

Van een verontreinigingsopgave naar een integrale visie op ondergrond

Gebiedsbeheerplan Zwolle Centraal

De gemeente Zwolle is overtuigd dat haar ondergrond meerdere belangen dient. Daarom is een visie vastgesteld die richting geeft aan de inrichting en het gebruik van de ondergrond: 'Visie op de ondergrond'. De visie resulteert in een ambitieuze maar uitvoerbare aanpak waar de bodem niet langer probleem is maar oplossing.

Door: Tom Meijerink en Michel Hensens

Over de auteurs:

ir. T. Meijerink is adviseur bij AT Osborne
drs. M.B. Hensens is adviseur bij AT Osborne

AMBITIE: WEGNEMEN VAN BELEMMERINGEN IN DUURZAME ONTWIKKELING

Door haar historie heeft de gemeente Zwolle te maken met een hoog aantal saneringslocaties in het centrumgebied. De saneringsopgave is omvangrijk, waarvoor dan ook niet direct de financiële middelen voorhanden zijn. Temeer omdat de saneringsopgave slechts gedeeltelijk onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt en deels onder verantwoordelijkheid van andere partijen. Deze situatie kan in de toekomst een beperking vormen voor een duurzame (ruimtelijke) ontwikkeling van de binnenstad en is daarmee de gemeente een doorn in het oog.

De 'Visie op de ondergrond' van de gemeente Zwolle gaat uit van een vijftal basisprincipes om de ondergrond consequent te betrekken bij ruimtelijke ontwikkelingen:

- werken met ondergrondse bestemmingen / functies;
- structureel en georganiseerd gebruik maken van koude-warmteopslag en deze koppelen aan grondwatersanering, waterwinning en peilbeheer;
- bodemsanering gebiedsgericht in plaats van gevalsgericht benaderen;
- combineren van natuur, recreatie, agrarische activiteiten, waterwinning en grondwaterbescherming;
- vraag en aanbod van (grond)water, koude en warmte structureel op elkaar afstemmen.

Renate Postma, programmanager 'Visie op de ondergrond' bij de Gemeente Zwolle: *'Het plan gaat niet alleen uit van het wegnemen van belemmeringen voor ruimtelijke ontwikkelingen. We hebben hoge verwachtingen over de bijdrage van het plan aan de overige ambities van de gemeente Zwolle, zoals:*

- 17% van de CO₂ reductiedoelstelling met behulp van bodemenergie;
- € 150 miljoen kostenverlaging op de energierekening van burgers en bedrijven in 30 jaar;

- € 150 miljoen besparing op de bodemsaneringsoperatie;
- voldoende schone drinkwatervoorraad voor toekomstige generaties;
- verduurzaming waterbeheer'.

In september 2009 is de 'Visie op de ondergrond' vertaald naar een bodembeleidsplan als basis voor de implementatie van de basisprincipes. Dit bodembeleidsplan koppelt kwaliteitseisen aan het gebruik van de ondergrond en wijst gebieden aan voor specifieke uitwerking van het beleid in concrete maatregelen, ondermeer voor de gebiedsgerichte aanpak van historische verontreinigingen in het centrumgebied van de gemeente Zwolle. Vanuit haar rol als bevoegd gezag voor de Wet bodembescherming heeft de gemeente vervolgens het voortouw genomen voor de ontwikkeling van het 'Gebiedsbeheerplan Zwolle Centraal'.

Zowel burger als bedrijf als bestuurder moeten zich in de plannen herkennen

HET BEGINT MET AMBITIE

Een belangrijke uitdaging is om toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen te stimuleren. Historische verontreinigingen in de ondergrond kunnen potentiële initiatiefnemers belemmeren in het tot uitvoering brengen van bouw- en ontwikkelplannen. Omdat de verontreinigingen elkaar soms overlappen en het in sommige gevallen zelfs lastig is onderscheid te maken tussen saneringsgevallen, is een integrale en 'slimme' aanpak vereist van de ondergrond in het centrumgebied. Al snel bleek dat de optimalisatie van een basisprincipe niet automatisch leidt tot optimalisatie van de andere basisprincipes. Een breed gedragen integraal gebiedsbeheerplan vergt daarom een zorgvuldige analyse van de lokale situatie, belangen en de doelstellingen in het gebied, alsook een goed onderbouwde uitwerking van het plan en de gemaakte keuzes.

Renate Postma: Als je 'duurzaamheid' als randvoorwaarde stelt moet je goed definiëren wat je hieronder verstaat. Voor het gebiedsbeheerplan is hieraan de volgende definitie verbonden:

'Duurzaamheid is een langdurig en stabiel evenwicht tussen de drie P's: people (mensen en welzijn), planet (planeet en ecosysteem) en profit (economische welvaart). Langdurig en stabiel wil zeggen dat ook op termijn (bijvoorbeeld over 30 jaar) nog steeds sprake is van een evenwicht tussen deze 3 P's.'

EEN ITERATIEF PROCES: VAN DIVERGEREN NAAR CONVERGEREN EN SOMS WEER TERUG

De ontwikkeling van een gebiedsbeheerplan is een iteratief proces, immers diverse inhoudelijke thema's en specialisaties moeten verweven worden tot een integrale aanpak. Tijdens dit proces worden vele vragen gesteld, beantwoord en regelmatig leiden de antwoorden tot vervolgvragen. Enkele interessante vragen die zijn beantwoord bij de ontwikkeling van het gebiedsbeheerplan voor Zwolle zijn de volgende:

1. Hoe kunnen we projectontwikkelaars en probleemeigenaren zo goed mogelijk ontzorgen en ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maken?

Projectontwikkelaars / probleemeigenaren en ruimtelijke ontwikkeling zijn er bij gebaat als zij kunnen deelnemen aan de gebiedsgerichte aanpak (kostenreductie voor de sanering). Afperking van diepe grondwaterverontreinigingen is niet meer noodzakelijk en daarmee worden bovendien miljoenen aan onderzoekskosten bespaard. Een logische werkwijze is dat de bestaande saneringsplicht voor het diepere grondwater wordt afgekocht in ruil voor vrijwaring (juridische en organisatorische duidelijkheid). Een voorwaarde is wel dat de verontreinigings situatie voldoende in beeld moet zijn om op een eenduidige manier de afkoopsom te kunnen bepalen. Zwolle stort deze afkoopsommen in een fonds, waarmee ze de totale gebiedsaanpak financiert.

2. Wat is de invloed van bronverwijdering op de kwaliteit van het grondwater in dit gebied op lange termijn:

- Wordt de kwaliteit significant beter?
- Maak je meer functies van de ondergrond mogelijk in het gebied of wordt het gebied beter te beheersen?
- Zijn gevoeliger functies in de toekomst mogelijk?
- Is het kosteneffectief (investering versus (kwalitatieve) opbrengsten)?

Uitgangspunt is dat er geen humane risico's mogen zijn. Deze worden altijd weggenomen! Verdere bronverwijdering leidt op gebiedsniveau niet tot significante kwaliteitsverbetering en gevoeliger functies in de ondergrond zullen ook op termijn waarschijnlijk niet mogelijk zijn. Investerings in verdere bronaanpak lijken daarmee niet kosteneffectief, ook niet voor de beheersing van het gebied.

3. Wat is de invloed van KWO op de biologische afbraak (en is die zodanig dat je actief moet sturen op toepassing van KWO in het gebied)?

KWO heeft geen zodanig groot effect op de biologische afbraak dat het legitiem is om KWO actief en collectief te organiseren vanuit saneringsoogpunt (als saneringstechniek). Het is echter wel aan te raden om KWO bij de ontwikkeling voor locaties te stimuleren vanwege duurzaamheidsaspecten en de positieve invloed die KWO wel heeft op de biologische afbraak op gevals niveau.

4. Wat zijn de kosten voor de gebiedsgerichte aanpak en hoe kun je die dekken?

De kosten voor een gebiedsgerichte aanpak worden in Zwolle geschat op circa 20 miljoen euro. In dit bedrag is een reservering

opgenomen voor fall-back scenario's. Ter vergelijking: een traditionele gevalsgerichte aanpak zou 120 miljoen euro kosten. Deze kosten worden gedekt uit onder andere ISV en afkoopsommen.

5. Welke organisatievorm en samenwerkingsgraad met andere partijen is nodig om de doelstellingen te realiseren?

Samenwerking is noodzakelijk. De diverse bevoegde gezagen (provincie, gemeente en waterschap) moeten onderling (werk)afspraken maken om de doelstellingen voor bodem, energie en waterbeheer in dit gebied in de praktijk te kunnen brengen. Een duidelijk voorbeeld is de afspraak tussen gemeente en provincie dat het toepassen van KWO in verontreinigd gebied is toegestaan in Zwolle Centraal.

Renate Postma: 'Hoe integraler de doelstellingen, hoe intensiever de samenwerking moet zijn en andersom: hoe integraler de samenwerking hoe hoger de ambitie / doelstellingen kunnen zijn. Eenvoud en snelheid zijn echter ook van groot belang.'

6. Is de gebiedsgerichte aanpak voor Zwolle Centraal mogelijk binnen de huidige wet- en regelgeving?

Zwolle heeft in eerste instantie gekozen voor een gebiedsbeheerplan dat op dit moment vooral ingaat op de opgave vanuit de Wet Bodembescherming en de opgave voor (bodem)energie. Zo resulteert het plan ondermeer in een nadere uitwerking / aanpassing van de volgende documenten:

- Wbb-plan (grondwaterverontreinigingen);
- Masterplan (bodemenergie);
- Verordening grondwateronttrekkingen.

Ondergrondse bestemmingsplannen en waterbeheer worden in een latere fase hieraan toegevoegd.

Door de nieuwe AMvB Bodemenergie wordt gemeente Zwolle bevoegd gezag voor de toepassing van gesloten KWO systemen. Hierdoor komt Zwolle in de gelegenheid een masterplan te hanteren waarmee ze in de toekomst regie kan voeren voor het optimaal benutten van de ondergrondse ruimte. Aansluitend worden in samenspraak met de provincie en het waterschap de benodigde aanpassingen in beleid en regelgeving verder uitgewerkt met betrekking op het grondwaterbeheer.

Zoals uit bovenstaande vragen en antwoorden blijkt, is in de loop van het project veel informatie vergaard en zijn er heldere keuzes gemaakt op basis van voortschrijdende inzichten en intensieve kennisopbouw. Binnenkort breekt een spannende tijd aan: het gebiedsbeheerplan wordt voorgelegd aan de gemeenteraad.

INTERNATIONALE AWARDWINNAAR

Vooruitlopend op de gemeenteraad van Zwolle hebben internationale deskundigen zich al uitgesproken over de wijze van aanpak van het gebiedsbeheerplan. Voor haar innovatieve aanpak ontving de Gemeente Zwolle eind 2010 namelijk de "Brownie Award" van het Canadian Urban Institute. Deze internationale prijs wordt uitgereikt aan innovaties op het gebied van de ontwikkeling van 'brownfields': oude industriële terreinen waarvan de herontwikkeling wordt bemoeilijkt door, onder andere, de aanwezigheid van grond(water)verontreiniging. Dit schept vertrouwen in een mooie toekomst waarin Zwolle een verontreinigingsopgave transformeert tot een duurzame oplossing door bemoeilijkingen weg te nemen.