

Schatgraven in de ondergrond

Bestuurdersagenda voor de ondergrond van Nederland

Oktober 2012

Onze bestaansgrond

De grond onder onze voeten vormt al tweehonderdduizend jaar de bodem onder ons bestaan: niet alleen letterlijk, maar ook economisch. Het is om te beginnen altijd de belangrijkste bron van voedsel en grondstoffen geweest. Welstand drukte zich uit in grondbezit en de ruimtelijke ordening werd vooral bepaald door de lokale kwaliteit van de bodem. Vervolgens was de ondergrond eeuwenlang een goedkope bron van fossiele energie, en helaas een handige plek om afval in te dumpen. Tegenwoordig speelt de ondergrond ook een essentiële rol in het klimaatvraagstuk, het duurzaam beheer van water en natuur, ondergronds bouwen en de stedelijke infrastructuur.

Volgens recent onderzoek is de ondergrond verantwoordelijk voor 5 procent van het Bruto Binnenlands Product en verschaft zij 350.000 mensen in Nederland een inkomen. Met andere woorden, de ondergrond is een economische productiefactor van formaat. Volgens de OESO kennen landen met een duurzaam gebruik van de ondergrond een hogere en stabielere groei dan landen die dat niet doen.

Benutten van kansen

In de afgelopen decennia is geïnvesteerd in de kwaliteit van de ondergrond, met name door het aanpakken van ernstige verontreinigingen. Desalniettemin dreigt de ondergrond een deel van zijn economische waarde kwijt te raken. Zo komt het einde in zicht voor de huidige wijze van winning van olie en gas. Daarnaast kan een onverantwoord beheer van de ondergrond steeds meer geld kosten. Denk bijvoorbeeld aan verdroging, uitputting, aantasting van funderingen, verdringing door drukte in de ondergrond, inklinking en verdichting.

Het goede nieuws is dat de ondergrond geheel nieuwe economische kansen biedt, mits we die verstandig benutten. Daar zit hem de kneep. Ondanks de goede bedoelingen, met soms uitmuntende voorbeelden en prestaties, worden de mogelijkheden van de ondergrond nog onvoldoende benut. Een innovatief ondergrondbeleid, gericht op het verzilveren van kansen, kan aanzienlijke baten opleveren, deels maatschappelijk en deels direct financieel. De ondergrond heeft bijvoorbeeld veel meer te bieden op het gebied van duurzame energieproductie, leefbare compacte steden en duurzaam waterbeheer dan we ons nu realiseren. Schattingen van het batenpotentieel lopen uiteen van 18 tot 29 miljard Euro. Zeker in economisch moeilijke tijden, als waar wij nu in verkeren, moeten we zulke kansen niet laten liggen. Kansen voor een duurzaam gebruik van de ondergrond willen wij benutten, en daar de juiste voorwaarden voor scheppen. We willen beter profiteren van het natuurlijk kapitaal dat de ondergrond biedt voor gewenste ontwikkelingen, maar zonder “Wild West” taferelen en zonder het ecosysteem te beschadigen.

Impuls nu nodig

De behoefte aan vernieuwing is urgent. Er is een impuls nodig om onze werkwijzen, randvoorwaarden, regels en financieringsmodellen aan te laten sluiten bij de kansen en verwachtingen van de toekomst. Daarom juichen wij het voornemen van het rijk om een ambitieuze Structuurvisie voor de ondergrond (STRONG) op te stellen van harte toe. Gemeenten, waterschappen en provincies zijn grote belanghebbenden bij dit nieuwe beleid. Wij zijn daar immers de uitvoerders van. Wij maken ruimtelijke plannen, vertalen regels in lokaal maatwerk en zitten met burgers, omwonenden, bedrijven en lobbygroepen aan tafel. Wij zijn mede verantwoordelijk om de kansen voor een duurzaam gebruik van de ondergrond te benutten. Wij staan ook zelf aan de lat om – voor zover dat niet is gebeurd – onze visie en keuzen voor de ondergrond te formuleren. Daarom zijn wij, bestuurders met uiteenlopende politieke achtergrond, hierover met elkaar in gesprek gegaan¹. Daarbij is deze agenda voor de ondergrond opgesteld en zijn 10 essentiële aandachtspunten voor de Structuurvisie geformuleerd. Niet om het vraagstuk daarmee in de schoenen van het rijk te schuiven, maar als aanbod om mee te denken. Dat is alleen al van belang omdat er straks ook over de uitvoering afspraken moeten worden gemaakt, mede als vervolg op het Bodemconvenant uit 2009.

We zijn een min of meer toevallige groep van bestuurders, en hebben niet de pretentie de enigen te zijn met ambitie op dit terrein. Daarom gaan we over deze agenda ook met onze collega's en koepelorganisaties in gesprek. Voor deze impuls is immers de inzet van de hele bodemwereld nodig - publiek en privaat.

Onze agenda

1. Maak waar nodig één beleid voor ondergrond en (grond)water, als onderdeel van ons ruimtegebruik.

Ondergrond en (grond)water vormen één samenhangend systeem, waarbinnen een goede ruimtelijke ontwikkeling mogelijk is. Er bestaat een sterke wisselwerking tussen deze compartimenten, die helaas niet voldoende wordt onderkend door het huidige verkokerde beleid. Daardoor worden kansen gemist en knelpunten gecreëerd. Het integreren van beleid is niet een doel op zich. We willen concrete doelen bereiken en knelpunten oplossen. Denk wat betreft het samenhangende systeem van bodem en water aan thema's als:

- Inklinking en verdichting van de bodem, aantasting van funderingen;
- Het voorkomen van wateroverlast - of juist verdroging - met de bergingscapaciteit van de bodem, ook in relatie tot het klimaatbeleid;
- Vervuiling of verstoring van de chemische balans in de ondergrond, zoals diffuse verontreiniging door metalen en nutriënten, vermenging van watervoerende pakketten, verzilting, zuurgraad;
- Optimaal benutten van de filterende en zelfreinigende werking van de bodem, ook voor de drinkwaterwinning.

Het samenhangend systeem van ondergrond en water biedt kansen en schept kaders voor ruimtelijke ontwikkelingen (en herbestemmingen). Het gebruik van de boven- en de ondergrond hangt nauw met elkaar samen. Voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling is het daarom van belang dat er op gebiedsniveau al in een vroeg stadium integrale afwegingen en ontwerp- keuzes kunnen worden gemaakt, want op gebiedsniveau komen belangen en partijen samen. De verbinding met water en ruimtelijke ordening betekent overigens ook dat de link tussen deze structuurvisie en de Structuurvisie voor infrastructuur en ruimte (SVIR) en het Deltaprogramma, belangrijk is.

2. Maak ruimte voor lokaal maatwerk.

De Structuurvisie voor de Ondergrond zou in onze optiek een visie moeten bevatten op de wijze waarop we concrete doelen in samenhang willen bereiken. Daar de condities voor scheppen. Daarbinnen is ruimte voor lokaal en regionaal maatwerk absoluut essentieel. Dat stelt gemeenten, provincies en waterschappen in staat om hun verantwoordelijkheid te nemen en de ondergrond optimaal te benutten en te beschermen, naar schaalgrootte en op basis van inhoudelijk relevante afwegingen. Ook de nieuwe Omgevingswet, die het beschermen en benutten van het bodem- en watersysteem als uitgangspunt neemt, moet dat maatwerk mogelijk maken en helder formuleren wie waarover gaat. Daarbij kan na afronding van de saneringsoperatie van spoedlocaties een wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling voor sanering aan de orde zijn.

3. Wijs in samenspraak bijzondere ruimtelijke aandachtsgebieden aan.

Afhankelijk van de locatie in Nederland kan de ondergrond een bijdrage leveren aan de energievoorziening, oplossen van het klimaatvraagstuk, drinkwatervoorziening, beheer van het watersysteem, natuurontwikkeling en recreatie, voedselproductie, intensief ruimtegebruik en meer. Die locatieafhankelijkheid kan een zinvolle aanleiding zijn om aandachtsgebieden in kaart te brengen, zoals dat in ruimtelijke structuurvisies van het rijk wel vaker gebeurt. In deze gebieden worden potenties van de ondergrond afgewogen, ontwikkeld en zo nodig beschermd. Dit kan consequenties hebben voor ruimtelijke plannen of investeringsafspraken. We gaan hierover graag constructieve gesprekken aan, temeer om dubbel werk te voorkomen, goede initiatieven niet te frustreren en efficiënt samen te werken.

4. Betrek marktpartijen en maatschappelijke groepen bij het opstellen van de Structuurvisie.

Het is de taak van de overheid om randvoorwaarden en beleidskaders te scheppen voor een duurzaam gebruik van de ondergrond. In de dagelijkse praktijk zijn het echter andere partijen die geconfronteerd worden met het overheidsbeleid, of binnen dat beleid hun brood moeten verdienen. Vanuit het beeld van 'de energieke samenleving' is visie en innovatiekracht ook juist bij andere partijen te vinden. Daarom pleiten wij ervoor om marktpartijen en maatschappelijke groeperingen actief te blijven betrekken bij de totstandkoming van de Structuurvisie voor de ondergrond, sluit zo mogelijk 'Green Deals'.

5. Ontwerp een goed beleidskader voor (energie)winning en opslag.

Het groeiperspectief voor een duurzaam gebruik van bodemenergie lijkt groot. Onze ondergrond bevat behalve delfstoffen (gas, olie, zand, zout) ook aardwarmte. Daarnaast maakt onze bodemopbouw het bij uitstek mogelijk om er warmte en koude in op te slaan (WKO). Deze benutting van bodemenergie leidt tot een forse CO₂-reductie en draagt bij aan het behalen van de klimaatdoelstellingen. Wij ondersteunen die ontwikkeling met kracht. Grondstoffenwinning of opslag in de ondergrond moet verantwoord gebeuren, met oog voor andere belangen - ook bovengronds. Blijf transparant in de afweging en investeer in draagvlak en vertrouwen. Bij het benutten van de ondergrond kunnen we spreken van een 'gemeenschappelijk goed'; als de winning of opslag voor lokale belanghebbenden niet alleen onrust of hinder geeft, maar ook iets oplevert, dan vergroot dat het draagvlak. Over dat 'dichter bij elkaar brengen van lusten en lasten' en de verantwoordelijkheden willen wij graag een debat aangaan.

6. Blijf investeren in de kwaliteit van de ondergrond en veilig grond- en drinkwater.

We moeten doorgaan met het beleid om de bodemkwaliteit zo goed te houden, of te maken, dat de bodem veilig te benutten is. Op termijn betaalt zich dit altijd terug. De resterende saneringsopgave van ernstige verontreinigingen moet worden afgerond. Hiervoor is ook vanaf 2015 een budget nodig dat een afspiegeling is van de omvang van de resterende saneringsopgave. Zo komen bijvoorbeeld zandgronden extra in beeld, in verband met verspreidingsrisico's. We doen niets af aan de private saneringsverantwoordelijkheid, maar we zien onder ogen dat ook na afronding van de saneringsoperatie van spoedeisende gevallen, zich beheersituaties en gebiedsontwikkelingen voor zullen doen, waarbij ook (financiële) inzet van de rijksoverheid nodig is. Dit onderwerp zal aan de orde komen bij het maken van afspraken tussen overheden, in vervolg op het bodemconvenant uit 2009. Tevens bepleiten wij gerichte aandacht voor de kwaliteit van de ondergrond ten behoeve van een gezonde landbouw en voedselproductie. Een uitdaging die hierbij op ons pad komt is het probleem van ondergrondverdichting, met complicaties in de waterhuishouding, als gevolg van te zware landbouw. Daar moeten we indringend naar kijken, want op die plekken in het land is geen sprake van een duurzame omgang met landbouwgrond. We moeten ook alert zijn op andere vormen van verontreiniging, zoals geneesmiddelen en nieuwe bestrijdingsmiddelen. We moeten onverkort vast blijven houden aan bodempreventiebeleid en adequate handhaving.

7. Kies voor een pragmatische aanpak van de risico's van bodemverontreiniging.

Wat ons betreft blijven we investeren in de kwaliteit van de ondergrond en het aanpakken van acute risico's. Maar het is een illusie dat we daarmee de bodem overal schoon krijgen. Met die realiteit willen wij als volgt omgaan:

- Verantwoord beheersen (niet saneren) van historische diffuse verontreinigingen in binnensteden;
- Inzetten van (financiële) ondersteuning als bodemverontreiniging een gewenste ruimtelijke ontwikkeling frustreert;
- Moderniseren van de technisch-ambtelijke terminologie rond bodemverontreiniging. Het huidige jargon roept onevenredig veel onrust op, die vaak niet past bij het werkelijke risico;
- Intensieve, open en heldere communicatie naar burgers en betrokkenen. Dit luistert nauw en vraagt bijzondere aandacht van alle partijen.

8. Zoek naar een nieuw financieringsmodel.

We moeten op zoek naar nieuwe instrumenten om innovatief (en goedkoper) te werken. In het oude financieringsmodel werd de bodem aangepakt met het geld dat vrijkwam in het kielzog van winstgevendende bouwplannen en met gelden van de (rijks-)overheid. Die tijd lijkt deels voorbij en we zullen met elkaar nieuwe financieringsmodellen moeten bedenken. Hoe financieren we straks nog gebiedsontwikkelingen, stedelijke vernieuwing en een innovatieve bodemaanpak? Daarover gaan wij ook graag in gesprek met het rijk, andere overheden en marktpartijen. Bijvoorbeeld over nieuwe samenwerkingsvormen, verdienmodellen met gebruikmaking van de opbrengst van geothermie, constructies met revolving funds en open business cases. Deze vraag speelt natuurlijk breder, zoek verbinding met andere initiatieven, maak het operationeel.

9. Investeer in kennis, expertiseontwikkeling en communicatie.

Nederland bezit hoogwaardige kennis - fundamenteel en toegepast - op het gebied van de ondergrond. Bijvoorbeeld kennis van saneringstechnieken, bodemgebruik en civiele bouwtechniek. Dit komt de sector zelf ten goede, maar we moeten ook niet onderschatten hoeveel exportpotentieel dat voor Nederland biedt. Daarbij kunnen we samen optrekken met de topsectoren water, agro & food en energie, want er zijn veel dwarsverbanden. Dat potentieel kunnen we even makkelijk verliezen als we het moeizaam hebben opgebouwd. Deze impuls vraagt ook meer van betrokkenen, zoals meer empathie voor de omgeving waarin gewerkt wordt. Daarom pleiten wij voor meer regie, door een voortvarende bundeling en doorontwikkeling van het expertisenetwerk. Denk daarbij aan kennisontwikkeling en meer kennisuitwisseling met andere disciplines, zoals waterbeheer. Mobiliseer kennis om de aanpak van hardnekkige knelpunten in de ondergrond te ondersteunen. Sluit een innovatiecontract met onderzoeksinstituten en private partijen. Investeer in het beter toegankelijk maken van informatie en maak ruimte voor experimenten.

10. Betrek decentrale overheden bij het opstellen van de Structuurvisie.

Als bestuurders van decentrale overheden voelen wij ons vanzelfsprekend medeverantwoordelijk voor het vertalen van onze visie in de Structuurvisie voor de Ondergrond. Het is uitdrukkelijk niet onze bedoeling om comfortabel aan de zijlijn ons eisenpakket rond te bazuinen. Wij spannen ons graag in voor het nieuwe beleid en voor nieuwe afspraken tussen het rijk en andere overheden.

Meer informatie:

- Mr. G.G. (Gerd) de Kruif, programmadirecteur Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant, e-mail: gerd.dekruif@agentschapnl.nl
- Drs. I. (Irma) Kerkhof - De Vos, projectsecretaris project Ondergrond van het Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant, e-mail: irma.kerkhof@agentschapnl.nl
- www.bodemconvenant.nl

Deze bestuurdersagenda bouwt voort op het manifest Aan de ontwikkelaars van de Nederlandse ruimte (2011) van de Keizerskroongroep. Het manifest was opgesteld als wake-up call voor het bodem- en ondergrondbeleid. De groep bestond destijds uit een kleine veertig veranderingsgezinde omgevingsprofessionals uit de publieke en private sector.

¹ Bij het informele overleg over deze bestuurdersagenda waren op persoonlijke titel betrokken: Ineke Bakker (gedeputeerde - Overijssel), Erik Dannenberg (wethouder - Zwolle), Isabelle Diks (wethouder - Leeuwarden), Margreet van Gastel (wethouder - Arnhem), Johan van den Hout (gedeputeerde - Noord-Brabant), Alexandra van Huffelen (wethouder - Rotterdam), Tanja Klip (gedeputeerde - Drenthe), Stefan Kuks (watergraaf - Regge en Dinkel), Robert Linnekamp (wethouder - Zaanstad), Olaf Prinsen (wethouder - Apeldoorn), Annemieke Traag (gedeputeerde - Gelderland), Govert Veldhuijzen (gedeputeerde - Zuid-Holland), Lambert Verheijen (dijkgraaf - Aa en Maas) en Wilbert Willems (wethouder - Breda).