

Verbinden van onder- en bovengrond

De ondergrond bestaat nog niet!

De 'bodemwereld' schreeuwt al jaren om aandacht van ruimtelijke ordenaars. Na jaren van technische innovatie onderkennen bodemdeskundigen dat sanering en ruimtelijke ontwikkeling niet onafhankelijk van elkaar kunnen worden beschouwd. De bodemdeskundigen gedragen zich als Calimero, 'wij willen meepraten, maar de bovengrondse jongens luisteren niet'.

Door: Juul Osinga, Arne Alphenaar en Sander Meijerink

Over de auteur:

Juul Osinga, TTE Consultants
Arne Alphenaar, TTE Consultants
Sander Meijerink, RU Nijmegen, Institute for Management research

Feit is dat de ondergrond pas serieus genomen wordt zodra men bovengronds tegen problemen aanloopt. Er is dus wel degelijk onvoldoende afstemming. De oorzaak ligt volgens ons in het feit dat 'de' ondergrond niet bestaat. Hierdoor worden de kansen en bedreigingen van de ondergrond domweg niet herkend. Niet door diegene die werkzaam zijn op de bovengrond, maar vooral niet door de ondergrondsdeskundigen zelf!

De bodemdeskundigen gedragen zich als Calimero: 'ik is klein en zij zijn groot'

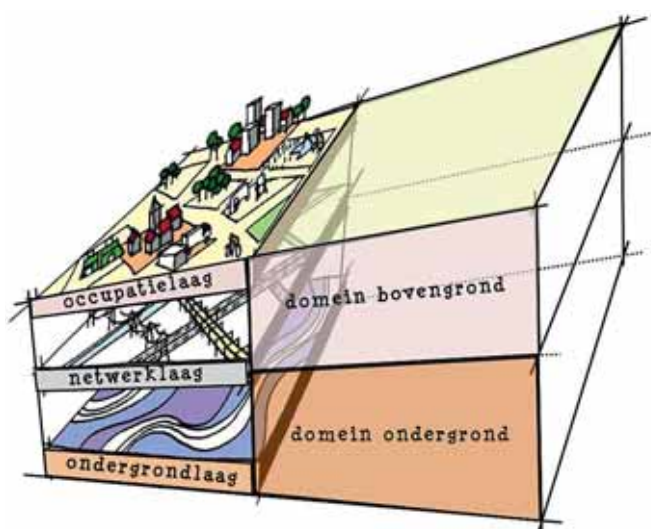
DOOR DE BRIL VAN DE PLANOLOOG

Juul Osinga heeft in het kader van zijn afstudeeronderzoek aan de opleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen gezocht naar de oorzaken van de gebrekkige afstemming. Tot nu toe is de afstemmingen tussen onder- en bovengrond vooral onderzocht door mensen met een (milieu)technische achtergrond. Wij hebben met de bril van de planoloog, vanuit het blikveld van de ruimtelijke ordenaar gekeken. Het verbinden van onder- en bovengrond is een belangrijk thema bij de transitie van bodem naar een integrale benadering van de ruimte. Met behulp van zogenaamde institutionele benaderingen zijn beleidsmatige, procesmatige en bestuurlijke aspecten van het vraagstuk onderzocht. Onze conclusies zijn niet beter of slechter dan die van de technisch/inhoudelijke studies. Ze zijn anders, en alleen daardoor al de moeite waard.

NOODZAAK TOT AFSTEMMING

De praktijk laat zien dat onvoldoende afstemming tussen onder- en bovengrond leidt tot vertragingen bij ruimtelijke ontwikkelingen, tot hogere kosten en tot niet duurzame uitkomsten. Bij veel herontwikkelingen leidt het gebrek aan afstemming tot veel hogere kosten voor bodemsanering dan op basis van milieutechnische en planologische wensen gerechtvaardigd kan worden. Ook bij de toepassing van bodemenergiesystemen ontstaan met regelmaat problemen doordat er onvoldoende afstemming plaatsvindt tussen de ondergrondse en bovengrondse ontwikkeling. De Zuidplaspolder bij Gouda laat zien dat bij het realiseren van de verstedelijkingsopgave volledig voorbij gegaan wordt aan de ordenende principes die vanuit het bodem- en watersysteem worden opgelegd.

De wisselwerking tussen bovengrond en ondergrond noodzaakt tot afstemming tussen deze twee domeinen. De onderstaande figuur illustreert deze problematiek aan de hand van de lagenbenadering.



FIGUUR 1: DE LAGENBENADERING ALS BASIS VOOR HET VERBINDEN VAN ONDER- EN BOVENGROND. NIET DE INDELING VAN DE ONDERGROND (LINKS) MAAR DE INDELING VAN DE TOTALE RUIMTE (RECHTS) VORMT DE BASIS ONDER EEN EFFECTIEVE VERBINDING.

DOMEINEN EN BELEIDSARRANGEMENTEN

Daar waar de oorspronkelijke lagenbenadering van 'Ruimte x Milieu' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) vooral op technische uitgangspunten is gebaseerd, hebben wij de afstemmingsproblematiek geconceptualiseerd door onderscheid te maken in twee domeinen: bovengrond en ondergrond. In het domein bovengrond staat het aanwijzen van ruimtegebruikspatronen centraal. In het domein ondergrond staat het gebruik / beschermen van bodem, grondwater en de zich in de bodem en het grondwater bevindende elementen centraal.

Bij de zoektocht naar een verklaring voor de beperkte afstemming (en bij het signaleren van oplossingsrichtingen) hebben we gebruik gemaakt van de beleidsarrangementen benadering, die ontwikkeld is bij de Radboud Universiteit in Nijmegen (1-4). Deze benadering wordt gebruikt om te beschrijven hoe bepaalde werkwijzen, gewoonten, visies en opvattingen binnen een beleidsdomein uitwerken in de alledaagse (beleids)praktijk.

DIMENSIES

In de beleidsarrangementen benadering bestaat een beleidsdomein uit vier dimensies: discoursen, actoren, hulpbronnen en spelregels:

- Discoursen zijn de (persoonlijke) uitgangspunten die bepalen waarom we doen wat we doen. Het zijn eigenlijk onze beleidsspecifieke 'normen en waarden'. De discoursen bepalen de wijze waarop men betekenis en uitvoering geeft aan het beleid en zijn daarom deels verantwoordelijk voor de inhoud van dat beleid;
- Actoren zijn de individuen, groepen en organisaties die betrokken zijn bij de besluitvorming rond een beleidsthema;
- Hulpmiddelen zijn de aspecten die de actoren ter beschikken staan om beleid en beleidsprocessen te beïnvloeden. Het meest voor de hand liggende hulpmiddel is geld (financiële hulpmiddelen). Maar ook de beschikbare competenties van medewerkers (human resources) en de planningsinstrumenten zijn hulpmiddelen;
- Spelregels zijn de formele, van 'buitenaf' vastgestelde kenmerken van de inhoud en de organisatie van het beleid, oftewel, de wet- en regelgeving. De spelregels bepalen dus de kaders van wat we doen, de discoursen hoe we binnen deze kaders opereren.

Onderstaande figuur geeft weer dat de vier dimensies sterk met elkaar verweven zijn. Veranderingen in een dimensie leiden tot aanpassingen in de anderen dimensies. Zo zal een veranderend discours ook leiden tot veranderingen in de andere dimensies.



FIGUUR 2: DE DIMENSIES VAN EEN BELEIDSARRANGEMENT, ALLEN MET ELKAAR VERWEVEN.

TRANSITIE = DISCOURS VERANDERING

Met de ontdekking van de grootschalige bodemverontreiniging onder een woonwijk in Lekkerkerk in de jaren '80 kwam het bodembeleidsproces in een stroomversnelling. Multifunctioneel saneren werd het uitgangspunt (discours) waarmee een grootschalige bodemsaneringsopgave is ingezet. Mensen en organisaties (actoren) gingen zich specialiseren om het uitgangspunt te bewerkstelligen. Zij kregen hulpmiddelen ter beschikking, met name financiële instrumenten en een wettelijk kader (spelregels) waarmee zij hun 'spel' konden spelen. Tegenwoordig hebben we het niet meer over multifunctioneel saneren, maar over functiegericht saneren. De spelregels zijn langzaam aangepast. Ook de discoursen zijn veranderd, maar niet voor iedereen in dezelfde mate en in dezelfde richting. Sommige actoren vinden de verandering veel te snel gaan en houden gevoelsmatig vast aan het multifunctionaliteitsprincipe. Andere actoren zien de verandering als het begin en anticiperen op een situatie waarbij bestaande verontreiniging alleen op basis van vrijwilligheid wordt aangepakt.

De meeste beleidsmakers en deskundigen zijn er van overtuigd dat saneren in de nabije toekomst geen doel op zich meer is, bodem is immers een onderdeel van de ruimtelijke ontwikkeling. De praktijk blijkt echter nog niet zo ver. Slechts onder een klein deel van de (beleids)praktijk heerst deze opvatting (discours). Vaak is beleid volgend aan de praktijk. Bij de transitie van bodem naar ondergrond lijken hulpmiddelen (of eerder, het gebrek daaraan) en spelregels sneller te veranderen dan onze ideeën rondom bodemsanering.

Saneren is geen doel op zich;
bodem is onderdeel van de
ruimtelijke ontwikkeling

AFSTEMMING TUSSEN ONDER- EN BOVENGROND

Binnen het domein bovengrond werkt men vanuit de vraag op welke wijze de ruimte optimaal functioneel ingericht kan worden ten behoeve van maatschappelijke wensen. Het domein ondergrond wordt in belangrijke mate gekenmerkt door de wens de ondergrond te beschermen, desnoods door het gebruik te verhinderen. De tegenstrijdigheid in discoursen leidt tot een gebrekkige afstemming.

Belangrijke elementen in de afstemming tussen domeinen zijn de frequentie van de interactie en de mate van samenwerking. Gebrek hieraan leidde tussen de waterwereld en de ruimtelijke ordening tot problemen met het waterbeheer. Om de gewenste interactie en samenwerking tot stand te brengen zijn instrumenten als de wartertoets ontwikkeld. Hoewel er sprake blijft van verschillende belangen en voorkeuren is men zich mede door deze instrumenten veel meer dan vroeger bewust van de noodzaak tot afstemming.

Anders dan bij water is er tot op heden geen 'bodemtoets' ontwikkeld die de gewenste interactie en samenwerking tot stand brengt. Een belangrijke oorzaak lijkt een gebrek aan interne samenhang binnen het domein bodem. Anders dan bij de waterwereld water bestaat er binnen bodem geen eenduidig beeld van 'bodem'. Met andere woorden, de organisatorische kenmerken en de discoursen binnen het domein bodem komen niet met elkaar overeen.

DE ONDERGROND BESTAAT NIET

Ieder domein bevat allerlei sectorale discoursen. Bij 'bovengrond' (maar ook bijvoorbeeld bij 'water') heeft zich daarnaast nadruk

Interne samenhang als voorwaarde voor transitie

Na het hoogwater in 1993 en 1995 is binnen de waterwereld de opvatting ontstaan dat alleen het ophogen van dijken niet volstaat om waterveiligheid te garanderen. Er werd gekozen voor een ander uitgangspunt: van vechten tegen water naar leven met water. In de jaren die volgde kreeg deze transitie zonder al te veel problemen vorm: actoren, spelregels en hulpbronnen zijn tot een samenhangend geheel veranderd.

kelijk ook een meer integraal discours ontwikkeld. Het is dit integrale discours binnen de ruimtelijke ordening dat bijdraagt aan de afstemming tussen sectoren en dat er voor zorgt dat de bovengrond als entiteit kan worden beschouwd.

Binnen het veel jongere domein ondergrond zijn tot nu toe alleen sectorale discourses ontwikkeld. Ook binnen het domein ondergrond zelf blijken de belangen en doelen van de verschillende sectoren niet altijd verenigbaar.

De sectorale discourses hebben belangrijke gevolgen gehad voor de organisatie van het domein bodem. De verschillende thema's (sanering, energie, archeologie, peilbeheer, etc.) worden gerepresenteerd door verschillende, onafhankelijke sectoren. Ook binnen de verschillende overheidslagen (actoren) worden de thema's sectoraal georganiseerd: voor ieder thema staat een verschillende afdeling of dienst centraal. Omdat de wet- en regelgeving sectoraal is georganiseerd kent elke sector een eigen wettelijk kader. Ondergrondskundigen hebben geen overkoepelend beeld van hun domein. Het gevolg is dat de ondergrond ook voor de buitenwereld niet bestaat.

Het onderscheid tussen bovengrond en ondergrond is misschien het meest duidelijk te illustreren aan de hand van de mensen die er werken, de 'human resources'. Bovengronds werken sectorale specialisten nauw samen met mensen die een gamma achtergrond hebben. Die mensen leggen verbindingen, voeren regie en maken integrale

afwegingen. Juist het bestaan van een integraal discours voor de ruimtelijke planning en ruimtelijke ordening trekt het domein bovengrond bestuurlijk, beleidsmatig en procesmatig op een hoger plan.

Bovengrondse regisseurs hebben geen ondergrondse gesprekspartner

De bovengrondse regisseurs hebben geen ondergrondse gesprekspartner, binnen het domein ondergrond werken nauwelijks mensen met een integrale achtergrond. Om samenwerking en interactie te bevorderen moet de ondergrond het primaat van de techniek verlaten en mensen aanstellen waarvoor een integrale benadering vanzelfsprekend is.

Het gebruik van deze benadering heeft ons veel inzicht in de problemen, oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen gegeven. Daarmee is het een abstracte aanzet om te komen tot een benadering die we de komende tijd in de praktijk gaan toepassen.

LITERATUURVERWIJZINGEN

1. Arts, B., & Leroy, P. (2003). *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid*. Nijmegen: Nijmegen University Press.
2. Arts, B., & Leroy, P. (Eds.). (2006). *Institutional dynamics in environmental governance*. Dordrecht: Springer.
3. Tatenhove, J. v., Arts, B., & Leroy, P. (Eds.). (2000). *Political modernisation and the environment: the renewal of environmental policy arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
4. Wiering, M., & Immink, I. (2009). Nieuwe beleidsarrangementen voor waterbeheer en ruimtelijke ordening? In M. Hidding & M. v. d. Vlist (Eds.), *Ruimte en water*. Den Haag: Sdu Uitgevers.