

Bodemkansen in Zeeland

De ILB2 aanpak in twee Zeeuwse regio's

Twee gemeentelijke samenwerkingsverbanden in Zeeland hebben samen met provincie en waterschap concreet invulling gegeven aan verbreding van het bodembeleid. In een aantal werksessies is de bodemagenda opgesteld, zijn bodemkansen geformuleerd, is een kennisfundament voor de bodem ontwikkeld, is bestuurlijk draagvlak gecreëerd en zijn de resultaten vertaald naar aansprekende en praktische boekjes om duurzaam om te gaan met maatschappelijke vraagstukken.

Door: Walter Jonkers, Henk Puylaert en Henk Werksma

Over de auteurs:

Walter Jonkers (provincie Zeeland)
Henk Puylaert (H2Ruimte)
Henk Werksma (H2Ruimte)

In Zeeland bestaat op bodemgebied al jaren een goede samenwerking tussen de provincie, de gemeenten en het waterschap. Tot voor kort waren de traditionele chemische bodemthema's dominant. Binnen de gemeentelijke samenwerkingsverbanden 'Zeeuws Vlaanderen' (Terneuzen, Sluis en Hulst) en 'Milieutaken Oosterschelderegio' (Goes, Reimerswaal, Noord-Beveland, Kapelle en Tholen) leefde de behoefte om aan de slag te gaan met de verbreding van het bodembeleid. Het initiatief van Bodem+ met de tweede Impuls Lokaal Bodembeheer (ILB2) bood de kans om aan die behoefte concreet invulling te geven. Beide regio's zijn vergelijkbaar qua ervaring met de verbreding van het bodembeleid. In beide regio's is een vergelijkbaar traject doorlopen. Als ijkpunt voor het te doorlopen traject is het SKB-ontwikkelmodel, ook wel torentjesmodel genaamd, gebruikt (zie kader Torentjesmodel). De startpositie van beide samenwerkingsverbanden bevindt zich in toren 0 of net daar buiten (zie kader Realisatie van vakantiewoningen). In het ILB2 traject is de ambitie geformuleerd om toren 1 te bereiken en de weg naar toren 2 uit te zetten. Dit artikel schetst in vogelvlucht het leertraject van de twee Zeeuwse regio's en gaat achtereenvolgens in op:

1. de aanpak: verhuizing van toren 0 naar toren 1;
2. de eindresultaten: aantrekkelijk en praktische bodemboeken;
3. het procesresultaat: samenwerking tussen bodem en ruimte inclusief bestuurlijk draagvlak;
4. lastige kwesties: barrières die genomen moesten worden in het proces;
5. succesfactoren: vier belangrijke procesfactoren.

VAN TOREN 0 NAAR TOREN 1.

In beide regio's zijn vergelijkbare interactieve trajecten doorlopen om van toren 0 naar toren 1 'te verhuizen'. Hierin stond de uitdaging centraal om bodemkansen te benoemen en te operationaliseren in relatie tot maatschappelijke opgaven op het gebied van

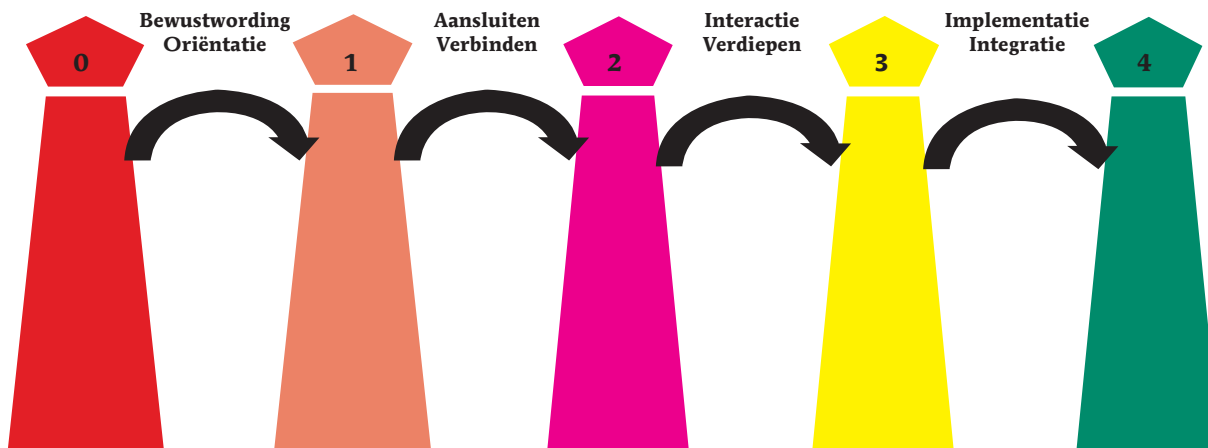
een aantrekkelijke woonomgeving, recreatie, klimaat, energie, nieuwe (economische) dragers voor het landelijk gebied, voedselvoorziening en een gezonde leefomgeving.

Om de maatschappelijke thema's te identificeren zijn in de eerste werksessie met enkel bodemdeskundigen de structuurvisies en collegeprogramma's van de deelnemende gemeente onder de loep genomen. Vanuit elke gemeente heeft de bodemdeskundige deze bestudeerd en gepresenteerd. Leerzaam: de meesten waren zo eerlijk om te bekennen dat ze de structuurvisie nog nooit hadden ingezien. Leerzaam: het is wel erg vaag wat er in de visie staat. Wat bedoelen ze nu concreet en hoe kunnen wij aanhaken? In de tweede werksessie kwamen de bodemdeskundigen uit de kast: de samenwerking met collega's van aanpalende beleidsvelden werd gezocht. Niet dwingend maar wel dringend werden zij verzocht deel te nemen aan het traject; aan onze gezamenlijke ontdekkingstocht. In de periode oktober 2012 - april 2013 zijn werksessies gehouden met deskundigen vanuit de gemeenten op het gebied van bodem, water, ruimte, energie, duurzaamheid, civiele techniek en openbare ruimte en vanuit de provincie Zeeland en het waterschap Scheldestromen. In deze sessies zijn de maatschappelijke opgaven benoemd, is de ondergrondagenda opgesteld, zijn ondergrondkansen ontwikkeld en zijn ondergrondambities opgesteld en er zijn concrete actiepunten opgesteld. Voorbeelden hiervan: het onthullen van minimaal zeven aardkundige monumenten voor 2018 of het ontwikkelen van kaartmateriaal voor bijvoorbeeld de draagkracht van de bodem.

In de derde werksessie, over de concretisering van de ondergrondagenda en de kansen aan de hand van projecten, namen ook de verantwoordelijke wethouders van de gemeente deel.

BOEKEN ONDERGRONDKANSEN

Het inhoudelijk resultaat is vastgelegd in twee boekjes: "Ondergrondkansen Oosterschelderegio" en "Bodemkansen Zeeuws-Vlaanderen". De boekjes beschrijven wat een duurzame omgang met de ondergrond betekent. Voor beide regio's is een ondergrondagenda opgesteld. Deze duidt welke ondergrondkwaliteiten relevant zijn en geeft per maatschappelijk agendapunt aan welke kansen de ondergrond biedt voor ruimtelijke of gebiedsontwikkeling. Voor elke ondergrondkwaliteit zoals be-



Bron: Schema SKB-ontwikkelmodel (provincie Overijssel, Gelderland, Zeeland, gemeentte Rotterdam)

TORENTJESMODEL:

HET SKB-ONTWIKKELMODEL, OFTEWEL HET TORENTJESMODEL, SCHETST HET LEER- EN ONTWIKKELPROCES DAT RUIMTE EN ONDERGROND MOETEN DOORLOPEN OM TE KOMEN VAN EEN SITUATIE WAARIN ER NAUWELIJKS KENNIS EN ERVARING MET HET ANDERE WERKVELD IS (TOREN 0) TOT EEN (IDEALE) SITUATIE WAARIN HET VERSCHIL TUSSEN ONDER- EN BOVENGROND ER NIET TOE DOET EN HET ALTIJD VANZELFSPREKEND IS DAT RUIMTE EN ONDERGROND ELKAAR NODIG HEBBEN (TOREN 4). OM VAN TOREN 0 NAAR TOREN 4 TE KOMEN, MOET EEN AANTAL FASEN NA ELKAAR WORDEN DOORLOPEN.

noemd in de agenda is een factsheet opgesteld, die inzicht verschaft in de relevantie van de desbetreffende kwaliteit voor de regio, het wettelijke en generieke beleidskader en welke ambities de regio heeft. De vertaling van de agenda's en de kansen naar acties zal in het najaar van 2013 in beide regio's verder inhoud krijgen. De boekjes vormen een kennisbasis voor breed bodembeleid, die in de praktijk van planvorming en projecten verzilverd kan worden. De inhoud biedt een wenkend perspectief op de benutting van de kansen die de bodem biedt. Die kansen gelden ook voor gebiedspartners zoals projectontwikkelaars, aannemers, landbouworganisaties, landschapbeheerders en particulieren. Een mooi vormgegeven boekje helpt daarbij. Dit kun je achterlaten, je kunt er naar verwijzen, je kan het nalezen. De boekjes zijn niet het enige resultaat dat het traject heeft opgeleverd. Minstens zo belangrijk is het doorlopen proces en wat dat met de deelnemers heeft gedaan.

SAMENWERKING BODEM EN RUIMTE

Er wordt al veel samengewerkt tussen de verschillende beleidsvelden. Veel ondergrondaspecten zoals waterberging, chemische bodemkwaliteit, archeologie, buisleidingen en niet gesprongen explosieven krijgen al een plek in ruimtelijke planvorming en projecten, zo bleek uit de gesprekken. Maar werd er ook gezegd: vaak te laat, te weinig samenhangend en te braaf. Met 'te braaf' wordt bedoeld dat men louter gericht is op het voldoen aan wettelijke vereisten en vigerend beleid. Het mag wel wat enthousiaster en duurzamer. Tijdens het proces ontdekten we ook dat er nog meer bodemthema's relevant zijn en kansen bieden voor de ontwikkeling van gebieden. Bijvoorbeeld aardkundige waarden en bijzondere landschappen kunnen de kralen vormen voor de ketting, die de vorm heeft van een toeristisch-recreatieve fiets- of wandelroute. Storytelling (bijvoorbeeld eigentijds een app of traditioneel een voorlichtingsbord) kan belangstelling voor de bijzondere ontstaansgeschiedenis van een gebied wekken. Bewustwording van de noodzaak om integraal te verbreden in het bodemspoor en te verdiepen in het ruimtelijk spoor is een resultaat van het doorlopen traject. Door als verschillende beleidsvelden samen op te trekken is meer kennis en belangstelling ontstaan over elkaars werkveld en wat daarin bindend is. Bovendien is nu de ambitie in beide regio's zowel van de zijde van bodem als van de zijde van ruimte om bodem en ondergrond vroeg in het proces te betrekken, samenhangend (de ondergrondagenda) en de potentie van de bodem en ondergrond te benutten bij het werken aan ruimtelijk maatschappelijke opgave (bodemkansen).

BESTUURLIJK DRAAGVLAK

In werksessie 3 hebben de wethouders van de gemeenten sterk benadrukt veel belang te hechten aan een goede samenwerking in regionaal verband. Samen optrekken en samen kennis en ervaring delen is waardevol. Ze hebben hun steun uitgesproken om ondergrond vroeg in het proces te agenderen zowel op het niveau van projecten als op het niveau van richtinggevende visies zoals een structuurvisie. Denken in kansen spreekt aan met onderwerpen als energie, grondverzet, waterberging en natuurontwikkeling. Voor beleidsontwikkeling specifiek gericht op de ondergrond is het nu te vroeg. Nu is immers gewerkt aan 'bewustwording' (van toren 0 naar 1) en in de volgende fase van 'verbinden en aanslui-

Dialogo tussen bodem en ruimte
komt niet vanzelf tot stand

ten' is pas sprake van samenhangend beleid ten aanzien van de ondergrond (van toren 1 naar 2). Daarvoor Wel kan ondergrond vroegtijdig op andere gebieden in de beleidsontwikkeling betrokken worden. Dit vraagt een goede verankering in de interne werkprocessen binnen de gemeenten. In een aantal gemeente zullen de boekjes ook aan de gemeenteraad worden aangeboden.

LASTIGE KWESTIES

De samenwerking tussen bodem en ruimte in een gemeente gaat niet vanzelf. Er is een aantal lastige kwesties, die niet eenvoudig oplosbaar zijn. Hiervan bewust zijn is een deel van de oplossing. Verbreding van het bodemspoor betekent dat mensen met een bodemchemische achtergrond zich met onderwerpen moeten gaan bezighouden waar ze niet voor opgeleid zijn dan wel (nog) geen affiniteit of ervaring mee hebben. Het vraagt een investering in kennis, kunde en de opbouw van een ander netwerk. Niet iedereen is hiervoor geschikt. Er wordt makkelijk verondersteld dat de bodemmedewerker kan verbreden binnen de ondergrond, terwijl verbreden binnen andere milieucapartimenten mogelijk eerder voor de hand ligt gezien kennis en benadering van problematiek (normen, regels, wijze van uitvoering, handhaving, beheer). Voor RO medewerkers wordt met name gevraagd om een luisterende houding aan te nemen naar deskundige collega's en hun bijdrage seri-

eus mee te nemen in de integrale belangenafweging. Nu merken we nog dat RO-ers teveel geneigd zijn om als 'doe-het-zelvers' aan de slag te gaan vanuit de veronderstelling dat bodem en ondergrond belangen altijd later in het traject technisch maakbaar zijn.

Op gemeenten komt heel veel af. Zeker bij kleinere gemeenten zijn medewerkers bij ruimte en bodem/milieu duizendpoten. Hun tijd moet verdeeld worden over veel onderwerpen. Versnippering gaat ten koste van diepgang. Er is weinig tijd voor reflectie en vernieuwing. Als dan een collega langs komt voor een wat vaag en nieuw onderwerp, namelijk de ondergrond, waarover een aantal werksessies zullen plaatsvinden dan is de druk van alledag vaak sterker en is het makkelijk om te zeggen dat er geen tijd is. Daarmee hangt samen dat ondergrond wel belangrijk is, maar niet urgent. Dat die urgentie ontbreekt, is mede een gevolg van de economische crisis. Er wordt niet of nauwelijks geïnvesteerd in gebiedsontwikkeling, de bouw ligt op zijn gat en voor veel andere projecten zijn geen middelen beschikbaar. Helaas is dit onvoldoende aanleiding om een andere perspectief te zoeken in de omgang met de ondergrond. Namelijk het perspectief van kostenbesparing en eventueel (voor de optimisten)

Realisatie van vakantiewoningen

(Ervaring van een bodemmedewerker uit de gemeente Sluis)

Op een ochtend komt een collega van het projectenbureau naar me toe en zegt enthousiast: "Albert, we gaan aan de kust 350 vakantiewoningen bouwen op 40 hectare landbouwgrond. Het bestemmingsplan is geen probleem! De grond is toch zeker wel schoon zodat we snel kunnen beginnen?" Het is even stil. Ik kijk hem eens meewarig aan. "Mart, ga zitten, neem een bak koffie, luister en huiver." Mart schrikt en pakt een kop koffie.

De bodem is meer

In al zijn enthousiasme dacht Mart dat schone grond het enige aspect is van de bodem. Onder het genot van een kop koffie op die vroege ochtend heb ik hem uitgelegd dat schone grond inderdaad belangrijk is maar ook dat de bodem meer is dan alleen gifgrond. "Of de grond schoon is, is relatief eenvoudig te achterhalen. Uit historisch onderzoek blijkt dat de grond onverdacht is. De kans op een verontreiniging is dus niet groot." Ik keek hem nog eens aan en vroeg hem met een glimlach: "Mart, de bodem is meer dan alleen bodemverontreiniging. Hoe zit het met de grondopbouw, de waterafvoer, niet gesprongen explosieven, het bestaande en historische landschapsbeeld, biodiversiteit en het grondwater, duurzaam bouwen en warmte- en koudeopslag?"

Geschrokken keek hij me aan: "Dat meen je niet! Ik heb al met de projectontwikkelaar gesproken en, en ...nu .. daar heb ik het niet over gehad en hij wil over een half jaar bouwen. Je gaat de boel toch niet tegenhouden?!" Kortom er waren al plannen, de grote lijnen lagen al vast en afspraken waren al gemaakt.

De herkansing

We zijn nu twee jaren verder. De vakantiewoningen zijn gebouwd. Dat ging niet vanzelf en niet zonder schade. Er bleken 6 bommen te liggen, van het beloofde landschapsbeeld is niet veel overgebleven, er is 100.000 m³ schone grond over die niemand wil hebben, het grondwater staat in de wintermaanden in een deel van de kelders, het parkeerterrein staat blank, er is niet duurzaam gebouwd dus de energierekeningen zijn hoog. Mart ligt er soms nog van wakker. Dat had anders, goedkoper en vooral beter gekund...

Vorige week zag ik Mart weer. Hij had weer nieuwe plannen, vertelde hij. Hij pakte een stoel, schuift aan bij mijn bureau: "Kun je volgende week bij een overleg zijn over een project voor 200 vakantiewoningen? Voor we iets ondernemen wil ik met alle betrokken medewerkers rond tafel zitten, deze keer wil ik dat het goed gaat."

En deze keer zal het goed gaan!

extra opbrengsten door slimmer om te gaan met de ondergrond. Ruimte weet onvoldoende wat de ondergrond kan bieden en bodem heeft te weinig affiniteit met gebiedsontwikkeling en grond-, vastgoed- en beheerexploitatie om kansrijke perspectieven aan te geven. De dialoog komt niet als vanzelf tot stand.

In het doorlopen proces hebben we gemerkt dat vanuit de bodem er onbekendheid is met coalitieakkoorden of structuurvisies. Deze, als abstract ervaren producten, sluiten niet aan bij de beleveringswereld en het dagelijks werk van de bodemdeskundige. Door in een proces hier wel het startpunt te leggen wordt een basis gelegd om eerder met elkaar in gesprek te gaan.

Een laatste punt dat samenwerking lastig maakt, is dat bij veel kleinere gemeenten de planvorming is uitbesteed aan stedenbouwkundige bureaus. Structuurvisies en bestemmingsplannen worden buiten de deur gemaakt. De inbreng vanuit bodem is vaak marginaal aan het begin van het traject en meer toetsend aan het eind. Veel stedenbouwkundige bureaus hebben weinig affiniteit met de grote diversiteit aan ondergrondonderwerpen.

SUCCEFACTOREN

In beide Zeeuwse regio's is de samenwerking tussen ruimte en bodem goed verlopen. De opkomst uit de verschillende disciplines in de werksessies was goed. Korte lijnen tussen de collega's binnen de relatief kleine gemeenten zorgen hiervoor. Bovendien bestaat er in beide regio's een cultuur van elkaar helpen, zowel binnen de gemeentelijke organisatie, als in regionaal verband binnen het Zeeuws Platform Bodembeheer. De rol van de provincie daarbij is belangrijk. Al jaren stimuleert de provincie, onder andere via het Stimuleringsprogramma 't Zeeuws Bodemvenster, de samenwerking tussen de gemeenten onderling (leren van elkaars ervaring, gebruik maken van elkaars kennis) en tussen gemeenten en provincie en waterschap.

Werken met een gemeenschappelijke agenda is een belangrijk middel om de samenwerking tussen ruimte en bodem van de grond te krijgen. Dit doet recht aan ieders deskundigheid. Vragen als "Wat kan jij bijdragen om gemeentelijke ambities te realiseren?", "Hoe kunnen we samen meerwaarde creëren?", zijn voor goed opgeleide professionals aantrekkelijker om aan te werken dan vragen die minder op meedenken gericht zijn zoals "Wil je informatie over de bodemkwaliteit leveren?"

Participatie van de bestuurders in het traject is een succesfactor. Bestuurders realiseren dat de ondergrond meer te bieden heeft dan ze ooit gedacht hadden. Het helpt om de ondergrond te agenderen. Bovendien is een interactieve werksessie een prima mogelijkheid om actief twee uur samen te werken tussen bestuurders en deskundigen op gebied van bodem en ruimte. Die kans doet zich niet elke dag voor en geeft een bestuurder nieuwe inzichten. Bestuurders willen in het vervolgetraject geïnformeerd worden en participeren. Dit is een brug naar betrokkenheid van de gemeenteraad. Daarbij helpt de laatste succesfactor: maak een tastbaar product bijvoorbeeld in de vorm van een mooi boekje. Dat geeft energie en trots bij alle betrokkenen.

AFSLUITING

In beide regio's is in een half jaar tijd met een beperkte tijdinvestering een flinke stap gezet in de samenwerking tussen de medewerkers ruimte en bodem. De regio's en de gemeenten zijn in staat om te bepalen welke ondergrondkwaliteiten voor hun belangrijk zijn en welke kansen spelen. Er is geïnvesteerd in samenwerking met andere beleidsvelden en bij bestuurders is gezaaid. De belangrijkste opbrengst van het traject is de ontdekking door zowel bodem als ruimte dat de samenwerking anders moet: "eerder", "meer samenhang" en "permanente betrokkenheid" zijn de sleutelwoorden. Of dit lukt onder de waan van de dag blijft de vraag. Er zal lef nodig zijn om dit voor elkaar te krijgen. Mensen zullen er vooral zin in moeten hebben vanuit de overtuiging dat een goede samenwerking leidt tot betere en aansprekender resultaten.