

WATER, BODEM EN GOVERNANCE: EEN INTRODUCTIE VAN TRANSITIES EN DILEMMA'S

Corné Nijburg, Geert Roovers en Sonja Kooiman*

■ De bodem wordt steeds belangrijker. Onder bodem en ondergrond verstaan we alles wat zich onder ons maaiveld bevindt: structuren van zand, klei, veen en gesteenten, zout, gas en olie, grondwater, bodemleven en vele sporen van het menselijk verleden. En natuurlijk (grond)water. Bodem, water en ondergrond vormen één samenhangend fysisch en ecologisch systeem.

■ Bodem en ondergrond worden steeds belangrijker. Bodem en ondergrond kunnen namelijk substantieel bijdragen aan een aantal belangrijke maatschappelijke opgaven, zoals klimaatverandering, energietransitie en verstedelijking. Het kent ook een aantal problemen, zoals verontreiniging en bodemdaling. In dit artikel verkennen we waarom deze potentiële bijdrage lastig te verzilveren is en de problemen moeilijk oplosbaar. We schetsen twee transitie die noodzakelijk zijn om dit te doorbreken en gaan in op de governance-dilemma's die daaruit volgen.

BIJDRAGEN AAN MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN

Hevigere regenbuien vragen om waterbergingsruimte. De bodem kan daarvoor gebruikt worden. Ook kan de bodem – door het ontwikkelen van groene, natuurlijke zones – helpen bij het tegengaan van hittestress. Daarnaast levert de ondergrond energie in de vorm van gas en olie, maar ook ruimte voor winning van geothermie en het realiseren van warmte-koudeopslag. Ook kan overtollig CO₂ in de ondergrond worden opgeslagen.

Door bevolkingsgroei, de trek naar de stad en de groei van de welvaart neemt de ruimtedruk in de komende drie tot vier decennia wereldwijd (verder) toe. De ondergrond biedt extra ruimte. 3D inrichten van het stedelijk gebied biedt zo mogelijkheden voor een betere leefkwaliteit.

PROBLEMEN IN BODEM EN ONDERGROND

Bodem en ondergrond kennen een aantal belangrijke problemen, zoals het optreden van bodemdaling (zie ook de rubriek 'Scriptie'), het saneren en beheren van (resterende) vervuilde bodems, het anticiperen op nieuwe verontreinigende stoffen en het omgaan met politiek hete hangijzers als aardbevingen in Groningen, CO₂-opslag en zoutwinning. De drukte in de ondergrond zal steeds verder toenemen en vraagt om een slimme ordening. Daarnaast is bescherming van in bodem en ondergrond aanwezige waarden belangrijk, zoals grondwater voor drinkwater- en levensmiddelenproductie, archeologische resten en ecologische waarden. Beleidsmatig is er dan ook ruim aandacht voor bodem en ondergrond – onder meer via de Rijksstructuurvisie Ondergrond en het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020 (zie verder het artikel 'Samenwerken aan duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond' en de reactie van VEWIN op de structuurvisie in deze editie).

Twee transities: decentralisatie en integratie

Voor bodem en ondergrond zijn twee transitie zijn gaande: decentralisatie en integratie. Deze zijn van groot belang voor de governance van het bodem- en watersysteem, en daarmee voor het oplossen van problemen en verzilveren van de potentie ervan.

* **Corné Nijburg** is programmamanager van het Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020 en gastredacteur van het voorliggende themanummer. **Geert Roovers** is lector bodem en ondergrond bij Saxion, adviseur management bij ruimte en infrastructuur bij Antea Group en redacteur van Water Governance. **Sonja Kooiman** is adviseur bodem- en waterbeheer bij Ambient, programmasecretaris water bij SIKB en redactiesecretaris van Water Governance.

DECENTRALISATIE VAN HET BODEM- ÉN RUIMTELIJK BELEID

Het bodembeleid in Nederland wordt de komende jaren verder gedecentraliseerd. Bodemverontreiniging die een onacceptabel risico vormt voor mens en milieu, moet eind 2020 zijn gesaneerd of beheerst. De resterende bodemverontreinigingen pakken we aan op een ‘natuurlijk moment’, i.e. als een ruimtelijke ontwikkeling hierom vraagt. Dit nieuwe bodembeleid moet een reguliere taak van gemeenten worden, waarbij het – in het licht van de Omgevingswet – aan henzelf is om te bepalen hoe zij ruimtelijk omgaan met maatschappelijke opgaven en de kansen en bedreigingen die bodem en ondergrond bieden. Met de recente aanpassing van de Mijnbouwwet hebben decentrale overheden daarnaast een adviesrecht gekregen rond mijnbouwactiviteiten. Zij staan dichterbij burgers en bedrijven, een eigenschap die in de gepolariseerde issues rondom bijvoorbeeld gas- en zoutwinning en CO₂-opslag van groot belang wordt geacht.

INTEGRATIE VAN BODEM EN ONDERGROND IN SAMENHANGEND RUIMTELIJK SYSTEEM

Bodem en ondergrond staan niet op zichzelf, maar zijn onderdeel van een integraal, samenhangend ruimtelijk systeem en een breed scala van beleidsopgaven in de openbare ruimte. Opgaven die zowel in de stedelijke als landelijke leefomgeving spelen. Opgaven die een reeks aan inhoudelijke thema's, waaronder waterkwaliteit en -kwantiteit, bodemkwaliteit, bodemdaling, energie, infrastructuur, natuur en klimaatadaptatie omvatten. Lokale bestuurders, maar ook burgers en bedrijven moeten leren om de maatschappelijke opgave van een gebied in haar totaliteit te benaderen, met het bodem- en watersysteem als integraal onderdeel en 'mede-mogelijk-maker' daarvan. Bijvoorbeeld als zij ergens bouwactiviteiten ondernemen en rekening moeten houden met mogelijke bodemvervuiling. Of als zij, in het kader van energieneutraliteit, de kansen op warmte-/koudeopslag of geothermie willen onderzoeken. Voorbeelden van deze integratie, bijvoorbeeld in Haarlem, Flevoland en Dongeradeel, zijn te lezen in deze editie.

Belemmeringen in omgaan met de bodem

Het benutten van de potentie van de bodem en ondergrond en het aanpakken van bovengenoemde problemen blijkt in de praktijk weerbarstig. Dat heeft te maken met de volgende belemmeringen.

EEN WEZENLIJK ANDERE MANIER VAN WERKEN

Decentralisatie en integratie zorgen voor een grote verschuiving in beleid, planvorming, realisatie en beheer van bodem en ondergrond – en daarmee samenhangend het watersysteem. Decentralisatie en integratie vragen om (1) een wezenlijk andere manier van werken, met (2) een veel meer faciliterende overheid, waarbij (3) de noodzaak tot samenwerking groter wordt. Deze veranderingen vragen veel van decentrale overheden, in de vorm van kennis, informatie en competenties. Het Uitvoeringsprogramma van het Convenant Bodem en Ondergrond en de Structuurvisie Ondergrond ondersteunen overheden en bedrijven bij het doorlopen van deze transitie.

EEN GEFRAGMENTEERD WERKVELD

De wereld van bodem en ondergrond is sterk gefragmenteerd in sectoren, instituties, ruimte en tijd. Zo zijn specialisten in de ondergrond verdeeld in geohydrologen, morfologen, archeologen, bodemkundigen, ecologen en technici. Ook is de ondergrond deel van een ecofysisch systeem, dat intensief wordt gebruikt. Processen in de ondergrond strekken zich uit over verschillende tijd- en ruimteschalen. Zij verlopen traag en maken deel uit van kringlopen die zich weer op andere tijd- en ruimteschalen manifesteren dan bovengrondse sociaal-economische en politieke processen, zoals bijvoorbeeld lokale ruimtelijke afwegingen over het toepassen van koude-warmteopslag of de aanleg van een parkeergarage. Grondwater houdt zich niet aan bestuurlijke grenzen, een lokale grondwaterverontreiniging kan leiden tot de bedreiging van de drinkwatervoorziening op regionaal en zelf op nationaal niveau. De verschillende overheden zullen moeten blijven samenwerken aan ambities op verschillende schaalniveaus, van lokaal via regionaal naar nationaal en zelfs mondiaal.

RUIMTELIJKE PLANNERS VS. BODEMEXPERTS

Ruimtelijk ordenaars en bodemdeskundigen lijken zich voornamelijk bezig te houden met ontwikkelingen in hun eigen werkveld en niet met de ontwikkelingen in het werkveld van de ander. Ondergrond is daarbij (slechts) één aspect van de ruimtelijke planning, een planning die op zijn beurt weer één aspect is van het gehele overheidsbeleid. Dit versterkt de eerder genoemde fragmentatie (fragmentatie binnen fragmentatie). Kijken we als voorbeeld naar afwegingen rondom een parkeergarage: ruimtelijke planners kijken anders naar het oplossen van een parkeerprobleem dan geohydrologen.

POLITISERING VAN DE ONDERGROND

Ondergrond-vraagstukken zijn de laatste jaren in hoge mate gepolitiseerd. Denk aan de aardbevingen in Groningen, de discussie rondom schaliegas en de ondergrondse opslag van CO₂ in Barendrecht. Veel planvorming over de ondergrond wordt opgepakt als ‘win-lose’ game met een hoog NUMBY-gehalte, met hoogstens ‘win-compensate’ maar meestal ‘lose-lose’ tot gevolg. Zo werd de opslag van CO₂ onder een woonwijk in Barendrecht onder meer niet geaccepteerd omdat een coherente en passende strategie om bewoners te betrekken, ontbrak. Inmiddels is ‘Barendrecht’ een klassiek voorbeeld van ‘lose-lose’, waarbij niet alleen Rijk en industrie hun ambities geblokkeerd zagen, maar ook mogelijke koppelingen en kansen voor de lokale bevolking nooit in beeld kwamen.

Spanningen, vragen en dilemma’s

Dit complex aan kansen, problemen en transitieën vraagt om een adequate – zich continu aanpassende – governance. Een governance met passende sturing en samenwerking, instituties, financiering, wet- en regelgeving. Voor deze governance zien wij vier essentiële dilemma’s.

WERKEN IN EEN COMPLEX SYSTEEM: OP HET OOG LOGISCHE INGEPEN ZIJN VAAK CONTRAPRODUCTIEF

Het belangrijkste dilemma voor de governance van bodem en ondergrond is dat dit gaat over de governance van een complex socio-technisch systeem. In deze systemen is de onzekerheid groot en zijn lineaire verbanden (oorzaak-gevolg) niet eenduidig. Enkelvoudige ingrepen lijken een probleem op te

lossen, maar zijn vaak contraproductief. Ze zorgen veelal voor nieuwe en onverwachte problemen, nu of straks, hier of daar, zoals ook speelt bij het geplande afbouwen van een grondwateronttrekking in Delft (zie de case study hierover in deze editie). Op het oog logische reacties – zoals meer meten om de onzekerheden te reduceren – zijn vaak minder effectief of leveren een schijnzekerheid. Daarbij komt dat de bodem en ondergrond een complex samenhangend systeem vormt met het watersysteem; beiden kunnen niet los van elkaar worden gezien. In dergelijke systemen zijn meervoudige oplossingen vaak veel effectiever, zoals gebiedsgericht grondwaterbeheer dat niet alleen de beheersing van verontreinigd grondwater verbetert, maar óók ruimtelijke ontwikkeling faciliteert en bijdraagt aan de winning van bodemenergie en de duurzame winning van drinkwater. Zie voor toepassing van dit principe de case study ‘Governance assessment voor gebiedsgericht grondwaterbeheer in landelijk gebied’ in deze editie.

FRAGMENTATIE: OVERWINNEN OF HANTEREN?

Fragmentatie in sectoren, instituties, ruimte en tijd is een belangrijke hindernis in de governance van bodem en ondergrond. Vaak leiden pogingen om fragmentatie te verminderen – bijvoorbeeld door afstemming van bestuurlijke cycli – tot nieuwe, andere en mogelijk zelfs méér – fragmentatie. Denk bijvoorbeeld aan de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten, die enerzijds fragmentatie verminderen door hun schaalgrootte, maar anderzijds als nieuwe organisatorische eenheid nieuwe grenzen – en dus nieuwe fragmentatie – creëren.

Het hanteerbaar maken van fragmentatie lijkt dan ook effectiever. Belangrijke werkwijzen daarbij zijn het versterken van samenwerking binnen en tussen organisaties en het ontwikkelen van slimme interacties tussen de verschillende schaalniveaus in ruimte, bestuur en tijd. Bestaande methoden en concepten zijn voorhanden. Denk aan recente inhoudelijke methoden zoals ‘ecosysteemdiensten’ en ‘natuurlijk kapitaal’. Ook zijn theorieën vanuit ‘mutual gains approach’ en ‘netwerkmanagement’ beschikbaar waarmee het ontwikkelen van ‘win-win’ situaties in het ruimtelijk en infrastructurele domein (bewezen) mogelijk is. In het werkveld van de ondergrond zijn deze theorieën ook gebruikt voor het ontwikkelen van methodes als

de ‘Zeven sleutels’-methodiek van het Centrum voor Ondergronds Bouwen.

Om fragmentatie hanteerbaar te maken is een intensief samenspel nodig tussen regionale en landelijke netwerken. Dit samenspel is relatief nieuw en nog een zoektocht. Dit vraagt dan ook om versterking van ons lerend vermogen: leren door te doen, daarop te reflecteren en weer bestuurlijk bij te sturen. Een reflectie vanuit de watersector op ‘blijvend leren’ en een toelichting op het concept ‘Kenniscoaches’ dat in de waterketen werd ontwikkeld, vindt u in deze editie.

INTEGRATIE IN EEN KENNISGEDREVEN WERELD

In de transitie naar een steeds meer integrale wijze van werken in ruimtelijke ontwikkeling, komen bodemexperts steeds meer in een spagaat. Enerzijds moeten zij de inhoudelijke validiteit van de ruimtelijke keuzes borgen – en zorgen dat wat beschermd moet worden, ook beschermd wordt. Anderzijds komen zij steeds meer aan de zijlijn te staan. Expert-kennis is in onze wereld steeds meer omstreken, het internet geeft iedereen toegang tot (schijnbaar valide) kennis en het gaat niet meer om de kennis die je hebt, maar om het vermogen je kennis eigen te maken. De zoektocht gaat over welke kennis en welke vaardigheden nodig zijn, welke kennis wél en niet verloren mag gaan en om het ontwikkelen van een nieuwe gezamenlijke spelregels en vocabulaire.

FINANCIERING EN VEREVENING

Bodem en ondergrond kenden voorheen ‘eigen’, sectorale budgetten. Vanuit monodisciplinaire doelstellingen, i.e. de verontreinigingsopgave, waren relatief grote budgetten beschikbaar. De saneringsopgave is deels opgelost en bovendien, zoals geschetst, niet meer een op zichzelf staan issue. De vraagstelling en aanpak is gekoppeld aan ruimtelijke ontwikkelingen en daarmee afhankelijk van de beschikbare budgetten elders. Dit biedt kansen voor het meekoppelen van bodem en ondergrond, maar is ook complex en moeilijker te overzien. Het vraagt ook nieuwe vormen van samenwerking, over de grenzen van het eigen vakgebied en de eigen organisatie heen.

Door samen te werken vanuit verschillende domeinen kunnen kosten en overlast voor burgers worden beperkt. Voorbeeld: vanuit energietransitie willen we gasloze wijken, door bodemdaling moeten we nog een

groot deel van de riolering vervangen in diezelfde wijk. Door deze twee ambities gelijktijdig uit te voeren en ook een drain aan te leggen voor het vergroten van het waterbergend vermogen van de bodem met het oog op klimaatadaptatie, sla je drie vliegen in één klap.

Slot

Als themaredactie voor de nu voor u liggende editie wilden wij een beeld schetsen van de ontwikkelingen in de wereld van bodem- en waterbeheer. Wij wensen u veel leesplezier en inspiratie en veel succes in de samenwerking in dit complexe, maar daarmee juist ook interessante systeem!

Bronnen

- Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof (2007); Management in netwerken, Over veranderen in een multi-actor-context; Geheel Herziene Druk.
- Brunsting, S., De Best-Waldhober, M., Feenstra, C.F.J. en Mikunda, T. ‘Stakeholder participation practices and onshore CCS: Lessons from the Dutch CCS Case Barendrecht’, Energy Procedia, 4(2011), 6376-6383.
- Dirx, J. ; Knegt, B. de ; Bodegraven, J. van ; Bredenoord, H. ; Hinsberg, A. van ; Hoek, D.-J. van der ; Oorschot, M. van ; Vixseboxse, E. ; Wiertz, J. ; Belder, E. den ; Bouwma, I. ; Gerritsen, A. ; Hendriks, K. ; Sanders, M. ; Vos, B. de (2014); Natuurlijk kapitaal als nieuw beleidsconcept; Den Haag : Planbureau voor de Leefomgeving; PBL-publicatienummer: 1545.
- Eekelen, B. van, N. Albers, B. van Bussel, E. Bijleveld, J. van den Berg, M. Hinsenveld, (2013); Zeven sleutels voor een waardevolle afweging; Nederlands kenniscentrum voor ondergronds bouwen en ondergronds ruimtegebruik (CoB), in opdracht van Rijkswaterstaat. Delft.
- Evers, F., L. Susskind; (2009); Het kan wel! MGMC; ISBN 9078171057
- Oostenbrugge, R. van; Melman, T.C.P.; Alkemade, J.R.M.; Bredenoord, H.W.B.; Egmond, P.M. van; Heide, C.M. van der; Knegt, B. de, (2010); Wat natuur de mens biedt : ecosysteemdiensten in Nederland; Bilthoven : PBL (PBL-publicatienr. 500414002).
- Tummers, L., Hooimeijer, F., Maring, L., Touchant, K. and Broekx, S. (2014) ‘Poldering between control and laissez faire: The example of harmonizing subsoil management and spatial planning’ ■