

Kan en moet een bestemmingsplan bijdragen aan een duurzame benutting van de ruimte onder het maaiveld?

De 3e dimensie in het bestemmingsplan

Het wordt steeds drukker in de ondergrond waardoor de belangen onder het maaiveld met elkaar gaan concurreren. Het bekende voorbeeld is het graven in de ondergrond waardoor kabels en leidingen kapot worden getrokken. Interferentie van bodemenergiesystemen is daarnaast een belangrijk voorbeeld dat steeds meer aandacht vraagt. En daarnaast hebben we te maken met grondwaterwinning, archeologische waarden, ondergrondse parkeergarages en tunnels, waterberging e.d.

Door: Albert Jan Meeuwissen en Erik Schurink

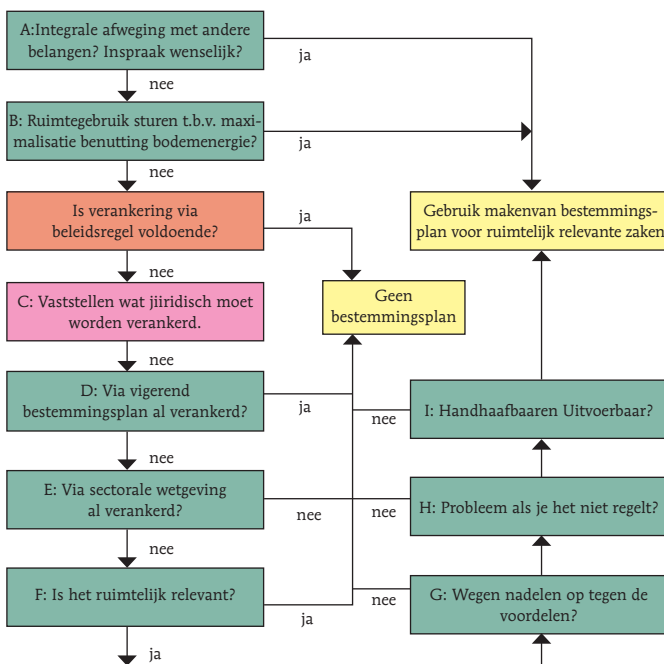
Over de auteurs:

mr. A.J. Meeuwissen is senior-jurist bij BûgelHajema, vestiging Assen
 drs.ing. E. Schurink is senior-adviseur ruimtelijke ontwikkeling en ondergrond bij LievenseCSO Adviesbureau voor Ruimte, Water en Milieu

Over de vraag of een zekere ordening van belangen in de ondergrond noodzakelijk is, zijn de meningen eigenlijk niet verdeeld. Maar moeten gemaakte keuzes ook worden vastgelegd in een bestemmingsplan? En als dat wenselijk is wie moet dat dan initiëren?

En voldoet de bestaande systematiek? Om deze en andere vragen te kunnen beantwoorden zijn in 2012 enkele pilots uitgevoerd met subsidie van de Stichting Kennistransfer Bodem (SKB). Aan de pilot hebben de gemeenten Arnhem, Haarlem, Leeuwarden, Maastricht en Rotterdam, de provincies Fryslân en Limburg en het Nirov deelgenomen. In dit artikel gaan we in op de belangrijkste resultaten.

Een mooi voorbeeld werd ons eens door de gemeente Rotterdam aangereikt: het herplaatsen van een monumentale boom in een dicht bebouwd gebied kost pakweg 75.000 euro, waarvan 1/5 voor de boom en 4/5 voor het omleggen van al aanwezige kabels en leidingen. Ordening zou in dit geval onnodige kosten kunnen helpen voorkomen.



DE STAPPEN IN HET BESLUIT DE ONDERGROND TE BESTEMMEN IN EEN BESTEMMINGSPLAN.

ONTWIKKELINGEN IN BELEID

De rijksoverheid heeft enkele jaren geleden al een aanzet gegeven voor de verbreding van het bodembeleid naar ontwikkelingsgericht beleid met het Convenant bodemontwikkelingsbeleid.¹ De rijksoverheid is momenteel bezig met een structuurvisie ondergrond (STRONG). De provincie Drenthe heeft al een eigen structuurvisie voor de ondergrond. Gemeentes zijn op beperkte schaal gestart met het maken van een integrale visie op de ondergrond. Deze visies richten zich op een concreet plangebied of een thema, bijvoorbeeld bodemenergie. In de Wet ruimtelijke ordening van 2008 is de verplichting opgenomen om het hele grondgebied in bestemmingsplannen te bestemmen en daarbij de grond, waaronder ook de ondergrond wordt begrepen, te betrekken. In de praktijk wordt dit nog slechts mondjesmaat gedaan omdat de conflicten die zich kunnen voordoen (nog) niet worden ingezien. Wat wel al vaak wordt meegenomen zijn verkeersinfrastructuur (verkeerstunnels, metro e.d.) en belangrijke leidingen en natuurlijk de bescherming van archeologische waarden en grondwaterbeschermingsgebieden.

KNELPUNTEN BIJ HET BESTEMMEN VAN DE ONDERGROND

In de pilots hebben we gemerkt dat er vanuit alle sectoren die zich bezig houden met de ondergrond (bodembescherming, grondwaterbeheer, groen, duurzaamheid/energie, ruimtegebruik)

een latente behoefte is om de ondergrond te claimen, maar dat die claims zelden worden vertaald naar een bestemming, bouw- of gebruiksverbod of andere regels in een bestemmingsplan. Onbekendheid met de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt en een erg sectorale insteek zijn hiervoor wellicht belangrijke oorzaken.

In de ruimtelijke ordening wordt tenslotte ook kritisch gekeken naar de complexiteit van regelingen. Het meebestemmen van de 3e dimensie moet niet leiden tot ingewikkelde samengestelde bestemmingen die eerder minder dan meer duidelijkheid verschaffen over wat wel en wat niet is toegestaan.

DE PILOTS

In de *gemeente Arnhem* spelen beken een belangrijke rol in het aanzicht van de stad, de beleving van de bewoners en het ecosysteem. De beken zijn echter kwetsbaar omdat ze worden gevoed door hemelwater dat via ondiepe slechtdoorlatende leemlagen in

Moeten gemaakte keuzes worden vastgelegd in een bestemmingsplan?

de bodem naar de beken afstroomt. Verschillende activiteiten in de ondergrond (aanleg parkeergarages, riolen, pompputten) kunnen deze leemlagen beschadigen. De bescherming van de leemlagen is niet via andere wetgeving (zoals verordeningen op grond van de Waterwet geregeld). Het bestemmingsplan werd een geschikt middel gevonden om de leemlagen de bescherming te bieden die ze nodig hebben. Om te voorkomen dat tientallen afzonderlijke bestemmingsplannen zouden moeten worden aangepast is gekozen voor het facetbestemmingsplan.

Dit behandelt slechts één facet, namelijk de bescherming van die ondergrondse leemlagen. Het facetplan functioneert naast de vigerende bestemmingsplannen. De bestaande bestemmingsplannen blijven dus van kracht.

Artikel 4 Waarde - Geomorfologie

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Waarde - Geomorfologie aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor bescherming en instandhouding van de aanwezige leemlagen en de afstroming van grondwater naar de beken.

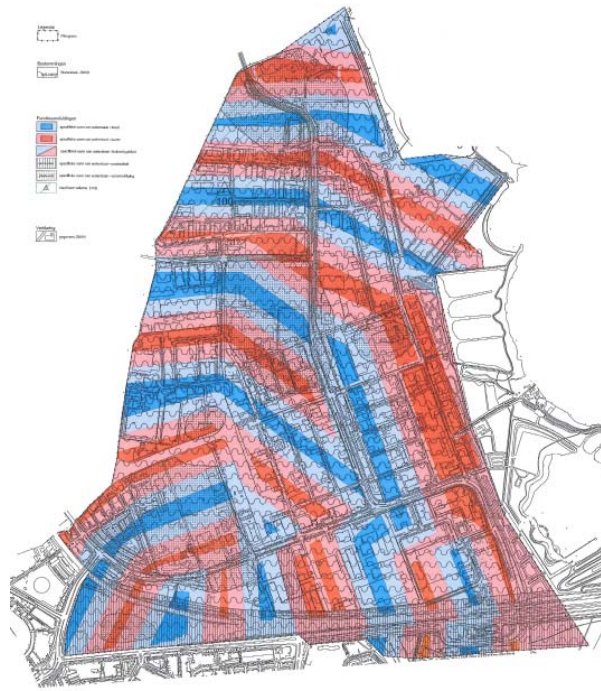
4.2 Bouwregels

Het is verboden gebouwen en andere bouwwerken te bouwen dieper dan 1,5 m beneden maaiveld.

4.3 Afwijken van de bouwregels

Het bevoegd gezag kan met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel 4.2 indien:

- met onderzoek kan worden aangetoond dat in de bodem geen leemlagen aanwezig zijn met een relevant waterremmende werking;
- is aangetoond dat door de werkzaamheden de waterremmende werking van de leemlagen niet geschaad zal worden;
- naar het oordeel van het bevoegd gezag andere belangen het belang van de bescherming van de leemlagen overstijgen.



WARMEN EN KOUDE ZONES MET EEN SPECIFIEKE DOUBBELBESTEMMING IN HET BESTEMMINGSPLAN.

Gebieden waarin zich leemlagen van relevante betekenis bevinden (dus met een belangrijke functie in het voeden van beken) hebben een dubbelbestemming gekregen ('waarde: geomorfologie'). De dubbelbestemming geeft aan dat de gronden mede bestemd zijn voor de bescherming en instandhouding van leemlagen. Er is een verbod opgenomen om, zonder omgevingsvergunning, te bouwen dieper dan 1,50 m.

De *gemeente Haarlem* ziet graag dat gebruik van de ondergrond van de Waarderpolder voor bodemenergie bijdraagt aan het bereiken van haar duurzaamheidsdoelstellingen. De bodem van het bedrijventerrein is geschikt voor bodemenergie en er lijken op het eerste gezicht weinig potentiële conflicten met ander gebruik. Een eerste stap in de ordening van bodemenergie was het opstellen van een masterplan. De potentiële energievraag is vastgesteld op basis van het huidige gasverbruik.

Verder waren de huidige bebouwing, enkele bestaande bodemenergiesystemen en natuurlijk de hydrologische situatie in de bodem belangrijke uitgangspunten voor die ordening. Uiteindelijk is gekozen voor een combinatie van een 'plankaart' en 'regels' die met name betrekking hebben op onderlinge afstand van systemen, diepte van filters, debieten, voorkeur voor bepaalde systemen etc.

De plankaart bestaat uit zones waarin alleen 'warme putten' mogen worden geplaatst en zones waarin alleen 'koude putten' mogen worden geplaatst.

Het masterplan zal door de provincie als toetsingskader worden gebruikt als daar een vergunning wordt aangevraagd in het kader van de Waterwet. De gemeente Haarlem heeft besloten om het masterplan via een bestemmingsplan te verankeren. Dit omdat er ook niet-waterbelangen in het geding zijn en in de toekomst nadere afwegingen moeten worden gemaakt omtrent het ruimtegebruik waarbij bodemenergie slechts één van de ruimtelijke belangen is. Bovendien zijn uitgebreide inspraakprocedures gewenst. Ook hier is gekozen voor het zogenaamde 'facetbestemmingsplan'.

In 2010 is er namelijk al een nieuw bestemmingsplan voor een groot deel van de Waarderpolder vastgesteld en dit voorzorg wel in bijvoorbeeld regeling van archeologie en buisleidingen maar nog niet in de toepassing van bodemenergie.

Funcieaanduidingen

	specifieke vorm van waterstaat - koud
	specifieke vorm van waterstaat - warm
	specifieke vorm van waterstaat - invloedsgebied
	specifieke vorm van waterstaat - oostradiaal
	specifieke vorm van waterstaat - verontreiniging
	maximum volume (m3)

FUNCTIEAANDUIDINGEN IN EEN (FACET-)BESTEMMINGSPLAN VOOR BODEMENERGIE.

Op de plankaart zijn de 'warme' en 'koude' zones uit het masterplan opgenomen als specifieke dubbelbestemming 'Waterstaat-warm' en 'Waterstaat-koud' met daaraan gekoppeld verbodsregels om andere systemen dan die 'warme' en 'koude' putten te plaatsen. Voor verschillende regels zijn afwijkingmogelijkheden opgenomen om de gemeente de mogelijkheid te geven gemotiveerd af te wijken zolang de belangen van derden niet worden geschaad. Belangrijk in dit plan is dus enerzijds de ordening van de warme en koude bronnen waardoor er efficiënter gebruik kan worden gemaakt van bodemenergie. En anderzijds de integrale afweging met andere (niet-water-) belangen en de 'agenderende' rol. Hiermee wordt bedoeld dat een watervergunning vaak pas in een laat stadium wordt aangevraagd, meestal als het ruimtelijk plan al klaar is. Een regeling in het vigerende bestemmingsplan zorgt voor inzicht vooraf omdat het bestemmingsplan bekend is en meestal als eerste bij een voornemen om iets te doen wordt getoetst. Door de integratie van alle belangen wordt er niets (of in ieder geval niets wat juridisch bindend is) over het hoofd gezien. Dit geeft hoop op betere plannen met minder noodzaak tot kostbare correctie achteraf. Alle voorwaarden (ook die m.b.t. bodemenergie) voor ruimtegebruik in één regeling past overigens ook bij de uitgangspunten van de nieuwe omgevingswet die wordt voorbereid door het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De gemeenten Leeuwarden en Heerenveen hebben overigens tijdens de uitvoering van de pilot geconcludeerd dat in hun situatie een bestemmingsplan vooralsnog niet nodig is om de gewenste mate van ordening van bodemenergie te bereiken.

De gemeente Maastricht wil de ondergrond vaker gaan meenemen in bestemmingsplannen. Daarom is een pilot uitgevoerd naar de mogelijkheden daartoe in een dicht bebouwd historisch centrum waarin betrekkelijk weinig ontwikkelingen in de occupatielaag verwacht worden. In eerste instantie zijn verschillende medewerkers van de gemeente benaderd met de vraag welke 'claims' zij vanuit hun sector verwachten op de ruimte onder het maaiveld. Dat heeft geleid tot in meer of mindere mate concrete claims ten aanzien van 'groen', duurzame energie, leidingen voor een warmtenet, gebiedsgericht grondwaterbeheer, de bescherming van archeologische waarden en kwantitatief grondwaterbeheer. Vervolgens is nagegaan in hoeverre deze 'claims' elkaar uitsluiten of elkaar juist zouden kunnen versterken en in welke relatie ze staan tot het huidige en voorgenomen gebruik van de occupatielaag en de netwerklaag. Tenslotte is beoordeeld in hoeverre de wensen vanuit de verschillende sectoren ruimtelijk relevant waren en in hoeverre regulering niet al via bestaande wetgeving mogelijk was. En toen moest natuurlijk nog worden besloten in hoeverre het nodig was om hiervoor regels in het bestemmingsplan op te ne-

men. Want meer regels betekent meer lastendruk voor de burger en meer werk voor de gemeente. Deze bestuurlijk/politieke afwegingen kunnen voor iedere gemeente natuurlijk anders uitpakken. Deze pilot heeft bijgedragen aan bewustzijn over de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Uiteindelijk zijn de ervaringen uit de pilot vertaald naar een bijlage bij het 'handboek bestemmingsplannen' van de gemeente Maastricht dat bij het opstellen van ieder bestemmingsplan als leidraad wordt gebruikt.

Bij bovengenoemde plannen is ook de vraag aan de orde gesteld of de betreffende aspecten wel ruimtelijk relevant zijn en daarom in een bestemmingsplan thuis horen. Omdat de doorboring van lemlagen invloed heeft op de bekenstructuur en het landschap is duidelijk dat dit ruimtelijk relevant is. Het gebruik van bodemenergie is ook ruimtelijk relevant, niet alleen omdat de putten, pompen en leidingen ruimte innemen maar ook omdat bodemenergie invloed uitoefent op de omgeving en eisen stelt aan ander gebruik van de bodem. Als de ruimte onder het maaiveld wordt bestemd voor bodemenergie dan zijn andere activiteiten die bodemenergie hinderen onwenselijk en/of moeten daaraan voorwaarden worden gesteld die niet altijd via sectorale wetgeving zijn af te dwingen.

WANNEER EEN BESTEMMINGSPLAN?

Ondanks het feit dat de materie voor alle betrokkenen nieuw is zijn we in staat geweest deze plannen in betrekkelijk korte tijd op te stellen. Daarnaast hebben we geconstateerd dat samen werken

Ordening van belangen in de ondergrond is noodzakelijk

aan een bestemmingsplan het begrip voor de rol van de verschillende partijen in de totstandkoming van bestemmingsplannen sterk vergroot. Om alle opgedane kennis op een nuttige manier te kunnen overdragen aan derden is een handleiding geschreven die de wereld van ondergrond en van de ruimtelijke ordening een kijkje in elkaars keuken biedt.

Een bestemmingsplan is ook voor de ondergrond in de eerste plaats een nuttig en een logisch instrument als een integrale belangenafweging van ruimtelijk relevante zaken gewenst is en het ruimtegebruik moet worden gestuurd. Het bestemmingsplan is daarnaast algemeen juridisch bindend, visies en masterplannen (bijvoorbeeld voor bodemenergie) zijn dat niet.

CONCLUSIES

Uit deze pilot blijkt dat bodemenergie en de bescherming van de bodem (archeologische waarden, drinkwatervoorraad, slecht-doorlatende lagen) een aanleiding kunnen vormen om de 3e dimensie in het bestemmingsplan mee te nemen. De relevantie van het bestemmen van de ondergrond ten behoeve van ondergronds parkeren, tunnels en leidingen behoeft geen verdere toelichting. In gebieden met ondiep grondwater oefent de ene gebruiksvorm via het grondwater al gauw invloed uit op andere gebruiksvormen in de ondergrondlaag, wat de noodzaak tot ordening en afstemming vooraf onderstreept. Daarin kan het bestemmingsplan een nuttige rol vervullen. Uit de pilots concluderen wij tenslotte dat het meenemen van de 3^e dimensie in het bestemmingsplan zonder al te veel lasten goed mogelijk is.

NOOT

1. Convenant bodemontwikkelingsbeleid.