerking.



De meeste deelnemers aan de sessies (veelal gemeenteambtenaren) erkennen dat het domein bodem en ondergrond onderdeel uitmaakt van de oplossing voor uiteenlopende maatschappelijke opgaven. De vertaling naar concrete acties voor de eigen organisatie is echter een stap die als moeilijk wordt ervaren. *Waar heb je zeggenschap over?, wat kan je redelijkerwijs verlangen van de bodem?, wat wordt elders al geregeld?* Dit zijn nog maar een selectie van vragen waar bestuurders en ambtenaren mee kampen. Er wordt gezocht naar data en informatie in de hoop dat het hieraan niet ontbreekt bij de invulling van maatschappelijke opgaven. Hoewel het creëren van een feitenbasis essentieel is bij politieke keuzes, is het goed om te beseffen waarom deze kennis nodig is. Met een duidelijk besef van de gemeentelijke ambities, de opgaven waar zij voor staan en hoe dit samenkomt in de ondergrond, wordt de basis gelegd op grond waarvan kennis moet worden verzameld. Met andere woorden: op welke wijze wil men de ondergrond gebruiken en hoe ver moet het beschermen van deze waardevolle asset gaan?

Investeren in kennis betekent overigens niet alleen een investering in de inhoudelijke kennis, maar ook in het kennisnetwerk. Het gaat dan om samenwerking in de kennisketen tussen overheden, kennisinstellingen en intermediaire organisaties als NGO's en adviesbureaus.

Visualisatie

In het verlengde van kennis verzamelen zijn visualisaties eveneens bruikbaar bij het inzichtelijk maken van de huidige situatie en daarmee ook van waarde bij besluitvorming aangaande de inrichting van het landschap. In Montferland vroeg men zich af in hoeverre ze gebruik zouden moeten maken van een digitale atlas en visualisaties van de ondergrond. De snelkookpansessie gaf de deelnemers een goed inzicht dat visualisatie van de ondergrond in kaartmateriaal, of in 3d modellen een belangrijk hulpmiddel kan zijn in de besluitvorming. Wel werd ook duidelijk dat (de wijze) een dergelijke visualisatie afhankelijk is van de beleidslijnen en visie binnen de gemeentelijke organisatie. Waar eerst werd gedacht dat zoveel mogelijk informatie proberen te vatten in een model/kaart er wel voor zou zorgen dat daarmee het te voeren beleid duidelijk werd, heeft de sessie het inzicht geboden dat juist een visie en ambitie aan de grondslag moet liggen.

Het belang van visualisaties van de ondergrond stond ook centraal in het gerelateerde programma Ondergrond InZicht³. Naast inzicht in de huidige situatie en technische aspecten, helpt een goede visualisatie ook om knelpunten, onzekerheden en kansen inzichtelijk te maken en draagt ook bij aan samenwerking en communicatie.

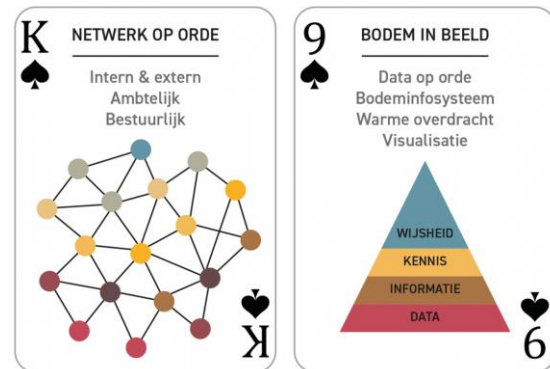
Ontbreken van afwegingskaders

Met de huidige wijze van afweging bij ruimtelijke ordening hebben we drie keer Nederland nodig om alle opgaven op te lossen². Er komen zoveel dingen samen dat het soms moeilijk is om een afgewogen ordening van de fysieke ruimte op te stellen die recht doet aan de juiste balans tussen beschermen en benutten van de ondergrond. Een van de moeilijkste dilemma's waar beleidsmakers voor staan is de keuze voor bepaalde oplossingen die ander gebruik in de weg staan. Met andere woorden; "waar geven we prioriteit aan en waarom?" En in veel gebieden is nu al de constatering: het is geen kwestie van prioriteren, maar combineren. Het start echter met de erkenning dat stapeling van opgaven en functies in één gebied, op één locatie, aan de orde van de dagelijkse praktijk is. Vooruitschuiven in de tijd kan niet meer, zeker niet als alle woningbouw-, energie-, klimaatadaptatieplannen in concrete uitvoeringstrajecten komen. Afstemming is nú nodig, niet aan de rand van de bouwput of volgens het principe van "wie het eerst komt, het eerst maalt".

Claims op ruimte zijn in veel gevallen (nu nog) weinig expliciet. Om een gemeente of provincie goed functies te kunnen laten toedelen (in het omgevingsplan) is het noodzakelijk om in beeld te hebben hoe groot de geclaimde ruimte is van activiteiten en opgaven (ook naar de toekomst toe). Zo vinden klimaatmaatregelen dikwijls plaats in de bodem maar let men niet op om dubbele claims op bijvoorbeeld grondwater te vermijden. Toekomstige technieken en opgaven hebben nog een diffusere claim; er is bijvoorbeeld weinig grip op de consequenties van ondergrondse wateropslag, bodemenergie en aardwarmte.

in de regio Putten werd op het complexe vraagstuk van ondergronds ruimtegebruik in relatie tot de energieopgaven ingespeeld. Hoe kan op verantwoorde wijze worden afgewogen welke (ondergrondse) oplossing of combinatie het beste is? Dat is een vraag die steeds meer gaat spelen in Nederland, omdat elke gemeente met de energietransitie in aanraking komt. Het is een complexe vraag, want de hoewel de ondergrond een bruikbaar medium is om bijvoorbeeld bodemenergiesystemen in aan te leggen, is het geen oneindig reservoir. Uit de snelkookpansessie werd

duidelijk dat er behoefte is aan een afwegingskader op lokale schaal. Hierbij spelen naast technische mogelijkheden ook de ambitie en visie van de gemeente belangrijke rol. 'waar kan en *willen* we welke maatregel?'



Het is evident dat de bodem en ondergrond onmisbaar zijn om de urgente transitie op het gebied van klimaat, energie, natuur en milieu te doen laten slagen. De uitdaging is om dit besef een vervolg te geven en in dit verband ook te werken aan goede methoden om belangen af te wegen. In de sessie zijn zaadjes gezaaid, maar er is nog wel water en voeding nodig om die te laten ontkiemen. Dit vergt enerzijds commitment bij decentrale overheden, maar ook lef om het te doen.

Investeren in capaciteit

In dit artikel zijn we ingegaan ordenen van de ondergrond, combineren van functies, meedoen in ruimtelijke beslissingen, visualiseren, etc. Daar is kennis van het natuurlijke systeem voor nodig. Wat het programma echter bovenal heeft gemerkt is dat de beschikbare capaciteit bij overheden beperkt is om optimaal invulling te geven aan de integrale benadering van bodem en ondergrond binnen de ruimtelijke opgaven. Dat is een zorgelijke ontwikkeling en vraagt om een investering. Alle seinen staan op groen: de Omgevingswet promoot de samenhang die het natuurlijke systeem in zich heeft, zo langzamerhand ontstaat het bewustzijn en de tools die nodig zijn om deze samenhang te analyseren. Maar we komen handen tekort, zowel bij de gemeenten als de omgevingsdiensten. Voor je het weet wordt het bereiken van maatschappelijke (duurzame en alom gewenste) opgaven afgetroefd door de, in het spel meestal onbeduidende, spelkaarten 7 en 8 (die staan voor personeel, opleiding, samenwerking en werkprocessen). Zo blijkt maar weer: een analyse van de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van alle 8 huiswerk-klaar spelkaarten is voor alle regio's en gemeenten essentieel.

² <https://www.samendediepte.nl/ondergrond-in-zicht/>

³ Planbureau voor de leefomgeving, 2021 - Grote opgaven in een beperkte ruimte - ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving.