

Structuurvisie moet helpen scherpe politieke keuzes te maken

De Structuurvisie Ondergrond; 'een spannend stuk'

Een verslag van het interview dat Anne Kamphuis en Marlies ten Hove op 3 september jongstleden hadden met Ruud Cino, programmamanager van de Structuurvisie Ondergrond. Ruud Cino, zoals hij zelf zegt: 'Een accountant die verdwaald is geraakt in het milieubeleid en nu iets moet doen aan Ruimtelijke Ordening'. Dit artikel is een vervolg op het artikel 'Naar een structuurvisie voor de ondergrond' dat in augustus 2011 is verschenen in tijdschrift Bodem.

Door: Marlies ten Hove en Anne Kamphuis

Over de auteurs:

drs. M ten Hove is als adviseur werkzaam bij de Technische commissie bodem
drs. A.W.M. Kamphuis is werkzaam bij RoyalhaskoningDHV als adviseur bij Strategie en Management Consultants (SMC)

In 2011 is op verzoek van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) gestart met een Structuurvisie Ondergrond. Deze ging oorspronkelijk over de diepere ondergrond en betrof diepe olie- en gaswinning, ondergrondse opslag van verschillende stoffen en transport via buisleidingen. Een bestuurlijke interventie van de decentrale overheden was aanleiding om de Structuurvisie te verbreden. Het gaat nu niet meer alleen over de diepste laag van de bodem maar ook over de bovenliggende lagen en wat er aan de oppervlakte gebeurt. Onderwerpen die zijn toegevoegd zijn: drinkwater, grondwater, bovengrondse grondstoffenwinning en de rijksinfrastructuur in de ondergrond (tunnels, kabels en leidingen).

AANLEIDING VOOR VERBREDING

In de ruimtelijke ordening zijn veel taken gedecentraliseerd, behalve de diepe grondstoffenwinning. De andere overheden gaven aan dat de rijksvergunningverlening voor diepe ondergrondse activiteiten tot knelpunten kan leiden omdat deze overheden verantwoording moeten afleggen aan hun bevolking voor de consequenties van dergelijke projecten. Dikwijls wordt de decentrale overheid te laat bij het proces betrokken, waardoor zij deze verantwoording onvoldoende vorm kan geven. Een voorbeeld hiervan zijn de proefboringen naar schaliegas in Brabant. Een ander knelpunt is dat ondergrondse activiteiten vaak ook effecten op bovenliggende lagen hebben en daarmee raken aan de bevoegdheden van andere overheden. Zo bleken in Drenthe de bovengrondse voorzieningen ten behoeve van geothermie in een polder gepland te zijn die aangewezen was als overlooppgebied.

'VERBREDE' STRUCTUURVISIE

Ruud Cino geeft aan dat de 'verbrede' Structuurvisie de verschillende belangen in verschillende bodemlagen in kaart zal gaan brengen en de interacties daartussen. De belangen van rijk en

andere overheden kunnen tegenstrijdig met elkaar zijn en daarom met elkaar botsen. Ruud Cino stelt het adagium aan de orde 'Je gaat er over of niet'. Dat wordt volgens hem soms te scherp opgevat, alsof het hele harde grenzen zijn en dat je je niet bemoeit met de zaken waar je niet over gaat. Dit is echter wat hem betreft een te negatieve uitleg, 'Je gaat er over of niet betekent dat je heel goed met elkaar afstemt wat de één doet en wat de ander doet'. Dat zou in de Structuurvisie goed moeten worden opgelost. Hij verwacht ook dat de spanning in verschillende denkwijzen naar voren zal komen, namelijk tussen het marktdenken, tradi-

'De Structuurvisie ondergrond wordt politieker'

tioneel bij het ministerie van EL&I, waarbij je ruimte wil houden voor nieuwe activiteiten, versus het geordend denken van het ministerie van IenM met als uitgangspunt: Wat is nu voor het hele land het meest verstandig? Dit geeft spanning en de opdracht die het programmateam heeft gekregen is: 'maak die spanning maar zichtbaar en zorg dat daar een goed onderbouwd politiek besluit over genomen kan worden.'

Ruud Cino geeft aan dat zijn opdracht is om de Structuurvisie Ondergrond politiek aansprekend te maken en de vraagstukken op te zoeken en niet uit de weg te gaan. Het hele stuk wordt daarmee veel politieker dan het in eerste instantie was bedoeld. Over de onderwerpen die in de Structuurvisie aan de orde moeten komen behoort hij eerst af te stemmen met de betrokken minister dan wel staatssecretaris. Het hangt dus van de betrokken bewindspersonen af of in de Structuurvisie iets wordt opgeschreven over bijvoorbeeld CO₂-opslag, het winnen van schaliegas of opslag van kernafval. Hij verwacht dat in de Structuurvisie verschillende alternatieven en dus keuzemogelijkheden zoveel mogelijk feitelijk worden beschreven. In sommige gevallen zullen de keuzes daadwerkelijk worden gemaakt en in andere gevallen niet

en blijft het bij de beschrijving van de keuzemogelijkheden. De Structuurvisie zal worden opgezet als een Ruimtelijke Hoofdstructuur. 'We gaan op zoek naar goede combinaties van onder- en bovengrond. Bijvoorbeeld als het gaat over geothermie; wat is vanuit de bodem gezien een goede plek voor het winnen van geothermie en waar is vanuit bewoners of bovengrondse activiteiten vraag naar energie'.

ANDERE OVERHEDEN

Ruud Cino benadrukt dat het idee voor een Structuurvisie voor de Ondergrond niet een idee van het rijk is. 'De provincie Drenthe heeft al een Structuurvisie Ondergrond klaar, dus ere wie ere toekomt'. En er zijn ook verschillende gemeenten die al een structuurvisie hebben. 'Je hebt partijen nodig die iets agenderen op een gegeven moment. Dan raak je als rijk geprikkeld: Moeten wij dit niet ook oppakken? Wij gaan nu aansluiten bij deze koplopers. Het zou leuk zijn als dat *spin off* krijgt in de vorm van een peloton dat denkt: Wij willen ook wel wat meer'. Een structuurvisie bindt het rijk, maar zal een doorwerking hebben naar andere overheden. Ruud Cino ziet wel iets in een gezamenlijke uitvoeringsagenda. 'Daar schrijven we op welke onderwerpen we nog gezamenlijk nader moeten uitwerken, welke activiteiten de andere overheden gaan oppakken en welke kennisvragen er nog liggen. Waarschijnlijk worden er in de Structuurvisie Ondergrond zelf nog geen specifieke locaties gereserveerd voor bepaalde bestemmingen. Dat is volgens Ruud Cino in heel veel gevallen nog niet nodig, want zolang het initiatief er nog niet is, hoeft je de locatie nog niet te reserveren. En dat doet ook recht aan het feit dat als het project er echt is, de lokale overheid mee doet en dat op dat moment de echte afwegingen worden gemaakt.

KENNIS

De kennis over de ondergrond wordt momenteel aangevuld. Het ministerie van EL&I heeft opdrachten uitgezet bij TNO en Rijksuniversiteit Groningen en daar komt veel bruikbare informatie vandaan. TNO heeft de opdracht gekregen om zeer gedetailleerd kaartmateriaal samen te stellen, dit wordt per provincie gedaan. Boorpunten die ze kennen worden geverifieerd met nieuwe onderzoeksmethoden. Zo komen ze modelmatig tot een nauwkeuriger invulling dan tot nu toe beschikbaar was. Zoals eerder genoemd, verwacht Ruud Cino dat er bij de Structuurvisie een uitvoeringsagenda komt waarin onder andere wordt aangegeven wat er in de toekomst nog aan onderzoek moet worden uitgevoerd. Dat nog niet alles bekend is, hoeft niet prin-

Het proces is gestart met structuurvisies van andere overheden. Deze structuurvisie bindt het rijk

cipieel je visie aan te tasten. Je kunt alvast een principiële uitspraak doen of een bepaalde ontwikkeling gewenst is of ongewenst. Als je een bepaalde ontwikkeling gewenst vindt, dan laat je nu alvast mogelijke effecten onderzoeken.

ECOSYSTEEDIENSTEN

Eén van de uitdagingen van de Structuurvisie wordt de afweging tussen de natuurlijke functies van de bodem versus het gebruik dat we van het bodem- en watersysteem willen maken. Die diensten die natuurlijke functies leveren aan de mens worden vaak uitgedrukt in ecosysteemdiensten. Het is een uitdaging om de toepassing hiervan in afwegingen te gaan concretiseren. 'Stel je wijst een ge-



RUUD CINO.

bied aan waar drie boringen komen voor geothermie. Tast dit nu het bufferend vermogen van de bodem aan of worden hiermee de kringlopen verstoord?' De ruimtelijke ordening probeert een structuur te bieden waarbinnen een afweging kan worden gemaakt. Als je wilt dat je wordt meegenomen in de ruimtelijke ordening, dan moet je beleid maken of iets meegeven dat in die afweging wordt meegenomen. Sommige ecosysteemdiensten, zoals grondwater, zijn volgens Ruud Cino al verinnerlijkt als nationaal belang en daarmee geborgd. Maar de ecosysteemdiensten waarvoor dit nog niet geldt, daarvoor wordt het spannend. Hoe zwaar gaan die meewegen?

KERNAFVAL

Het is nog niet duidelijk of de ondergrondse opslag van kernafval in de structuurvisie zal worden opgenomen. Nederland hoeft pas over honderd jaar een besluit te nemen ten aanzien van de opslag van kernafval. Voor die tijd moet er onderzoek worden uitgevoerd dus het is legitiem om dit vraagstuk nog niet in deze Structuurvisie mee te nemen. Ruud Cino meent dat dit een goed moment is om door te pakken. 'Je bent nu toch bezig en er zijn maar een paar plekken in Nederland echt geschikt voor de opslag van kernafval'. Het is aan de bewindspersoon of er in de Structuurvisie een tekst over de opslag van kernafval komt te staan.

COMPENSATIE

Op de vraag of het bespreekbaar is dat er lokale compensatie plaats vindt bij activiteiten antwoordt Ruud Cino dat dit in hoge mate politiek is. Er zal niet automatisch worden gecompenseerd. Als een provincie of gemeente iets moet laten of kosten moet maken als gevolg van een ondergrondse nationale activiteit dan is het heel goed voorstelbaar dat een andere overheid er iets voor terugkrijgt. Omdat lokale compensatie vaak concreter is, is het vaak makkelijker dan compenseren op nationale schaal. Het is moeilijk om op een eerlijke manier op nationale schaal te compenseren (Limburg betaalt bijvoorbeeld ook mee aan de zeedijken).

TOT SLOT

Op de vraag wat de planning is van de Structuurvisie Ondergrond geeft Ruud Cino aan dat het uitgangspunt is om te proberen eind 2013 met het stuk de inspraak in te gaan. Maar zoals gezegd: 'Het is een politiek stuk, er komt een nieuw kabinet en we weten niet wanneer dat er zit en ook niet welke wensen het heeft'. Een links of een rechts kabinet zal uitmaken voor de onderwerpen die in de Structuurvisie Ondergrond worden opgenomen. De kunst wordt om grote delen heel feitelijk te houden.