

Rapport 2004-30

Schoemakerstraat 97
Postbus 6041
2600 JA Delft

www.tno.nl

T 015 269 68 29

F 015 262 43 41

inro@inro.tno.nl

Van Onderop: naar een offensieve grondlaaginbreng!

Handreiking voor Gelderse gemeenten om
grondlaagaspecten in te brengen in de ruimtelijke
planvorming

Datum 15 juli 2004

Auteurs Henk Werksma, TNO Inro
Roelof Westerhof, TNO NITG

Afbeeldingen door:
Peter Dauvellier, Dauvellier Planadvies

Plaats Delft

Nummer 04 5N 090 54045

Handreiking definitief

Van Onderop: naar een offensieve grondlaaginbreng!

Handreiking voor Gelderse gemeenten om grondlaagaspecten in te brengen in de ruimtelijke planvorming



Voorbeelden <i>Ter inspiratie</i>	Kennis opbouwen <i>Ter informatie</i>	Uitspraken workshop / tafelgesprek <i>Ter motivatie</i>
---	---	---

VOORWOORD

Op verzoek van de werkgroep Bodem & RO te schrijven door nader te bepalen persoon.

DOELGROEP

De handreiking is primair gericht op Gelderse gemeentelijke grondlaagmedewerkers. Hieronder verstaat de handreiking 'Van Onderop' al die mensen die zich bezig houden met archeologie, cultuurhistorie, fysisch geografie, geomorfologie, bodemsanering en niet gesprongen explosieven. Deze brede groep spreekt 'Van Onderop' aan met 'je'. Bedenk hierbij dat in veel gevallen 'Van Onderop' je niet als die ene persoon aanspreekt die dit of dat moet gaan doen. In veel gevallen spreekt 'Van Onderop' de brede groep van grondlaagmedewerkers aan met 'je'.

De titel Van Onderop kent een dubbele betekenis. Zij verwijst naar de grond onder onze voeten, onze gebouwen, onze wegen en onze bomen en gewassen. De tweede betekenis heeft betrekking op het huis van Thorbecke: de gemeente is uiteindelijk de 'onderste laag' in het bestuurlijke huis. Daarmee raakt de titel het hart van de handreiking: het bieden van aangrijpingspunten aan Gelderse gemeentelijke grondlaagmedewerkers om invulling te geven aan de grondlaag als RO-planningsfactor.

TOTSTANDKOMING

Het initiatief om de handreiking 'Van Onderop!' te ontwikkelen is genomen door de werkgroep 'Bodem & RO' van het Gelderse Bodemberaad. In opdracht van die werkgroep heeft TNO de handreiking 'Van Onderop' ontwikkeld. De illustratie zijn afkomstig van Dauvellier Planadvies. Op enkele plaatsen is er gebruik gemaakt van (afbeeldingen uit) de 'Handreiking voor milieu in ruimtelijke plannen' (MIRUP). Deze handreiking is ontwikkeld door TNO en Dauvellier Planadvies in opdracht van Stadsgebied Haaglanden.

In nauwe samenwerking tussen de werkgroep en TNO is een interactief proces doorlopen met Gelderse gemeenten. Het droppen van een handreiking is immers onvoldoende om de samenwerking tussen de gemeentelijke werkvelden grondlaag en planologie van de grond te krijgen. Bij de ontwikkeling is er evenwichtig aandacht besteed aan inhoud, proces en bewustwording. Het interactieve karakter bood tevens de mogelijkheid om maatwerk te leveren: aansluiten bij de knelpunten, eisen en wensen uit de Gelderse gemeentelijke grondlaag- en de RO-planningspraktijk.

Workshop 'de grondlaag als RO-planningsfactor'

Op 9 maart 2004 is de workshop 'de grondlaag als RO-planningsfactor' gehouden. Aan de workshop namen vertegenwoordigers deel van Gelderse gemeenten en waterschappen en de provincie Gelderland. Vrijwel alle deelnemers zijn actief op het terrein van de grondlaag. De workshop heeft inzicht gegeven in de Gelderse grondlaagthema's en de kansen en belemmeringen die hieruit voortkomen (zowel inhoudelijk als procesmatig).

Bureaustudie 'Verdiept inzicht'

Door TNO zijn bestaande beleidsstukken en studies rondom de werkvelden grondlaag en planologie in beeld gebracht. De resultaten hiervan - de notitie 'De ruimte in' en 'De diepte in' - zijn met de werkgroep besproken. De notities vormen inhoudelijk bouwstenen voor de voorliggende handreiking.

Tafelgesprek 'Ge(s)laagde gesprekken'

Op 28 april 2004 heeft er tafelgesprek plaatsgevonden. Aan het gesprek namen zowel gemeentelijke grondlaagdeskundigen als planologen deel. Voor de deelnemers bood het gesprek een goede gelegenheid om buiten de waan van de dag zich op de hoogte te stellen van visies en meningen 'van die andere afdeling'. Daarnaast zijn in het gesprek de resultaten van de workshop en de bureaustudie getoetst en aangevuld.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding – 6

Het ruimtelijk spoor – 12

Fase 1 starten - 18

Fase 2 verkennen - 22

Fase 3 programmeren - 28

Fase 4 ontwerpen - 31

Fase 5 uitvoeren en beheren – 35

Het grondlaagspoor – 38

Stap 1 probleemstelling en plangebied– 41

Stap 2 analyse– 43

Stap 3 kansen en voorwaarden – 46

Stap 4 ambities, indicatoren en maatregelen – 52

Achtergrondspoor – 55

De lagenbenadering – 56

Opbouw van ruimtelijke plannen - 57

Het belang van een duurzame grondlaag – 66

Beleid ten aanzien van de grondlaag – 68

INLEIDING

Je werkt bij de gemeente als grondlaagdeskundige. Je wilt graag je inbreng leveren aan de ruimtelijke planvorming. Maar hoe doe je dat? Hoe start zo'n planproces? Wat wordt er van jou verwacht? Welke grondlaagkansen zijn er? Hoe lever je je informatie aan? De handreiking 'Van Onderop' wil je hierbij ondersteunen door te stimuleren, te faciliteren en te informeren. Het wil je bijdrage aan de planvorming structureren: 'de juiste bijdrage op het juiste moment'.

Grondlaag is volgend

De afstemming tussen de werkvelden 'grondlaag' en 'planologie' laat nog wel eens te wensen over. In de praktijk volgt de grondlaag in de meeste gevallen laat in het proces de ruimtelijke ontwikkeling: de grondlaagkwaliteiten hebben geen invloed op de bestemming of invulling van ruimtelijke functies. Dat komt onder meer omdat de verantwoordelijke grondlaagdeskundige te laat (of niet) betrokken wordt bij de ruimtelijke planvorming. Te vaak gebeurt het nog dat de inhoudelijke bijdrage van het werkveld 'grondlaag' aan de ruimtelijke planvorming beperkt blijft tot het stellen van een beperkte set van algemene voorwaarden vooraf en het toetsen op normen achteraf. Het gevolg? De grondlaag wordt onvoldoende meegenomen in de ruimtelijke planvorming waardoor kansen worden gemist en problemen ontstaan die voorkomen hadden kunnen worden.



Grondlaag gaarne medestructurerend

Als grondlaagdeskundige wil je dat in de ruimtelijke planvorming duurzaam wordt omgegaan met de grondlaag. Je wilt dat de grondlaag een structurele plek krijgt in de planvorming: de juiste bijdrage op het juiste moment. Gedurende het gehele traject van planvorming – van start tot uitvoering en beheer – wil je pro-actief (grondlaag)kansen en (grondlaag)voorwaarden inbrengen. Als resultaat van deze continue betrokkenheid zijn dan de grondlaagkwaliteiten van invloed op de bestemming of de invulling van ruimtelijke functies.



Inhoudelijke sta-in-de-weg

Hoe komt het dat de grondlaag onvoldoende wordt meegenomen in de ruimtelijke planvorming? Daar zijn meerdere redenen voor. In de ruimtelijke planvorming voeren korte termijn belangen – vaak economische en sociale belangen – een dominante rol. Dit gaat nog wel eens ten koste van lange termijn belangen – vaak ecologische belangen – waaronder grondlaagbelangen. Deze belangen kennen veelal een planningshorizon van tientallen jaren tot soms eeuwen. Bovendien slagen wij als grondlaagdeskundigen er slechts mondjesmaat in grondlaagbelangen te vertalen naar ruimtelijke consequenties. Wat is bijvoorbeeld de ruimtelijke relevantie van een geologische structuur? Waarom is een zandverstuiving die in de Middeleeuwen is ontstaan door overbegrazing een aardkundig monument?

Procesmatige sta-in-de-weg

Naast inhoudelijke aspecten spelen vooral procesmatige aspecten een belemmering. Elke wereld kent zijn eigen cultuur en daarbij behorende denk- en werkwijzen. In een sectorale wereld zoals we die lange tijd hadden was het bestaan van verschillende culturen logisch en geen probleem. Als verschillende sectoren willen samenwerken, kunnen deze verschillen, als ze niet worden onderkend en besproken een goede en open samenwerking in de weg staan.

Pro-actief van Onderop!

Samen met de Gelderse grondlaagmedewerkers en planologen hebben we geconstateerd dat de grondlaag in de huidige praktijk te volgend is op de ruimtelijke ontwikkeling. Daar willen we iets aan doen! Wij willen dat de grondlaag medesturend wordt in de ruimtelijke ontwikkeling. Daarom hebben we in een interactief proces de handreiking 'Van Onderop' ontwikkeld. Met deze handreiking beogen we sta-in-de-weg te overwinnen en te komen tot samenwerking vanaf de start van een ruimtelijk planproces tot en met de uitvoering en het beheer. Hiervoor biedt 'Van Onderop' inhoudelijke en procesmatige aanknopingspunten. Hiermee geven we concreet invulling aan de beleidsbrief Bodem en de Nota Ruimte: van achteraf toetsen naar pro-actief meedenken en meedoen in de gemeentelijke ruimtelijke ontwikkeling!

Van Onderop bestaat uit drie delen

'Van Onderop' is nadrukkelijk geen kookboek dat voorschrijft wat je moet doen. 'Van Onderop' is vooral een werkboek en een naslagwerk. Het geeft aanknopingspunten om zelf aan de slag te gaan met het pro-actief inbrengen van de grondlaag in ruimtelijke planprocessen. Daarvoor biedt 'Van Onderop' aanknopingspunten in drie sporen.

Ruimtelijk spoor

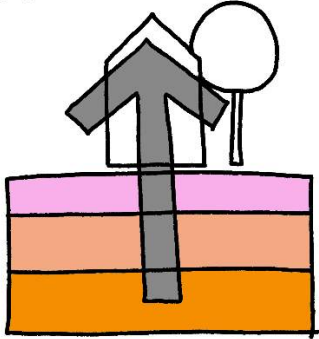
Het ruimtelijk spoor schept inzicht in de fasen van een ruimtelijk planproces. Hierin wordt nadrukkelijk ingezoomd op de mogelijke rol van de grondlaagdeskundige in zo'n proces. Het gaat hier vooral om de 'juiste bijdrage op het juiste moment'. Hoe kan je als grondlaagdeskundige succesvol opereren in een ruimtelijk planproces?



Grondlaagspoor

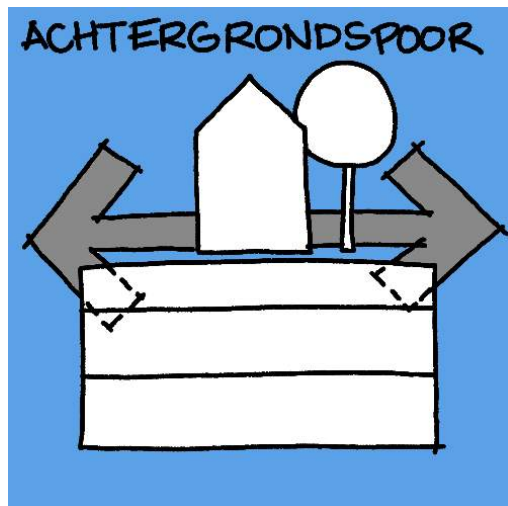
Het grondlaagspoor biedt een vierstappenstrategie om de inhoudelijke inbreng vanuit de grondlaag te operationaliseren. Ofwel: het gaat om het bepalen van 'de juiste bijdrage in de juiste vorm'. Hoe kan je als grondlaagdeskundige je inhoudelijke inbreng voor de ruimtelijke planvorming vaststellen?

GRONDLAAGSPOOR



Achtergrondspoor

In de achtergronden is informatie opgenomen rondom de werkvelden 'grondlaag' en 'planologie'. Aan deze achtergrondinformatie kan je onder meer argumenten ontleen bij het verantwoorden van gemaakte grondlaagkeuzen. Wat is het belang van een duurzame grondlaag? Welke kansen biedt de lagenbenadering als plannings- en communicatie-instrument? Welk beleid is relevant ten aanzien van de grondlaag? Welke ruimtelijke plannen zijn er?



Ruimtelijke plannen

Op gemeentelijk niveau worden ruimtelijke plannen ontwikkeld in allerlei soorten en maten. Afhankelijk van de opgave en het plangebied verschilt het schaalniveau van de plannen. Structuurplannen worden voor het hele gemeentelijke grondgebied opgesteld. Bestemmingsplannen voor een klein deel van het gemeentelijke grondgebied. En daar zit weer van alles tussen. 'Van Onderop' kan je op al deze schaalniveaus gebruiken. Wel leg je dan verschillende accenten.

Schaalniveau	Plannen o.a.	Accent op	'Van Onderop' accent
Structuurniveau	<ul style="list-style-type: none">▪ Structuurplan▪ Ontwikkelingsvisie▪ Gebiedsvisie▪ Masterplan	<ul style="list-style-type: none">▪ Locatiekeuzen▪ Kansen en voorwaarden vanuit de grondlaag▪ Ambities vanuit de grondlaag	<ul style="list-style-type: none">▪ Ruimtelijk spoor (vooral fase 1 t/m 3)▪ Grondlaag spoor (vooral stap 1 t/m 3)
Locatieniveau	<ul style="list-style-type: none">▪ Bestemmingsplan▪ Masterplan stedenbouwkundig plan▪ Inrichtingsplan▪ Bouwplan	<ul style="list-style-type: none">▪ Inrichtingsopties▪ Ambities vanuit de grondlaag▪ Maatregelen vanuit de grondlaag	<ul style="list-style-type: none">▪ Grondlaagspoor (vooral stap 4)▪ Ruimtelijk spoor (vooral fase 4 en 5)

Grondlaagdeskundige	Planoloog
<ul style="list-style-type: none"> - Analyse - Probleemstellend - Zoekend naar zekerheid - Specialistisch - Inhoud 	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwerp / visionair - Gericht op kansen - Omgaan met onzekerheid - Generiek - Proces
<p>Er bestaan cultuurverschillen tussen de beleidswerelden die samenwerking kunnen bemoeilijken: er wordt anders gedacht en gewerkt</p>	

Uit de workshop: bij elkaar zitten

De drempel om te gaan samenwerken is lager wanneer men fysiek bij elkaar zit en hoger wanneer er meer afstand bestaat. Fysiek samen zitten is goed voor interne advisering en het snel betrokken raken bij projecten. De veronderstelling is dat onzichtbare schotten tussen verschillende disciplines eerder en makkelijker doorbroken kunnen worden vanwege de persoonlijke contacten over en weer.

Uit de workshop: één loketgedachte

Het is belangrijk duidelijke aanspreekpunten op het gebied van grondlaag en planologie te hebben. Een centraal overzicht en planning van projecten helpt daarbij, maar ook het hebben van een duidelijk profiel.

Grondlaagmedewerkers op andere afdelingen

Een gemeente is enthousiast over de plek van medewerkers bodem in de organisatie:

- Afdeling ontwikkeling heeft twee medewerkers bodem.
- Afdeling vergunning en handhaving heeft ook twee medewerkers bodem.

HET RUIMTELIJK SPOOR

'De juiste bijdrage op het juiste moment'



In het ruimtelijk planproces drop je niet je belangen, je stelt geen voorwaarden vooraf die je achteraf toetst. Je neemt deel aan het proces, je speel pro-actief je rol, zoekt constant naar win-win situaties maar accepteert ook dat er keuzes moeten worden gemaakt. Gefocust op kansen lever je de juiste bijdrage op het juiste moment. In het ruimtelijke spoor vind je hiervoor aangrijpingspunten. Eerst wordt kort de essentie van een ruimtelijk planproces geschetst. Vervolgens worden de onderscheiden fasen van een planproces behandeld. Hierbij worden concrete aangrijpingspunten gegeven om met verve invulling te geven aan je pro-actieve rol in elke fase van het planproces.

Karakteristieken van het ruimtelijk planproces

Geen enkel ruimtelijk planproces verloopt zoals het volgens de theorie behoort te lopen. Dat maakt het opereren in een planproces lastig. Je moet leren omgaan met onzekerheid en genoeg nemen met compromissen. Naast een flexibele houding is het noodzakelijk dat je bezit over een visie op het plangebied en natuurlijk vooral op de grondlaag van dat plangebied (zie ook de vierstappenstrategie van het grondlaagspoor). Weet wat je wilt maar wees niet star. Besef dat er vele ambities op allerlei terreinen worden ingebracht. Besef dat er altijd keuzen gemaakt moeten worden. Besef dat functiewijzigingen altijd 'pijn' doen: een nieuwe functie gaat altijd ten koste van een bestaande functie. Met dit besef in het achterhoofd verandert de rol van de traditionele bodemdeskundige naar de rol van de 'grondlaagplanoloog'.

Van	Naar
Toetsen van plannen achteraf	→ Grondlaaginbreng tijdens planproces
Reactief	→ Pro actief
Specialist chemische bodemkwaliteit	→ Meer generalist (thematische verbreding)
Nadruk op beschermen en herstellen van de (chemische) kwaliteit van bodem, water en ondergrond	→ Meer nadruk ontwikkelen en gebruiken van gebieden, rekening houdend met chemische, fysische en biologische aspecten van de grondlaag
Analyseren en onderzoeken	→ Pro-actief deelnemen in het ruimtelijk planproces
Zoeken naar objectiviteit	→ Ruimtelijke kwaliteit is een subjectief begrip en wordt in elk planproces anders ingevuld
Duidelijke procedures	→ Planproces verloopt vaak chaotisch

De rolverandering van traditioneel bodemdeskundige naar 'grondlaagplanoloog'

Uit tafelgesprek: rolverandering

- Men ziet de grondlaagdeskundige vooral als saneringsexpert. Vaak doen (en moeten) ze ook weinig anders dan bodems saneren (door management en wettelijke taak). Met de beleidsbrief Bodem en Nota Ruimte zal de rol van de grondlaagdeskundige veranderen.
- De grondlaagdeskundige zit in een proces van rolverandering. Ze moeten de kans grijpen en krijgen om met hun nieuwe rol te experimenteren. Hiervoor zijn kennis en kunde nodig die wellicht niet altijd aanwezig zijn. In kleinere gemeenten betekent dit vooral persoonlijke verbreding van de kennis en kunde, in grotere gemeenten betekent dit vooral coalities vormen.

Vijf fasen in planproces

Er is geen vast stramien te geven voor het verloop van ruimtelijke planprocessen. Ieder proces kent zijn eigen karakteristieke verloop en tempo. Daarnaast kennen de meeste processen ook nog eens een onvoorspelbaar en grillig verloop. Vaak kent het planproces een cyclisch karakter: verschillende fasen kunnen gedurende een proces meerdere keren worden doorlopen. In algemene zin zijn er wel een aantal fasen aan te geven:

1. Startfase: *is er een probleem?*
2. Verkenningsfase: *wat is het probleem?*
3. Programmefase: *welke ambities zijn haalbaar?*
4. Ontwerpfase: *welke oplossingen zijn er?*
5. Uitvoeringsstrategie: *welke acties moeten worden ondernomen?*

Procesfase	Inhoudelijke vraag	Product	Grondlaagbijdrage
<i>Starten</i>	Is er een probleem?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ projectplan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probleemstelling vanuit grondlaag ▪ Lagenbenadering als sturingsfilosofie
<i>Verkennen</i>	Wat is het probleem?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyserapport plangebied 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grondlaaganalyse ▪ Kansen en bedreigingen vanuit de grondlaag
<i>Programmeren</i>	Welke duurzaamheidsambities worden nagestreefd?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programma van eisen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambities vanuit de grondlaag
<i>Ontwerpen</i>	Welke oplossingen zijn er?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoofdlijnennota (tussenproduct) ▪ Ruimtelijk plan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toetsen aan programma van eisen
<i>Uitvoeren</i>	Welke acties moeten worden ondernomen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uitvoeringsstrategie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maatregelen ▪ Inzet (sanering) gelden

De vijf fasen van een ruimtelijk planproces: de inhoudelijke vraag, het product en de grondlaagbijdrage

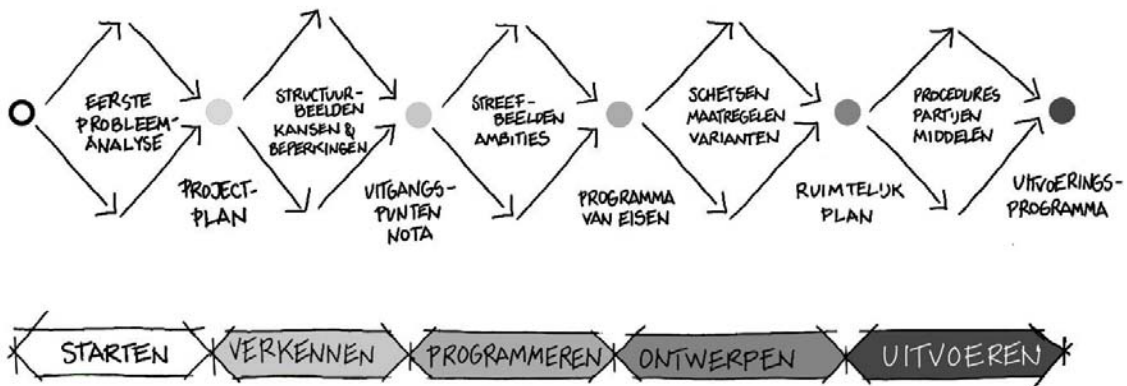
Verschillende soorten planprocessen

- De vijf fasen zijn beter te herkennen bij planprocessen die voorzien in grote ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij gaat het vooral om het zoeken naar ruimte voor woningbouw, bedrijventerreinen, ecologische structuren, waterberging et cetera (vooral structuurplannen). Juist in dergelijke plannen kan je veel winst behalen voor de grondlaag.
- Bij ruimtelijke plannen op een lager schaalniveau als bestemmingsplannen zijn plannenprocessen meer gesloten en kleinschaliger. Het opstellen van bestemmingsplannen wordt bijvoorbeeld – vooral bij kleinere gemeenten – uitbesteed aan adviesbureaus. Bestemmingsplannen doen vaak niet meer dan het juridisch uitwerken van een stedenbouwkundig plan. De vijf fasen zijn hier veelal minder goed herkenbaar. Voor de grondlaag valt hier minder te winnen (zie stap 4 grondlaagspoor).
- Plannen en projecten kunnen ook door private partijen worden opgestart. Deze komen vaak als kant-en-klare plannen 'ter toetsing' bij de gemeente binnen. Als grondlaagdeskundige rest vaak helaas weinig anders dan deze plannen te toetsen op grondlaagaspecten (onderbouwd door de lagenbenadering).

In elke fase dezelfde beweging

De fasen in een ruimtelijke planprocessen kennen (in theorie) grofweg eenzelfde beweging:

- Eerst wordt de blik verruimd: het gaat om het verzamelen van informatie, meningen en ervaringen (in bijvoorbeeld brainstormsessies en ontwerpateliers).
- Dan versmalt de blik: nu gaat het om selecteren, definiëren, prioriteren en kiezen van opties.
- En tot slot wordt er een besluit genomen: het bevoegde gezag doet een expliciete uitspraak over de bereikte resultaten en geeft akkoord voor het vervolgtraject.



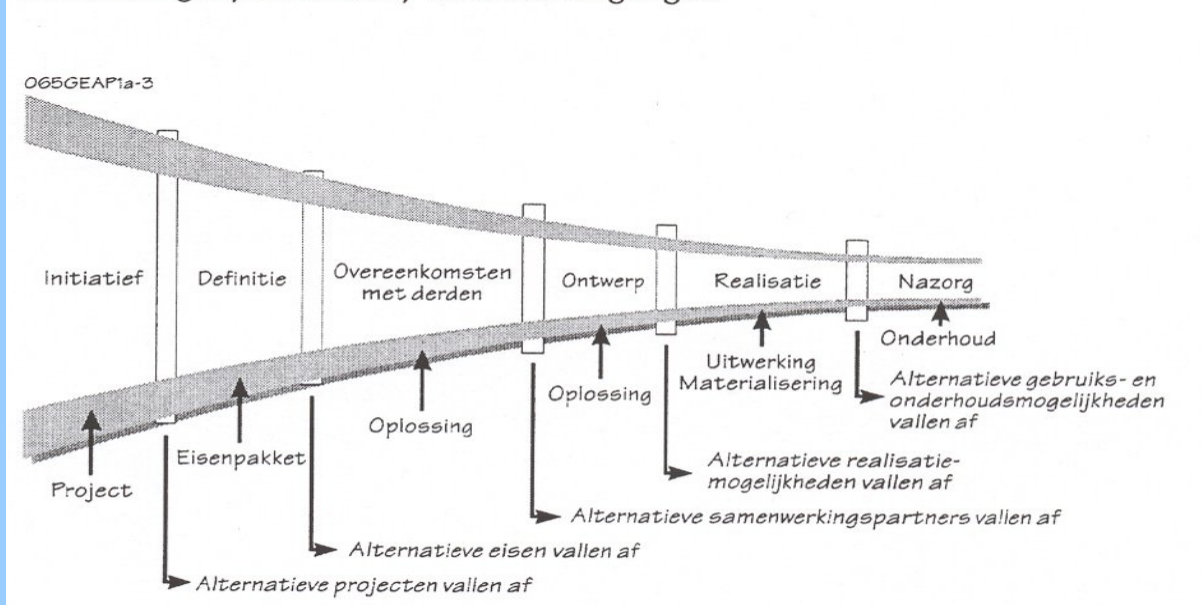
Wanneer je deze beweging herkent in het planproces, kan je hierop aansluiting zoeken:

- In de fase van blikverruiming lever je informatie, meningen en creatieve oplossingen aan en neem je deel aan workshops en ontwerpateliers.
- In de fase van blikversmalling geef je aan wat vanuit de grondlaag echt belangrijk is en breng je speerpunten in.
- De fase van tussentijdse bestuurlijke goedkeuring wil in de praktijk nog wel eens achterwege blijven. Maar wanneer er wel een bestuurlijk besluit wordt genomen, vraag (of eis) dan om transparantie in de te maken keuzen.

Werkwijze bij projecten in Apeldoorn

In een periode waarin de stad Apeldoorn zich sterk ontwikkeld is een duidelijke en transparante manier van werken een vereiste. Alle directeuren van de betreffende diensten die de stad vormen, maken en beheren zijn overeengekomen om een gestructureerde aanpak van projecten in te voeren. De directe aanleiding voor deze aanpak was de ervaren moeizame ontwikkeling van grote plannen die maar niet van de grond wilde komen. Op basis van de afspraken die de directeuren hebben gemaakt is een handboek 'Speelveld, Spelers en Spelregels voor het werken in projecten' gemaakt. Het is juist deze beoogde projectstructuur die de 'grondlaag' deskundigen een verbeterde de mogelijkheid geeft om op het juiste moment een goede inbreng te kunnen leveren.

Beslissingen/keuzes bij de faseovergangen



Elke fase heeft een unieke 'bedoeling'

Fase	Bedoeling
Initiatief	Bedenken wat het project (resultaat) wel en wat het niet moet zijn; alle betrokkenen hebben een gelijk beeld
Definitie	Bedenken wat het project (resultaat) precies moet zijn/doen (eisen/wensen/prestaties)
Overeenkomst met derden	Bedenken welke overeenkomst er met derden opgesteld moet worden i.v.m. samenwerking
Ontwerp	Bedenken hoe het project (resultaat) er uit moet zien; een gedetailleerd uitgewerkte oplossing/het ontwerp
Voorbereiding/ Realisatie	Bedenken hoe het project (resultaat) er gemaakt, uit zal gaan zien met een druk op de knop kan het projectresultaat er vlekkeloos komen Het uitvoeren, invoeren of maken van het project (resultaat); zodat het projectresultaat er ook helemaal is
Nazorg	Het (project) resultaat gebruiken, beheren en onderhouden

In elke fase moet het (inhoudelijk) werk:

- voor de eerstkomende fase gedetailleerd, en
- voor alle overige fase(n) globaal geïnventariseerd worden

065GEAP1a-2

Uit tafelgesprek: zorg dat je bij de belangenafweging bent

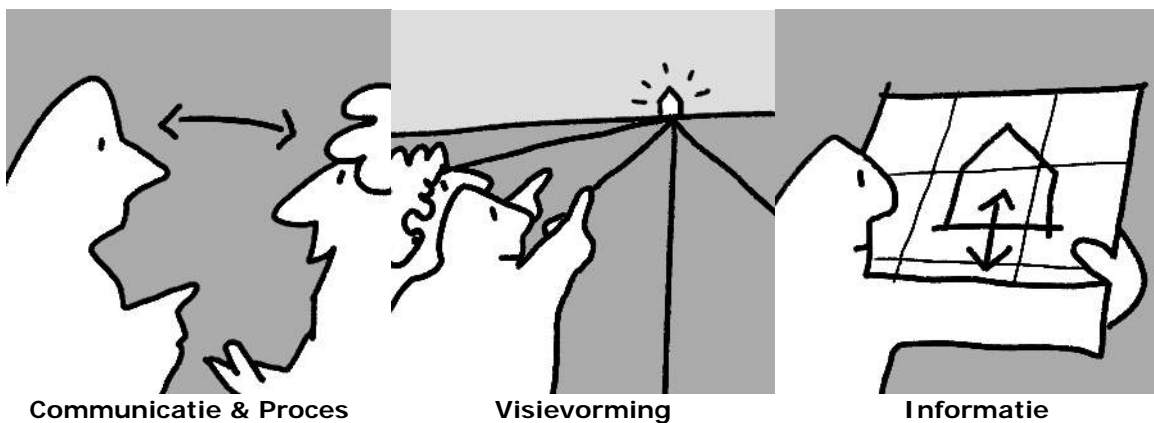
De momenten waar het om gaat in een planproces zijn de momenten waarop belangenafweging gebeurt. Daar moet je bij zijn.

Uit workshop: draagvlak verwerven bij de politiek voor de grondlaag

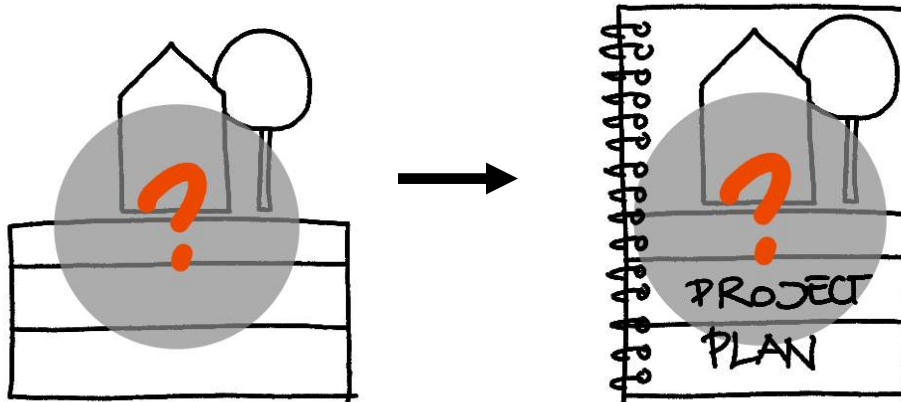
Vaak 'fietsen' politici door een planproces heen. Dit kan ten koste van sommige belangen en kan andersom weer andere belangen versterken. De objectiviteit van planvorming is daarbij niet gebaat. Het is daarom belangrijk dat 'de politiek' (wethouders, raadsleden) de grondlaag belangrijk vindt. Dit kan onder meer door het belang van de grondlaag voor politieke thema's aan te geven.

Proces & communicatie, visie en informatie

Om succesvol te opereren in planprocessen is het van belang de juiste informatie in de juiste vorm aan te bieden. De lagenbenadering, die meer en meer gehanteerd wordt in planprocessen als informatie- en communicatie-instrument (zie achtergrondspoor), biedt hiervoor uitstekende mogelijkheden. Deze legt de ruimte uiteen in drie lagen: de occupatie- en netwerklaag én de grondlaag. Het is de kunst aan deze grondlaag invulling te geven. Waaruit bestaat de grondlaag? Welke functie vervult deze? Welke kansen biedt dit voor de ruimtelijke planvorming? Met welke voorwaarden moet je rekening houden? In de praktijk zal je in de meeste gevallen de antwoorden niet op de plank hebben liggen. Vaak ga je op zoek naar deze antwoorden in concrete projecten. Met aandachtspunten voor proces & communicatie, visievorming en informatie ondersteunt 'Van Onderop' de grondlaagdeskundige hierbij.



Fase 1 Starten: is er een probleem?



Korte omschrijving

Een ruimtelijk planproces start naar aanleiding van eerdere besluitvorming, signalen uit de politiek of via de media, op grond van toekomstverkenningen of naar aanleiding van monitoring. In deze startfase wordt vastgesteld of er voldoende aanleiding is om een planproces op te starten. Is er daadwerkelijk een probleem? Zo ja, dan moet de startfase duidelijkheid verschaffen over het doel van het project, nut en noodzaak, de gewenste mate van interactiviteit, de doorlooptijd en het verkrijgen van middelen en mensen.

Doel

Het formuleren van een duidelijke opdracht voor het project (go or no-go beslissing) en het verkrijgen van (bestuurlijke) steun, middelen en menskracht voor het vervolg van het eventuele vervolg van het proces.

Activiteiten

Wanneer een ruimtelijke opgave zich aandient wordt er een (voorlopige) projectleider aangewezen en eventueel enkele teamleden. Deze formuleren in korte tijd de meest essentiële kenmerken van de ruimtelijke opgave en het plangebied. De grondlaag krijgt in deze fase niet vanzelfsprekend aandacht. Wanneer binnen de gemeente standaard gewerkt wordt met de lagenbenadering – een nadrukkelijk verzoek aan gemeenten in de Nota Ruimte (zie achtergrondspoor) – zal de grondlaag wel expliciet in beeld komen.

De stappen 1 en 2 van het grondlaagspoor bieden houvast om in deze fase je grondlaagbijdrage in te brengen. Realiseer je dat er vaak weinig tijd is voor uitgebreid onderzoek om kennisleemten op te vullen. Deze kennisleemten hoef je ook lang niet altijd op te vullen in deze fase van de planvorming. Maak daarom gebruik van bestaande informatie, expertise en meningen rondom de grondlaag.

Uit tafelgesprek: lagenbenadering

De Lagenbenadering is goed instrument voor communicatie.

Uit de eerste analyse van het plangebied en zijn opgave worden de consequenties getrokken voor de opzet van het ruimtelijk planproces, de benodigde inhoudelijke expertise, te betrekken partijen en in te zetten middelen. Mede afhankelijk van de politieke of maatschappelijke gevoeligheid, de beleidsruimte, de beschikbare middelen et cetera wordt er een go or no-go beslissing genomen. Wanneer het proces doorgang vindt, zal er een definitief projectteam worden samengesteld. Zorg ervoor dat ook de grondlaag in dit projectteam vertegenwoordigt is. Het projectteam legt de gekozen aanpak, de activiteiten en de fasering in de tijd vast in een projectplan. Veelal heeft dit projectplan de vorm van een plan van aanpak. In het projectplan kunnen ook eerste (duurzaamheids)ambities (en dus ook grondlaagambities!) worden benoemd die gedurende het planproces aangescherpt zullen worden.

Resultaat

- Projectplan dat ingaat op inhoudelijke en procesmatige aspecten van het project en de gemaakte organisatorische afspraken. De grondlaag maakt hiervan deel uit.

Besluit

Met een besluit van het bevoegde gezag over het projectplan wordt het project formeel op de agenda geplaatst.

Aandachtspunten bij het starten

		
<p>Zorg ervoor dat het werken met de lagenbenadering een standaard wordt (voor meer omvangrijke) projecten binnen de gemeente (en verwijst hierbij naar de Nota Ruimte en de Beleidsbrief Bodem).</p> <p>Benoem een duidelijk aanspreekpunt voor de grondlaag (bijvoorbeeld een grondlaagloket).</p> <p>Raadpleeg de besluitenlijst van B & W: welke nieuwe projecten starten er?</p> <p>Check regelmatig de plannen in je gemeente via www.nieuwekaart.nl en de lokale kranten.</p> <p>Overleg regelmatig bijvoorbeeld in een werkoverleg met andere afdelingen (bijvoorbeeld planologie, water en groen). Doel: wederzijds begrip en afstemmen plannen.</p> <p>Wees als grondlaagafdeling pro-actief: stel je coöperatief op en doe volop mee gedurende het hele planproces. Alleen acte de presente geven als er een grondlaagbelang in het spel is onvoldoende.</p> <p>Voer gesprekken met sleutelpersonen in het plangebied en in het bijzonder de grondlaag.</p> <p>Laat een grondlaagdeskundige zitting nemen in het projectteam .</p>	<p>Analyseer relevant Europees, nationaal, provinciaal en gemeentelijk beleid.</p> <p>Inventariseer bestaande kennis en meningen van partijen in de gemeente ten aanzien van de grondlaag.</p> <p>Maak vooral gebruik van bestaande kennis, feiten en meningen en besteedt niet te veel tijd aan nieuwe onderzoeken om kennisleemten te vullen.</p> <p>Vertel de geschiedenis van het plangebied aan de hand van de grondlaag.</p>	<p>Lever de probleemstelling aan vanuit de invalshoek van de grondlaag.</p> <p>Lever de meest essentiële kenmerken en thema's aan van de grondlaag.</p> <p>Geef aan wat het belang is van een duurzame grondlaag in het plangebied.</p> <p>Leg in het projectplan vast hoe de grondlaag(deskundige) een plek krijgt in het proces.</p>

Uit tafelgesprek: informele planvorming

Naast de formele ruimtelijke plannen zoals deze zijn vastgelegd in de WRO bestaan er ook nog informele plannen die door gemeenten worden opgesteld. Deze informele planprocessen kunnen voorafgaan aan formele planprocessen en besluiten. Vooral processen rondom locatiekeuze spelen zich voor een belangrijk deel af in niet-wettelijke planvoorbereiding. Informele plannen komen voor op alle schaalniveaus – van locatiekeuze tot inrichting – en volgen uiteenlopende procedures die van gemeente tot gemeente verschillen. Ook de namen van deze plannen verschillen van geval tot geval. Enkele veelvoorkomende namen zijn: ruimtelijke ontwikkelingsvisie, structuurvisie, gebiedsvisie, masterplan, stedenbouwkundig plan en inrichtingsplan. Juist in deze informele trajecten – en juist bij locatiekeuzen – valt voor de grondlaagdeskundigen veel winst te halen.

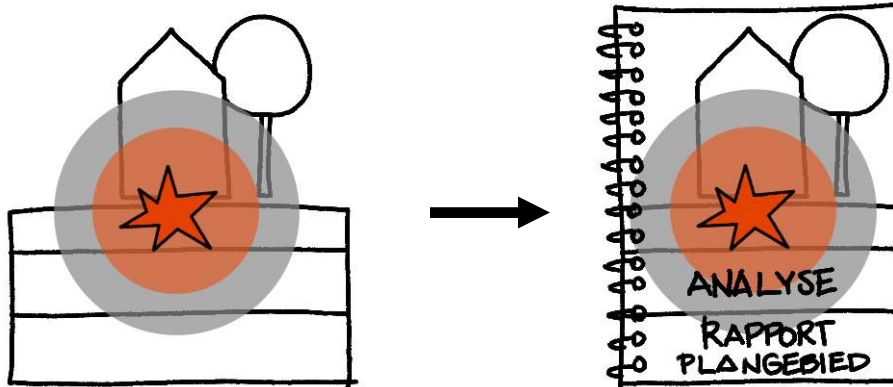
Uit tafelgesprek: samenwerkende gemeenten

Kleinere gemeenten zouden met andere gemeenten in de regio hun plannen moeten afstemmen, bijvoorbeeld samen een bedrijventerrein op de meest geschikte locatie. Helaas kan je als grondlaagdeskundige hier niet sturend in zijn, die macht ligt bij het bestuur van de gemeente.

Uit workshop: procesafspraken

Rondom het ruimtelijk planproces bestaat veel onduidelijkheid bij de grondlaagdeskundige. Daardoor is ook de rol van de grondlaagdeskundige moeilijk vorm te geven. Het maken van afspraken rond het ruimtelijk proces is dan ook van essentieel belang. Goede procesafspraken verbeteren de communicatie: mensen van de vraag- en aanbodkant van informatie vinden elkaar makkelijker en ze werken makkelijker samen omdat de rolverdeling duidelijk is.

Fase 2 Verkennen: wat is het probleem?



Korte omschrijving

Het daadwerkelijke ruimtelijk planproces start met het analyseren en definiëren van de probleemsituatie. Dit moet breed worden opgevat: naast analyse en definitie van problemen gaat het ook om analyse en definitie van (maatschappelijke) trends, de ruimtelijke opbouw van het plangebied en directe omgeving, de ruimtelijke opgave en belanghebbenden.

Doel

Verkrijgen van een gedeeld inzicht in de ruimtelijke structuren van het gebied, de ruimtelijke opgave en de daarbij betrokken partijen.

Activiteiten

In de verkenningsfase wordt een gebiedsanalyse uitgevoerd. De analyse is gericht op de vaststelling van de feitelijke situatie van het plangebied. In de huidige praktijk blijft deze analyse veelal beperkt tot topografische kenmerken. Maar het plangebied bestaat uit meer! De grondlaag is bijvoorbeeld de 'natuurlijke grondslag' voor alle bouwwerken. De lagenbenadering brengt de grondlaag – en ook nog andere relevante elementen van het plangebied - in beeld (zie grondlaagspoor). Werken met de lagenbenadering biedt je de mogelijkheid om invulling te geven aan factoren als grondsoort, occupatiegeschiedenis, vervuilingen, draagkracht en niet gesprongen explosieven. Een offensieve strategie gericht op kansen vanuit de grondlaag zal tot het beste resultaat leiden. Stap 3 van het grondspoor biedt hiervoor aanknopingspunten. Wanneer je in de startfase niet betrokken bent geweest, maak je ook gebruik van de stappen 1 en 2 van het grondlaagspoor.

De gebiedsanalyse is het inhoudelijke uitgangspunt voor de bestuurlijke analyse (analyse van partijen, hun invloed en hun middelen, hun programma's, verlangens en eisen). De inhoud van de gebiedsanalyse bepaalt welke partijen en processen van belang zijn voor de ruimtelijke planvorming en welke niet. Het is van belang dat partijen rondom de grondlaag in beeld worden gebracht zoals bodemsaneerders, waterbeheerders, fysische geografen, ecologen en archeologen.

In de verkenningsfase wordt vaak ook een programma-analyse uitgevoerd. In de programma-analyse wordt de (definitieve) ruimtelijke opgave geformuleerd. De samenstelling van een ruimtelijk programma is vaak een optelsom van zeer ongelijksoortige wensen en verlangens die op verschillende wijzen in de maatschappij leven. Hier breng je ook je eigen wensen en verlangens in ten aanzien van de grondlaag. Bij het verkennen zijn al die wensen en verlangens veelal nog niet op elkaar afgestemd. Ze zullen niet allemaal haalbaar zijn. De afwegingen die daarvoor nodig zijn worden bij het programmeren (fase 3) gemaakt.

Resultaat


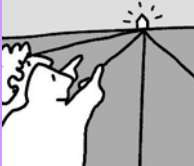

De fase van verkennen resulteert in een analyserapport. Dit rapport bevat een ruimtelijke analyse van het plangebied (op basis van de lagenbenadering). Op basis van deze analyse worden de kansen en randvoorwaarden (de uitgangspunten) aangegeven voor de verdere ruimtelijke planvorming. Hiermee vormt het analyserapport:

- Een up-to-date kennisbestand inclusief grondlaaginformatie.
- Een discussiestuk waarin helder uiteengezet wordt wat de ruimtelijke (en dus grondlaag!) kenmerken van het plangebied zijn, wat de (toekomstige) ruimteclaims zijn en tot welke (ook grondlaag!) knelpunten dit zal leiden.

Besluit

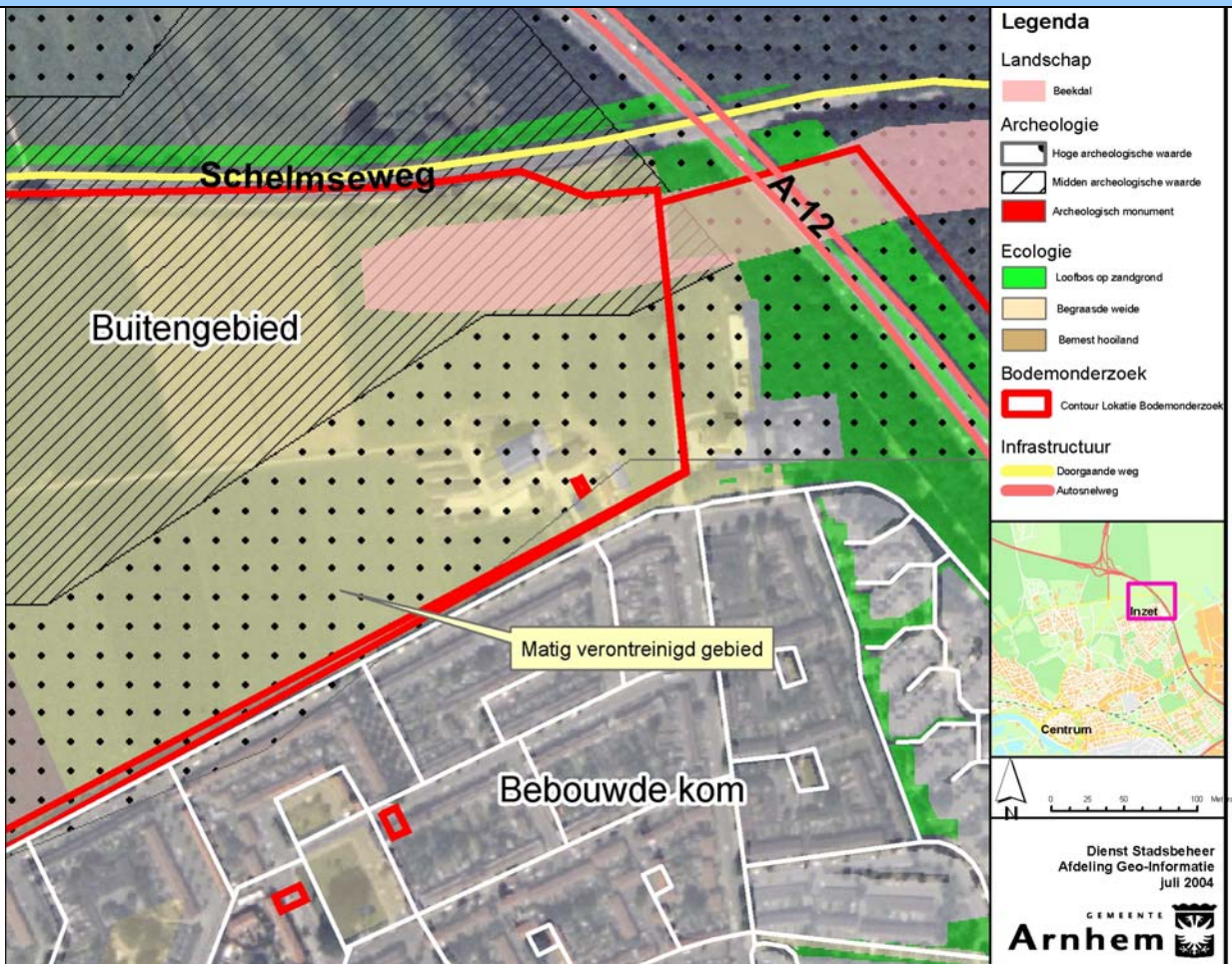
Op basis van het analyserapport geeft het bevoegde gezag aan binnen welke randvoorwaarden en in welke richtingen oplossingen gezocht moeten worden. Naar aanleiding hiervan kunnen de verantwoordelijkheden binnen de projectorganisaties worden herzien.

Aandachtspunten bij het verkennen

		
<p>Inventariseer de doelen van overige deelnemers aan het planproces en ga raakvlakken na (documenten en gesprekken).</p> <p>Communiceer actief over de kansen en voorwaarden van de grondlaag in het plangebied.</p> <p>Ga na wat er met je grondlaaginformatie is gedaan in het planproces (terugkoppeling).</p> <p>Focus in de communicatie op kostenbesparingen, voedselveiligheid & gezondheid en culturele betekenis.</p>	<p>Ontwikkel een visie op het plangebied vanuit de grondlaag. De visie is gebaseerd op een analyse van de grondlaag en bevat elementen van de kansen en voorwaarden die hieruit voortvloeien.</p> <p>Focus je visie ook op de geschiedenis van het plangebied: de grondlaag vertelt je een eeuwenoud verhaal.</p>	<p>Leg de informatie uit de analyse van de grondlaag vast in een eenvoudig en inspirerend kaartbeeld met een korte begeleidende toelichting.</p> <p>Geef in een tabelvorm de kansen en voorwaarden vanuit de grondlaag weer (organiserende principes vanuit de grondlaag).</p>

Grondlaag: kansen en bedreigingen op kaart

Een gebiedje aan de noordkant van Arnhem was aangewezen voor woningbouw. Door het combineren van archeologische, landschappelijke en ecologische waardekaarten tijdens het planproces, bleek echter dat er een hoge archeologische waarde en een uniek oud beekdal aanwezig zijn. Tevens bleek dat het een belangrijk overgangsgedied van de stadsrand naar de ecologische hoofdstructuur (Veluwe) betreft. Om al deze waarden te behouden zouden er zoveel eisen gesteld worden aan het ontwikkelingsplan, dat de gemeenteraad er van heeft afgezien. In de kaart zijn ook de bodemverontreinigingen in beeld gebracht.



Uit tafelgesprek: gebruik kaarten

Kaarten zijn heel belangrijk voor de communicatie.

Uit workshop: terugkoppeling van informatie

Het belang dat men hecht aan terugkoppeling is groot. Als je weet wat er met je informatie is gedaan, kun je:

- de volgende keer met nog meer enthousiasme informatie bij elkaar zoeken.
- de volgende keer nog beter de vorm van informatie aanpassen aan de vraag.
- anticiperen op vragen die gaan komen.

Uit tafelgesprek: over aaibaarheid

Planologen focussen vooral op zaken die je kunt zien in het landschap; dingen die aaibaar zijn. Grondlaagdeskundigen vinden het belangrijk om goed na te denken voor je ingrijpt in een systeem dat tientallen / honderden jaren nodig heeft gehad om te worden zoals het is en dat je in een handomdraai kunt vernielen.

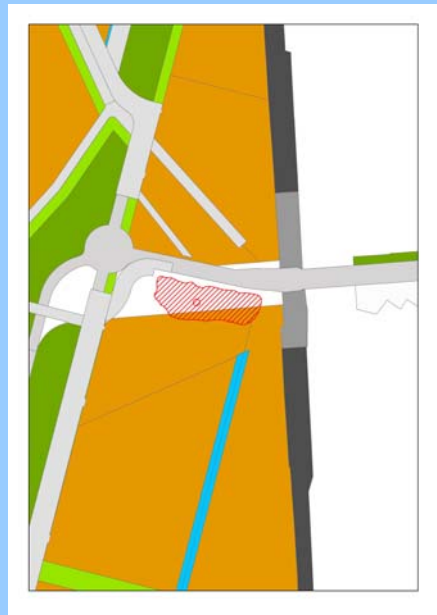
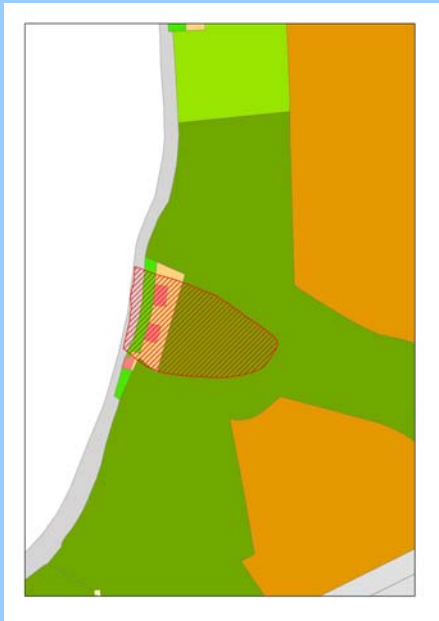
Om een goede bijdrage te kunnen leveren moeten grondlaagdeskundigen de vaak onzichtbare waarden die zij belangrijke vinden vertalen naar zichtbare waarden, waarover verhalen te vertellen zijn. Dit geldt voor fysieke aspecten als de fysische en chemische aspecten, maar ook voor de normatieve aspecten als cultuurhistorisch erfgoed en archeologie.

Geologische karakteristieken in Ewijk

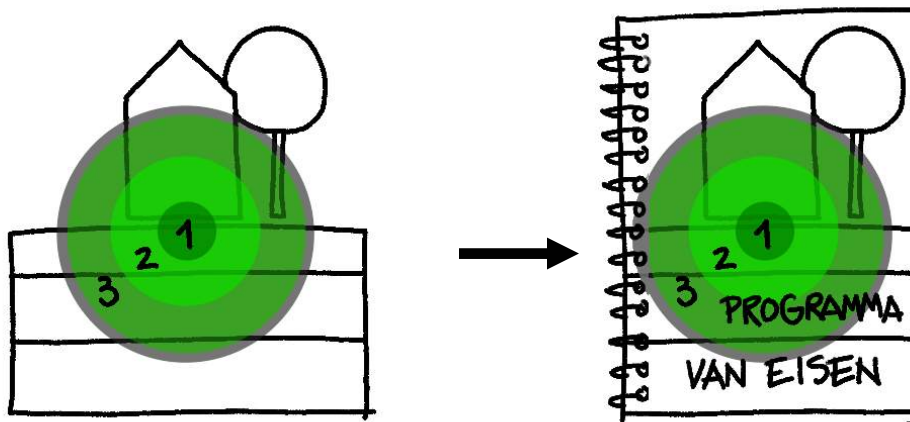
In Ewijk zijn de geologische karakteristieken bepalend voor de vormgeving van het uitbreidingsplan. Een enthousiaste ruimtelijk ontwerper kan hier als succesfactor worden aangewezen.

Schuytgraaf Arnhem: archeologie goed ingepast in ruimtelijke plannen

In de uitleglocatie Schuytgraaf zijn diverse belangrijke archeologische vindplaatsen aanwezig. Twee van deze vindplaatsen worden volledig behouden binnen de ruimtelijke ontwikkelingen. Eén vindplaats ligt op een zandrug, en is geprojecteerd binnen de landschappelijke en ecologische structuur van het gebied, zodat meerdere grondlaagwaarden gezamenlijk worden beschermd. De andere vindplaats bleek groter dan in eerste instantie ingeschat. Daarom is de ligging van de ontsluitingsweg verplaatst, met een wijziging op het bestemmingsplan. Deze vindplaats zal via de vormgeving van de openbare ruimte gevisualiseerd worden.



Fase 3 Programmeren: welke ambities zijn haalbaar?



Korte omschrijving

In de programmafase worden de (sectorale) ambities van de ruimtelijke opgave bepaald. De ambities kunnen betrekking hebben op een breed scala van terreinen: ruimtegebruik, verkeer, water, natuur, bodem, energie, leefbaarheid et cetera. Wanneer ambities niet in deze fase worden ingebracht is het erg lastig om deze in een later stadium in te brengen. Ook wordt het ruimtelijke programma en de planstructuur in deze fase vastgesteld. Ook vindt veelal een eerste toets op financiële haalbaarheid zoals de kosten van bodemsanering.

Doel

Het (gezamenlijk) vaststellen van op maat gesneden ambities voor je plangebied en het vastleggen van de robuuste structuren van je plangebied inclusief (een indicatie van) de financiële haalbaarheid.

Activiteiten

In een programma van eisen worden de ambities vastgesteld. Het is van het grootste belang om in deze fase concrete en heldere op kansen gerichte ambities in te brengen. Vanuit de grondlaag gaat het bijvoorbeeld om: het niet bebouwen van de laagste en natste 10 procent van het gebied. Het benutten van diepe kwelstromen voor natuur. De bodemkwaliteit mag niet achteruitgaan (stand-still beginsel). Zie ook stap 3 van het grondlaagspoor.

Het kan zijn dat de ambities per sector worden ingebracht. Beter is het wanneer betrokkenen samen de ambities op verschillende terreinen integraal inbrengen. Voor het inbrengen van de ambities moet eerst duidelijkheid en overeenstemming bestaan over de ruimtelijke opgave. Daarom worden eerst de ruimtelijke wensen en bestemmingen geïnventariseerd. Dit is een nadere specificatie van wat in bij het verkennen al is vastgelegd. Vervolgens worden ambities van verschillende invalshoeken geformuleerd en ingebracht. Welke type woningen komen er? Wat is de ecologische betekenis van de groenstructuren? Welke bodemkwaliteit streven we na? Welke

energieprestatie willen we neerzetten (warmte/koude-opslag)? Hierbij kan je gebruik maken van de kansen en voorwaarden vanuit de grondlaag zoals je die hebt vastgesteld in de verkenningsfase. Deze ambities zijn veelal nog kwalitatief. De uitdaging is om deze veelal kwalitatieve ambities te kwantificeren (zie ook stap 4 van het grondlaagspoor). Gekwantificeerde ambities zijn later in het planproces - bij het uitvoeren en beheren – makkelijker te gebruiken als indicator: is er inderdaad voldaan aan de gestelde ambities uit het programma van eisen?

Afhankelijk van de aard van het project worden de ambities meer globaal of meer gedetailleerd vastgelegd. Ook wordt in deze fase veelal gekeken naar de financiële haalbaarheid van de ambities. Grondexploitaties zijn hier vaak sturend. Bekijk ook je eigen financiële mogelijkheden. Kan je bijvoorbeeld saneringsgelden inzetten?

Resultaat




Programma van eisen met daarin:

- ruimtelijk programma
- (gekwantificeerde) ambities waar ook de grondlaagambities deel van uit maken
- financiële haalbaarheid

Besluit

Met een bestuurlijke vaststelling van het programma van eisen zijn de uitgangspunten voor het vervolgtraject vastgelegd.

Aandachtspunten bij programmeren

		
<p>Communiceer actief over je grondlaagambities. Focus hierbij vooral op een gedegen argumentatie.</p> <p>Probeer de ambities van andere te begrijpen en te respecteren. Schroom niet om te vragen naar de achterliggende argumentatie.</p> <p>Neem actief deel aan werksessies waarin ambities worden vastgesteld.</p>	<p>Vertaal je visie in concrete grondlaagambities.</p> <p>Stel vast welke grondlaagambities er écht toe doen (waarmee je de meeste winst behaalt).</p>	<p>Breng je grondlaagambities in (in tekst of beeld).</p>

Uit tafelgesprek: vertel de geschiedenis van de grondlaag

Geomorfologie maakt aspecten van bodemvorming zichtbaar en herkenbaar (aan de oppervlakte). Vertel het verhaal met geschiedenis.

Uit tafelgesprek: coalitievorming

Coalitievorming moet op projectbasis geschieden. Netwerken is belangrijk: kennis is macht, kennissen zijn machtiger.

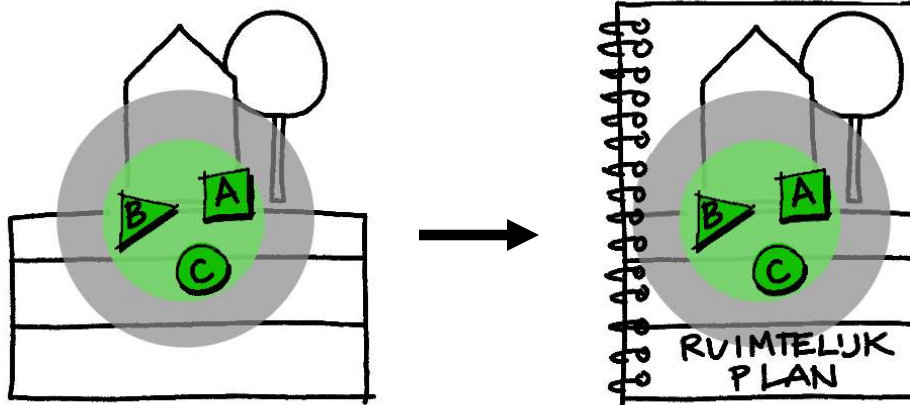
Uit workshop: functiecombinaties

Het vinden van functiecombinaties of het slim combineren van (tegengestelde) belangen is vaak een succesfactor in een planproces. Ook vanuit de grondlaag kunnen die kansen worden aangereikt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een combinatie van sanering en warmte / koudeopslag.

Functiecombinaties

- In Arnhem wordt saneringswater van een voormalige wasserij hergebruikt als proceswater voor AKZO.
- In Apeldoorn wordt saneringswater meervoudig hergebruikt voor de klimaatbeheersing van een school, het vullen van beken en sprengen en als drinkwater.

Fase 4 Ontwerpen: welke oplossingen zijn er?



Korte omschrijving

De ontwerpfase is gericht op het genereren en definiëren van alternatieve oplossingsrichtingen en visies op het plangebied. In deze fase wordt gewerkt van grof naar fijn. Eerst worden er ideeën gegenereerd, de meest onderscheidenden worden verder uitgewerkt tot schetsontwerpen en de meest kansrijke worden uitgewerkt tot concrete varianten. De ontwerpfase is een constant herhalend proces van ontwerpen en effectbepaling. Hierbij worden constant keuzen gemaakt tot men tot een optimaal ontwerp komt. De inrichting van deze fase is sterk afhankelijk van:

- Complexiteit van de opgave: hoe complexer hoe meer er heen en weer gesprongen wordt tussen genereren en selecteren van opties
- Gevoeligheid van de opgave: hoe gevoeliger hoe meer en zorgvuldiger de belanghebbenden betrokken worden.

Doel

Het ontwerpen en vaststellen van een breed gedragen en realiseerbaar plan in zo concreet mogelijke termen en doelstellingen.

Activiteiten

Mede op basis van het projectplan en het programma van eisen wordt de ruimte aangegeven waarbinnen oplossingsrichtingen moet worden gezocht. Dit strategische kader vormt voor betrokkenen bij het ontwerpproces de toetssteen. Houd daarom nauwkeurig de eisen ten aanzien van de grondlaag in de gaten.

Het ontwerpproces wordt vaak uitbesteed aan stedenbouwkundige bureaus. Het daadwerkelijke ontwerpproces start met het genereren van ideeën en ontwerpschetsen. Vaak gebeurt dit in samenwerking met belanghebbenden in een aantal creatieve sessies. Hierbij kan gedacht worden aan ontwerpateliers en het schetsen van scenario's waarbij gebruik wordt gemaakt van fotomateriaal, cartoonisten en artist impressions. Om de grondlaag te vertegenwoordigen is een actieve deelname in dergelijke sessies noodzakelijk. In deze fase kan je gebruik maken van de maatregelen uit stap 4 van het grondlaagspoor.

Op basis van de schetsontwerpen kunnen de meest kansrijke of sprekende varianten verder worden uitgewerkt tot meer reële varianten. De keuze van de uit te werken schetsontwerpen zal het resultaat zijn van onderhandelingen tussen betrokken partijen. Het ontwerpproces zelf zal een constant herhalend proces zijn van ontwerpen en effectbepaling waarbij constant keuzen worden gemaakt. Uiteindelijk moet het proces resulteren in één of meerdere reële ontwerpen.

Wanneer het ontwerpproces resulteert in meerdere alternatieven dan zal er een afweging gemaakt moeten worden. In een (maatschappelijke) kosten batenanalyse worden de effecten door deskundigen systematisch uitgewerkt en worden de kosten tegen de baten uitgezet. Ook kwalitatieve kosten en baten kunnen hierin worden verwerkt. Zorg ervoor dat ook de grondlaagbaten en –kosten worden meegenomen, bijvoorbeeld door modelstudies effecten van alternatieven te voorspellen. Focus hierbij vooral op onderwerpen als kostenbesparing bij aanleg en in de exploitatiefase, voedselveiligheid & gezondheid en culturele betekenis (identiteit) van de grondlaag.

Het uiteindelijke ruimtelijke plan zal worden getoetst aan het programma van eisen. Als grondlaagdeskundige is het belang om te checken of ook jouw grondlaagambities uit het programma van eisen in het ontwerp een plaats hebben gekregen.


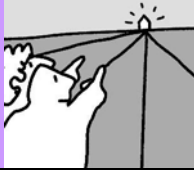

Product

- De afwegingsfase resulteert in het definitieve ruimtelijke plan. Hierbij zijn veelal (sets van) maatregelen, concrete projecten, beleidsdoelen en maatschappelijke en ruimtelijke effecten te onderscheiden.

Besluit

Afhankelijk van de aard van de ruimtelijke opgave neemt het bevoegde gezag een besluit over (een set van) maatregelen, concrete projecten en het raamwerk van beleid. Overigens kunnen in het ontwerpproces op meerdere momenten besluiten worden genomen door het bevoegde gezag.

Aandachtspunten bij ontwerpen

		
<p>Zorg dat je goed bent geïnformeerd over het verloop van het ontwerp proces.</p> <p>Neem actief deel aan ontwerpssessies.</p> <p>Focus in de communicatie op kostenbesparingen, voedselveiligheid & gezondheid en culturele betekenis.</p> <p>Eis transparantie bij te maken keuzen: hoe is de grondlaaginformatie afgewogen bij de beslissingen?</p>	<p>Geef zo duidelijk mogelijk aan hoe de grondlaag reageert in verschillende ontwerpen (modelstudies en expertkennis).</p> <p>Geef aan welk ontwerp vanuit de grondlaag de voorkeur verdient en hoe andere ontwerpen kunnen worden verbeterd.</p>	<p>Rapport met de resultaten van onderzoek naar de effecten van ontwerpen op de grondlaag (winst en verlies).</p> <p>Toets op eerder ingebrachte grondlaagambities zoals deze zijn vastgelegd in het programma van eisen.</p>

Ruimtelijk structuurbeeld stedendriehoek 2030

Voor het opstellen van het structuurbeeld van de regio stedendriehoek Deventer, Zutphen en Apeldoorn is de 'lagenbenadering' gehanteerd.

De benadering gaat uit van een gelaagde ruimtelijke ontwikkeling waarbij de onderscheiden lagen verschillen in structurerende werking en ontwikkelingstermijnen. In essentie gaat het om;

Laag 1; Ondergrond

Planningsobjecten zijn; water, bodem, reliëf, morfologie, landschap cultuurhistorie

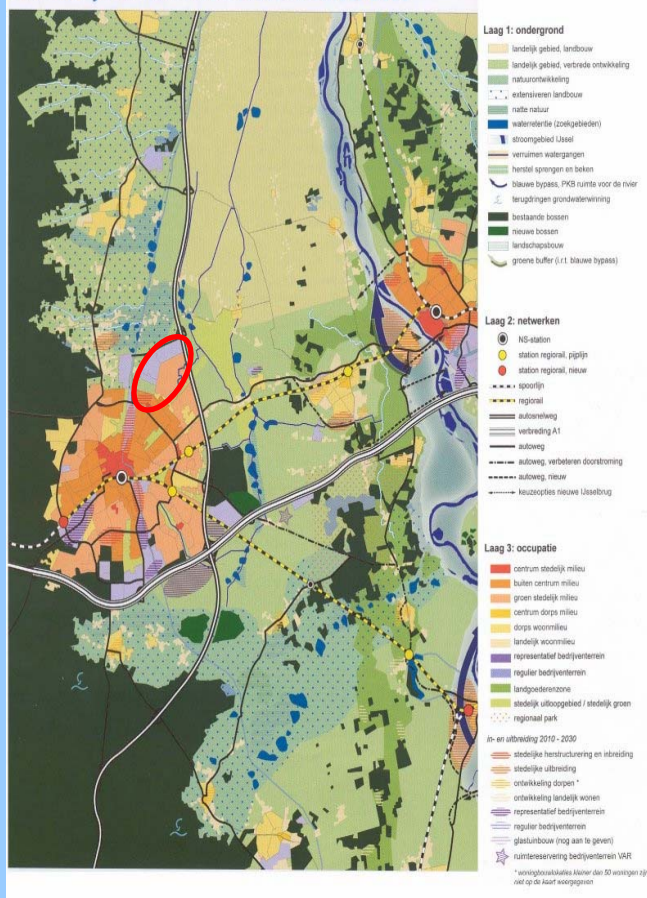
Laag 2; Netwerken

Planningsobjecten zijn; wegen spoorlijnen, rivieren en kanalen en leidingen

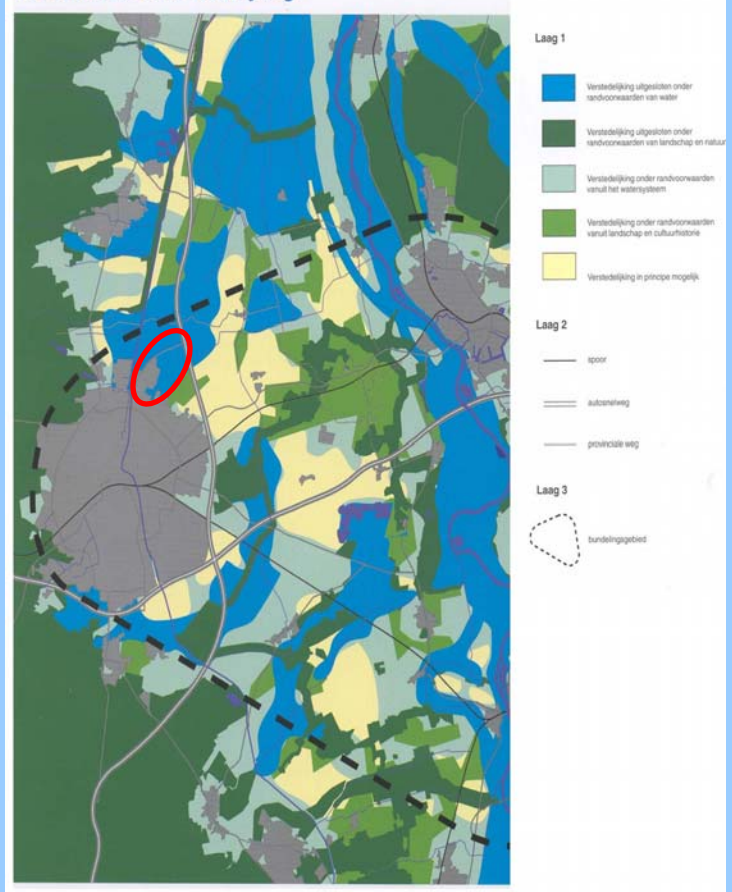
Laag 3; Occupatiepatronen

Planningsobjecten zijn; woongebieden, bedrijventerrein en recreatiegebieden

7. Ruimtelijk structuurbeeld Stedendriehoek 2030

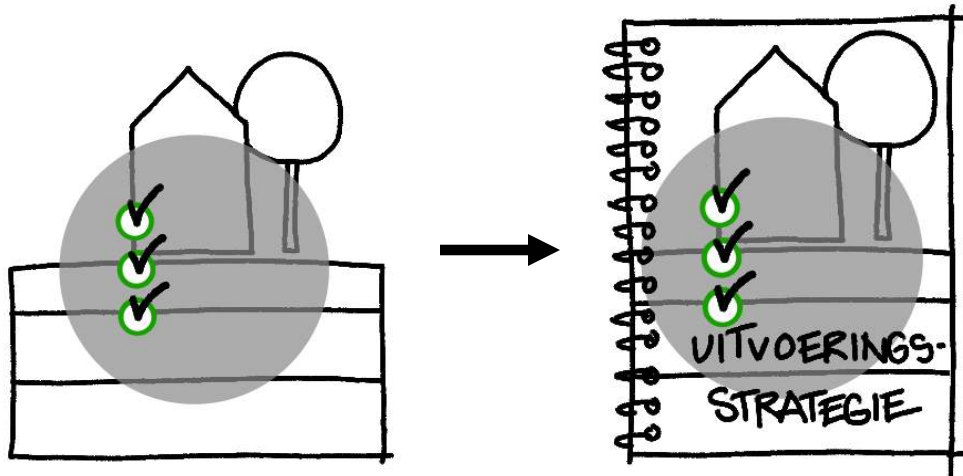


8. Zeefkaart voor verstedelijking



Het resultaat van de samenvoeging van de drie lagen in het structuurbeeld wordt getoond in het linker kaartbeeld. In het rechter kaartbeeld is ook de zogenaamde "Zeefkaart voor verstedelijking" getoond. De zeefkaart betreft alle grondlaag aspecten, laag 1, met daaraan toegevoegd de interpretatie waar de ondergrond verstedelijking toelaat, slechts beperkt toelaat of geheel uitsluit. Als je de kaarten vergelijkt is interessant om te zien in hoeverre laag 1, de grondlaag, werkelijk sturend is geweest in het structuurbeeld en hoe dit nu ook in de praktijk uitpakt. Een voorbeeld is de Vinex-woningbouwlocatie Zuidbroek Apeldoorn (omcirkeld) een locatie waar nu woningbouw en bedrijven zijn gepland terwijl hetzelfde gebied in de zeefkaart is aangegeven als een gebied waar verstedelijking is uitgesloten. De keuze van de vinexlocatie Zuidbroek is daar echter niet voor geweken. Wel is, mogelijk als compensatie, extra aandacht besteedt aan het aspect water in de wijk.

Fase 5 **Uitvoeren en beheren: welke acties moeten worden ondernomen?**



Korte omschrijving

In de huidige praktijk zijn het proces van planvorming en uitvoering nog te veel gescheiden werelden. Daardoor bestaat het gevaar dat kostbare resultaten uit de planvorming verloren gaan. Ook bepaalde ambities die uiteindelijk in het definitieve plan zijn vastgelegd willen bij de uitvoering wel eens worden losgelaten. Zonde van alle inspanningen. Daarom wordt er steeds vaker een uitvoeringsstrategie opgezet. Deze beoogt de kloof tussen planvorming en uitvoering te overbruggen. In de strategie worden concrete acties voor het vervolgtraject vastgelegd. Partijen kunnen elkaar daarop aanspreken. De uitvoeringsstrategie bevat afspraken voor implementatie van het ontwikkelde beleid. Concreet wordt hierbij ingegaan op de inzet van middelen, subsidies, verdeling van verantwoordelijkheden, tijdsplanning van uitvoering en inzet van materialen. De uitvoeringsstrategie kan ook ingaan op monitoring van de uitvoering en op de beheerfase van het gebied.

Doel:

Het overbruggen van de kloof tussen planvorming en uitvoering door in een uitvoeringsstrategie concrete afspraken te maken ten behoeve van de beleidsimplementatie en de uitvoering.

Activiteiten

Op basis van de in beeld gebrachte partijen worden de relevante partijen uitgenodigd om gezamenlijk te komen tot afspraken. Het afsprakenkader geeft aan welke beslissingen door wie verder worden uitgewerkt, wie welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft, wie welke risico's voor zijn rekening neemt en welke middelen inzet, welke planning gehanteerd wordt en wat de financiële en juridische kaders zijn die gehanteerd moeten worden. Wanneer je in de vorige fasen betrokken bent geweest (programmeerfase) maakt de grondlaag deel uit van dit afsprakenkader. Deze gezamenlijk afspraken kunnen voorkomen dat het vaak geïntegreerde beleid niet doorwerkt naar de praktijk doordat partijen terugkruipen in eigen uitvoeringstrajecten.

Naast de afspraken over de uitvoering zijn ook afspraken over de beheerfase van belang (maar dat gebeurt lang niet altijd). Wanneer de beheerders worden betrokken worden, kan verloedering in de gebruiksfase worden voorkomen. Gedurende de uitvoering is er controle nodig. Het moment van oplevering is een uitstekend moment om de balans op te nemen. Monitoring is van belang om de voortgang van het beleid te toetsen. Hiermee kan verantwoording worden afgelegd naar bestuur en bewoners. Naast inhoudelijke aspecten kan het ook gaan om procesaspecten. Is de procedure voor wijziging van het bestemmingsplan juist ingezet? Zijn de subsidies juist aangevraagd? Is de watertoets uitgevoerd? Wanneer maatregelen of beleid onvoldoend effect sorteren, zullen er aanvullende maatregelen moeten worden getroffen of de ambities worden bijgesteld.

Voorbeelden bij de beheerfase

In een gebied zijn wadi's (infiltratievoorzieningen voor regenwater) aangelegd. Gebruikers waren niet op de hoogte gesteld dat je de auto niet op straat mag wassen. In de regel reageren zij dan ook vol onbegrip op deze gebruikersbeperking omdat dat bij de aankoop van de woningen hierover niet is gecommuniceerd.

Bij het project EVA Lanxmeer is met de gebruikers een ecologische gebruiksovereenkomst opgesteld die de nadruk legt op de positieve aspecten. Potentiële kopers weten nu voor welke waarden ze kiezen en nemen de gebruikersbeperkingen graag als iets 'wat er bij hoort'.


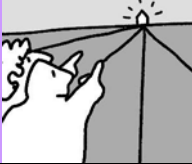

Product

- De uitvoeringsstrategie waarin concrete afspraken gezamenlijk zijn vastgelegd over de uitvoering, beheer, gebruiksbepalingen en controle en monitoring.

Besluit

Het bevoegde gezag neemt in nauw overleg met andere partijen een besluit over de inzet van middelen, de uitvoering en de verdeling van verantwoordelijkheden.

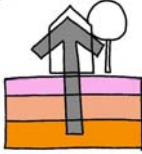
Aandachtspunten bij ontwikkelen

		
<p>Maak concrete afspraken over te doorlopen (wettelijke) procedures.</p> <p>Communiqueer in deze fase zo concreet mogelijk (bijvoorbeeld in termen van uitvoeringsmaatregelen).</p> <p>Communiqueer eventuele gebruiksbeperkingen vroegtijdig en helder naar toekomstige gebruikers.</p>	<p>Vertaal je visie in concrete (onorthodoxe) maatregelen.</p> <p>Check of je ambities uit het programma van eisen ook werkelijkheid worden.</p>	<p>Geef het archeologisch onderzoek een duidelijke plek in de planning van de uitvoering.</p> <p>Integreer de eventuele saneringsplannen in de uitvoeringsplanning.</p> <p>Monitor de grondlaagkwaliteit.</p>

HET GRONDLAAGSPOOR

Het bepalen van 'de juiste inbreng'

GRONDLAAGSPOOR



In het grondlaagspoor bepaal je de inhoudelijke grondlaagbijdrage aan het ruimtelijk planproces. Je analyseert de grondlaag, bepaalt de doelen en vertaalt dit naar ruimtelijke relevante informatie. Deze informatie formuleer je zoveel als mogelijk in kansen en voorwaarden voor het plangebied.

Weet wat je wilt

Het gaat erom dat je als grondlaagwereld weet wat je wilt in een ruimtelijk planproces. Het gaat om het ontwikkelen van een visie vanuit de grondlaag op het plangebied en zijn ruimtelijke opgave. Het grondlaagspoor biedt vier stappen aan om tot deze inhoudelijke bijdrage te komen. Hiermee moet je zelf aan de slag. Uiteindelijk gaat het om lokaal maat-en denkwerk. Het grondlaagspoor biedt wel een overzicht van mogelijk relevante thema's en benoemt de relatie van bepaalde vormen van ruimtegebruik met de grondlaag. De stappenstrategie kan je gebruiken bij zowel locatiekeuzen- als inrichtingsvraagstukken.

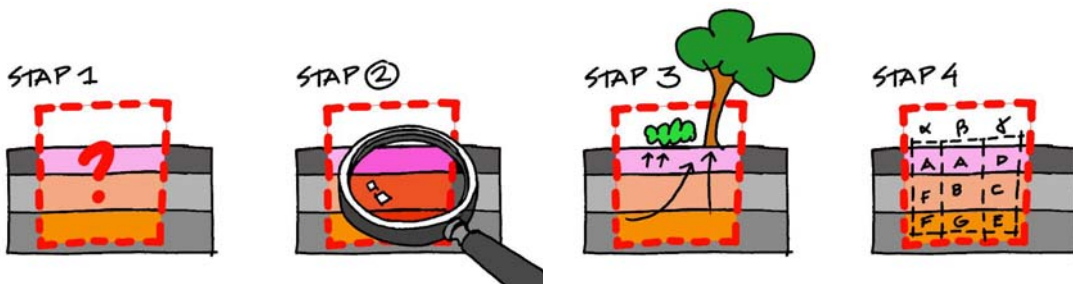
Stappen naar de grondlaagbijdrage

Door stapsgewijs te werken ontstaat er inzicht in de grondlaag in zijn geheel en de kansen en voorwaarden van de grondlaag die daarbij aan de orde kunnen zijn. Op basis van deze inzichten kan vervolgens actie worden ondernomen in een planproces (zie ruimtelijk spoor). In de praktijk zal je de grondlaagbijdrage veelal bepalen in lopende planprocessen.

Vier stappen

'Van Onderop' onderscheidt vier stappen:

1. Bepaal de probleemstelling en bakken plangebied af.
2. Analyseer de grondlaag.
3. Bepaal kansen en voorwaarden voor het gebruik van de grondlaag.
4. Bepaal grondlaagambities, indicatoren en maatregelen.



Bij locatiekeuzen zal het accent vooral liggen op de stappen 1, 2 en 3. Bij inrichtingsvraagstukken zal het accent vooral liggen bij stap 4.

Start van grondlaagverkenning

Er zal veelal een aanleiding zijn om de grondlaagbijdrage te bepalen voor een bepaald gebied. Die aanleiding kan divers van aard zijn:

- Bodemvervuilingen in het gebied.
- Het realiseren van een warmte / koudeopslag.
- Ruimtelijke voornemens of besluiten.
- Signalen van politiek, de media, bedrijven of burgers.
- Op verzoek van een andere afdeling (bijvoorbeeld RO) of overheid.
- Naar aanleiding van monitoring of evaluatie.
- Aanwezigheid van niet gesprongen explosieven.

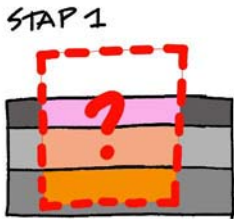
De functies van de grondlaag

De grondlaag kent al vanaf 'den beginne' een scala aan activiteiten en functies. Eeuwenoude functies moeten daarbij concurreren met relatief nieuwe functies. Bovendien bestaat er volop interactie tussen de verschillende functies. De aandacht in de ruimtelijke planvorming voor de grondlaag richt zich traditioneel vooral tot drie aandachtsvelden: 1) bodemverontreiniging 2) ondergronds ruimtegebruik en 3) vernieuwd waterbeheer. Maar de grondlaag kent meer functies. Bij elke ruimtelijke opgave kunnen alle functies van de grondlaag een rol spelen. Vaak leggen verschillende ruimtelijke functies een accent op een bepaalde functie van de grondlaag.

Functie	Accent op	Invulling
Draagfunctie	<i>Sturing en verankering voor wonen en werken (en intensieve recreatie).</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Fundering (voor huizen, wegen, gebouwen) ◆ Ondergronds ruimtereservoir <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tunnels ▪ Gebouwen / kelders / parkeergarages ▪ Kabels en leidingen
Productiefunctie	<i>Verantwoorde benutting door landbouw en (drink)waterwinning.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Voedsel ◆ Winning grond- en delfstoffen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diep gelegen: olie / gas / zout / delfstoffen; ▪ Ondiepe gelegen: zand / grind / klei / kalkzand ◆ Waterwinning <ul style="list-style-type: none"> ▪ Drinkwater ▪ Proces- en koelwater ▪ Thermaalwaterwinning
Bergfunctie	<i>Verantwoorde benutting door water- en energieopslag.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Waterbuffer <ul style="list-style-type: none"> ▪ Retentiebekkens ▪ Bypasses ◆ Warmte / koude opslag ◆ Gasopslag en CO₂-opslag
Regulatiefunctie	<i>Duurzame bescherming voor droge en natte natuur.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ecologische tegenwichten en kringlopen ◆ Waterhuishouding ◆ Natuurlijk reinigend vermogen
Informatiefunctie	<i>Duurzame bescherming voor behoud van historie en betekenisvolle inrichting (wonen, werken en recreëren).</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Natuurhistorie <ul style="list-style-type: none"> ▪ Geomorfologische structuren ▪ Geologische records ▪ Bodemprofielen ▪ Geohydrologische systemen ◆ Cultuurhistorie <ul style="list-style-type: none"> ▪ Archeologische waarden ▪ Landschapstypen

De vijf functies van de grondlaag

Stap 1 Bepaal de probleemstelling en baken het plangebied af



Probleemstelling

Een ruimtelijk planproces behoort te starten met een duidelijke probleemstelling. Probeer deze te achterhalen en helder te formuleren zodat je goed op het netvlies hebt staan waar het om gaat in het planproces. Vaak zal de probleemstelling vanuit de planologiehoek worden aangeleverd. Wordt er ruimte gezocht voor nieuwe functies (bijvoorbeeld wonen en werken)? Is er sprake van herstructurering van een verpauperde woonwijk? Moet er een nieuwe ecologische structuur worden ontwikkeld met recreatiemogelijkheden? Ga na wat deze probleemstelling voor consequenties heeft voor de grondlaag. Denk hierbij aan bijvoorbeeld bijzondere geomorfologische structuren of vruchtbare bodems die je wilt behouden, een vervuilde bodem, potentiële archeologische vindplaatsen, ondergrondse bouwwerken of verlaging van de waterspiegel in het plangebied.

Thema's Europese unie

De thema's van de Europese Unie kunnen een leidraad zijn bij het inventariseren van de kansen en bedreigingen. Stel jezelf de vraag of het gebied bijzondere problemen of kansen kent op de volgende gebieden:

- Biodiversiteit
- Gehalte aan organische stof
- Toename / afname bodemafdekking
- Toename /afname bodemverdichting
- Bodemverontreiniging
- Erosie
- Overstromingen en aardverschuivingen
- Verzilting
- Archeologische waarden (vanuit het Verdrag van Malta).

Plangebied

Zowel bij de probleemstelling als de afbakening van het plangebied zal de afdeling RO leidend zijn. Waar speelt het probleem? Dit kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn, een deelgebied of stroomgebied. Vanuit de grondlaag bekijk je ook de raakvlakken met de omgeving van het plangebied. Denk hierbij in het bijzonder aan de banden met de omgeving via het oppervlakte- of grondwater.

Op basis van de in beeld gebrachte informatie formuleer je zo nauwkeurig mogelijk de probleemstelling. Waarom is een nader onderzoek naar de grondlaagbijdrage noodzakelijk voor dit plangebied?

Resultaat stap 1

Het resultaat leg je vast in een startnotitie met daarin:

- De probleemstelling.
- De implicaties voor de grondlaag.
- Overzicht van de belangrijkste gesprekspunten met sleutelpersonen.
- Een overzicht van de potentiële grondlaag items.
- Kennisleemten die eventueel in aanmerking komen voor nader onderzoek.

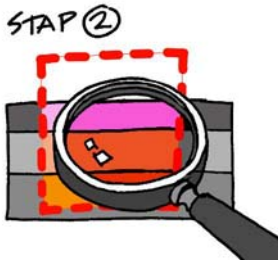
Tips

- Bij de start van de verkenning verdient een brede context de voorkeur boven een snelle afbakening.
- Analyseer de ruimtelijke plannen van het rijk, de provincie en vooral de gemeente voor het desbetreffende plangebied (zie ook de nieuwe kaart van Nederland: www.nieuwekaart.nl).
- Spreek met sleutelpersonen binnen het plangebied (andere afdelingen, waterschap, provincie, bedrijven en burgers).

Voorbeeld: Zuidbroek Apeldoorn

Bij de uitleglocatie Zuidbroek van de gemeente Apeldoorn is de keuze voor het gebied slechts bepaald door gemeentegrenzen en infrastructuur. De kwaliteit van het watersysteem en dekzandruggen zijn volstrekt genegeerd in de planvorming.

Stap 2 De gebiedsverkenning: analyseer de grondlaag



In de gebiedsverkenning ga je op zoek naar feiten. Je gaat in op de probleemstelling en de gebiedsafbakening. Aanvullend daarop breng je ook de relevante ontwikkelingen rondom het plangebied in beeld. Welke functies vervult de grondlaag? Welke structuren kent zij? Welke kansen biedt zij voor ruimtelijke functies en welke voorwaarden stelt zij? Welke plekken zijn waardevol? Probeer zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande informatiebronnen zoals bestaand kaartmateriaal, bestaande plannen, bekende feiten en uitgesproken meningen van gebiedsdeskundigen. Leg bij het verzamelen van informatie altijd een relatie met de probleemstelling uit stap 1: waarom is deze informatie van belang?

Met de analyse van de grondlaag geef je invulling aan de onderste laag van uit de lagenbenadering (zie achtergrondspoor). Besef dat er tussen de grondlaag relaties bestaan met de netwerk- en occupatielaag. Deze relaties hoef je nu nog niet in beeld te brengen; dat doe je in stap 3.

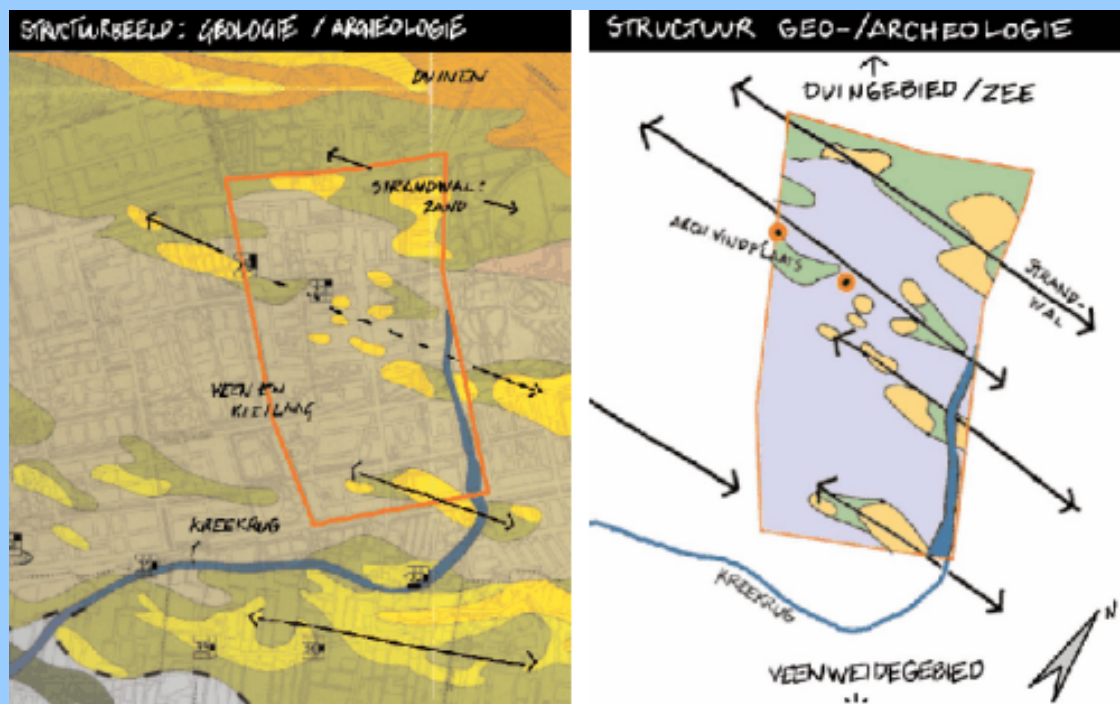
Te verzamelen informatie over de ondergrond (indicatief)

- Regionale bodemstructuren: geologie en bodemtypes
- Zettingsgevoeligheid
- Archeologische vindplaatsen
- Aardkundige waarden
- Niet gesprongen explosieven
- Natuurlijk reliëf
- Overzicht van (potentieel) vervuilde locaties zoals stortplaatsen en gasfabriekenterreinen
- Overzicht van de diffuse bodemkwaliteit (bodemkwaliteitskaart)
- Waardevolle bodemgebonden landschappen en functies (bijvoorbeeld landbouw)
- Lokale bodemopbouw op basis van sonderinggegevens (diepte tot 20 m.)
- Grondwaterpeil en –kwaliteit en stroomrichting

Realiseer dat de verzamelde informatie ook een belangrijk communicatieve waarde heeft. Zowel naar collega's binnen de afdeling of aan de grondlaag gerelateerde afdelingen als (later in het proces) naar collega's bij andere afdelingen zoals ruimtelijke ontwikkeling of economie. Leg daarom je informatie vast in eenduidige en overzichtelijke (GIS)kaartbeelden. Kijk uit dat je niet teveel informatie probeert vast te leggen. First things first!

Voorbeeld Morgenstond

Het grootste gedeelte van de wijk Morgenstond ligt op een veen- en kleilaag. In het noorden, het zuidoosten en het oosten bevinden zich kleinere zandafzettingen. Aan de oostkant van Morgenstond loopt een kreekkrug in zuidelijke richting. In het noordwesten bevinden zich twee archeologische vindplaatsen uit de IJzer- en de Romeinse tijd.



Grondlaag in beeld gebracht voor de Haagse wijk Morgenstond (MIRUP).

Resultaat van stap 2

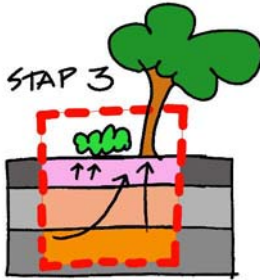
Stap 2 resulteert in het analyserapport inclusief kaartbeelden. Het rapport bevat informatie over:

- De grondlaagstructuren.
- De vlakken en punten met waardevolle bodemschatten.
- Het verhaal van (de eeuwenoude geschiedenis van) het plangebied (en zijn omgeving).

Tips bij stap 2

- De grondlaag vertelt altijd het verhaal van een eeuwenoude geschiedenis. Gebruik dit verhaal, dat verwijst naar de identiteit van het gebied, als vehikel om de grondlaaginbreng betekenis te geven.
- Organiseer een gezamenlijke sessie met je grondlaagcollega's (en eventueel planologen) binnen de gemeente waarin je gezamenlijk de grondlaag analyseert. Dit zorgt zeker voor enthousiasme bij betrokkenen en bovendien kom je in zo'n werksessie snel tot verrassende resultaten en inzichten.
- Probeer bij het bepalen van de grondlaaginbreng alle relevante grondlaagvertegenwoordigers te betrekken (niet gesprongen explosieven, landschap, ecologie, bodemsanering, archeologie).
- Leg niet meer vast dan nodig is. Overdaad schaadt en in de beperking ligt de kracht!
- Presenteer de resultaten op een eenvoudig kaartbeeld. In de eenvoud toont zich de meester!
- Probeer in deze fase al betrokkenheid en draagvlak te bewerkstelligen van het bestuur.
- Sta open voor alle inbreng. Behandel deze serieus en geef aan wat er met de inbreng wordt of is gedaan.
- Zorg voor terugkoppelingen in deze analyse: herkent u zich hierin? Is de analyse goed gedaan? Zijn de resultaten goed vastgelegd?

Stap 3 Bepaal kansen en voorwaarden voor het gebruik van de grondlaag

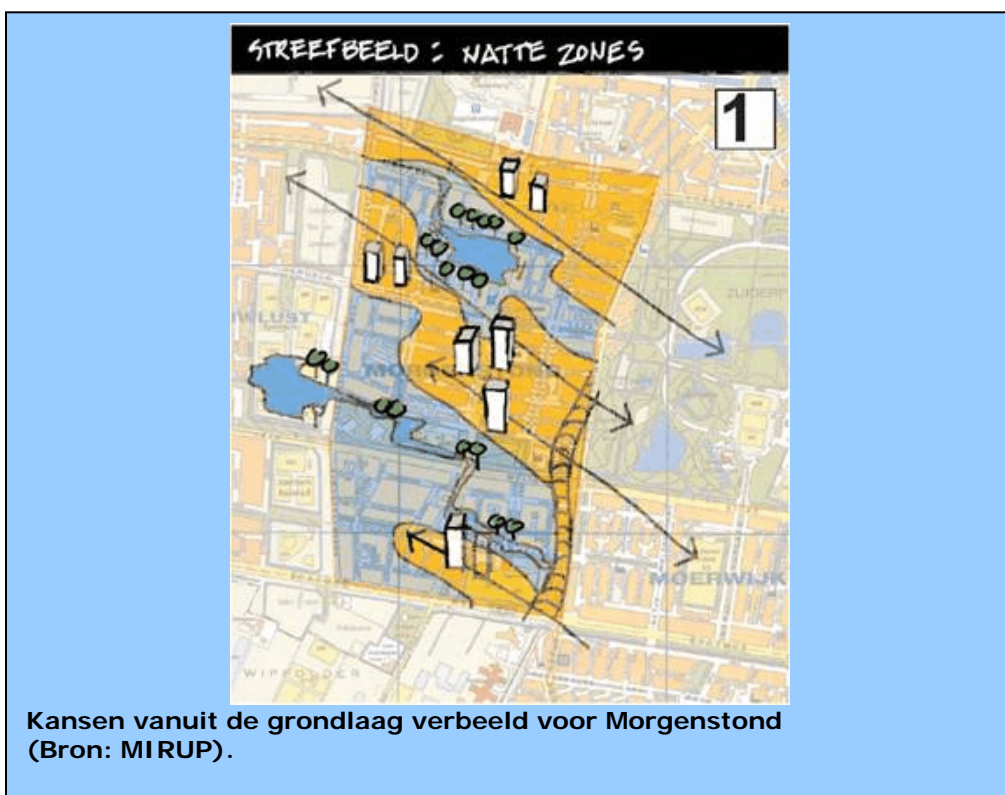


In stap 3 benoem je kansen en voorwaarden. Focus in eerste instantie op kansen die de grondlaag biedt voor de ruimtelijke planvorming. Hiervoor biedt 'Van Onderop' enkele organiserende principes. Deze principes geven kansen aan voor een duurzame relatie tussen de grondlaag en het ruimtegebruik. Deze principes kan je natuurlijk zelf aanvullen. Het denken vanuit kansen biedt een offensieve strategie waarmee je effectief invulling kan geven aan je ambities. Realiseer je dat ook hier in de beperking de kracht ligt.

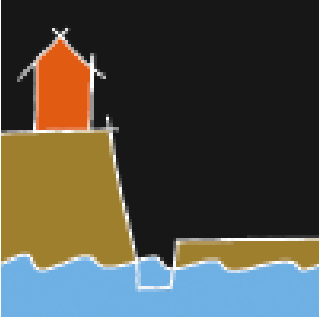

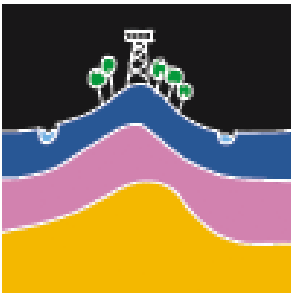
Naast kansen zal je ook voorwaarden willen geven: wat wil je van de grondlaag absoluut behouden? En geef duidelijk aan waarom je die structuur of die plek wilt behouden en welke inrichtingsmaatregelen daarvoor nodig zijn. Beperk je hierbij echt tot de kernkwaliteiten van de grondlaag. Als je teveel als 'te beschermen' aangeeft zullen planologen je later betichten van het bedrijven van een vorm van wegstreepplanologie: dat kan daar niet. Het gevaar ligt dan op de loer dat je defensieve inbreng ter zijde wordt geschoven omdat er simpelweg te weinig ontwikkelingsruimte overblijft voor het opvangen van de desbetreffende ruimtelijke opgave.

Element	Kansen	Voorwaarden
Kreekkrug	Hoog en droog boven laag en nat bij keuze voor verstedelijking.	Behoudt reliëf.
Zandkopjes	Hoog en droog boven laag en nat bij keuze voor verstedelijking.	
Van oorsprong: lichte golwing in bodem	Sluit aan op het natuurlijk reliëf.	
Kleilagen	Geschikt voor de aanleg van waterpartijen.	Wateroverlast en hiermee verbonden stankoverlast.
2 vindplaatsen bodemschatten (Brons- en IJzertijd)	Benut archeologische en aardkundige waarden voor betekenisvolle inrichting. (Verwijs in stedenbouwkundig plan naar bodemschatten).	Langere uitvoeringsfase.
Potentiële vindplaatsen: zandruggen	Benut archeologische en aardkundige waarden voor betekenisvolle inrichting. (Verwijs in stedenbouwkundig plan naar bodemschatten).	Verhoogd kan op (onbekende) vertraging bij uitvoering.
Energiethema: 2 ^e watervoerend pakket	Maak gebruik van koude/warmteopslag.	

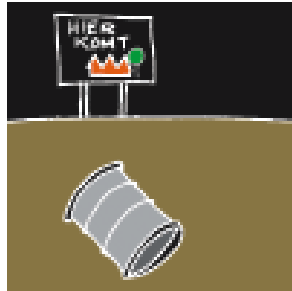
Voorbeeld: kansen en belemmeringen vanuit de grondlaag voor Morgenstond (Bron: MIRUP).



Enkele organiserende principes

Organiserend principe	Uitleg
<p data-bbox="235 308 743 369">- 'hoog en droog' boven 'laag en nat'</p> 	<p data-bbox="824 308 1377 783">Maak gebruik van 'hoog en droog' boven 'laag en nat' bij de keuze van nieuwe locaties voor verstedelijking. Binnenduinranden, rivieroeverwallen en kreekkruggen zijn geschikter voor bebouwing dan diepgelegen polders. Zo sluit de ruimtelijke ontwikkeling beter aan bij de natuurlijke dynamiek van de ondergrond en ben je nog goedkoper uit! Hoe hoger de zettingsgevoeligheid van de ondergrond, hoe hoger de kosten. Wanneer je toch moet bouwen op weinig draagkrachtige gronden pas dan vormen van lichte stedenbouw toe. Het beste is om niet op veen te bouwen.</p>
<p data-bbox="235 825 786 898">- Ga zorgvuldig om met waardevolle of kwetsbare bodems</p> 	<p data-bbox="824 825 1377 1010">Liever risicovolle of ingrijpende vormen van ruimtegebruik buiten de waardevolle of kwetsbare bodems plaatsen. Porbeer bodems die bijzonder waardevol zijn (voor bijvoorbeeld landbouw) te reserveren voor deze functie.</p>
<p data-bbox="235 1236 699 1289">- Sluit aan op natuurlijk reliëf</p> 	<p data-bbox="824 1236 1377 1686">In het open gebied en bij herinrichting in het stedelijke gebied zijn er mogelijkheden om het natuurlijke reliëf te benutten om de (oorspronkelijke) natuurlijke identiteiten weer een accent te geven. En juist in deze tijd van globalisering hecht de Nederlander steeds meer aan lokale identiteiten. Laat aanwezige golvingen in het landschap, kreekkruggen, zandkopjes, houtwallen, drinkpoelen, wierden en essen zichtbaar terugkomen in het ruimtegebruik.</p>

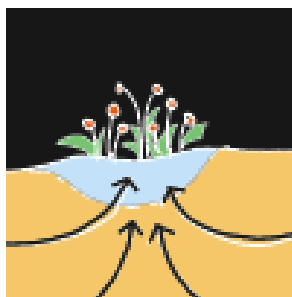
- Plan niet zomaar om verontreinigde locaties heen, maar kies een geschikte vorm van bodemgebruik / een goede saneringmethode.



- Breng diffuse bodemkwaliteit in beeld en weeg deze af



- Benut ecologische potentie vanuit bodem en grondwater



Verontreinigde locaties zijn lastig. Natuurlijk. Maar moet je deze braak laten liggen? Vroeg of laat wil je de bodem toch saneren zeker op locaties waar de ruimtedruk groot is. Door nu juist deze verontreinigde locaties te bestemmen, kan de bodem worden gesaneerd en opnieuw worden benut. En last but not least: vaak zijn er gelden beschikbaar om verontreinigde locaties te saneren: zo kunnen investeringen aan elkaar worden gekoppeld.

Grondverzet is een belangrijke kostenpost bij inrichtingsprojecten. Deze kosten zijn te beperken door voorafgaand aan het project na te denken over hergebruikmogelijkheden van grond die vrijkomt. Daarbij zijn de kwaliteit van de vrijkomende grond én van de 'ontvangende' bodem van belang. Soms kan de lokale verontreiniging blijven zitten. Breng in elk geval de locaties in beeld en weeg de risico's en de kosten af.

De aanwezige kwaliteiten van bodem en het grondwater leveren natuurlijke bouwstenen voor ontwikkeling van de ecologie. Maak daarom gebruik van de natuurlijke topografie van het terrein. Het kan gaan om (voormalige) watergangen, kenmerkende landschapstructuren, overhoekjes, al bestaande natuurelementen (een rij knotwilgen, oude bomen, ruigten en dergelijke), brede wegbermen en spoortaluds. Maak ook gebruik van aanwezige lokale kwelsituaties.

- Benut cultuurhistorische waarden voor een betekenisvolle inrichting



In de ondergrond vinden wij nog de neerslag van vroegere samenlevingen: gebouwen, verkavelingen, beplanting, landschappen, straatpatronen. De ruimtelijke plannen voor de komende jaren zijn van grote invloed op dit bodemarchief. Ze vormen enerzijds een bedreiging: onomkeerbare en eenmalige vernietiging of opgraving liggen op de loer. Anderzijds bieden archeologische en aardkundige waarden ook kansen voor een inrichting, die verwijst naar het verleden van de plek; naar de identiteit van die plek. Laat bijvoorbeeld in het straatprofiel de contouren van een Romeinse nederzetting terugkomen.

- Laat water van schoon naar vuil stromen



Het is belangrijk dat water in de richting van de laagste waterkwaliteit stroomt. Nog beter is het functies die water van dezelfde kwaliteit en kwantiteit nodig hebben in dezelfde waterhuishoudkundige eenheid te plaatsen. In droge perioden is het vaak noodzakelijk water van elders in te laten. Voor natte natuurtypen moet het water van de juiste kwaliteit zijn om de natuur niet te verstoren.

- Gebruik water als drager voor natuurontwikkeling



De biodiversiteit, de migratie van dieren en het natuurlijke evenwicht van een natuurgebied zijn gebaat bij verbindingzones tussen natuurgebieden. Planten en dieren kunnen nu migreren, waardoor een evenwichtiger ecosysteem ontstaat, waarin plagen minder kans hebben en zeldzame soorten zich beter kunnen verspreiden. Maar in meer geïsoleerde waterpartijen kan nieuwe natuur ontstaan. De essentie is dat een goede waterkwaliteit de basis vormt voor natte natuurdoeltypen.

- Houd water vast



Het basisprincipe dat we regenwater in de bodem vasthouden op de plek waar het valt, is ook een gemeentelijke opgave. Die opgave richt zich op het vrijhouden van infiltratiegebieden en grondwater gestuurd peilbeheer. We gaan pas pompen wanneer de ondergrond geen water meer kan opnemen. Een dergelijk flexibel peilbeheer kan trouwens niet wanneer de bebouwing op houten palen staat.

Kansen vanuit de grondlaag door organiserende principes (Bron: MIRUP).

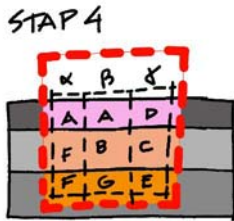
Uit de workshop: functiegericht saneren

Functiegericht saneren biedt kansen voor de ruimtelijke ontwikkeling. Deze worden vaak onvoldoende benut doordat niet de juiste functies worden ontwikkeld die afgestemd zijn op de aanwezige bodemkwaliteit.

Tips

- Stel elke keer de vraag bij de grondlaagthema's: wat is hiervan de ruimtelijke relevantie?
- Zoek marktpartijen die je enthousiasme voor de grondlaag delen.
- Maak aan de grondlaagcollega's elke keer goed duidelijk wat je van hen verwacht.
- Sta open voor alle inbreng. Behandel de inbreng serieus en wees duidelijk in je reactie. Maak zichtbaar wat je met de inbreng van partijen doet en wat je in het verdere traject voor mogelijkheden voor die partijen ziet.

Stap 4 Bepaal grondlaagambities, indicatoren en maatregelen



In de eerste drie stappen heb je de ruimtelijke consequenties van de grondlaag in beeld gebracht en de kansen en voorwaarden. Het gaat er nu om deze informatie concreet te vatten in ambities, indicatoren en maatregelen. Deze informatie heb je vooral ook nodig als je een bijdrage levert aan een inrichtingsvraagstuk (bijvoorbeeld een bestemmingsplan of inrichtingsplan).

Ambities en indicatoren

In het huidige beleid voor de grondlaag is nog nauwelijks concreet invulling gegeven aan benoembare (gekwantificeerde) ambities en indicatoren voor de grondlaag. Voor de chemische verontreiniging (zie bijvoorbeeld het Gelderse Ontwerp Milieubeleidsplan 3) en voor de waterkwantiteit en -kwaliteit (Europese Kaderrichtlijn) zijn deze wel beschikbaar.

Maatregelen

De uitdaging in de ruimtelijke planvorming is uiteindelijk het maken van een plan dat werkt: de papieren tijger verandert de ruimtelijke werkelijkheid. Dat geldt vooral voor plannen op een lager schaalniveau die gaan over inrichtingsvraagstukken zoals bestemmingsplannen en inrichtingsplannen. 'Van Onderop' biedt daarom ter inspiratie maatregelen die je in kan brengen in de planvorming. Hierbij onderscheidt 'Van Onderop' drie verschillende invalshoeken: die van het a-biotische systeem, het biotische systeem en het watersysteem.

<p>a-biotisch systeem</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Maak het bodemarchief toegankelijk en zichtbaar. • Saneer de bodem functiegericht. • Wijs bodembeschermingsgebieden aan. • Benut de mogelijkheden voor warmte/koude- opslag (en warmtewinning). • Bestrijd bodemerosie door: <ul style="list-style-type: none"> ○ broningerichte maatregelen als vegetatieve bodembedekking, mulching (bijv. het aanbrengen van een bodembedekker bestaande uit dood (planten)materiaal) en minimale grondbewerking. ○ symptoomgerichte maatregelen als grasbufferstroken, aanleg van lineaire elementen zoals houtkanten, heggen, bermen, aarden dammen, bufferstroken langs wegen en waterlopen. • Stop het opladen van landbouwgronden met zware metalen en bestrijdingsmiddelen. • Stel gebruiksvoorwaarden aan soort en intensiteit landgebruik ander andere door beperking hoeveelheid verharding, vergroting hoeveelheid groen, goede vruchtwisseling (beperking knol- en bolgewassen in bepaalde gebieden). • behoud en versterk geomorfologische diversiteit waaronder hoogteverschillen. • Doe aan slibrecycling door de schone fractie te scheiden en te gebruiken als ophoogmateriaal. • Reinig grond biologisch door wilgenbeplanting. Dit levert tevens biomassaproductie op. • Gebruik streekeigen grondstoffen en bouwmaterialen. • Behoudt en ontwikkel bodemgradiënten.
<p>Biotisch systeem</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor voldoende ruimte voor groen dat bij voorkeur lijkt op de originele beplanting, zodat het ondergrondse ecosysteem dezelfde omstandigheden houdt voor wat betreft inkomend voedsel en water. • Draag zorg voor de toevoeging van organische stof aan de bodem. • Maak gebruik van kansen om biologisch te saneren. • Wijs beschermingsgebieden aan. • Voeg moedermateriaal toe aan kraamkamers. • Transplanteer de bodem in gebieden waar het bodemleven helemaal is verdwenen door middel van plaggen.
<p>Watersysteem</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Scheidt intensieve en vervuilende functies en watersystemen. • Laat water van vuil naar schoon stromen. • Houdt het watersysteem gesloten. • Koppel de hoogste natuurwaarde aan de hoogste waterkwaliteit. • Wijs grondwaterbeschermingsgebieden aan. • Saneer onderwaterbodems. • Benut zoete schone kwelstromen. • Leg helofytenfilters aan voor de zuivering van oppervlaktewater. • Gebruiken filterende werking van bodem, bijvoorbeeld bij oeverinfiltratie.

Uit de workshop: beleid en wetgeving

Vaak geldt nog: beleid is pas beleid als er een wettelijke regel is. Als er geen wettelijke normen zijn, nemen we het niet mee bij belangenafweging. De vraag is: kan dit ook anders?

Uit de workshop: omgaan met normen

Vanuit verschillende disciplines / sectoren kunnen ten aanzien van dezelfde aspecten verschillende normen worden gehanteerd. Afstemming hiervan is gewenst.

ACHTERGRONDSPOOR



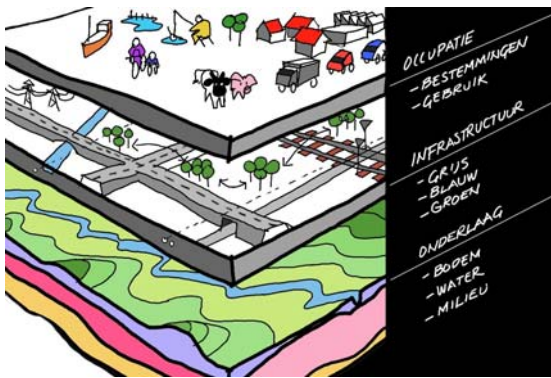
- De lagenbenadering als plannings- en communicatie-instrument.
- Opbouw van ruimtelijke plannen.
- Het belang van duurzaam gebruik van de grondlaag.
- Beleid ten aanzien van de grondlaag.

De lagenbenadering als plannings- en communicatie-instrument

De lagenbenadering is een vernieuwend ruimtelijke plannings- en communicatie instrument dat de laatste jaren oprukt in de nationale, provinciale en gemeentelijke planningswereld (zie de rol van de lagenbenadering in de ruimtelijke plannen onder 'de opbouw van ruimtelijke plannen'). Dit instrument kan je aangrijpen om de grondlaag in te brengen in de ruimtelijke planvorming omdat deze expliciet de grondlaag benoemd.

De lagenbenadering onderscheidt drie lagen

De lagenbenadering legt de ruimte uiteen in drie lagen (zie kader). De grondlaag bestaat uit het samenhangende systeem van water, bodem en het zich daarin bevindende leven. En niet onbelangrijk: de grondlaag herbergt een historisch archief en 'draagt' landschappelijke identiteit en verzorgt een aantal belangrijke functies voor de overige lagen. De tweede laag bestaat uit de fysieke netwerken. Hiertoe behoren de verkeer- en vervoersinfrastructuur en onzichtbare netwerken van ICT en de vlieg- en vaarroutes. De derde laag bestaat uit de ruimtegebruikspatronen die voortkomen uit het menselijk gebruik van de grondlaag en de netwerken.



De lagenbenadering (Bron: MIRUP).

Occupatielaag kent een hoge veranderingssnelheid; veranderingen voltrekken zich veelal binnen één generatie (10 tot 40 jaar).

Netwerklaag kent hoge aanloopkosten en lange aanlooptijden; belangrijke veranderingen in deze laag duren circa 20 tot 80 jaar.

Grondlaag kent een lange ontstaansgeschiedenis en is kwetsbaar; veranderingen treden soms snel dan weer langzaam op, herstel of nieuwvorming kan tientallen jaren tot eeuwen duren.

Ontwikkelingstijden

Eén van de onderscheiden lagen is de grondlaag. En hier ligt een kans voor grondlaagdeskundigen! Alleen al door het onderscheiden van de grondlaag als planologische planningseenheid neemt in de planningswereld meer en meer het besef toe dat grondlaaggegevens een relevant aspect vormen in ruimtelijke opgaven. Maar hoe er invulling moet worden gegeven aan die grondlaag is veelal onduidelijk. De grondlaagdeskundige kan met zijn specifieke kennis en expertise die onduidelijkheid opheffen! Benadruk daarbij het belang van een duurzame grondlaag. Veranderingen in deze laag leggen de toekomst voor lange tijd vast (iets wat de lagenbenadering juist benadrukt). Daarmee impliceert de lagenbenadering de grondlaag medestructurerend behoort te zijn voor het ruimtegebruik: hoe langzamer de laag, hoe zorgvuldiger je ermee omgaat.

Opbouw van ruimtelijke plannen

De ruimtelijke ontwikkeling van Nederland wordt vastgelegd in ruimtelijke plannen. Welke plannen er formeel bestaan, hoe deze tot stand komen en hoe deze kunnen worden gewijzigd, is vastgelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Ruimtelijke plannen worden opgesteld op drie verschillende niveaus. Momenteel ligt er een herziening van de WRO voor aan de Tweede Kamer. Wanneer deze wordt aangenomen veranderen er een aantal zaken in de ruimtelijke planvorming.

Niveau 1 Nationaal niveau

Nota Ruimte

Het nationale ruimtelijke beleid.

Niveau 2 Provinciaal niveau

Streekplan

Het provinciale ruimtelijke beleid.

Niveau 3 Gemeentelijk niveau

Regionaal structuurplannen

Het regionale ruimtelijke beleid (intergemeentelijk).

Gemeentelijk structuurplan of -visie

Gemeentelijk beleid voor de gehele gemeente of een belangrijk deel van het gemeentelijk grondgebied.

Globaal bestemmingsplan

Gemeentelijk beleid voor een specifieke locatie:

- Ontwikkelings- en uitvoeringsfase.
- Randvoorwaarden voor duurzame stedenbouw op structuurniveau.
- Houdt rekening met ontwikkelingen door ruimtereserveringen niet expliciet vast te leggen.

Gedetailleerd bestemmingsplan

- Beheerfase.
- Gaat activiteiten tegen die een aantasting of inbreuk betekenen op het duurzaam ontwikkelde plan.

Informeel (niet genoemd in WRO) gemeentelijke plannen

Verder nog veel plannen met uiteenlopende namen als: *ruimtelijke ontwikkelingsvisie / structuurvisie / gebiedsvisie / masterplan / stedenbouwkundig plan / inrichtingsplan*.

Ruimtelijke plannen naar schaalniveau

Nota ruimte (Rijk)

Op nationaal niveau is het landelijke ruimtelijk beleid vastgelegd in de Nota Ruimte. Hierin zijn de principes voor de ruimtelijke inrichting van Nederland vastgelegd. In de Nota Ruimte gaat het daarbij om inrichtingsvraagstukken die spelen tussen nu en 2020, met een doorkijk naar 2030. Welke aanknopingspunten biedt de Nota Ruimte nu voor het integreren van grondlaagaspecten in de ruimtelijke planvorming?

Belangrijk gegeven is dat de Nota gebaseerd is op de lagenbenadering. De grondlaag bestaat, zo geeft de Nota aan, uit het samenhangende systeem van water, bodem en het zich daarin bevindende leven. En niet onbelangrijk: de ondergrond herbergt een historisch archief en 'draagt' landschappelijke identiteit.

De Nota benadrukt het belang van de grondlaag: 'het ruimtelijk beleid heeft vooral meerwaarde om integrale afwegingen te maken en ervoor te zorgen dat niet alleen de belangen van één functie of één sector tot hun recht komen. [...] De fysieke gesteldheid van Nederland (bodem, water en hoogteligging) maakt het in het algemeen niet mogelijk 'zomaar' iets te gaan ontwikkelen.' Aangegeven wordt dat er in de planningswereld te lang en te vaak gepland is zonder rekening te houden met de natuurlijke grondslag. Als voorbeelden noemt de Nota de intensieve veehouderij op de zandgronden en de grootschalige verstelijking in de laaggelegen veenweidegebieden. De trage trends als zeespiegelrijzing, verhoogde waterafvoeren en neerslagtoename dwingen daarom tot een omslag in denken. Provincies en gemeenten moeten daarom bij de ruimtelijke ordening en inrichting bewuster omgaan met de ondergrond dan nu vaak het geval is.

Met deze woorden onderkent de Nota dat grondlaaggegevens een betere plek verdienen in de ruimtelijke planvorming. Met de lagenbenadering gaat de Nota verder dan de functionele planning van een plat vlak. En het is aan de grondlaagdeskundige om invulling te geven aan de meest fundamentele laag van de ruimte: de grondlaag. De Nota geeft helaas geen concrete aanknopingspunten voor de invulling van de grondlaag. Maar zij biedt zeker de motivatie en inspiratie om aan de slag te gaan om concreet invulling te geven aan de grondlaag.

Uit tafelgesprek: wat vinden we van de Nota Ruimte?

Op de dag dat we het rondetafelgesprek hielden stonden de kranten vol met commentaren op de Nota Ruimte die de dag ervoor was verschenen. We begonnen het gesprek dan ook met de vraag: Hoe kijken jullie als gemeenten tegen de Nota Ruimte aan?

Om te beginnen kende niemand de Nota Ruimte goed. De meningen zijn dus gebaseerd op krantenartikelen en reacties van anderen op de Nota Ruimte.

- Over decentraal wordt vaak negatief gedaan, dit hoeft niet zo te zijn maar het is wel begrijpelijk dat mensen zo denken.
- Het is positief dat er ruimere grenzen zijn, maar 'iets van randvoorwaarden' mogen er wel zijn.
- Van onderop invloed (vanuit de gemeenten en vanuit de grondlaag) is een positief aspect van de Nota Ruimte.
- Er is vrees dat de Nota Ruimte een vrijbrief is voor (korte termijn) economisch denken.
- Vooral kleine gemeenten kunnen nu al het economische belang moeilijk weerstaan.
- Inbreiding is duurder dan uitbreiding: zullen gemeenten dan toch weer voor uitbreiding kiezen?

Streekplannen (Provincie)

De provincie neemt in de ruimtelijke ontwikkeling een belangrijke functie in: zij fungeert als intermediair tussen het rijks- en gemeentelijk beleid. Het belangrijkste ruimtelijke product is het streekplan. Hierin is in grote lijnen aangegeven wat er met de ruimte in (een deel van) de provincie mag gebeuren. Hierbij is de provincie niet vrij in haar keuzen om de ruimte in te vullen. Het Streekplan moet passen binnen de kaders die het rijk stelt en binnen de Europese regelgeving. En zo moeten de bestemmingsplannen van de gemeenten weer stroken met de provinciale streekplannen. In het streekplan worden belangrijke keuzen gemaakt. Bijvoorbeeld: waar komen uitbreidingswijken? Wat moet er gedaan worden met vrijkomende landbouwgronden? Hoe loopt de provinciale ecologisch hoofdstructuur? Is een nieuw drinkwatergebied noodzakelijk?

Het streekplan vervult verschillende functies:

- Een ruimtelijke ontwikkelingsplan voor een regio.
- Het toetsingskader voor gemeentelijk beleid (en in het bijzonder bestemmingsplannen).
- Een integratiekader voor het (ruimtelijk relevante beleid) sectorbeleid en het rijks- en gemeentelijke beleid.

Nieuw streekplan Gelderland

De provincie Gelderland werkt momenteel aan een nieuw streekplan. Volgens de planning zal dit Streekplan eind 2004 worden vastgesteld. Het Streekplan vormt een peiler voor het omgevingsbeleid van de provincie. De vier andere peilers zijn het waterhuishoudingsplan-3, Gelderse Milieuplan-3, Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan en de reconstructieplannen. Tussen deze plannen bestaan inhoudelijke verbindingen.

Het nieuwe streekplan neemt haar uitgangspunt in de lagenbenadering. 'Bij ruimtelijke afwegingen moeten de patronen en processen in de ondergrond (bodem, water en archeologische informatie), in de infrastructuur en in het ruimtegebruik met elkaar in verband worden gebracht. Lange termijnprocessen als klimaatverandering en verandering van bodemprofielen/hoogteligging hebben ingrijpende effecten op de ondergrond in wijder verband, met name op de waterhuishouding' (bladzijde 8 hoofdlijnennota voor het streekplan Gelderland 2004). De beleidsconclusie is dan ook dat in het nieuwe streekplan de lagenbenadering zal worden toegepast waardoor bodem, water en bereikbaarheid sterker sturend worden dan voorheen. Deze meer sturende werking komt onder andere tot uitdrukking in de provinciale groenblauwe basis die bestaat uit:

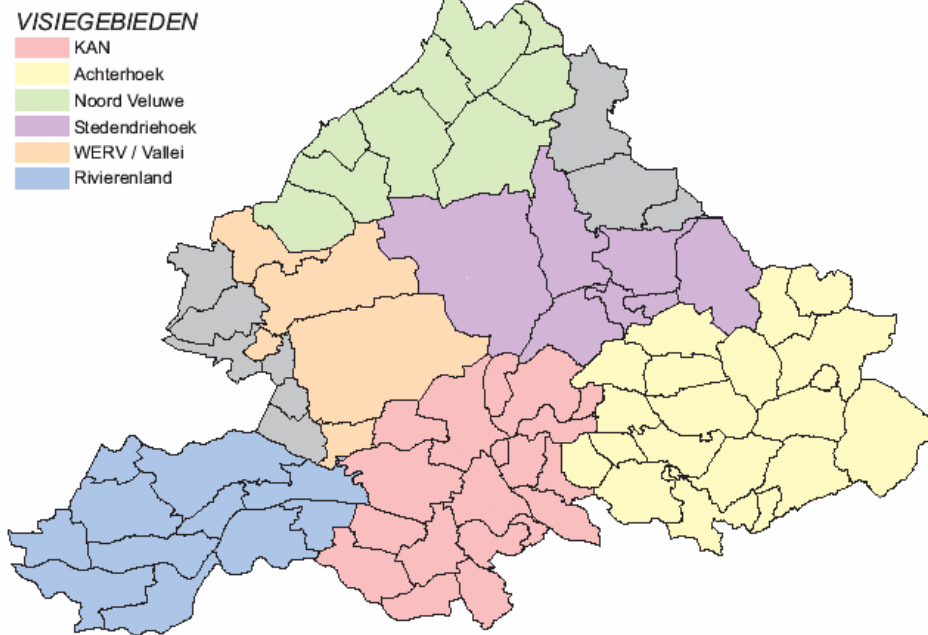
- De ecologische hoofdstructuur (EHS), natuurparels en wateren van het hoogste ecologische niveau.
- De begrensde regionale waterbergingsgebieden ter voorkoming van wateroverlast.
- Gebieden met uitzonderlijke landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten.

Het Streekplan onderscheidt zes regio's:

- KAN
- Stedendriehoek
- Wageningen – Ede – Rhenen-Veenendaal / Vallei
- Noord-Veluwe
- Achterhoek
- Rivierenland

Voor deze regio's zijn in het Streekplan de belangrijkste ambities en doelen en opgaven weergegeven. De grondlaag – uitgezonderd het aspect water – speelt hierbij geen prominente rol.

GEBIEDSBEGRENZING REGIONALE STRUCTUURVISIES RO



Het streekplan onderscheidt zes regio's.

Structuurplannen (gemeente)

De gemeente kan haar ruimtelijk beleid voor (delen van) haar grondgebied vastleggen in een structuurplan. Het structuurplan is niet verplicht. Desondanks hebben de meeste gemeenten wel een structuurplan. De gemeente geeft in een structuurplan de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen aan voor het gebied. In de praktijk fungeert zodoende het structuurplan als een strategisch plan dat gericht is op de lange termijn. Het structuurplan vervult zo drie doelen:

- Het verschaffen van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de lange termijn waarbij het stimuleren van nieuwe activiteiten centraal staat.
- Het verschaffen van een integratiekader voor ruimtelijk relevant beleid vanuit de verschillende gemeentelijke beleidsterreinen.
- Het verschaffen van informatie aan andere organisaties zoals andere overheden, private partijen, belangengroeperingen en burgers over de gemeentelijke potenties en speerpunten.

Naast structuurplannen voor gemeenten bestaan er ook intergemeentelijke structuurplannen. Deze plannen geven voor gemeenteoverschrijdende gebieden een ruimtelijke visie aan. Deze intergemeentelijke structuurplannen zijn qua opzet hetzelfde als een gemeentelijk structuurplan.

Bestemmingsplan (gemeente)

De gemeenten zijn verplicht bestemmingsplannen vast te stellen voor alle grond buiten de bebouwde kom. Voor het gebied binnen de bebouwde kom hoeft een gemeente geen bestemmingsplan op te stellen. In de praktijk gebeurt dit echter vrijwel altijd. In een bestemmingsplan legt een gemeente vast hoe we de grond en de gebouwen die erop (kunnen) staan, mogen gebruiken. Het bestemmingsplan is het enige plan dat de burger rechtstreeks bindt: het geeft rechtszekerheid aan de inwoners en belanghebbenden in het gebied. Het bestemmingsplan heeft twee functies:

- Een plannings- en programmatische functie: het plan geeft de te verwachten ruimtelijke ontwikkeling aan en geeft richting aan het toekomstig gemeentelijk beleid
- Een normeringfunctie: het plan is een toetsingskader voor bouwplannen (via bouwvergunningen) en soms voor andere werkzaamheden (via de aanlegvergunning).

Onderdelen bestemmingsplan

Een bestemmingsplan kent drie onderdelen:

- De voorschriften: deze stellen eisen aan wat er gebouwd mag worden op de gronden (bestemmingen) en hoe er gebouwd mag worden (bijvoorbeeld hoogte of breedte van bouwwerken).
- De plankaart: deze geeft aan waar welke functies (wonen, bedrijven, recreatie et cetera) mogen plaatsvinden.
- De toelichting: hierin zijn de kenmerken van het gebied (of wijk) vastgelegd en wordt aangegeven wat de gemeente wil met het gebied of de wijk.

De voorschriften en de plankaart zijn juridisch bindend. De toelichting is dat niet: zij vormt 'slechts' de onderbouwing voor wat juridisch is vastgelegd in de voorschriften en de plankaart.

Globale en gedetailleerde bestemmingsplannen

De WRO stelt relatief weinig eisen aan de inhoud van een bestemmingsplan. In de praktijk heeft dat geleid tot een diversiteit aan bestemmingsplonsoorten. Grofweg kan daarbij onderscheid worden gemaakt naar enerzijds globale en anderzijds gedetailleerde bestemmingsplannen. De mate van globaliteit of gedetailleerdheid is onder meer afhankelijk van de ontwikkelingsfase waarin een gebied zich bevindt.

Voor projecten die nog uitgevoerd moeten worden, bijvoorbeeld een nieuw aan te leggen woonwijk in een uitleggegebied, zal in de regel een globaal bestemmingsplan worden gemaakt. Alleen de randvoorwaarden worden vastgelegd waardoor er veel ontwikkelingsruimte is tijdens de realisatiefase. Vaak wordt een globaal bestemmingsplan aangeduid als een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan.

Een gedetailleerd bestemmingsplan is veelal gebaseerd op een verkavelingsplan. Deze is gericht op het vastleggen van de veelal bestaande inrichting van het plangebied op kavelniveau. Dit gedetailleerde bestemmingsplan wordt vaak aangeduid als een beheergericht bestemmingsplan: het is vooral gericht op de bescherming van bestaande ruimtelijke patronen en objecten. Voor oude binnensteden zijn bijvoorbeeld vrijwel altijd beheergerichte bestemmingsplannen van kracht.

Artikel 19 procedure

Het artikel 19 procedure is in april 2000 gewijzigd. Vroeger konden gemeenten alleen vrijstelling van het bestemmingsplan verlenen als zij nadien het bestemmingsplan zouden herzien; een omvangrijke procedure. Nu hoeft dat niet. Je kunt met het artikel 19-procedure toch een plan uitvoeren ondanks dat het bestemmingsplan daarin niet voorziet. De gemeente kan nu volstaan met een goede ruimtelijke onderbouwing van de vrijstelling. Voor die goede onderbouwing kan verwezen worden naar bijvoorbeeld een structuurplan.

Een watertoets voor ruimtelijke plannen

De watertoets geeft aan wat de gevolgen zijn van een ruimtelijk plan voor de waterhuishouding in het plangebied. Sinds november 2003 moet conform de watertoets een waterparagraaf worden opgenomen in een streekplan, een regionaal structuurplan, een gemeentelijk structuurplan, een bestemmingsplan en bij de ruimtelijke onderbouwing bij vrijstelling op het bestemmingsplan conform artikel 19. Eigenlijk komt het erop neer dat alle meer formele ruimtelijke plannen voorzien moeten zijn van een waterparagraaf behalve ruimtelijke plannen op rijksniveau. De waterparagraaf gaat in op:

- Veiligheid
- Wateroverlast
- Bodemdaling
- Verdroging
- Eventuele consequenties voor andere gebieden.

De kracht van de watertoets is dat het meer is dan een klassieke checklist met aandachtspunten; het is een procesinstrument. Vanaf het begin van de planvorming worden de waterbeheerders betrokken bij de planvorming. De watertoets geeft duidelijk aan wie de gesprekspartners zijn.

Uit evaluatieonderzoek blijkt echter dat de watertoets bij locatiekeuzen nog amper een rol speelt. Belangrijke oorzaken hiervan zijn het ongeduld van resultaatgerichte plannenmakers en het ontbreken van een helder, gedeelde kijk op het gemeenschappelijke belang.

Niet wettelijke plannen (gemeente)

Naast de formele ruimtelijke plannen zoals deze zijn vastgelegd in de WRO bestaan er ook nog informele plannen die door gemeenten worden opgesteld. Deze informele planprocessen kunnen voorafgaan aan formele planprocessen en besluiten. Vooral processen rondom locatiekeuze spelen zich voor een belangrijk deel af in niet-wettelijke planvoorbereiding. Informele plannen komen voor op alle schaalniveaus – van locatiekeuze tot inrichting – en volgen uiteenlopende procedures die van gemeente tot gemeente verschillen. Ook de namen van deze plannen verschillen van geval tot geval. Enkele veelvoorkomende namen zijn: ruimtelijke ontwikkelingsvisie, structuurvisie, gebiedsvisie, masterplan, stedenbouwkundig plan en inrichtingsplan.

Fundamentele Herziening WRO

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) stamt uit 1965. Sindsdien is de wet talloze malen herzien. Hierdoor is de wet er niet overzichtelijker op geworden. Daarom heeft de Tweede kamer besloten dat de Wet grondig moest worden herzien. Naar verwachting wordt de vernieuwde Wet in de loop van 2004 vastgesteld. Wat zijn de belangrijkste veranderingen op gemeentelijk niveau?

Structuurvisies

Op alle niveaus, dus zowel door het rijk als de provincie als de gemeenten, worden voortaan structuurvisies opgesteld. Dit is een strategisch document dat de ruimtelijke ontwikkelingen aangeeft voor een bepaald gebied. De structuurvisie vervangt de huidige planologische kernbeslissing (rijk), streekplan (provincie) en structuurplan (gemeente). Beleidsdoelstellingen uit structuurvisies worden uiteindelijk vertaald naar bestemmingsplannen.

Bestemmingsplannen

De positie van bestemmingsplannen wordt versterkt. Belangrijkste veranderingen zijn:

- Bestemmingsplannen worden verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied.
- Het veel gehanteerde artikel 19 procedure uit de oude WRO maakte het mogelijk om buiten het bestemmingsplan om toch vergunningen af te geven. Deze zogenaamde buitenplanse vrijstellingen worden drastisch beperkt tot een 'kruimellijst'.
- Iedereen kan bij de gemeenteraad een verzoek indienen tot herziening van het bestemmingsplan.
- Gemeenten doen voortaan een jaarlijks verslag van hun ruimtelijk beleid. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de actualiteit van bestemmingsplannen en handhavingsbeleid.
- De bestemmingsplanprocedure wordt verkort.
- Voor bestemmingsplannen hoeft geen goedkeuring meer te worden verkregen van de provincie.
- Het rijk en de provincies krijgen de bevoegdheid om voor hun eigen projecten bestemmingsplannen op te stellen.

Handhaving

De handhaving wordt verbeterd. Activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan kunnen beter worden aangepakt door gemeenten. Zij zijn straks in staat om een dwangsom en boetes op te leggen of bestuursdwang toe te passen. Ook krijgen de ambtenaren die belast zijn met handhaving meer bevoegdheden.

Het belang van een duurzame grondlaag

Hoofdról voor de grondlaag...

Oorspronkelijk speelde de grondlaag de hoofdról in de ruimtelijke ontwikkeling. Men woonde op de zandige hoger gelegen gebieden die gevrijwaard waren van wateroverlast en voldoende draagkracht hadden voor bebouwing. Landbouw differentieerde al naar gelang de ondergrond geschikt was voor bepaalde gewassen; hooigraslanden in de vochtige gebieden, groenten op de vruchtbare beter ontwaterde percelen. Delfstoffen werden meestal gewonnen in de directe omgeving waar zij gebruikt of verwerkt werden.

...verwerd een bijrol voor de grondlaag...

Technologische ontwikkelingen - zoals in de waterhuishouding, bouwkunde, funderingstechnieken en grondwerkzaamheden - hebben het mogelijk gemaakt meer afstand te nemen van de belemmeringen die de grondlaag oplegde. De hoofdról verwerd tot een bijrol. De aanleg van de polders en droogmakerijen en het beheer daarvan door de waterschappen en de ontginning van de woeste gronden ten behoeve van de landbouw zijn hiervan een voorbeeld. Aanvankelijk leek de grondlaag technisch maakbaar, met het verstrijken van de tijd bleek dit niet altijd het geval.

Ruimte onder de grond wordt steeds schaarser (H20 20-2001)	Grootste gifbelt Nederland wordt natuur (Utrechts Nieuwsblad 20-1-2003)	Archeologen grote winnaars in verdrag Leidsche Rijn (Utrechts Nieuwsblad 28-12-2002)
Broeikasgas de grond in bij De Lier (Haagsche Courant 29-11-2002)	Veengrond en boer zakken samen weg (Boerderij 21-1-2003)	Paringsdans van archeologen en bouwers (NRC 10-9-2002)
Dubbel grondgebruik door overkluizen en ondertunnelen (Vrij Nederland 1-2-2003)	Wegverzakking A4 veroorzaakt file (Metro 11-4-2003)	Pechvogels: giftige erfenis in Uiterwaarden bedreigt natuurontwikkeling (NRC 12-6-2000)
Ondergrondse berging beperkt afvalwaterstromen (Vakblad Bloemisterij 13-12-2002)	Bodemdaling door zoutwinning in Noorden kost miljoenen (Metro 20-12-2002)	

Een greep uit de landelijke en regionale krantenberichten over de grondlaag

...die verviel tot een figurantenrol...

Ruimtegebrek, financieel-economische en van tijd tot tijd politieke belangen gecombineerd met de voortschrijdende technologische ontwikkelingen hebben in verschillende situaties (noodgedwongen) de inbreng van de grondlaag tot figurantenrol gedevalueerd. Steden worden uitgebreid in gebieden aansluitend op de historische kern, net die gebieden die men oorspronkelijk had gemeden vanwege de geringe draagkracht van de grondlaag of het risico van frequente wateroverlast.

...die haar niet past!

Recent groeit het besef - zowel op Europees, nationaal, regionaal als lokaal niveau - dat de figurantenrol van de grondlaag niet past: bodemverontreinigingen, bedreiging van bodemschatten, verminderd productievermogen van landbouwgrond, verwaarloosde landschappelijke identiteiten, wateroverlast, verzakkende woningen en lekkende bouwputten. Er moet meer gebruik gemaakt worden van de kansen en voorwaarden natuurlijk systeem en de kwaliteiten van de grondlaag in plaats van een continue strijd daarmee aan te gaan.

Beleid ten aanzien van de grondlaag

Ten aanzien van de grondlaag is veel beleid ontwikkeld. In onderstaande tabel is in vogelvlucht het belangrijkste Europese, nationale en provinciale beleid benoemt. De beleidsbrief Bodem, het ISV en het ontwerp Gelders Milieuplan worden nog nader toegelicht. De relevante delen uit de Nota Ruimte en Streekplan Gelderland staan toegelicht onder 'de opbouw van ruimtelijke plannen'.

Niveau	Naam wet / beleid	Status	Belang
Europees	EU Thematische strategie bodembescherming	In voorbereiding	Thema's voor de nabije toekomst.
Europees	Kaderrichtlijn Water	Beleid	Gaat ook over grondwater. Hoogteverschillen in het landschap relevant voor water.
Europees	Europese Verdrag van Valletta (Malta, 1992).	Europees beleid	De bescherming van het archeologische erfgoed in de bodem en de inbedding ervan in de ruimtelijke ontwikkeling.
Nationaal	Nota Belvédère	Nederlandse implementatie van Malta: in uitvoering	Bescherming cultureel erfgoed, ook archeologie!
Nationaal	Beleidsbrief Bodem	Deze brief schetst de contouren van het nieuwe bodembeleid.	Stap in de goede richting maar (nog) geen duidelijke invulling van de doelen van het beleid.
Nationaal	Nota Ruimte	Beleid	Lagenbenadering als uitgangspunt voor plannen! Nadrukkelijk meer aandacht gevraagd voor de grondlaag.
Nationaal	Wet Bodembescherming	Beleid	Zegt dat bodemaantasting niet mag, werkt dat alleen voor chemische bodemaantasting uit.
Nationaal	ISV (investering stedelijke vernieuwing)	ISV is beleid (ISV-2 is in voorbereiding)	Budget voor bodemverontreiniging koppelen aan stedelijke vernieuwing.
Provinciaal	Ontwerp GMP-3	Ontwerp	Basiskwaliteit voor de ruimte in getallen uitgedrukt, ook voor de grondlaag.

Europees, Rijks- en provinciaal beleid met directe relevantie voor de grondlaag.

Beleidsbrief Bodem

In de Beleidsbrief Bodem van 24 november 2003 schetst VROM de hoofdlijnen van het nieuwe bodembeleid (www.vrom.nl, samenvatting bijlage). Aanleiding voor de brief zijn een aantal ontwikkelingen:

- VROM vindt dat de huidige beleidskaders niet goed op elkaar aansluiten en dat de bijbehorende regelgeving te gedetailleerd is. Overheden en bedrijfsleven hebben behoefte aan meer beleidsvrijheid om met regionaal / lokaal maatwerk problemen te kunnen oplossen.
- Bodembeleid is volgens VROM teveel gericht op chemische aspecten (verontreiniging en sanering) en houdt te weinig rekening met chemische, fysische en biologische aspecten van de bodem én met de (beoogde) functie van de bodem.
- De Technische Commissie bodembescherming pleit voor een systeemgericht (en dus gebiedsgerichte) benadering in plaats van de huidige landelijke invulling van normen en doelen.
- Het nieuwe EU beleid noodzaakt tot een thematische verbreding. De Europese Unie signaleert echter dat belangrijke functies van de bodem in Europa door veel meer factoren worden bedreigd dan chemische verontreiniging alleen: afname van biodiversiteit, afname van het gehalte aan organische stof, toenemen van bodemafdekking en bodemverdichting, erosie, overstromingen en aardverschuivingen en verzilting. De EU heeft een thematische strategie bodembescherming gemaakt die vermoedelijk zal uitmonden in een richtlijn met een verplichtend karakter (vergelijkbaar met de Kaderrichtlijn Water).

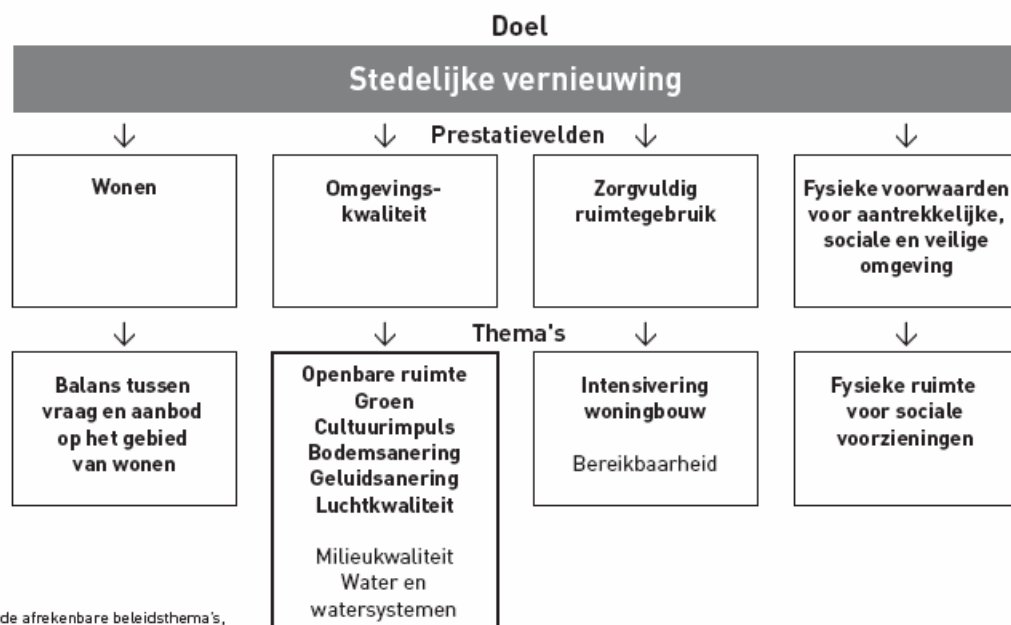
Een van de hoofdlijnen van het nieuwe bodembeleid van VROM is dat het gebruik van de bodem voortaan leidend is. De ambities voor de chemische, fysische en biologische kwaliteit van de grondlaag moeten worden afgestemd op de beoogde functie. In principe mogen daarbij de gebruiksmogelijkheden van de grondlaag voor functies in de toekomst niet verslechteren.

Medeoverheden krijgen meer mogelijkheden om hun beslissingen af te stemmen op lokale / regionale ambities en de maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek én moeten daarbij met meer rekening houden dan chemische aspecten. Medeoverheden moeten antwoord geven op de vraag: wat zijn onze ambities voor de kwaliteit van de grondlaag in een bepaald gebied?

Het Milieu en Natuurplanbureau stelt in een evaluatie van de Beleidsbrief Bodem van 11 juni 2004 dat 'Met de Beleidsbrief Bodem wordt een goede aanzet gegeven, namelijk een beleid dat aansluit bij de ontwikkelingen in de Europese Unie en op trends in de maatschappij... ..door de decentralisatie wordt de verantwoordelijkheid van het Rijk naar de provincies en gemeenten verschoven. Onduidelijk blijft hoe verantwoording door provincies en gemeenten moet worden afgelegd, welke monitoring wordt gevraagd en wat de randvoorwaarden zijn waarbinnen decentrale overheden het hogere doel van duurzaam bodemgebruik kunnen operationaliseren...

Stedelijke vernieuwing (ISV en ISV2)

In 2005 start het tweede tijdvak van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV2). Gemeenten kunnen met behulp van ISV2 fysieke ingrepen in de stad financieren die bijdragen aan vitalisering van de stad. Van belang is dat deze ingrepen integraal plaatsvinden- dat wil zeggen afstemmen van fysieke ingrepen met sociaal- economische en veiligheidsmaatregelen. Rechtstreekse gemeenten moeten hun (beoogde) prestaties vastleggen in een Meerjaren Ontwikkelingsprogramma (MOP), dat samen met de subsidieaanvraag wordt ingediend. Overigens kunnen ook andere gemeenten een beroep doen op ISV geld (voor meer informatie www.gelderland.nl, zoeken op projectgemeenten).



[toelichting: vet gedrukt zijn de afrekenbare beleidsthema's, niet vet gedrukt de niet-afrekenbare beleidsthema's]

Prestatievelden en thema's voor stedelijke vernieuwing (bron www.vrom.nl).

Het rijk of de provincie toetsen het MOP aan uitgangspunten, waarvan de belangrijkste zijn weergegeven in bovenstaande figuur. Het ministerie van VROM onderscheidt verschillende prestatievelden waarop een voorstel goed moet scoren: wonen, omgevingskwaliteit, zorgvuldig ruimtegebruik en sociale en veilige omgeving. Aan deze prestatievelden koppelt VROM thema's. (Merk op dat de grondlaag bij het prestatieveld 'Omgevingskwaliteit' wordt ingedeeld, en dat alleen aandacht is voor bodemsanering).

Belangrijk verschil met het oude ISV is dat ISV2 veel minder sturing vanuit Het Rijk kent. Daarmee geeft VROM ruimte aan de behoefte van gemeenten aan lokaal maatwerk.

Het Ontwerp Gelders Milieuplan

In oktober 2003 heeft het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland het Ontwerp Gelders Milieuplan (GMP-3) vastgesteld. Met het GMP-3 neemt de provincie het voortouw om invulling te geven aan een goede milieukwaliteit van de leefomgeving in 2010. Gekozen is voor een 'basiskwaliteit', de na te streven milieukwaliteit. De basiskwaliteit is niet overal hetzelfde: het doel dat moet worden bereikt is afhankelijk van de functie van het gebied. De provincie Gelderland onderscheidt overwegend belastende functies en overwegend gevoelige functies en stelt voorwaarden aan de basiskwaliteit die daarbij hoort.

	wonen	natuur	drink- water- voor- ziening	landbouw	recreatie
lucht, schadelijke stoffen	MTR				MTR
bodem	MTR(*)	MTR	MTR	MTR	MTR
bodem, verzurende stoffen		1000 - 3200 mol zuur/ha/jr afh. van natuur doel typen (**)			
grondwater, vermestende stoffen		50 mg Nitraat per liter		50 mg Nitraat per liter	
oppervlaktewa- ter,	MTR	MTR + (afhankelijk van waterty- pe)	MTR	MTR	MTR
vermestende stoffen (vrachten uit de landbouw)		0,45 kg fosfaat/ha/jr 10 kg stikstof/ha/jr		0,45 kg fosfaat/ha/jr 10 kg stikstof/ha/jr	
geluid, wegverkeer	65 dB(A)				
geluid, industrie	60 dB(A)				
geluid, rail	70 dB(A)				
stilte gebieden		40 dB(A)			40 dB(A)
geur	3/98% (*)				
externe veiligheid	10 ^e individu- eel risico				

(*) gedurende 98% van de tijd wordt de norm van 3 geureenheden niet overschreden.

(**) bron: Gebiedsplannen Natuur en Landschap.

Basiskwaliteit per functie voor de vijf meest gevoelige functies (Bron: GMP3).

Grondlaagaandachtspunten volgens het Gelders Milieuplan

In het derde Gelders Milieuplan zijn de relaties tussen gevoelige en vervuulende functies opgenomen. In een matrix zijn de grondlaagaspecten aangegeven die bijzondere aandacht verdienen wanneer in een plangebied de genoemde gevoelige en belastende functies voorkomen. Als in gebied bijvoorbeeld de functies 'wonen' en 'natuur' bestaan of moeten komen, is het belangrijk aandacht te geven aan de thema's in het blok dat wordt aangeduid met de kolom 'wonen' en de rij 'natuur'.

Reikwijdte GMP (onderwerp per functiecombinatie) => voor grondlaag onderwerpen				
Belastende functies				
Gevoelige functies	Wonen	Landbouw	Verkeer	Bedrijvigheid (incl. Intensieve recreatie)
Natuur (droog en nat)	<ul style="list-style-type: none"> Ongerioleerde lozingen huishoudelijk afvalwater Riooloverstorten Bescherming Aardkundige waarden Duurzaam gebruik grondstoffen Diffuse bronnen 	<ul style="list-style-type: none"> Ammoniakdepositie Bestrijdingsmiddelen en vermisting Aardkundige waarden 	<ul style="list-style-type: none"> Duurzaam gebruik grondstoffen 	<ul style="list-style-type: none"> Emissies naar opp. water (Water)bodemverontreiniging Nazorg stortplaatsen Hergebruik stortplaatsen Bodembescherming
Drinkwater incl. Grondwater	<ul style="list-style-type: none"> Drinkwater uit opp. water 	<ul style="list-style-type: none"> Drinkwater uit opp. water Mest en bestrijdingsmiddelen in intrekgebied grondwater Preventief beleid grondwaterbeschermings gebieden 	<ul style="list-style-type: none"> Bodemverontreiniging door run-off wegen 	<ul style="list-style-type: none"> Bodemverontreiniging buitengebied Koude/warmte opslag
Wonen				<ul style="list-style-type: none"> Bodemverontreiniging woongebieden Bodembescherming
Recreatie	<ul style="list-style-type: none"> Ongerioleerde lozingen huishoudelijk afvalwater Riooloverstorten 			<ul style="list-style-type: none"> (Water)bodemverontreiniging
Landbouw	<ul style="list-style-type: none"> Ongerioleerde lozingen huishoudelijk afvalwater Riooloverstorten 			