

SKB-project PP 5302

Samenvattende Handreiking t.b.v. gebiedsgericht beheer verontreinigd grondwater (HGb)

Den Haag, 12 april 2006

Consortiumleden: Bodem+, DCMR, Gemeente Apeldoorn, Gemeente Arnhem, Gemeente Emmen, Gemeente Haarlem, Gemeente Helmond, Havenbedrijf Rotterdam, Milieudienst Zuid-Holland Zuid, Provincie Noord-Holland, en Provincie Zuid-Holland

m.m.v.

MMG Advies bv, Bijladvies

Voorwoord

De handreiking gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater omvat:

- Een samenvattend document
- Een achtergronddocument Deel I met algemene informatie over gebiedsgericht beheer en
- Een achtergrond document Deel II waarin de HGb-casestudies beschreven zijn.

In dit samenvattende document wordt stapsgewijs beschreven hoe in bepaalde uitgangssituaties tot gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater gekomen kan worden en welke wijzen van aanpak daarbij mogelijk zijn. Tevens worden de toekomstige ontwikkelingen op dit gebied verkend. Het achtergronddocument deel I is thematisch van opzet en beschrijft de verschillende aspecten en onderdelen van gebiedsgericht beheer voor zover daar in dit beginstadium kennis over en ervaring mee bestaat.

Nadere uitwerking en detaillering van specifieke onderwerpen vindt plaats in de casestudies die opgenomen zijn in achtergronddocument deel II. De casestudies omvatten een breed spectrum van probleemsituaties en oplossingsrichtingen. Er is niet getracht om al dit materiaal in het algemene deel onder te brengen omdat de handreiking dan meer het karakter van een handboek zou krijgen. Dit is niet de bedoeling, ook al omdat nog niet alle aspecten van gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater geheel zijn uitgekristalliseerd. In het algemene deel van deze handreiking is aangegeven op welke onderdelen verdere beleidsontwikkeling plaatsvindt is en/of meer praktijkervaring moet worden opgedaan. Dit gezegd hebbende zijn het consortium HGb en SKB van mening dat het project al zo veel nuttige informatie heeft opgeleverd, dat publicatie van deze handreiking zinvol is. Het consortium en SKB houden zich aanbevolen voor commentaar en suggesties van gebruikers van de handreiking.

Het Consortium HGb,
SKB

Lay-out samenvattende handreiking:

De doorlopende tekst staat op de rechter (even) pagina's. Op de linker (oneven) pagina's staan de figuren, tabellen, tekstblokken en dergelijke, zoveel mogelijk bij de verwijzingen in de tekst.

1. Algemeen: doel en opzet van de handreiking HGb	2
2. Het taxeren van de uitgangssituatie	6
2.1. Algemeen	6
2.2 Het financieel - economisch draagvlak /ambitieniveau	6
2.3 De (potentiële) omvang en complexiteit van het verontreinigd grondwatersysteem	10
3. De aanpak van gebiedsgericht beheer in een specifieke uitgangssituatie	12
3.1 Algemeen	12
3.2 De aanpak in uitgangssituatie A	14
3.2.1 Een inductieve strategie (met individuele afspraken vooraf)	14
3.2.2 Een inductieve strategie op basis van een 'Masterplan' (meta-strategie)	20
3.3 De aanpak in uitgangssituatie B	22
3.4 De aanpak in uitgangssituatie C	24
4. De besluitvorming met betrekking tot gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater	27
4.1 Het besluitvormingsproces	27
4.2 De informatiegrondslag	27
4.3 De verrekeningsgrondslag	30
5. De toekomstige regulering van gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater	34
5.1 De ontwikkeling van wet- en regelgeving	34
5.2 De wijze van regulering en instrumentenmix	38

Bijlagen:

1. HGb Achtergronddocument deel I (Algemene thematische beschrijving gebiedsgericht beheer verontreinigd grondwater – HGb Co 67a)
2. HGb Achtergronddocument deel II (HGb-casestudies – HGb Co 67 b)

Beschrijving in deel II hoofdstuk:	Apeldoorn 1	Arnhem 2	Bollenstreek 3	Zeehaven Dordrecht 4	Emmen 5	Haarlem 6	Havengebied Rotterdam 7	Helmond 8	't Gooi 9
Typering fysiek systeem	Zie figuren 6 en 7								
Typering dynamiek	Zie figuren 3 en 4								
Typering uitgangssituatie	Zie figuren 2 en 5								
Bepaling Beheergebied	Op hoofdlijnen in het kader van Waterplan	Indicatief gekoppeld aan project Rijnboog	Indicatief	n.v.t.: voorlopig gevalgerichte aanpak	Bepaald op basis van huidige onttrekking	Nog te bepalen	Gekozen op basis van bestuurlijke grenzen	Nog te bepalen	n.v.t.: Voorlopig gevalgerichte afwikkeling
Vestigen van spelregels	Op hoofdlijnen in het kader van Waterplan	Beleidskader te herzien	Gebiedsgericht beleid te ontwikkelen	Wbb	Wbb/gebieds-gericht kader te ontwikkelen	Gebiedsgericht beleid te ontwikkelen	Gebiedsgericht beleid te ontwikkelen	Gebiedsgericht beleid te ontwikkelen	Gedeeltelijk vastgelegd in convenant
Draagvlak bij overheid (intern/extern)	Proces loopt	Proces is gestart	Proces is gestart	N.v.t.	Proces loopt.	Proces is gestart	Proces loopt al circa 5 jaar	Proces is gestart	Proces loopt.
Draagvlak private actoren	Diverse concrete aanknopings-punten	-	Kader regulier contact met doelgroep	-	Kader regulier contact met bedrijven-vereniging	-	Intensief contact met bedrijfsleven	Contact met individuele bedrijven	Contact start met uitvoering convenant
Spanningsveld nieuw sanerings-criterium	+	+					+	+	+
Spanningsveld met KRW/DGW	±	+	+			±	+	±	+
Belemmeringen voor functies / ruimte gebruik aan maaiveld	+	+		+		+		+	+
Belemmering voor functies ondergrond	+	±			+			+	±
Belemmering voor functies bij beschermde (grond)water-systemen	±	+	±		(+)	+		±	+
Financiering	Vanuit functie-ontwikkeling & waterbenutting	Vanuit functie-ontwikkeling & Wbb (?)		Wbb	Vanuit Waterbenutting & Wbb	Vanuit Wbb & functiecombinatie & leemtetwet	Wbb	Functie-combinatie & ISV	Wbb gekoppeld aan locatie-ontwikkeling
Organisatie	Via Waterbank (pps)		Via pps	Via gemeente	Via private park-management-organisatie	Via gemeente	Via HbR met actieve rol bedrijven	Via gemeente en bedrijven	Via provincie Noord-Holland

Tabel 1: Accenten per casus (voor nadere uitwerking en toelichting zie deel II van de handreiking)

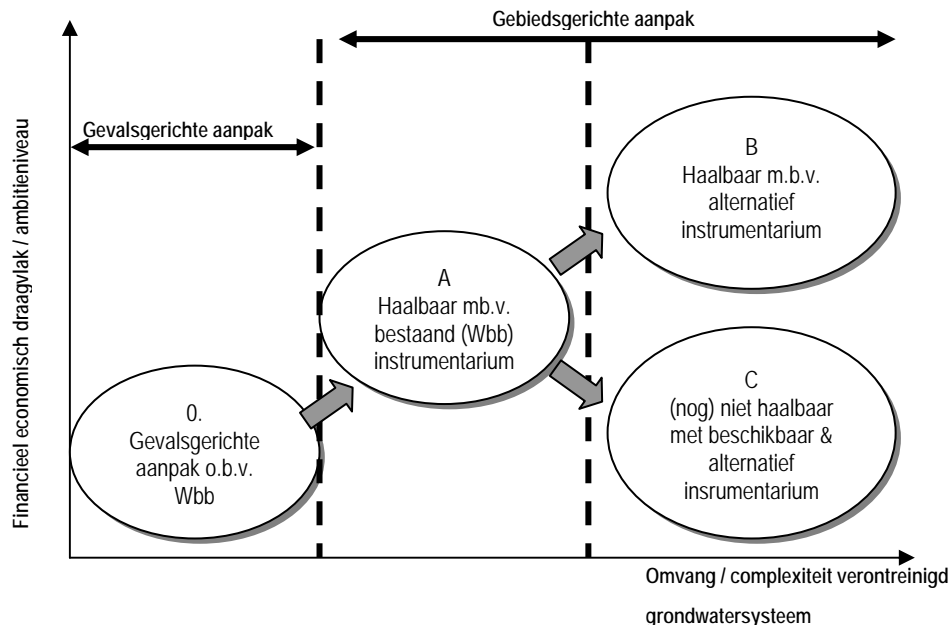
1. Algemeen: doel en opzet van de handreiking HGb

Gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater staat de laatste tijd, binnen de bodemsaneringssector, sterk in de belangstelling. Daarvoor zijn verschillende redenen, waaronder:

- (1.) De situatie dat de verontreiniging van het grondwater in veel stedelijke en industriële gebieden inmiddels zodanig omvangrijk en complex is, dat een aanpak van individuele gevallen van grondwaterverontreiniging (de zgn. 'pluimen') feitelijk niet meer mogelijk is of niet kosteneffectief is;
- (2.) Het gegeven dat naarmate de tijd verstrijkt de directe relatie tussen de veroorzaking / veroorzaker enerzijds en de aansprakelijkheid voor (de schade als gevolg van) de grondwaterverontreiniging anderzijds zwakker wordt. In veel situaties is dit causale verband al niet meer (volledig) te leggen en kan sanering van de pluim op kosten van de veroorzaker niet meer (geheel) afgedwongen worden;
- (3.) De trend 'van saneren naar beheren', die met BEVER is ingezet, nu ook vat begint te krijgen op het verontreinigde grondwater, mede omdat geleidelijk het besef doordringt dat de grondwaterverontreiniging inmiddels zodanig omvangrijk is, dat deze met behulp van het huidige bodembeleid niet meer aan te pakken is;
- (4.) De noodzaak om grootschalige grondwaterverontreinigingen te beheren toeneemt nu het steeds drukker wordt in de ondergrond. Dit betreft niet alleen grootschalige ontwikkelings-, herstructurerings- en revitaliseringsprojecten met bemalingen en ondergrondse functies, maar ook steeds meer vormen van benutting van grondwater voor industriële doeleinden, winning van duurzame energie, peilbeheer, en dergelijke.
- (5.) De risico's die grootschalige grondwaterverontreinigingen kunnen opleveren voor de kwaliteitsdoelstellingen van grondwaterlichamen zoals gedefinieerd in het kader van de implementatie van de EU-KRW en DrGw in Nederland.

Tegen deze achtergrond hebben verschillende bodemoverheden en andere betrokken organisaties, de laatste tijd initiatieven genomen om de haalbaarheid van gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater te verkennen. In het SKB-project HGb heeft een elftal initiatiefnemers¹ deze activiteiten gebundeld door onderling kennis en ervaringen uit te wisselen en op basis daarvan te onderzoeken op welke wijze(n) gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater het beste kan worden aangepakt. De resultaten van dit onderzoek zijn samengevat in deze handreiking. Dit document is een momentopname en geeft de huidige stand van zaken weer. De ontwikkeling van gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater is nog in volle gang en veel aspecten zijn nog onzeker of onbekend. Desondanks wordt publicatie van dit document toch zinvol gevonden omdat het geïnteresseerden handvatten biedt om een aanpak van voor de eigen

¹ Bodem+, DCMR, Gemeente Apeldoorn, Gemeente Arnhem, mede namens Nijmegen / KAN-regio en de provincie Gelderland, Gemeente Emmen, Gemeente Haarlem, Gemeente Helmond, Havenbedrijf Rotterdam, Milieudienst Zuid-Holland-Zuid, Provincie Noord-Holland, Provincie Zuid-Holland (zie ook deel I bijlage 1)



Figuur 1: Typologie uitgangssituaties HGb

Deel I van de handreiking is thematisch van opzet. De volgende thema's komen aan bod.

- waarom en wanneer gebiedsgericht beheer toepassen (hoofdstuk 2);
- een typologie ten behoeve van gebiedsgericht beheer (hoofdstuk 3);
- het definiëren van het beheer gebied
 - technisch inhoudelijke grondslagen (hoofdstuk 4); en
 - ruimtelijke ontwikkelingsgrondslagen (hoofdstuk 6);
- gebiedsgericht beheer binnen de wet- en regelgeving (hoofdstuk 5);
- proces-, organisatie-, en financieringsvormen (hoofdstuk 7);
- gebiedsgerichte netwerksturing en -organisatie (hoofdstuk 8);
- fasering en besluitvorming (hoofdstuk 9).

Gezien de verschillende uitgangssituaties (zie tabel 1) is het duidelijk dat niet elk onderdeel van deel I, voor elke initiatiefnemer even belangrijk is.

Sommige onderdelen zijn voor iedereen van belang. Dit betreft met name:

- het definiëren van het beheergebied: technisch-inhoudelijke grondslagen (hoofdstuk 4);
- het juridisch instrumentarium en met name de mogelijkheden in het kader van de Wbb (paragraaf 5.2);
- procesorganisatie- en financieringsvormen op basis van de huidige gevalsgesichte benadering uit de Wbb (paragrafen 7.2, 7.4 en 7.6);
- fasering en besluitvorming (hoofdstuk 9).

Naarmate het beheergebied groter wordt en de invalshoek integraler, worden ook de andere onderdelen van de handreiking deel I relevanter. Dit betreft:

- het definiëren van het beheergebied: ruimtelijke ontwikkelingsgrondslagen (hoofdstuk 6);
- het juridisch instrumentarium en met name de mogelijkheden in het kader van de WRO en de KRW (paragrafen 5.3 en 5.4);
- procesorganisatie- en financieringsvormen op basis van een gebiedsgerichte aanpak (paragrafen 7.3, 7.5 en 7.7);
- gebiedsgerichte netwerksturing en -organisatie (hoofdstuk 8).

Kader 1: Structuur achtergronddocument deel I handreiking HGb

situatie te definiëren. Alvorens het eindrapport op te stellen is een conceptversie van de handreiking besproken in een HGb-workshop². De resultaten van deze workshop zijn verwerkt in de definitieve rapportage en in deze samenvattende handreiking (zie met name hoofdstuk 5).

Kern daarbij is dat er niet één beste manier is om gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater te organiseren maar dat dit afhankelijk is van met name de volgende drie clusters van factoren:

- Het fysieke grondwatersysteem en de omvang en complexiteit van de verontreinigingssituatie
- De van toepassing zijnde wet- en regelgeving
- De aard van de dynamiek, het financieel economisch draagvlak, het ambitieniveau en het maatschappelijk en politiek draagvlak.

Als deze factoren worden gecombineerd dan ontstaat een volgende typologie van situaties:

- **situatie O:** Grondwaterverontreinigingssituaties die goed met behulp van de huidige gevalsgerichte benadering uit de Wbb zijn op te lossen. Er is geen noodzaak voor gebiedsgericht beheer.
- **Situatie B:** Situaties waarbij de gevalsgerichte aanpak geen soelaas meer biedt, maar een gebiedsgerichte aanpak met behulp van het huidige wettelijke instrumentarium (m.n. de Wbb) nog tot de mogelijkheden behoort.
- **Situatie C:** Situaties waarbij dit laatste niet meer het geval is, maar een gebiedsgerichte aanpak met behulp van bestaande alternatieve instrumenten uitkomst biedt.
- **Situatie D:** Situaties waarbij dit laatste niet het geval is en waar nieuwe instrumenten nodig zijn om de huidige stagnatie te doorbreken.

In figuur 1 is dit schematisch in beeld gebracht.

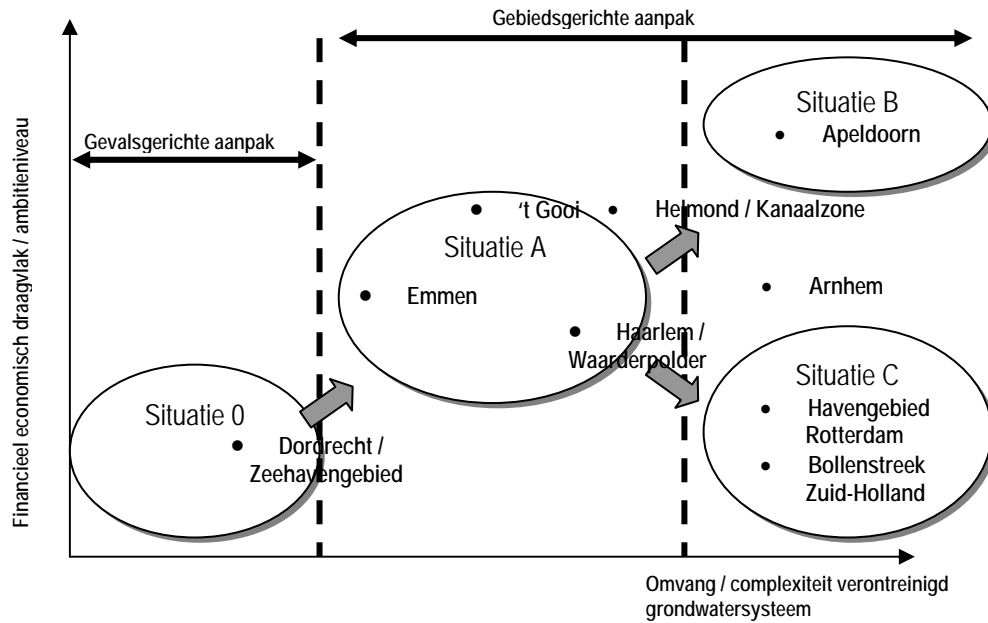
Twee vragen staan in deze handreiking centraal, te weten:

- (1.) Hoe kan worden vastgesteld welke situatie O, A, B of C in een concreet geval van toepassing is?
- (2.) Hoe kan in het betreffende geval A, B of C, gebiedsgericht beheer dan het beste worden aangepakt en vormgegeven?

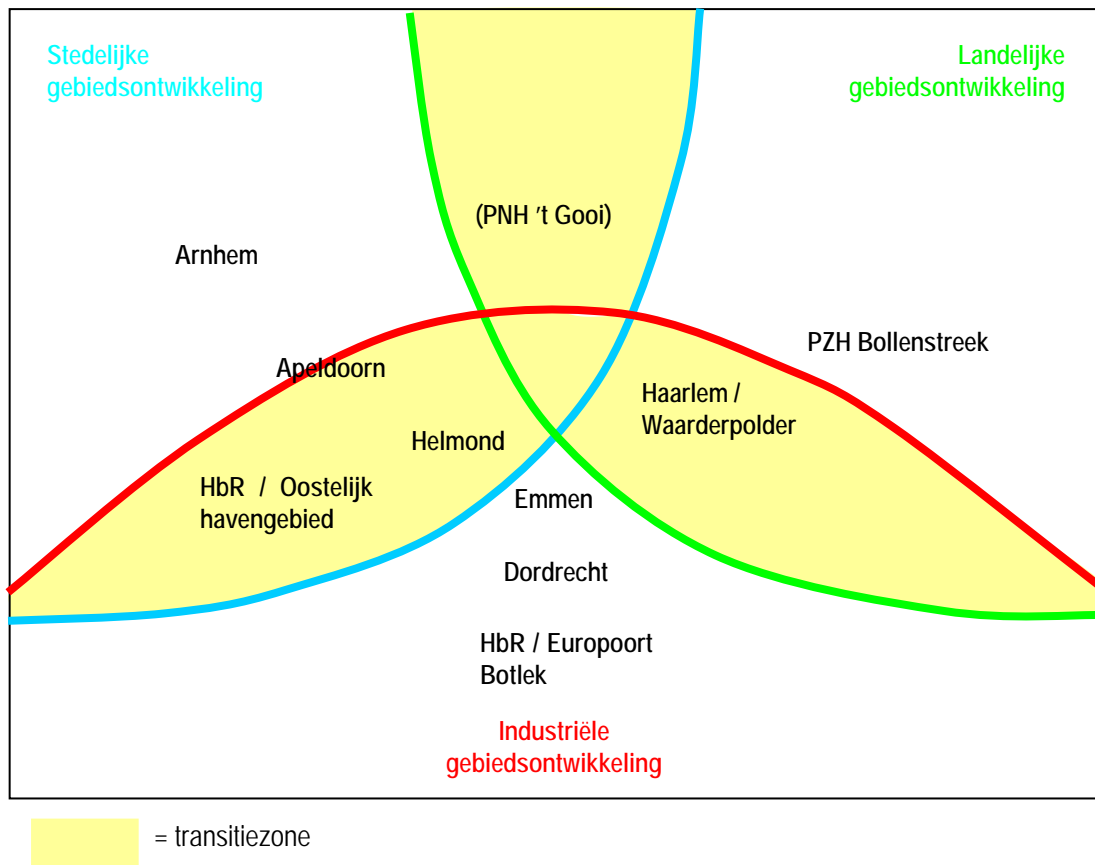
Deze vragen worden, voor zover dat in dit stadium mogelijk is, beantwoord op basis van de casuïstiek die in het SKB-project HGb aan de orde is geweest. De HGb casussen zijn beschreven in deel II van de Handreiking. Om de casussen te ontsluiten is tabel 1 opgesteld. In deze tabel wordt aangegeven welke aspecten in de verschillende casussen spelen en aan de orde zijn geweest.

In deze samenvatting wordt op hoofdlijnen ingegaan op de wijze waarop de vorenvermelde twee centrale vragen kunnen worden beantwoord. Voor nadere toelichting en achtergrondinformatie wordt verwezen naar deel I, het algemene deel van de handreiking. De structuur van deel I is in tekstkader 1 aangegeven.

² Voor deelnemers zie deel I bijlage 2.



Figuur 2 Positionering HGb-casussen (indicatief / momentopname)



Figuur 3: positionering HGb-casussen in relatie tot het type ontwikkelingsgebied

2. Het taxeren van de uitgangssituatie

2.1. Algemeen

Het goed taxeren van de uitgangssituatie is van belang om te voorkomen dat:

- Onnodig tot een gebiedsgerichte aanpak wordt overgegaan in situaties waar een gevalsgerichte benadering nog haalbaar is, en
- Bij een keuze voor een gebiedsgerichte aanpak een 'niet' passende strategie gekozen wordt.

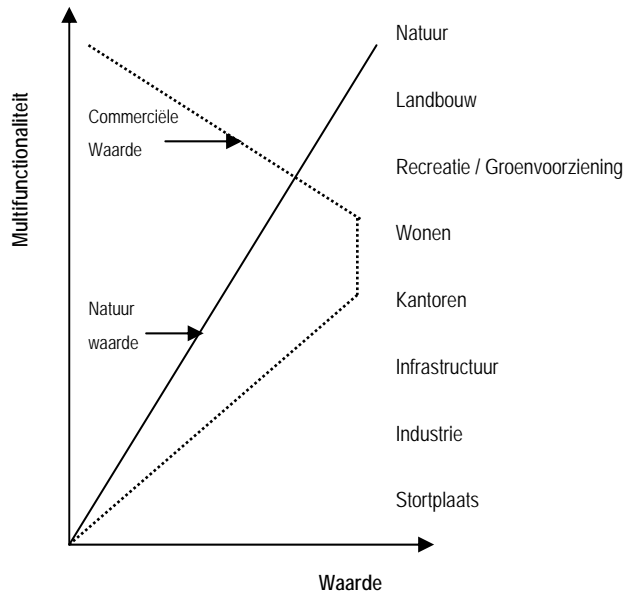
Helaas is het taxeren van de uitgangssituatie niet eenvoudig omdat de overgangen tussen de in figuur 1 aangegeven situaties in het algemeen niet scherp kunnen worden aangegeven. Als voorbeeld kan de casus Zeehavens Dordrecht worden genoemd (zie deel II hoofdstuk 4) die naar verwachting nog gevalsgericht kan worden aangepakt, maar waar een gebiedsgerichte benadering in de toekomst ook perspectief biedt als deze kan worden geïntegreerd in de revitalisering van dit gebied.

Om een eerste indruk te krijgen kan in een specifieke situatie gezocht worden naar (een) overeenkomstige HGb-casus(sen) (zie tabel 1) en vervolgens worden gekeken naar de positionering van de HGb-casussen ten opzichte van de vier uitgangssituaties zoals indicatief aangegeven in figuur 2. Alhoewel deze positionering indicatief is en een momentopname is in een dynamisch proces, gaan er toch zekere wetmatigheden achter schuil. Deze worden toegelicht aan de hand van de twee dimensies (assen) die voor de positionering gebruikt zijn.

2.2 Het financieel - economisch draagvlak /ambitieniveau

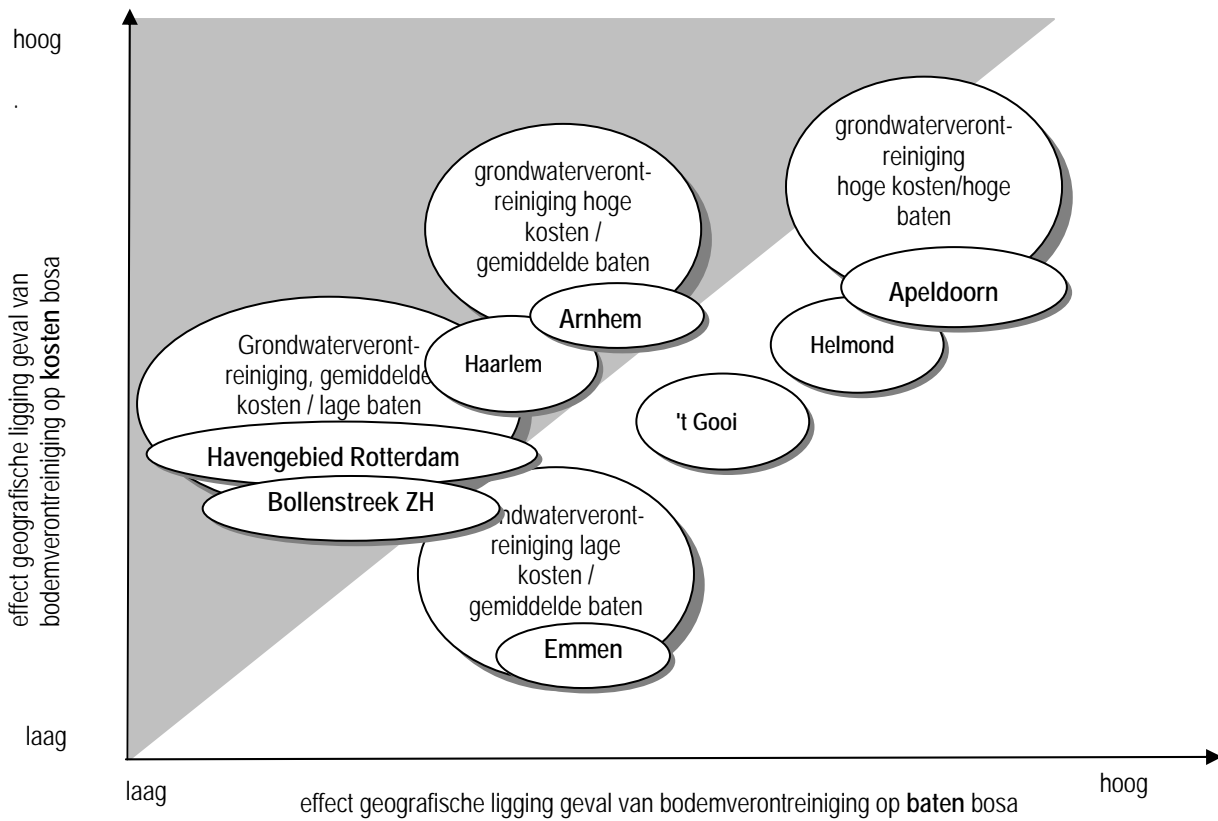
Voor wat betreft het financieel - economisch draagvlak en het daarmee samenhangende ambitieniveau, blijkt de gebiedsfunctie en de daarmee samenhangende gebiedsdynamiek van groot belang. In figuur 3 is dit voor de HGb-casussen schematisch weergegeven. De dynamiek kan bestaan uit ontwikkelingen, handelingen en transacties die een aanleiding vormen voor bodemsanering & -beheer bij ongewijzigde bestemming van een locatie / gebied (bijvoorbeeld aankoop/verkoop, verbouw/nieuwbouw, herstructurering, revitalisering, reconstructie, en dergelijke). Daarnaast kan sprake zijn functie-verandering, zoals schematisch aangegeven door de transitiezones in figuur 3. Met name functieverandering kan extra financieringsmogelijkheden scheppen mits sprake is van "upgrading", bijvoorbeeld de transitie van een industriegebied in een woongebied of woon-werkgebied. Bij 'downgrading' in commerciële zin, bijvoorbeeld de omzetting van een agrarisch gebied in een natuurgebied, is het omgekeerde het geval. De volgende figuur 4, die is ontleend aan de recente studie "Het belang van bodemkwaliteit" (Royal Haskoning, 2005), is in dit opzicht illustratief.

Opgemerkt wordt dat de voorgaande beschouwing geldt voor bodemsanering in het algemeen en in het bijzonder voor de occupatielaag en de netwerklaag, dat wil zeggen de bovengrond en het freatisch grondwater. Voor het diepe grondwater is het verband minder direct zolang de verontreinigingen daarin de bestemming en gebruik aan maaiveld maar niet storen. Omdat dit niet snel het geval is, hebben veel mobiele grondwaterverontreinigingen vele (tientallen) jaren de kans



Figuur 4: multifunctionaliteit en (gebruiks)waarde van bodem voor verschillende functies

Bron: studie "Het belang van bodemkwaliteit" Royal Haskoning (2005)



Figuur 5: verhouding tussen kosten en baten in relatie tot de geografische ligging

gekregen om zich te verspreiden. Door redenen zoals aangegeven in hoofdstuk 1, komt hierin nu verandering. Een van deze redenen is het ontstaan van steeds meer dynamiek in de ondergrond als gevolg van nieuwe vormen van grondwaterbenutting in het kader van bijvoorbeeld waterplannen en duurzame energieplannen. Een andere reden is de KRW.

Als het verband tussen de positioneringen van de casussen in figuur 2 en figuur 3 wordt bekeken valt het volgende op:

- Het financieel-economisch draagvlak en ambitieniveau bij in gebruik zijnde en blijvende bedrijventerreinen is in het algemeen laag (Westelijk Havengebied Rotterdam, zeehavengebied Dordrecht). De opstelling van het bedrijfsleven speelt daarbij zeker een rol. Ditzelfde geldt ook voor diffuse verontreinigingen in het landelijk gebied (Bollenstreek).
- Een uitzondering vormen industrieterreinen waarop het gebiedsgerichte beheer kan worden gecombineerd met een industriële grondwateronttrekking (tevens beheersmaatregel) zoals in Emmen.
- Industriegebieden in transitiezones bieden meer perspectief met name als deze in stedelijk gebied zijn gelegen (Helmond, Oostelijk Havengebied Rotterdam). De situatie in Haarlem / Waarderpolder is in dit opzicht onzekerder (zie deel II, hoofdstuk 6).
- De meest draagkrachtige dynamiek treedt in principe op bij grootschalige ontwikkelingen in stedelijk gebied zoals in Apeldoorn en Arnhem (zie deel II, hoofdstuk 1 en 2). Ook het Masterplan 't Gooi gaat in principe uit van stedelijke ontwikkeling als drijvende kracht.

Als wordt getracht deze verbanden te generaliseren dan kan worden gesteld dat het financieel economisch draagvlak en ambitieniveau voor bodemsanering in het algemeen en gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater in het bijzonder direct samenhangt met de verhouding tussen de (maatschappelijke) kosten en baten daarvan. Deze kosten en baten van sanering / beheer van mobiele verontreiniging worden op hun beurt in belangrijke mate bepaald door de geografische ligging van de verontreinigingen. Over de effecten van de geografische ligging op de kosten van bodemsanering / beheer (bijvoorbeeld diepe zandgronden met infiltratie versus kleigronden met kwel) is inmiddels het nodige bekend (zie ook 2.3). Voor de baten is dit (veel) minder het geval. Op basis van de (beperkte) casuïstiek in HGb-verband en andere ervaringen kan echter worden gepostuleerd dat deze baten voor het diepe grondwater met name samenhangen met (potentiële) benutting van dat grondwater. Gedacht kan worden aan drinkwatervoorziening, strategische grondwatervoorraden, koude- en warmteopslag en koude-onttrekking, industriële wateronttrekking, gebruik van grondwater voor beekherstel, peilbeheer, en dergelijke. Zeker als bij deze vormen van benutting kwaliteitseisen aan het grondwater worden gesteld is sprake van directe baten van sanering/beheer van verontreinigd grondwater. Een dergelijke situatie treedt op in bijvoorbeeld Apeldoorn. In gebieden waar het diepere grondwater weinig of geen potentieel nuttige functies kan vervullen treden deze baten niet op. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het brakke grondwater in delen van het Europoort-Botlek gebied. Het behoeft geen verbazing te wekken dat in dit soort gebieden de animo om te 'investeren' of beter om kosten te maken voor (gebiedsgericht) grondwaterbeheer navenant beperkt zijn.

type grondwaterregime		open systemen	natuurlijk begrensde systemen	kunstmatig begrensde systemen
type grondwaterverontreinigingssituatie				
één dominante grondwaterpluim met secundaire "spikkels"				
meerdere tot vele verontreinigde grondwaterpluimen	losse pluimen	Het Gooi	Dordrecht Haarlem (Waarderpolder)	
	gemengde pluimen	Arnhem Apeldoorn Helmond	Havengebied Rotterdam	Emmen
diffuse grondwaterverontreiniging		Bollenstreek		

Figuur 6 positionering HGb-casussen op basis van type grondwaterregime & type grondwaterverontreiniging (typering complexiteit)

bodemopbouw (potentiële) omvang verontreinigd grondwater systeem	diepe doorlatende zandpakketten	gelaagde bodems met weerstandslagen
relatief beperkt	Emmen *	Dordrecht
omvangrijk	't Gooi Helmond Haarlem (Waarderpolder)	
zeer omvangrijk	Apeldoorn Arnhem	Havengebied Rotterdam Bollenstreek Zuid-Holland

* mits kunstmatige beheersing wordt gecontinueerd

Figuur 7 positionering HGb-casussen op basis van bodemopbouw en (potentiële) omvang verontreinigd grondwatersysteem (typering omvang)

De 'baten' van grondwaterbeheer kunnen ook gekoppeld worden aan de waardestijging van de occupatielaag, bijvoorbeeld als deze een commercieel hoogwaardiger bestemming krijgt (zie figuur 4). Deze strategie wordt gevolgd bij het Masterplan 't Gooi en bij Helmond. Figuur 5 brengt de geschetste verbanden in beeld en geeft tevens de indicatieve positionering van de HGb casussen aan. De (potentieel) maatschappelijke probleemsituaties (maatschappelijke kosten overstijgen de maatschappelijke baten) zijn te vinden in het gearceerde gebied. De oplossing voor dit type situaties zal moeten worden gezocht in een verlaging van de kosten, een verhoging van de baten, meer dwang of soepeler normen, of een combinatie van deze factoren.

2.3 De (potentiële) omvang en complexiteit van het verontreinigd grondwatersysteem

Ten behoeve van het project HGb is een typologie opgesteld om de complexiteit en (potentiële) omvang van een verontreinigd grondwatersysteem te bepalen. Daartoe wordt voor wat betreft het grondwaterregime onderscheid gemaakt tussen zogenoemde open systemen, natuurlijk begrensde systemen en kunstmatig begrensde systemen. Voor wat betreft de bodemopbouw wordt onderscheid gemaakt tussen goed doorlatende zandpakketten tot op grote diepte en gelaagde bodems met al dan niet onderbroken weerstandslagen op verschillende diepten. Voor wat betreft de grondwaterverontreinigingssituatie is sprake van een diffuse verontreiniging of van de groter aantal pluimen die al dan niet ruimtelijk gemengd zijn. De (potentiële) omvang van een verontreinigd grondwatersysteem wordt natuurlijk primair bepaald door het aantal mobiele bronnen en het type verontreinigingen. Daarnaast ook door het type grondwatersysteem en de bodemopbouw. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen megasites zoals het havengebied Rotterdam met zeer veel verontreinigingsbronnen in een groot gebied (enkele duizenden hectares) en situaties waarbij het brongebied veel kleiner is, maar de feitelijke verontreinigingen zich zeer diep en zeer ver verspreid hebben c.q. kunnen verspreiden, zoals in Apeldoorn en Arnhem (met name in open systemen met goed doorlatende zandbodems).

Voor het combineren van deze factoren ten behoeve van de positionering van een casus in figuur 2 bestaat geen eenvoudige formule. Met behulp van de HGb-casussen kan echter als volgt te werk worden gegaan. In figuur 6 zijn de HGb-casussen gepositioneerd aan de hand van de criteria type 'grondwaterregime' en type 'grondwaterverontreinigingssituatie'. Deze typering geeft vooral de complexiteit van een verontreinigingssituatie weer. De complexiteit neemt in het algemeen toe van rechtsboven naar linksonder in figuur 6.

Figuur 7 geeft een positionering van dezelfde casussen op basis van de criteria 'bodemopbouw' en (potentiële) omvang verontreinigd grondwatersysteem. Deze typering geeft vooral de (potentiële) omvang van een verontreinigingssituatie weer. De positionering op de horizontale as van figuur 2 is een combinatie van de factoren complexiteit en omvang.

- Komt nu relatief het meeste voor
- Via het clusteren, faseren en delen van Wbb-gevallen.
- Twee sub-strategieën:
 - Gevallen vooraf 'afregelen'
 - Meta-strategie en afwikkeling per geval.
- Gebaseerd op **consensus** en **samenwerking**.
- Maatschappelijke baten moeten kosten overstijgen
- Werkt voor cluster A, niet voor B en C.

Trend: Overheid neemt verantwoordelijkheid over; organiseert beheer op basis van nutsmodel.

Kader 2: Inductieve Wbb-strategie

- Grondslag daarvoor niet aanwezig in huidig instrumentarium
- Wellicht in het kader van de KRW
- Kan dan werken in alle clusters, maar met name van belang in C en A

Trend: beheer verontreinigd grondwater als overheidstaak (publieke functie)

Kader 3: Deductieve gebiedsgerichte strategie

- Enkele experimenten o.b.v.: waterplan en duurzame energieplan
- Beheer verontreinigd grondwater 'lift mee' op benutting t.b.v. andere belangen
- Gebaseerd op financieel draagkrachtige dynamiek boven maaiveld én in ondergrond
- Onderzoek naar marktgerichte instrumenten t.b.v. organisatie en financiering
- Werkt in cluster B, minder in A en niet in C

Trend: overheid initieert en faciliteert beheer o.b.v. geconditioneerd marktmodel

Kader 4: Intermediaire strategie o.b.v. alternatieve instrumentenmix

3. De aanpak van gebiedsgericht beheer in een specifieke uitgangssituatie

3.1 Algemeen

Als indicatief bepaald is welk type uitgangssituatie van toepassing is (O,A,B of C: zie paragraaf 2) moet een bij deze situatie passende strategie gekozen worden om gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater vorm te geven en te realiseren. Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst onderzocht welke type strategieën nu worden toegepast en welke strategieën eventueel in de toekomst mogelijk zouden zijn.

Vervolgens wordt voor elke van de drie uitgangssituaties A, B en C een aanpak geschetst en toegelicht.

In de handreiking HGb worden drie typen strategieën onderscheiden om tot gebiedsgericht beheer te komen, te weten:

- **Strategie 1:** een **inductieve strategie**, waarbij vanuit de **gevalsbenadering** op basis van de Wbb wordt getracht om tot een gebiedsgericht beheer van grondwaterverontreinigingspluimen te komen.
- **Strategie 2:** een **deductieve strategie**, waarbij ditzelfde wordt getracht vanuit een **gebiedsgerichte invalshoek** (dus los van de gevalsbenadering op basis van de Wbb).
- **Strategie 3:** een **intermediaire strategie** waarbij met behulp van **alternatieve planfiguren** wordt getracht om vormen van grondwater benutting te stimuleren die tevens als beheersmaatregel voor grondwaterverontreiniging dienst kunnen doen.

In de tekstkaders 2, 3 en 4 zijn de voornaamste kenmerken van deze strategieën weergegeven. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar deel I, hoofdstuk 7.

Als de mogelijke strategieën om gebiedsgericht beheer te realiseren (zie tekstkader 2, 3 en 4) worden gekoppeld aan de uitgangssituaties (A, B, C, zie figuur 1) blijkt dat de mogelijkheden om gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater op dit moment te organiseren in feite beperkt zijn:

- Een inductieve strategie is alleen haalbaar bij niet al te grootschalige en complexe situaties en vereist medewerking (financieel en qua ambitie) van alle betrokkenen. Dit betekent dat de maatschappelijke baten de kosten moeten overstijgen. De strategie is arbeidsintensief zowel qua voorbereiding als uitvoering. Dit is dus geen gemakkelijk begaanbare weg, mede omdat de Wbb een gebiedsgerichte aanpak op zichzelf niet onmogelijk maakt, maar zeker ook niet faciliteert (zie tekstkader 5).
- Een deductieve strategie is nu niet mogelijk. Thans wordt onderzocht of de KRW hiervoor in de toekomst een grondslag kan bieden. Een complicerende factor hierbij is dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor waterbeheer ook in de toekomstige waterwet nog sterk over de verschillende decentrale / functionele overheden verkaveld zijn.

- Wbb is hierover niet expliciet.
- Vertrekpunt is aansprakelijkheid voor eigenaar / erfpachter en zo mogelijk veroorzaker, oplossingen zijn daardoor complex.
- Wbb biedt met het begrip “kosteneffectiviteit” onvoldoende kader voor integrale gebiedsgerichte afwegingen.
- Wbb faciliteert gebiedsgerichte financieringsvormen onvoldoende.

Kader 5: Beperkingen van de Wbb bij gebiedsgerichte benadering

- Een intermediaire strategie op basis van alternatieve planfiguren is mogelijk, als aan diverse randvoorwaarden is voldaan, waaronder een sterke (stedelijke) dynamiek in boven én ondergrond. Het beheer van verontreinigd grondwater wordt geregeld voor zover dat kan 'meeliften'. Er kunnen complicaties optreden omdat de gemeente, anders dan bij de bovengrond, geen gebiedsautoriteit is voor de ondergrond c.q. voor het grondwater. De afstemming tussen de verschillende betrokken sectoren is complex zowel binnen als tussen overheden.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de aanpak in elk van de drie uitgangssituaties A, B en C met behulp van deze strategieën ingegaan.

3.2 De aanpak in uitgangssituatie A

Uitgangssituatie A leent zich (per definitie) voor het toepassen van een inductieve strategie (strategie 1) op basis van de Wbb (zie 3.1 / tekstkader 2). Daarbij kunnen overigens ook elementen uit strategie 3 (zie 3.1/ tekstkader 4) worden ingezet, als die voorhanden zijn. Strategie 1 kan in principe worden toegepast door:

- Provincies, in samenwerking met gemeenten en andere stakeholders. De casus Masterplan 't Gooi is hier een goed voorbeeld van (zie deel II, hoofdstuk 9). Ook het uitvoeringsprogramma Hollandsche IJssel (Zuid-Holland) is een goed voorbeeld, zij het dat de bodemsaneringscomponent geen betrekking heeft op gebiedsgericht grondwaterbeheer.
- Gemeenten, die bevoegd gezag Wbb zijn.
- Gemeenten die geen bevoegd gezag Wbb zijn maar die van de provincie voldoende beleidsruimte en mandaat krijgen om deze strategie toe te passen. De aanpak van het CSG-gebied te Amersfoort medio jaren '90 van de vorige eeuw is daar een goed voorbeeld van.

Zoals aangegeven in tekstblok 2 kunnen twee sub-strategieën onderscheiden worden, te weten:

- Een waarbij vóóraf met alle betrokken actoren wordt afgesproken dat er gesaneerd wordt, hoe dat zal gebeuren en hoe dat gefinancierd wordt. Als onderdeel van dit pakket wordt dan afgesproken dat de grondwaterpluimen, onder bepaalde condities, in een collectieve beheerregeling worden ondergebracht. Deze strategie is destijds bij CSG-Amersfoort gevolgd en lijkt ook haalbaar in situaties zoals in Helmond (zie deel II, hoofdstuk 8).
- Een waarbij vooraf een algemene aanpak wordt uitgewerkt door het bevoegd gezag Wbb (zodanig in samenwerking met enkele andere essentiële stakeholders) en vervolgens, met individuele probleemhebbers, per geval wordt onderhandeld over deelname aan deze aanpak. Deze strategie wordt toegepast door Noord-Holland in het kader van het Masterplan 't Gooi (zie deel II, hoofdstuk 9)

Op beide strategieën wordt nader ingegaan.

3.2.1 Een inductieve strategie (met individuele afspraken vooraf)

In deel I, hoofdstuk 7 wordt nader op de theoretische grondslagen van deze strategie ingegaan. In

De bepaling van het te beheren 'object', een stelsel van de grondwaterverontreinigingen in ruimte en tijd, vindt plaats op basis van verschillende kenmerken:

- het fysieke systeem:
 - bodemopbouw, grondwatersysteem, veroorzakende bron(nen), verontreinigingspluim en verwachte verspreiding,
 - bepalend voor ruimtelijke (3-D) en temporele begrenzing waarbinnen de aanpak van (delen van) de opgave gevonden moet worden;
- de maatschappelijke omgeving:
 - actuele benutting en dynamiek op bronlocatie, omgeving daarvan, 'boven' het actuele en verwachte verspreidingsgebied, in de beïnvloedende omgeving daarvan,
 - bepalend voor 'kansen', timing en financieeleconomisch 'kunnen' van de aanpak van delen van de opgave;
- de bestuurlijk-juridische omgeving:
 - beleidsmatige, juridische en bestuurlijke gegevens, cultuur, ambities
 - bepalend voor het 'moeten' en/of 'willen' aanpakken van delen van de opgave en voor de legitimatie en instrumentatie van een aanpak.

Kader 6: Tot waar en niet verder: geografische afbakening van het beheergebied

de praktijk blijkt deze strategie tot op heden vooral te werken als er een sterke (financiële) drijvende kracht is, bijvoorbeeld in de vorm van een grondverwervingsstrategie in het kader van een stedelijk ontwikkelingsplan. De aanpak kan dan als volgt worden samengevat.

- Beschouw het betreffende gebied als een 'bodembak' waar op termijn alle verontreinigingen in de **bovengrond** toch worden uitgehaald en waar de diepere **grondwaterverontreiniging** niet kan worden gesaneerd en langdurig moet worden beheerst.
- De bouwplannen bepalen (de volgorde en het tempo van) de bodemsaneringen in de bovengrond.
- Ontwikkel een visie voor het gebiedsgericht saneren en beheren van het diepere grondwater en maak een raming van de hiermee gemoeide kosten (zie tekstkader 6 en deel 1 hoofdstuk 4).
- Ontwikkel een grondverwervingsstrategie waarbij de kostenraming voor het saneren en beheren van het diepere grondwater taakstellend is.
- Sluit vooraf overeenkomsten met de bedrijven die een bodemsaneringsprobleem hebben. Betrek daarbij de gevalsgerichte sanering / beheersing van de bronnen en de gebiedsgerichte aanpak van de pluimen. De gemeente is in principe in staat om een financieel aantrekkelijk bod te doen in het kader van een grondverwervingsstrategie omdat het de sanering van de bronnen kan integreren in het bouw- en woonrijp maken en het beheer van de diepere pluimen gebiedsgericht kan optimaliseren. Bovendien is medefinanciering in het kader van ISV mogelijk en kan de gemeente kwijting verlenen bij de verwerving³.
- Neem zodra de gronden verworven zijn of zoveel eerder nadat overeenstemming is bereikt over de condities waaronder de grond te zijner tijd zal worden verworven, een clusterbesluit ex. Art. 42 Wbb en stel voor de ondergrond i.c. de pluimen een nieuw raamsaneringsplan op gebaseerd op de eerder bedoelde visie en rekening houdend met optimalisering-mogelijkheden binnen het gebied en met de geplande ontwikkeling (Zie deel 1 hoofdstuk 5).
- Voorbeelden hiervan zijn: het toestaan van de verplaatsing van pluimen als gevolg van tijdelijke bemalingen (besparing op de bouwkosten), het regelen van een centrale grondwateronttrekkingsvergunning voor het gebied (beperking administratieve kosten), het koppelen van eventuele permanente grondwateronttrekking- en beheersmaatregelen (bijvoorbeeld in het kader van duurzame energievoorziening).
- Breng het grondwaterbeheer onder bij een (aparte) eenheid binnen de gemeente. De beheerskosten worden gefinancierd uit:
 - De betreffende afkoopsommen (van de pluimen) van bedrijven;
 - Een afdracht vanuit de planontwikkeling (zijnde een percentage van de besparingen die optreden door een besparing op de bouwkosten en;
 - Het ISV-budget.
- Regel het grondwaterbeheer transparant maar zorg ervoor dat het de planontwikkeling verder niet stoort en geen waardedrukkend effect heeft op de waarde van de (boven)grond in het economische verkeer (met andere woorden: geef geen of zo min mogelijk gebruiksbepalingen, pleeg niet onnodig kadastrale registraties, enzovoorts).

³ Het principe is dus:

- Maak de overalkosten van de bodemsanering lager door een geïntegreerde c.q. collectieve aanpak,
- Verdeel deze kosten over meer partijen (probleemhebber, ISV-budget en vanuit de planfinanciering: zie ad 2) en
- Verleen kwijting.

- Verzorg als gemeente de regie zodanig dat de betrouwbaarheid / beheersbaarheid, de duurzaamheid en de continuïteit van de aanpak gegarandeerd is en ook democratisch controleerbaar is.

De 'bottom-line' bij de verwervingskosten is de onteigeningswaarde. Bodemverontreiniging heeft daarbij vaak maar een beperkt waardedrukkend effect. Bovendien is bij de verwerving van een terrein door een gemeente het bodemaspect vaak maar één van de vele onderdelen van de deal. Het resultaat is dat meestal maar een deel van bodemsaneringkosten verrekend kan worden als de gemeente de grond van een bedrijf koopt. Dit moet dan worden gecompenseerd door de grotere flexibiliteit en lagere bouwkosten bij de ontwikkeling en door een efficiënter grondwaterbeheer.

Bij de sanering van de bovengrond zijn kostenbesparingen mogelijk als deze zo veel mogelijk wordt geïntegreerd in het proces van bouw- & woonrijp maken en ontwikkelen. In Amersfoort is er destijds voor gekozen om het saneren en bouw- en woonrijp maken te integreren en dit onder te brengen in een PPS (waarin de gemeente voor 50% participeerde), die tevens het recht kreeg om de gronden te verkopen en daarnaast een optie kreeg op de ontwikkeling. (Voor wat betreft de bodemverontreiniging was de PPS verantwoordelijk voor zowel sanering als nazorg).

Zo'n optimalisering is alleen maar mogelijk als de 'bouwketen' (verwerving, slopen, sanering, bouwrijp maken, woonrijp maken, verkopen, ontwikkelen, beheren) zoveel mogelijk geïntegreerd en gesloten wordt. Een gemeente moet dan niet teveel uitvoerende taken zelf vervullen omdat dit de integratie veelal belemmert. Op dit punt is er dus een rechtstreekse relatie met de wijze waarop een gemeente haar werkprocessen organiseert (intern / extern) en structureert (gesegmenteerd / geïntegreerd).

Een geïntegreerde werkwijze zoals hiervoor aangegeven vereist een vergaande en vroegtijdige afstemming tussen (onder andere) bodem en ruimtelijke ontwikkeling. Dit begint al bij de afstemming met de planeconomen en stedenbouwkundigen. In de praktijk is dit lastig omdat deze meestal "niet op bodem zitten te wachten".

Vanuit bodem moet geïnvesteerd worden om het bodembelang tijdig en op de juiste wijze op de kaart te krijgen. Daarvoor is een omschakeling nodig: "bodem is niet om (bodem)problemen aan te dragen maar om deze op te lossen en kansen te creëren". Het ISV-budget is daarbij een hulpmiddel (alhoewel qua volume vaak niet dominant). Er zijn twee modellen mogelijk:

- Het ISV-budget zit bij bodem en vandaar uit wordt krediet ten behoeve van ontwikkelingsprojecten verstrekt.
- Het ISV-budget zit bij planeconomie en wordt ingezet ná overleg met bodem (hetgeen er nog wel eens bij inschiet).

Bij de eerste variant heeft bodem meer sturingsmogelijkheden.

In de praktijk heeft een zogenoemde rechtstreekse ISV-gemeente (tevens bevoegd gezag Wbb) voldoende mogelijkheden om de geschetste strategie toe te passen mits er maar voldoende

financiële drijvende kracht in de vorm van stedelijke ontwikkeling is en de sector bodem goed en vroegtijdig geïntegreerd wordt in de planologische processen. Hierop wordt nader ingegaan in deel I, hoofdstuk 6. Als niet aan deze voorwaarden voldaan wordt, is het voor een rechtstreekse ISV-gemeente lastig zo niet onmogelijk om deze strategie toe te passen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ingebruikzijnde en blijvende bedrijventerreinen waarop het ISV niet van toepassing is. Op deze situaties is de bedrijvenregeling van toepassing. Deze regeling is gevalgericht. Het ministerie van VROM staat weliswaar positief tegenover een collectieve toepassing van de regeling, maar de eisen blijven in stand. In de casus Rotterdams Havengebied (zie deel II, hoofdstuk 7) wordt thans gewerkt aan spelregels op dit vlak.

Een andere complicatie bij in gebruik zijnde en blijvende bedrijventerreinen is dat er in dit soort gebieden in het algemeen minder financieel draagkrachtige dynamiek is waarop het bodembeheer kan meeliften. Uitzonderingen zijn echter mogelijk bijvoorbeeld in situaties waarbij grote industriële grondwateronttrekkingen tevens kunnen worden benut als beheersmaatregel zoals in Emmen (zie deel II hoofdstuk 5).

De inductieve strategie blijkt in de praktijk ook lastig toe te passen door gemeenten die geen bevoegd gezag Wbb zijn, zoals de IVS-programmagebieden. In theorie kunnen er natuurlijk passende afspraken gemaakt worden maar in de praktijk is dit lastig als de bodemaanpak vergaand geïntegreerd moet worden in de ontwikkelingsplanologie en grondverwervingsstrategie van een gemeente. De dynamiek en invalshoek van een gemeente en provincie zijn daarvoor bij dit soort processen te verschillend. Als mogelijke oplossing zou nog aan het vergaand mandateren van de Wbb-bevoegdheden van de provincie aan de betreffende gemeente gedacht kunnen worden.

3.2.2 Een inductieve strategie op basis van een 'Masterplan' (meta-strategie)

Er zijn zoals vermeld, verschillende voorbeelden van dit type strategie zoals het uitvoeringsprogramma Hollandsche IJssel, het programma Gasfabrieksterreinen⁴ en op het vlak van gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater het Masterplan 't Gooi, waarbij de provincie Noord-Holland als initiatiefnemer en regisseur optreedt. Tevens zal de provincie in dit laatste geval uiteindelijk de beheersverantwoordelijkheid voor mobiele grondwaterverontreinigingen van derden overnemen als aan de condities van het Masterplan voldaan is. Deze condities en de aanpak in het kader van het Masterplan 't Gooi zijn beschreven in deel II, hoofdstuk 9.

Een meta-strategie kan met name worden overwogen als het gaat om een groter aantal vergelijkbare probleemsituaties (bijvoorbeeld gasfabrieksterreinen of diepe grondwaterpluimen) in een regio die meerdere gemeenten omvat. Er zijn verschillende typen meta-strategieën: voor een overzicht en analyse hiervan wordt naar de CasGas-rapportage verwezen. De provincie Noord-Holland heeft een bruikbare invalshoek gekozen door het uitvoerend initiatief primair bij de

⁴ Zie SKB-project CasGas, eindrapport "Casuïstiek gasfabrieken -casgas-, Faal- en succesfactoren" d.d. 11 mei 2005

gemeenten en probleemhebbers te leggen en zelf vooral te zorgen voor een algemeen kader dat het mogelijk maakt om te faciliteren, te regisseren en de resterende problemen (zoals diepe pluimen) in een vangnetconstructie onder te brengen. De provincie heeft er daarbij voor gezorgd dat partijen die in de toekomst hinder of schade van deze pluimen zouden kunnen gaan ondervinden als convenantpartner bij de aanpak betrokken zijn (in dit geval het Hoogheemraadschap en drinkwaterbedrijven). De provincie heeft de aanpak 'sluitend' gemaakt door zelf als bevoegd gezag Wbb de verantwoordelijkheid te dragen voor het overnemen van de 'rest'-pluimen (na functionele sanering van de bron en tegen betaling van een afkoopsom) en de saneerder kwijting te verlenen. De spelregels zijn vastgelegd in het Masterplan. Tevens zijn diverse soorten hulpmiddelen gecreëerd om deze processen te faciliteren.

De Masterplan-aanpak heeft stedelijke ontwikkelingsdynamiek als drijvende kracht (deelname aan de aanpak wordt wel gestimuleerd maar is vrijwillig) en gaat uit van maatwerkafspraken per geval. Per geval wordt namens de convenantpartijen een onderhandelingsteam gevormd dat de aanpak, financiering en overige condities met de saneerder moet uit onderhandelen. Het Masterplan 't Gooi is eind 2005 door de convenantpartijen ondertekend. De uitvoering is gestart, maar er zijn nog geen contracten met saneerders gesloten. De haalbaarheid van de aanpak zal de komende jaren blijken.

Zoals tijdens een recente SKB-kennisintegratiesessie op het vlak van (gebiedsgericht) beheer van verontreinigd grondwater bleek⁵, nemen ook sommige gemeenten initiatief om de afkoop van diepe grondwaterverontreinigingen door saneerders te faciliteren, veelal in het kader van stedelijke ontwikkelingsplannen. Dit kan risico's opleveren als dit incidenteel gebeurt, dus zonder dat er een Masterplan aan ten grondslag ligt of zonder dat vooraf met alle probleemhebbers afspraken zijn gemaakt in het kader van een grondverwervingsstrategie (zie 3.2.1). Deze risico's ontstaan vooral indien gemeenten aansprakelijk worden voor grondwaterpluimen, zonder dat zij voldoende greep hebben op het gebiedsgerichte beheer daarvan. Het is dan ook veiliger om eerst dit gebiedsgericht beheer te definiëren en daarvoor een regime te vestigen, alvorens individuele gevallen over te nemen.

3.3 De aanpak in uitgangssituatie B

Uitgangssituatie B leent zich (per definitie) niet meer voor een inductieve strategie op basis van de Wbb (strategie 1) maar biedt desondanks mogelijkheden om op alternatieve wijze gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater met behulp van strategie 3 (alternatieve instrumenten) te realiseren. Apeldoorn is op dit moment het verst gevorderd met deze aanpak, zij het dat het ook hier om plannen gaat die nog niet gerealiseerd zijn (zie deel II, hoofdstuk 1). De kern van de Apeldoornse aanpak berust op het gebruik van het gemeentelijke Waterplan om (ook) de omvangrijke grondwaterverontreinigingsproblematiek aan te pakken. Apeldoorn is hiertoe onder meer overgegaan omdat het in het kader van de Wbb geen bevoegd gezag is en dus vanuit deze invalshoek weinig sturingsmogelijkheden heeft (zie hiervoor 3.2.1). Het Waterplan is in Apeldoorn

⁵ Zie eindrapport SKB-Kennis integratie sessie "Kennis van beheer van verontreinigd grondwater", d.d. 16 februari 2006

- Afwegingskader voor het toekennen van functies (verontreinigd watergebied).
- De functie “verontreinigd grondwatergebied” juridisch verankeren door middel van bestemmingen en zonerings.
- Aanvullend juridisch kader voor financiering

Geen aanvullende betekenis voor financiering

Wro is zwaar instrument, daarom alleen benutten bij marktconforme exploitatie ondergrond

Kader 7: Mogelijke aanvullende betekenis Wro

De invoering van de EU-kaderrichtlijn Water (KRW) en de Dochterrichtlijn grondwater (DGW) wordt op dit moment voorbereid. De verwachting bestaat dat Nederland tamelijk scherpe drempelwaarden zal definiëren. Dit betekent dat er serieus rekening mee moet worden gehouden dat in veel delen van Nederland in stedelijke gebieden, in industriegebieden, maar ook in landelijk gebied (bijvoorbeeld De Kempen) de grondwaterkwaliteit als onvoldoende zal worden aangemerkt.

De vraag is vervolgens hoe hiermee kan c.q. moet worden omgegaan. In de KRW/DGW is daarvoor de volgende procedure omschreven:

- Zodra een significante afwijking van de norm in de grondwaterlichaam wordt geconstateerd moet een risicoanalyse plaatsvinden. Uit deze analyse moet blijken wat de effecten van de gesignaleerde overschrijding zijn op het bereiken van de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen van de richtlijn voor zowel grondwater als oppervlaktewater.
- Als deze doelstellingen in het geding komen geldt allereerst het principe van trendomkering: getracht moet worden de negatieve trend om te buigen en de doelstellingen op termijn alsnog te behalen.
- Als dit niet mogelijk c.q. haalbaar is moeten lidstaten een sociaal-economische afweging maken, waaruit blijkt dat het realiseren van de doelstellingen (ook op termijn) niet haalbaar is. De risicoanalyses en sociaal-economische afwegingen moeten transparant en toetsbaar worden uitgevoerd en aan 'Brussel' worden gerapporteerd.

Voor de grootschalige en ernstige grondwaterverontreinigingssituaties waarvan in HGb geregeld sprake is, kan langs de hiervoor geschetste weg (mogelijk) met een lagere doestelling worden volstaan. 'Brussel' zal daarbij naar verwachting als eis stellen dat dit volledig transparant en toetsbaar gebeurt. Dit betekent dat deze grondwaterverontreinigingssituaties en het bijbehorende beheerregime expliciet moeten worden opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen.

Kader 8: De Dochterrichtlijn grondwater noodzaakt tot gebiedsgericht beheer

een bruikbaar instrument omdat de gemeente een ernstig vernattingsprobleem heeft en maatregelen om dit op te lossen (grondwateronttrekking) tevens worden benut om de grondwaterverontreiniging gebiedsgericht te beheren. Een dergelijke aanpak vereist allereerst een vergaande integratie van het kwantitatief en kwalitatief beheer van het oppervlaktewater, het freatisch grondwater en het diepe grondwater. Apeldoorn heeft in het Waterplan voor zo'n afstemming gezorgd door uit te gaan van een sluitende waterketen-benadering. Een tweede belangrijke innovatie is dat het Apeldoornse Waterplan deze waterketenbenadering zoveel mogelijk koppelt aan financieel draagkrachtig dynamiek in de ondergrond. Dit gebeurt met name door een koppeling aan het duurzame energiebeleid van de gemeente. Koude-warmte opslag en energie-onttrekking aan grondwater maken daar onderdeel van uit. De gemeente heeft de intentie om deze benadering te faciliteren door de introductie van meer marktconforme organisatie- en financieringsinstrumenten. Een derde belangrijke pijler onder deze aanpak is integratie in de ruimtelijke ordening. Alleen als al deze plannen en maatregelen ruimtelijk goed worden afgestemd kan een optimaal geheel ontstaan.

Een afbreukrisico voor de Apeldoornse benadering is de eerder genoemde verkaveling van verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden op bodem- en watergebied over allerlei verschillende overheden. Dit betreft verschillende sectoren binnen de gemeente, binnen de provincie, het waterschap, drinkwaterbedrijven, en dergelijke. Als iedere sector binnen iedere overheidslaag zijn eigen beleid blijft voeren en zijn eigen uitvoeringsregels blijft hanteren, loopt een geïntegreerde benadering vast. Op dit moment wordt getracht om de problemen via netwerksturing (zie deel I, hoofdstuk 8) onder controle te krijgen. Geconstateerd kan voorlopig worden dat dit lastig is en bovendien erg veel tijd en energie kost. Eigenlijk kan op dit vlak dezelfde conclusie getrokken worden als met betrekking tot de Wbb en de inductieve strategie. De vraag is niet of gebiedsgericht beheer via het Waterplan gestimuleerd kan worden maar of de huidige en toekomstige waterwetgeving dat wel optimaal faciliteert. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.1. In HGb-verband is onderzocht of de Wro op dit vlak nog aanvullende betekenis zou kunnen hebben (zie deel I, hoofdstuk 5). De conclusies zijn in het kort in tekstkader 7 samengevat.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het succes van een benadering zoals in Apeldoorn ook afhankelijk is van het 'natuurlijk' systeem in de ondergrond en met name van de geohydrologie: er moeten natuurlijk wel allerlei slimme 'win-win'-combinaties te maken zijn om alle belangen aan elkaar te knopen, zoals dat in Apeldoorn gebeurt. In deel I wordt nader ingegaan op deze problematiek en op het bepalen van het beheergebied (hoofdstukken 4 en 6).

3.4 De aanpak in uitgangssituatie C

Uitgangssituatie C betreft situaties waar een gebiedsgerichte aanpak stagneert omdat enerzijds de problematiek te complex en grootschalig is voor een aanpak op basis van de Wbb (strategie 1) en er anderzijds onvoldoende financieel draagkrachtige dynamiek is voor strategie 3. Het vestigen van een gebiedsgericht beheerregime in KRW-verband (strategie 2) zou in dit soort situaties uitkomst kunnen bieden, maar deze oplossingsrichting is helaas nog niet operationeel. Nut en

noodzaak om de KRW voor dit soort gevallen in de toekomst in te zetten, is op dit moment wel onderwerp van bespreking (zie tekstkader 8). Het streven is erop gericht om in de KRW-Decembernota 2006 hierover meer inzicht te verschaffen (zie ook hoofdstuk 5 van deze samenvatting).

De consequentie is dat er in dit soort situaties, althans materieel, voorlopig weinig gebeurt⁶. Overigens zijn deze situaties in het verleden daardoor ook ontstaan. Dit wil niet zeggen dat er vanuit de betrokken instanties geen pogingen worden ondernomen om hierin verandering te brengen. Zo zijn bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam, HbR en DCMR al jaren actief bezig om de mogelijkheden van gebiedsgericht beheer van het verontreinigde grondwater in het havengebied te verkennen en hiervoor draagvlak bij het bedrijfsleven te verkrijgen. Met name dit laatste is tot op heden niet gelukt (zie deel II, hoofdstuk 7).

In andere gevallen, zoals in de Bollenstreek (zie deel II, hoofdstuk 3), is het besef dat er een grootschalig grondwaterprobleem is, nog maar van recente datum. Het probleem dat hier optreedt is dat de Wbb bij dit soort diffuse verontreinigingen onvoldoende aanknopingspunten biedt (mogelijk niet eens van kracht is) en dat de oplossingen langs een geheel andere weg gezocht moet worden.

⁶ "Formeel" gebeurt er vaak van alles: er wordt deelgenomen aan de BSB, er worden locatiebeheerplannen gemaakt, er wordt aan pilots meegewerkt, er wordt deelgenomen in (SKB-) onderzoeksprojecten, et cetera.

Gebiedsgericht beheer adresseert de beheeropgave in een doordacht gekozen geografisch domein, het 'gebied'. Dit gebied overstijgt de geografie van het afzonderlijke, individuele geval van (mobiele) bodemverontreiniging waarop de Wbb zich primair richt. Het verschil tussen beide benaderingen betreft feitelijk alleen de geografie waarop een verantwoorde, doelmatige 'omgang' met de bodemverontreiniging vorm krijgt. De keuze voor een andere geografie, anders dan de (strikte) ééngevvalsbenadering, verruimt de mix van mogelijk te treffen maatregelen. Dit dient te leiden tot voordeel, in brede zin des woords. Is dat niet het geval, dan zou immers 'gewoon' voor de traditionele Wbb-benadering worden gekozen.

Anders dan wel eens wordt gedacht is het niet zo dat gebiedsgericht beheer de gevalsgerichte aanpak van de Wbb vervangt. In de eerste plaats zijn er nog steeds veel situaties die ook in de toekomst het beste gevalsgericht aangepakt kunnen worden, waarschijnlijk de meeste. Bovendien richt het gebiedsgericht beheer zich ook, en niet in het minst, tot maatgevende gedeelten van de individuele 'gevallen', namelijk de bronlocaties. Het zoveel mogelijk verwijderen van verontreinigingskernen behoudt prioriteit, mits doelmatig en kosteneffectief. Ook het zoveel als redelijkerwijs mogelijk verwijderen van verontreinigingen uit een pluim blijft nastrevenswaardig. Wel is het zo dat de manier waarop dat gebeurt, verandert. Door een slimme combinatie met andere functies c.q. vormen van watergebruik, door maximaal gebruik te maken van mogelijkheden van natuurlijke afbraak (of door deze te creëren) in een verruimd domein van geografie en/of tijd en door gerichte beheersmaatregelen (zoals actieve schermen en dergelijke), wordt systematisch gewerkt aan het kosteneffectief verminderen van de verspreidingsnelheid en de verontreinigingsvracht.

Gebiedsgericht beheer impliceert evenmin dat 'verontreinigd grondwater zomaar mag weglopen', of dat milieuproblemen van nu 'om niet' in ruimte en tijd worden afgewenteld. Het tegenovergestelde is eerder het geval. Doordat er bij de gevalsgerichte aanpak, in de huidige uitvoeringspraktijk, onvoldoende grip is op grootschalige en complexe grondwater-verontreinigingen, treden er op dit moment juist situaties van ongecontroleerde verspreiding op waarbij het in sommige gevallen gaat om miljoenen tot tientallen miljoenen m³ verontreinigd grondwater. Alleen via een gebiedsgerichte aanpak kunnen dit soort situaties kosteneffectief in beeld en onder controle gebracht worden. Dit is dan ook de centrale gedachte achter deze handreiking.

Kader 9: Wat is gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater?

4. De besluitvorming met betrekking tot gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater

4.1 Het besluitvormingsproces

Gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater ligt weliswaar in het verlengde van wat in BEVER-verband onder kosteneffectief saneren van grondwater wordt verstaan, maar wijkt daar in bepaalde opzichten, zoals uit het voorgaande blijkt, toch ook van af (zie tekstkader 9). Dit impliceert dat plannen voor gebiedsgericht beheer maatschappelijke vragen (weerstand) kunnen (kan) oproepen en dat de bestuurlijke besluitvorming navenant zorgvuldig en democratisch gelegitimeerd moet verlopen. Dit betreft in het bijzonder de afbakening van het beheergebied.

Belangrijke voorwaarde voor aanvaarding van de gebiedsafbakening is positieve synergie en benutting van kansen (benutting samenvallend met beheer). Draagvlak voor geografische afbakening moet mede ontstaan door zorgvuldige afstemming op, c.q. het bespelen van bestuurlijke en publieke opvattingen en gevoelens (communicatieve opgave). Het duiden van effecten (risico's en voorkoming of compensatie daarvan) en ideologische positie (stand still, vererving) zijn daarbij aandachtspunten. Verkaveling van aansprakelijkheidsrisico, in publiek (bestuurlijk, juridisch) en privaat (zakelijke belangen) domein kunnen tenslotte ook bepalend zijn voor geografische afbakening.

De geografische afbakening moet altijd plausibel zijn, uitlegbaar en gestoeld op 'gezond verstand' overwegingen. Het moet begrijpelijk passen in de natuurlijke omgeving (bodem, geohydrologie), in de maatschappelijke omgeving (effect- en invloedsgebied, ontwikkelingsgebied etc) en in de bestuurlijk-juridische omgeving (competenties, begrenzing van organisatorische en bestuurlijke eenheden).

4.2 De informatiegrondslag

Een belangrijk aspect bij de besluitvorming is de informatiegrondslag daarvan. Het ontwikkelen van een gebiedsgerichte benadering, het mobiliseren van actoren, en het verwezenlijken van het resultaat in een gebied (grondwaterdeel) en per geval (bronlocaties) vergt veel en uiteenlopende informatie. Het verzamelen van informatie is kostbaar, de inspanning wordt gerechtvaardigd naarmate de informatie meer in relatie komt te staan met de specifiek te behalen resultaten.

Met verwijzing naar het stappenplan (zie figuur 8) kan worden vastgesteld dat informatieverzameling en besluitvorming onderling samenhangende cyclische processen zijn. Naarmate deze processen verder doorlopen worden is gelijksoortige informatie nodig die meer gedetailleerd en steeds scherper gericht is. Figuur 9 geeft dit cyclische proces schematisch weer.

stappen	waarin
<p>1. Initiatief: motief en contouren, globaal</p> <p>2. Polsen/ontwikkelen draagvlak & 'coproducten':</p> <ul style="list-style-type: none"> • betrokken eigen diensten (bodem, water) • andere diensten gemeente (ir. bureau, ontw. bedrijf, beheerafdeling) • bestuurlijk draagvlak • andere betrokken gezagen, • sleutelpartijen derden: <ul style="list-style-type: none"> - noodzakelijk voor proces / direct in proces te betrekken, - wenselijk voor proces / in later stadium te betrekken <p>3. Startnotitie uitwerking tbv besluitvorming</p> <p>4. Bestuurlijk akkoord op uitgangspunten en vervolgacties</p> <p>5. Uitwerking:</p> <ul style="list-style-type: none"> • beleidskader, werkwijzen, instrumenten; • betrekken derden, voorbereiden van organisatie; • voorbereiding besluitvorming en implementatie <p>6. Concept beleidskader + implementatieplan</p> <p>7. Vaststelling (raad, convenantpartijen)</p> <p>8. Uitvoering, waarin ook herzien van lopende beschikkingen</p>	<p>Sterk motief 'waarom', plausibel en redelijk perspectief, bestuurlijk en beleidsmatig passend</p> <p>Vergelijk BOSOM-processtappen</p> <ul style="list-style-type: none"> • aspecten beleid / vergunning / uitvoering / handhaving; stedelijke ontwikkeling en beheer; EZ • 'adoptie' doel en inzet door bestuurlijk verantwoordelijke • provincie, Rijk, verschillende beleidsvelden • coproducten: belanghebbend, draagvlak vormend, bv ontwikkelaars, (nuts)bedrijven, majeure grondeigenaren (zie checklist) <p>Motief en legitimatie, doelstelling, contouren en randvoorwaarden, te doorlopen proces, beschikbare en benodigde informatiegrondslag, werkplan en tijdpad, middelen (tijd, geld)</p> <p>N.a.v. besluitvorming ook: informeren publiek en sleutelpartijen</p> <p>Met coproducten</p> <p>overheden, probleem- en baathebbers, zo nodig ook kleine partijen indien van doorslaggevend belang</p> <p>Motief, doel en 'spelregels', informatiegrondslag, acties 'ten principale en in concreto' waaronder communicatie, middelen, grondlagen voor organisatie en financiering etc.</p> <p>Finaal of interim, tenminste bestuurlijke akkoord met democratische controle</p> <p>(Gefaseerde) implementatie</p>

Figuur 8: stappenplan gebiedsgericht beheer

Na een (deel)besluit of (deel)resultaat wordt teruggegaan naar (een) voorgaande fase(n), in meer detail en met meer focus op het uiteindelijk beoogde resultaat, totdat definitieve besluitvorming kan plaatsvinden. In dit cyclische proces vindt besluitvorming plaats op basis van een 'juist voldoende' informatiegrondslag. Het heeft weinig zin om veel te investeren in detailinformatie over verontreinigingen op grote diepte als er niet al een strategieverkenning heeft plaatsgevonden (natuurlijk systeem, verontreiniging en omgeving, effecten, kansen en bedreigingen, bestuurlijk-juridische positie etc). Voor zo'n strategieverkenning is veeleer 'gezond verstand' inzicht dan uitgebreide modellering nodig. Wanneer later in het proces specifieke, maatgevende risico's aan de orde zijn, of grote investeringen in sanering en beheersing, is vanzelfsprekend meer detailkennis nodig.

De timing van investeringen in informatiegrondslag, de elementen waar deze zich op richt en de diepgang waarin deze in de verschillende fasen van het cyclische proces nodig zijn is (opnieuw) casusspecifiek, maatwerk per gebied en geval.

4.3 De verrekeningsgrondslag

Een eveneens gevoelig punt bij gebiedsgericht beheer is de grondslag die gehanteerd wordt voor het bepalen van de financiële bijdrage die 'probleemhebbers' moeten leveren aan het collectief beheer van het grondwater (inclusief het restrisico), mede in relatie met de vraag welke (bron)saneringsinspanning redelijk is (zie deel I, hoofdstuk 7 en 10). In de HGb-workshop is met betrekking tot de verrekening het volgende geconstateerd:

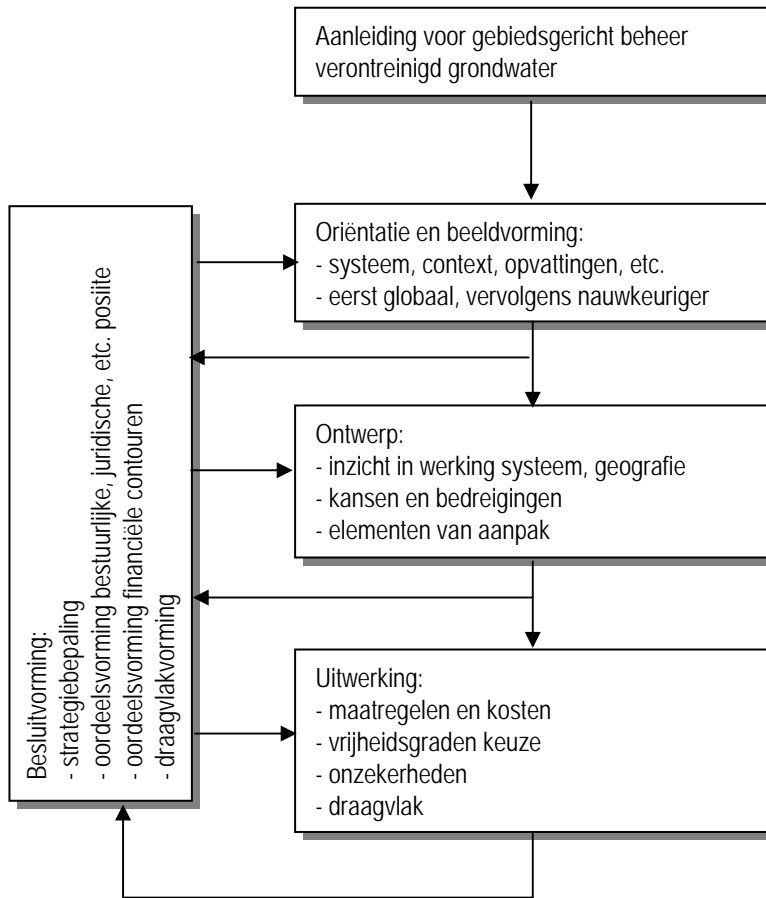
Op aanwijzing of door onderhandeling

Er wordt een spanningveld gesignaleerd tussen - op nationaal niveau - gegeven spelregels en de opgave om in de lokale situatie een onderhandelingsresultaat te bereiken. In eerste instantie lijkt 'ruling' van hogerhand gemakkelijk. De workshop meent echter dat deze inperking vooraf contraproductief is voor het tot stand brengen van overeenkomsten met probleemhebbers, die de oplossing mede moeten dragen.

Simpel of 'recht doen aan...'

Eenvoudige, redelijke en daardoor ook verdedigbare grondslagen verdienen de voorkeur boven gedetailleerde regels die een groot aantal factoren adresseren. Elke verbijzondering biedt ruimte om het onderhandelingsproces te vertragen, te verstoren etc. Omdat een gebiedsgerichte benadering moet worden gedragen door alle betrokken spelers is het proces kwetsbaar voor free riders, 'duikers' en partijen die schijnbaar constructief meepraten maar elke gelegenheid tot uit- en afstel aangrijpen vanuit het eigen belang.

Simpel kan zo op gespannen voet komen tot wat bestuurlijk en publiek, ook beleidsmatig en juridisch passend geacht wordt. Met name veroorzaking door onrechtmatig handelen, schuldig eigenaarschap of ongerechtvaardigde verrijking spelen een rol. Het vergt durf om deze klippen te omzeilen, de praktijk wijst uit dat dat niet onmogelijk is.



Figuur 9: informatiegrondslag en besluitvorming als cyclisch proces

Risico en risicodekking

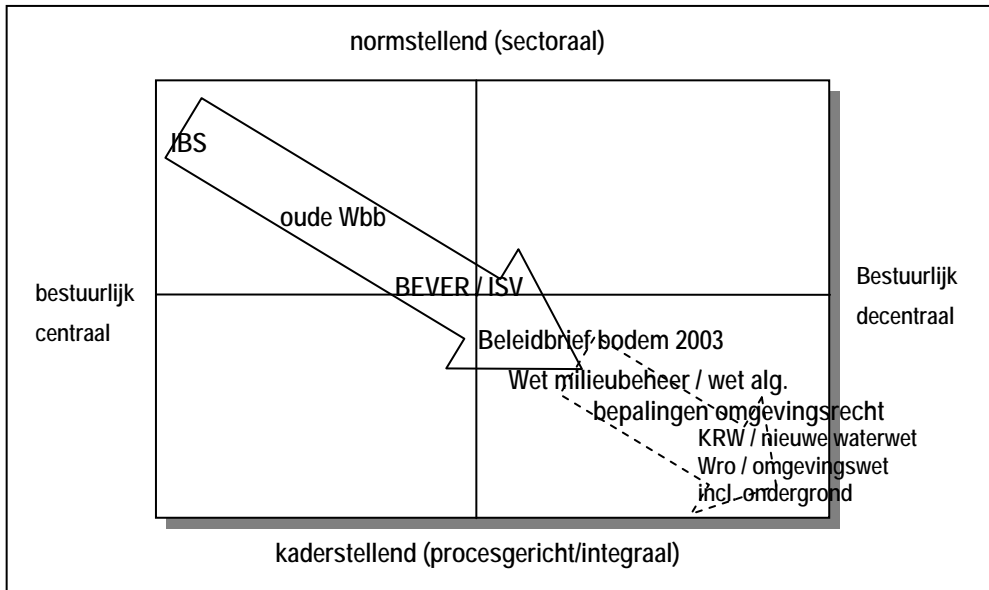
Overdracht van verantwoordelijkheid voor resterende beheersinspanningen en aansprakelijkheid voor resterende risico's met vrijwaring stellen betrokken publieke en private partijen voor moeilijke keuzen. De restzorg voor achterblijvende diepe verontreiniging 'landt' in publiek domein. Weliswaar tegen vergoeding inclusief risico-opslag, maar niet 'tot elke prijs'. Financieel en daarmee ook bestuurlijke risico van overdracht onder vrijwaring kunnen niet op voorhand volledig worden gedekt (althans niet tegen voor de andere partij nog aanvaardbare, redelijke kosten). Het risico moet bestuurlijk geaccordeerd en financieel gedekt zijn, ook al betreft het een toekomst en is de omvang onzeker (vgl. voorbeeld Zwolle: zie deel II, hoofdstuk 10). In de procesgang kunnen beveiligingen worden ingebouwd. Zo vindt in Het Gooi overdracht van verantwoordelijkheid plaats nadat de bronlocatie tot genoegen van het bevoegd gezag is gesaneerd. Het restrisico is zo beter inschatbaar dan wanneer de overeenkomst wordt gesloten voordat de bronsanering is uitgevoerd (Zwolle). In beide gevallen is een 'ondernemende' overheid nodig om een gebiedsgerichte benadering, gebaseerd op overdracht van verantwoordelijkheden, te kunnen effectueren.

Wortel en stok

Als niets doen, of voorlopig niets doen (uitstel), het alternatief is voor het deelnemen aan een gezamenlijke, gebiedsgerichte aanpak, zal een aantal probleemhebbende partijen voor dat alternatief kiezen. Er komt dan geheel geen overeenkomst tot stand, los van welke vorm van verrekening dan ook. Het perspectief dat de probleemhebber, op enig moment, gehouden zal zijn om 'zijn' bodemverontreiniging aan te pakken is dan een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve aanpak (de stok). Als dit perspectief reëel is en ook als zodanig ervaren wordt kan daartegenover een aantrekkelijk alternatief geboden worden, dat uitgaat van gezamenlijke aanpak en overdracht van dat deel van het probleem dat voor de probleem- of baathebber het minst eigen is in casu het diepe grondwaterbeheer (de wortel). Ook waar de nieuwe Wbb de eigenaar aanspreekt, los van schuldvraag, mag zonder handhaving, zonder reëel perspectief op een aanpak op enig moment, niet veel verwacht worden. Het Masterplan Het Gooi lost dat op door 'aanpak' te verbinden aan 'maatschappelijke dynamiek'. Het is dan niet de probleemhebber maar de baathebber die actor wordt.

Onderhandeling is maatwerk

Elke situatie is anders, elk krachtenveld is anders, elke betrokken onderhandelaar heeft eigen strevingen, competenties, 'likes en dislikes'. Dat betekent dat ook binnen een generiek kader (bv Masterplan Het Gooi) elke onderhandeling een eigen dynamiek en eigen uitkomst zal kennen. Dit vraagt van de betrokken overheidsvertegenwoordigers andersoortige competenties dan die voor het afdoen van een 'normaal' proces van beschikkingverlening. Legitimatie, doelstellingen en randvoorwaarden voor het onderhandelingsproces en voor de uitkomst kunnen in algemene zin gesteld worden, maar moeten per keer worden waargemaakt.



Figuur 10: Ontwikkeling bodembeleid en -regelgeving 1981 – 2006

5. De toekomstige regulering van gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater

In de workshop HGb (zie hoofdstuk 1) is uitvoerig stilgestaan bij de toekomstige wet- en regelgeving en de wijze van regulering van gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater.

5.1 De ontwikkeling van wet- en regelgeving

Het bodembeleid heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld van een (bestuurlijk) centraal en sectoraal normstellende invalshoek naar een meer decentrale en kaderstellende (procesgerichte / integrale) invalshoek en de wet- en regelgeving heeft deze trend gevolgd (zie figuur 10).

Wbb

In de workshop HGb werd geconstateerd dat de Wbb in een aantal situaties een bruikbaar kader voor gebiedsgericht grondwaterbeheer kan bieden mits:

- Er een partij kan worden aangesproken op de financiering, de inrichting en het beheer van alle in dat grotere verband aanwezige verontreinigingen in de ondergrond. Een dergelijke partij kan slechts gevonden worden wanneer er voor de betreffende partij grote financieel economische belangen op het spel staan.
- Het afwegingskader ingevolge de Wbb, gebaseerd op kosteneffectiviteit, ruim wordt geïnterpreteerd.

In paragraaf 3.2.1. is daar nader op ingegaan.

Ook de beperkingen van de Wbb voor het toepassen van gebiedsgericht grondwaterbeheer in bepaalde situaties werden gedeeld, zelfs wanneer er in principe een partij de verantwoordelijkheid wil nemen voor de financiering, de inrichting en het beheer, nl:

- de Wbb biedt onvoldoende kader om de inrichting en het beheer van alle in dat grotere verband aanwezige verontreinigingen structureel te organiseren en in juridisch opzicht te verankeren.
- de Wbb biedt niet voor alle gevallen een voldoende financieel kader.
- er zijn beperkte mogelijkheden om invloed uit te oefenen op handelingen die plaatsvinden in het zogenoemde invloedgebied (dat wil zeggen het gebied buiten de eigenlijke verontreiniging).

De discussie spitste zich vervolgens toe op de haalbaarheid van gebiedsgericht grondwaterbeheer met behulp van alternatieve instrumenten. Daarbij ging het om de mogelijke betekenis van de Wm, de WRO, de KRW en het ontwerp Waterwet.

Wm en WRO

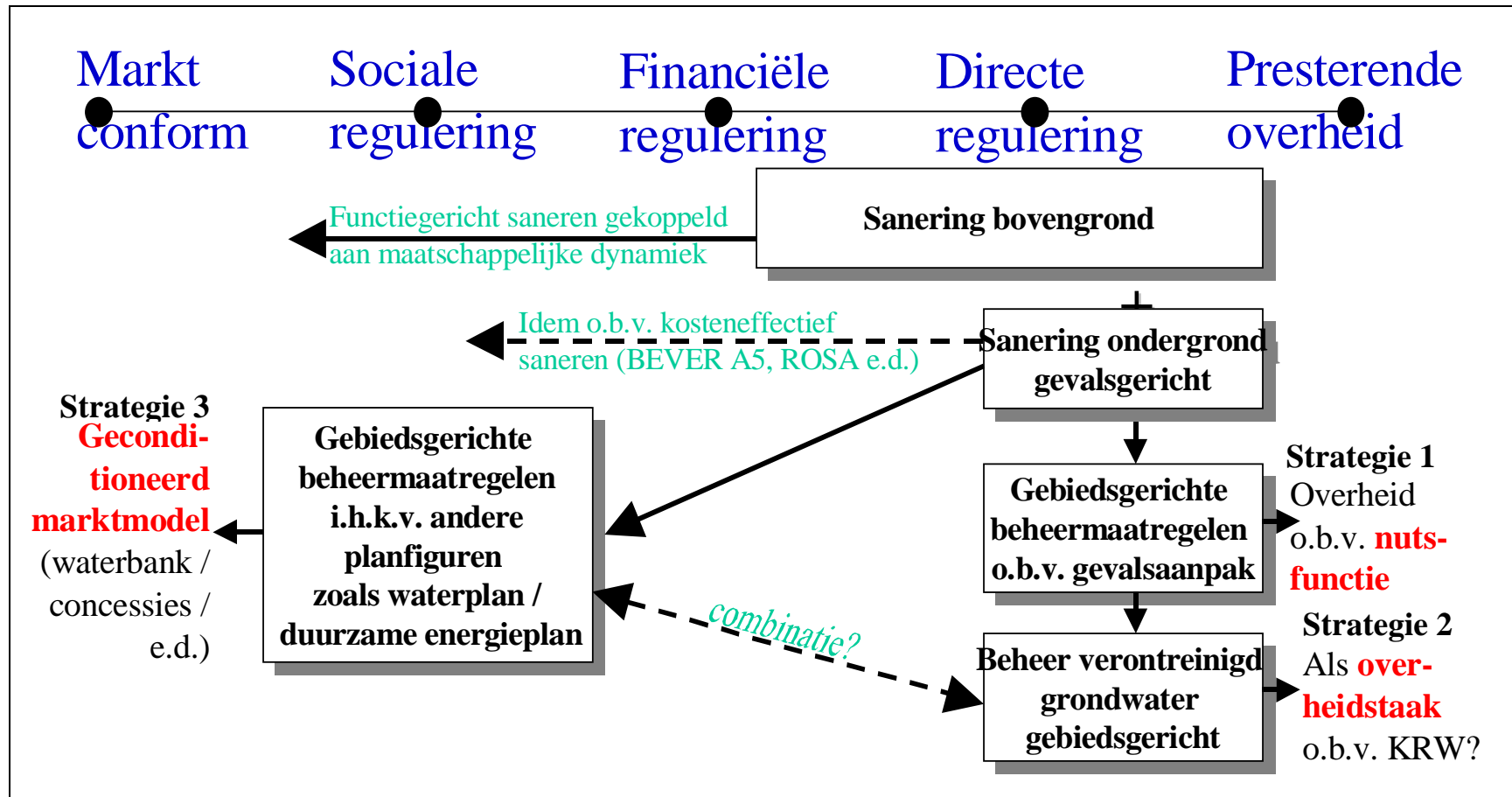
Naar analogie van de grondwaterbeschermingsgebieden zouden de Wm en de Wro mogelijk een aanvullende betekenis kunnen hebben voor het beheer van aangewezen verontreinigde grondwatergebieden. De Wm zou in dit verband de basis moeten bieden voor een provinciale of gemeentelijke verordening voor het beschermen van het betreffende gebied. De huidige Wm biedt deze mogelijkheid vooralsnog niet. De huidige WRO kan in dit soort situaties voorzien in een ruimtelijke bestemming vanuit het platte vlak, zoals dat thans reeds gebeurt voor grondwaterbeschermingsgebieden. Het regionaal waterplan zoals bedoeld in de ontwerp Waterwet kan hiervoor als basis dienen. Het regionaal waterplan gaat in het kader van de nieuwe wetgeving tevens als structuurvisie fungeren in het kader van de WRO. In achtergronddocument deel I (hoofdstuk 5.3) wordt nader op de aanvullende betekenis van de WRO ingegaan.

KRW en Waterwet

In gevolge het ontwerp Waterwet wordt de verantwoordelijkheidsverdeling, voorzover relevant voor gebiedsgericht grondwaterbeheer, als volgt:

- Oppervlaktewaterbeheerders zijn verantwoordelijk voor het kwantitatief en kwalitatief beheer van het oppervlaktewater.
- Provincies zijn verantwoordelijk voor het kwalitatief en kwantitatief beheer van het freatisch grondwater, met uitzondering van het bebouwde (stedelijke) gebied.
- Provincies zijn verantwoordelijk voor het kwalitatief en kwantitatief beheer van het diepe grondwater. Dit is niet het geval voor de kwalitatieve aspecten van het diepe grondwater dat zich bevindt onder het stedelijk gebied van een gemeente die in het kader van de Wbb bevoegd gezag is.
- Ook drinkwaterbedrijven hebben in de praktijk een bepaalde rol in het beheer
- Niemand wil verantwoordelijk zijn voor het freatisch grondwater in stedelijk gebied. Dit onderwerp wordt niet meer in de waterwet meegenomen.
- Er komt een aparte wet gemeentelijke watertaken (wanneer is onbekend).
- Waterschappen moeten in hun waterbeheersplannen het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime vaststellen, gerelateerd aan het peilbesluiten beleid. Dit moet een integraal verhaal worden.
- Provincies hebben ook behoefte aan kaders voor het bestemmen van de ondergrond, niet voor verontreinigd grondwater, maar voor vergunningverlening (voor wateronttrekkingen, breinlozingen, warmte koude opslag, etc.).

Uit de cases blijkt dat een aantal gemeenten het gebiedsgericht grondwaterbeheer benaderen vanuit het gemeentelijk waterplan. Zoals uit de bevoegdheidsverdeling blijkt zijn bij het beheer van het gemeentelijk (grond)water vele instanties betrokken. Formeel gezien is de verantwoordelijkheid voor het oppervlaktewater, het grondwater, het drinkwater en het afvalwater verdeeld over verschillende diensten van gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijf, provincie en Rijk. Anders dan bijvoorbeeld bij de inrichting van de bovengrond in het kader van de WRO kan



Figuur 11: Ontwikkeling type regulering / instrumentenmix

een gemeente bij het inrichten van de ondergrond bepaald niet optreden in de hoedanigheid van gebiedsautoriteit. Gemeenten zijn heel erg afhankelijk van andere partijen zoals provincies, waterschappen en het Rijk. Dat geldt met name voor gemeenten die geen bevoegd gezag zijn in het kader van de Wbb.

De stedelijke (en regionale) waterplannen kunnen wel een belangrijke rol spelen bij het vastleggen van maatregelen ten behoeve van gebiedsgericht verontreinigd grondwaterbeheer in de KRW-stroomgebiedsbeheerplannen. Dit verloopt via provinciale planfiguren zoals het provinciaal grondwaterbeheerplan, waterhuishoudingsplan of omgevingsplan. Hierop wordt nader ingegaan in achtergronddocument deel I, hoofdstuk 5.4.

5.2 De wijze van regulering en instrumentenmix

In samenhang met de ontwikkeling van het beleid en de wet- en regelgeving op bodemgebied (zie figuur 10) hebben zich verschuivingen voorgedaan in de wijze van regulering en in de instrumentenmix. In algemene zin heeft de instrumentenmix zich verbreed van directe regulering (en een presterende overheid) naar meer marktconforme instrumenten. Deze ontwikkeling is schematisch in figuur 11 weergegeven. Geconstateerd kan worden dat deze ontwikkeling voor de bovengrond succesvol is geweest, maar voor de ondergrond veel minder. Zoals uit de ervaringen in HGb-verband blijkt zijn het juist overheidsinstanties die zich de zorg voor het (gebiedsgericht) beheer van het verontreinigde diepere grondwater aantrekken. De drie strategieën die daarbij onderscheiden worden (zie paragraaf 3.1 van deze samenvattende handreiking en tekstkaders 2, 3 en 4) hanteren daarbij verschillende instrumenten;

- een inductieve strategie op basis van de Wbb leidt tot het treffen van gebiedsgerichte beheermaatregelen als een soort nutsfunctie voor de betreffende overheid (provincie, gemeente);
- een deductieve strategie op basis van de KRW leidt (als deze haalbaar blijkt) uiteindelijk tot het gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater als overheidstaak;
- een intermediaire strategie in het kader van andere planfiguren leidt tot het treffen van gebiedsgerichte beheermaatregelen volgens een (geconditioneerd) marktmodel.

Deze strategieën zijn schematisch in figuur 10 weergegeven.

Ook in dit verband kan de vraag gesteld worden waar deze ontwikkelingen toe zullen leiden. Het is onwaarschijnlijk dat al deze vormen van regulering naast en door elkaar zullen blijven bestaan. Een dominante trend lijkt het organiseren van gebiedsgericht beheer als overheidstaak zomogelijk in combinatie met marktconforme elementen als dat gezien de dynamiek mogelijk is. Welke overheid c.q. overheden hiervoor verantwoordelijk zullen worden is vooral afhankelijk van de keuzes die in het kader van de waterwet en de wet gemeentelijke watertaken gemaakt zullen worden.

Ditzelfde geldt voor de financiering. Als gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater in het kader van de KRW als een waterdienst zou kunnen worden aangemerkt, is financiering daarvan

op basis van het principe van kostenterugwinning mogelijk. Dit betekent dat de beheerder een heffing kan opleggen aan diegenen die profijt hebben van deze waterdienst. Deze optie is in overleg met het ministerie van V&W verkend. Geconstateerd is dat het veel te vroeg is om daar op dit moment een uitspraak over te doen (zie hoofdstuk 5.4 deel I). Medefinanciering van het beheer door commerciële grondwater benuttingmogelijkheden (zie plannen Apeldoorn) kan een belangrijke financiële bijdrage betekenen, maar zal veelal niet de volledige beheerkosten dekken.

Omdat er op dit moment geen eigendomsrechten aan grondwater kunnen worden toegekend is er met betrekking tot de commerciële benutting daarvan in wezen sprake van een 'wildwest'- situatie (vergelijk de beginsituatie bij de oliewinningen in Texas, USA). Wie het eerst komt, het eerst maakt. Onderlinge effecten van grondwaterbenutting kunnen vooraf niet of onvolledig tegen elkaar worden afgewogen. Met name bij een intensief gebruik van het grondwater voor verschillende deels strijdige doeleinden wordt een 'ondergrondse ruimtelijke ordening' van belang. Het ministerie van VROM heeft een aantal pilot projecten op dit vlak gestart (zie deel I, hoofdstuk 5.3).

In de workshop HGb wordt benadrukt dat de hiervoor geschetste ontwikkelingen alleen in goede banen kunnen worden geleid als er bij de betrokken overheden een integrale en gedragen visie op de ondergrond ontstaat. Sommige overheden hebben ook al initiatieven in die richting genomen (o.a. provincie Zuid-Holland, gemeente Zwolle). Het bodembelang en zeker het verontreinigd grondwaterbelang vormen maar een (klein) deel van zo'n visie. Zoals ook uit recente studies (zie bijvoorbeeld de studie "Het belang van bodemkwaliteit") blijkt, wordt vooral aan bodemkwaliteit gedacht als deze economische schade veroorzaakt of zou kunnen veroorzaken. Dit is voor de bovengrond inclusief het freatisch grondwater regelmatig het geval. Voor het diepe grondwater speelt dit tot op heden veel minder; vandaar ook dat zo veel mobiele verontreinigingen zich de afgelopen (tientallen) jaren zo ver hebben kunnen verspreiden. Bij de aanwezigheid in de HGb-workshop leeft de verwachting dat deze situatie niet snel zal veranderen. Uitzonderingen zijn 'megasites' die risico opleveren voor KRW-grondwaterlichamen en situaties waarin "het zo druk wordt" in de ondergrond dat een afstemming van de verschillende belangen onafwendbaar wordt (energie, wateroverlast, industrie, bouwen).