

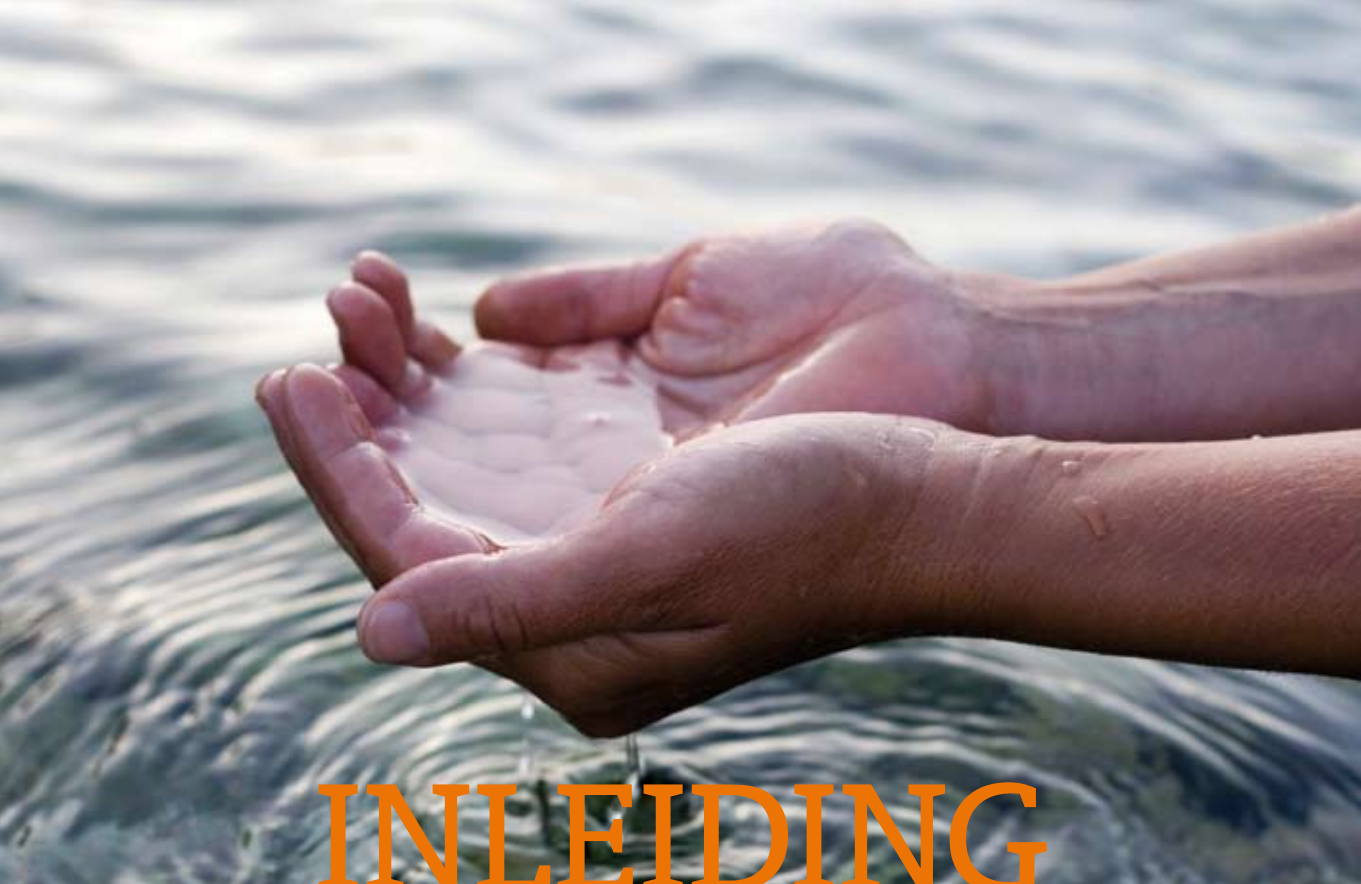
WATER DOOR GROND

**LESSEN UIT BEHEER VAN DE GRONDWATERKWALITEIT
IN DE GEMEENTE HENGELO**

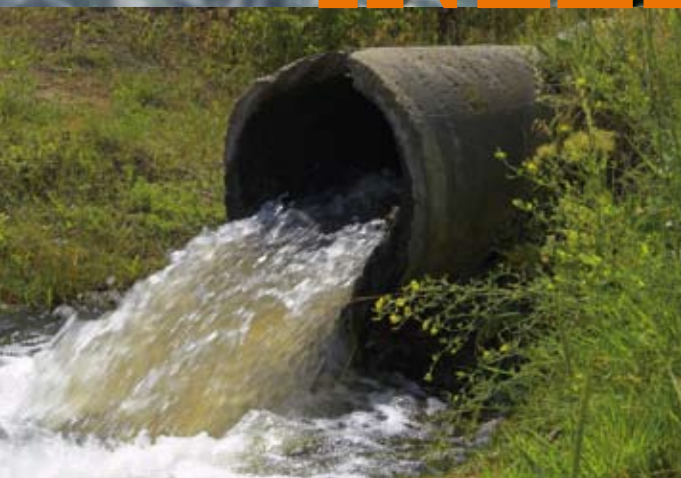


WATER DOOR GROND

**LESSEN UIT BEHEER VAN DE GRONDWATERKWALITEIT
IN DE GEMEENTE HENGELO**



INLEIDING



Grondwater is in stedelijke gebieden in de loop der jaren vaak verontreinigd door uiteenlopende (industriële) activiteiten. De situatie is inmiddels zodanig omvangrijk en complex dat een aanpak van individuele gevallen van grondwaterverontreinigingen niet meer mogelijk is of niet kosteneffectief is. De afzonderlijke verontreinigingen zijn vaak niet meer uit elkaar te halen en in veel gevallen is de veroorzaker niet meer te achterhalen. Dit vraagt om een nieuwe aanpak, namelijk gebiedsgericht grondwaterbeheer. Dit boekje gaat over deze nieuwe aanpak, met een pioniersrol voor de gemeente Hengelo.

Gebiedsgericht grondwaterbeheer

Het is in het huidige bodembeleid standaard om grondwaterverontreinigingen per individueel geval te saneren. Dit biedt echter weinig handvatten voor verontreinigingen die elkaar fysiek overlappen en waarvan de bron niet meer te achterhalen is. Om die reden wordt gebiedsgericht grondwaterbeheer gezien als een goed alternatief voor of aanvulling op het beheer van individuele gevallen van grondwaterverontreiniging. Bij gebiedsgericht beheer worden, in tegenstelling tot de gevalsbenadering, grootschalige en overlappende grondwaterverontreinigingen op een regionale schaal beheerst. Hierbij wordt de geografie van afzonderlijke individuele gevallen van verontreiniging overstegen en wordt er een grijs gebied afgebakend waarbinnen de aanwezigheid van grondwaterverontreinigingen worden geaccepteerd.

Een gebiedsgerichte aanpak is meer dan een geclusterde aanpak van gevallen. Gebiedsgericht grondwaterbeheer heeft een duidelijke link met ruimtelijke ontwikkelingen. De na te streven grondwaterkwaliteit is namelijk gebaseerd op de potentiële gebruiksfuncties van water. Een gebiedsgerichte benadering moet uiteindelijk leiden tot een situatie waarin, gebruikmakend van kansen en ontwikkelingen binnen een gebied, een optimale samenloop van kwalitatieve

en kwantitatieve doelstellingen wordt gerealiseerd. Bovendien is gebiedsgericht grondwaterbeheer een kosteneffectieve benadering om complexe en omvangrijke gevallen van grondwaterverontreinigingen op regionale schaal te beheersen.

De gemeente Hengelo liep tegen het probleem van grondwaterverontreiniging in stedelijk gebied aan. Vanwege een mix van verontreinigingen in het centrum van de stad, waarbij de veroorzaker vaak niet meer is te achterhalen, ontstonden moeilijkheden bij het effectief aanpakken van het vervuilde grondwater en daarmee bij de locatieontwikkelingen in de stad. De verontreinigingen legden namelijk een financiële druk op projecten. Dit was voor de gemeente Hengelo de reden om in 2005 het initiatief te nemen tot het project 'Water door grond'. Het doel van het project was het gezamenlijk oppakken van de opgave rond grondwaterkwaliteit en locatieontwikkeling in Hengelo door het opstellen van een grondwaterkwaliteitsplan. Het project is uitgevoerd in samenwerking met de provincie Overijssel, het waterschap Regge en Dinkel, Vitens en het projectbureau Hart van Zuid, met steun en financiering van de Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem (SKB). Tauw begeleidde het proces.

Dit boekje gaat in op de lessen uit dit project en is bedoeld voor overheden en private partijen die in de beleidspraktijk te maken hebben met grootschalige grondwaterverontreinigingen in stedelijk gebied. Hoofdstuk 2 gaat dieper in op het grondwaterkwaliteitsplan van de gemeente Hengelo. In hoofdstuk 3 komen de veranderende inzichten, die de doelstellingen en het eindresultaat gaandeweg het proces hebben aangescherpt, aan bod. Het laatste hoofdstuk gaat in op de lessen die volgen uit het project en de toekomst van het beheer van de grondwaterkwaliteit in Hengelo.



HET GRONDWATER-
KWALITEITSPLAN
HENGEL'EAU



Het Grondwaterkwaliteits- plan Hengel'eau

Op 10 mei 2007 verscheen het Grondwaterkwaliteitsplan Hengel'eau met als ondertitel Werkprogramma beheer grondwaterkwaliteit. Het oorspronkelijke idee was om parallel aan het waterplan een grondwaterkwaliteitsplan op te stellen voor de gemeente Hengelo, met hierin een algemeen gedeelde visie en programma hoe om te gaan met de grondwaterkwaliteit. Het was hierbij de bedoeling om het plan op te stellen op basis van de methodiek die wordt toegepast bij het waterplan. Uiteindelijk is op basis van voortschrijdend inzicht van beide afgeweken. Wat er nu ligt, is een werkprogramma dat moet leiden tot een grondwaterkwaliteitsplan waarin duidelijke doelen en gebieden zijn gedefinieerd en waarin staat aangegeven welke grondwaterkwaliteit in diverse gebieden wordt nagestreefd. We zullen daarom in het vervolg spreken van het Werkprogramma beheer grondwaterkwaliteit.

Een grondige voorbereiding

In 2005 is het 'Water door grond'-project van start gegaan. Het project kende een lange doorlooptijd en een grondige voorbereiding. Dit had met name te maken met het ontbreken van voldoende informatie over de toestand van de bodem. Waar zaten precies de verontreinigingen en hoe ernstig waren deze? Achteraf heeft de gemeente lang geprobeerd deze kennisleemten te dichten. Gaandeweg bleek dat dit niet op korte termijn zou lukken. Daarom is uiteindelijk besloten om met een globale visie op het beheer van grondwaterkwaliteit van start te gaan en de onzekerheden te accepteren.

Methodiek waterplan niet werkbaar

De methodiek van het waterplan bleek uiteindelijk niet werkbaar. Een waterplan is namelijk gericht op concrete maatregelen, zoals het aanwijzen van locaties waar extra ruimte voor water wordt gecreëerd. Dit was niet mogelijk bij het Werkprogramma beheer grondwaterkwaliteit, omdat er nog teveel kennisleemten waren. Zo was

bijvoorbeeld onbekend wat de geografische grenzen van het grijze gebied waren. Bovendien bleken de hulpmiddelen die bij het opstellen van een waterplan werden gebruikt, zoals de aspectenleer (een methode om belangen te inventariseren en te ordenen), niet aan te slaan bij bodemdeskundigen. Deze hulpmiddelen stonden te ver af van hun beleving.

Aan de slag met een globale visie

Het waterplan bleek wel het vliegwiel te zijn om partijen bij elkaar te brengen voor de discussie over de aanpak van de grondwaterverontreinigingen in de gemeente Hengelo. De partijen stelden een globale visie op en legden deze voor aan de gemeenteraad. Na het verkrijgen van bestuurlijk draagvlak werd deze visie vervolgens met de belanghebbenden besproken en bediscussieerd. Deze discussies vonden plenair plaats in workshops en individueel met de verschillende belanghebbenden in interviews. Vooral dit laatste heeft een grote bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het werkprogramma en het brede draagvlak voor de visie op grondwaterbeheer.

DE VERBOUWING VAN HET GRONDWATERBEHEER



De verbouwing van het grondwaterbeheer

In het 'Water door grond'-project is ervoor gekozen het beheren van de grondwaterkwaliteit op te pakken zoals een verbouwing van een huis, een proces op basis van voortschrijdende inzichten. Er was namelijk een bestaande situatie die grotendeels bleef gehandhaafd en er liepen meerdere processen parallel aan elkaar. Achteraf gezien was dit ook de kracht van het proces.

In het verleden zijn veel waterprojecten opgepakt als nieuwbouwprojecten, waardoor plannen en maatregelen werden bedacht los van wat er in de context speelde. Gevaar hierbij was dat het beleid te ver van de praktijk af kwam te staan. Het grondwaterkwaliteitsplan moest in de gemeente Hengelo breken met deze traditie. Dit is op vier punten zichtbaar in het proces:

1. Bij de verbouwing van een huis heb je aanvankelijk slechts een globaal beeld van de huidige staat en het eindresultaat. Het opstellen van een gedetailleerd plan is niet mogelijk, want veel informatie ontbreekt nog. Bij de totstandkoming van het werkprogramma ontbrak aanvankelijk ook informatie over de locatie en over de ernst van de grondwaterverontreiniging. Daarom werd begonnen met slechts een globale visie op het eindresultaat en werden onzekerheden geaccepteerd.
2. Tijdens de verbouwing van een huis lopen verschillende werkzaamheden door elkaar. Ook in Hengelo moest rekening worden gehouden met verschillende activiteiten die vaak tegelijkertijd in hetzelfde gebied plaatsvonden. Enkele voorbeelden zijn het locatieontwikkelingsproject Hart van Zuid, verschillende bodemsaneringen, de discussie over bodemenergie en de uitvoering van maatregelen uit het waterplan.
3. Hoe verder het proces vordert, hoe scherper de inzichten worden. Voortschrijdend inzicht dus, dat het noodzakelijk en wenselijk maakt om plannen tussentijds bij te (kunnen) stellen. Dat geldt voor een verbouwing, maar ook voor de aanpak van grondwaterverontreinigingen.

4. De aanpak van grondwaterverontreiniging in stedelijk gebied is een lang proces met veel onzekerheden, net als een flinke verbouwing. Hoe ernstig is de verontreiniging? Wat zijn de risico's? Het vraagt moed om eraan te beginnen en doorzettingsvermogen om het vol te houden. Het wordt ervaren als een cyclisch en iteratief proces.

Centraal in de 'verbouwing' van het grondwaterbeheer stond de gedachte dat nieuwe inzichten groeien en nieuwe mogelijkheden zich aandienen op het moment dat plannen geconfronteerd worden met de werkelijkheid. Interactie tussen kennis en beleid vormde hierbij het uitgangspunt. Ook flexibiliteit speelde een grote rol.

Flexibiliteit

Een elastiekje is flexibel. Als je eraan trekt dan gaat hij niet meteen kapot. Hij geeft mee, is veerkrachtig en heeft geen vaste vorm. Deze karaktereigenschappen zijn op twee punten ook goed terug te zien bij de totstandkoming van het werkprogramma:

- Hoewel niet alles van te voren bekend was, is de gemeente toch op basis van een globale visie aan de slag gegaan. Ook zijn de doelstellingen gaandeweg op basis van voortschrijdende inzichten aangescherpt. Dit vraagt om een flexibele houding. Vorm stond als het ware niet vast en gaandeweg werd eraan getrokken zonder dat het 'brak'.
- Tot slot werd flexibel omgegaan met allerlei hulpmiddelen. Wat niet werkte, werd anders aangepakt.

Naast flexibiliteit werd het proces gekenmerkt door het nemen van kleine stapjes en een goede samenwerking. Het nemen van kleine stapjes werd achteraf als de voorname kracht van het proces gezien.

Beter kleine stapjes in plaats van (te) grote dromen

Het nemen van kleine stapjes heeft bijgedragen aan acceptatie. Er werd een idee geïntroduceerd dat buiten de normale denkkaders viel. Stapje voor stapje werd hieraan vormgegeven en draagvlak gevonden. Na het opstellen van de globale visie werd deze voorgelegd aan en goedgekeurd door de gemeenteraad. Met de gemeentelijk breed gedragen visie is men naar de betrokken partijen toegestapt. Wat vinden jullie ervan? Hoe passen jullie belangen hierin? Dit heeft uiteindelijk geleid tot een stevig fundament voor het uiteindelijke werkprogramma.

Samenwerking werd bij de totstandkoming van het werkprogramma door de betrokken partijen als een sterk punt beschouwd. Alle betrokken partijen hadden het gevoel dat ze hun input konden leveren en dat hier iets mee werd gedaan. Interviews met de belanghebbenden hebben hier een grote bijdrage aan geleverd.

Bouwstenen voor een goede samenwerking

Samenwerking is cruciaal voor het realiseren van een gezamenlijke doelstelling. Om tot een goede samenwerking te kunnen komen zijn enkele bouwstenen van belang:

- Betrek belanghebbenden in een vroeg stadium.
- Gedeelde belangen, helderheid van verwachtingen, probleemdefinities en oplossingsrichtingen zorgen voor een goed fundament en begrip over en weer.
- Duidelijkheid over ieders rol binnen het geheel voorkomt misverstanden.



LESSEN VOOR DE TOEKOMST



Lessen voor de toekomst

Op 10 mei 2007 werd het Grondwaterkwaliteitsplan Hengel'eau opgeleverd. Volgens de betrokkenen is één van de belangrijkste verdiensten van het plan dat het partijen bij elkaar heeft gebracht om te discussiëren over de toekomst van de kwaliteit van het grondwater in de gemeente Hengelo.

Achteraf gezien zijn de doelstellingen die vooraf gesteld zijn grotendeels gewijzigd. Zoals al eerder aangekaart is daar flexibel mee omgegaan. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het Werkprogramma beheer grondwaterkwaliteit met als belangrijkste doel te komen tot een goed beeld van de grondwaterkwaliteit binnen de gemeente en het vaststellen van een grijs gebied en een beleidskader met hierin afspraken over de organisatorische, financiële en juridische aanpak. Het plan bevat volgens de betrokken partijen een goede visie voor het toekomstige beheer van de grondwaterkwaliteit in Hengelo.

Belangrijkste lessen

- Ga aan de slag! Wacht niet totdat je alles precies en gedetailleerd in kaart hebt gebracht.
- Schakel tussen kennis en beleid.
- Breng belanghebbenden in een vroeg stadium bij elkaar. Dit draagt bij aan begrip voor en acceptatie van het plan.
- Wees flexibel!
- Beter kleine stapjes dan (te) grote dromen.
- Voorkom misverstanden over verwachtingen en rollen van betrokken partijen binnen het proces.
- Communiceer hierover tijdig.
- Zorg voor bestuurlijk commitment en draag dit uit naar belanghebbenden.
- Werk samen bij de uitvoering.

Hoe verder in Hengelo?

Momenteel is de gemeente Hengelo druk bezig met het in kaart brengen van de grondwaterverontreinigingen. Het verkrijgen van meer zekerheid staat hierbij centraal. Eerst worden de bekende gevallen van grondwaterverontreinigingen in kaart gebracht. Daarnaast wordt er gekeken naar de potentiële gevallen. Op basis van deze gegevens wordt het verspreidingsgebied berekend en hieruit wordt het grijze gebied afgeleid. Daarna wordt het beleid verder uitgewerkt. Uitgangspunt van het beleid is dat de gemeente de regie gaat voeren over het beheer van diepe grondwaterverontreinigingen.

Projectontwikkelaars en bedrijven kunnen tegen een vergoeding de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de sanering van het diepe grondwater overdragen aan de gemeente. Omdat de gemeente gebruik maakt van een grijs gebied waar verspreiding van grondwaterverontreiniging is toegestaan, beschikt zij over meer tijd en ruimte dan private partijen. Dehalve kan de gemeente efficiënter saneren en zijn de kosten voor een vergoeding lager dan wanneer private partijen zelf hun verontreiniging zouden moeten saneren.

Wat voorop staat voor de toekomst is samenwerking. Nadat het grijze gebied bestuurlijk is vastgelegd en er afspraken zijn gemaakt over de uitvoering, kan de toekomstvisie in uitvoering worden gebracht. Ook hiervoor is de betrokkenheid van de provincie, het waterschap en de projectontwikkelaars noodzakelijk. Uitvoering van het plan (het beheer van grondwaterkwaliteit) is een gezamenlijke opgave. Partijen moeten er gezamenlijk mee aan de slag. Een belangrijk onderdeel hierbij vormt communicatie. Verschillende betrokkenen dienen op de hoogte te zijn van het Hengelose beleid op het gebied van grondwaterkwaliteit. Bijvoorbeeld de provincie. Welke eisen kan zij stellen in een vergunning in een grijs gebied? Dit geldt natuurlijk

ook voor andere organisaties zoals het waterschap, drinkwatermaatschappijen en projectontwikkelaars. Het is voor projectontwikkelaars bijvoorbeeld belangrijk om te weten of hun bouwproject binnen het grijze gebied valt.

Deze publicatie is tot stand gekomen met de hulp van onderstaande personen en organisaties:

Brenda Folbert (Gemeente Hengelo)

Bart Volkers (Bioclear / Gemeente Hengelo)

Rob Heukels (Gemeente Hengelo)

Bert Groenhof (Provincie Overijssel)

Rob van de Velde (Waterschap Regge en Dinkel)

Marieke Koopmans (Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem)

SKB heeft een groot deel van dit project gefinancierd. SKB is een netwerkorganisatie die werkt aan structurele veranderingen in de bodemsector. Daartoe zijn de afgelopen jaren oproepen gedaan voor projecten op het gebied van technologie, procesoptimalisatie en kennismanagement. Het project 'Water door grond' maakte deel uit van het programmaonderdeel 'Procesvernieuwing' en de programmalijn 'Gebiedsgericht grondwaterbeheer'.

Auteurs: Edwin van der Strate en Pascal Zoetbrood van advies- en ingenieursbureau Tauw bv

© Februari 2008

