

Earth, Life & Social SciencesVan Mourik Broekmanweg 6
2628 XE Delft
Postbus 49
2600 AA Delft

www.tno.nl

T +31 88 866 30 00

F +31 88 866 30 10

TNO-rapport**TNO 2014 R11181 | Eindrapport****Initiatieven voor een duurzame ontwikkeling
van de ondergrond worden succesvoller met
'Grondslagen voor Governance'***Resultaat van een analyse van SKB projecten,
uitgevoerd binnen de dwarslijn Governance van het
SKB-programma Duurzame Ontwikkeling Ondergrond
(SKB-DOO)*

Datum	26 augustus 2014
Auteur(s)	Frank Boons (Erasmus Universiteit Rotterdam) Mike Duijn (TNO) Barend van Engelenburg (DCMR) Jurgen van der Heijden (AT Osborne) Hanneke Puts (TNO)
Exemplaarnummer	
Oplage	
Aantal pagina's	63 (incl. bijlagen)
Aantal bijlagen	
Opdrachtgever	SKB
Projectnaam	SKB Dwarslijn Governance
Projectnummer	054.02554



Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2014 TNO

Dit onderzoeksproject is uitgevoerd binnen het programma 'Duurzame Ontwikkeling Ondergrond' (DOO) van de Stichting Kennisontwikkeling en Kennisoverdracht Bodem (SKB). Doel van dit programma is het ontwikkelen en delen van kennis en ervaring over een verantwoord gebruik en beheer van bodem en ondergrond ten behoeve van publieke en private praktijkontwikkeling.

Deze publieke rapportage is het resultaat van de zogenaamde 'SKB dwarslijn Governance'. De dwarslijn kende verschillende (onderzoeks)activiteiten, uitgevoerd door een projectteam bestaande uit: TNO (Mike Duijn en Hanneke Puts), Erasmus Universiteit Rotterdam (Frank Boons), AT Osborne (Jurgen van der Heijden) en DCMR (Barend van Engelenburg). Het projectteam werkte nauw samen met het programmateam van SKB (opdrachtgever) en de trekkers van de SKB Showcases (eindgebruikers).

De activiteiten van de dwarslijn 'Governance' hebben verschillende producten opgeleverd, waarvan een aantal specifiek voor SKB en de Showcases zijn geschreven. Onderliggende publieke rapportage bevat die inzichten en conclusies die ook buiten de SKB context toepasbaar zijn en interessant voor een breder publiek.

Eindrapportage – september 2014

Samenvatting

Governance

Technisch-inhoudelijke kennis en verstand van zaken zijn belangrijke randvoorwaarden om in de praktijk van alledag een bodemproject succesvol te realiseren. Maar er zijn nog andere succesfactoren. In de complex georganiseerde wereld van de 21ste eeuw gaat het er ook om hoe een bodemproject is in te passen in de context waarin het moet worden uitgevoerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om kennis over de belanghebbende actoren en de vraag hoe deze betrokken en met elkaar in contact gebracht kunnen worden. Maar ook om het agenderen van het beoogde project op de bestuurlijke agenda om daarmee de nodige middelen te genereren. En natuurlijk is inzicht in de relevante wet- en regelgeving nodig en hoe de bodemprofessional daarmee verstandig om kan gaan. We noemen dit ook wel de 'governance' van een bodemproject.

Belemmeringen en grenzen

Omdat deze aspecten van governance ook binnen het programma Duurzame Ontwikkeling Ondergrond (DOO) van SKB aan de orde zijn, heeft SKB aan een consortium bestaande uit TNO, AT Osborne, de Erasmus Universiteit Rotterdam en DCMR gevraagd een zogenaamde governance-analyse te maken van de SKB-projecten en -Showcases. Om van daaruit nieuwe handvatten aan te reiken die voor nog meer impact moeten zorgen van de activiteiten binnen het DOO-programma van SKB. Het governance-onderzoek richtte zich op de vraag hoe de projecten en Showcases de beoogde praktijkverandering voor elkaar willen krijgen en welke "sturingswijzen" zij daarbij gebruiken. Eén van de conclusies uit het onderzoek is dat initiatiefnemers van projecten en Showcases een vanzelfsprekend "geloof" lijken te hebben dat na afronding van hun project of Showcase anderen enthousiast met de resultaten aan de slag zullen gaan en dat de nieuwe kennis of technologie ook door anderen in praktijk zal worden gebracht. In de werkelijkheid van alledag is dat lang niet altijd het geval. De onderzoekers verwachten dan ook dat de gewenste praktijkverandering – binnen, maar vooral buiten de context van het SKB-projectexperiment om – meer kans van slagen heeft als initiatiefnemers zich beter bewust zijn van mogelijke grenzen die zij kunnen tegenkomen bij de ontwikkeling en uitvoering van een bodem/ondergrond project. Denk daarbij o.a. aan verschillende ambities en belangen van de betrokken actoren, wet- en regelgeving en/of financiële middelen. Deze grenzen spelen niet alleen een rol tijdens de ontwikkeling en uitvoering van een project of Showcase, maar ook daarna bij de bredere toepassing van de resultaten in de praktijk en de kennisdoorwerking naar andere (nog) niet betrokken partijen en professionals.

Twee ontwikkelrichtingen

Sinds de industriële revolutie (2^e helft 19^e eeuw) is de wijze waarop we sturing geven aan processen om maatschappelijke vraagstukken het hoofd te bieden, gekenmerkt door het *verbruik* van (natuurlijke) grondstoffen, gericht op het produceren van zo groot mogelijke volumes, tegen een zo laag mogelijke

(kost)prijs. Deze ontwikkelingsrichting is vaak sterk sectoraal ingestoken doordat slechts één of enkele belangen behartigd worden.

Vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw is een tweede ontwikkelingsrichting opgekomen – o.a. onder invloed van de eerste 2 rapporten aan de Club van Rome (1972 en 1974) – die gebaseerd is op een groeiend milieubewustzijn. Deze ontwikkelingsrichting gaat uit van een duurzame(r) *gebruik* van (natuurlijke) grondstoffen, gericht op het leveren van maatwerk tegen een realistische (kost)prijs. Het gebruik van (natuurlijke) grondstoffen wordt zoveel mogelijk beperkt (efficiëntie), meeberekend in de (kost)prijs en grondstoffen worden zoveel mogelijk hergebruikt (recycling). Deze ontwikkelingsrichtingen zien we ook terug in de ruimtelijke ordening én in de omgang met bodem en ondergrond: een dominante richting, met een focus op grootschalig verbruik van de (open) ruimte en de bodem en een uitdagende richting waarin een efficiënt(er) ruimtegebruik en een duurzame ontwikkeling van de bodem centraal staan.

Tabel S1: Onderstaande tabel geeft een aantal hoofdkenmerken weer van de twee ontwikkelingsrichtingen voor het omgaan met maatschappelijke vraagstukken, die ook hun weerslag hebben op hoe men omgaat met de bodem en ondergrond.

Gangbare & dominante richting	Nieuwe & uitdagende richting
Groot	Klein
Centraal	Decentraal
Top down	Bottom up
Enkelvoudig (sectoraal)	Meervoudig (integraal)
Focus op snelheid	Focus op gedeelde oplossing
Massa	Maatwerk
Bouwen op/in ondergrond	Benutten van de ondergrond
Kapitaal intensief	Kapitaal extensief
Transactiekosten	Transactiebatan
Oneindigheid	Eindigheid
Objectivering > Vervreemding	Maatschappelijke inbedding > Sociale cohesie
Nadeel compensatie	Co-benefits
Internationaal	Lokaal

Gangbare & dominante richting:

Focus op grootschalig gebruik van de bodem

De op dit moment nog dominante ontwikkelrichting in de ruimtelijke ordening, gangbaar sinds het begin van de industriële revolutie, gaat uit van een sterk centraal gezag. De sturing van processen vindt top-down plaats. De productie is globaal georganiseerd, kapitaalintensief, grootschalig en gericht op massaproductie en -consumptie. Er is sprake van een vervreemding van de herkomst van ons voedsel. "De schoorstenen moeten roken" en we produceren alsof "de bomen tot in de hemel groeien"; aan grondstoffen is geen gebrek. In deze richting wordt er vaak van uitgegaan dat natuur en milieu voldoende veerkrachtig zijn om de negatieve effecten te kunnen opvangen. Binnen deze ontwikkelrichting wordt een ingrijpend beroep gedaan op de kwaliteiten van onze bodem en ondergrond. Dit gaat gepaard met grootschalig verbruik: bijvoorbeeld voor de voedselproductie, als bouwgrond, voor grondstoffenwinning of voor het dumpen van afvalstoffen. Inmiddels is men langzaam maar zeker gaan beseffen dat de druk op het natuurlijk systeem te groot

is. Deze wijze van productie is onhoudbaar, omdat deze de veerkracht van natuur en milieu te boven gaat. En de compensatie van die nadelen schiet tekort om de veerkracht te herstellen. Binnen deze dominante ontwikkelrichting heeft zich voor bodem en ondergrond een rampscenario voltrokken: met de gif affaire van Lekkerkerk kwamen de effecten voor de volksgezondheid letterlijk en figuurlijk aan de oppervlakte. Daarmee begon in de bodemsector een grootschalige sanerings- en beheeroperatie die tot op heden voortduurt. Het geldende adagium voor de omgang met bodem en ondergrond in deze ruimtelijke ontwikkelrichting is 'beschermen en saneren'.

Nieuwe & uitdagende richting:

Focus op duurzame ontwikkeling van de ondergrond

Sinds ongeveer vijftig jaar is een nieuwe, meer uitdagende ontwikkelrichting in de ruimtelijke ordening op gang gekomen. Deze ontwikkelrichting wordt gekenmerkt door een bottom-up benadering, decentralisatie en kleinschaligheid en werkt door in alle sectoren van de samenleving: van wonen, voedsel- en energievoorziening, volksgezondheid tot en met mobiliteit. Het werken aan oplossingen gebeurt integraal in plaats van sectoraal. Aan de basis staat het besef dat onze grondstoffen en de veerkracht van natuur en milieu eindig zijn. Daarvoor zijn duurzame productiewijzen en technieken nodig. Voor de bodem en ondergrond betekent dit dat de bodem meer dan ooit duurzaam gebruikt moet worden en ingezet wordt voor duurzame oplossingsrichtingen voor bovengrondse vraagstukken. Denk daarbij aan een boer die gebruik maakt van de kenmerken van de bodem en daarmee het bodemleven verrijkt of vormen van duurzaam waterbeheer en duurzame energievoorziening waarbij bodem en ondergrond een cruciale rol vervullen. In deze ruimtelijke ontwikkelrichting is men veel meer gericht op het 'ontwikkelen en benutten' van bodem en ondergrond.

Tabel S2: Relatie tussen trends in de ruimtelijke ordening en de omgang met bodem en ondergrond. De sinds de industriële revolutie gangbare en nu nog dominante ontwikkelrichting in de ruimtelijke ordening (regime 1) leidt tot een omgang met bodem en ondergrond gebaseerd op 'beschermen en saneren'. De sinds ca. 50 jaar nieuwe en uitdagende ontwikkelrichting in de ruimtelijke ordening (regime 2) leidt er steeds meer toe dat men bodem en ondergrond duurzaam wil 'ontwikkelen en benutten'.

	Ruimtelijke Ordening	Bodem en Ondergrond
Regime 1 – gangbaar & dominant	Grootschalig, centraal, topdown, sectoraal, enkelvoudig	"Beschermen en saneren"
Regime 2 – nieuw & uitdagend	Kleinschalig, decentraal, bottom-up, integraal, meervoudig	"Ontwikkelen en benutten"

Botsende paradigma's?

In de eerste decennia van de 21ste eeuw krijgt de nieuwe, uitdagende richting langzaam maar zeker voeten aan de grond. Voor wat de bodem en ondergrond betreft spreken sommigen in dit kader van een ophanden zijnde "paradigma"-verschuiving van "beschermen en saneren" naar ook "benutten en ontwikkelen", oftewel een duurzame ontwikkeling van de ondergrond.

Op het eerste oog lijken de beide stromingen op gespannen voet met elkaar te staan. Tot op zekere hoogte zijn er ook saillante verschillen, maar dat laat onverlet dat de gangbare, dominante ontwikkelrichting (regime 1) zich bewezen heeft en enorme verdiensten heeft. Zo zijn er voor de bodem en ondergrond ontzettend veel kennis en expertise opgedaan onder het regime van 'beschermen en saneren'. Deze blijven waardevol en inzetbaar. De kunst bestaat eruit om deze kennis en expertise zoveel mogelijk in te zetten en te (her)gebruiken voor de nieuwe, uitdagende ontwikkelrichting naar een duurzame ontwikkeling van de ondergrond. Dat betekent dat we de kennis en kunde over bodemsanering en -bescherming die is opgebouwd binnen regime 1 op een kwalitatief hoog niveau moeten houden om eventuele knelpunten uit het verleden en (nog) onbekende toekomstige knelpunten (mogelijk voortvloeiend uit regime 2), aan te kunnen pakken (zie onderstaande figuur).



Figuur S1: Schematische weergave van de twee typen bodemopgaven: 'beschermen en saneren' (gangbare aanpak) en 'ontwikkelen en benutten' (nieuwe aanpak). De stippellijn geeft de huidige stand van zaken aan; het bestaande regime van 'beschermen en saneren' is nog steeds dominant, en het nieuwe regime van 'ontwikkelen en benutten' is in opkomst. Hoewel het nieuwe regime in opkomst is, zal ook de kennis en ervaring in het gangbare regime nodig blijven en 'meelopen' met de verdere ontwikkeling van het nieuwe regime. (© TNO, 2013)

Om tot een verdergaande synthese en integratie te komen van de dominante en de uitdagende lijn moeten echter nog de nodige randvoorwaarden worden ingevuld.

Grondslagen voor sturing

Om de benodigde randvoorwaarden te kunnen scheppen die nodig zijn voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond, is in dit governance-onderzoek toegewerkt naar concrete handvatten die praktijkprofessionals kunnen gebruiken om meer impact te bereiken met een bodemproject. Het resultaat hiervan is de introductie van drie zogenaamde “grondslagen voor governance”, die initiatiefnemers van bodem-/ondergrondprojecten en Showcases kunnen inzetten bij de ontwikkeling en uitvoering van hun activiteiten.

Deze drie grondslagen zijn:

1. De plek als uitgangspunt voor sturing (verandering);
2. De individuele belangenafwegingen en bedrijfsvoering van betrokken (of te betrekken) actoren als prikkel om te “bewegen”;
3. De keten van de verschillende actoren die de beoogde activiteiten en gewenste verandering mogelijk (moeten) maken.

Deze grondslagen zijn vervolgens vertaald naar drie handzame vragen die initiatiefnemers kunnen gebruiken om hun project vorm te geven of bij te sturen en daarmee hun impact te vergroten:

1. Hoe ziet de context eruit waarin een beweging of verandering tot stand moet komen en wat kan jouw project toevoegen aan die context?
2. Welke belangen worden geraakt door ontwikkeling en realisatie van het project en hoe kunnen die belangen een plek krijgen in de projectvoorbereiding én -uitvoering?
3. Wie heb je nodig om je project voor elkaar te krijgen en hoe organiseer je de benodigde samenwerking?

Voor toepassing in de praktijk hebben we één allesomvattende vraag geformuleerd waarin alle drie de grondslagen terugkomen en waarmee elk bodem-/ondergrondproject zou kunnen starten:

“WIE wil WAT WAAR in beweging krijgen, WAAROM, met WIE en met WELKE middelen?”

De antwoorden bij deze vraag brengen als vanzelf in beeld hoe de plek eruit ziet waar je iets wilt bereiken, welke partijen op die plek al actief zijn en wie je (dus) nodig hebt om het beoogde doel te bereiken.

Leeswijzer

Deze publieke rapportage bestaat uit twee delen. In deel 1 van de rapportage gaan we nader in op het gehanteerde onderzoekskader en de resultaten van de governance-analyse van de SKB-projecten en -Showcases. Daarbij komen de aanleiding en onderzoeksopzet aan bod (hoofdstuk 1), de analyseresultaten (hoofdstuk 2) en de vertaling van de analyseresultaten naar de praktijk met de introductie van de zogenaamde ‘grondslagen voor governance’ (hoofdstuk 3). Daarmee biedt deel 1 van deze rapportage handvatten aan toekomstige initiatiefnemers, opdrachtgevers en enthousiaste bodemprofessionals voor het succesvol ontwikkelen en realiseren van een duurzame ontwikkeling van de ondergrond.

In deel 2 van deze rapportage laten we zien hoe herkenbaar en toepasbaar onze conclusies en handreikingen zijn voor de alledaagse praktijk van 'de bodemprofessional'. Daartoe is een reeks interviews gehouden met actieve spelers uit het netwerk van SKB (hoofdstuk 4). Daarmee slaat deel 2 van deze rapportage een brug tussen onderzoek en praktijk, gezien door de ervaringsbril van initiatiefnemers, opdrachtgevers en enthousiaste bodemprofessionals die zich inzetten voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond.

We sluiten deel 2 af met een aantal aanbevelingen van het onderzoeksconsortium aan bodemprofessionals en initiatiefnemers en managers van toekomstige projecten en programma's in bodem en ondergrond.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Deel 1: Introductie SKB dwarslijn governance en resultaten governance analyse SKB projecten	10
1 Introductie SKB Dwarslijn Governance.....	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Duurzame ontwikkeling ondergrond als medicijn tegen...alles?	11
1.3 Centrale vraagstelling	14
1.4 Aanpak Governance Dwarslijn	15
1.5 Spoor 1: De screening	16
1.6 Onze visie op governance als uitdaging in de duurzame ontwikkeling van de ondergrond	17
2 Resultaten analyse SKB projectvoorstellen	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Observaties uit de screening I: sturingsopgave, sturingsfilosofie, sturingsstijl	22
2.3 Observaties uit de screening II: sturingsactiviteiten, sturingsinstrumenten, gestuurde activiteiten.....	27
2.4 Blinde vlekken: welk (denk)patroon is te herkennen in de gescreende projecten?	31
3 Reflecties en aanbevelingen voor meer impact met ondergrondse projecten	38
3.1 Van 'Blinde Vlekken' naar 'Grondslagen voor Governance'.....	38
3.2 Governance Grondslagen voor projecten.....	39
3.3 Governance Grondslagen voor kennis- en praktijkprogramma's	42
Deel 2: Van onderzoek naar praktijk - reflecties van bodemprofessionals op resultaten governance analyse.....	46
4 Netwerkpartners van SKB over resultaten governance analyse projecten en Showcases	46
5 Aanbevelingen voor bodemprofessionals en de ontwikkeling van nieuwe beleids-, kennis- en/of praktijkprogramma's	54
5.1 Vertaling van de 'governance grondslagen' en reflecties uit de interviews naar toekomstige bodem/ondergrond projecten	54
5.2 Wat betekenen de governance grondslagen op programmaniveau?	56

Deel 1: introductie SKB dwarslijn governance en resultaten governance analyse SKB projecten



Foto's uit beeldarchief SKB en gemaakt door Vincent Nijhof (Studio Split Second)

1 Introductie SKB Dwarslijn Governance

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding van de dwarslijn governance (§1.1), de context waarbinnen duurzame ontwikkeling van de ondergrond vorm moet krijgen (§1.2), de centrale vraagstelling voor het onderzoek binnen de dwarslijn governance (§1.3), de aanpak die we gehanteerd hebben voor de activiteiten van de dwarslijn governance (§1.4) en de focus van deze rapportage (§1.5). Het hoofdstuk eindigt met de visie van het onderzoeksteam op governance als uitdaging in de duurzame ontwikkeling van de ondergrond (§1.6).

1.1 Aanleiding

Om hieraan invulling te geven is SKB naast de Showcases ook gestart met de zogenaamde 'SKB dwarslijn Governance'. Deze dwarslijn heeft over alle Showcases heen aandacht besteed worden aan de contextuele randvoorwaarden waarin de Showcases opereren. Een aantal Showcase trekkers heeft dankbaar gebruik gemaakt van de nieuwe inzichten en zich laten ondersteunen (coachen) in het Stichting Kennisontwikkeling en Kennisoverdracht Bodem (SKB) zet zich met het programma Duurzame Ontwikkeling Ondergrond (DOO) in voor het opsporen en delen van kennis over verantwoord gebruik en beheer van bodem en ondergrond. Concreet krijgt deze ambitie vorm in vernieuwende, praktijkgerichte projecten waarin de publieke en private sector bij elkaar worden gebracht. Maatschappelijke relevantie en projectkwaliteit worden geborgd door onder meer stakeholdertafels, kennisbasistafels en Communities of Practice (CoP) – waar overheden, bedrijfsleven en kennisorganisaties aan deelnemen.¹

Voor de laatste helft van haar programma is SKB op zoek gegaan naar zogenaamde SKB Showcases, die zich kenmerken door een integraal karakter, bijdragen aan duurzame ontwikkeling van de ondergrond en de verzilvering van baten, zowel in het profit- als het non-profit domein. De Showcases zijn gefocust op complexe soms hardnekkige praktijkvraagstukken, in een gebied of een locatie(s), over sectoren heen en gericht op verzilvering van baten.² Inmiddels zijn zes SKB Showcases gehonoreerd en van start gegaan.

SKB heeft de laatste helft van haar programma periode ook aangegrepen om meer aandacht te besteden aan de contextuele randvoorwaarden, waarin Showcases moeten worden uitgevoerd en projectresultaten moeten landen. De ambitie is dat de Showcases, en daardoor ook het SKB-programma als geheel, meer impact genereren en beoogde doelstellingen ook daadwerkelijk weten te bereiken.

“... Tegelijkertijd met de lancering van het concept ‘Showcases’ heeft SKB zich gerealiseerd dat er meer nodig was om de Showcases, en daarmee ook het programma als geheel, tot een succes te maken. Daarom hebben we een aantal partijen gevraagd, waaronder TNO, om voor ons een zogenaamde ‘dwarslijn governance’ vorm te geven, die dwars langs alle Showcases heen loopt en hen moet ondersteunen met het creëren van de

¹ Bron: website SKB: www.skbodem.nl

² Meer informatie over de SKB Showcases via: <http://www.skbodem.nl/tender>

juiste randvoorwaarden voor het bereiken van resultaat...”, aldus Arno Peekel (2013), voormalig programma manager bij SKB.

Om hieraan invulling te geven is SKB naast de Showcases ook gestart met de zogenaamde 'SKB dwarslijn Governance'. Deze dwarslijn heeft over alle Showcases heen aandacht besteed worden aan de contextuele randvoorwaarden waarin de Showcases opereren. Een aantal Showcase trekkers heeft dankbaar gebruik gemaakt van de nieuwe inzichten en zich laten ondersteunen (coachen) in het aanpakken van de governance uitdagingen en het creëren van de gewenste randvoorwaarden om het beoogde (project)doel te bereiken.

1.2 Duurzame ontwikkeling ondergrond als medicijn tegen...alles?

De ondergrond wordt in toenemende mate gezien als een nieuw aandachtsgebied voor het oplossen van ruimtelijke en maatschappelijke (veelal bovengrondse) vraagstukken, hoewel het gezelschap waarin dit gebeurt nog wat mag groeien. Minder jeugdcriminaliteit door een duurzamer gebruik van de ondergrond? Het lijkt vergezocht. Ook in de 'bodemwereld' zelf, waar voor velen de onderlinge verbanden tussen onder- en de bovengrond nog geen uitgemaakte zaak is, blijft dit onderwerp van lopend debat en wetenschappelijk onderzoek. Hoe ver kun je gaan in het leggen van verbanden die nog geloofwaardig overkomen?

Toch zijn er onderzoeken die deze onlogische verbanden bevestigen en blijkt dat vergroening van steden, en de kans voor jongeren om daaraan mee te werken, een tegengif is dat ze weghoudt van jeugdcriminaliteit. Als een dergelijk vergaand verband aantoonbaar is, wordt het tijd om de ondergrond voluit te erkennen als een instrument voor het oplossen van ruimtelijke en maatschappelijke (veelal bovengrondse) vraagstukken. Dan neemt de verbazing over minder vergaande verbanden hopelijk af en wordt de ondergrond meer en meer een instrument voor gezondheid, wateropvang, klimaatadaptatie, armoedebestrijding, stadslandbouw en natuurlijk een beter ruimtelijke inrichting onder en boven de grond. Maar we hebben nog een flinke weg te gaan, voordat deze toekomst werkelijkheid wordt.

Het tegen elkaar afwegen van de verschillende gebruiksmogelijkheden in de ondergrond ten bate van bovengrondse ontwikkelingen blijkt geen eenvoudige zaak (SKB Baten-analyse, 2009). Dat heeft ook te maken met een gebrek aan begrip voor onderlinge relaties tussen ondergrondse gebruiksmogelijkheden: verschillende ondergrondse functies hebben een versterkende onderlinge werking; als de ene functie versterkt wordt, heeft dat een versterkende werking op andere ondergrondse functies. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook: vanwege de onderlinge verbondenheid kunnen functies elkaar ook verzwakken, waarmee zij ook een minder waardevolle rol kunnen spelen voor bovengrondse opgaven. Dit vraagt om een systeembenadering: bodem en ondergrond maken onderdeel uit van een enorm en complex systeem, waarin zich allerlei natuurlijke processen afspelen, al dan niet getriggerd of beïnvloed door menselijke ingrepen. De onderlinge samenhang tussen al deze processen en begrip van mogelijke effecten zijn een belangrijke basis voor het kunnen maken van de juiste afwegingen.

Zoals voor vele beleidsterreinen, geldt ook voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond dat de traditionele sturing door één centrale partij ('de overheid') steeds meer wordt losgelaten ten gunste van meer horizontale, meervoudige en

gezamenlijke sturing ('governance'). Deze meervoudigheid komt tot uiting in een verscheidenheid aan sturende partijen (veel meer vanuit netwerken), in een variëteit in sturingsstijlen en in de gelaagdheid van na te streven doelen. Daarnaast blijkt die meervoudigheid ook uit de diversiteit aan sturingsinstrumenten waarmee de HOE-vraag wordt beantwoord.

Nu de overheid een steeds minder dominante en sturende rol speelt en we veel meer te maken hebben met sturing door samenwerking in netwerken, zien we dat ook andere partijen zoals maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven initiatief kunnen nemen tot een duurzame ontwikkeling van de ondergrond. De klassieke sturingsinstrumenten – informatie/kennis, organisatorische capaciteit, financiële middelen en wet- en regelgeving – worden ook door andere partijen ontwikkeld en ingezet³.

Om ook in een netwerksamenleving tot strategische keuzes voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond te komen, waar bovendien sprake is substantiële financiële krapte voor complexe ondergrondse vraagstukken bij de betrokken publieke en private partijen, is afstemming (en soms concurrentie) nodig tussen partijen, voorbij de grenzen van verschillende schaalniveaus en tijd- en ruimtedimensies. Daarnaast is kruisbestuiving tussen kennisdisciplines nodig en verbinding van verschillende maatschappelijke belangen. Een voorbeeld van een waardevolle koppeling is om in een stad werk te maken van het vermogen van de bodem om biomassa te produceren (bijv. stadslandbouw) en daarmee de gezondheid (schonere lucht, meer groen) en veiligheid (prettiger leefomgeving met meer sociale interactie) te bevorderen.

Kortom, bewegen richting een duurzame ontwikkeling van de ondergrond vraagt om een nieuwe sturingsaanpak, ook wel 'Governance'⁴ genoemd. Daarvoor zien we twee dominante oorzaken. Ten eerste lijkt de besluitvorming over het gebruik van de ondergrond zich steeds meer te organiseren rondom de *plek* waar mensen iets moeten of willen. Oftewel, het karakter van de plek bepaalt wat nodig en mogelijk is. Ten tweede zijn er steeds meer initiatieven waarin partijen in de directe omgeving participeren in de ontwikkeling of de benutting van de ondergrond, waardoor zij shareholder worden van een project. Dit in plaats van de rol als stakeholder in een onderhandeling over een project dat niet van henzelf is.

Beide ontwikkelingen leiden ertoe dat de benutting van de mogelijkheden van de ondergrond steeds meer wordt gezien als een maatschappelijke business case die in dialoog met de omgeving nauwkeurig moet worden ontwikkeld. De afstemming en samenwerking tussen partijen rondom het gebruik van de ondergrond op een bepaalde plek brengt de uitdaging voor een nieuwe governance aanpak met zich mee. In de praktijk stuit deze nieuwe uitdaging al gauw op *grenzen*. Denk bijvoorbeeld aan grenzen tussen bestaande beleidsdomeinen die op het gebied van de ondergrond verschillende verwachtingen, procedures of verantwoordelijkheden hebben. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

³ Wetgeving is voorbehouden aan de overheid. Regelgeving kan echter ook de marktpartijen en/of maatschappelijke organisaties ingezet worden, denk bijvoorbeeld aan bindende afspraken met behulp van vrijwillige normstelling, zoals certificaten.

⁴ In §1.6 lichten we toe wat we verstaan onder 'governance'.

- Het benutten van nieuwe kansen gaat vaak gepaard met het doorkruisen van bestaande grenzen.
- Ruimte bieden aan nieuwe ontwikkelingen binnen bestaande domeinen leidt tot het oprekken van grenzen (concurrentie).
- Nieuwe ontwikkelingen leiden voor sommige partijen tot bedreigingen (bijvoorbeeld financieel) waardoor defensief gedrag kan ontstaan (grenzen bewaken).
- Multifunctionele toepassingen brengen een veelheid aan domeinen bij elkaar; hoe kan de overlap worden vergroot, of kunnen grenzen worden geslecht?

Het is onze veronderstelling dat de benutting van de ondergrond – uitgaand van wat er nodig en mogelijk is op een bepaalde plek en geïnitieerd door betrokken partijen uit de directe omgeving – leidt tot nieuwe, 'logische' grenzen die de huidige begrenzing en afbakening van het beleidsdomein 'ondergrond' op losse schroeven zet.

Ook binnen SKB projecten worden deze grenzen verkend, geëxpliciteerd en verlegd. Hoewel het in de praktijk niet altijd mogelijk zal zijn om bestaande grenzen op te rekken, te verleggen of op te heffen, is het goed mogelijk dat men tijdens de projecten ontdekt dat er soms meer ruimte blijkt te zijn voor nieuwe ontwikkelingen (binnen bestaande grenzen) dan in eerste instantie voor mogelijk werd gehouden. Ook wordt in de SKB project geëxperimenteerd met andere of nieuwe samenwerkingsvormen.

Eén van de hoofdconclusies van de dwarslijn 'Governance' voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond is dan ook: leren hoe men rond de plek een acceptabele begrenzing vindt en welke samenwerking nodig is om met deze nieuwe begrenzing om te gaan.

1.3 Centrale vraagstelling

SKB onderkent dat het creëren van de juiste contextuele randvoorwaarden voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond via een nieuwe governance aanpak een belangrijke bijdrage levert aan het succes van de Showcases en daarmee ook aan het realiseren van de programmadoelstellingen van SKB. Met de start van de 6 gehonoreerde Showcases ontstond een kans om hier extra aandacht aan te besteden, ten dienste van de ambities en uitvoering van die Showcases. Tegelijkertijd is er een rijke geschiedenis aan projecten binnen SKB en heeft SKB veel materiaal beschikbaar uit de voorbije jaren. Daarom is gekozen om de SKB dwarslijn governance te starten met een analyse van de SKB projecten binnen het lopende DOO-programma, om van daaruit vooruit te kijken naar de Showcases en de toekomst. Bovendien verwachtten SKB en het projectteam dat de inzichten en conclusies uit de dwarslijn Governance ook buiten de SKB context toepasbaar zouden zijn ten behoeve van een duurzame ontwikkeling van de ondergrond.

Om deze inzichten en conclusies te kunnen formuleren, zijn we met de volgende vraagstelling en onderzoeksdoelen aan de slag gegaan:

1. Welke kansen, belemmeringen en randvoorwaarden volgen uit de afgeronde/lopende SKB-projecten over hoe men omgaat met

- besluitvormingsvraagstukken ten aanzien van het gebruik van de ondergrond?
– *inventariseren geleerde lessen*
2. Welke nieuwe procesaanpakken of procesinstrumenten moeten worden ontwikkeld en ingezet om bij toekomstige afwegingen voor het gebruik van de ondergrond kansen te kunnen verzilveren en belemmeringen weg te nemen? En wat hebben Showcase-eigenaren en deelprojectleiders nodig om die procesaanpakken of procesinstrumenten in hun eigen context te kunnen inzetten?
– *doen*
3. Welke generieke conclusies kunnen we trekken uit de geleerde lessen en ontwikkelde procesaanpakken of procesinstrumenten ten aanzien van besluitvorming over/met de ondergrond?
– *reflecteren op de acties*

Beantwoording van deze vragen binnen de SKB context heeft verschillende nieuwe inzichten opgeleverd over hoe men gewend is ondergrondse vraagstukken op te pakken. Deze inzichten zijn niet alleen bruikbaar voor de nog lopende SKB projecten en –Showcases, maar ook daarbuiten. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat ook anderen gebruik kunnen maken van de geleerde lessen uit het omvangrijke portfolio van SKB en zelf aan de slag gaan met de ontwikkelde procesaanpakken en procesinstrumenten uit de dwarslijn Governance.

1.4 Aanpak Governance Dwarslijn

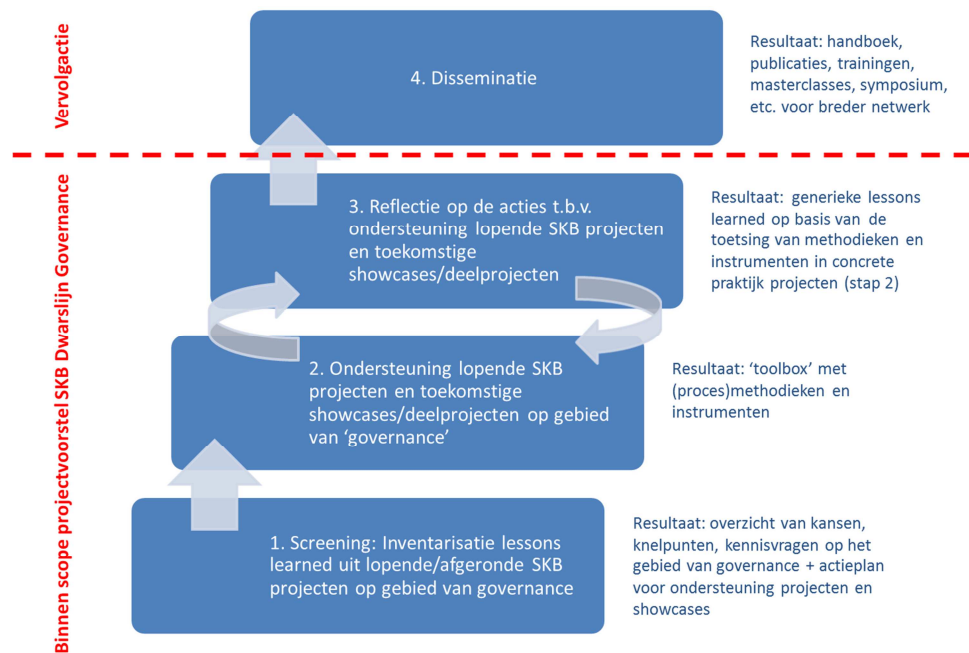
Het plan was om de activiteiten van de dwarslijn Governance onder te verdelen in vier sporen:

1. Screening
2. Ondersteuning van deelprojecten in Showcases
3. Reflectie

De conclusies uit fase 1 t/m 3 leiden tot een eindrapportage.

4. Disseminatie

In figuur 1.1 is de samenhang en fasering van de vier sporen schematisch weergegeven.



Figuur 1.1: Schematisch overzicht van de vier beoogde stappen in de SKB dwarslijn governance. (© TNO, 2013)

Deze rapportage bevat de resultaten van spoor 1: De screening.

1.5 Spoor 1: De screening

Het doel van de screening van de SKB-projecten en –Showcases was een gestructureerd inzicht te verkrijgen in de huidige manier van werken en kijken als het gaat om bodem en ondergrondvraagstukken en daarvan te leren voor de toekomst. Zodat de geleerde lessen gebruikt kunnen worden om nog meer impact te bereiken met activiteiten gericht op een duurzame ontwikkeling van de ondergrond, zowel binnen het SKB programma DOO als daarbuiten.

Daarmee gaat de screening hoofdzakelijk in op de 1^e onderzoeksvraag zoals geformuleerd in §1.3, die voor uitvoering van de analyse is opgesplitst in twee deelvragen:

1. Welke kansen, belemmeringen en randvoorwaarden volgen uit de afgeronde/lopende SKB-projecten over hoe men omgaat met besluitvorming over het gebruik van de ondergrond?
2. Welke (voorlopige) lessen kunnen we daaruit trekken voor de nog lopende SKB projecten en meer algemeen, voor nieuwe projecten waarin de ondergrond een rol speelt?

Deelvraag 1 hebben we opgepakt via een uitvoerige (schriftelijke) analyse van projectvoorstellen van SBK projecten uit het DOO-programma van SKB. De resultaten van deze analyse worden beschreven in hoofdstuk 2.

Deelvraag 2 hebben we beantwoord door te reflecteren op de resultaten van de screening (hoofdstuk 3) en handvatten te formuleren voor de praktijk.

De hoofdstukken 1, 2 en 3 vormen met hun overzicht van de onderzoeksaanpak en onderzoeksresultaten het eerste deel van deze rapportage.

In deel 2 van deze rapportage laten we zien hoe herkenbaar en toepasbaar onze conclusies en handreikingen zijn voor de alledaagse praktijk van 'de bodemprofessional'. Daartoe is een reeks interviews gehouden met actieve spelers uit het netwerk van SKB (hoofdstuk 4). Daarmee slaat deel 2 van deze rapportage een brug tussen onderzoek en praktijk, gezien door de ervaringsbril van initiatiefnemers, opdrachtgevers en enthousiaste bodemprofessionals die zich inzetten voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond.

We sluiten deel 2 af met een aantal aanbevelingen van het onderzoeksconsortium aan bodemprofessionals en initiatiefnemers en managers van toekomstige projecten en programma's in bodem en ondergrond.

1.6 Onze visie op governance als uitdaging in de duurzame ontwikkeling van de ondergrond

Het governance vraagstuk voor de Showcases van het SKB-programma wordt gekenmerkt door de vraag hoe de duurzame ontwikkeling van de ondergrond zodanig gestuurd kan worden dat de (maatschappelijke) baten van de ondergrond benut worden, zonder de natuurlijke functies ervan te schaden.⁵

Zoals voor zovele beleidsopgaven, geldt ook voor de ontwikkeling en het beheer van de ondergrond dat de traditionele hiërarchische sturing door één centrale actor (meestal een overheidsorganisatie) steeds meer wordt losgelaten ten faveure van meer horizontale sturing (cf. Bekkers, 1993; Frissen, 1996). De netwerksamenleving vraagt om meervoudige sturing (zie o.a. Hajer & Wagenaar, 2003; Brandsen, Van de Donk & Kenis, 2006), waarmee (delen van) het beleidsnetwerk in een bepaalde, politiek en maatschappelijk gewenste richting geactiveerd kan worden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Deze meervoudigheid komt tot uiting in de verscheidenheid van de sturende actoren, variëteit in sturingsstijlen, de gelaagdheid van de na te streven doelen.

Die meervoudigheid blijkt ook uit de diversiteit aan sturingsinstrumenten waarmee de HOE-vraag van de sturingsopgave geoperationaliseerd wordt. Een klassieke, overheidsgeoriënteerde indeling van sturingsinstrumenten is opgesteld door Hood (1983) en komt neer op een onderscheid in:

1. Informatie/kennis
2. Organisatorische capaciteit
3. Financiële middelen
4. Wet- en regelgeving

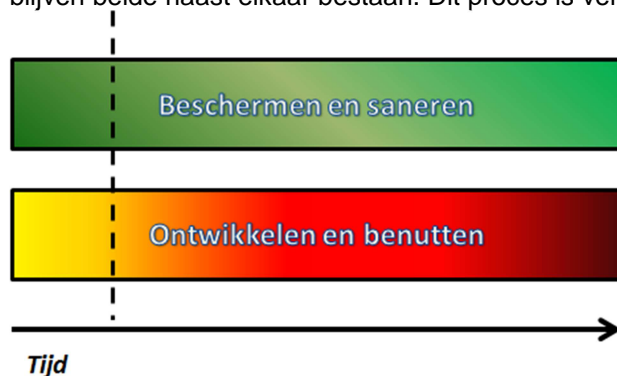
⁵ De SKB-Baten analyse (2009) laat zien dat deze vraag niet beantwoord kan worden zonder aandacht te besteden aan de omgang met een zestal kerndilemma's. Deze 6 kerndilemma's zijn (zie SKB Batenrapport, Duijn et. al., 2009):

- 1) Onbekendheid met en aantrekkingskracht van de ondergrond
- 2) Eigendomsverhoudingen in boven- en ondergrond
- 3) Sectorale versus maatschappelijke waardesystemen
- 4) Gefragmenteerde verdeling van kosten en baten
- 5) 'eigenheid' van de ondergrond als ruimtelijke systeem, en
- 6) Afwegen voor een ontwikkelingsgerichte benutting van de ondergrond.

Deze typen van sturingsinstrumenten worden ook door andere sturende actoren, zoals marktpartijen en maatschappelijke organisaties, ontwikkeld en ingezet.⁶

Deze sturingsinstrumenten worden ook benut voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond, zij het dat de grenzen daarvan bereikt lijken te worden. Dat vindt zijn oorzaak vooral in het streven ontwikkelingsgericht en tegelijkertijd duurzaam met de ondergrond om te gaan, in plaats van de traditionele nadruk op bescherming en/of sanering. Deze nieuwe benadering/opgaven vragen om nieuwe sturingsinstrumenten, omdat de 'oude' of gebruikelijke instrumenten niet toereikend zijn voor de veranderende context waarin bodem/ondergrond een rol speelt of krijgt. In veel gevallen gaat het om nieuwe combinaties van de klassieke instrumenten die op basis van gewijzigde rolopvattingen tussen overheid, markt en samenleving worden ingezet. Ook bij nieuwe sturingsinstrumenten zal gebruik gemaakt worden van regels, geld, organisatiekracht en kennis. De vraag is nu welke partij welk instrument inzet en met welke partijen zij dit doen. De vraag is bovendien of in feite geen nieuwe governance-arrangementen ontstaan waarin het instrument een geheel ander verschijnsel is.

De wens om de omgang met de ondergrond te sturen in de richting van het duurzaam benutten van de mogelijkheden van de ondergrond is op te vatten als een streven naar een nieuw beleidsregime. Daarbij hoort dat het lange tijd gangbare regime van 'beschermen en saneren' van de ondergrond gedeeltelijk wordt vervangen door dit nieuwe beleidsregime van 'duurzaam ontwikkelen en benutten'. Het bestaande regime zal echter niet verdwijnen, omdat bescherming en sanering van bodem/ondergrond nog steeds zinvol en nodig zijn. Wel verschuift de nadruk in de richting van het nieuwe regime. Dit is af te lezen aan allerlei vernieuwende concepten, zoals ecosysteemdiensten en bodemenergieprojecten. Ondanks de waargenomen verschuiving van het bestaande naar het nieuwe regime blijven beide naast elkaar bestaan. Dit proces is verbeeld in figuur 1.2.



Figuur 1.2: Schematische weergave van de twee typen bodemopgaven: 'beschermen en saneren' (gangbare aanpak) en 'ontwikkelen en benutten' (nieuwe aanpak). De stippellijn geeft de huidige stand van zaken aan; het bestaande regime van 'beschermen en saneren' is nog steeds dominant, en het nieuwe regime van 'ontwikkelen en benutten' is in opkomst. Hoewel het nieuwe regime in opkomst is, zal ook de kennis en ervaring in het gangbare regime nodig blijven en 'meelopen' met de verdere ontwikkeling van het nieuwe regime. (© TNO, 2013)

⁶ Wetgeving is voorbehouden aan de overheid. Regelgeving kan echter ook de marktpartijen en/of maatschappelijke organisaties ingezet worden, denk bijvoorbeeld aan bindende afspraken in convenanten.

Het SKB programma DOO kan opgevat worden als een gestructureerde poging om het 'nieuwe regime' m.b.t. het oppakken van bodem/ondergrond opgaven verder te ontwikkelen.

Het uitgangspunt voor het ontwikkelen van nieuwe governance-arrangementen is de zogenaamde 'genius loci': het karakter van de plek waarover mensen een besluit nemen. Afhankelijk van wat daar is en kan, zien mensen een 'maatschappelijke business case'. De omslag van het traditionele regime 'beschermen en saneren' naar het nieuwe regime 'ontwikkelen en benutten' is dat steeds meer het inhoudelijke vraagstuk zelf wordt benadrukt. Mensen zien wat ze op de plek (locus) kunnen met bodem, water, natuur, lucht, biomassa, vervoer, landbouw, biodiversiteit, etc. Zij zien maatschappelijke business cases die via de dialoog heel nauwkeurig uitgediscussieerd moeten worden, omdat er anders geen business case ontstaat. Formele processen kunnen deze dialoog begeleiden, maar moeten ondersteunend zijn en niet dwingend. Van belang is partijen te laten ontdekken (proeven) dat zij heel goed wat aan elkaar kunnen hebben. Zo zien zij dat een plek zich leent voor zuivering van water in samenhang met voedselproductie, of dat een plek geschikt is voor het tegengaan van bodemdaling, samen met sanering van verontreiniging en de productie van biomassa. En wat is nog de betekenis van een (klassiek) sturingsinstrument als veranderingen in de samenleving op deze manier tot stand komen?

In veel SKB-projecten wordt gesproken van een aanleiding en soms zelfs een behoefte aan besluitvorming over een inhoudelijk vraagstuk, dat zich afspeelt op een specifieke locatie of gebied en waarin specifieke belangen aan de orde zijn. Deze behoefte aan 'inhoudelijke besluitvorming' contrasteert met de sturingsstrategieën en –instrumenten van de afgelopen decennia, waarin vooral de procesaanpak centraal stond en niet de inhoudelijke opgave of het te bereiken doel. Dialoogprocessen, consensus-building, reframing, joint fact finding en andere vormvarianten hebben het debat bepaald. Zij sluiten een inhoudelijke benadering niet uit, maar zijn vaak vooral gebruikt om met betrokkenen het vraagstuk vast te stellen: wat zijn de belangen, wie zijn de belanghebbenden en wat zijn de bevoegdheden? Daarbij kreeg de vorm zelfs wel eens de overhand op de inhoud. Een mooi proces stemde al tot tevredenheid (mits dat al werd bereikt), zonder dat duidelijk was wat er in materiële zin op een concrete plek bereikt was.⁷ Het is daarom interessant om toe te werken naar een visie op governance die een nieuwe wending neemt. Recente governance-studies blijven de nadruk leggen op het behouden van de (sterke) rol van overheden in formele processen en op het inzetten van sturingsinstrumenten. Daardoor geeft de beleids- en uitvoeringspraktijk blijk van allerlei (formele) besluitvormingsprocessen die de relatie met de materie (het inhoudelijke vraagstuk) in hoge mate zijn kwijtgeraakt. Het gaat er juist om andere actoren als shareholders in de maatschappelijke business case te ondersteunen in plaats van hen te beschouwen als stakeholders in een dialoog over een project dat niet door hen zelf is ontwikkeld. Door de materie en het karakter van de plek (weer) te omarmen, komen we op meer passende governance

⁷ Bij de recente voorbeelden voor het gebruik van de *diepe* ondergrond moeten we concluderen dat het niet gelukt is om een mooi proces op te zetten en een dialoog te organiseren tussen de relevante stakeholders over de verschillende belangen. Laat staan dat daar vanuit gezamenlijke ambities gezocht is naar een maatschappelijke business case rondom één bepaalde plek.

arrangementen uit, waarin de overheid een constructieve rol speelt zonder de 'genius loci' te frustreren.

Kort samengevat draagt onze visie op governance eraan bij om aan de hand van de SKB-casuïstiek waar te nemen hoe een inhoudelijk vraagstuk op een specifieke locatie en met een unieke belangenconstellatie bepalend wordt voor de samenwerking tussen partijen, en zo bepaalt hoe nieuwe governance-arrangementen en sturingsinstrumenten ontwikkeld kunnen worden.

2 Resultaten analyse SKB projectvoorstellen

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van de uitgevoerde screening. Allereerst door een beknopte beschrijving te geven van het analysekader (§2.1): op welke wijze hebben we naar alle gescreende projectvoorstellen gekeken? Vervolgens laten we zien wat ons vanuit governance perspectief is opgevallen aan de projectvoorstellen (§2.2 en §2.3). En tenslotte laten we zien welke blinde vlekken we hebben waargenomen, waardoor aan sommige governance uitdagingen te weinig aandacht wordt besteed (§2.4) en de (lange termijn) impact van projecten onbedoeld kan tegenvallen.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van de screening van de SKB projectvoorstellen. Daartoe hebben we de projectvoorstellen van 4 tenders van het SKB-DOO programma bekeken:

- 1^e tender maart 2010
- 2^e tender maart 2011
- 3^e tender januari 2012
- 4^e tender 'Showcases' februari 2012

In totaal werden bij de 1^e, 2^e en 3^e tender samen 73 voorstellen ingediend. Daarvan zijn uiteindelijk 32 voorstellen door het SKB bestuur goedgekeurd en uitgevoerd. In de laatste tender waarin een oproep is gedaan voor het indienen van zogenaamde Showcases kwamen 8 voorstellen binnen, waarvan 6 voorstellen zijn gehonoreerd.

Voor de screening van de SKB projecten zijn van elke tender zowel gehonoreerde als afgewezen projectvoorstellen bekeken. Want ook de afgewezen projectvoorstellen geven een goed beeld van hoe het netwerk van SKB aankijkt tegen de sturingsopgave(n) voor een duurzaam gebruik van de ondergrond en welke oplossingsrichtingen en middelen de consortia voorstellen om die sturingsopgave aan te pakken.

Bij de analyse van de projectvoorstellen hebben we elk projectvoorstel doorgelicht op de volgende aspecten:

- **Sturingsopgave:** de opgave die centraal staat in het projectvoorstel; de verandering of beweging die in het projectvoorstel wordt voorgesteld om een bepaald doel te bereiken.
- **Sturingsfilosofie:** referentiekader en overwegingen om voor een bepaalde aanpak en/of oplossing voor de sturingsopgave te kiezen.
- **Sturingsstijl:** de stijl die wordt gehanteerd om tot een verandering, beweging of oplossing te komen, waarbij we (grofweg) onderscheid maken tussen een hiërarchisch en consensuele sturingsstijl.⁸

⁸ Vanuit de bestuurskundige literatuur onderscheiden we vijf sturingsstijlen (bron: Tussen zelf doen en overlaten. Aanzet tot sturingsfilosofie DG Water. Door EUR en DHV i.o.v. Ministerie VenW. September 2005).

1. Zelf doen
2. Sturen via instrumenten

- **Sturingsactiviteiten:** de activiteiten die zijn beoogd in het project om de gewenste verandering of beweging voor elkaar te krijgen.
- **Gestuurde activiteiten:** de activiteiten die in de toekomst veranderd of verbeterd worden via de beoogde aanpak.
- **Sturingsinstrumenten:** de instrumenten die door het consortium worden ingezet om met de sturingsopgave om te gaan en het beoogde doel te bereiken, waarbij we (grotendeels) vier typen instrumenten onderscheiden: organisatie, kennis, financiering en wet- en regelgeving.
- **Observaties:** Wat valt op in algemene zin vanuit onze eigen expertise?

In totaal zijn alle 32 goedgekeurde projectvoorstellen uit de 1^e, 2^e en 3^e tender gelezen, daarnaast 20 afgewezen voorstellen uit de 1^e en 2^e tender en de 6 goedgekeurde Showcases uit de 4^e tender.

De resultaten van de screening geven we in drie stappen weer:

- Wat kunnen we zeggen over de sturingsopgave, sturingsfilosofie en sturingsstijl op basis van de gelezen voorstellen? (zie §2.2)
- Wat valt op in de sturingsactiviteiten, gestuurde activiteiten en de toegepaste sturingsinstrumenten? (zie §2.3)
- Welke punten voor verbetering zien we in de huidige voorstellen vanuit governance perspectief? (zie §2.4)

N.B. De resultaten van de screening van de individuele SKB projecten hebben we vanwege de specifieke kenmerken per project alleen gedeeld binnen SKB; in deze publieke rapportage zijn enkel de generieke inzichten opgenomen die ook breder toepasbaar zijn.

2.2 Observaties uit de screening I: sturingsopgave, sturingsfilosofie, sturingsstijl

Tijdens de screening van de projecten bleek dat er drie niveaus van sturing te onderscheiden zijn: het programmaniveau, het projectniveau en het praktijkniveau. Dit onderscheid wordt in het volgende hoofdstuk (reflecties) nader toegelicht. Vooral wat betreft de sturingsopgave en sturingsfilosofie hebben we het zinvol gevonden om dit onderscheid te handhaven bij het weergeven van de observaties uit de screening.

Programmaniveau

Op programmaniveau zien we sinds de 1^e tender in 2010 een lichte verschuiving van de **sturingsopgave en sturingsfilosofie** die SKB in haar kennis- en praktijkontwikkelingsprogramma Duurzame Ontwikkeling Ondergrond (DOO) centraal zet. Op hoofdlijnen zien we dat de thematische aanpak voor het realiseren van een duurzame ontwikkeling van de ondergrond (1^e tender) via de introductie van maatschappelijke baten van de ondergrond (2^e en 3^e tender) steeds meer

3. Sturen via netwerken

4. Samen leren

5. Adaptief handelen.

De eerste twee stijlen leggen de nadruk leggen op inhoud en analyse waarbij realisatiekracht centraal staat en niet zelden de machtsfactor wordt ingezet (hiërarchisch); de laatste drie stijlen zijn meer proces geïntendeerd zijn (consensueel) en gaan uit van 'samen doen'.

opschuift naar een meer integrale benadering voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond als onderdeel van breder geformuleerde maatschappelijke opgaven (Showcases 4^e tender). De thematische aanpak in de eerste tender komt tot uiting in de vier thema's die SKB voor haar uitvraag hanteert⁹. Hoewel deze thema's in de 2^e en 3^e tender blijven bestaan, worden in de nieuwe tenderteksten termen als 'integraal', 'gebiedsontwikkeling', 'maatschappelijke baten', 'over sector grenzen heen' en 'duurzame ontwikkeling' gebruikt. In de 4^e tender en de uitvraag van Showcases zijn de thema's helemaal losgelaten en is SKB op zoek gegaan naar brede maatschappelijke opgaven waarvan de ondergrond – naast allerlei andere thema's en opgaven - integraal deel uitmaakt.

Meer specifiek ging het in de eerste tender vooral over 'Verbinden en Verbreden': het *verbinden* van de ondergrond met nieuwe thema's¹⁰ en het *verbreden* van het netwerk naar nieuwe partijen en stakeholders. Het herkennen en erkennen van een gezamenlijke opgave om een duurzame ontwikkeling van de ondergrond te realiseren is de uitdaging. In deze tender gaat het om praktijkvernieuwing, waarbij nieuwe samenwerkingen en nieuwe gezamenlijke aanpakken voorop staan. De sturingsfilosofie die SKB in deze 1^e tender voorop stelde, was dat de ontwikkeling van de ondergrond zodanig moet worden ingebed in het maatschappelijk proces dat transparante afwegingen ten aanzien van verantwoord ecologisch, economisch en maatschappelijk gebruik en beheer van de ondergrond, in relatie tot de bovengrond kunnen worden gemaakt. Dit vergt een andere manier van plannen en ontwikkelen van gebieden, waarbij ondergrondse functies worden meegewogen in het besluitvormingsproces.

In de tweede en derde tender werden de baten van de ondergrond centraal gesteld in de tenderoproep. Indieneren werden uitgedaagd om met "vernieuwende voorstellen en ideeën te komen waarin verschillende actoren gezamenlijk de maatschappelijke baten van de ondergrond wilden onderzoeken". De sturingsfilosofie die SKB daarbij aandroeg was dat "een duurzame ontwikkeling van de ondergrond wordt versterkt door een integrale benadering: nieuwe kansen voor bedrijvigheid, infrastructuur of recreatie kunnen ontstaan als de ondergrond uitdrukkelijk een integraal onderdeel van gebiedsontwikkeling wordt. Als over sectorgrenzen heen en verder vooruit wordt gekeken, ontstaat ruimte voor duurzame ontwikkeling. Betrokken partijen wegen belangen dan niet meer sectoraal, maar juist integraal af. Die integrale benadering en de governance die dat vraagt, biedt kansen voor het verzilveren van de maatschappelijke baten". De vier thema's uit de 1^e tender bleven gehandhaafd.

Tijdens de 4^e en laatste tender zijn de vier thema's losgelaten en ligt de focus helemaal bij de integrale benadering van het gebruik van de ondergrond. Duurzame ontwikkeling van de ondergrond is niet langer een doel op zich, maar wordt nog explicieter "onderdeel van bredere maatschappelijke opgaven waarin naast ondergrond gerelateerde uitdagingen ook andere opgaven moeten worden gecombineerd". De daarbij gehanteerde sturingsfilosofie is dat "een integraal

⁹ Deze thema's waren: Ondergrond en energie, Ondergrond en waterbeheer, Ondergrondse ordening voor stad en land, Natuurlijke functies van de bodem.

¹⁰ Ondergrond en energie, Ondergrond en waterbeheer, Ondergrondse ordening voor stad en land, Natuurlijke functies van de bodem.

karakter bijdraagt aan duurzame ontwikkeling van de ondergrond en aan verzilvering van maatschappelijke baten van de ondergrond, zowel in het profit- als het non-profit domein". 'Verbinden en verbreden' lijken ook in de laatste tender leidende principes te zijn, hoewel het vertrekpunt voor de Showcases verlegd is van 'ondergrond problematiek' naar 'brede maatschappelijke opgaven'.

De **sturingsstijl** die op programmaniveau domineert is 'samen leren': kennisaanbieders en adviseurs gaan samen met probleemeigenaren en eindgebruikers uit de praktijk aan de slag om een nieuwe praktijk te ontwikkelen en de beoogde verandering voor elkaar te krijgen¹¹. In de verschillende tenderrondes is deze sturingsstijl steeds explicieter gecommuniceerd in het SKB netwerk.

In de projecten

Met de geadresseerde **sturingsopgaven** beogen de consortiumleden van de projectvoorstellen – als reactie op de uitvraag van SKB en met de ambitie om een bijdrage te leveren aan de hoofddoelstelling van het SKB programma – de (eigen) praktijk inzake het gebruik en beheer van de ondergrond te vernieuwen met behulp van de ontwikkelde kennis en in samenwerking met praktijkpartners. Conform de tenderteksten in de verschillende tenderrondes en de daarin geïntroduceerde thema's zijn de (inhoudelijke) sturingsopgaven die centraal staan in de 73 voorstellen uit de 1^e, 2^e, en 3^e tender onder te brengen in de vier thema's.

Voorbeelden van inhoudelijke sturingsopgaven uit de gescreende projecten zijn:

- Verduurzamen van de land- en tuinbouw (alternatief voor bestrijdingsmiddelen).
- Benutten van bodemenergie, (kennispositie van overheden over de kansen en mogelijkheden voor bodemenergie verstevigen m.b.v. tools, quick-scans voor WKO en geothermie etc.).
- Gebiedsgericht grondwaterbeheer en het stimuleren van hemelwaterinfiltratie bij particulieren.
- Ontwikkelen van sturingsstrategieën voor overheden gericht op het duurzaam gebruik en beheer van de ondergrond.
- Samenwerking verstevigen tussen de landbouwsector en de waterschappen
- Bodembescherming, -herstel en –sanering.
- Benutten natuurlijke eigenschappen van de bodem, zoals buffering en regeneratie.
- Inpassing kennis over de ondergrond in ruimtelijke (plan)processen.
- Oplossen maatschappelijke en ruimtelijke opgaven in de stad met/in de ondergrond.
- Natuurontwikkeling en natuurbeheer.
- Bodem integreren met andere beleidssectoren, zoals duurzame gebiedsontwikkeling.
- Kosteneffectiviteit van duurzaam bodemgebruik aantonen.
- Beter benutten van aanwezige/potentiele ecosystemediensten (ESD).
- Doorwerking en implementatie van bestaand bodembeleid stimuleren en versterken.
- CO₂ opslag.

¹¹ Zie voetnoot 8 op pagina 13.

- Energetisch en economisch rendement halen m.b.v. samenwerking / schaalvergroting WKO.

Argumenten om met deze sturingsopgaven aan de slag te gaan worden door de indieners en projectconsortia gezocht in bijvoorbeeld:

- Duurzaamheid / verduurzaming
- Klimaatadaptatie / -mitigatie
- Nieuwe, additionele baten
- Doeltreffendheid en doelmatigheid¹²
- Functiecombinatie / meervoudigheid
- Biodiversiteit / kwaliteitsverbetering

Meer generiek gaat het in elk projectvoorstel om een verlangen of streven om beweging te krijgen in huidige (vaak traditionele) bodem gerelateerde activiteiten, met als doel 'duurzame ontwikkeling van de ondergrond'.

In de projectvoorstellen worden verschillende **sturingsfilosofieën** gehanteerd. Op hoofdlijnen hebben we de volgende sturingsfilosofieën uit de gescreende projectvoorstellen gehaald:

- Meer kennis over mogelijkheden met de ondergrond of de introductie van nieuwe concepten zoals ESD bespoedigt duurzame ontwikkeling van de ondergrond;
- Duurzame ontwikkeling van de ondergrond moet gestuurd worden via ruimtelijke planprocessen; en in het verlengde daarvan:
- Bestaande ruimtelijke afwegingskaders moeten worden uitgebreid met bodem/ondergrond kennis;
- Er moeten digitale informatiesystemen ontwikkeld worden (zoals quick scans), waarmee overheden kennis makkelijker weten te vinden en kunnen benutten;
- Nieuwe inzichten over betere benutting/bescherming bodem/ondergrond moeten verankerd worden in nationale en Europese wet- en regelgeving wat leidt tot betere afwegingen;
- Aantonen van positieve relaties tussen verschillende sectoren (win-winsituaties) laat alle partijen profiteren van en zorgt voor meer draagvlak voor het beoogde resultaat;
- Verbetering van informatiemanagement en daarmee efficiënter maken van bestaande processen leidt tot goed/beter beheer van de bodem;
- Bestuurlijke legitimatie van en betrokkenheid bij oplossingsrichting en implementatietraject leidt tot snellere invoering;
- Meer inzicht in elkaars context en een vertaling daarvan naar de bodembeheerpraktijk leidt tot minder spanningen tussen verschillende belangen;
- Concrete maatregel of technologie is oplossing voor probleem;
- Meer onderzoek leidt tot kleinere risico's. Meer kennis leidt tot meer draagvlak;
- Verwachtingsmanagement verbeteren door transparant te communiceren vanuit kennis en ervaring;
- Opschaling van behaalde projectresultaten is nodig om meer rendement te behalen van de ontwikkelde kennis/nieuwe praktijkervaring;
- Nieuwe wet- en regelgeving instellen als prikkel of bestaande wet- en regelgeving juist aanpassen;

¹² Doeltreffendheid: het is beter. Doelmatigheid: het is goedkoper.

- Noodzaak om financiële prikkels in te bouwen en kostenefficiëntie aan te tonen;
- Overheden en professionals hebben nieuwe sturingsinstrumenten en/of een nieuwe procesaanpak nodig die hun veranderkracht verhoogt.

Deze opsomming van sturingsfilosofieën kunnen we nader categoriseren tot vijf dominante 'sturingsfilosofieën':

1. Marktwerking inzetten als effectieve manier om de diffusie van nieuwe praktijken in het bodembeheer te bevorderen (voorbeeld: certificering)
2. Projecten gebruiken als experimenteer mogelijkheid om al bestaande interactie te verrijken en verdiepen.
3. Consultatie van stakeholders inzetten als manier om draagvlak te vergroten; let op, hier is nog steeds sprake van een belangrijke mate van top-down denken: de bestuurder benoemt stakeholders voor zijn beleid, en wil de uitvoering daarvan vergemakkelijken door met hen in dialoog te gaan.
4. Projecten die de voorliggende sturingsopgave aanpakken door verschillende schakels in de keten beter met elkaar te verbinden en daarmee de relatie tussen bestuurden en bestuurders beogen te verbeteren; het kan hier bijvoorbeeld gaan om afwegingskaders (een instrument dat de belofte in zich heeft de politieke besluitvorming te rationaliseren, waarna iedereen 'tevreden' het genomen besluit gaat uitvoeren), om informatiesystemen die bestuurders de informatie geven op basis waarvan zij de beste beslissingen kunnen nemen, etc.
5. Projecten die zich richten op het ontwikkelen van een nieuwe meettechniek; sturing is in deze projecten eigenlijk geen onderwerp

Kijken we meer met een generieke bril naar de projectvoorstellen, dan valt op dat er allerlei impliciete veronderstellingen zijn over de impact van het project op de beoogde verandering of beweging in de huidige (vaak traditionele) bodem gerelateerde activiteiten. Als we dit vertalen naar een 'generieke' sturingsfilosofie over de projectvoorstellen heen, dan zou die als volgt luiden:

Consortiumleden adresseren in hun projectvoorstellen een bepaalde uitdaging, opgave of probleem dat moet worden aangepakt. In de (mede door SKB gefinancierde en begeleide) projecten worden kennisontwikkeling en praktijkexperimenten ingezet als belangrijkste sturingsinstrumenten. Via de aanpak en resultaten van het project hoopt het consortium de vaak traditionele gang van zaken in de huidige bodembeheerpraktijk te veranderen. Hierbij worden zoveel mogelijk ook de actoren uit de 'keten' betrokken. Deze te betrekken actoren zouden hun handelen met/door de resultaten van het SKB project moeten veranderen. Zodoende kunnen zij meedenken over de nieuwe aanpak/strategie voor de te sturen activiteit. Na afloop van het project hoopt het consortium dat de beoogde verandering ook daadwerkelijk optreedt en dat de betrokken actoren uit de keten daadwerkelijk gebruik gaan maken van de projectresultaten. Aangenomen wordt dat door de uitvoering van het SKB project hun handelen, en dus ook de uitvoering van de te sturen activiteit, als vanzelfsprekend zal veranderen.

Deze aanname blijkt in veel gevallen niet gerechtvaardigd, omdat er onvoldoende prikkels zijn om het handelen van de betrokken actoren blijvend te veranderen. In §2.4 en hoofdstuk 3 komen we terug op hoe actoren wel (en blijvend) in beweging zijn te krijgen in de richting van een duurzame ontwikkeling van de ondergrond.

Een interessante vraag is dus of de beoogde verandering ook inderdaad zal optreden door en na afloop van een project. Immers, uit de screening van de gehonoreerde en afgewezen projecten blijkt dat projectconsortia impliciete en vaak ook (te) hoge verwachtingen hebben van het effect van de projectresultaten en het daadwerkelijk optreden van de beoogde verandering. Vanuit deze aanname is het logisch dat in de meeste projectvoorstellen niet expliciet gemaakt wordt op welke manier de projectervaringen en -resultaten de bestaande praktijk (zowel op uitvoerings- als beleidsniveau) beïnvloeden. De praktijk wijst echter uit dat aanvullende inspanningen nodig zijn om vanuit een experimentele omgeving ('het project') het huidige bodembeheer te veranderen of verbeteren ('de praktijk'). Kortom, we hebben hier te maken met een spanning tussen de verwachte resultaten per project versus de daadwerkelijk gerealiseerde verandering in het bodembeheer, ook buiten de projectgrenzen. Die beoogde verandering kan aangezwengeld worden met de individuele projecten, maar krijgt op programmaniveau extra kracht en impact.

In §2.4 en in hoofdstuk 3 volgen handvatten voor het vergroten van de impact van een project in de praktijk; allereerst door een aantal uitdagingen te schetsen (§2.4) en vervolgens door een aantal governance grondslagen te introduceren voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond.

2.3 Observaties uit de screening II: sturingsactiviteiten, sturingsinstrumenten, gestuurde activiteiten.

Kennis- en praktijkontwikkeling als manier om te sturen

SKB stimuleert haar projectpartners de bestaande praktijk aan te zetten tot een duurzame ontwikkeling van de ondergrond via innovatieve kennis- en praktijkontwikkelingsexperimenten. Het zal dan ook niet verbazen dat kennis- en praktijkontwikkeling de meest dominante instrumenten zijn die door de projectpartners worden ingezet om bestaande activiteiten met bodem en ondergrond te sturen in de gewenste duurzame richting. Deze te sturen activiteiten kunnen activiteiten van de projectpartners zelf zijn, maar ook van partijen buiten het projectconsortium. Voorstellen voor het veranderen van de huidige praktijk komen meestal voort uit gesignaleerde kansen en/of knelpunten voor het duurzaam ontwikkelen van de ondergrond.

De initiatiefnemers van de SKB projecten zien de volgende **kansen**:

- het ontwikkelen van functiecombinatie en –integratie;
- het maken van (betere), meer integrale afwegingen;
- vroegtijdige afstemming en alliantievorming tussen belanghebbende organisaties en disciplines t.b.v. integralere oplossingen;
- het ontwikkelen van nieuwe baten (voor de ondergrond), o.a. door middel van nieuwe vormen van bodem-, water- en natuurbeheer.

De door de initiatiefnemers gesignaleerde **knelpunten** hebben betrekking op:

- niet duurzaam gebruik van bodem en ondergrond, als gevolg van niet beargumenteerde (belangen)afwegingen;
- de gevolgen van klimaatverandering voor ruimtegebruik en waterbeheer;

- het ontbreken van inhoudelijke kennis over a) het natuurlijke systeem, b) het actorennetwerk en hun belangen en c) de ontwikkeling en uitwerking van (nieuw) beleidsinstrumenten, zoals wet- en regelgeving, kosten-baten verhoudingen en informatievoorziening.

Sturingsactiviteiten en sturingsinstrumenten

Het is een logisch gevolg van de manier van uitvragen door SKB dat de *projectaanpakken, -strategieën en -activiteiten* die consortia inzetten om een duurzame ontwikkeling van de ondergrond voor elkaar te krijgen, zich concentreren rondom het ontwikkelen van nieuwe kennis of het toepassen van bestaande kennis in een nieuwe context (praktijkontwikkeling). De toepassing van nieuwe kennis en ervaringen moet mogelijk begeleid worden door nieuwe beleidsinstrumenten om succesvol of effectief te zijn.

In de projectvoorstellen komen we – gestructureerd volgens de klassieke indeling van sturingsinstrumenten (zie par. 1.6) – de volgende aanpakken tegen om een duurzame ontwikkeling van de ondergrond voor elkaar te krijgen:

Kennis als dominante sturingsinstrument

- Kennisontwikkeling en kennisverspreiding (bewustwording).
- Inzichtelijk maken van mogelijke maatregelen.
- Ontwikkelen nieuwe afwegingskaders.
- Beter leren kennen van ruimtelijke ordeningsprocessen t.b.v. integratie bodem/ondergrondkennis.
- Uitbreiding bestaand afwegingskader met 'ondergrond module'.
- Ontwikkelen informatietool / quick scans t.b.v. betere ontsluiting bestaande kennis.
- Ontwikkelen checklists t.b.v. monitoring nieuwe technologieën.
- Nieuwe maatregelen ontwikkelen en testen.
- Inhoudelijke kennis vertalen naar praktijksituatie.
- Ontwikkelen praktijk cases, praktijkexperimenten en pilotprojecten samen met eindgebruikers.
- Uitvoeren laboratoriumtesten, proeven in bodem / grond.

Organisatie/communicatie als dominant sturingsinstrument

- Vertalen van maatregeleffecten naar bedrijfsstrategieën.
- Bewustzijn creëren rondom ecosysteemdiensten op een bepaalde plek.
- Draagvlak creëren.
- Nieuwe vaardigheden promoten / benodigde vaardigheden inzichtelijk maken.

Financiering als dominant sturingsinstrument

- Inzichtelijk maken van kosten-baten verdeling.
- Haalbaarheidsonderzoeken.

Wet- en regelgeving als dominant sturingsinstrument

- Inzichtelijk maken van geldende (plan)procedures en wet- en regelgeving.
- Integratie met wet- en regelgeving.
- Beïnvloeden bestuurlijke agenda.

- Nut- en noodzaak aantonen / behoefte in kaart om wet- en regelgeving aan te passen.

Uit deze (niet-uitputtende) lijst met sturingsaanpakken blijkt dat kennisontwikkeling en –toepassing het vaakst wordt aangegrepen als sturingsinstrument.¹³

Daarmee is kennis het meest dominante *sturingsinstrument* in de gescreende projectvoorstellen, waarbij we drie typen kennis herkennen:

1. generieke kennis: inzichten die geacht worden ook in andere situaties (dan het SKB project) bruikbaar te zijn (bijv. afwegingskaders, kennistools, etc.);
2. lokale kennis: in de praktijk opgebouwde kennis over de lokale situatie (bodem- en watersysteem, lokale ecosysteemdiensten, onderlinge invloeden, etc.);
3. gezamenlijk ontwikkelde kennis: (lokale) kennis die het resultaat is van een gezamenlijk uitwisselings- en kennisontwikkelingsproces (joint knowledge production) en bijdraagt aan een doorgaande interactie en de beoogde verandering.

Interessant is de observatie dat in verschillende kennisontwikkelingsprojecten veel waarde wordt gehecht aan het ontwikkelen van een 'waarderingmethodiek', deels als vervanging van dialoog tussen betrokkenen en soms zelfs als 'scheidsrechter' tussen betrokkenen.

Naast 'kennis' wordt ook 'organisatie/communicatie' vaak als sturingsinstrumenten ingezet, om de nieuwe manier van werken onder de aandacht te brengen, bijvoorbeeld via workshops en bijeenkomsten, en de nieuwe (praktijk)kennis breder te verspreiden, bijvoorbeeld via lezingen en publicaties.

Dat kennisontwikkeling en organisatie/communicatie het meest frequent worden ingezet, is ook logisch, omdat de uitvragen van SKB daartoe uitnodigen.

'Wet- en regelgeving' en 'financiering' worden minder frequent ingezet als sturingsinstrumenten. Op het gebied van wet- en regelgeving valt op dat men vaker gebruikt maakt van informele samenwerkingsarrangementen en informele afspraken om tot nieuw beleid te komen. Daarnaast probeert men bestaande wet- en regelgeving ruimer te interpreteren om ruimte te scheppen voor nieuwe aanpakken. Wat betreft financiering valt op dat boetes of subsidies (harde Euro's) nauwelijks worden ingezet om verandering te realiseren, maar wel dat men op indirecte wijze met financiering bezig is, door te onderzoeken wat de kostenefficiëntie en/of het economisch rendement is van duurzaam bodemgebruik. Zo worden bijvoorbeeld private partijen en boeren gestimuleerd om duurzamer te gaan werken. Dit is een logisch gevolg van de toenemende aandacht (van SKB) voor de baten van de ondergrond.

¹³ Een logisch gevolg van de oproepen die SKB in de tenders van het DOO-programma steeds heeft gedaan: op zoek naar projecten die zich richten op kennisontwikkeling en het toepassen van nieuwe/bestaande kennis in een nieuwe context (praktijkontwikkeling).

Bij het overzien van de gekozen sturingsinstrumenten rijst tenslotte de vraag:

- In hoeverre passen de gekozen instrumenten bij de voorgenomen sturingsstijl?

De meeste voorstellen gaan uit van een consensuele sturingsstijl, waarin de eindgebruiker betrokken is (intensiteit verschilt). De wijze waarop de (eind)gebruiker wordt betrokken, is per voorstel verschillend. In sommige voorstellen maakt de eindgebruiker zelf onderdeel uit van het consortium, in andere voorstellen wordt de eindgebruiker betrokken binnen een klankbordgroep of begeleidingsgroep en in weer andere gevallen is de eindgebruiker nauwelijks in beeld. Het is niet altijd duidelijk wie de beoogde eindgebruiker moet zijn en wiens praktijk het consortium wil beïnvloeden. Bijvoorbeeld in duurzame landbouw: is dat alleen de directe betrokken boer die deelneemt aan het onderzoek of zijn dat juist alle overige boeren die niet betrokken zijn? Op het moment dat de overheid de eindgebruiker is, wie zijn de gebruikers die de overheid daarna wil bereiken?

Op basis van de voorgestelde sturingsinstrumenten (kennisontwikkeling en praktijkvernieuwing) hebben de onderzoekers hun twijfels of de gewenste verandering wel gaat optreden. In §2.4 wordt duidelijk waarom we die twijfel hebben.

Te sturen activiteiten.

De kansen en/of knelpunten die de consortia proberen te sturen door middel van kennisontwikkeling en praktijkvernieuwing concentreren zich rondom bepaalde te sturen activiteiten. We onderscheiden daarin een aantal hoofdactiviteiten en ook argumenten om verandering of beweging te krijgen in de traditionele aanpak van die activiteiten:

Te sturen activiteiten

- Landbouw;
- Waterbeheer;
- Energievoorziening;
- Bodembescherming en –sanering en bodemherstel;
- Ruimtegebruik in stedelijk en landelijk gebied;
- Natuurontwikkeling en –beheer;
- Integrale gebiedsontwikkeling.

Argumenten voor sturing

- Duurzaamheid / verduurzaming;
- Klimaatadaptatie / -mitigatie;
- Nieuwe, additionele baten;
- Doeltreffendheid en doelmatigheid;
- Functiecombinatie / meervoudigheid;
- Biodiversiteit / kwaliteitsverbetering;
- Kosteneffectiviteit / economisch rendement.

In de projectvoorstellen komen we de volgende voorbeelden van maatregelen tegen om deze activiteiten te veranderen in de richting van duurzame ontwikkeling van de ondergrond:

- Landbouw: veranderen van teeltmaatregelen; inzet van gewasbeschermingsmiddelen verminderen; bodemdiensten ontwikkelen; toepassen van ecosysteemdiensten; veranderen van mestbeleid; etc.
- Natuur: veranderen van het verschalingsbeheer; verbeteren van de uitmijning van mineralen naar bodem- en watersysteem; etc.
- Energievoorziening: stimuleren van de toepassing van WKO en geothermie; etc.
- Waterbeheer: Bijvoorbeeld: verbeteren buffercapaciteit; verminderen van verontreinigingsvrachten; optimaliseren van de bronherkenning van mineralen; invoering van GebiedsGerichtGrondwaterBeheer; verbeteren kustbescherming, opvang van regenwater en hemelinfiltatie; etc.

- **Ruimtegebruik:** betere afstemming kabel en –leidingentracés; meervoudig ruimtegebruik door toepassen ondergrondse functies; etc.

Het benoemen van de 'te sturen activiteiten' houdt in dat de actoren die deze activiteiten ontplooiën zich ook in die richting moeten laten bewegen; er wordt een verandering van hen verwacht in de gebruikelijke manier waarop zij de genoemde activiteiten uitvoeren. Kortom, we kunnen spreken van zgn. 'gestuurde actoren' wier praktijk moet (gaan) veranderen in de richting van een duurzame ontwikkeling van de ondergrond, met behulp van de SKB projectervaringen en -resultaten. Uit de bovengenoemde voorbeelden van 'te sturen activiteiten' kan afgeleid worden om welke 'gestuurde actoren' het bijvoorbeeld gaat: agrarische ondernemers, natuurbeschermers, energiebedrijven, waterschappen en meer generiek waterbeheerders, projectontwikkelaars, 'aanleggers' en beheerders van kabels en leidingen, gemeenten en provincies. Soms maken de 'te sturen activiteiten' deel uit van de activiteiten die door de consortiumleden in het projectvoorstel worden ontplooid (bijv. via cases of pilots), maar vaak niet.

2.4 Blinde vlekken: welk (denk)patroon is te herkennen in de gescreende projecten?

Hoewel ze niet expliciet genoemd worden, komen we tussen de regels door een groot aantal 'governance-uitdagingen' tegen in de gescreende projectvoorstellen:

- Multi-actor vraagstukken, zoals verspreide belangen, kennis en verantwoordelijkheden.
- Betrekken van stakeholders bij waardenafwegingen, afwegingsprocessen of ontwikkelen afwegingskaders.
- (Selectief) betrekken van de baten van de ondergrond.
- Nieuwe samenwerkingsarrangementen tussen partijen.
- Verbinden van belangen tussen verschillende partijen.
- Zoeken naar oplossingen voor afstemmingsproblemen tussen partijen en schaalniveaus.
- Draagvlak creëren.
- Integratie van functies en consequenties daarvan voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond alsmede de partijen die gebruik maken van bodem/ondergrond voor eigen belang/bedrijfsvoering.
- Verleggen van beheertaken naar andere partij dan de partij die formeel verantwoordelijk is.
- Ecosysteemdiensten concept als middel om draagvlak te creëren, kennis over te dragen, gezamenlijke taal.
- Gebrek aan gemeenschappelijke opgave of belang voor betrokken partijen.
- Certificering als middel om te 'vergroenen' en te verduurzamen.
- Vraagstukken die uit meerdere aspecten en dimensies bestaan (multi-issue).
- Co-waardering van maatregelen en nieuwe terugverdienmodellen ontbreekt: consortiumleden bepalen welke maatregelen en terugverdienmodellen zouden moeten worden toegepast door (nog niet betrokken) actoren uit de keten.
- In de praktijk toetsen van succesannahes uit de projectvoorstellen ontbreekt.
- Relatie tussen effecten nieuwe maatregelen en draagvlak voor nieuwe aanpak wordt niet getoetst.
- Geen aandacht voor implementatie strategie: termijn waarop + slagingskans (wat is er nodig?).

- Aandacht voor continuering na experiment in het SKB project.
- Borging en verankering van kennis na afloop experiment.
- Combinaties maken tussen top-down en bottom-up strategie.
- Evaluatie of monitoring na afloop van experiment of project.
- Eindgebruikersperspectief / -belang beter inbedden in projectaanpak en strategie voor beoogde verandering.
- Afwegingen voor ondergrond versus afwegingen voor bovengrond: wie bepaalt wat?
- Effecten van activiteiten in deelsysteem ondergrond op lange termijn voor gehele systeem (systeembenadering: hoe grijpen processen op elkaar in?)
- Relatie ondergronds aanbod versus bovengrondse vraag. (i.p.v. technology push)
- Betrekken actoren uit de keten bij ontwikkelen nieuwe kennis en praktijk.
- Lerende context bieden voor gezamenlijk ontwikkelen nieuwe kennis en praktijk.
- Niet alleen inhoud, ook vaardigheden.

Toch valt tijdens de screening van de projecten op dat men zich onvoldoende bewust is van deze governance uitdagingen, waardoor ze weinig expliciete aandacht krijgen. We onderscheidde drie 'blinde vlekken':

1. Men is zich te weinig bewust van de grenzen die men gaat tegenkomen bij het oppakken van de sturingsopgave volgens de voorgestelde aanpak.
2. In het verlengde hiervan ligt dat het projectmanagement vooral is gericht op het succesvol afronden van het project en minder ver doorkijkt naar de impact die op de langere termijn met het project wordt beoogd.
3. Terwijl die lange termijn blik belangrijke informatie geeft onder welke voorwaarden de beoogde veranderingen van de huidige bodembeheerpraktijk inderdaad zullen optreden. Denk daarbij aan wat we al eerder opschreven over de vele aannames die worden gedaan m.b.t. de doorwerking van projectervaringen en –resultaten (§2.2).

Onderstaand lichten we deze drie blinde vlekken verder toe.

1. Weinig besef van grenzen en begrenzingen in de projecten

Het lijkt erop als de initiatiefnemers van projecten zich weinig bewust zijn van mogelijke grenzen die zij gaan tegenkomen bij het veranderen van de huidige situatie of strategie. Ook wordt te makkelijk gedacht over het in beweging krijgen van actoren die een bepaalde activiteit voortaan anders zouden moeten gaan uitvoeren. Zou de technisch-inhoudelijke gedrevenheid van de bodemprofessional hier iets mee te maken kunnen hebben? Vragen die het onderzoeksteam zich vanuit governance perspectief stelt bij het lezen van alle voorstellen zijn bijvoorbeeld: "Waarom zouden die actoren dat gaan doen?", "Welke bestaande grenzen moet men gaan doorkruisen om de beoogde verandering of beweging tot stand te brengen?", "Welke grenzen moeten of kunnen worden opgerekt en waar ontstaat concurrentie met andere activiteiten (belangen, actoren, verantwoordelijkheden)?", "Zou het kunnen dat anderen de bestaande grenzen gaan bewaken?". Etc.

Behalve het spanningsveld tussen grenzen, zien we ook dat in sommige projectvoorstellen wordt voorgesteld de bestaande activiteit (zie paragraaf 2.3 met overzicht te sturen activiteiten) te veranderen of zelfs geheel te vervangen door een

nieuwe activiteit. Dat heeft als consequentie dat bestaande belangen tegenover nieuwe belangen komen te staan. De gekozen strategie gaat meestal in op de alternatieve technisch-inhoudelijke uitvoering van de te sturen activiteit (bijvoorbeeld andere landbouw- of waterbeheermaatregelen) en de effecten daarvan op de beoogde duurzame ontwikkeling van de ondergrond *nadat* die verandering heeft plaatsgevonden. De vraag hoe die verandering in de praktijk gebracht moet worden en wat dat betekent voor de (rollen, activiteiten, praktijk van de) verschillende betrokken actoren in de keten ontbreekt.

Verbinden en verdelen

Bij het herkennen en zo mogelijk herdefiniëren van grenzen hoort ook het ontdekken van een (nieuw) samenspel met betrokken cq te betrekken actoren, het afstemmen van verschillende belangen en verbinden van kennis en informatie. Het lijkt interessant om de genoemde issues op te delen in 'het zoeken naar verbinding' versus 'verdelen'. Governance gaat, zeker bij integrale vraagstukken, vaak om het verbinden van de activiteiten van actoren die voorheen los van elkaar plaatsvonden. Daarbij is het van belang dat informatie wordt gedeeld, en in bepaalde situaties samen wordt geproduceerd. [etc.].

Soms is het echter van belang om een heldere scheiding aan te brengen tussen activiteiten, informatie en belangen. Dit beantwoordt aan het verlangen van betrokkenen om te komen tot een heldere taakverdeling, en beslissingen over wie voor welk aspect verantwoordelijkheid neemt. Hierbij hoort ook de wijze waarop baten van de ondergrond worden verdeeld.

2. Nadruk ligt op de fase van projectuitvoering

Alle projecten die bij SKB worden ingediend willen een bijdrage leveren aan een duurzame ontwikkeling van de ondergrond. Eerder concludeerden we al dat het lastig is om die duurzame ontwikkeling enkel vanuit individuele projecten te realiseren is en dat juist het samenkomen van alle losse projecten op programmaniveau daar een waardevolle bijdrage aan kan leveren.

Toch ontstaat uit de screening het beeld dat in de projecten de nadruk vooral ligt op de projectuitvoering en minder op de beoogde praktijkverandering *op de lange termijn*.

Startend bij een maatschappelijke uitdaging en de kansen of knelpunten voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond dat daaruit volgen, wordt een bepaalde aanpak voorgesteld om met de signaleerde kans of knelpunt aan de slag te gaan en naar het gewenste resultaat toe te werken. Het resultaat dat de door de indieners van projecten wordt beoogd is vaak een nieuwe of alternatieve aanpak voor of een aanvulling op de huidige (te "traditionele" of "verkokerde") bodembeheerpraktijk. Daarbij ambieert men dus ook dat de resultaten beklijven of doorwerken buiten de veilige experimenteromgeving van het project en dat de bestaande praktijk blijvend veranderd wordt met behulp van de projectresultaten. De vraag is hoe de initiatiefnemers van het project deze doorwerking uitwerken.

In de meeste projecten worden probleemeigenaren en soms ook eindgebruikers betrokken bij de ontwikkeling van de nieuwe kennis of uitvoering van het praktijkexperiment. De rol die zij krijgen, varieert van 'lid van een klankbordgroep' tot 'proefkonijn' van een pilot of testcase. Zelden is er sprake van 'de eigen praktijk moeten veranderen', waardoor het maar de vraag is of de opgedane ervaringen en

ontwikkelde kennis beklijven en ook daadwerkelijk voor verandering van de huidige uitvoerings- dan wel beleidspraktijk zorgen.

Uit de projectvoorstellen wordt dan ook niet duidelijk hoe men tot doorwerking (of implementatie) van de projectresultaten en –ervaringen wil komen. En doorwerking betekent hier niet ‘de overdracht van kennis’, maar juist: ‘hoe veranderen de resultaten van een project de bodembeheerpraktijk buiten de veilige experimenteeromgeving van het project?’.

De nadruk ligt op de ontwikkeling van de nieuwe kennis of het uitvoeren van het praktijkexperiment, maar het gaat veel minder over de fase na afloop van het project waarin de ontwikkelde kennis of aanpak de te sturen activiteit ook daadwerkelijk in de beoogde richting (=duurzame(re) ontwikkeling ondergrond) moet verschuiven. Het gaat in de projectvoorstellen dus te weinig over het veranderen van de praktijk (los van de experimentele context) en handelen van de gestuurde actoren.

Vanuit governance perspectief zou het goed zijn om in de projectvoorstellen concrete strategieën op te nemen om de beoogde verandering/beweging daadwerkelijk voor elkaar te krijgen. Met de beantwoording van onderstaande vragen kan een project nog meer impact bereiken op de langere termijn:

- Welke impact wil men bereiken met het kennisproject of praktijkexperiment? Hoe wordt daar tijdens het project of experiment op voorgesorteerd?
- Vertaling van de experimentele omgeving naar de ‘gewone’ praktijk: wat en wie is er nodig om nieuwe aanpak en projectresultaten toe te passen op andere plekken en mogelijk zelfs in andere situaties (domeinen)?
- De actoren in de keten: wat zijn ieders rollen, belangen, verantwoordelijkheden, mogelijkheden t.a.v. de beoogde verandering? Wiens handelen dient te veranderen? Wie stuurt wie? Etc.

Het beantwoorden van deze vragen is cruciaal voor het bereiken van de gewenste impact met een project.

Hoewel in vrijwel alle projecten probleemeigenaren en/of eindgebruikers betrokken zijn bij de uitvoering van het project, wordt geen (expliciet) inzicht gegeven in de rol die de verschillende betrokkenen spelen bij het daadwerkelijk in de praktijk brengen van de nieuwe kennis of de alternatieve manier voor het huidige bodembegebruik/beheer na afloop van het project/experiment.

Ze vereisen ook een keten- of systeembenadering door het projectteam: van welke context maakt mijn project onderdeel uit en welke invloed gaat mijn project mogelijk uitoefenen op die context? Wie heb ik nodig voor de uitvoering van mijn project en wie probeer ik te sturen?

Kortom: op basis van de screening van de projectvoorstellen ontstaat de indruk dat er *in de individuele projecten* weinig aandacht is voor het ‘laten landen’ van de geboekte projectresultaten in de praktijk na afloop van de projecten. De vraag is natuurlijk in welke mate één enkel project de praktijk kan veranderen, maar afgaand op de ambities en doelstellingen in de projectvoorstellen, is doorwerking of implementatie van projectresultaten vaak wel een vereiste is om het initiële projectdoel te bereiken. Het lijkt erop alsof daar kansen blijven liggen om de stap van experiment van praktijk te kunnen zetten en de beoogde impact met de

projecten te bereiken. In het volgende hoofdstuk (3) introduceren we daarom drie zogenaamde 'grondslagen voor governance' om projectresultaten 'zachter' te laten landen en ook met individuele projecten meer impact te genereren. Daarmee willen we niet zeggen dat er totaal geen aandacht is voor de fase na het project, getuige onze eerdere observaties over het betrekken van probleemeigenaren of eindgebruikers bij de uitvoering van het project. Onze verwachting is echter dat dat niet voldoende is om de praktijk te veranderen.

3. Doorwerking van kennis- en praktijkontwikkeling buiten de context van het project

In de meeste projectvoorstellen wordt de inhoudelijke sturingsopgave expliciet benoemd en ook hoe de gewenste verandering tot stand gebracht moet worden binnen het kennis-/praktijk- ontwikkelingsexperiment. Hoewel het een harde eis van SKB is om in elk project ook eindgebruikers en/of praktijkhouders te laten participeren, garandeert dat niet dat de in het project ontwikkelde aanpak en kennis na afloop van het experiment ook voortduurt of op andere plekken (of zelfs in andere situaties) wordt gekopieerd. Dit is een min of meer logisch gevolg van de vorige blinde vlek: dat de aandacht vooral uitgaat naar de fase van projectuitvoering.

Behalve dat experimenten kunnen mislukken en om die reden geen navolging krijgen, zien we ook dat in de projectvoorstellen veelal impliciet blijft hoe de nieuwe kennis en praktijkervaring ingebed moet worden in:

- De context waarin de te sturen activiteiten plaatsvinden (gebied, locatie, community);
- De individuele belangenafweging en bedrijfsvoering van de betrokken actoren;
- De inter-organisatorische keten (actorenketen) die de activiteiten en de gewenste verandering mogelijk (moeten) maken.

Hoewel SKB de indieners van projectvoorstellen en de Showcases expliciet vraagt om na te denken over de doorwerking van de kennisontwikkeling en praktijkexperimenten, blijkt uit de screening dat weinig projectvoorstellen rekening houden met de fase na het experiment. Doorwerking wordt – ondanks de aandacht voor kennisdoorwerking vanuit het kennismanagementprogramma van SKB – doorgaans opgevat als 'hoe draag ik de in het project ontwikkelde kennis en ervaring over aan partijen en personen die niet eerder betrokken waren bij de uitvoering van het project'. Kortom, doorwerking wordt vanuit de projecten doorgaans in gang gezet via kennisdeling en kennisverspreiding. Daarbij valt op dat vooral wordt nagedacht over de doorwerking van resultaten. Er is minder aandacht voor de doorwerking van leerervaringen die betrokkenen hebben opgedaan tijdens het experiment met de nieuwe kennis of de nieuwe praktijk. Anders gezegd, doorwerking gaat ook over ervaringen met de vernieuwende projectaanpak en 'het anders met elkaar werken tijdens het experiment': hoe houdt je die nieuwe projectaanpak of die nieuwe manier van werken vast in de reguliere context, waar je niet kunt profiteren van de bijzondere status van een experiment? Juist die zachtere leerervaringen over het proces tijdens het experiment kunnen een stimulans of inspiratiebron zijn voor de beoogde verandering van de (traditionele) praktijk en nieuwe praktijkontwikkeling op andere plekken tot stand brengen.

Voor SKB is dit een herkenbaar en blijkbaar hardnekkig dilemma. Binnen de context van een project en de daarin betrokken partijen wordt wel impact bereikt. Er wordt nieuwe kennis opgedaan, geëxperimenteerd in de praktijk met nieuwe, alternatieve aanpakken en men deelt binnen het project ervaringen. Het is lastig in beeld te brengen hoe die individuele projectdeelnemers die opgedane kennis en ervaring meenemen naar hun eigen dagelijkse praktijk en opnieuw gebruiken in volgende projecten. De conclusie dat uit de projectvoorstellen niet expliciet blijkt hoe men met de projectresultaten de praktijk gaat veranderen, wil dus niet automatisch zeggen dat de projectresultaten niet worden meegenomen naar nieuwe situaties en contexten. Het blijft alleen lastig meetbaar.¹⁴

Een mogelijke verklaring voor weinig expliciete aandacht voor doorwerking is dat de projectleden impliciet aannemen dat na afloop van het project de beoogde verandering min of meer vanzelf en zoals beoogd optreedt en dat de betrokken actoren uit de uitvoeringsketen daadwerkelijk gebruik gaan maken van de projectresultaten, waardoor hun handelen en dus de uitvoering van de te sturen activiteit zal veranderen. Een interessante vraag is tot waar de invloed van het consortium reikt en tot hoever zij moeten gaan om de beoogde verandering voor elkaar te krijgen?

In het verlengde hiervan ligt de doorwerking van een project binnen versus buiten het consortium. In de meeste projecten is in eerste instantie aandacht voor de doorwerking van de resultaten onder de partijen die lid zijn van het consortium. Ingewikkelder wordt het om ook partijen buiten het consortium aan de slag te laten gaan met de geboekte resultaten. Indien een project slaagt, wordt verwacht dat de betrokken partijen hun voordeel zullen doen met de projectresultaten. Niet alleen in de eigen organisatie, maar ook daarbuiten. De vraag is wiens verantwoordelijkheid dat is. Doorwerking van projectresultaten buiten het consortium is vaak matig uitgewerkt. Bij andere voorstellen zien we dat er onderzoeken worden gedaan, waarvan de resultaten na afloop van het onderzoek kenbaar moeten worden gemaakt onder de beoogde gebruikers van de resultaten. In die projecten waar de beoogde eindgebruiker niet of nauwelijks betrokken is, is vaak onvoldoende nagedacht hoe doorwerking tot stand moet gaan komen.

Een derde illustratie bij onze observatie dat er weinig aandacht is voor de fase na afloop van het project, is de doorwerking naar een andere sturingsstijl. Bij een aantal voorstellen lijkt er een doorwerking naar een andere sturingsstijl verwacht te worden. Er is een paar voorstellen waarin instrumenten worden ontwikkeld, zoals quick scans en informatiesystemen, voor de eigen gemeentelijke organisatie, meestal een hiërarchisch opererende actor. Men lijkt er vanuit te gaan dat deze instrumenten vanzelf gebruikt gaan worden en vanzelf tot praktijkverandering gaan leiden, zonder dat het duidelijk is waar die verwachting op gebaseerd is en zonder actie waarmee men die verandering gaat realiseren.

Bovenstaande reflectie over hoe in de huidige praktijk wordt gedacht over doorwerking, leidt tot de aanbeveling dat bij het organiseren van doorwerking niet

¹⁴ De opdracht van het consortium van TNO, Erasmus Universiteit Rotterdam, AT Osborne en DCMR voor dit onderzoek was om een governance-analyse te maken van de SKB projecten en Showcases. Daarmee ligt de focus op het niveau van de projecten en Showcases. Dit onderzoek heeft zich niet gericht op een governance analyse van het SKB-programma, noch een analyse gemaakt van de (opgetelde) impact van het SKB-programma als geheel.

alleen aandacht moet worden besteed aan kennisdeling en kennisverspreiding, maar ook aan de context, de motivatie van actoren om in beweging te komen en de samenwerking in de keten. Welke actoren zijn betrokken of (moeten) worden gestuurd? Hoe ziet het bestuurlijke speelveld eruit? Welke routines moeten worden doorbroken? Wie maakt de afwegingen en op basis waarvan? Etc.

Als initiatiefnemers van projecten dergelijke vragen al zouden meenemen bij de vormgeving en uitvoering van hun project, ontstaat niet alleen inzicht in de beweegredenen van actoren die nodig zijn om het beoogde doel te bereiken (zie ook de eerder geïntroduceerde vragen op pagina 36), maar kunnen praktijkontwikkeling en doorwerking ook gelijktijdig en al *tijdens het project* plaatsvinden.

Doorwerking en de Showcases

Ook in de projectvoorstellen van de gehonoreerde Showcases viel een aantal zaken op rondom doorwerking:

- Verschillende voorstellen hebben het over 'borging' en gebruiken termen als 'verzilveren' en 'verankeren' om ervoor te zorgen dat resultaten ook in de praktijk zullen worden toegepast. Niet duidelijk wordt hoe men daarvoor gaat zorgen en wat daarvoor nodig is.
- Sommige voorstellen proberen – als uiting van 'borging'- aan te sluiten bij lopende trajecten, zoals subsidieregelingen, de green deals en de topsectoren. Er lijkt groot vertrouwen te zijn in wat die lopende trajecten zouden kunnen doen/beïnvloeden, terwijl vaak nog onduidelijk en onzeker is of gedane (politieke) beloftes waargemaakt kunnen worden.
- Ook worden allerlei ruimtelijke sturingsinstrumenten genoemd om projectresultaten te kunnen borgen: wat wordt beoogd met die borging en hoe gaan die instrumenten daaraan bijdragen?
- In een aantal voorstellen wordt de keten betrokken bij de beoogde verandering en werkt men toe naar afspraken over levering in de keten. Daarmee krijgt ook 'het netwerk' een belangrijke rol als sturingsinstrument.
- Combinatie van bodemfuncties (bijvoorbeeld door ecosysteemdiensten) speelt in verschillende voorstellen een rol. Vaak wordt dan gesproken van nieuwe allianties die nodig zijn om functiecombinatie mogelijk te maken. Wat en wie zijn precies die allianties? Hoe komen ze tot stand en wat moeten ze doen?
- In de projectvoorstellen komen allerlei nieuwe sturingsinstrumenten terug, naast de allianties ook nieuwe verdienmodellen, sturen vanuit kansen en proactief combineren.
- In de voorstellen wordt nog altijd uitgegaan van een 'daadkrachtige' overheid. Maar er lijkt een nieuwe realiteit te ontstaan waarin consumenten shareholders worden en de markt een grotere rol krijgt in het initiëren en realiseren van verandering en beweging. M.a.w. let op waar de veranderkracht zit.

Er lijkt te makkelijk te worden aangenomen dat 'communicatie' en 'participatie' als nieuwe sturingsinstrumenten vanzelf leiden tot disseminatie van kennis en nieuwe aanpakken. Dat is vaak niet het geval. In het volgende hoofdstuk wordt nader uiteengezet dat dit ingewikkelder is en afhangt van de context, belangen en inter-organisatiele keten.

3 Reflecties en aanbevelingen voor meer impact met ondergrondse projecten

In dit hoofdstuk maken we de stap van onderzoek naar praktijk: wat betekenen nu al die conclusies uit het voorgaande hoofdstuk voor de bodembeheerpraktijk en bovenal: hoe bevorderen ze een duurzame ontwikkeling van de ondergrond? Daartoe introduceren we allereerst vijf zogenaamde 'grondslagen voor governance' (§3.1). Vervolgens lichten we elk van deze grondslagen uitgebreid toe (§3.2).

3.1 Van 'Blinde Vlekken' naar 'Grondslagen voor Governance'

Zoals we in de inleiding hebben geschetst, wordt het ontwikkelen van nieuwe ondergrondse gebruiksfuncties steeds vaker opgevat als een maatschappelijke business case die in dialoog met de omgeving ontwikkeld moet worden. Voor het ontwikkelen en realiseren van een nieuwe omgang met de ondergrond zijn nieuwe arrangementen nodig tussen de betrokken actoren. Deze arrangementen geven vorm en inhoud aan de maatschappelijke business case. Een maatschappelijke business case omvat, naast een inschatting van de beoogde baten en de baathebbende partijen, ook

- een omschrijving van de (geografische) plek waarop deze betrekking heeft;
- een afbakening (begrenzing) van relevante actoren en activiteiten, en
- een verkenning van de benodigde kennis van experts en praktijkprofessionals.

Een maatschappelijke business case leidt tot een nieuwe praktijk voor de omgang met de ondergrond. Voor verandering van de bestaande praktijk moeten incentives bedacht worden die aansluiten op de belangen van actoren, waardoor zij gemotiveerd zullen raken om hun bestaande praktijk te veranderen.

De SKB projecten sorteren maar deels voor op deze nieuwe praktijk. In het vorige hoofdstuk introduceerden we drie blinde vlekken bij deze projecten:

1. Weinig besef van de rol van 'grenzen'
2. Nadruk op de uitvoeringsfase
3. Teveel aannames over doorwerking projectresultaten naar de praktijk

Deze blinde vlekken duiden erop dat er te weinig expliciete aandacht is voor het expliciteren van de sturende werking die de projecten beogen te hebben voor de beheer- en ontwikkelingspraktijk, waarin (nieuwe) ondergrondse gebruiksfuncties een rol spelen. Dat lijkt in tegenspraak met wat het SKB programma beoogt: de bestaande praktijk te sturen in de richting van een duurzame ontwikkeling van de ondergrond, door middel van vernieuwende projecten. Dat betekent dat er in de projecten aandacht zou moeten zijn voor de wijze waarop de bestaande praktijk gestuurd wordt in de gewenste richting, welke partijen de nieuwe praktijk zullen ontwikkelen en adopteren en welke kennis en andere middelen daarvoor nodig zijn. Uit de screening blijkt dit slechts beperkt het geval te zijn.

Als leidraad voor het ontwikkelen van maatschappelijke business cases hebben we op basis van de analyse vijf zogenaamde 'governance grondslagen' geformuleerd. Door deze grondslagen per project en/of programma in acht te nemen, worden

incentives en handelingsperspectieven zichtbaar voor de verandering van de van de betrokken actoren.

De eerste drie grondslagen zijn goed toepasbaar in individuele projecten en bieden handvatten om met de in het vorige hoofdstuk benoemde blinde vlekken om te gaan. In deze drie grondslagen komen ook de *context* (grondslag 1), de onderlinge afhankelijkheden in de *inter-organisatiele keten* (grondslag 2) en *individuele belangenafweging* (grondslag 3) terug:

1. De plek als uitgangspunt voor sturing.
 - De context waarin een beweging of verandering tot stand moet komen.
2. De omgang met grenzen als sturingsuitdaging.
 - De inter-organisatiele keten (actorenketen) die de nieuwe activiteiten en gewenste verandering mogelijk (moeten) maken.
3. Wat beweegt actoren om te bewegen?
 - De individuele belangenafwegingen en bedrijfsvoering van betrokken (of te betrekken) actoren.

Daarnaast hebben we twee grondslagen gedefinieerd die toepasbaar zijn op het overkoepelende programmaniveau van kennis- en praktijkprogramma's, zoals het SKB programma DOO, en handelingsperspectief bieden aan het programmamanagement (en andere programmabestuurders):

4. Ondersteuning vanuit programmaniveau versterkt praktijkverandering door projecten.
5. Kennis als indirect sturingsinstrument.

Onderstaand lichten we elk van deze vijf grondslagen toe. Deze toelichting is soms gelardeerd met theoretische beschouwingen om de gevonden kernaspecten te interpreteren. Na de uitleg bij de vijf grondslagen volgt een beschouwing over de wijze waarop de ambitie om verandering te brengen in de staande praktijk van de omgang met ondergrond door actoren in het SKB-netwerk, vorm en inhoud kan worden gegeven. We stellen ons daarbij de vraag "wat actoren beweegt om te bewegen?".

3.2 Governance Grondslagen voor projecten

3.2.1 *Grondslag 1: De plek als uitgangspunt voor sturing*

Het karakter van de plek waar mensen een besluit over willen nemen, leidt tot nieuwe grenzen die worden gevormd door de wens tot functie-integratie of -combinatie. De ambitie om een duurzame ontwikkeling van de ondergrond te stimuleren, leidt als vanzelf tot een meervoudige opgave¹⁵, omdat een enkelvoudige, sectorale opgave in de ondergrond toch vaak in het oude regime van 'beschermen en saneren' ligt. Het meervoudige karakter van de opgave(n) op een specifieke plek komt tot uiting in de 'grensovergangen' die in de projectvoorstellen beschreven is. De beoogde grensovergang krijgt op elke plek zijn eigen specifieke invulling.

¹⁵ De analogie met het waterbeheer laat zien dat het niet gemakkelijk is om meervoudige opgaven te realiseren. De beoogde functiecombinatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening / ruimtelijke kwaliteit in het Ruimte voor de Rivier programma blijkt geen ABC-tje te zijn. Belangen conflicteren, financieringsstromen en wet- en regelgeving stroken niet met elkaar en ook de benutte kennisbronnen en competenties – inclusief taalgebruik – blijken niet overeen te komen. Blauwdrukken blijken niet te passen, wat rest is maatwerk.

Een tweetal voorbeelden ter illustratie: de grensovergang landbouw – klimaatadaptatie die door middel van het verbindende concept 'ecosysteemdiensten' wordt gemaakt krijgt in een veenweidegebied een andere uitwerking dan in een polder met zware rivierklei. De grensovergang bodemenergie en projectontwikkeling door middel van geothermie wordt in bestaand stedelijk gebied anders vormgegeven dan in het landelijk gebied.

Deze verschillen worden veroorzaakt doordat er 1) andere belangen in het geding zijn, 2) de bodemopbouw en ondergrondse gebruiksfuncties anders zijn, 3) andere eisen aan de ruimtelijke inpassing worden gesteld, en 4) er een andere maatschappelijke business case ontwikkeld moet worden¹⁶. Voor elke specifieke plek moet, bij voorkeur in samenspraak met de belanghebbenden, de vraag gesteld en beantwoord worden "wat is er nodig om de benutting van de baten van de ondergrond **hier** haalbaar en werkend te krijgen?". Op die manier kan verkend worden hoe stakeholders shareholders kunnen worden in het benutten van de baten op de specifieke plek.

De plek fungeert als uitgangspunt voor sturing doordat deze 'bepaalt' welke kennis nodig is voor het benutten van de baten van de ondergrond, welke actoren met hun belangen in het geding zijn en welke onderlinge relaties tussen de actoren ontwikkeld moeten worden om de beoogde baten te benutten, en wat de mogelijkheden en belemmeringen zijn in de institutionele context voor het benutten van de beoogde baten.

3.2.2 *Grondslag 2: De omgang met grenzen als sturingsuitdaging*

In sommige projecten is sprake van concrete locaties of gebieden waarin het ondergrond vraagstuk zich afspeelt en daarbij betrokken partijen actief zijn. Het vraagstuk, de locatie en de betrokken partijen zijn bepalend voor de begrenzing van het project. De wens tot verandering / beweging leidt tot nieuwe grenzen, zoals eerder in de inleiding is gesteld. In de projectvoorstellen zien we veel voorbeeld van 'morrelen aan de grenzen' van de omgang met de ondergrond, juist vanwege het streven naar verandering, in het licht van DOO. De 'grensovergangen' worden gemaakt door vernieuwende en verbindende concepten.

Grensovergangen

- Landbouw en klimaatadaptatie
- Grondwaterbeheer en duurzaamheid
- Duurzame veehouderij en bodemkwaliteit
- Bodemenergie en projectontwikkeling
- Bodemenergie en glastuinbouw
- Mestbeleid, glastuinbouw en

Verbindende concepten

- Ecosysteemdiensten
- Gebiedsgericht grondwaterbeheer
- Kringlooplandbouw
- Duurzame energieopwekking d.m.v. WKO en geothermie
- Meten verontreinigingsvrachten in

¹⁶ Dat dit nauw luistert spreekt uit een evaluatie van het project Aardwarmte Den Haag, dat vorig jaar door TNO is uitgevoerd met behulp van de Learning History methode. Het exploitatiemodel van de nieuwe aardwarmte installatie moest opnieuw worden ingevuld doordat de beoogde aansluiting op een nieuwbouwproject, gewijzigd werd in aansluiting op bestaande bebouwing, Vanwege de economische crisis werd het nieuwbouwproject opgeschort. De aanpassing van de bestaande woningen op de nieuwe warmtebron bracht extra kosten met zich waardoor de business case herijkt moest worden.

- | | |
|--|---|
| <p>waterkwaliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Duurzaam bodembeheer en water management • Productiecapaciteit en bodemkwaliteit • Verduurzaming energievoorziening en bodembeheer | <p>relatie tot mestbeleid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vochthuishouding agrarische percelen • Weerbaarheid bodem • Restwarmteopslag in de ondergrond |
|--|---|

Het gezamenlijk bedenken, uitwerken en toepassen van deze concepten, door middel van kennisontwikkeling en praktijkinnovaties, op concrete locaties leidt tot het slechten van bestaande begrenzingen en het bepalen van nieuwe.

In sommige projecten is echter geen concrete locatie of gebied opgenomen, maar wordt toch gewerkt aan het maken van grensovergangen, met name tussen ondergrond- en bodembeheer en ruimtelijke ordening. Hierbij gaat het om het slechten van bestaande grenzen en formuleren van nieuwe afbakeningen op het gebied van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld bestemmingsplannen en afwegingskaders) en competentie-ontwikkeling van betrokken professionals.

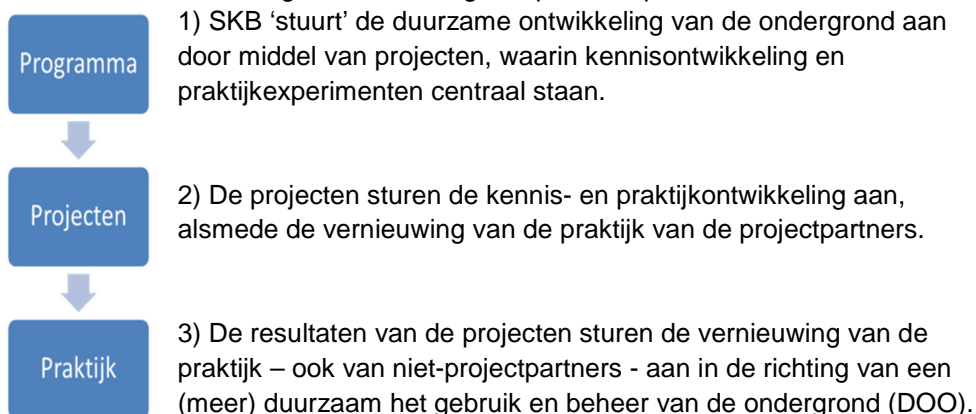
- 3.2.3 *Grondslag 3: Wat beweegt actoren om te bewegen, in de richting van DOO?*
- Deze grondslag gaat in op de vraag 'wat heeft men nodig om met de ontwikkelde kennis aan de slag te gaan?'. Dat is cruciaal. In projecten waar de 'te sturen activiteiten' deel uitmaken van de activiteiten die door de consortiumleden zelf worden ontplooid, wordt deze vraag binnen het project beantwoord. De consortiumleden kunnen de randvoorwaarden voor toepassing van de ontwikkelde kennis en/of praktijkvernieuwing zelf te bepalen. Indien de partijen die zich de nieuwe kennis en/of praktijken eigen moeten maken geen deel uitmaken van het projectconsortium, zullen de consortiumpartijen moeten nagaan wat deze partijen nodig hebben om tot toepassing over te gaan. Dat besef ontbreekt in de geanalyseerde projectvoorstellen. Een projectaanpak waarin de beoogde eindgebruikers van de nieuwe kennis of praktijkinnovaties van meet af aan actief betrokken zijn, verhoogt de kans op toepassing en daarmee op verandering van de bestaande praktijk. Tevens reduceert zo'n aanpak de kans dat deze partijen de kennis negeren omdat deze niet in hun bedrijfsvoering of werkwijze in te passen is. Dat is een extra reden om partijen waarvan verwacht wordt dat zij hun bedrijfsvoering of werkwijze gaan veranderen op basis van nieuwe kennis en/of praktijkinnovaties, actief te betrekken bij de ontwikkeling daarvan. Zo treedt er dus enige vorm van zelfsturing op: aan de hand van kennis / praktijken die door henzelf (of in hun naam) is ontwikkeld, kunnen zij zelf hun bedrijfsvoering of werkwijzen veranderen. Door een actieve betrokkenheid in de SKB projecten sorteren de deelnemende partijen voor op een nieuwe rol, nl. die van shareholder in plaats van stakeholder. Deze partijen 'bereiden zich voor' op hun rol als 'aandeelhebber' (letterlijke vertaling van 'shareholder') in de nieuwe praktijk die zo meer kans heeft om te beklijven. Voor sommige projecten is de aanvullende vraag welke eindgebruiker en/of consument ('de klant achter de klant'), aangesproken wordt van belang omdat daarmee een belangrijk motief gevonden kan worden voor verandering van de praktijk. Als eindgebruikers bepaalde nieuwe producten en/of diensten verwachten waarvoor een andere omgang met de ondergrond noodzakelijk is, dan is er een goede aanleiding voor ondergrond behorende partijen om hun praktijk te veranderen, en daarvoor is kennis nodig. Uiteraard sluit dit aan

bij de argumenten die ten grondslag liggen aan de (waargenomen) behoefte aan sturing (zie par. 2.3), bijvoorbeeld verduurzaming, ontwikkeling van nieuwe baten, reduceren van kosten, klimaatadaptatie en/of verbetering biodiversiteit.

3.3 Governance Grondslagen voor kennis- en praktijkprogramma's

3.3.1 Grondslag 4: Ondersteuning vanuit programmaniveau versterkt praktijkverandering door projecten

Nadere bestudering van de ingediende projectvoorstellen laat een gelaagdheid zien in de sturingsaanpak en achterliggende veronderstellingen in het SKB programma DOO¹⁷. We zien drie lagen in de sturingsaanpak die op elkaar voortbouwen:



Via deze drie lagen probeert men toe te werken van een 'as is'-situatie (huidige praktijk) naar een 'to be'- situatie (duurzame ontwikkeling van de ondergrond) die naast de huidige praktijk bestaansrecht heeft.

De screening en analyse van SKB projecten uit het DOO-programma is met name gericht geweest op de tweede laag. Toch brengen we alle drie de lagen met elkaar in verband. Laag 1 (programma niveau) bepaalt in hoge mate het karakter van laag 2 (projecten niveau); laag 3 (praktijk / SKB netwerk) moet beïnvloed worden door de resultaten die in laag 2 worden behaald.

Laag 1: programma niveau SKB-DOO

Het stimuleren van de (meer) duurzame ontwikkeling van de ondergrond is de hoofddoelstelling van SKB¹⁸: "Het programma is bedoeld om meer kennis te genereren over een verantwoord gebruik en beheer van de ondergrond en praktijkinnovaties voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond te stimuleren".

Het SKB programma beoogt deze doelstelling te bereiken door het (mede)financieren en begeleiden van projecten die vernieuwing van het gebruik en beheer van de ondergrond stimuleren. In de uitvraag van projecten staat

¹⁷ We mogen veronderstellen dat de gemiste kansen en/of waargenomen knelpunten in de huidige praktijk de aanleiding is voor het huidige DOO-programma; bij de ontwikkeling van de nieuwe praktijk zullen nieuwe kansen en knelpunten ontstaan die voor een mogelijk nieuw SKB-programma geagendeerd kunnen worden.

¹⁸ <http://www.skbodem.nl/organisatie/programma>

vernieuwing op basis van kennisontwikkeling en praktijkinnovaties centraal alsmede de (eenzijdige) disseminatie van de nieuwe kennis en praktijken.

Laag 2: uitvoering van projecten

Op hun beurt beogen de partners in de geselecteerde projecten de gewenste kennisontwikkeling - en praktijkinnovaties concreet uit te voeren middels een projectaanpak waarin kennisontwikkelaars en praktijkorganisaties samen op trekken. De projectpartners beogen hun (eigen) praktijk inzake gebruik en beheer van de ondergrond te vernieuwen met behulp van de ontwikkelde kennis en ervaring.

Laag 3: praktijkverandering in SKB netwerk

De resultaten van de projecten moeten hun toepassing vinden in het brede netwerk van organisaties die de ondergrond gebruiken en beheren. De in SKB projecten ontwikkelde kennis en praktijkinnovaties moeten het (meer) duurzame gebruik en beheer van de ondergrond door andere (niet-project partners) stimuleren (voorbeeld- en inspiratiefunctie).

Ondersteuning vanuit programma niveau.

Ondanks dat de ambities in de individuele projectvoorstellen hoog zijn wat betreft het innoveren van de huidige praktijk, blijkt het lastig om vanuit de projecten een blijvende verandering tot stand te brengen. Ook als elk toekomstig project de eerste drie grondslagen voor governance zal toepassen in de experimentele omgeving van het (SKB-)project, blijft ondersteuning vanuit programmaniveau onmisbaar om de gangbare praktijk te beïnvloeden.

Hoewel in de experimentele omgeving van de individuele projecten veranderingen tot stand komen (hoe klein ook) in het doen en laten van de deelnemende partijen, blijft het lastig om vanuit een individueel project een bestaand regime te veranderen en/of een nieuw beleidsregime te creëren. Het is dan ook passender om te zeggen dat vanuit de projecten 'bouwstenen' worden aangeleverd die op programmaniveau met elkaar verbonden moeten worden om (een grotere) beweging in de huidige praktijk voor elkaar te krijgen.

Door te werken in thema's, maar ook via overkoepelende activiteiten, zoals de kennistafels, masterclasses, (jaar)conferenties en ook de dwarslijn Governance, laat SKB zien dat het verbinden van de individuele projectresultaten en -ervaringen een krachtige manier is om de huidige bodembeheerpraktijk te beïnvloeden richting een duurzame ontwikkeling van de ondergrond.

Reflectie op de gelaagdheid

Deze gelaagdheid zien we terug in de hoofddoelstelling van SKB om hun netwerk van ontwikkelende en beherende partijen te activeren in de richting van DOO. Zoals in de inleiding van deze rapportage is gezegd, gaat het bij governance om (een deel van) een actoren netwerk in een gewenste richting te veranderen, met de inzet van diverse instrumenten. Om die verandering optimaal te faciliteren zijn we geneigd om 'veranderen' of 'bewegen' te beschouwen als 'leren' (Duijn, 2009: 176-177). Ook Klijn et al. (2000) leggen het verband tussen veranderen, leren en governance door dit te omschrijven als netwerk management. In netwerk management is sprake van leren op drie verschillende, maar onderlinge

samenhangende, abstractieniveaus: cognitief leren, strategisch leren en institutioneel leren (Ibid. p.31-33). Cognitief leren gaat over het veranderen van de kennisbasis waarop actoren hun handelen (kunnen) baseren. Strategisch leren heeft betrekking op de verandering in de relaties die actoren met elkaar aangaan. Institutioneel leren verwijst naar de verandering in de (beleids)context waarbinnen actoren functioneren.

Als we deze theorie over netwerkmanagement relateren aan de sturingsaanpak vanuit het SKB programma komen we tot het volgende:

- De doelstelling voor kennisontwikkeling kan opgevat worden als cognitief leren.
- De doelstelling voor praktijkvernieuwing kan beschouwd worden als strategisch leren.
- De ambitie om het SKB-netwerk te activeren in de richting van DOO is een vorm van institutioneel leren.

De relatie tussen kennisontwikkeling en cognitief leren is voor de hand liggende: de projecten binnen het SKB programma zijn gericht op het ontwikkelen van nieuwe kennis over de benutting van de ondergrond waardoor de kennisbasis van de betrokken actoren verandert. De samenhang tussen praktijkvernieuwing en strategisch leren is wellicht iets lastiger te doorzien en is gebaseerd op de veronderstelling dat een nieuwe praktijk voor benutting van de ondergrond zelden beperkt is tot een enkele actor (denk aan de inter-organisatorische keten: wie heb je nodig om de beoogde verandering in de praktijk te brengen). Veelal zullen meer actoren hun werkwijze of bedrijfsvoering (c.q. hun praktijk) gaan aanpassen – al dan niet op basis van nieuwe kennis – om de kansen te benutten en/of knelpunten op te lossen. Daarmee veranderen de relaties tussen de actoren onderling. De relatie tussen de ambitie om het netwerk van 'bodem en ondergrond' te activeren en institutioneel leren heeft te maken met structurele, deels geformaliseerde relaties tussen de betrokken actoren in de keten. Het gaat dan om zaken als convenanten, normeringen, certificeringen en gedragscodes, waarmee de wijze waarop actoren omgaan met de ondergrond, min of meer gereguleerd wordt. Ook het gewijzigde perspectief op de ondergrond, als kostenpost en saneringsobject naar bron van baten en ingrediënten voor (ruimtelijke) ontwikkeling, kan opgevat worden als illustratie van een nieuwe institutioneel landschap. Het frame (cf. Goffman, 1974; Schön & Rein, 1994) waarbinnen actoren handelen inzake de omgang met de bodem en ondergrond verandert (langzaam) van 'beschermen / saneren' naar 'ontwikkelen en benutten'. In de bodemwereld zelf spreekt men hier ook wel van het veranderende speelveld of 'de transitie'.

We kunnen constateren dat de projecten in het SKB programma DOO, vanzelfsprekend, gericht zijn op de eerste laag, cognitief leren. Uit de screening maken we echter ook op dat in sommige projecten aan verandering (= leren!) gewerkt wordt, die leidt tot strategisch en institutioneel leren. Er wordt kennis ontwikkeld om nieuwe relaties tussen actoren te formeren, en om deze nieuwe relaties om te zetten structurele, geformaliseerde afspraken tussen de actoren. Ook leidt de kennisontwikkeling tot een nieuwe frame waarbinnen actoren nieuwe praktijken ontwikkelen; veelal gaat het nog om retorische frames ('new speak') die later gevolgd kan worden door nieuwe activiteiten, het z.g. actie frame (cf. Schön & Rein, 1994: 32).

Ons advies aan SKB is om in de Showcases oog te hebben voor de vraag op welk niveau men aan het veranderen c.q. leren is met de beoogde projectactiviteiten en of die niveaus ook aansluiten bij wat er nodig is om de beoogde verandering voor elkaar te krijgen. Het gaat hierbij ook om een balans tussen cognitief leren, strategisch leren en institutioneel leren en een goede inschatting van waar invloed ophoudt.

3.3.2 *Grondslag 5: Kennis als indirect sturingsinstrument*

De veronderstelling achter veel activiteiten (en dus ook het SKB programma) is dat nieuwe kennis en praktijkervaring als 'vanzelf' leidt tot de gewenste of beoogde verandering van praktijken.¹⁹ Dat kan inderdaad het geval zijn, maar er kunnen ook redenen zijn om de ontwikkelde kennis te negeren en op de oude voet verder te gaan. De institutionele context en/of de individuele belangen van de partijen in de keten kunnen toepassing van nieuwe kennis frustreren²⁰. Kortom, naast nieuwe kennis zullen er ook 'incentives' (prikkels) ingebouwd moeten worden in de SKB projecten om deze kennis ook toe te passen en in te zetten (en dus nieuwe activiteiten te ontplooiën / praktijken te ontwikkelen). Incentives kunnen worden vormgegeven met Verleiding en Dwang als uitersten. Verleiding krijgt vaak vorm en inhoud in 1) het vergroten van de baten, 2) het verlagen van de kosten, 3) het waarborgen van continuïteit door nieuwe activiteiten. Dwang is bijvoorbeeld uit te oefenen door 1) wet- en regelgeving, 2) mogelijke imago schade of 3) het in gevaar komen van de continuïteit.

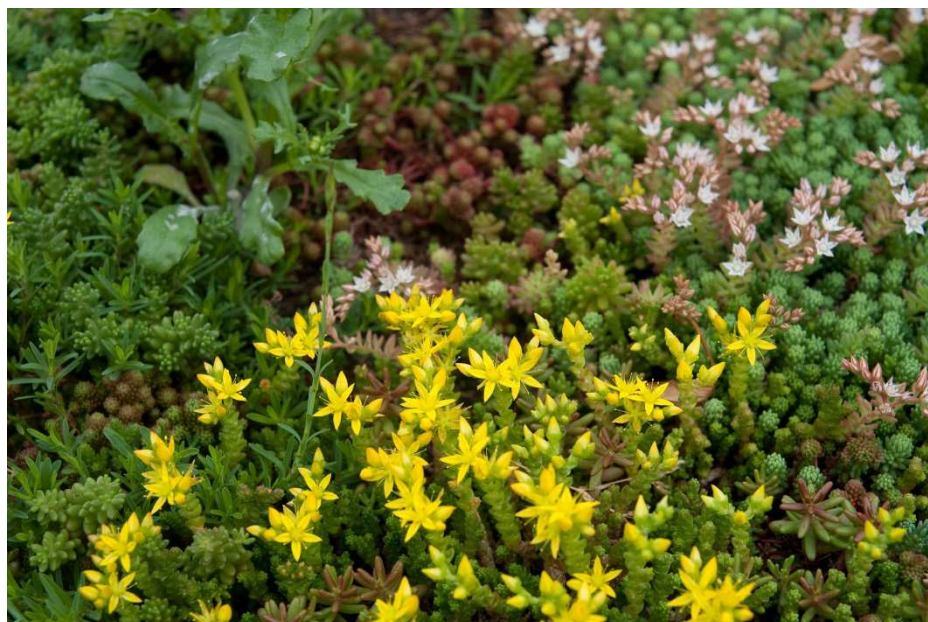
In de geanalyseerde projectvoorstellen zien we (te) vaak een impliciete aanname over de nut van en de noodzaak voor nieuwe kennis als basis voor verandering van praktijken in de omgang met de ondergrond. Dat komt deels doordat kennisontwikkeling - en praktijkinnovaties gekenschetst kunnen worden als 'zachte sturingsinstrumenten'. Met deze instrumenten wordt beoogd verleiding, verlangen, aantrekkelijkheid, maatschappelijk verantwoord handelen teweeg te brengen in bepaalde activiteiten (bij bepaalde actoren). 'Harde sturingsinstrumenten' komen uiteraard veel minder voor vanwege de aard van het SKB-programma. Showcases en deelprojecten lenen zich derhalve niet voor het 'afdwingen' van een verandering van activiteiten in de richting van DOO; dat zal toch vooral door 'verleiding', 'aantrekkelijkheid' en 'verantwoordelijkheid voelen' tot stand gebracht kunnen worden. Hier zit een sterke relatie met de 3^e grondslag: wat beweegt actoren om te bewegen?'

Een beeld van de mogelijke impact van de ontwikkelde kennis en praktijkvernieuwing op de context, de individuele belangen en de inter-organisatorische keten wordt vaak niet gegeven.

¹⁹ In voorgaande hoofdstukken schreven we al dat we tussen de regels van de projectvoorstellen door veel impliciete aannames tegenkomen t.a.v. doorwerking en dat de ideeën om projectervaringen en -resultaten breder onder de aandacht te brengen (olievlek werking) weinig innovatief en ambitieus zijn

²⁰ Een mooi voorbeeld is de anekdote die Jolande Sap onlangs vertelde in het Radio 1 Journaal. Een ondernemer wil in Nederland 200 oplaadpalen voor elektrische voertuigen installeren die werken op zonnecellen. Hij krijgt daar echter geen vergunning voor terwijl er wel vergunningsprocedures zijn voor oplaadpalen en voor zonnecellen afzonderlijk. Maar omdat het hier om een nieuwe combinatie van bestaande technologie (= kennis) gaat, kan geen vergunning verleend worden.

Deel 2: van onderzoek naar praktijk - reflecties van bodemprofessionals op resultaten governance analyse



Foto's uit beeldarchief SKB en gemaakt door Vincent Nijhof (Studio Split Second)

4 Netwerkpartners van SKB over resultaten governance analyse projecten en Showcases

Na uitvoering van de governance analyse hebben we interviews gehouden met een aantal representatieve en actieve netwerkpartners van SKB. Dit waren:

- Klaas Groot en Anton Roeloffszen – DCMR
- Astrid Slegers en Irma Kerkhof – Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant
- Eric van Griensven – Brabant Water
- Marian Stuiver – Alterra / WUR
- Ruud Cino en Tanno Verburg – Ministerie Infrastructuur en Milieu
- Nel Sangers – Staatsbosbeheer
- Maarten Bettens - Participatie Maatschappij Vlaanderen (PVM)
- Wilfried Aarsen - Heineken
- Hanneke Bootsma - Gemeente Maastricht

De interviews hebben plaatsgevonden in de periode eind 2012 – begin 2013²¹. Tijdens de interviews stond centraal welke elementen uit de governance analyse voor herkenbaar waren in de eigen praktijk en wat de geïnterviewde aan de analyse zouden willen toevoegen. Allereerst bleek dat de geïnterviewde personen de resultaten van de analyse in grote lijnen onderschrijven. Daarnaast leverden de interviews een aantal nieuwe thema's op, die we ook als governance uitdagingen hebben herkend in de gesprekken met de Showcases²². We lichten deze thema's onderstaand toe.

1. Vernieuwen binnen bestaand (bodem)regime dan wel naar nieuwe (bodem)regime.

De conclusie dat binnen de gescreende SKB projecten de nadruk ligt op kennisontwikkeling wordt in verschillende interviews herkend. Ook herkent men het gebrek aan aandacht voor grenzen, de implementatie van projectresultaten in de praktijk en de aannames over doorwerking van het project. Daaruit ontstaat een discussie over het ontwikkelen van een nieuw beleidsregime voor de omgang met bodem en ondergrond ('ontwikkelen en benutten') binnen het bestaande beleidsregime ('saneren en beheren').²³ In het nieuwe (bodem)regime wordt een beroep gedaan op multidisciplinaire competenties, verbindingen, arrangementen, etc.. Deze nieuwe manier van werken sluit niet altijd goed aan bij het sectorale perspectief van de 'traditionele' (voor zover die bestaat), vaak (civiel)technisch geschoolde bodemexpert. Ook ziet men een spanningsveld ontstaan rondom het samen leren en opdoen van nieuwe ervaringen voor toepassing van het nieuwe

²¹ Van alle interviews zijn vertrouwelijke interviewverslagen gemaakt die zijn gelezen en goedgekeurd door de verschillende geïnterviewde personen. De gespreksverslagen vormden de basis voor dit reflectiehoofdstuk, maar maken geen onderdeel uit van deze publieke rapportage.

²² Zie de aparte – VERTROUWELIJKE - eindnotitie "actieplan ter ondersteuning Showcases; eindresultaat 1^e fase SKB dwarslijn governance" (kernmerk TNO-060-DTM-2013-00498-PSH-KLL-054 02554 Analyse Showcases governance dwarslijn_final.pdf).

²³ In de samenvatting en deel 1 van deze rapportage legden we al uit dat de verschuivingen in het bodembeleid een gevolg zijn van grotere maatschappelijke ontwikkelingen die we ook in andere beleidsdomeinen tegenkomen, zoals de ruimtelijke ordening. Zie bijvoorbeeld tabel S1 en tabel S2.

(bodem)regime. Het lijkt namelijk makkelijker te zijn om (binnen traditioneel cq. sectoraal ingerichte organisaties) een nieuw kennisproject te starten (gericht op 'weten'), dan om een project te starten waarin het samen leren van nieuwe vaardigheden of het zoeken naar nieuwe samenwerkingsvormen centraal staan (gericht op 'samen ontdekken'). Sommige mensen die we interviewen stellen zichzelf hardop de vraag dat het lijkt alsof men bang is om afgerekend te worden op 'iets niet kunnen'. Die angst is veel minder aanwezig bij 'iets niet weten'. Daarbij is het van belang dat het nieuwe bodemregime niet voorbij kan gaan aan de expertise en ervaring rond sanering en bescherming. De kunst is dan ook om manieren te vinden om ontwikkelen en benutten (het nieuwe regime) te verbinden met een adequaat beschermingsniveau.



Figuur 1.2: De twee regimes voor het omgaan met de bodem en ondergrond blijven naast elkaar bestaan, maar het gangbare regime van 'beschermen en saneren' zal minder dominant worden en het nieuwe regime van 'ontwikkelen en benutten' zal steeds meer aan terrein winnen. De stippellijn geeft de huidige stand van zaken aan; het bestaande regime van 'beschermen en saneren' is nog steeds dominant, en het nieuwe regime van 'ontwikkelen en benutten' is in opkomst. Hoewel het nieuwe regime in opkomst is, zal ook de kennis en ervaring in het gangbare regime nodig blijven en 'meelopen' met de verdere ontwikkeling van het nieuwe regime.

De centrale vraag die achter deze observatie ligt, luidt als volgt:

'Hoe kom je tot vernieuwing in het bestaande (bodem)regime, c.q. hoe kom je tot verandering naar een nieuw (bodem)regime?'. Of: 'Hoe creëer je voor iedereen een veilige en toch effectieve omgeving waarin de nieuwe aanpak 'al lerend' kan worden ontwikkeld?'

We realiseren ons dat het spanningsveld tussen het bestaande en nieuwe regime niet uniek is voor vraagstukken rondom een duurzame ontwikkeling van de ondergrond, maar universeel is voor grote maatschappelijke veranderingen. Evolueert het bestaande regime gewoon naar het nieuwe? Of kan het bijvoorbeeld zijn dat het bestaande regime zich op de oude voet doorontwikkelt en dat daarnaast een nieuw regime ontstaat?

Concurrentie is een belangrijk sleutelbegrip voor het verder brengen van een nieuw ontwikkelregime. Dat geldt niet alleen voor de omgang met bodem en ondergrond, maar ook voor regime verschuivingen in andere beleidsdomeinen. Business cases die gebaseerd zijn op het nieuwe regime moeten tenminste net zo 'aantrekkelijk' zijn als business cases gebaseerd op de gangbare ontwikkelprincipes. Bovendien

bleek tijdens een workshop over dit onderwerp tijdens het BodemBreed Symposium in 2013²⁴ dat de werkwijze en te verwachten resultaten/opbrengsten van het gangbare regime als bekend en vertrouwd ervaren worden in tegenstelling tot het nieuwe regime waar men nog geen goede voorstelling heeft van procesverloop en mogelijke resultaten en moet gissen naar wat het oplevert.²⁵

Het is interessant om te zien dat in heel veel projectvoorstellen en Showcases van SKB tal van mensen uit de 'bodemwereld' werken aan die nieuwe competitieve business cases, waarin duurzaam ontwikkelen en benutten van bodem en ondergrond centraal staan. Daarbij wordt het 'bestaande regime' in elk project of Showcase op een eigen manier geduid. Bijvoorbeeld vanwege de specifieke grensovergang (zie toelichting bij grondslag 2) die aan de orde is.

Hier zien we een link naar grondslag 2 (omgang met grenzen als sturingsuitdaging) en grondslag 4 (ondersteuning vanuit programmaniveau versterkt praktijkverandering door projecten).

2. Organiseren van kennis rondom bodem en RO vraagstukken

In verschillende interviews wordt opgemerkt dat het voor het nieuwe bodemregime van 'ontwikkelen en benutten' benodigde samenspel tussen disciplines niet altijd makkelijk loopt of vanzelfsprekend is. Naast bodem en RO, gaat het dan ook om natuur, milieu, water, etc. Aan de ene kant is er steeds meer vraag naar integrale aanpakken. Aan de andere kant blijft men ervaren dat "bodemexpertise pas heel laat in de planvorming wordt betrokken door RO-collega's", terwijl er zoveel potentie in bodem en ondergrond ligt om bij te dragen aan oplossingen voor bovengrondse vraagstukken. Veelal omdat nog teveel gedacht wordt dat de bodem 'toch wel weer een remmende werking zal hebben op bedachte plannen en gedroomde ontwikkelingen'. Bodemprofessionals die het nieuwe ontwikkelregime van 'ontwikkelen en benutten' als dappere pioniers omarmen, zijn ervan overtuigd, en proberen anderen daarin mee te nemen, dat integrale adviezen, waarin bodemkennis vroegtijdig wordt meegenomen, tot betere oplossingen leiden voor bovengrondse uitdagingen. Tegelijkertijd staan RO professionals steeds meer onder druk, omdat het traditionele grondexploitatie-model, waarmee de RO zich kon profileren, is weggefallen (zie ook tabel S1 en S2). Er zijn dus andere incentives nodig om tot ruimtelijke vernieuwing te komen. Die incentives kunnen komen van een geïntegreerde benadering, waarin bodem en ondergrond een gelijkwaardige rol spelen naast andere factoren waarmee oplossingen gevonden worden voor bovengrondse uitdagingen.

De evolutie van een bestaand naar een nieuw regime betekent niet dat het bestaande regime langzaam verdwijnt om plaats te maken voor het nieuwe (zie ook figuur D1-2 in §1.6). Het bestaande regime, waarin RO professionals bodem en ondergrond niet geïntegreerd verwerken in hun projecten, heeft bestaansrecht,

²⁴ "Sessie 1.3 – Workshop: hoe om te gaan met twee dominante ontwikkelrichtingen in de bodemsector" door Jurgen van de Heijden (AT Osborne) en Hanneke Puts (TNO) op dag 1 van Bodembreed 2013 onder Thema 1 (bodemkwaliteitszorg van de toekomst).

²⁵ Zie ook de SKB Governance folder © SKB 2014

naast het nieuwe regime waarin dat wél gebeurt omdat men daar de noodzaak van inziet.

In één van de interviews wordt – gezien de contextuele veranderingen – benadrukt dat bodem/ondergrond juist een kans kan zijn voor ruimtelijke ontwikkelopgaven. Gezegd wordt dat *“de tijd dat de bodemwereld het zelf voor het zeggen had en beschikte over ruime bodemsaneringsbudgetten echt voorbij is”*. Steeds vaker beïnvloeden externe ontwikkelingen wat er met bodem en ondergrond mogelijk en/of nodig is. Naast de gekende bodempartijen (gemeenten, waterschappen, provincies, RWS, etc.) kunnen ook andere partijen initiatief nemen, beslissend zijn en/of financiering organiseren voor het duurzaam ontwikkelen en benutten van bodem en ondergrond. Daarnaast wordt de vraag gesteld *“of het zou helpen als RO professionals zich de bodem meer gaan ‘toe eigenen’ en rekening houden met of gebruik maken van de mogelijkheden die bodem en ondergrond te bieden hebben?”*. De gedachte is dat dit vaak beter werkt dan een specialist aan tafel vragen die slechts vanuit één perspectief met het voorliggende vraagstuk kan meedenken.

Uit de interviews maken we verder op dat - hoewel zij die nieuwe, integrale manier van werken nastreven - veel bodemprofessionals tegelijkertijd zo onder druk staan dat zij op de gangbare manier doorgaan. Dat wil zeggen dat de bodem wordt in ruimtelijke ontwikkelvraagstukken nog steeds beschouwd wordt als een “kostenpost” die gesaneerd en/of beschermd moet worden. (zie ook punt 3 en 5 hieronder). Slechts enkele witte raven slagen er wel in om een integratie tot stand te brengen.

We zien hier een duidelijke link naar grondslag 3: ‘wat beweegt actoren om te bewegen?’ en hoe komen mensen tot hun individuele belangenafweging. Ook raakt dit aan de vraag ‘hoe projecten georganiseerd worden?’. Tevens bepaalt de plek (grondslag 1) wat er ter plaatse mogelijk en wenselijk is, op basis van karakteristieken van de bodem in de ruimtelijke structuur. Juist door de plek als uitgangspunt te hanteren, kunnen bodem en RO elkaar vinden.

3. Beter benutten specialistische bodemkennis in nieuwe (bodem)regime.

In het verlengde van de vorige discussie wordt ook genoemd dat in het nieuwe (bodem)regime (‘ontwikkelen en benutten’) behoefte zal blijven aan specialistische bodem/ondergrond kennis, waarmee het bestaande regime (‘beschermen en saneren’) groot is geworden. De indruk is ontstaan dat de kennis die is opgedaan in het lange tijd gangbare en dominante regime binnen het nieuwe regime minder belangrijk gevonden wordt, omdat de nadruk op ‘integraal’ en ‘verbinden’ ligt. Uit een van de interviews: *“Het lijkt vaak alsof de nadruk vooral ligt op integrale aanpakken en oplossingen en dat er een voorkeur uitgaat naar ‘brede bodemadviseurs’; maar zonder specialistische kennis kom je er ook niet. Je moet wel weten waar je het over hebt en de werking van het systeem begrijpen, zodat je goede keuzes kunt maken”*. Het risico dat hieraan kleeft, is dat specialisten zich teveel gaan verdedigen, omdat zij zich bedreigd voelen door (meer) generalistische bodemadviseurs die werken aan geïntegreerde projecten. Het zou namelijk best zo kunnen zijn dat juist specialisten de integrale benadering moeten aanjagen, omdat integratie onmogelijk is zonder specialistische kennis. Dan hebben we niets aan

specialisten die in de verdediging schieten, maar zoeken we specialisten die de integrale benadering omarmen. Naast civieltechnische inzichten gaat het hier ook om andersoortige bodemkennis (fysisch-geografisch), hoewel het soms lijkt als bodemkennis teveel met civieltechnische kennis wordt vereenzelvigd.

De vraag die hieruit volgt is: 'hoe binnen het nieuwe regime beter gebruik gemaakt kan worden of zelfs ruimte gemaakt kan worden voor kennis en ervaringen uit het bestaande regime?'

We zien hier een link naar grondslag 5: hoewel specialistische kennis nodig zal blijven om onderbouwde afwegingen te kunnen maken voor een duurzame ontwikkeling van de ondergrond, blijft kennis een indirect sturingsinstrument. Naast de inzet van specialistische kennis moet er dus ook aandacht worden besteed aan de vraag waar en bij wie die kennis moet 'landen'.

4. Faciliteren van Kennisdeling

Het belang van kennisontwikkeling wordt door de respondenten onderschreven. Daarbij wordt aangetekend dat de manier waarop kennis wordt gedeeld, tijdens en na afloop van projecten, van groot belang is. Respondenten hebben vaak ervaring met specifieke door hen zelf gehanteerde vormen, zoals de kenniswerkplaatsen van Staatsbosbeheer, de bijeenkomsten van de Carrousel Ondergrond en Ordening van SKB en vele andere typen werkateliers. In elk geval is het belangrijk om naast kennisdeling tussen experts en projectdeelnemers ook systematisch de uitwisseling tussen projecten te faciliteren.

We zien hier een link met grondslag 4 en 5, waarin de verandering van de praktijk extra aandacht nodig heeft en resultaten van projecten of programma's niet automatisch tot de beoogde beweging leiden. Vanuit het programmaniveau kan hierin het verschil gemaakt worden.

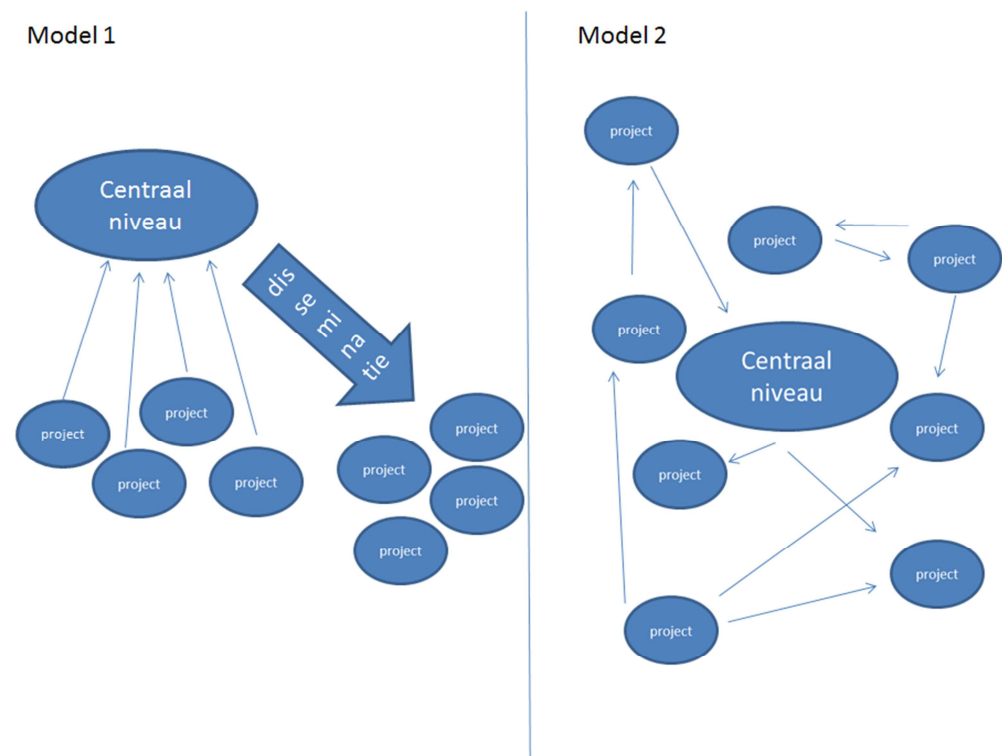
5. Urgentie versus marginalisering 'bodem'

Bodemdeskundigen hadden sinds Lekkerkerk het gevoel maatschappelijk nuttig bezig te zijn. De toegewezen (grote) budgetten voor bodemsanering waren daar een zichtbaar teken van. In de huidige tijd met krimpende budgetten (overall) en een bestuurlijke desinteresse voor bodem- en milieukennis, hebben veel bodemdeskundigen het gevoel gemarginaliseerd te zijn of te worden. Het nut van bodemkennis en de ervaring van de deskundigen is niet meer vanzelfsprekend. Ten tweede zien zij dat bestuurders de mond vol hebben van een integrale benadering bij planvorming en besluitvorming, maar dat voorstellen – vanuit bodemdeskundigen – voor het toepassen van een nieuwe integrale werkwijze (inclusief ondergrond) keer op keer in de la verdwijnen of op de lange baan geschoven worden. Daardoor ervaren bodemdeskundigen dat zij zich moeten conformeren aan de bestaande RO praktijk (zie vorige punt) en dat zij te weinig erkend in hun initiatieven om een nieuwe integrale werkwijze te ontwikkelen. Tenslotte zien zij dat bestuurders en projectontwikkelaars op dit moment de financiële kant van de business case als enige prioriteit zien en er geen urgentie is om – inhoudelijk, vanuit duurzaamheidsoogpunt – tot een integrale aanpak te komen. Het zou helpen als aan te tonen is dat "de integrale aanpak op de plek" de

beste manier is om kansen te benutten. In het huidige tijdsgewricht betekent dat vooral kostenbesparing, verhoging van de bate en vermindering van risico's. We zien hier een link naar grondslag 2, waarin men tegen grenzen aanloopt om verandering tot stand te brengen en grondslag 3, waarin elke speler vanuit zijn/haar eigen context afwegingen maakt om op een bepaalde manier te handelen of besluiten.

6. Hoe zal de ontwikkeling van het nieuwe (bodem)regime verlopen?

Uit onze bestudering van projectvoorstellen en Showcases en uit de interviews komen vele indrukken naar voren en een hele belangrijke is het idee van de genius loci. Duurzame ontwikkeling en innovatie ontstaan steeds minder op een centrale plek, om vervolgens te worden toegepast op decentrale locaties, maar ontstaan steeds vaker decentraal. Hierachter gaat een maatschappelijke trend schuil: nieuwe duurzame en maatschappelijke business cases ontstaan decentraal en kunnen door disseminatie en hun inspirerende werking invloed hebben op andere plekken in de samenleving. Ontwikkeling en innovaties verspreiden zich dan van de ene decentrale naar de volgende decentrale locatie. Een sneeuwbaaleffect is dan mogelijk. Eventueel kunnen centrale spelers daarin een rol spelen als intermediair. In elk geval zijn zij niet langer de oorsprong van nieuwe ontwikkelingen en van innovaties en leggen zij die niet op aan decentrale projecten in specifieke gebieden. Dit is als volgt verbeeld:



Figuur 4.1: Schematische weergave van een maatschappelijke trend die we zien in tal van beleidsdossiers. Verandering of initiatief komt niet meer per definitie van een centraal orgaan en wordt dan uitgerold naar decentrale locaties (model 1, links); veel meer zien we een beweging van onderop: lokaal en decentraal ontstaat verandering en wordt er vernieuwd (model 2, rechts), met als mogelijk gevolg een sneeuwbaaleffect naar andere decentrale locaties en mogelijk zelfs naar het centrale niveau (© TNO 2014).

Is met het bovenstaande exact beschreven hoe de ontwikkeling van het nieuwe regime zal gaan, of gaat deze toch anders, omdat we ook geconstateerd hebben dat de bestaande praktijk zijn waarde zal blijven houden? Dit brengt ons bij de volgende ontwikkelingsmodellen waarmee het nieuwe regime van ontwikkelen en benutten vorm krijgt:

- Op decentrale plekken in specifieke gebieden (stedelijk, landelijk, zandgrond, slappe bodems, veenweide-gebieden, etc.) ontstaan business cases tussen waarden in de ondergrond en tussen waarden in de ondergrond en op de bovengrond, en ook tussen waarden op de bovengrond. Deze waarden versterken elkaar, zoals CO₂ in de bodem zorgt voor meer capaciteit om water vast te houden, waardoor de bodem beter helpt om het klimaat op de bovengrond te beheersen. Naarmate decentrale business cases aantrekkelijker/competitiever zijn dan centraal ontwikkelde en aangestuurde business cases, zal het belang van het bodemregime van 'ontwikkelen en benutten' toenemen.
- Sterke, competitieve decentraal ontwikkelde business cases kunnen ook op andere decentrale locaties toepassing vinden. De ontwikkeling van het nieuwe (bodem)regime zet zich voort van de ene naar de andere decentrale locatie, maar zal op elke locatie/ in elk specifiek gebied zorgen voor eigenstandige toepassing, afhankelijk van de omstandigheden daar.
- Op centraal niveau zullen er altijd partijen zijn, zoals het ministerie van I&M, kennisinstituten en grote aannemers- en ingenieursbureaus, die met publieke en private middelen, ideeën hebben en initiatieven ontplooiën op decentraal niveau. Ook zullen decentrale partijen aan deze partijen vragen om oplossing van decentrale/lokale knelpunten; denk bijvoorbeeld aan urgente bodemsaneringslocaties en/of het aanleggen van waterbergingsgebieden. Zijn hun oplossingen competitiever dan die van de decentrale partijen dan zal het centrale niveau zich blijven ontwikkelen en misschien wel groeien.

Uit dit scenario van de transitie volgt zeker dat de ontwikkeling op decentrale locaties van integrale, duurzame business cases een toekomst heeft, maar die toekomst hoeft niet ten koste te gaan van de oude centraal gestuurde manier van werken, die oplossingen oplegt aan decentrale gebieden en vaak minder integraal is. Wij denken dat dit scenario recht doet aan veel van onze observaties. Het geeft namelijk een plaats aan de observatie van gebeurtenissen die niet passen in een ontwikkeling richting duurzaamheid en integratie, die we misschien allemaal wel graag willen, maar als we eerlijk zijn niet zomaar voor onze ogen zien gebeuren.

We zien hier een link naar grondslag 1 (de plek als uitgangspunt voor sturing), grondslag 2 (omgang met grenzen als sturingsuitdaging) en grondslag 3 (wat beweegt actoren om te bewegen).

5 Aanbevelingen voor bodemprofessionals en de ontwikkeling van nieuwe beleids-, kennis- en/of praktijkprogramma's

De analyse van projectvoorstellen van 52 projecten en 6 Showcases uit het SKB-DOO programma, de reflectie uit de interviews en de gesprekken met de Showcases hebben veel aanknopingspunten opgeleverd voor de ontwikkeling van toekomstige projecten en programma's die een bijdrage willen leveren aan een duurzame ontwikkeling van de ondergrond. In dit laatste hoofdstuk maken we allereerst de stap van de 'governance grondslagen' en reflecties uit de interviews naar toekomstige projecten (§5.1): hoe geven we handen en voeten aan alle opgedane inzichten? Vervolgens bieden we een aantal handvatten om de overall impact van beleids-, kennis- en praktijkprogramma's te vergroten, gebruikmakend van alle opgedane inzichten uit de SKB praktijk tot nu toe (§5.2).

5.1 Vertaling van de 'governance grondslagen' en reflecties uit de interviews naar toekomstige bodem/ondergrond projecten

De vijf geïntroduceerde 'grondslagen voor governance' bieden handelingsperspectief voor toekomstige bodem/ondergrond projecten en programma's in het omgaan met governance issues. Hoewel de analyse gericht is geweest op projecten en Showcases binnen het DOO-programma van SKB, denken we een representatief beeld gekregen te hebben van de huidige manier van werken en kijken van bodemprofessionals in het SKB netwerk. Waardoor de opgedane inzichten ook buiten de SKB context toepasbaar zijn.

Centraal blijft staan de vraag:

“WIE wil WAT WAAR in beweging krijgen, WAAROM, met WIE en met WELKE middelen?”

In de huidige praktijk van bodem en ondergrond zien we vaak dat een consortium van betrokken partijen over een langere periode een inspanning levert, soms in deelprojecten, om verandering teweeg te brengen in de wijze waarop in het bestaande (bodem)regime met een specifiek bodem/ondergrond vraagstuk omgegaan wordt. Kennisontwikkeling en praktijkvernieuwing zijn hierbij de bouwstenen. Dat biedt de mogelijkheid om van innovatieve bodem/ondergrond projecten **een lerende praktijkomgeving** te maken. Om die lerende praktijkomgeving vorm te geven, is het noodzakelijk om de verwachtingen over de veranderingskracht van de nieuwe kennis en praktijken, expliciet te bespreken, beschrijven en monitoren.

Kortom, toekomstige bodem/ondergrond projecten zouden elk hun eigen sturingsaanpak moeten formuleren.²⁶ Deze kan ontwikkeld worden langs de volgende vragen:

²⁶ Aanknopingspunten voor sturingsaanpakken per Showcases hebben we opgehaald in de 6 gesprekken die zijn gevoerd met alle Showcases in de periode augustus – oktober 2012. De bevindingen uit deze gesprekken, met name de governance uitdagingen die naar voren kwamen, zijn

- Wat beoogt de Showcase als geheel, en de deelprojecten in het bijzonder, te veranderen?
(Projectniveau)
- Hoe draagt dat bij aan de ambities van het beleids-, kennis- en/of praktijkprogramma?
(Programma niveau)
- Hoe wordt daarmee de bestaande praktijk in het betrokken deel van het netwerk veranderd?
(Praktijkniveau)

Tijdens de uitvoering van de bodem/ondergrond projecten kan gemonitord worden in hoeverre de ontwikkelde kennis en praktijkervaringen bijdragen aan de beoogde verandering / beweging in het betreffende vraagstuk en het bijbehorende actorennetwerk. Dat biedt de mogelijkheid om tijdens de uitvoering gunstige resultaten 'vast te klikken' (in de zin van: "Hé, dat werkt! Laten we dat voortaan altijd zo doen") en teleurstellende resultaten bij te sturen (in de zin van: "Dat blijkt niet zo te werken. Wat is er voor nodig om het wel te laten werken?" Of: "Is onze veronderstelling niet correct geweest?"). Daarbij kan gebruik gemaakt worden van aanvullende kennis dan wel (nieuwe) praktijkproeven. Op die manier wordt geleerd: gunstige resultaten worden toegevoegd aan de bestaande praktijk, achterblijvende resultaten worden opgespoord en bijgestuurd. In beide gevallen is sprake van verandering (= leren).

Het is interessant om na te gaan in hoeverre er in de bodem/ondergrond projecten al wordt nagedacht over de doorwerking van de ontwikkelde kennis en/of praktijkvernieuwing naar de omgeving buiten de experimenteeruimte van het betreffende project. Daarbij denken we allereerst aan het strategische landschap waarvan het project en de daarin actieve actoren onderdeel van uitmaken en vervolgens aan het institutionele landschap. Met het strategische landschap bedoelen we de relaties tussen de betrokken actoren (in de keten) en hoe die zullen veranderen onder invloed van de wens om de nieuwe kennis en praktijken toe te passen buiten de experimentele omgeving om. Met het institutionele landschap bedoelen we het geheel aan wet- en regelgeving, framing, financiering, informatiestromen en organisatorische capaciteit? Hoe zal dit veranderen als gevolg van de nieuwe kennis en praktijkvernieuwing?

Zoals in het voorgaande is uiteengezet, kan een specifieke plek (genius loci) een prima uitgangspunt zijn om in projecten het leren op de drie onderscheiden niveaus in gang te zetten en te houden. SKB heeft dit ook al gedaan, door in de laatste tenderprocedure het (impliciete) criterium te hanteren dat Showcases een vraagstuk centraal moeten stellen op een bepaalde plek 'waar je naartoe kunt rijden'. Daarmee is een goede basis gelegd om vanuit het SKB-programma sturing te geven aan de gewenste praktijkverandering (duurzame ontwikkeling ondergrond) via projecten en Showcases.

5.2 Wat betekenen de governance grondslagen op programmaniveau?

Zoals we al eerder in onze analyse hebben opgemerkt, gelden de contextuele randvoorwaarden (context, individuele belangenafweging en inter-organisationale keten) niet alleen voor innovatieve (deel)projecten die onderdeel uitmaken van een groter kennis- en praktijkprogramma, maar ook voor het betreffende programma zelf. Daarom willen we in deze laatste paragraaf ingaan op wat kennis- en praktijkprogramma's (lees: het management op programmaniveau) kan doen om de impact van de innovatieprojecten en het programma als geheel te vergroten.

1. Doorwerking is meer dan kennisoverdracht.

Met de boodschap dat verandering en beweging ontstaan vanuit een lerende omgeving en het voor de innovatieprojecten waardevol is om een leeromgeving te creëren, willen we benadrukken dat doorwerking meer is dan kennisoverdracht. Doorwerking houdt in dat betrokkenen zich kennis eigen maken en anderen prikkelen om op basis van die kennis aan de slag te gaan. Dit betekent naast doorgeven ook 'samen ontwikkelen'. Daarnaast moet 'doorgeven' zich niet beperken tot de projectresultaten; ook het delen van *ervaringen* met de nieuwe aanpakken en strategieën zou onderdeel moeten zijn van de 'doorwerkingsactiviteiten'. Samen ontwikkelen betekent dat tijdens de uitvoering van de projecten in gezamenlijkheid nieuwe kennis en praktijken worden ontwikkeld, rekening houdend met de (maatschappelijke, bestuurlijke, bedrijfsmatige, etc.) context.

Uit onze eigen praktijkervaringen weten we dat 'samen ontwikkelen' geen vanzelfsprekendheid is. Sterker nog, er lijkt een hardnekkige misvatting te bestaan rond kennis en governance. Veel kenniswerkers en kennisinstututen lijken te werken vanuit het paradigma dat hun leverantie van kennis aan vooral de overheid zal leiden tot verandering van de sturing door de overheid en daarmee van de samenleving. Ook overheden en bedrijven geloven nog sterk in dit paradigma. Het ligt namelijk ten grondslag aan de vaak aangehaalde 'gouden driehoek' van overheden, bedrijven en kennisinstututen. Als binnen die driehoek de kennisontwikkeling en -deling maar goed georganiseerd is, dan zal de beleids- en beheerpraktijk wel veranderen. Alsof er van driehoek naar praktijk 'transportbanden' lopen waar professionals 'stukjes kennis vanaf kunnen pakken'. Dat ook een andere benadering mogelijk is, wordt bijvoorbeeld aangetoond in onderzoeken naar stadslandbouw. De betrokken onderzoekers beschouwen stadslandbouw als een belangrijke maatschappelijke beweging, waarvan zij kunnen leren. Dit is al een hele stap, omdat veel andere onderzoekers aannemen dat zij met hun kennis en door middel van tussenkomst van de overheid kunnen zorgen voor sturing van stadslandbouw. Ook de eerst genoemde onderzoekers, die echt willen leren van stadslandbouw, zijn bereid om kennis door te geven van stadslandbouwers naar stadslandbouwers; ook staan zij open om de overheid daarbij in te schakelen, maar hun uitgangspunt is geheel anders. Om te beginnen gaan zij er vanuit dat de maatschappelijke beweging er al is (in plaats van dat deze gestuurd moet worden) en belangrijke kennis in zich draagt (lokale kennis uit de praktijk). In de tweede plaats zien zij geen driehoek, maar op z'n minst een vierhoek waarin de vierde partij bestaat uit actieve leden van de samenleving. Hun opstelling en nieuwsgierigheid verschilt levensgroot van die van vele kenniswerkers, die niet

loskomen van het idee dat zij aan het begin van de 'transportband' staan. De doorwerking van kennis gaat niet door middel van een transportband die wordt geladen door kennisinstituten, wordt aangedreven door de overheid, en uitkomt in de samenleving. Doorwerking is op z'n minst een proces in twee richtingen, en een proces is dat niet lineair is en zich nauwelijks leent voor sturing. Deze observatie wordt ook bevestigd in onderzoeken naar 'zelforganisatie' (o.a. door Boonstra, TNO).

2. Veranderende speelveld bodemwereld biedt kansen: landingsplek voor innovatieve bodem/ondergrond projecten

Het netwerk van organisaties dat zich bezighoudt met kennis- en praktijkontwikkeling voor bodembeheer en RO is in verandering. Zowel op financieel gebied (nieuwe verdienmodellen) als organisatorisch. We denken dan aan de samenvoeging van de voormalige ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM, de verschuiving van Bodem+ naar RWS, de oprichting van platform 31, het ontwikkelproces voor de Rijksstructuurvisie voor de ondergrond (STRONG), maar ook de eindigheid van het huidige SKB-programma. Een logisch gevolg hiervan zijn de nu al merkbare veranderende relaties tussen alle stichtingen en initiatieven rondom een duurzaam gebruik van de ondergrond. Ook SKB merkt dat in haar zoektocht naar nieuwe samenwerkingsrelaties en strategieën voor een mogelijk vervolg op het huidige programma. De uitkomsten van onze analyse kan een goede opmaat zijn om met SKB van gedachten te wisselen over haar rol en functioneren in dit veranderende speelveld. Wat betekenen al die veranderingen voor het SKB-programma, de beoogde resultaten en "erfenis"? En wat betekend dit voor de Showcases en de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering? Naast organisatorische verschuivingen, zien we ook een inhoudelijk spanningsveld ontstaan: de meningen over integrale versus sectorale kennis en aanpakken buitelen steeds vaker over elkaar heen (zie kader). Uit deze analyse blijkt dat elke Showcase de uitdaging heeft om binnen de contouren van het bestaande regime op zoek te gaan naar vernieuwing. Grenzen moeten worden opgerekt, kruisbestuiving tussen kennis, inzichten en disciplines is nodig en uitwisseling tussen 'het bestaande regime' en 'het nieuwe regime' is onvermijdelijk. Toch is dit de context waar bodem/ondergrond projecten mee te maken hebben en waar doelen gehaald moeten worden en resultaten moeten landen. De grondslagen voor governance bieden nieuwe perspectieven om uitdagingen op het gebied van bodem/ondergrond op te pakken en te laten zien dat overbrugging tussen de ogenschijnlijke tegenstellingen van het bestaande en nieuwe regime mogelijk is. Tot slot een illustratie daarvan.

Visie op het veranderende speelveld van de bodemwereld

Integraal werken is het versterken van een project, en van het werk van een ander daarin, met het werk en de kennis uit verschillende sectoren. Dit leidt tot mooiere en meer duurzame projecten. Het werkveld bodem staat net als vele andere velden nog sterk in de traditie om binnen de eigen sector te werken. Toch kan iedereen, die dat wil, integraal werken vanuit de ondergrond gaan invullen. Geleidelijk ontstaat er zo een nieuwe traditie waarin de grenzen tussen sectoren niet vervagen, maar waarin sectoren elkaar versterken.

Was tot voor kort sanering een grote markt voor bodemexperts, sinds enige tijd ontwikkelen zich nieuwe markten sterker dan ooit. Zo moeten Nederlandse en buitenlandse bierbrouwers er niet aan denken dat via het grondwater vervuiling terecht komt in de bronnen die zij gebruiken voor hun productie. Zij en bijvoorbeeld ook whiskyproducenten in Schotland voeren een actief beleid voor een schone bodem. Bodemexperts kunnen diensten verlenen aan hen en aan heel veel andere bedrijven in de zeer omvangrijke voedingsmiddelenindustrie. Nauw verwant aan die industrie is de landbouw en die heeft vergelijkbare redenen om bodemexperts in te huren.

Naast grote sectoren als voedsel, landbouw, water en energie openen zich nog een aantal andere markten. Daar valt misschien minder eenvoudig geld te verdienen, maar ze zijn niet minder boeiend. Denk aan natuur, klimaat, recreatie en gezondheid. Zo zijn er duidelijke verbanden gelegd tussen een gezonde bodem en een gezonde woonwijk waar mensen minder een beroep doen op de zorg. Een ander verband is tussen een gezonde bodem en het niet onaanzienlijke probleem van bodemdaling. Intussen wordt de markt voor bodemsanering misschien wel minder, maar deze komt zeker niet stil te liggen. Daarnaast blijft natuurlijk een traditionele markt als funderingstechniek. Toch valt op dat traditionele bodemexperts het gevoel geven dat hun wereld een stuk kleiner wordt, terwijl deze in korte tijd juist veel groter is geworden.²⁷

Geld verdienen aan gezondheid, omdat door een gezonde bodem minder een beroep wordt gedaan op de zorg, is een bijzonder lastige business case. Toch zijn er intussen bodemexperts die verdienen aan het helpen realiseren van stadslandbouw, dat weer een middel om mensen in hun wijken gezonder te houden. Met andere woorden, het loont om als bodemexperts te werken aan business cases waarin verschillende functies worden gecombineerd, zoals groen en gezondheid. Hier is nog een wereld te winnen, bijvoorbeeld door exploitatie van de combinatie van een gezonde bodem en het vasthouden en zuiveren van water.

²⁷ Deze observaties worden bevestigd vanuit de interviews. Met name het 3^e thema (beter benutten specialistische bodemkennis in nieuwe regime) en het 5^e thema (urgentie versus marginalisering bodemkennis) geven hier blijk van.