

'Lessons learned' in de samenwerking van waterpartners

Gebiedsgericht grondwaterbeheer

Woerden

In de gemeente Woerden spelen diverse ontwikkelingen en opgaven met betrekking tot het grondwater. Sommige specifiek voor Woerden, andere meer algemeen. Hierbij zijn diverse partijen betrokken. Dit was aanleiding om te kiezen voor gebiedsgericht grondwaterbeheer.

Door: Peter Rood

Over de auteur:

Peter Rood, zelfstandig adviseur bodem en ondergrond. Projectleider gebiedsgericht grondwaterbeheer Woerden, procesmanager GBG het Gooi, en mede auteur van het SKB Cahier gebiedsgericht grondwaterbeheer. Aan dit artikel hebben meegewerkt: Han de Rijk (ODRU), Marloes Luitwieler (Bioclear Earth), Aernoud Pasop (Provincie Utrecht), Paul van Straaten (Provincie Utrecht), Ariane Tuinenburg-Jansen (Uitvoeringsprogramma bodem en ondergrond), Marieke Prins (RWS), Ron Nap (Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond en gemeente Apeldoorn)

De inrichting van gebiedsgericht grondwaterbeheer (GGB) is interessant omdat gekozen kan worden voor een gebiedsgerichte aanpak in het kader van de Wet bodembescherming (Wbb) of onder de toekomstige Omgevingswet. Om dit nader uit te zoeken hebben het Uitvoeringsprogramma bodem en ondergrond (UP) en de betrokken partijen in Woerden besloten het gebiedsgericht grondwaterbeheer voor Woerden als een pilot op te pakken.

DE OPGAVEN

Welke opgaven liggen er in Woerden? Er is sprake van verschillende (historische) grondwaterverontreinigingen in de kern van

Woerden. Voor de gemeente vormt de spoedlocatie bij Defensie eiland de belangrijkste, omdat zij zelf als eigenaar de pluim moet saneren. De bronzone wordt momenteel gesaneerd door een ontwikkelaar, die tevens het terrein een nieuwe bestemming geeft. De provincie is voor zowel de spoedlocatie bij Defensie eiland als de overige verontreinigingen het bevoegd gezag in het kader van de Wbb.

Aan de rand van Woerden ligt een waterwinlocatie waar grondwater wordt onttrokken door drinkwaterbedrijf Oasen. In het ruwwater worden verontreinigingen aangetroffen, deels afkomstig van historische bronnen en deels andere verontreinigingen (nieuwe stoffen). Voorkomen moet worden dat de kwaliteit van het water dat onttrokken wordt, voor stoffen waarvoor zuivering nodig is, achteruitgaat. De provincie is op grond van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en dochterrichtlijn Grondwater (GWR) verantwoordelijk voor de bescherming van water bestemd voor menselijke consumptie. Grondwaterverontreinigingen die de drinkwaterwinning bedreigen worden op grond van de Wbb door de provincie als bevoegd gezag Wbb als spoed beschikt. De eigenaar heeft de verantwoordelijkheid om de verontreiniging dusdanig te saneren of te beheren dat de drinkwa-



FIGUUR 1: FOTO-IMPRESSIE: KERN VAN WOERDEN MET HET (DEELS) TOT WONINGBOUW) GETRANSFORMEERDE DEFENSIE EILAND OP DE VOORGROND. BRON: WASSERIJ CV.

terwinning niet langer bedreigd wordt. Op dit moment worden twee overige spoedlocaties nabij de drinkwaterwinning gesaneerd of beheerst door de verantwoordelijk eigenaren om verdere verspreiding naar de drinkwaterwinning te voorkomen.

De gemeente heeft een ambitieuze duurzaamheidsagenda. Zij wil de ondergrond duurzaam beheren en benutten, onder andere voor de energietransitie. Woerden wil in 2030 CO₂-neutraal zijn. De gemeente Woerden staat voor de opgave om nieuwe woonwijken gasloos te bouwen, en bestaande wijken van het gas af te halen, waarbij onder andere gebruik gemaakt wordt van bodemenergie. De ondergrond van de gemeente Woerden is hiervoor geschikt en er zijn al diverse open en gesloten WKO's. De ondergrondse ruimte is echter niet oneindig groot en er dient rekening te worden gehouden met invloeden van bodemenergiesystemen onderling (interferentie), deklaagproblemen, zoet-zoutscheidingen en grondwaterverontreinigingen. Daarbij wil men voor nieuwe bewoners een gelijk speelveld creëren zodat niet het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt' opgaat. De gemeente gaat op dit moment na in welke situaties interferentiegebieden aangewezen moeten worden waarvoor een bodemenergieplan nodig is.

DE BELEIDSVERKENNINGEN EN DE VERANDERENDE OP-GAVEN MET TAKEN EN ROLLEN

Om bovenstaande opgaven op te pakken, lijkt het logisch om gebiedsgericht grondwaterbeheer (GGB) als instrument te gebruiken, eventueel in samenhang met beleid voor de ondergrond. Wat zijn de voordelen om dat nu nog onder de Wbb af te spreken of kunnen we beter wachten op de komst van de Omgevingswet? En welke rol krijgen de verschillende betrokken partijen, gemeente, provincie, waterbedrijf en waterschap, in dit integrale beleid? Om dit te verkennen heeft het UP in 2017 een sessie belegd met alle betrokken partijen. De lessen die hieruit geleerd zijn, zijn vastgelegd door Tauw in een memo.¹ Ook heeft de gemeente zelf een verkenning uitgevoerd naar de afweging tussen een gevalsgesichte en een gebiedsgerichte aanpak voor de verontreiniging van Defensie eiland, en de overige verontreinigingen in de gemeente.²

Tegelijkertijd is de provincie Utrecht bezig om nieuw bodem- en grondwaterbeleid te ontwikkelen met de komst van de Omgevingswet. De provincie Utrecht is daarom gestart met een verbrede beleidsverkenning.³ De eerste resultaten van deze verkenning laten zien dat de provincie samen met gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven en gebruikers van het grondwater een evenwichtig en gebiedsgericht grondwaterbeleid wil voeren. Dit gaat niet alleen over de bescherming van drinkwater, maar ook over de benutting en het faciliteren van maatschappelijke opgaven zoals klimaatadaptatie, bodemdaling, nieuwe stof-

dat er nog een Gebiedsplan opgesteld dient te worden door de gemeente Woerden en de juridische verantwoording voor een gebiedsgerichte aanpak onder de Wbb nog opgesteld moet worden. De provincie beoordeelt dit gebiedsplan als bevoegd gezag Wbb en neemt er een besluit op.

De provincie is ook bezig met het proces 'warme overdracht' in verband met de overgang naar de Omgevingswet, met als doel de overdracht van bodemtaken naar de gemeenten zo soepel mogelijk te laten verlopen. Hierbij maakt de provincie gebruik van het uitvoeren van pilots waarvan GGB in Woerden er een is.⁴ De pilot GGB-Woerden was gericht op het inzichtelijk krijgen van de grondwaterverontreinigingen in Woerden nabij de drinkwaterwinning. De vraag die voorlag is: wat is de gewenste kwaliteit van de wijze waarop grondwaterverontreinigingen zijn ingetekend in het bodeminformatiesysteem en in hoeverre wordt aan deze kwaliteit voldaan? De provincie Utrecht heeft in de vorm van een pilot een kwaliteitsslag gemaakt. Hierdoor is er nu meer inzicht en informatie die voor het GGB in Woerden van belang is. Het gaat met name om niet-spoedeisende gevallen die potentieel een verspreidingsrisico kunnen opleveren voor de aanwezige (kwetsbare) drinkwaterwinning van Oasen. Deze (clusters van) niet-spoedgevallen zullen onder de Omgevingswet niet meer als aparte saneringsgevallen worden aangemerkt omdat ze niet onder het overgangsrecht vallen. Bij het wegvallen van het Wbb-kader zal voor deze verontreinigingen moeten worden nagegaan of zij nog nader aandacht vragen in het kader van de bescherming van de drinkwaterwinning. Provincie en gemeente zullen gezamenlijk 'botsproeven' uitvoeren, kijkend naar de verplichtingen vanuit de KRW en bezien of, en zo ja hoe, dergelijke locaties in het GGB een plaats moeten krijgen. Daarnaast spelen deze grondwaterverontreinigingen voor de gemeente ook nog een rol bij toekomstige ingrepen in de ondergrond zoals (ondergrondse) ruimtelijke ontwikkelingen en vervanging van kabel- en leidingwerk.

De overgang naar de Omgevingswet leidt tot een herijking van het bodem- en grondwaterbeleid in het kader van de KRW en GRW

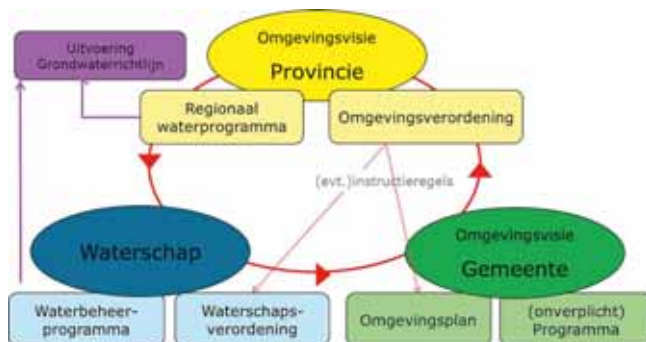
De warme overdracht helpt bij het inzichtelijk krijgen van de de risico's op verspreiding

fen beleid, en energietransitie. De provincie benadrukt hierin dat ze initiatieven van onder andere gemeenten voor gebiedsgericht grondwaterbeleid ondersteunt en daarin actief wil participeren. De gemeente Woerden voelt zich hierdoor gesteund door de provincie in de keuze van gebiedsgericht grondwaterbeheer. De gemeente heeft de mogelijkheid om GGB nog onder het regime van de Wbb vast te stellen en zodoende het spoedgeval Defensie eiland hiervan onderdeel uit te laten maken.⁵ Opgemerkt wordt

Met het grotendeels wegvallen van de Wbb onder de Omgevingswet en de afronding van de bodemsanerings(spoed) operatie komt de nadruk te liggen bij het beheer en de nazorg van de grondwaterkwaliteit, in het licht van de KRW en GWR. De provincie zal samen met gemeenten, waterschappen en Rijk invulling geven aan de KRW/GWR. De grondwaterverontreinigingen met spoedeisende verspreidingsrisico's, een potentiële bedreiging voor de goede chemische toestand van het grondwaterlichaam, zijn na afronding van de bodemsanerings(spoed)operatie gesaneerd dan wel beheerst. Er resteren echter nog wel – al dan niet kleinere – bodemverontreinigingen die de grondwaterkwaliteit kunnen beïnvloeden. Deze resterende bodemverontreinigingen en het beheer hiervan is relevant voor de doelstelling van de KRW/GWR: het voorkomen en beperken van de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater (prevent & limit). Deze doelstelling richt zich niet alleen op het schaalniveau van het grondwaterlichaam, maar op elke verontreiniging in het grondwater; deze blijft dus ook na afronding van de

bodemsanerings(spoed)operatie relevant. De provincie is en was altijd al primair verantwoordelijk om uitvoering te geven aan de GWR waaronder het 'prevent & limit' beginsel, maar kon voor het beheer van bodemverontreinigingen leunen op de Wbb. De uitdaging is om, gegeven de instrumenten die de Omgevingswet biedt en het wegvallen van de Wbb, opnieuw invulling te geven aan de KRW/GWR taken. Ook de KRW/GWR kent aspecten als kosteneffectiviteit en uitzonderingen indien de concentraties te laag zijn of de omvang te klein is. Het wegvallen van de Wbb betekent dus geenszins een nieuwe saneringsoperatie. Wel dient de motivatie waarom er wel of geen maatregelen genomen worden, zoals voorheen de circulaire bodemsanering 2013 deed, opnieuw ingevuld te worden volgens de systematiek die de KRW/GWR voorschrijft. Het primaat hiervoor ligt bij de provincie waarbij voor de grondwateropgaven de waterschappen en de gemeente betrokken worden. Niet in de laatste plaats omdat de provincie het instrumentarium van de waterschappen en gemeenten nodig heeft om uitvoering te geven aan haar KRW/GWR taken.

De provincie dient onder de Omgevingswet een regionaal (grond)waterprogramma vast te stellen ter uitvoering van onder andere de KRW/GWR. Dit betreft doelstellingen ten aanzien van grondwater en het verbeteren en voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit van (grond)water dat is bestemd voor menselijke consumptie. Tot slot is de provincie verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte coördinatie van de taken en bevoegdheden, neergelegd bij gemeenten en waterschappen. In figuur 2 zijn de taken, de rolverdeling en de gewenste samenwerking in het grondwaterbeheer onder de Omgevingswet nader toegelicht.



FIGUUR 2: SAMENWERKEN AAN GRONDWATERBELEID ONDER DE OMGEVINGSWET.
([HTTPS://AANDESLAGMETDEOMGEVINGSWET.NL/THEMA/WATER/GRONDWATER/](https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/water/grondwater/))

WAT BETEKENIT DIT VOOR DE KEUZE VAN WOERDEN VOOR DE GEBIEDSGERICHTE AANPAK?

Zowel uit de sessie met het UP, als uit de beleidsverkenning van de gemeente, blijkt dat gebiedsgericht grondwaterbeheer een goed middel is om de verschillende opgaven in de gemeente Woerden op te pakken. De verontreiniging van Defensie eiland kan meer risicogericht aangepakt worden, en eventuele andere relevante grondwaterverontreinigingen kunnen in het beheer meegenomen worden. De gemeente zal bij het initiëren van GGB zowel onder de Wbb als onder de Omgevingswet rekening moeten houden met het vigerende grondwaterbeleid van de provincie. De provincie is bijvoorbeeld als eerste aan zet om aan te geven welke eisen zij vanuit de KRW/GRW nog wil stellen aan het GGB. De provincie is als bevoegd gezag Wbb betrokken en zal in die rol het gebiedsplan toetsen aan haar beleid. Daarnaast kan de provincie een belang hebben bij het initiëren van GGB om kwetsbare objecten en gebieden in het kader van de KRW/GRW te beschermen.

In de memo van Tauw wordt toegelicht waarom het gunstig is om nog onder het regime van de Wbb het GGB vast te stellen. Als de Omgevingswet in werking treedt, komt er een einde aan de borging van grondwaterkwaliteit langs de vertrouwde Wbb-

weg. De vanzelfsprekendheid dat grondwater 'geregeld' is, vervalt. De verplichtingen in het kader van de KRW/GWR blijven wel bestaan, onder andere via het genoemde 'prevent en limit'-principe. Met de instrumenten van de Omgevingswet in het vooruitzicht en de inventarisatie vanuit de warme overdracht kan hieraan nu al invulling worden gegeven, samen met gemeente en waterschap. Er kunnen in de gebiedsgerichte aanpak nu al afspraken worden gemaakt over de niet spoedeisende gevallen. De gemeente Woerden heeft hoge duurzaamheids- en energieambities, een faciliterend WKO-beleid kan helpen om deze doelstellingen te bereiken. Een WKO-beleid, al dan niet met een bodem-energieplan en interferentiebeleid, kan goed geïntegreerd worden in het gebiedsgerichte beleid, waarbij ook aandacht is voor duurzaam gebruik van de ondergrond. GGB onder de Wbb biedt vooral mogelijkheden voor afstemming met het WKO-beleid, daar waar dat invloed heeft op, of eisen stelt aan de grondwaterkwaliteit. Aangezien er nieuwbouwplannen voor de deur staan en deze woningen niet meer op gas aangesloten zullen worden is een geïntegreerd en gebiedsgericht beleid voor de ondergrond van belang.

De regels voor gebruik van de ondergrond in de buurt van grondwaterverontreinigingen kunnen binnen het beheergebied zodanig ingericht en opgesteld worden, dat er voldoende kansen blijven voor ruimtelijke ontwikkelingen zoals grote ondergrondse garages bij woonblokken. Er bestaat dan zelfs de mogelijkheid om werk met werk te maken. De gedachte daarbij is dat de aanpak en beheersing van de grondwaterverontreiniging in samenhang kunnen plaatsvinden met ruimtelijke ingrepen in de ondergrond. Dit kan onder andere door gebruik te maken van het ontwikkelde grondwatermodel met verspreidingsinformatie van grondwaterverontreinigingen. Hierdoor ontstaan win-win situaties. Tevens leeft het idee dat middels de WKO-putten de biologische afbraak van de verontreiniging gestimuleerd kan worden.

CONCLUSIE

De gemeente Woerden heeft de conclusie getrokken dat zij het beste invulling kan geven aan haar opgaven met het grondwater, door nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een plan voor GGB vast te stellen. Het is mogelijk om in eerste instantie GGB te regelen onder de Wbb om vervolgens, wanneer de Omgevingswet in werking is getreden, de aanpak verder te optimaliseren onder een programma op basis van de Omgevingswet. Daarom wil de gemeente Woerden inspelen op het nieuwe kader van de Omgevingswet met de nieuwe taken en rollen. Omdat de waterpartners hierin belangen en verantwoordelijkheden hebben, zal de gemeente in het proces van het opstellen van het plan zoveel mogelijk samen optrekken met provincie, waterschap en drinkwaterbedrijf. Zij zullen gezamenlijk afspraken maken over invulling van het plan en de taakverdeling. Nu, en straks onder de Omgevingswet.

NOTEN

1. Lessons learned GGB Woerden, Tauw M001-1248710MIV-V02, d.d. 28 mei 2018.
2. Gebiedsgericht grondwaterbeheer kern van Woerden, Verkenning gebiedsgerichte aanpak versus gevalsgerichte aanpak, Gemeente Woerden 18l.00327, d.d. januari 2018.
3. Beleidsverkenning bodem- en grondwaterbeleid. Provincie Utrecht 23 april 2018.
4. A. Pasop en H. van den Oever, 2018. Warme overdracht bodemtaken verkent de weg voor bodemprofessional 2.0. Bodem 28(6), p. 20-21.
5. Een gebiedsplan moet voor inwerking treden van de Omgevingswet worden goedgekeurd om onder het overgangsrecht te vallen. (Overgangsrecht Wbb, Art. 3.2 Aanvullingswet Bodem Omgevingswet, TK vergaderjaar 2017-2018, 34864, nr. 2).