

BTO 2018.056 | April 2018

## **BTO** rapport

Bronbescherming in  
regionaal  
gebiedsbeheer:  
implicaties van de  
Omgevingswet



# BTO

## Bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer: implicaties van de Omgevingswet

BTO | April 2018

### Opdrachtnummer

400554/207/007

### Projectmanager

Jos Frijns

### Opdrachtgever

BTO - Beleidsonderbouwend onderzoek

### Kwaliteitsborger(s)

Jos Frijns

### Auteur(s)

Emmy Bergsma

### Verzonden aan

Dit rapport is verspreid onder BTO-participanten.

Jaar van publicatie  
2018

Meer informatie  
dr. Emmy Bergsma  
T  
E

Keywords

Postbus 1072  
3430 BB Nieuwegein  
The Netherlands

T +31 (0)30 60 69 511  
F +31 (0)30 60 61 165  
E [info@kwrwater.nl](mailto:info@kwrwater.nl)  
I [www.kwrwater.nl](http://www.kwrwater.nl)

**KWR** Watercycle  
Research  
Institute

BTO | Maart 2018 © KWR

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# BTO Managementsamenvatting

## Bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer: kansen en knelpunten onder de Omgevingswet

**Auteur** dr. Emmy Bergsma

Identificatie van kansen en knelpunten voor de positie van bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer helpt de drinkwatersector beter aan te sluiten de ontwikkelingen die worden ingezet door de Omgevingswet. Dat blijkt uit een studie waarin op grond van interviews met regionale gezagsorganen (provincies, gemeenten, waterschappen en uitvoeringsdiensten) in kaart is gebracht hoe het belang van bronbescherming op dit moment wordt meegewogen in regionale, ruimtelijke afwegingsprocessen. Ook is vooruitgekeken naar de mogelijke veranderingen die de Omgevingswet hierin aanbrengt. Hieruit zijn aanknopingspunten geformuleerd voor het vergroten van de aansluiting van de drinkwatersector bij regionaal gebiedsbeheer om de positie van bronbescherming ook in de toekomst te blijven behartigen.

Deelaspect	Huidige kansen	Huidige knelpunten	Kansen OW	Knelpunten OW
Juridisch kader	Beleidsmatige verankering bronbescherming.	Complex normen- en vergunningstelsel.	Systeem/integrale aanpak.	Bronbescherming ondergesneeuwd in integrale gebiedsafweging.
Toezicht en handhaving	Vergunningverlening; watertoets.	Afname vergunningsplichten; uitspoeling toezicht en kennis naar Omgevingsdiensten.	Meekoppelen bronbescherming in DSO; burgers en bedrijven als waakhond.	Verdere afname vergunningsplichten
Samenwerking in gebied	Belang bronbescherming; regierol provincie.	Uitleg beschermingsregels nodig.	Gedragen maatwerk.	Spanningsveld beleidsmatige verankering en flexibiliteit

TABEL 1: GEÏDENTIFICEERDE KANSEN EN KNELPUNTEN VOOR BRONBESCHERMING IN HUIDIG ÉN TOEKOMSTIG REGIONAAL GEBIEDSBEHEER

### Belang: zicht op effecten Omgevingswet op positie bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer

De Omgevingswet, die naar verwachting in 2021 in werking treedt, reduceert en versimpelt het nationale omgevingsbeleid. Doel hiervan is meer ruimte te creëren voor regionale afstemming en lokaal maatwerk. Ook streeft de wet naar meer integraliteit. Overheden stellen straks integrale “omgevingsvisies” op, waarin de belangen van verschillende omgevingsfuncties zijn afgewogen en neergelegd in een samenhangend plan voor de leefomgeving. Juridisch gezien brengt de

Omgevingswet de nodige veranderingen mee voor de drinkwatersector. Deze zijn in kaart gebracht door STERK Consulting en Colibri Advies in het *Handboek Omgevingswet voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening*. Maar wat betekent de wetswijziging voor de positie van bronbescherming in regionale, ruimtelijke afwegingsprocessen? Hoe wordt het belang van bronbescherming op dit moment meegenomen in regionaal gebiedsbeheer, en welke veranderingen zijn als gevolg van de Omgevingswet te verwachten?

### Aanpak: interviews met regionale gezagsorganen

Door middel van interviews is onderzocht hoe momenteel de belangen van bronbescherming worden meegewogen in regionale afwegingsprocessen in gebiedsbeheer en hoe deze processen door de Omgevingswet mogelijk kunnen veranderen. De interviews zijn gehouden met regionale gezagsorganen (provincies, gemeenten, waterschappen en een uitvoeringsdienst). Ter onderbouwing van deze eerste verkenning zijn de interviews gehouden rond drie uiteenlopende casuswinnings: één grondwaterwinning in een kleine gemeente, één grondwaterwinning in een grote gemeente, en één oppervlaktewaterwinning.

### Resultaten: huidige en toekomstige kansen en knelpunten geïdentificeerd

Op basis van de interviews zijn sterke aspecten (kansen) en knelpunten geïdentificeerd voor de positie van bronbescherming in regionale gebiedsafwegingen. In de huidige situatie is sprake van een goede verankering van bronbescherming in de beleidsvoering. Regels voor bronbescherming zijn opgenomen in beheersplannen van Rijkswaterstaat en in Provinciale Milieu- en Omgevingsverordeningen. Naleving hiervan wordt getoetst via vergunningverlening. Waar relevant werken overheden en andere partijen onder regie van de provincie goed samen voor duurzame bescherming van drinkwaterbronnen.

Knelpunten in de huidige situatie hebben vooral te maken met de complexiteit in normstelling en vergunningverlening, en de geleidelijke afname van vergunningplichtige inrichtingen en activiteiten. Dit maakt toezicht op en handhaving van bronbeschermingsregels lastig uitvoerbaar, zeker omdat dit werk veelal is uitbesteed aan Omgevingsdiensten en buiten het blikveld valt van verantwoordelijke overheden in gebiedsbeheer. Een ongewenste situatie, aangezien het steeds belangrijker wordt dat juist deze overheden hun bronbeschermingsbeleid kunnen uitleggen.

Invoering van de Omgevingswet zal nieuwe kansen bieden voor bescherming van drinkwaterbronnen in regionaal gebiedsbeheer. De integrale aanpak waar de wet op inzet, sluit goed aan bij het integrale karakter van uitdagingen in bronbeheer, die bovendien vaak om maatwerkoplossingen vragen. Ook het *Digitaal Stelsel Omgevingswet* (DSO), waarin alle regels en voorschriften op de leefomgeving worden vastgelegd, biedt een kans op verduidelijking van bronbescherming en om hierover te communiceren.

Spanningen kunnen ontstaan wanneer vanwege het specifieke karakter het belang van bronbescherming raakt ondergesneeuwd in integrale gebiedsafwegingen. Een hieraan gerelateerd spanningsveld ontstaat tussen de behoefte aan beleidsmatige verankering van bronbescherming in omgevingsvisies en flexibiliteit voor maatwerk. Verdere afname van vergunningsplichten vermindert toezicht en handhaving op beschermingsregels.

### Implementatie: richtingen om aan te sluiten op regionaal gebiedsbeheer

Op basis van de kansen en knelpunten kan met de volgende richtingen de drinkwatersector goed aansluiten op toekomstig regionaal gebiedsbeheer:

- Zoek in regels voor bronbescherming een balans tussen beleidsmatige verankering en flexibiliteit.
- Grijp het DSO aan voor verheldering en communicatie van beschermingsregels.
- Onderzoek samenwerking met andere waterpartijen (bv. waterschappen) en vertel daarmee één waterverhaal.
- Bewaak de scheidslijn tussen samenwerken en de regierol van overheid (provincie/ gemeente) als belangenafweger.

### Rapport

Dit onderzoek is beschreven in het rapport *Bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer: implicaties van de Omgevingswet* (BTO-2018.056).

# Inhoud

<b>Inhoud</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Aanleiding onderzoek	3
1.2 Doel en afbakening onderzoek	4
1.3 Methode	4
1.4 Leeswijzer	5
<b>2 Bronbescherming in huidig regionaal gebiedsbeheer</b>	<b>6</b>
2.1 Inleiding	6
2.2 Drie sporen voor bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer	6
2.3 Kansen en knelpunten voor bronbescherming in de huidige situatie	9
2.4 Conclusie	12
<b>3 Bronbescherming in toekomstig regionaal gebiedsbeheer: invloed Omgevingswet</b>	<b>14</b>
3.1 Implicaties Omgevingswet voor bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer	14
3.2 Integrale aanpak	14
3.3 Regionalisering	15
3.4 Deregulering	17
3.5 Conclusie	17
<b>4 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>19</b>
4.1 Bevindingen	19
4.2 Aanknopingspunten voor aansluiting bij (toekomstig) regionaal gebiedsbeheer	19
4.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	21
<b>5 Referenties</b>	<b>23</b>
<b>Bijlage I Interview protocol</b>	<b>25</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderzoek

Naar verwachting treedt in 2021 de nieuwe Omgevingswet in werking. De wet integreert 26 bestaande wetten die op dit moment het beheer van de fysieke leefomgeving reguleren. De bestaande beleidscontext is versnipperd en levert volgens de overheid veel bureaucratie op waardoor functiecombinaties – die steeds belangrijker worden in het drukke Nederlandse landschap – maar moeizaam tot stand komen (Ministerie van IenM 2016, 2017). De Omgevingswet reduceert en versimpelt het (nationale) omgevingsbeleid om meer ruimte te creëren voor regionale gebiedsafwegingen. De wet vraagt van provincies en gemeenten bijvoorbeeld om één integrale omgevingsvisie op te stellen waarin verschillende belangen (bijvoorbeeld natuur, economie en drinkwater) tegen elkaar zijn afgewogen. Hierin moet meer ruimte komen voor particuliere initiatieven. Het leidende principe in de ruimtelijke ordening moet dan ook verschuiven van “nee-tenzij” naar “ja-mits”, anders verwoord “streng waar moet, flexibel waar kan”.

De Omgevingswet vermindert de regeldruk voor particuliere initiatiefnemers, en geeft regionale en lokale partijen meer ruimte om zelf oplossingen voor een gebied uit te werken. Maar wat betekenen deze veranderingen voor de positie van bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer?

Juridisch is deze vraag reeds uitgezocht door STERK Consulting BV en Colibri Advies BV. Zij hebben in opdracht van VEWIN de juridische implicaties van de Omgevingswet voor de drinkwatersector onderzocht. In hun “Handboek Omgevingswet voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Samenwerken aan de bescherming van schone bronnen en infrastructuur” laten zij zien welke instrumenten het nieuwe stelsel biedt en wat dit betekent voor de dagelijkse praktijk van de drinkwaterbedrijven.

In dit rapport concluderen STERK Consulting en Colibri Advies dat de Omgevingswet weliswaar een aantal nieuwe instrumenten met zich meebrengt, maar dat de grootste verandering waarschijnlijk wordt veroorzaakt door de bedoeling van de wet: “het omgevingsrecht moet ‘eenvoudiger en beter’ en dat vraagt om een andere houding van degenen die met het nieuwe stelsel te maken krijgen: overheden en niet-overheden. Vertrouwen is het sleutelwoord en dat betekent vooral meer geloof in elkaar, een (nog) betere samenwerking aan met name de voorkant en eerder oplossings- dan probleemgericht werken. Het rijk laat hierbij de teugels vieren en laat veel regelgeving over aan de lokale/regionale overheden” (STERK Consulting en Colibri Advies 2017, p. 5).

In aanvulling op deze juridische verkenning is het daarom interessant om ook te kijken naar de gevolgen van de Omgevingswet voor bronbescherming *in de praktijk*. Regionale en lokale overheden krijgen meer afwegingsruimte, maar hoe gaan regionale en lokale overheden op dit moment eigenlijk om met bronbescherming in hun ruimtelijke besluitvormingsprocessen? Tegen welke andere belangen wordt bronbescherming afgewogen, en op welke wettelijke kaders en kennis steunen deze regionale afwegingen? In hoeverre brengt de Omgevingswet hier verandering in aan? Hoe kan de drinkwatersector het beste aansluiten bij besluitvormingsprocessen om ook in toekomstig regionaal gebiedsbeheer het belang van bronbescherming te behartigen?

## 1.2 Doel en afbakening onderzoek

Het doel van dit onderzoek is driedelig, namelijk a) een analyse te maken van huidige regionale besluitvormingsprocessen in de ruimtelijke ordening en van de manier waarop het drinkwaterbelang wordt afgewogen in deze processen, b) te reflecteren op hoe deze processen gaan veranderen onder de Omgevingswet, en c) te onderzoeken op welke manier drinkwaterbedrijven het beste kunnen aansluiten bij deze processen.

Omdat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, ligt de nadruk van dit onderzoek op het in kaart brengen van de huidige situatie (doel a). Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: **Hoe wordt het drinkwaterbelang (het belang van bronbescherming) meegewogen in huidig regionaal gebiedsbeheer?** Deze vraag kan worden opgedeeld in de volgende deelvragen:

- a) Door wie /op welke bestuurlijke niveaus (gemeenten, waterschappen, provincies, omgevingsdiensten) wordt het drinkwaterbelang afgewogen?
- b) In welke onderdelen van gebiedsbeheer (gebiedsinrichting, bescherming, handhaving) worden drinkwaterbelangen afgewogen?
- c) Welke factoren nemen regionale bestuurders mee bij deze afwegingen; tegen welke andere belangen wordt het drinkwaterbelang afgewogen?
- d) Op welke kennis steunen regionale bestuurders om tot deze afweging te komen? Met welke partijen wordt samengewerkt, welke partijen worden geraadpleegd, om welke kennis wordt gevraagd en hoe wordt kennis aangeboden?
- e) Welke wettelijke procedures worden gevolgd; in hoeverre steunt deze weging op wettige beleidskaders (bv. normen-evaluatie, vergunningsplicht)?

De vraag hoe de Omgevingswet regionaal gebiedsbeheer verandert (doel b) en wat betekent dit voor de omgang met het drinkwaterbelang (doel c) komt in dit onderzoek alleen prospectief aan de orde. Dat wil zeggen dat op deze vraag wordt gereflecteerd vanuit de huidige situatie maar dat deze reflecties niet ondersteund worden door praktijkonderzoek.

## 1.3 Methode

Om huidige afwegingsprocessen in regionaal gebiedsbeheer in kaart te brengen zijn in dit onderzoek interviews gehouden met vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen en uitvoeringsdiensten). De interviews zijn georganiseerd rondom drie "casuswinnings": de kleinschalige grondwaterwinning Mookerheide van WML in de provincie Limburg, de grootschalige grondwaterwinning Amersfoortseweg van Vitens in de provincie Gelderland, en de oppervlaktewaterwinning Cornelis Biemond van Waternet in de provincie Utrecht. Deze casusselectie is afgestemd met de betreffende drinkwaterbedrijven. De drinkwaterbedrijven zelf zijn niet geïnterviewd voor dit onderzoek omdat zij geen directe afwegingsbevoegdheden hebben in regionaal gebiedsbeheer. In Tabel 1-1 is een overzicht van respondenten opgenomen.

Hoewel de interviews een breed karakter hadden en ingingen op afwegingen van bronbescherming bij de regionale overheden in het algemeen, bood de casusstructuur een manier om zoveel mogelijk diversiteit in regionaal gebiedsbeheer mee te nemen in het onderzoek; een kleine en een grote gemeente, en afwegingsprocessen rondom grondwater- en drinkwaterwinnings uit oppervlaktewater. Voor een eerste verkenning van de praktische gevolgen van de Omgevingswet is deze diversiteit nodig om de situatie in kaart te brengen. Later kan dit overzicht, indien nodig, via aanvullend onderzoek worden aangevuld op specifieke onderdelen. In de interviews zijn de respondenten ook gevraagd te reflecteren op de veranderingen die de Omgevingswet teweegbrengt in regionaal gebiedsbeheer en de afwegingen van het belang van bronbescherming hierin.



De casussen worden overigens niet gebruikt om verschillen in regionaal gebiedsbeheer (bv. rondom kleinschalige vs. grootschalige winningen of rondom grond- vs. drinkwaterwinningen uit oppervlaktewater) te analyseren. Hiervoor is de casusselectie te klein. Waar relevant zullen verschillen wel worden besproken, maar het belangrijkste doel van de casusselectie is het inbrengen van diversiteit.

De interviews hadden een semigestructureerde opzet. De vragenlijst bestond uit een aantal open vragen die verschillende kanten van de afweging van drinkwaterafwegingen in regionaal gebiedsbeheer belichtten, en waarop doorgevraagd kon worden tijdens het interview. In bijlage I is de lijst met interviewvragen opgenomen.

TABEL 1-1 OVERZICHT INTERVIEWS

Casuswinning	Type winning	Organisatie
Cornelis Biemond	Oppervlaktewaterwinning	Rijkswaterstaat Midden-Nederland
Cornelis Biemond	Oppervlaktewaterwinning	Provincie Utrecht
Cornelis Biemond	Oppervlaktewaterwinning	Gemeente Nieuwegein
Cornelis Biemond	Oppervlaktewaterwinning	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
Amersfoortseweg	Grondwaterwinning, grootschalig	Provincie Gelderland
Amersfoortseweg	Grondwaterwinning, grootschalig	Omgevingsdienst Veluwe IJssel
Amersfoortseweg	Grondwaterwinning, grootschalig	Waterschap Vallei en Veluwe
Mookerheide	Grondwaterwinning, kleinschalig	Provincie Limburg
Mookerheide	Grondwaterwinning, kleinschalig	Gemeente Mook en Middelaar
Mookerheide	Grondwaterwinning, kleinschalig	Waterschap Limburg

#### 1.4 Leeswijzer

Dit rapport beschrijft de bevindingen van het onderzoek. In hoofdstuk 2 worden de resultaten van de analyse naar hedendaagse afwegingen van bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer gepresenteerd. Eerst wordt ingegaan op de huidige situatie, waarna de krachten en knelpunten voor bronbescherming worden benoemd. Hoofdstuk 3 reflecteert op de implicaties van de Omgevingswet voor de afweging van het belang van bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer. Eerst worden de belangrijkste veranderingen geschetst, waarna wordt ingegaan op de kansen en knelpunten die deze veranderingen met zich meebrengen voor de positie van bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer. De conclusie formuleert een aantal aanknopingspunten voor Vewin en de drinkwaterbedrijven om het belang van bronbescherming te verstevigen in toekomstig regionaal gebiedsbeheer.

## 2 Bronbescherming in huidig regionaal gebiedsbeheer

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten van de analyse naar de positie van bronbescherming in huidig regionaal gebiedsbeheer. Uit de interviews kwam naar voren dat bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer op dit moment wordt gereguleerd via drie “sporen”: het milieuspoor, het ruimtelijke spoor en het stimulatiespoor. In de volgende paragraaf worden de drie sporen kort beschreven. Ook kwamen uit de interviews verschillende sterke punten (kansen) en knelpunten voor bronbescherming in de huidige situatie naar boven gekomen. Deze worden besproken in paragraaf 2.3.

### 2.2 Drie sporen voor bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer

#### 2.2.1 Het milieuspoor

Via het milieuspoor worden regels en eisen gesteld aan inrichtingen of activiteiten die plaatsvinden binnen beschermingszones van winningen voor drinkwater.

Waterwingebieden en de beschermingszones om waterwingebieden heen zijn opgenomen in Provinciale Ruimtelijke Structuurvisies (PRs) en bijbehorende Provinciale Ruimtelijke Verordeningen (PRVs). Beschermingsregels die gelden voor deze gebieden zijn vastgelegd in provinciale milieuverordeningen (PMVs) of provinciale omgevingsverordeningen (POVs). Het gaat dan bijvoorbeeld om verbodsbepalingen in waterwingebieden, of lozingsvoorschriften in 25-jaars of 100-jaarszones. Deze regels zijn deels afkomstig uit het nationale beleid (bijvoorbeeld het Besluit Kwaliteitseisen Monitoring Water, de wet Bodembeheer en de Meststoffenwet), aangevuld met gebiedsspecifieke voorschriften door provincies.

De beschermingszones en voorschriften moeten worden overgenomen in gemeentelijke bestemmingsplannen; zij vormen de randvoorwaarden voor lokale bestemmingen, inrichtingen en activiteiten. De regels werken in principe rechtstreeks door; (particuliere) initiatiefnemers moeten zich houden aan de in de PMV gestelde voorschriften. Sommige inrichtingen en activiteiten zijn echter gebonden aan een vergunningsplicht, bijvoorbeeld op basis van de Wet Milieubeheer, de Waterwet of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo); de gemeente, provincie of waterbeheerder (afhankelijk van wie bevoegd is) toetst het inrichtings-, bouw- of activiteitenplan dan aan de geldende regels.

Beschermingsregels voor winningen uit oppervlaktewater worden opgesteld door de verantwoordelijk waterbeheerder: waterschappen voor regionale wateren en Rijkswaterstaat (RWS) voor winningen uit Rijkswater. Het innamepunt van de casuswinning in dit onderzoek, Cornelis Biemond, bevindt zich in het Lekkanaal dat onder het beheer van RWS valt. Voor de bescherming van winningen uit Rijkswater zijn zogenaamde “6-uurszones” opgesteld in het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren (BPRW) van RWS. De begrenzing van een 6-uurszone is gebaseerd op een reistijd van verontreinigingen in het oppervlaktewater van zes uur of minder, waarbinnen activiteiten die directe risico’s kunnen opleveren voor de drinkwaterwinning zo veel mogelijk worden gemedend (bijvoorbeeld verontreinigde lozingen op het Lekkanaal) en snel gereageerd moet kunnen worden op calamiteiten die toch ontstaan (bijvoorbeeld als twee schepen met een gevaarlijke lading op elkaar botsen). Rijkswaterstaat

houdt in haar vergunningverlening rekening met deze zone en stelt calamiteitenplannen op. Omdat 6-uurszones gericht zijn op het voorkomen van, en het snel kunnen reageren op, calamiteiten, worden deze beschermingszones ook wel aangeduid als “calamiteitenzones”.

De beschermingszone van RWS strekt zich ook uit over land, tot 100 meter vanaf de waterkant aangrenzend aan de 6uurszone. Binnen deze landzone worden in beginsel geen voor de waterwinning risicovolle activiteiten toegestaan, zoals de opslag van verontreinigde stoffen of bedrijven met laad- en losruimte aan het water waardoor vervuilende stoffen bij een ongeluk in het oppervlaktewater terecht kunnen komen. Bescherming op de landzone valt buiten de bevoegdheid van RWS en moet worden geborgd via de normale bestemmingsprocedures. Voor deze zone geldt echter dat deze alleen is opgenomen in de Provinciale Structuurvisie (PSV), en niet in de PMV; wat betekent dat de landzone alleen beschermd is via het “ruimtelijke” spoor (zie hieronder), waarvoor minder concrete regels gelden.

Buiten deze calamiteitenzone van RWS wordt de oppervlaktewaterkwaliteit beschermd via het reguliere normenstelsel, dat gebaseerd is op de KRW doelen en in Nederland verder vorm is gegeven in het Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water (Bkmw) en vergunningverleningsstelsel in de Waterwet. Lozingen op het oppervlaktewater worden door de verantwoordelijk waterbeheerder beoordeeld aan de hand van de immissietoets, waarmee de effecten van puntlozingen op het oppervlaktewater in kaart worden gebracht.

### 2.2.2 Het ruimtelijke spoor

Het milieuspoor spitst zich toe op concrete regels en eisen voor bouwplannen en activiteiten die plaatsvinden in de beschermingszones rondom de waterwingebieden. Het ruimtelijke spoor zet in op het beheersen van de (grond)waterkwaliteit via (strategische) keuzes in de ruimtelijke ordening door bevoegde gezagsorganen: de provincie en de gemeente.

De provincie geeft haar strategische ruimtelijke beleid vorm in Provinciale Ruimtelijke Structuurvisies (PRs), de bijbehorende Provinciale Ruimtelijke Verordeningen (PRVs) zorgen voor een doorwerking van deze strategische visies in gemeentelijke bestemmingsplannen. Gemeenten stellen hun eigen strategische ruimtelijke visies op in gemeentelijke structuurvisies, waarvan de uitwerking wordt geborgd in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Structuurvisies zijn alleen bindend voor de opstellers; in tegenstelling tot de PRV en het bestemmingsplan waar directe verplichtingen voor lagere overheden of initiatiefnemers uit voortvloeien, zijn de principes geformuleerd in structuurvisies alleen geldig voor de desbetreffende provincie of gemeente.

In de provinciale ruimtelijke structuurvisies en -verordeningen die gelden voor de casuswinnings binnen dit onderzoek, is de stelregel opgenomen dat functiewijzigingen in principe niet mogen leiden tot achteruitgang van de (grond)waterkwaliteit, tenzij zwaarwegende andere belangen in het geding zijn. In waterwingebieden zijn functiewijzigingen met een negatief effect op de winning helemaal uitgesloten, in grondwaterbeschermingsgebieden mogen de negatieve effecten worden gecompenseerd binnen de grenzen van het grondwaterbeschermingsgebied. Over het algemeen geldt dat de (bron- of grondwater)beschermingsregels opgenomen in het provinciale ruimtelijke beleid een stuk minder concreet zijn dan in het provinciale milieubeleid. Met milieuregels wordt een harde ondergrens gesteld, het ruimtelijke beleid laat bewust meer flexibiliteit toe om de ruimtelijke ordening niet van bovenaf dicht te regelen.

Voor gemeenten is het onderscheid tussen het milieuspoor en het ruimtelijke spoor van bronbescherming minder relevant. Via beide sporen krijgen zij regels en voorschriften

opgelegd die zij moeten opnemen als achtergrondwaarde in hun bestemmingsplannen en bestemmingsplanwijzigingen. Dat uit het milieuspoor vergunningsplichten voor initiatiefnemers volgen, wordt alleen zichtbaar in het vergunningverleningstraject. Alleen wanneer vergunningsaanvragen in strijd zijn met het bestemmingsplan en dus om een bestemmingsplanwijziging vragen, komen zij in het vizier van gemeentelijke en provinciale beleidsmakers omdat bestemmingsplanwijzigingen ter advies moeten worden voorgelegd aan de gedeputeerde staten en goedkeuring vereisen van de gemeenteraad. Initiatiefnemers zijn in deze gevallen vaak al in vooroverleg met gemeente en/of provincie, bijvoorbeeld via een adviserende principe-aanvraag, om hun vergunning voor te bereiden.

Een belangrijk instrument voor de toetsing van waterbelangen bij ruimtelijke ontwikkelingen is de Watertoets. Bij grote ontwikkelingen zaten waterbeheerders (RWS/provincies/waterschappen) vaak al vroegtijdig om tafel met initiatiefnemers gemeenten en provincies om de vergunningaanvraag voor te bereiden. Maar kleinschalige initiatieven gingen vaak langs de waterbeheerders heen. Onder het adagium "peil volgt functie" moesten zij dan achteraf zorgen voor een goede waterhuishouding, terwijl een andere inrichting of andere locatie veel kosten en moeite hadden kunnen besparen. Sinds 2003 zijn initiatiefnemers verplicht een watertoets uit te voeren voor projectplannen en bestemmingsplanwijzigingen. De toets geeft inzicht in de effecten van deze ontwikkelingen op de waterhuishouding. De resultaten moeten ter advies worden voorgelegd aan de verantwoordelijk waterbeheerder. Hierdoor krijgen zij ook de kleinere plannen, en ook de plannen waarvoor volgens de Waterwet geen watervergunning nodig is, in het vizier en kunnen zij tijdig bijsturen ("functie volgt peil"). Waar vroeger de nadruk van de toets erg lag op effecten op de waterkwantiteit, wordt inmiddels ook rekening gehouden met de effecten op de waterkwaliteit. Het advies van de waterbeheerder is overigens niet bindend; het is uiteindelijk aan de het bevoegd ruimtelijk gezag (Rijk, provincie, gemeente) om te bepalen hoe dit advies wordt meegenomen in hun ruimtelijke ordeningsbeleid.

### 2.2.3 Het zorgplichten- en stimulatiespoor

Tot slot maken verschillende regionale gezagsorganen betrokken in dit onderzoek zich hard voor het behoud van een goede algemene (grond)waterkwaliteit. Juridisch zijn verantwoordelijkheden voor een goede (grond)waterkwaliteit vastgelegd in "zorgplichten" voor bestuursorganen. De Drinkwaterwet legt alle bestuursorganen een zorgplicht op voor de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening; zij moeten bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening meewegen als een dwingende reden van groot openbaar belang (Drinkwaterwet, artikel 2.1). Volgens de Waterwet hebben gemeenten bovendien een zorgplicht voor grondwater. En op grond van de Wet Bodembescherming hebben gemeenten een zorgplicht voor bodembeheer.

Hoewel deze zorgplichten juridisch zijn vastgelegd, zijn zij niet direct gekoppeld aan beleidsinstrumenten. Het wordt aan bestuursorganen zelf overgelaten te bepalen hoe zij invulling geven aan hun zorgplicht. Om bestuursorganen bewust te maken van hun zorgplicht en ze te ondersteunen bij de invulling hiervan, worden verschillende informatie- en voorlichtingscampagnes opgezet in dit "stimulatiespoor". Deels wordt dit gedaan vanuit de drinkwatersector, bijvoorbeeld in de RIVM brochure "Zorgplicht Drinkwater. Wat betekent dit voor u?"<sup>1</sup> Maar overheden zetten zelf ook in op informatie over en ondersteuning van de zorgplicht. De provincies betrokken in dit onderzoek informeren gemeenten actief over hun zorgplichten bijvoorbeeld, en dit geldt ook voor sommige waterschappen. Zo heeft de

<sup>1</sup> De RIVM brochure is opgesteld in opdracht van Vewin en is online beschikbaar op: <https://www.rivm.nl/dsresource?objectid=c3e01bad-c8bb-4554-bcef-f137cdc5a341&type=pdf&disposition=inline>

provincie Utrecht in 2015 een “Handreiking grond- en oppervlaktewaterbescherming bronnen voor drinkwater bij ruimtelijke plannen” opgesteld waarin gemeenten handvaten worden aangereikt voor het meenemen van de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op winningen voor drinkwater in hun (risicobeoordelingen voor) ruimtelijke keuzes.<sup>2</sup>

De drie sporen kunnen het beste worden gezien als verschillende lagen die steeds minder concreet maar steeds breder inzetten op bronbescherming.

### 2.3 Kansen en knelpunten voor bronbescherming in de huidige situatie

Via de interviews zijn ook een aantal kansen en knelpunten voor de positie van bronbescherming in regionale gebiedsafwegingen geïdentificeerd. Deze kansen en knelpunten kunnen worden onderverdeeld in drie deelaspecten van regionale bronbescherming: het juridische kader, toezicht en handhaving, en samenwerking met gebiedspartijen.

#### 2.3.1 Juridisch kader

Juridisch is het belang van bronbescherming vooral goed verankerd in regionaal gebiedsbeheer via het milieuspoor. Rijksregels op dit gebied vloeien door in provinciale verordeningen die worden overgenomen in gemeentelijke bestemmingsplannen, waarbij op elk niveau aanvullende eisen mogen worden gesteld aan inrichtingen (bv. de bouw of uitbreiding van een bedrijventerrein) en activiteiten (bv. lozingen), mits deze niet tegenstrijdig zijn aan op hoger niveau gestelde regels (Freriks et al. 2016).

De respondenten betrokken bij dit onderzoek gaven aan dat de regels gesteld in de PMVs voor grondwaterwinningen, en de regels gesteld in het BPRW voor drinkwaterwinningen uit oppervlaktewater, de belangrijkste basis vormen voor bronbescherming in de praktijk. Het belang van deze regels stond voor iedereen buiten kijf; zij worden over het algemeen niet ervaren als restrictief juist omdat het belang van bronbescherming zo breed wordt onderschreven en worden dan ook niet snel ter discussie gesteld. De laatste tijd ontstaat wel steeds meer wrijving rondom de instelling van boringsvrije zones rondom grondwaterwinningen in PMVs. In deze zones zijn (diepe) boringen in de bodem verboden om beschermende kleilagen in stand te houden. Voor gemeenten leveren boringsvrije zones steeds meer conflicten op met de doelstellingen die zij moeten vervullen op het gebied van duurzame energie, waarbij naast zon en wind ook moet worden gekeken naar bodemenergie.

Toch brengt het huidige juridisch kader ook knelpunten met zich mee. Voor grondwaterwinningen ligt het belangrijkste knelpunt in de complexiteit van het normen- en vergunningsverleningsstelsel; normering en vergunningverlening wordt gereguleerd via verschillende wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur, Besluiten en Regelingen en krijgt vorm op verschillende bestuurlijke niveaus. Met name voor grondwater is dit stelsel zeer ingewikkeld, zoals ook de Adviescommissie Water (AcW) in haar Advies Grondwater (2017, p. 10) concludeert: “De AcW is geschrokken van de complexiteit van de governance van het grondwaterbeheer. Zelfs deskundigen met juridische kennis over het grondwaterdomein geven aan dat de governance uiterst ingewikkeld is en dat zij regelmatig niet precies weten hoe het is georganiseerd. Partijen weten onderling van elkaar vaak niet of en hoe taken, zoals met betrekking tot vergunningverlening, worden ingevuld.” Respondenten bevestigden dit beeld, en gaven aan dat vooral voor niet-inrichtingsgebonden activiteiten, zoals een festival of tijdelijke bouwwerkzaamheden, regels en verantwoordelijkheden vaak onhelder zijn.

<sup>2</sup> De Handreiking van de Provincie Utrecht is beschikbaar op: <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/beschermingszones/>

Voor drinkwaterwinningen uit oppervlaktewater ligt het grootste knelpunt in het feit dat het belangrijkste juridische kader, het BPRW van RWS, zich toespitst op calamiteiten. Omdat bij drinkwaterwinningen uit oppervlaktewater de reistijden heel kort zijn, moet snel gereageerd kunnen worden op calamiteiten en moeten deze waar mogelijk voorkomen worden. De beschermingszone van RWS is daarom gericht op het voorkomen van grote of ernstige gebeurtenissen die de kwaliteit van de drinkwaterbron acuut bedreigen, en op het opstellen van crisisplannen om de gevolgen van dit soort gebeurtenissen snel en adequaat op te kunnen vangen. Verontreinigingen op grotere afstand van het innamepunt worden gereguleerd via het reguliere normen- en vergunningenstelsel voor oppervlaktewater. De immissietoets is een belangrijk instrument om de effecten van puntlozingen op de kwaliteit van het oppervlaktewater te beoordelen. Maar de immissietoets gaat uit van algemene KRW/Bkmw normen; tot voor kort werd niet altijd voldoende rekening gehouden met de eisen voor de waterkwaliteit bij innamepunten. Op dit moment wordt de immissietoets uitgebreid met een extra toets ("tabblad") voor beschermde gebieden, waaronder winningen voor drinkwater. Met deze aanpassing wordt dit knelpunt aangepakt.

### 2.3.2 Toezicht en handhaving in regionaal gebiedsbeheer

Vergunningverlening is een belangrijk instrument voor het toezicht op en de handhaving van beschermingsregels voor grond- en drinkwaterwinningen uit oppervlaktewater in regionaal gebiedsbeheer. Het zorgt voor een extra toets op vigerende beschermingsregels door verantwoordelijke gezagsorganen.

Toch doen zich op dit vlak volgens de respondenten ook een aantal knelpunten voor. Ten eerste zijn instrumenten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving de laatste jaren uitgedund. Waar vroeger provincies elke bestemmingsplanwijziging moesten goedkeuren, moeten ze tegenwoordig alleen aan de provincie worden voorgelegd voor advies. Bovendien zijn reguliere vergunningverlenings-, toetsings- en handhavingstaken sinds 2013 in principe neergelegd bij Omgevingsdiensten. Standaard vergunningsaanvragen (waarvoor geen bestemmingsplanwijziging nodig is) komen hierdoor niet meer langs de gemeente of provincie, waardoor zij niet langer meer alle ruimtelijke ontwikkelingen voorbij zien komen. Ook is het aantal inrichtingen en activiteiten waarvoor een vergunningplicht geldt de afgelopen jaren gereduceerd en vallen steeds meer bouw- en lozingsactiviteiten onder algemene regels, waarbij initiatiefnemers zelf de verantwoordelijkheid voor naleving dragen. Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat bestuurders en beleidsmakers bij provincies en gemeenten niet altijd meer een goed overzicht hebben van alle ruimtelijke ontwikkelingen die zich voordoen, en van de mate waarin beschermingsregels hierin zijn opgevolgd.

Voor het waterschap is de watertoets een belangrijk middel om overzicht te houden op de (effecten van) ruimtelijke ontwikkelingen op de waterhuishouding in hun gebied. Hoewel de watertoets niet is toegespitst op drinkwater, trekken waterschappen wel aan de bel als er zich zorgwekkende ontwikkelingen voordoen in een (grond)waterbeschermingsgebied. Naast de vergunningverlening op grond van de Waterwet is dus ook de watertoets van belang om toezicht te houden op de naleving van regels voor bronbescherming in de praktijk. Wel wordt door de respondenten opgemerkt dat de watertoets eigenlijk nog te laat in het planvormingsproces komt om voldoende rekening te houden met waterbelangen. Vaak wordt een waterparagraaf achteraf geschreven, op het moment dat de vergunning moet worden ingediend en de plannen al uitgebreid zijn besproken en afgestemd met de gemeente. De waterbeheerder kan hier dan nog wel advies over uitbrengen, maar eigenlijk komt dit advies te laat. De respondenten geven ook aan dat deze gang van zaken niet voortkomt uit onwil bij initiatiefnemers of gemeenten om waterbelangen mee te nemen,

maar eerder bij onbekendheid bij initiatiefnemers en een hoge werk- en tijdsdruk bij gemeenten.

Een tweede knelpunt bevindt zich in de vergunningverleningsfase. Met de uitbesteding van vergunningverlening, toezicht en handhaving aan Omgevingsdiensten is veel inhoudelijke kennis over (grond)waterbeheer weggevoerd bij gemeenten en provincies. Samen met de complexiteit in het normen- en vergunningsverleningsstelsel (zie paragraaf 2.1.1), kan dit kennisgat aanleiding geven tot willekeur in de toezicht en handhaving. Respondenten gaven bijvoorbeeld aan dat het erg kan uitmaken met wie je bij een provincie of gemeente om tafel zit voor een vergunningsaanvraag; de een is beter op de hoogte van alle regels dan de ander.

Het laatste knelpunt doet zich voor in de handhavingsfase. Hoewel de algemeen geldende regels zijn opgenomen in digitale bestemmingsplannen die gemeenten verplicht publiceren op ruimtelijkeplannen.nl, zijn beschermingsgebieden hier niet altijd goed zichtbaar. Beschermingsgebieden hebben namelijk een dubbele functie, of “dubbele bestemming”, die professionele vergunningverleners wel weten te vinden maar voor particuliere aanvragers niet altijd even makkelijk te achterhalen zijn. Met name nu initiatiefnemers steeds vaker zelf verantwoordelijk worden gehouden voor de naleving van milieuregels, maar ook door het complexe normen- en vergunningsverleningsstelsel, gebeurt het regelmatig dat inrichtingen of activiteiten plaatsvinden of zelfs worden vergund in een (grond)waterbeschermingsgebied, waar deze inrichtingen of activiteiten eigenlijk verboden zijn. En achteraf handhaven is lastig. Als er in een grondwaterbeschermingsgebied bijvoorbeeld tegen de regels in toch bodemenergiesystemen zijn aangelegd, moeten deze op kosten van de (huis)eigenaar weer worden verwijderd. Bestuurders zijn niet snel geneigd hierop actie te ondernemen omdat dit geen “populaire” maatregelen zijn. “Handhaven doet pijn”, zoals één van de respondenten het verwoordde; “als er ruimte is om het niet te doen, wordt deze ruimte vaak benut”.

Deze problemen worden versterkt in het ruimtelijke spoor van bronbescherming. Hier geldt het uitgangspunt dat ruimtelijke ontwikkelingen geen negatieve invloed mag hebben op de waterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden, tenzij er zwaarwegende andere belangen zijn. Wanneer een activiteit eenmaal is gerealiseerd, wordt het een gevestigd belang waarmee rekening gehouden dient te worden. Bovendien zijn de regels in het ruimtelijke spoor veel minder concreet, waardoor de provincie ook minder instrumenten in handen heeft om het beleid te implementeren en handhaven; er komen bijvoorbeeld geen vergunningsplichten uit voort. Deze ruimtelijke vorm van provinciale bronbescherming is veel meer afhankelijk van communicatie en voorlichting, hoofdzakelijk richting gemeenten, waar de provincies betrokken in dit onderzoek dan ook actief op inzetten.

### 2.3.3 Samenwerking gebiedspartijen

Gebiedspartijen werken in de huidige situatie al veel samen rondom bronbescherming. De gebiedsdossiers zijn hiervoor een belangrijk instrument. De actieve trekkersrol die de provincies en RWS innemen in het opstellen van de gebiedsdossiers en aanverwante uitvoeringsprogramma's wordt ervaren als een belangrijke drijfveer achter deze samenwerking. Niet alleen voor grondwaterwinningen, maar ook voor drinkwaterwinningen uit oppervlaktewater.

Op het gebied van samenwerking werden een aantal kansen en knelpunten benoemd. Op dit moment werken vooral drinkwaterbedrijven en provincies goed samen; drinkwaterbedrijven nemen hierbij een “waakhondfunctie” in en signaleren mogelijke risicovolle ontwikkelingen bij de provincie. De samenwerking met gemeenten verloopt hoofdzakelijk via de provincie, die hierin wel samen optrekt met de drinkwaterbedrijven. De provincie zet zich actief in voor

de opname van beschermingsregels uit de PMV in gemeentelijke bestemmingsplannen en informeert gemeenten over hun zorgplicht met betrekking tot grondwater.

De samenwerking met waterschappen verschilt per gebied. Sinds enkele jaren is het formeel zo geregeld dat de provincies het strategisch beheer van grond- en oppervlaktewater voor zijn rekening nemen en de waterschappen het operationeel beheer. Sommige waterschappen zien hun nieuwe taken in grondwaterbeheer als een kans om het watersysteem als geheel te verbeteren. Bij het waterschap Vallei en Veluwe wordt bijvoorbeeld een lange termijn visie op het watersysteem als geheel ontwikkeld, waar oppervlaktewater, grondwater en de bodem onderdeel van uitmaken, om systeemoplossingen te ontwikkelen die op de lange termijn robuust zijn en alle functies dienen. In andere gebieden is de scheiding tussen de provincie die zich richt op grondwater en het waterschap dat zich richt op oppervlaktewater nog beter zichtbaar. Maar ook hier geldt dat wanneer oppervlaktewater en grondwater elkaar raken, het belang van samenwerking voor alle partijen helder is en dit ook wordt gedaan.

Hierbij wordt wel opgemerkt dat een van de oorspronkelijke doelen van de watertoets, namelijk het opzetten van overleg tussen waterbeheerders en planvormers, in de praktijk niet altijd wordt bereikt. Bovendien zouden ook RWS en de provincie de watertoets en waterparagrafen onder ogen moeten krijgen, maar de respondenten hebben het gevoel dat dit in de praktijk niet altijd gebeurt. Dezelfde conclusie wordt getrokken in een evaluatie van de watertoets, waarin gesteld wordt dat de watertoets niet mag “verengen” tot een waterschapstoets (Steenstra et al. 2012, p. 13).

Het valt de respondenten op dat zolang je het maar helder uitlegt, het drinkwaterbelang voor alle partijen in een gebied eigenlijk redelijk onaantastbaar is. Een schone drinkwaterbron kan voor een gemeente iets zijn om trots op te zijn. Maar respondenten merken ook dat wanneer je wilt dat andere partijen het belang van drinkwater serieus nemen, het wel van belang is dat je beschermingsregels kunt uitleggen. Provincies krijgen al steeds vaker vragen terug van gemeenten wanneer zij hun bronbeschermingsbeleid onder de aandacht brengen. Met name de boringsvrije zones roepen vragen op. Voor gemeenten is het belangrijk te weten wie uiteindelijk de belangenafweging maakt, en bij wie ze dus terecht kunnen met vragen over de manier waarop gemeentelijke belangen zijn meegewogen in deze afweging. Hierbij is niet alleen van belang dat gemeentelijke beleidsmakers deze keuzes begrijpen, beleidsmakers moeten deze keuze ook kunnen uitleggen aan de wethouders. En dat is nu niet altijd het geval. De gebiedsdossiers vormen een belangrijk kader waarbinnen door meerdere partijen samen wordt nagedacht en gewerkt, maar deze samenwerking kan de regie over de belangenafweging soms ook vertroebelen.

## 2.4 Conclusie

De belangrijkste kansen en knelpunten voor bronbescherming in het huidige regionale gebiedsbeheer zijn als conclusie samengevat in onderstaande tabel.

TABEL 2-1 KANSEN EN KNELPUNTEN VOOR BRONBESCHERMING IN HUIDIG REGIONAAL GEBIEDSBEHEER

Deelaspect	Kansen / krachten	Knelpunten
Juridisch kader	Juridische verankering belang bronbescherming in PMV en BPRW.	Complex normen- en vergunningstelsel voor m.n. grondwater; bescherming gericht op calamiteiten bij oppervlaktewater.



Toezicht en handhaving	Uitgebreid stelsel van vergunningverlening; watertoets als toezichts- en monitoringsinstrument.	Afname vergunningsplichten; afname toezicht en kennis bronbescherming bij regionaal gezag door uitbesteding vergunningverlening aan Omgevingsdiensten; dubbele bestemming bronbescherming in (digitale) omgevingsplannen.
Samenwerken gebiedspartijen	Belang bronbescherming buiten kijf; regierol provincie bij bronbescherming (o.a. in gebiedsdossiers); samenwerking provincies en drinkwaterbedrijven.	Steeds meer uitleg beschermingsregels, waarbij bilaterale overleggen belangenafwegingen kunnen vertroebelen.

## 3 Bronbescherming in toekomstig regionaal gebiedsbeheer: invloed Omgevingswet

### 3.1 Implicaties Omgevingswet voor bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste veranderingen die de Omgevingswet aanbrengt in regionaal gebiedsbeheer besproken in het licht van bronbescherming. Deze veranderingen vallen grofweg uiteen in drie deelgebieden; een integralere aanpak, een meer decentrale aanpak, en een sterker gedereguleerde aanpak. Per deelgebied zullen de belangrijkste veranderingen worden besproken, waarbij ook aandacht zal worden besteed aan de kansen en knelpunten die deze veranderingen volgens de respondenten betrekken bij dit onderzoek met zich mee kunnen brengen voor bronbescherming.

### 3.2 Integrale aanpak

De Omgevingswet integreert sectorale wetgeving op het gebied van natuur, milieu, water, infrastructuur en de ruimtelijke ordening in één integrale benadering op omgevingsvraagstukken (Ministerie van IenM 2017). Dit betekent een ingrijpende verandering voor de rol van de ruimtelijke ordening in het Nederlandse gebiedsbeheer. Tot nu toe was de ruimtelijke ordening bij uitstek een faciliterende sector, dienend aan de belangen van andere sectoren (Needham 2005). Het nieuwe omgevingsbeleid kent een veel sterkere sturende rol toe aan de ruimtelijke ordening; met een vooruitziende blik moet de ruimte zo optimaal mogelijk ingericht waarbij rekening wordt gehouden met alle belangen, sociale en fysieke, bovengronds en ondergronds. Het nieuwe omgevingsbeleid gaat dan ook niet langer uit van functiescheiding; de belangrijkste pijler onder dit beleid is juist een zoektocht naar functiecombinaties, waarin de belangen van verschillende sectoren in een gebied zijn verenigd.

#### 3.2.1 Kansen

Eenzijds biedt de integreringsinslag die wordt ingezet door de Omgevingswet kansen voor een betere verankering van bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer. In de (drink)watersector wordt al langer gepleit voor een regionale visie op het watersysteem waarin oppervlaktewater, grondwater en de bodem in samenhang worden bekeken. De kwaliteit van drinkwaterbronnen wordt beïnvloed door interacties tussen deze onderdelen, maar op dit moment zijn verantwoordelijkheden voor deze onderdelen bestuurlijk van elkaar gescheiden waardoor het drinkwaterbelang afhankelijk is van verschillende normen- en vergunningverleningsstelsels, van het toezicht en handhaving op deze stelsels door verschillende gezagsorganen. Een integrale benadering op omgevingsvraagstukken, waarin het belang van bronbescherming in volle breedte en samenhang kan worden meegenomen, levert volgens de respondenten kansen op om de positie van bronbescherming te verstevigen in regionaal gebiedsbeheer.

#### 3.2.2 Knelpunten

Anderzijds brengt een integrale aanpak ook het risico met zich mee dat bronbescherming een deel van zijn huidige prioriteit verliest. Bronbescherming vormt straks één van de aspecten die moeten worden meegewogen in de beoordeling van een omgevingsvergunning. Officieel heeft bronbescherming (evenals andere milieubelangen) dan dezelfde status als

andere (bv. landschappelijke of culturele) belangen. Het gevaar dreigt dat bronbescherming ondergesneeuwd raakt onder andere belangen in het omgevingsbeleid. Met name omdat bronbescherming een lange-termijn opgave is, die vaak op de achtergrond speelt maar bij elke ruimtelijke ontwikkeling moet worden meegewogen.

Een hieraan verbonden risico dat de respondenten noemden, heeft betrekking op de kortere besluitvormingsprocedures die de Omgevingswet in werking stelt. Bevoegde gezagsorganen moeten na de invoering van de Omgevingswet in beginsel binnen 8 weken een reguliere vergunningsaanvraag beoordelen, die eventueel verlengd kan worden naar 14 weken. Een aantal respondenten stelde vraagtekens bij deze termijn. Zoals een van hen het verwoordde, "hoe langzamer procedures gaan, hoe beter belangenafwegingen doorgaans worden gemaakt. De Omgevingswet verkort de termijn waarbinnen een reguliere vergunningsaanvraag beoordeeld moet zijn tot 8 weken. Hierdoor zouden belangenafwegingen minder aandacht kunnen krijgen."

Om ervoor te zorgen dat drinkwaterbelangen onder de aandacht regionale bestuursorganen blijft, zouden drinkwaterbedrijven zich kunnen oriënteren op het zoeken van aansluiting bij andere, "zachte" omgevingswaarden verbonden aan water: zoals de bijdrage van (drink)water aan een leefbare stad en aan een gezonde leefstijl. Het Planbureau voor de Leefomgeving signaleert in een recente notitie dat juist deze "zachte" waarden nu nog onvoldoende aandacht krijgen in het nieuwe omgevingsbeleid (Van der Wouden 2017). Drinkwaterbedrijven zouden, samen met (deels nieuwe) samenwerkingspartners zoals de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGDs) en architecten, het belang van een goede en stabiele drinkwatervoorziening kunnen inbrengen in regionaal gebiedsbeheer (zie hiervoor ook de DWSI trendalert "Omgevingsbeleid in ontwikkeling: water volgt, water stuurt, water integreert?" (Bergsma 2018).

### 3.3 Regionalisering

Werd in het oude "ruimtelijke ordeningsbeleid" nog van bovenaf "orde" aangebracht door het gebruik van de nationale ruimte in te plannen en te reguleren, in het nieuwe "omgevingsbeleid" wordt gestreefd naar een systeemaanpak, waarin de nationale overheid de centrale functies beschermt en waarbinnen regio's de ruimte krijgen om hun eigen oplossingen te ontwikkelen (zie Heeres et al. 2012 voor een beschrijving van deze algemene trend in ruimtelijke ordeningspraktijken). Deze systeemaanpak moet zorgen voor voldoende adaptief vermogen en flexibiliteit; zolang de centrale functies in stand blijven, kunnen regio's het beste zelf inspelen op veranderende omstandigheden en behoeftes in hun gebied.

Juridisch wordt deze aanpak ondersteund door het "staatsrechtelijke beginsel van de normenhiërarchie", waarbij activiteiten op decentraal niveau kunnen worden gereguleerd voor zover de regulering op rijksniveau hier ruimte voor biedt (Freriks et al. 2016, p. 75). Het doel van de Omgevingswet is nadrukkelijk om meer ruimte te creëren voor regionaal maatwerk door de regels op rijksniveau te versimpelen en reduceren. Onder de Omgevingswet stellen het Rijk, provincies en gemeenten omgevingsvisies op waarin zij hun doelen voor de fysieke leefomgeving vastleggen in de vorm van integrale "omgevingswaarden". Deze visies zijn net als de huidige structuurvisies alleen zelfbindend; zij werken niet door op lagere overheidslagen. Het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen kunnen programma's opstellen om deze doelen te halen. Voor een deel voeren bestuursorganen deze programma's zelf uit, eventueel in samenwerking met andere partijen als er sprake is van conflicterende doelen (via een "programmatische aanpak").

Een ander deel van de realisatie van programma's steunt op regelstelling. Onder de Omgevingswet stellen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen omgevingsplannen

en -verordeningen op waarin regels over het gebruik van de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Het Rijk doet dit in de Nationale Omgevingsvisie (de NOVI), provincies stellen provinciale omgevingsverordeningen op, gemeenten ontwikkelen omgevingsplannen en waterschappen leggen regels vast in waterschapsverordeningen. Via "instructieregels" kunnen deze regels worden opgelegd aan lagere gezagsorganen. Deze instructieregels zijn bedoeld om op hoofdlijnen de kaders aan te brengen en vitale functies veilig te stellen. Binnen deze kaders stellen lagere overheidsorganen (provincies en gemeenten) echter hun eigen omgevingsvisies op, waarin zij met zogenaamde "maatwerkregels" kunnen afwijken van de algemene regels gesteld op hoger niveau – tenzij deze mogelijkheid tot maatwerk nadrukkelijk is uitgesloten door de hogere overheidsorganen (Freriks et al. 2016, p. 76).

### 3.3.1 Kansen

Een regionalisering van het omgevingsbeleid geeft ruimte aan gebiedsgerichte oplossingen. Voor de bescherming van drinkwaterbronnen zijn gebiedsgerichte oplossingen interessant, juist omdat veel bedreigingen en hun invloed op de kwaliteit van het bronwater regionaal sterk kunnen verschillen, waardoor een algemene aanpak niet altijd de meest effectieve is. Veel drinkwaterbedrijven zetten met een versterkte omgevingsmanagementcomponent al in op gebiedsgerichte oplossingen voor bronbescherming die recht doen aan het regionale karakter van de kwetsbaarheid van en de bedreigingen die afkomen op hun drinkwaterbronnen, en kunnen steunen op de nodige draagvlak in het gebied. Decentralisering van bevoegdheden in het omgevingsbeleid kan het regionale mandaat vergroten en gebiedsgerichte oplossingen verder ondersteunen. Vooral Omgevingsdiensten worden genoemd als belangrijke stakeholders in (toekomstige) gebiedsprocessen rondom bronbescherming, omdat veel taken en bijbehorende kennis rondom de vergunningverlening en handhaving zijn neergelegd bij deze uitvoeringsinstanties.

### 3.3.2 Knelpunten

Een knelpunt dat ook al is gesignaleerd door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in haar evaluatie van de voorbereidingen op de Omgevingswet, is het ontbreken van voldoende politiek-bestuurlijke arrangementen op het regionale niveau. Volgens de auteur van deze evaluatie loopt vooral het financiële stelsel uit de pas met een decentralisering van verantwoordelijkheden voor het omgevingsbeleid; lagere overheden krijgen wel meer afwegingsruimte en besluitvormingsbevoegdheden, maar het financiële stelsel gaat nog steeds uit van nationale herverdeling (Van der Woude 2017, p. 34). Oftewel, de decentralisatie van verantwoordelijkheden gaat niet gepaard met een fiscale decentralisatie, waardoor regionaal ontwikkelde oplossingen afhankelijk blijven van nationale investeringsbudgetten.

Een ander knelpunt dat door respondenten aan het licht werd gebracht, behelst de vraag hoe een balans gevonden kan worden tussen de flexibiliteit die regionalisering vraagt, en het belang om regels voor bronbescherming op een zo hoog mogelijk niveau vast te leggen om ze als randvoorwaarde mee te geven bij regionale ontwikkelingsplannen. STERK Consulting & Colibri Advies concluderen in het Handboek Omgevingswet dat het instrumentarium achter het nieuwe beleidsstelsel ook goede uitgangspunten biedt voor het versterken van het drinkwaterbelang in het "hogere" omgevingsbeleid. De Omgevingswet maakt het bijvoorbeeld voor belanghebbenden mogelijk een verzoek in te dienen voor het instellen van een programma bij het bevoegde gezagsorgaan wanneer zij denken dat de omgevingswaarde onvoldoende is gewaarborgd (STERK Consulting & Colibri Advies 2017, p. 11). Ook bieden instructieregels een goede mogelijkheid voor een beleidsmatige verankering van bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer. Toch zal juist voor gebiedsgerichte oplossingen, die om maatwerk vragen, flexibiliteit moeten worden toegelaten in beschermingsregels.

### 3.4 Deregulering

Een maatschappelijke ontwikkeling die door de Omgevingswet wordt versterkt is die van deregulering. Juridisch gezien heeft (grond)waterbeheer altijd een individuele zorgplicht als uitgangspunt gehad; in principe is de vervuiler verantwoordelijk voor de effecten van zijn handelingen op de waterkwaliteit en in beginsel is een perceeleigenaar verantwoordelijk voor de afwatering en het grondwaterbeheer op haar eigen terrein (Bergsma et al. 2012). In Nederland zijn veel van deze taken in de loop der tijd overgenomen door lokale en regionale overheden en het Rijk omdat een collectieve aanpak vaak als de meest efficiënte werd beschouwd. De laatste jaren is men gedeeltelijk teruggekomen op deze visie. Een onderzoek van de OECD in 2014 stelde vast dat het waterbewustzijn onder Nederlanders zeer laag was, evenals de bereidheid om zelf te investeren in waterverbeterende maatregelen (OECD 2014). In de afgelopen decennia is het principe van eigen verantwoordelijkheid steeds meer benadrukt in Nederlands waterbeheer, in het grondwaterbeheer (CIW 2004), in overstromingsbeheer (Bergsma 2016), en nu ook in de Omgevingswet.

Onder de Omgevingswet kunnen particulieren (burgers en bedrijven) straks voor al hun bouw- en herstructureringsplannen in een project één “omgevingsvergunning” aanvragen. Hierbij benadrukt de wet de zorgplicht van particulieren. Voor een aantal (grote of risicovolle) activiteiten blijft de vergunningsplicht gelden, maar bij kleinschalige en minder-risicovolle activiteiten moeten initiatiefnemers er in principe zelf voor zorgen dat hun plannen voldoen aan alle wettelijke voorschriften. Deze wettelijke voorschriften worden opgenomen in Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), waarin initiatiefnemers makkelijk alle geldende regels en voorschriften voor hun planlocatie moeten kunnen vinden.

#### 3.4.1 Kansen

Het DSO is een reden voor gemeenten om hun informatievoorziening rondom regels die gelden voor ruimtelijke ontwikkelingen op orde te brengen. Deze actualisatie van “omgevingsregels” in het DSO biedt volgens de respondenten een goede kans om de bronbeschermingsregels mee te koppelen zodat zij duidelijk zijn voor particuliere initiatiefnemers. Deze meekoppeling kan de implementatie van bronbeschermingsregels in de praktijk ten goede komen. Wanneer burgers en bedrijven beter op de hoogte zijn van de begrenzing van (grondwater)beschermingsgebieden en de hierbinnen geldende regels, kan ook de “waakhondfunctie” deze groepen worden vergroot. Zij kunnen bij de gemeente, provincie, het waterschap of het drinkwaterbedrijf aan de bel trekken wanneer er zich ontwikkelingen voordoen die in strijd zijn met het bronbeschermingsbeleid.

#### 3.4.2 Knelpunten

Het DSO moet het vergunningsproces voor particulieren vergemakkelijken en moet gemeenten en andere overheden helpen een beter overzicht te krijgen van de geplande bouwplannen in hun gebied. Tegelijkertijd wordt met het DSO meer verantwoordelijkheid neergelegd bij de particuliere initiatiefnemer, bij wie niet alle milieueffecten even helder op het netvlies zullen staan. Hierdoor kan het zijn dat minder rekening gehouden wordt met de effecten op grond- en drinkwaterwinningen uit oppervlaktewater bij bouw- en ontwikkelingsplannen, omdat de toets van de gemeente, de provincie of het waterschap vaker dan nu het geval is achterwege blijft.

### 3.5 Conclusie

De belangrijkste kansen en knelpunten voor bronbescherming in het huidige regionale gebiedsbeheer zijn als conclusie samengevat in onderstaande tabel.

TABEL 3-1 KANSEN EN KNELPUNTEN VOOR BRONBESCHERMING IN TOEKOMSTIG REGIONAAL GEBIEDSBEHEER

Deelaspect	Kansen	Knelpunten
Integraliteit	Systeemaanpak waarin het belang van bronbescherming over de volle breedte is meegenomen.	Belang bronbescherming ondergesneeuwd onder geheel aan omgevingswaarden; minder tijd voor gedegen belangenafweging met kortere beoordelingsprocedures vergunningverlening.
Regionalisering	Gebiedsgerichte maatwerkoplossingen met draagvlak.	Spanningsveld tussen beleidsmatige verankering bronbescherming op een zo hoog mogelijk niveau en het inbouwen van flexibiliteit voor gebiedsgerichte oplossingen; gebrek aan fiscale sturingsmogelijkheden op het regionale niveau.
Deregulering	Meekoppelen bronbeschermingsregels in DSO; communicatie regels voor groter bewustzijn en waakhondfunctie burgers en bedrijven.	Verdere afname vergunningsplichten, waardoor het extra belangrijk is dat initiatiefnemers zich bewust zijn van het belang van en de regels voor bronbescherming.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Bevindingen

Het doel van dit project was inzicht geven in de manier waarop het belang van bronbescherming op dit moment wordt meegewogen door lokale en regionale gezagsorganen (gemeente, provincie, waterschap en uitvoeringsdiensten) in regionaal gebiedsbeheer, om op basis hiervan aanknopingspunten te formuleren voor aansluiting van de drinkwatersector bij deze processen. In dit rapport is gerapporteerd over de belangrijkste bevindingen. Er zijn kansen en uitdagingen gesignaleerd in het huidige regionale gebiedsbeheer en er is gereflecteerd op de kansen en knelpunten voor bronbescherming in toekomstig (door de Omgevingswet vormgegeven) regionaal gebiedsbeheer. De geïntegreerde resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel 4-1.

TABEL 4-1 KANSEN EN KNELPUNTEN VOOR BRONBESCHERMING IN HUIDIG EN TOEKOMSTIG REGIONAAL GEBIEDSBEHEER

Deelaspect	Huidige kansen	Huidige knelpunten	Kansen OW	Knelpunten OW
Juridisch kader	Beleidsmatige verankering bronbescherming.	Complex normen- en vergunningstelsel.	Systeem/integrale aanpak.	Bronbescherming ondergesneeuwd in integrale gebiedsafweging.
Toezicht en handhaving	Vergunningverlening; watertoets.	Afname vergunningsplichten; uitspoeling toezicht en kennis naar Omgevingsdiensten.	Meekoppelen bronbescherming in DSO; burgers en bedrijven als waakhond.	Afname vergunningsplichten
Samenwerking in gebied	Belang bronbescherming; regierol provincie.	Uitleg beschermingsregels nodig.	Gedragen maatwerk.	Spanningsveld beleidsmatige verankering en flexibiliteit

Op basis van deze bevindingen worden in deze conclusie aanknopingspunten geformuleerd voor aansluiting van de drinkwatersector bij besluitvormingsprocessen in toekomstig regionaal gebiedsbeheer, om ook in de toekomst het belang van bronbescherming te blijven behartigen. Hoewel de aanknopingspunten zich richten op gebiedsbeheer onder de Omgevingswet, zijn zij relevant ook in het traject ter voorbereiding op deze veranderingen.

### 4.2 Aanknopingspunten voor aansluiting bij (toekomstig) regionaal gebiedsbeheer

#### 4.2.1 Wettelijke verankering versus regionale flexibiliteit

De Omgevingswet biedt meer ruimte aan regionale afwegingen in het omgevingsbeleid. Tegelijkertijd blijft het principe van de normenhierarchie gelden. De drinkwatersector zal een goede balans moeten vinden tussen wettelijke verankering van beschermingsregels in nationale en provinciale omgevingsplannen en -verordeningen enerzijds, en het toelaten van flexibiliteit in deze beschermingsregels anderzijds.

Wettelijke en beleidsmatige verankering op een zo hoog mogelijk niveau zorgt ervoor dat het belang van bronbescherming voldoende wordt meegenomen in de afwegingsruimte die door de Omgevingswet ontstaat op het regionale en lokale niveau. Het standpunt van Vewin is dan ook dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening, inclusief grond- en oppervlaktewaterbescherming, als nationaal belang moet worden opgenomen in de Nationale Omgevingsvisie (de NOVI).<sup>3</sup>

Flexibiliteit in beschermingsregels creëert ruimte voor gebiedsgerichte oplossingen voor bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer. Respondenten benadrukken in dit kader dat om goede samenwerking rondom bronbescherming ook in de toekomst te blijven stimuleren, het belangrijk is om niet alle deuren dicht te gooien. Dit betekent dat de sector goed moet nadenken over wat je wel en niet wil toelaten in je beschermingsgebied: welke “harde” randvoorwaarden voor bronbescherming wil je veiligstellen, en welke “zachte” waarden wil je proberen te realiseren via gebiedsprocessen?

#### 4.2.2 Informatievoorziening en communicatie voor toezicht en handhaving

Omdat de implementatie van beschermingsregels afhankelijk wordt van een goede weergave van deze regels in het DSO, is het van belang dat de drinkwatersector haar informatievoorziening rondom bronbescherming goed op orde heeft.

Maar alleen het volledig en juist vermelden van alle beschermingsregels is volgens de respondenten niet voldoende. In aanvulling hierop is het belangrijk de regels en voorschriften actief te communiceren naar verantwoordelijke gezagsorganen en particuliere initiatiefnemers, en deze regels uit te leggen, zodat zij zich bewust zijn van het belang van deze regels voor het beschermen van de drinkwaterkwaliteit. Bovendien kunnen bedrijven en burgers een belangrijke waakhondfunctie vervullen, met name als vergunningsplichten verder worden gereduceerd waardoor het toezicht van provincies, gemeenten en waterschappen verder verzwakt. Hierdoor is actieve kennis van het bronbeschermingsbeleid wel een vereiste.

#### 4.2.3 Samenwerken om het (drink)waterbelang te vertegenwoordigen in integrale afwegingsprocessen

Een mogelijk knelpunt voor de vertegenwoordiging van het belang van bronbescherming in toekomstig regionaal gebiedsbeheer is het risico dat het drinkwaterbelang ondergesneeuwd raakt in de integrale afweging van omgevingsvraagstukken van regionale en lokale gezagsorganen.

Om dit risico te ondervangen zou kunnen worden ingezet op het vergroten van de samenwerking met andere partijen uit de watersector, zoals waterschappen. Wanneer regionale gezagsorganen toegaan naar een meer integrale afweging van hun omgevingsvraagstukken, verwachten respondenten dat waterbelangen hierbij als geheel zullen worden meegenomen. Door samen op te trekken in het vertegenwoordigen van het waterbelang richting verantwoordelijke gezagsorganen in regionaal gebiedsbeheer, kan een sterker én integraler verhaal worden verteld, waarin alle (deel)waterbelangen vertegenwoordigd zijn.

De waterschappen betrokken bij dit onderzoek staan nadrukkelijk open voor meer samenwerking op dit vlak. Samenwerking met drinkwaterbedrijven kan waterschappen helpen om ook zelf integraler te gaan nadenken over het fysieke systeem. Waterschappen

<sup>3</sup> Zie standpunten Vewin ten opzichte van de Nationale Omgevingsvisie op: [http://www.vewin.nl/standpunten/paginas/Nationale\\_Omgevingsvisie\\_156.aspx?source=%2fstandpunten%2fPaginas%2fdefault.aspx](http://www.vewin.nl/standpunten/paginas/Nationale_Omgevingsvisie_156.aspx?source=%2fstandpunten%2fPaginas%2fdefault.aspx)



bereiden zich op dit moment intern vaak al voor op de komst van de Omgevingswet vanuit de gedachte dat de decentrale samenwerking waar de Omgevingswet tot oproept de kans biedt al in een eerdere fase van de ruimtelijke ordening aan tafel te zitten met belanghebbende partijen. Hierdoor kunnen ruimtelijke plannen bij voorbaat al “waterrobuust” worden ingericht. Bij veel waterschappen worden strategische programma’s opgezet rondom de Omgevingswet, waarbij gekeken wordt hoe zo effectief mogelijk aangesloten kan worden bij regionale ruimtelijke ordeningsprocessen.

Bij meer samenwerking zullen waterpartijen zich, wellicht meer dan nu het geval is, moeten verdiepen in elkaars belangen. Drinkwater zal in dit geval één van de onderdelen worden in een breder verhaal over waterbelangen, dat elke partij moet kunnen vertegenwoordigen. Kennis van en begrip voor elkaars belangen, taken en doelen, ook wanneer deze van elkaar verschillen, is hiervoor volgens de respondenten essentieel.

#### 4.2.4 Bewaak scheidslijn tussen samenwerken en de regionale belangenafweging

Enerzijds vragen de ontwikkelingen die in gang worden gezet door de Omgevingswet een actievere rol van drinkwaterbedrijven. Volgens de respondenten is het belangrijk om het drinkwaterbelang vroeg in het planproces al onder de aandacht te brengen van regionale en lokale bestuurders en belanghebbenden, om kennis over de drinkwatervoorziening te delen en het belang van bronbescherming op de regionale beleidsagenda te zetten en houden. Vewin roept in dit verband ook op tot het vroegtijdig betrekken van drinkwaterbedrijven in (regionale) besluitvormingsprocedures over gebiedsbeheer, bijvoorbeeld via processen in de planvorming of vergunningverlening.<sup>4</sup>

Anderzijds benadrukken respondenten het belang van het bewaken van de regierol van het (regionale) bevoegd gezag tot het maken van belangenafwegingen in regionaal gebiedsbeheer. Voor bronbescherming ligt deze regie op dit moment bij de provincie. Juist voor een goede samenwerking is het voor de verschillende belanghebbenden van belang dat het proces van het verhelderen van belangentegenstellingen en het afwegen van deze belangen zuiver verloopt. Gebiedsprocessen worden op dit moment gekarakteriseerd door gezamenlijk én bilateraal overleg tussen gebiedspartijen, waardoor het niet altijd duidelijk is op welk punt in het proces en door wie en hoe belangen worden afgewogen. In een toekomst waarin regionaal overleg meer vrij spel krijgt, wordt het voor alle gebiedspartners – dus ook de drinkwaterbedrijven – extra belangrijk de scheidslijn tussen samenwerken en belangenafwegingen te bewaken om het vertrouwen tussen partijen niet te schaden.

### 4.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek lag de nadruk op het in kaart brengen van (kansen en knelpunten in) de huidige positie van bronbescherming in regionaal gebiedsbeheer. Er is slechts in beperkte mate vooruitgeblekt op de veranderingen die de Omgevingswet hierin teweeg kan brengen. Vervolgonderzoek zou zich meer specifiek kunnen richten op het in kaart brengen van de mogelijke veranderingen in de praktijk van regionaal gebiedsbeheer. Uit het “Handboek Omgevingswet voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Samenwerken aan de bescherming van schone bronnen en infrastructuur” blijkt bijvoorbeeld dat er met de decentralisering van omgevingstaken, een aantal nieuwe wettelijke sturingsinstrumenten ontstaan voor regionale gezagsorganen en dat dit instrumentarium *op papier* veel kansen biedt voor een goede bescherming van de drinkwatervoorziening. De vraag is wel in hoeverre en op welke manier dit nieuwe wettelijke instrumentarium daadwerkelijk zal worden ingezet door de bevoegde gezagsorganen. Dit zou bijvoorbeeld in

<sup>4</sup> Zie standpunten Vewin ten opzichte van de Nationale Omgevingsvisie op: [http://www.vewin.nl/standpunten/paginas/Nationale\\_Omgevingsvisie\\_156.aspx?source=%2fstandpunten%2fPaginas%2fdefault.aspx](http://www.vewin.nl/standpunten/paginas/Nationale_Omgevingsvisie_156.aspx?source=%2fstandpunten%2fPaginas%2fdefault.aspx)

kaart kunnen worden gebracht door middel van een analyse van de vormgeving van omgevingsbeleid in gebieden waarvoor op dit moment een “bestemmingsplan met verbrede reikwijdte” wordt opgesteld in het kader van het door het Rijk opgezette (pilot) Programma Aan de slag met de Omgevingswet (Ministerie van IenM 2016). Vervolgens zou gekeken kunnen worden op welke manier (op welke momenten en in welke vorm) de drinkwatersector haar kennis over bronbescherming het beste kan delen met regionale overheden, en op welke onderdelen van gebiedsbeheer (inrichting, bescherming, handhaving) een actieve(re) rol van drinkwaterbedrijven gewenst is.

## 5 Referenties

- Adviescommissie Water (2017) Advies Grondwater. AcW-2017/310926, dd. 19 december 2017, Den Haag.
- Bergsma, E., J. Gupta and P. Jong (2012) Climate Change and Individual Responsibility in Adaptive Capacity – the case of the Netherlands. *Journal of Resources, Conservation & Recycling*, 64: 13-22.
- Bergsma, E. (2016) Changed knowledge requirements for spatial flood governance. *Ecology and Society*, 21(4):40. <https://doi.org/10.5751/ES-08952-210440>.
- Bergsma, E. (2018) Omgevingsbeleid in ontwikkeling: water volgt, water stuurt, water integreert? DWSI Trendalert, rapport nr. BTO 2018.039. KWR Watercycle Research Institute, Nieuwegein.
- CIW (2004) Samen leven met grondwater - Visie op het voorkomen en oplossen van stedelijke grondwaterproblemen. Commissie Integraal Waterbeheer, Den Haag. <http://edepot.wur.nl/88716>
- Freriks, A., A. Keessen, D. Korsse, M. van Rijksick en K. Bastmeijer (2016) Zover het eigen instrumentarium reiks – een onderzoek naar de positie van de Provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van Kaderrichtlijn Waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet. Gezamenlijke uitgave van de Universiteit Utrecht en de Universiteit Tilburg.
- Heeres, N., T. Tillema en J. Arts (2012). Integration in Dutch planning of motorways: From “line” towards ‘area-oriented’ approaches. *Transport Policy*, 24(c), 148-158. <http://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.08.002>
- KING (2014) OMGEVINGSWET - Onderzoek naar impact voor gemeenten. Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, Den Haag.
- KING (2015) Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet. Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, Den Haag.
- Ministerie van IenM (2016) Pionieren met de Omgevingswet – Houd het eenvoudig, maak het beter. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Online: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/15/pionieren-met-de-omgevingswet>
- Ministerie van IenM (2017). De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Online: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2017/02/17/de-opgaven-voor-de-nationale-omgevingsvisie>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) Pionieren met de Omgevingswet - Houd het eenvoudig, maak het beter. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017) De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Needham, B. (2005). The New Dutch Spatial Planning Act. *Planning Practice and Research*, 20(3): 327-340.
- OECD (2014) Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future? Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris. Online:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/03/17/oecd-studies-on-water-water-governance-in-the-netherlands-fit-for-the-future>

Steenstra, M. F. van der Meer, A. van Buuren, F. Kwadijk (2012) Evaluatie van het procesinstrument watertoets - Koepelnotitie met conclusies en aanbevelingen. Landelijke Werkgroep Watertoets, Den Haag. <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-ruimte/watertoetsproces/>

STERK Consulting BV en Colibri Advies BV (2017) Handboek Omgevingswet voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Samenwerken aan de bescherming van schone bronnen en infrastructuur. VEWIN, Den Haag.

Van der Wouden (2017) Omgevingsbeleid op een tweesprong. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Online: <http://www.pbl.nl/publicaties/omgevingsbeleid-op-een-tweesprong>

# Bijlage I Interview protocol

## 1 – Rol binnen organisatie

- 1a. Kunt u mij iets meer vertellen over uw achtergrond en functie binnen uw organisatie?
- 1b. In hoeverre en op welke manier bent u betrokken bij het beschermen van de winning ...?

## 2 - Rol organisatie in bescherming grondwaterwinningen

- 2a. Wat is de rol van uw organisatie bij de bescherming van grondwaterbronnen? (formele verantwoordelijkheid, informele rol)
- 2b. Bronbescherming is een gedeelde verantwoordelijkheid. Met welke partijen werkt u (veel) samen rondom de bescherming van de winning ...? En hoe verloopt de samenwerking?

## 3 – Drinkwaterbelangen in regionaal gebiedsbeheer

- 3a. Als we kijken naar de ruimtelijke ordening; in welke fase (planvorming, vergunningverlening, handhaving) komen drinkwaterafwegingen dan voor het eerst aan bod?
- 3b. Op welke manier komen zij aan bod? Is er volgens u voldoende kennis en aandacht voor grondwaterbescherming onder verantwoordelijke partijen?
- 3c. Zijn procedures en regels voor bronbescherming in de ruimtelijke ordeningspraktijk voldoende en duidelijk?

## 4 – Drinkwater afwegingen in regionaal gebiedsbeheer

- 4a. In welke fase van de ruimtelijke ordening worden drinkwaterbelangen tegen andere belangen afgewogen?
- 4b. Tegen welke andere belangen wordt drinkwater dan afgewogen?
- 4c. Wie maakt deze afweging? (kan ook meerdere partijen zijn)
- 4d. Wat is de rol van uw organisatie in het maken van deze afweging?
- 4e. In hoeverre zijn formele (wettelijke) procedures belangrijk bij het maken van deze afweging?

## 5. Verbeterpunten / bijdrage Omgevingswet

- 5a. Hoe zou bronbescherming volgens u beter kunnen worden geborgd in de ruimtelijke ordening? (bv. op het gebied van partijen/actoren, kennis, procedures)
- 5b. Eventueel: in hoeverre voorziet de Omgevingswet in deze veranderingen volgens u?

## 6. Afsluiting

- 6a. Zijn er onderwerpen niet aan bod gekomen?