

## *Omgevingsvisies verbinden onder- en bovengrond*

# Op weg naar een 3D-ruimtelijke ordening

Met de Structuurvisie Ondergrond, die eind 2016 is gepubliceerd, staat de 3D-ruimtelijke ordening op de agenda. Een samenhangende visie en integraal beleid voor ondergrond en bovengrond is uitgangspunt voor de nationale Omgevingsvisie en voor regionale en lokale omgevingsvisies. De Provincie Overijssel werkt aan een 'ladder voor de ondergrond', een concrete werkwijze om afwegingen met de ondergrond een plek te geven in de fysieke leefomgeving.

Geert Roovers is Lector Bodem en Ondergrond, Saxion Hogeschool, Deventer en senior-adviseur Ruimtelijk Management, Antea Group, Oosterhout. Jaya Sicco-Smit is beleidsmedewerker ondergrond bij Provincie Overijssel. Douwe Jonkers is projectleider Structuurvisie Ondergrond bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

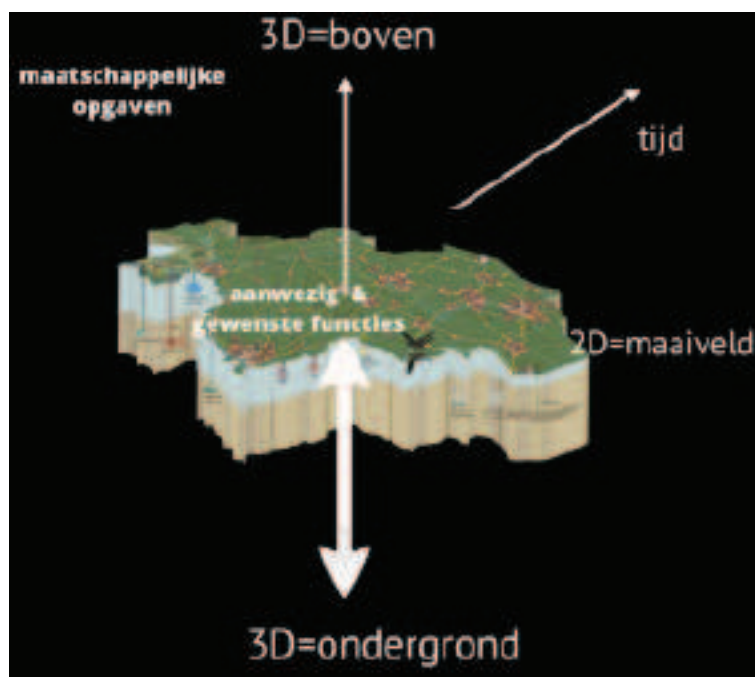
**D**e ontwerp-Structuurvisie Ondergrond (STRONG), gepresenteerd vorig jaar november en aangeboden aan de Tweede Kamer, brengt voor het eerst de ruimtelijke ordening en de ondergrond op nationale schaal bij elkaar. In de structuurvisie spreekt het Rijk zich uit over de nationale drinkwater- en energievoorziening en de weging van deze beide belangen ten opzichte van elkaar. De structuurvisie spreekt zich uit over zaken als de winning van aardgas, olie, geothermie en opslag van stoffen in de ondergrond. De visie bestaat uit richtinggevende uitspraken, procedureafspraken en procesrichtlijnen. Zo hebben de provincies met het Rijk afspraken gemaakt over de wijze waarop zij de komende twee tot drie jaar zogenaamde 'Aanvullende Strategische Voorraden' gaan aanwijzen; dit zijn grondwatervoorraden bedoeld voor het opvangen van grotere tekorten en calamiteiten op de middellange termijn (een periode van 10 tot 25 jaar). Na aanwijzing neemt het Rijk de gebieden en de bepalingen ten aanzien van mijnbouwactiviteiten hierin, van de provincies over. Ook stelt het Rijk dat provincies

gebieden met goede potenties voor geothermie, winning van aardgas uit kleine velden en CO<sub>2</sub>-opslag zoveel mogelijk buiten de begrenzing van Aanvullende Strategische Voorraden moeten houden.

### Denkmodel

In de Rijksstructuurvisie legt het Rijk een aantal principes vast voor het omgaan met ondergrond in de ruimtelijke ordening, te weten een watersysteembenadering, het gebruik van omgevingsmanagement en, dus, het toepassen van 3D-ruimtelijke ordening. Het Rijk werkt deze 3D-benadering uit op basis van eerder gedachtegoed dat onder meer is ontwikkeld door SIKB en de Gemeente Rotterdam. Het Rijk spreekt over '3D-ruimtelijke ordening' onder verwijzing naar het samenhangende ruimtebeslag van bovengrondse en ondergrondse activiteiten. Zo stelt de structuurvisie: *'Voor mijnbouwactiviteiten zijn er bovengrondse installaties nodig en boringen naar de diepe ondergrond. Leidingen in de toplaag van de ondergrond zorgen voor transport naar het afzetgebied. Nieuwe mijnbouwactiviteiten moeten dus niet alleen worden afgestemd op ander ondergronds gebruik maar ook ingepast in het bestaande bovengrondse gebruik. Het onttrekken van grondwater voor de drinkwatervoorziening stelt bijvoorbeeld randvoorwaarden aan het gebruik van de bovengrond. Het bovengrondse ruimtebeslag is hiermee tamelijk groot. Ook het ondergrondse ruimtebeslag is groot, althans als het gaat om het gebruik van de watervoerende pakketten. Ander gebruik is daarin niet wenselijk of slechts onder strenge randvoorwaarden.'* Aansluitend stelt men dat een 'driedimensionale ruimtelijke ordening, als praktisch handvat voor duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van de ondergrond, is geboden'. Echter, een definitie, doelstelling of concrete invulling van deze 3D-ruimtelijke ordening ontbreekt – de wijze waarop het kan worden ingevuld, wordt vrijgelaten. De structuurvisie verwijst wel naar een denkmodel, dat eerder door Gemeente Rotterdam en SIKB is ontwikkeld. Het denkmodel geeft een aantal denkstappen en bijbehorende vragen inzake bovengronds en ondergronds gebruik en hun samenhang (zie kader pagina 34).

Met de Rijksstructuurvisie krijgt het begrip 3D-ruimtelijke ordening een prominente plaats in ons beleid voor de fysieke leefomgeving. De structuurvisie spreekt zich niet uit over de wijze waarop dit concreet zijn beslag moet krijgen. Regionale en lokale partijen houden daarmee ruimte om het begrip op hun eigen wijze in te vullen. Overijssel is daarmee al aan de slag gegaan.



### Provinciale ladder

De Provincie Overijssel wil met behulp van de 3D-benadering kennis opdoen over kan- en belemmeringen van de ondergrond, instrumenten ontwikkelen om duurzaam beheer van de ondergrond mogelijk te maken en werken aan de samenhang tussen verschillende beleidsdoelvoorstellen<sup>1</sup>. Een afwegingsladder moet zorgen voor meer zeggenschap over de ondergrond. CDA-Statelid Rob Engbers stelt in februari 2016: *'Met deze ladder wordt duidelijk waar we de prioriteiten leggen bij het gebruik van de ondergrond. Drinkwaterwinning staat voor Overijssel op 1.'*<sup>2</sup> Met de actualisatie van de omgevingsvisie,

↑ Het 3D-model dat de Provincie Overijssel gebruikt voor de samenhang in het beleid voor de boven- en ondergrond. Beeld Provincie Overijssel

## Rijksstructuurvisie agendeert ondergrond in beleid fysieke leefomgeving

waarvan het ontwerp in het najaar 2016 is gepubliceerd, zet de provincie de volgende stap. Ondergrond is een van de thema's in deze actualisatie en de provincie geeft daarin haar beeld van een 3D-ruimtelijke ordening. Ze stelt dat *'in een 3D-benadering het ruimtegebruik gezien moet worden vanuit maatschappelijke* »

## Leerprocessen moeten door ruimtelijke ordenaars worden omarmd

opgaven, waarin de tweedimensionale benadering van de bovengrond verbonden wordt met de derde dimensie van de ondergrond'.

De provincie vult de benadering verder in door een basisprioritering vast te stellen voor functieafwegingen in de ondergrond: drinkwaterwinning – hernieuwbare energie – tijdelijk gebruik – permanent gebruik. Een aantal activiteiten, zoals de opslag van radioactief afval en schaliegaswinning, sluit de provincie uit. De provincie stelt tevens dat zij deze afwegingsystematiek verder zal uit-

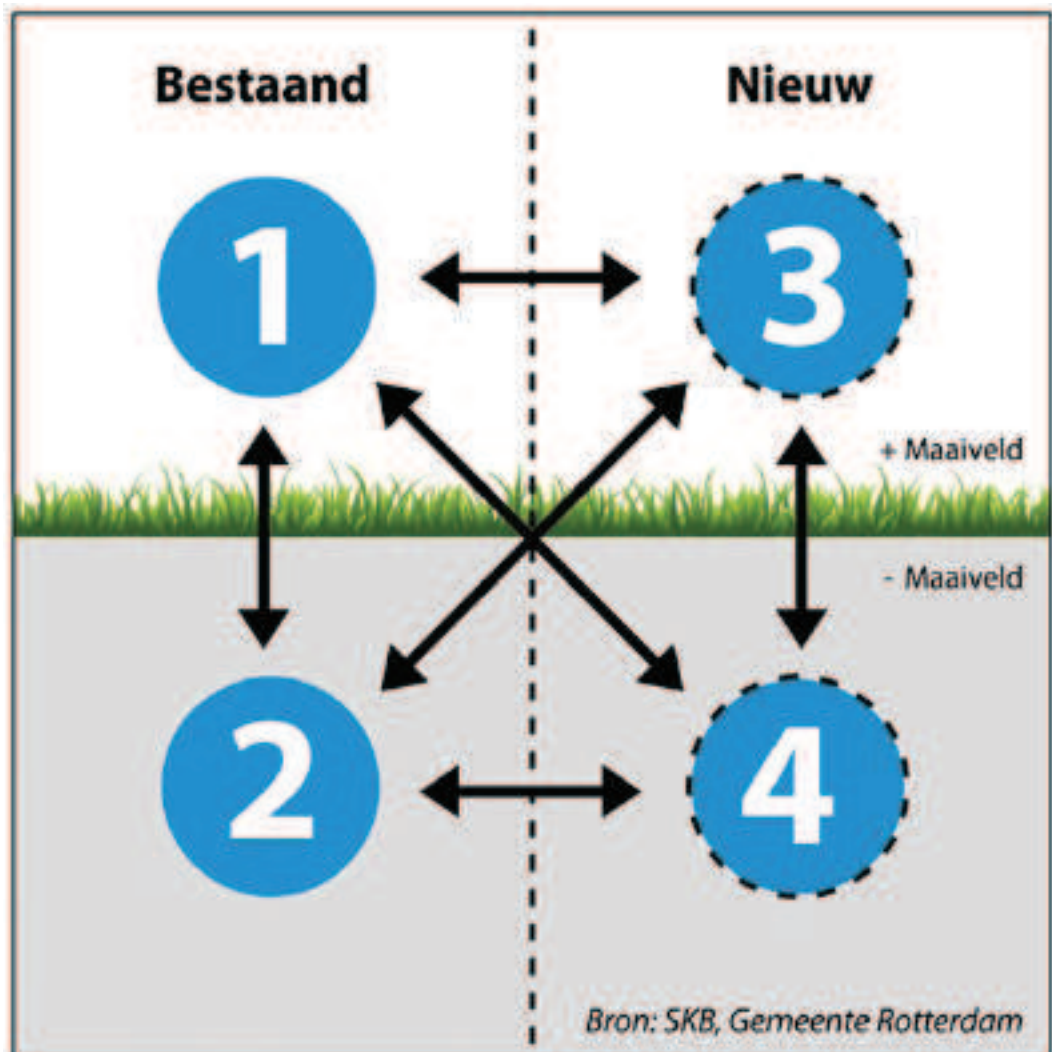
werken door prioritering en gebruik van een afwegingsladder op basis van informatie over effecten, risico's, kosten, baten en de mogelijkheden voor monitoring. De provincie onderzoekt daarbij de mogelijkheden van het gebruik van de methodiek van fingerprints, zoals deze door de Rijksuniversiteit Groningen wordt ontwikkeld.<sup>3</sup> Met de fingerprints is de impact van keuzes met betrekking tot de ondergrond te vergelijken.

### Reflectie

De Structuurvisie Ondergrond en het beleid van de Provincie Overijssel laten zien op welke wijze overheden aan de slag zijn met het positioneren van de ondergrond in de ruimtelijke ordening. Dit beleid staat in de kinderschoenen en laat zich dus nog moeilijk evalueren. We zien in dit ontwikkelproces wél een aantal interessante perspectieven. Het is een *leerproces*: partijen proberen en leren wat er wel en niet werkt. Zo onderzoekt de

Denkmodel **STRONG**, voor nieuwe activiteiten, ontwikkeld door gemeente Rotterdam en SIKB

Het model begint met een beoordeling van het bestaande bovengrondse (1) en ondergrondse (2) gebruik en de samenhang daartussen. Wat wil men daarvan behouden en waar is eventueel ruimte voor vervanging door nieuw gebruik? Welke nieuwe gebruiksfuncties zijn gewenst, zowel bovengronds (3) als ondergronds (4)? Waar zijn de natuurlijke fysieke omstandigheden daarvoor het meest geschikt? Wat is de samenhang tussen nieuw ondergronds en bovengronds ruimtegebruik en wat is de invloed van nieuw gebruik op bestaand gebruik? Is er concurrentie tussen verschillende vormen van ondergronds gebruik en wat heeft dan prioriteit? Is ondergronds ruimtegebruik echt nodig of kan een activiteit beter bovengronds plaatsvinden?



Provincie Overijssel hoe fingerprints kunnen helpen. Ook zien we op diverse plaatsen leer-gemeenschappen ontstaan, zoals in Haarlem en Gouda. Het is essentieel dat deze leerpro-cessen ook een plek krijgen binnen de wereld van de ruimtelijke ordenaars.

Het is een *institutioneel* proces: de formele en informele regels van de toekomst worden nú gevormd. Zoals in de Structuurvisie On-dergrond, waar gesteld wordt *‘de mogelijke milieueffecten van boringen op grondwaterlichamen expliciet te toetsen, Staatstoezicht op de Mijnen een geohydrologisch toetsingsprotocol gaat gebruiken dat daarvoor wordt ontwikkeld’*. Of bij de ontwik-king van de regels in de AMvB’s van de Omgevingswet: hoe gaan we in deze nieuwe contexten met elkaar om en hoe interpreteren we diverse situaties?

Het is een *rationeel* proces waarin stappenplan-nen, modellen en schema’s de basis vormen voor afwegingen en prioriteringen. Door stapsgewijs, gestructureerd en feitelijk infor-matie op tafel te leggen, kunnen beleidsma-kers en bestuurders hun besluiten funderen en verklaren.

Het is een *politiek* proces waarin organisaties en bestuurders hun eigen belangen en posities innemen. Zoals het provinciaal bestuur van de Provincie Overijssel, dat ondergrondbeleid gebruikt ‘om weer de regie over de eigen ondergrond terug te krijgen’.

## Overijssel onderzoekt de werking van een afwegingsladder en fingerprints

### De ondergrond klopt op de deur

Aardbevingen in Groningen, discussies over schaliegas en ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag, warmte-koudeopslag, geothermie, gebiedsgericht grondwater-beheer, ondergronds bouwen en de aanleg van nieuwe kabels en leidin-gen. De ondergrond staat steeds prominenter op onze ruimtelijke en politieke agenda. In dit magazine schreef Geert Roovers vorig jaar (*De ondergrond klopt op de deur*, ROM 6, juni 2016) over het samenhangend geheel van de boven- én ondergrond en de kansen die de ondergrond biedt voor de energietransitie, klimaatverandering en verstedelijking. Hij liet zien hoe op verschillende plaatsen in ons land sprake is van een ruimte-lijk zoekproces naar de toegevoegde waarde van de ondergrond en de inbedding daarvan: een *3D-ruimtelijke ordening*. We zijn nu een half jaar verder en vervolgen de verkenning naar de samenhang van ruimte en ondergrond, en de concrete invulling van deze 3D-ruimtelijke ordening.

Maar het is vooral een *narratief* proces: een proces waarin met verhalen en beelden mensen worden verleid en meegenomen, waarmee de ondergrond als issue op de ruimtelijke agenda komt. Het gebruik van termen als ‘3D-benadering’, ‘fingerprints’ en ‘denkmodel’ helpen op dit moment voor-al het agenderingsproces en het aanhaken van andere partijen daarbij. De verhalen en beelden kunnen mensen helpen om rationele stappen te zetten en afwegingen te maken én mensen verleiden om na te denken over de ondergrond. Dat daarbij de invulling van het begrip ‘3D-benadering’ nog niet scherp is, en voor verschillende interpretaties vatbaar, is niet erg. Sterker, door ruimte te bieden aan al deze perspectieven, en daarop te sturen, wordt het ontwikkelproces juist kansrijk. De ‘3D-benadering van de ruimtelijke orde-ning’ moet dan ook niet vanuit één gedachte worden ontwikkeld – bijvoorbeeld via het ontwikkelen en implementeren van een stappenplan – maar door met verschillende initiatieven en vormen van de benadering te spelen, te experimenteren en daarvan te leren. Pas dan krijgt een ‘3D-benadering’ echt voet aan de grond in de ruimtelijke ordening. «

1 | Zie ook Statenvoorstel nr. PS/2015/867

2 | <http://cdaoverijssel.nl/nieuws/681-overijssel-stelt-kaders-ondergrond-vast-voor-meer-zeggenschap-over-eigen-bodem.html>

3 | Zie onder meer de inaugurele rede van professor Herber, hoogleraar geo-energie aan de Rijksuniversiteit Groningen, en het Statenvoorstel nr. PS/2015/867 van de Provincie Overijssel.