

LBOW- Commissie Grondwaterbeheer

Verslag van de bestuurlijke
pilots grondwaterbeheer

Colofon

Titel: LBOW Commissie Grondwaterbeheer – verslag van de bestuurlijke pilots
grondwaterbeheer

Opdrachtgevers: Unie van Waterschappen
Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem

Auteur(s): MMG Advies BV
Michael Daamen
Paul Kerkhoven

Datum: 4 maart 2009

Voorwoord

Voor u ligt het advies van de LBOW commissie Grondwaterbeheer. Deze commissie is eind 2007 ingesteld met als taak om aan het Landelijk Bestuurlijke Overleg Water (LBOW) te adviseren betreffende bestuurlijke arrangementen ten behoeve van het toekomstige grondwaterbeheer als onderdeel van de ruimtelijke ontwikkelingsopgave. De directe aanleiding voor het instellen van de commissie was tweeledig:

- Ten eerste het voornemen van de Unie van Waterschappen (UvW) om een aantal bestuurlijke pilots te starten met betrekking tot de nieuwe rollen en taken van de waterschappen. Aanleiding voor dit voornemen was de concept waterwet, welke een toedeling van het operationeel grondwaterbeheer aan de waterschappen voorziet. De waterschappen willen dit 'nieuwe' terrein van watersysteembeheer verder verkennen en een visie ontwikkelen op het optimaal invullen van deze taak. Daarbij ging het allereerst om het duurzaam gebruik van de strategische grondwatervoorraad, wat vanwege het kwantitatieve karakter goed past binnen de beheerstaken van het waterschap.
- Ten tweede de pilots met betrekking tot gebiedsgericht grondwaterbeheer die in 2006 en 2007 onder auspiciën van Stichting Kennisontwikkeling en Kennisoverdracht Bodem (SKB) zijn uitgevoerd. Deze pilots zijn gestart vanuit een 'bodeminvalshoek' met grootschalige, langdurige grondwaterverontreinigingssituaties als focus. Uit deze pilots blijkt dat het oplossen van deze problematiek alleen mogelijk is door middel van een goede afstemming tussen de waterwereld en de bodem(sanerings)wereld. Tevens blijkt er een steeds nauwere verwevenheid met toenemend gebruik van de ondergrond (ondergronds bouwen) en benutting van het grondwater (bijv. voor koude warmte opslag (KWO) of voor beekherstel). Mede daardoor kan het beheer van verontreinigd grondwater niet meer los gezien worden van ontwikkelingen op het vlak van ruimtelijke ordening en inrichting en van kwantitatief (grond)waterbeheer.

De Commissie heeft een aantal pilots geselecteerd waar deze verbanden worden onderzocht en die als voorbeeld kunnen dienen voor de wijze waarop deze problematiek op een integrale wijze bestuurlijk kan worden aangepakt. Samenwerking tussen verschillende bestuursorganen, in casu gemeente, provincie, waterschap en andere stakeholders staat daarbij centraal. Een belangrijke constatering van de commissie is dat deze samenwerking kan worden vormgegeven door middel van arrangementen die uitgaan van de huidige wet- en regelgeving. Als overheden bestuurlijk bereid zijn de problemen samen op te lossen zijn structuurdiscussies op dit moment niet opportuun. Wel is het van belang dat in enkele lopende en geplande wetgevingstrajecten niet onnodig juridische belemmeringen voor grondwaterbeheer ontstaan c.q. dat bestaande belemmeringen worden weggenomen. Ook verdient het aanbeveling om de praktische uitvoering verder te faciliteren door middel van onder andere een gezamenlijke handreiking van de koepelorganisaties van de betrokken overheden.

De commissie hoopt dat het onderhavige advies overheden, zowel bestuurlijk als ambtelijk, en andere stakeholders zal inspireren om grondwaterbeheer gezamenlijk verder vorm te geven en spreekt daarbij de wens uit dat dit de water- en bodemwereld dichter tot elkaar zal brengen.

mr. drs. P.C.G. Glas
Voorzitter

Inhoud

Samenvatting	I
Conclusies	IV
Aanbevelingen	VI
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en vraagstelling	1
1.2 Samenstelling van de Commissie	3
1.3 De bestuurlijke pilots	4
1.4 Werkwijze, doel en status van dit advies	5
1.5 Definities en begrippen	5
2. De probleemstelling in de pilots	7
2.1 Algemeen	7
2.2 De aard van de (bestuurlijke) problematiek	8
2.2.1 <i>Stedelijk gebied</i>	8
2.2.2 <i>Industrieel gebied</i>	11
2.2.3 <i>Landelijk gebied</i>	11
3. Analyse kader	12
3.1 Grondwaterbeheer in ruimtelijke context	12
3.2 Dimensies grondwaterbeheer	13
3.3 Duurzaam grondwaterbeheer als startpunt in plaats van sluitpost	13
3.4 Complicaties grondwaterbeheer	14
3.5 Gebiedsgericht beleid	14
3.6 Nieuwe sturingsfilosofie	15
4. De bestuurlijke rondetafelgesprekken	17
4.1 Algemeen	17
4.2. Stedelijk gebied	17
4.2.1 <i>Kern bestuurlijke problematiek</i>	17
4.2.2 <i>Aard van de bestuurlijke samenwerking</i>	17
4.2.3 <i>De gezamenlijke bestuursopdracht</i>	18
4.2.4 <i>Het verankeren van de voorkeursvariant in adequate planvormen en instrumenten</i>	20
4.2.5 <i>De kosten en bekostiging</i>	21

4.2.6	<i>Samenwerking bij de uitvoering van het beheer</i>	21
4.3	Grondwaterbeheer in industriegebieden	22
4.4	Grondwaterbeheer in het landelijk gebied	24
4.5	Flankerend beleid van het Rijk	25

Bijlagen

1. Begrippenkader
2. Inventarisatie van planvormen en instrumenten
3. Literatuuroverzicht
4. Afkortingen
5. Reacties betrokken partijen

Samenvatting

De LBOW Commissie Grondwaterbeheer is eind 2007 ingesteld met als taak om voorstellen te doen voor bestuurlijke arrangementen ten behoeve van grondwaterbeheer als onderdeel van de ruimtelijke ontwikkelingsopgave. De Commissie heeft zich daarbij met name gericht op die gebieden waar grondwaterbeheer een complexe bestuurlijke opgave vormt. Dit zijn gebieden waar zich verschillende kwantitatieve en kwalitatieve grondwatervraagstukken tegelijk voordoen, veelal in samenhang met een grote ruimtelijke dynamiek en met toenemend gebruik van de ondergrond en benutting van het grondwater. Het gaat dan met name om het stedelijk gebied van de grotere gemeenten. Ook in diverse industriegebieden en in sommige delen van het landelijk gebied doen zich complexe grondwaterbehevraagstukken voor.

Bij het vinden van oplossingen voor dit soort vraagstukken komen verschillende 'werelden' samen, waaronder die van water, bodem, energie, ruimtelijke ordening, (stedelijke) ontwikkeling en beheer, natuur en ecologie en drinkwatervoorziening. Elk van deze werelden beschouwt de problematiek van grondwaterbeheer vanuit de eigen invalshoek en hanteert een eigen begrippenkader. Zo spreekt de waterwereld van integraal grondwaterbeheer als sprake is van zowel kwantitatief als kwalitatief beheer van het grondwater (zowel ondiep als diep), mede in relatie tot oppervlaktewaterbeheer. De bodemwereld hanteert het begrip gebiedsgericht grondwaterbeheer waarmee wordt gedoeld op het beheer van verontreinigd grondwater in een gebiedsgerichte context. Achter beide begrippen gaat tevens de notie schuil van een verdergaande integratie van grondwaterbeheer in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Deze notie is met name van belang voor gemeenten met een complex grondwatervraagstuk. Zij moeten de (grond)waterproblematiek immer oplossen in samenhang met andere beheer-, inrichtings- en bestemmingsvraagstukken in hun gemeente.

De Commissie constateert dat de verschillende begrippen en termen die gebruikt worden, zoals "integraal" en "gebiedsgericht", zich ook nog ontwikkelen, mede als gevolg van de zich ontwikkelende wet- en regelgeving. Mede om deze reden worden in dit verslag de verschillende begrippen naast elkaar gebruikt. Het is niet persé nodig dat de water-, bodem-, en R.O.-wereld volledig dezelfde taal gaan spreken, maar wel dat zij elkaars taal begrijpen en een gemeenschappelijk begrippenkader ontwikkelen waarmee zij kunnen samenwerken. De Commissie doet daarvoor enkele voorstellen (zie paragraaf 1.5 en bijlage 1).

De Commissie heeft de onderhavige problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor onderzocht aan de hand van een zestal bestuurlijke pilots, waarvan vier in het stedelijk gebied (Apeldoorn, Nijmegen, Rotterdam en Tilburg), één in industrieel gebied (havengebied Rotterdam) en één in het landelijk gebied (de Kempen in Noord-Brabant en Limburg). Deze pilots hebben tot doel om de aard van de bestuurlijke problematiek vast te stellen en gezamenlijk oplossingsrichtingen in de vorm van bestuurlijke arrangementen te formuleren.

Het advies van de Commissie is gebaseerd op de resultaten van de pilots en op enig flankerend onderzoek. Tevens is gebruik gemaakt van de ervaring die gedurende 2006 en 2007 is opgedaan met de SKB-pilots Gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater (zie www.skbodem.nl).

De kern van de bestuurlijke problematiek bestaat naar de mening van de Commissie hieruit dat er geen integrale grondwaterbeheerder is en dat daardoor (groepen van) verschillende overheden eigenaar zijn geworden van een omvangrijk en complex grondwaterprobleem (zowel kwantitatief als kwalitatief en zowel ondiep als diep) en niet in alle opzichten over de bevoegdheden en instrumenten beschikken om dit geheel op eigen kracht op te lossen.

Structuuro oplossingen, door bepaalde overheden, bijvoorbeeld gemeenten, meer bevoegdheden en instrumenten te geven, zijn in de pilots aan de orde geweest, maar worden vooralsnog door de betrokken bestuurders niet opportuun geacht. De oplossing moet veeleer gezocht worden in een bestuurlijke samenwerking tussen de bevoegde bestuursorganen, in casu gemeente, waterschap en provincie, zodanig dat de vraagstukken gezamenlijk worden aangepakt. In de pilots is verkend hoe dergelijke 'bestuurlijke arrangementen' kunnen worden vormgegeven. Tevens is de rol van het Rijk aan de orde geweest.

De aard van de bestuurlijke problematiek op het vlak van grondwaterbeheer is niet uniek. Op tal van beleidsterreinen moeten overheden (en stakeholders) samenwerken om meerdimensionale en complexe vraagstukken op te lossen door middel van ruimtelijk gebiedsgericht beleid. Hiervoor zijn in de loop der tijd diverse typen bestuurlijke arrangementen ontwikkeld. Van mono- en multisectoraal gebiedsgericht beleid in de jaren '80 van de vorige eeuw, via geïntegreerd gebiedsgericht beleid in de jaren '90 naar recente arrangementen, waarbij sprake is van een verschuiving van een hiërarchische vorm van sturing naar een, decentrale, meer op samenwerking gerichte stijl van besturing. Overheden en maatschappelijke actoren nemen daarbij deel aan een verscheidenheid van netwerken. In horizontale verhoudingen wordt via onderhandeling en overleg gezocht naar geschikte oplossingen. Samenwerking tussen verschillende beleidsvelden en een aanpak toegespitst op regionale en lokale omstandigheden staat centraal. Probleemdefinitie en oplossingsrichtingen zijn niet op voorhand gegeven maar komen tot stand in overleg tussen overheden onderling en met private actoren.

Het gaat daarbij niet alleen om kosteneffectiviteit, maar ook om transparantie en om de legitimiteit van de uiteindelijk gekozen oplossing. Daar waar deze legitimiteit niet meer eenduidig aan normen en dergelijke getoetst kan worden, zal zij gevonden moeten worden in de zorgvuldigheid, transparantie en democratische toetsing van het doorlopen proces. De huidige vormen van gebiedsgericht beleid kenmerken zich ook door het "geordend terugtreden van het Rijk" onder het motto: decentraal wat kan en centraal wat moet. Deze nieuwe sturingsfilosofie is inmiddels terug te vinden in tal van, ook voor grondwaterbeheer relevante, beleidsnota's en in nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van water, bodem en ruimtelijke ordening.

De Commissie heeft tijdens de in het kader van de pilots georganiseerde rondetafelgesprekken geconstateerd dat er bestuurlijk bij de deelnemende gemeenten, waterschappen en provincies een breed draagvlak bestaat om deze nieuwe sturingsfilosofie te vertalen in praktische bestuurlijke samenwerkingsafspraken voor grondwaterbeheer in de complexe situaties die aan de orde zijn ¹. Tevens moet echter worden vastgesteld dat er met deze nieuwe werkwijze in het onderhavige

¹ N.B. De bestuurlijke rondetafelgesprekken zijn de afgelopen periode gevoerd over de pilots Rotterdam, stedelijk gebied en havengebied, Tilburg en de Kempen. De gesprekken over de pilots Apeldoorn en Nijmegen zijn gepland voor medio 2008.

werkveld nog betrekkelijk weinig ervaring is. De volgende onderwerpen zijn in dit verband aan de orde geweest:

- de aard van de bestuurlijke samenwerking;
- een gezamenlijke bestuursopdracht;
- het verankeren van grondwaterbeheer in adequate planvormen en instrumenten;
- de kosten en bekostiging van grondwaterbeheer;
- praktische afstemmingsvragen;
- flankerend beleid vanuit het Rijk.

Tenslotte is in twee gesprekken nader ingegaan op de problematiek in industriegebieden en in het landelijk gebied. De bevindingen van de Commissie met betrekking tot deze onderwerpen zijn samengevat in hoofdstuk 4 van dit advies. De Commissie tekent hierbij aan dat de problematiek van kwantitatief en kwalitatief grondwaterbeheer in het landelijk gebied tot dusverre maar gedeeltelijk aan de orde is geweest. Thema's als verzilting, bodemdaling, toemaakdekken, enz. spelen in de geselecteerde pilots geen rol. Overwogen kan worden deze problematiek in een vervolgtraject te onderzoeken.

Conclusies

De Commissie komt op basis van het verrichte onderzoek tot de volgende conclusies:

- Kwantitatief en kwalitatief grondwaterbeheer is in veel grotere gemeenten, in diverse industriegebieden en in sommige delen van het landelijk gebied niet alleen een technisch ingewikkeld vraagstuk, maar ook bestuurlijk complex, mede omdat het diverse beleidsterreinen raakt. Het bestuurlijk kernprobleem is dat gemeenten 'eigenaar' zijn geworden van een omvangrijk en complex grondwaterbeheerprobleem en niet in alle opzichten over de bevoegdheden en instrumenten beschikken om dit zelfstandig op te lossen. Gemeenten kunnen dit alleen in nauwe samenwerking met de provincie en waterschappen doen. In het landelijk gebied is er niet één duidelijke probleemeigenaar. Provincie, waterschap en gemeenten moeten in onderling overleg tot een taak- en verantwoordelijkheidsverdeling komen.
- De noodzaak om op gebiedsniveau samen te werken vanuit verschillende beleidsterreinen (water, bodem, energie, R.O., natuur / ecologie, en dergelijke), verantwoordelijkheden te delen en bevoegdheden op een onderling afgestemde wijze in te zetten, is niet uniek voor grondwaterbeheer. Het past geheel in de nieuwe sturingsfilosofie (decentraal wat kan en centraal wat moet) zoals deze tot uitdrukking komt in recente beleidsnota's (bijvoorbeeld de Toekomstagenda Milieu en de Watervisie) en in nieuwe wet- en regelgeving (nWRO, Waterwet, Wet gemeentelijke watertaken, Besluit bodemkwaliteit). Er kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met verschillende typen 'public governance' projecten waarbij het accent ligt op netwerksturing. Voor grondwaterbeheer is daarbij van belang dat de probleemdefinitie en oplossingsrichtingen niet op voorhand gegeven zijn, maar tot stand komen in overleg tussen gemeente, provincie en waterschap onderling en tussen deze overheden en stakeholders zoals het waterbedrijf, burgers, ontwikkelaars en bedrijven.
- Bij de bestuurders die aan de rondetafelgesprekken hebben deelgenomen bestaat een duidelijk draagvlak om kwantitatief en kwalitatief grondwaterbeheer gezamenlijk, gebiedsgericht, aan te pakken, daarover bestuurlijke afspraken te maken en ambtelijk uitvoeringscapaciteit ter beschikking te stellen. De Commissie concludeert op basis van deze resultaten dat grondwaterbeheer vooralsnog via bestuurlijke arrangementen op basis van bestaande wet- en regelgeving tot stand kan komen. Structuuroplösungen in die zin dat gemeenten, eventueel facultatief, meer bevoegdheden en wettelijke instrumenten krijgen om grondwaterbeheer zelfstandig uit te voeren zijn op dit moment dan ook niet opportuun.
- Wel is het van belang dat grondwaterbeheer beter wordt verankerd in bestaande en nieuwe wettelijke trajecten. Daartoe kan gebruik worden gemaakt van planvormen en instrumenten zoals het GRP, de gemeentelijke en provinciale structuurvisies, de watertoets, stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's), en dergelijke. Dit betekent dat gebruik wordt gemaakt van de proceduremogelijkheden van deze planvormen en instrumenten om de probleemanalyse en besluitvorming, inclusief de inspraak over grondwaterbeheer, vorm te geven. Het betekent ook dat de planvormingsprocessen, planvormen en instrumenten beter worden benut om (onderdelen / aspecten) van grondwaterbeheer beleidsmatig en juridisch te verankeren. Het betekent tenslotte het benutten van de diverse overlegstructuren die de laatste jaren ingesteld zijn om gebiedsgerichte processen op onderhavig terrein te faciliteren.

- De voor grondwaterbeheer relevante wet- en regelgeving is op dit moment sterk aan verandering onderhevig (voor een overzicht zie bijlage 2). Diverse onderdelen zijn nog niet (geheel) uitgekristalliseerd en er leven nog diverse vragen. De daaruit resulterende 'onduidelijkheid' kan soms belemmerend werken, maar biedt anderzijds ook ruimte om integraal (grond)waterbeheer te integreren in de nieuwe planvormingsprocessen en planfiguren.
- Met de vormgeving van bestuurlijke arrangementen ten behoeve van grondwaterbeheer bestaat op dit moment vrijwel geen ervaring. Tijdens de rondetafelgesprekken zijn praktische handvatten geformuleerd om de samenwerking tussen gemeente, provincie en waterschap concreet vorm te geven en te verankeren (zie hoofdstuk 4).
- De Commissie constateert dat het integreren van kwantitatief en kwalitatief grondwaterbeheer in ruimtelijk perspectief verschillende 'werelden' bij elkaar brengt waaronder waterbeheer bodemsanering, ruimtelijke ontwikkeling, stadsbeheer enz. Het overbruggen van de cultuurverschillen op deze terreinen, zowel binnen als tussen bestuursorganen, is niet eenvoudig en vergt bestuurlijke aandacht en aansturing. De samenwerking begint met een gezamenlijke (geïntegreerde) probleemanalyse op lokaal / regionaal niveau. Het is van belang dat men daarbij elkaars 'taal' begrijpt en er een gezamenlijk begrippenkader ontstaat. De Commissie doet daarvoor een suggestie in paragraaf 1.5.
- Het is van belang dat gemeenten, provincies en waterschappen door middel van flankerend beleid van het Rijk in staat worden gesteld om integraal grondwaterbeheer als onderdeel van de ruimtelijke ontwikkelingsopgave langs de geschetste lijnen tot stand te brengen. De Commissie vraagt in dit verband aandacht voor enkele wettelijke regelingen (zie hoofdstuk 4).

Aanbevelingen

De Commissie doet aan de koepelorganisaties vertegenwoordigd in het LBOW de volgende aanbevelingen:

- Agendeer grondwaterbeheer als bestuurlijke opgave voor gebieden met een complex kwantitatief en kwalitatief grondwaterprobleem in de eigen achterbannen en stimuleer experimenten op dit vlak.
- Maak duidelijk dat grondwaterbeheer een intersectoraal en interbestuurlijk vraagstuk is, dat de komende periode alleen via, bestuurlijk gedragen, samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en provincies kan worden opgelost. Het samen delen van verantwoordelijkheden staat daarbij centraal. De (verschillende) werelden van water, bodem, energie, ruimtelijke ordening en dergelijke moeten bijeen worden gebracht in het kader van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen (gebiedsprocessen). Het ontwikkelen van een gemeenschappelijk begrippenkader is daarvoor nodig.
- Benut de komende transitie in het bodembeleid en in dat verband de op 28 mei jl. door VROM, IPO en VNG ondertekende Intentieverklaring Bodem (met een adhesieverklaring van de Unie van Waterschappen), om integraal grondwaterbeheer verder vorm te geven.
- Agendeer het thema voor de komende regionale werkconferenties Bodem die in juni / juli aanstaande zijn belegd als follow-up van de intentieverklaring en ter voorbereiding van een convenant.
- Benut de samenwerking die is ontstaan en het vertrouwen dat is opgebouwd in het kader van gebiedsprocessen die hebben plaatsgevonden in KRW-verband onder verantwoordelijkheid van zogenoemde regionale bestuurlijke overleggen (RBO's) om de totstandkoming van bestuurlijke arrangementen ten behoeve van gebiedsgericht grondwaterbeheer te faciliteren. Benut ook vergelijkbare processen en programma's in andere sectoren.
- Stimuleer de achterbannen om beschikbare planvormen en instrumenten te gebruiken om de analyse, de inspraak, de afweging en de besluitvorming over kwantitatief en kwalitatief grondwaterbeheer vorm te geven en de resultaten daarvan te verankeren. Dit betreft onder andere het GRP+, de gemeentelijke en provinciale structuurvisies, nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (nWRO) verordeningen, de watertoets en de stroomgebiedbeheerplannen.
- Benut daarbij de speelruimte die de zich ontwikkelende wet- en regelgeving biedt om te experimenteren.
- Ondersteun de achterbannen op deskundigenniveau daarbij door als koepels een handreiking grondwaterbeheer namens de koepelorganisaties op te stellen, waarin aan de orde komt de gebiedsgerichte benadering van zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve problematiek.
- Grondwater moet altijd een onderdeel van afweging zijn tijdens een watertoetsproces.
- Neem het thema grondwaterbeheer op in de strategische werkplannen van de koepelorganisaties op het gebied van milieu en water zodanig dat het, waar nodig, wordt meegenomen bij het treffen van landelijk samenwerkingsafspraken op het vlak van monitoring, informatievoorziening, financiering, organisatie, enz.

De Commissie brengt deze aanbevelingen tevens onder de aandacht van de koepelorganisaties vertegenwoordigd in het DUIV-overleg.

Aan de bewindspersonen van VROM en V&W doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

- Ondersteun gemeenten, provincies en waterschappen om, in gebieden met een complexe kwantitatieve en kwalitatieve grondwaterproblematiek, het grondwaterbeheer door middel van gebiedsgerichte bestuurlijke samenwerkingsarrangementen te realiseren. Benut daarvoor bestaande regelingen zoals de volgende tranche van het ISV, het ILG en de bedrijvenregeling bodemsanering.
- Benut de afspraken die gemaakt zijn in de Intentieverklaring Bodem en die gemaakt zullen worden in het kader van het geplande Convenant Bodem.
- Voeg het thema grondwaterbeheer in integrale zin, voor zover noodzakelijk, toe bij de definitieve totstandkoming van de Stroomgebied Beheerplannen (SGBP's).
- Voorkom dat er bij de implementatie van de KRW en de Grondwaterrichtlijn (GWR) in de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) 'Doelen Waterkwaliteit' juridische of praktische belemmeringen ontstaan voor ruimtelijke investeringsplannen.
- Verruim de gevalsgesichte benadering van de Wet Bodembescherming (Wbb) en de daarop gebaseerde regelgeving met een gebiedsgerichte aanpak (anders dan alleen via de clusterbenadering, zoals nu al mogelijk is). Formuleer overgangsbeleid zodanig dat decentrale overheden over voldoende beleidsruimte beschikken om met gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater te experimenteren zolang de wet nog niet is aangepast.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Grondwaterbeheer komt de laatste jaren meer en meer op de bestuurlijke agenda te staan. Daarvoor zijn diverse aanleidingen waaronder:

- De problematiek van grondwateroverlast in stedelijk gebied, waarover de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) in 2004 een advies heeft opgesteld. Belangrijke onderdelen van dit advies zijn inmiddels overgenomen in de Wet gemeentelijke watertaken die per 1 januari 2008 van kracht geworden is.
- De Waterwet, die naar verwachting medio 2009 in werking treedt en waarin een overdracht van het operationeel kwantitatief grondwaterbeheer van provincies naar waterschappen is voorzien.
- De implementatie van de Europese Kaderrichtlijn water (KRW) en de Grondwaterrichtlijn (GWR). In tegenstelling tot de Nederlandse wetgeving (waarin het normatieve kader met betrekking tot grondwaterkwaliteit valt onder de Wet Milieubeheer (Wm) en de Wet op de bodembescherming (Wbb)) heeft deze Europese wetgeving een meer integraal karakter. De KRW en GWR gaan uit van een systeembenadering waarbij grondwaterkwaliteit en -kwantiteit aspecten zijn van het waterbeheer.
- Op veel plaatsen in Nederland bevinden zich grootschalige langdurige grondwaterverontreinigingen die redelijkerwijs niet meer gesaneerd kunnen worden. De maatregel die overblijft om op verantwoorde wijze met deze verontreinigingen om te gaan is gebiedsgericht grondwaterbeheer.
- Dit 'kwalitatieve' grondwaterbeheer valt nu onder de bodemwetgeving, maar is in feite onderdeel van het watersysteembeheer. Het gebiedsgerichte grondwaterbeheer moet ook nieuwe kosteneffectieve oplossingen bieden voor de stagnatie die grondwaterverontreiniging nu veroorzaakt bij ruimtelijke ontwikkelings- en inrichtingsprocessen, met name in het stedelijk gebied. Dit betreft zowel ontwikkelingen aan het maaiveld als in de ondergrond (ondergronds bouwen, gebruik grondwater voor duurzame bodemenergie, en dergelijke).
- In industriegebieden en in het landelijk gebied speelt grootschalige langdurige grondwaterverontreiniging ook regelmatig een rol. De verontreiniging is dan van invloed op de ruimtelijke en economische dynamiek, op natuur / ecologie ontwikkelingen (bijvoorbeeld Natura 2000 gebieden) en / of op de drinkwatervoorziening (grondwaterbeschermingsgebieden).

Deze ontwikkelingen leiden niet alleen tot meer bestuurlijke aandacht, maar noodzaken ook tot meer intersectorale en interbestuurlijke afstemming van plannen, besluiten en maatregelen op het vlak van grondwaterbeheer. In situaties (gebieden) waar verschillende van bovengenoemde problemen samenkomen kan niet langer ontkomen worden aan de één of andere vorm van 'integraal' grondwaterbeheer. Grondwaterbeheer is vanuit bestuurlijk oogpunt gecompliceerd omdat verschillende sectorale wetten (en daarop gebaseerde regelingen) in ruimtelijk verband bij elkaar komen. Dit betreft, zoals vermeld, onder andere bodem, water, energie, natuur / ecologie en stedelijke ontwikkeling

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen zijn op dit moment per sector verschillend verkaveld. Dit leidt in de praktijk tot allerlei complicaties en afstemmingsproblemen. Deze worden versterkt doordat de betrokken 'werelden' zoals de waterwereld, de bodemsaneringswereld enz. elkaar in het algemeen nog niet weten te vinden. Er wordt daardoor veelal gescheiden opgetrokken niet alleen tussen maar ook binnen de betrokken bestuursorganen. Deze situatie is enerzijds een faseprobleem: het kwalitatieve spoor is pas met de KRW op de bestuurlijke agenda gekomen terwijl dat met het grondwaterkwaliteitsspoor al vijf jaar eerder het geval was naar aanleiding van onder andere WB21. Daarnaast is er ook sprake van een kennis- en een cultuurprobleem. Bodemverontreiniging is primair het domein van VROM en milieuafdelingen van provincies en gemeenten. Wateronderlast en -overlast vormen primair het domein van waterschappen en beheersafdelingen van gemeenten. Deze verschillende werelden moeten vanwege de vereiste integrale benadering samenwerken. Kenniscentra zoals SKB en STOWA proberen sinds kort tussen beide werelden een brug te slaan. Daarnaast kan worden geconstateerd dat er ook een ambtelijk en bestuurlijk verschil in beleving bestaat, wanneer het gaat om oppervlaktewaterkwaliteit of grondwaterkwaliteit. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met het verschil in risicobeleving.

De bestuurlijke opgave kan gezien het voorgaande primair worden gedefinieerd als het bij elkaar brengen van de verschillende 'werelden' (en belangen) in die situaties waar grondwaterbeheer, gezien de veelheid en complexiteit van vraagstukken die spelen, noodzakelijk is. Deze opgave rust met name op bestuurders van gemeenten, waterschappen en provincies. Voor het Rijk is er een opgave in de randvoorwaardenscheppende sfeer. Voor een deel is deze opgave niet nieuw en krijgt deze al vorm in het kader van de uitvoering van het hernieuwde Nationaal Bestuursakkoord Water. Nieuw is wel de grotere betrokkenheid van gemeenten en de relatie met de problematiek in met name het binnenstedelijk gebied waar grootschalige grondwaterverontreiniging een rol speelt. De LBOW commissie Grondwaterbeheer is ingesteld om te onderzoeken op welke wijze(n) de nieuwe aspecten van de geschetste problemen bestuurlijk kunnen worden opgelost. Dit betekent dat de stedelijke grondwaterproblematiek binnen de Commissie een belangrijke rol speelt. Tevens is echter ook een pilot in een industriegebied en één in het landelijk gebied in de werkzaamheden opgenomen (zie paragraaf 1.3).

Gezien de geschetste aanleiding en achtergrond ligt het voor de hand dat de Commissie Grondwaterbeheer door het LBOW is ingesteld. De reikwijdte van de bestuurlijke samenwerking reikt echter, zoals uit het voorgaande blijkt, verder dan de waterwereld. De Commissie brengt dit rapport dan ook nadrukkelijk bij het DUIV onder de aandacht. Tevens doet de Commissie enkele aanbevelingen aan de bewindspersonen van V&W en VROM.

1.2 Samenstelling van de Commissie

De Commissie is gezien de vraagstelling samengesteld uit bestuurlijke vertegenwoordigers van waterschappen, gemeenten en provincies. Het betreft in belangrijke mate bestuurders die ook bij de pilots betrokken zijn (zie paragraaf 1.3).

Tevens neemt een ambtelijke vertegenwoordiger van het ministerie van V&W én van het ministerie van VROM deel in de Commissie. De samenstelling is als volgt:

- Michael Boddeke, wethouder Gemeente Apeldoorn
- Joost Buntsma, V&W DGW
- Paul van Erkelens, dijkgraaf Waterschap Hunze en Aa
- Peter Glas (voorzitter), watergraaf Waterschap de Dommel
- Mark Harbers, wethouder Gemeente Rotterdam
- Erik van Heijningen / Lenie Dwarshuis, gedeputeerden Provincie Zuid-Holland
- Tanja Klip-Martin, gedeputeerde Provincie Drenthe
- Jan van der Meer, wethouder Gemeente Nijmegen
- Marieke Moorman, wethouder Gemeente Tilburg
- Cees Plug, VROM, directeur BWL, DGM
- Lambert Verheijen, dijkgraaf Waterschap Aa en Maas, voorzitter SKB

1.3 De bestuurlijke pilots

De Commissie heeft haar werkzaamheden gecentreerd rond een aantal pilots waar de geschetste problematiek aan de orde is en die als voorbeeld kunnen dienen voor de wijze waarop deze op een "integrale" wijze bestuurlijk kan worden aangepakt. Daarbij is een aanpak in twee fasen gevolgd:

- In de eerste fase zijn zeven pilots globaal verkend en is een algemeen overzicht van bestuurlijke vragen en oplossingsrichtingen opgesteld. Op basis daarvan is een zestal pilots geselecteerd voor de tweede fase.
- In de tweede fase hebben per pilot bestuurlijke rondetafelgesprekken plaatsgevonden, waarbij de betreffende problematiek verder is verkend en afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop deze bestuurlijk kan worden aangepakt. Tijdens deze gesprekken zijn ook de resultaten ingebracht van een parallelle studie naar de mogelijkheden om integraal grondwaterbeheer met behulp van bestaande planvormen en juridische instrumenten vorm te geven.

Er zijn bestuurlijke rondetafelgesprekken gehouden naar aanleiding van de volgende pilots:

- Tilburg, stedelijk gebied met uitstraling naar de omgeving
- Rotterdam, zowel het stedelijk gebied als het havengebied Rotterdam
- De Kempen, landelijk gebied

De gesprekken ten behoeve van Apeldoorn en Nijmegen zijn gepland medio 2008. Overigens is de inhoudelijke inbreng vanuit de pilots wel bij de onderhavige rapportage betrokken.

De resultaten van de rondetafelgesprekken worden in hoofdstuk 4 samengevat.

1.4 Werkwijze, doel en status van dit advies

De Commissie heeft gekozen voor een 'participatieve onderzoekmethode'. De commissieleden onderzochten in de eigen situatie welke bestuurlijke vragen er met betrekking tot grondwaterbeheer spelen en hoe deze samen met de andere betrokken overheden zouden kunnen worden opgelost. Een belangrijk doel van deze benadering is om te toetsen of deze oplossingen mogelijk zijn binnen de bestaande wet- en regelgeving en om te bepalen welke bestuurlijke arrangementen dienstig zijn om de beoogde bestuurlijke samenwerking vorm te geven. De Commissie hoopt en verwacht dat de pilots tevens als voorbeeld in meer generieke zin kunnen dienen. Daartoe zijn de pilots onderling vergeleken en trekt de Commissie enkele algemene conclusies.

In de voorbereiding naar de bestuurlijke pilots is door de commissie aan het bureau MMG gevraagd een samenhangende analyse te maken van actuele planvormen en instrumenten die verankering van gebiedsgericht (grond)waterbeheer kunnen ondersteunen. De resultaten van deze analyse zijn opgenomen in bijlage 2. De beschrijvingen en conclusies in deze bijlage vormen een werkdocument. Zij maken als zodanig geen onderdeel uit van het verslag van de LBOW-commissie.

Het advies heeft de status van een voorstel voor de vormgeving van bestuurlijke arrangementen ten behoeve van grondwaterbeheer (en randvoorwaardelijk beleid en regelgeving). Dit voorstel wordt gedaan aan de koepels van de betrokken bestuursorganen vertegenwoordigd in het LBOW en aan de bewindspersonen van V&W en VROM.

1.5 Definities en begrippen

De 'waterwereld' en de 'bodem(sanerings)wereld' kunnen in de huidige institutionele orde alleen door samenwerking integraal grondwaterbeheer vormgeven en uitvoeren. Dit begint al in het stadium van de probleemanalyse en vindt zijn vervolg in de afweging van varianten, de besluitvorming daarover en de verankering van de gekozen oplossing in verschillende planvormen en instrumenten. Om deze stappen gezamenlijk te kunnen zetten moeten de betrokken partijen kunnen beschikken over een gemeenschappelijk begrippenkader. De Commissie heeft geconstateerd dat het daaraan op dit moment (gedeeltelijk) ontbreekt. De waterwereld en bodemwereld hebben hun eigen taal en dezelfde woorden zoals 'gebied' of 'integraal' kunnen daarin een verschillende betekenis hebben. Bij het begrip 'gebied' denkt de waterwereld aan een stroomgebied, aan een grondwaterlichaam of aan een hydrologische beheereenheid. De bodemwereld denkt bij dit begrip in eerste instantie aan een contour rond een verzameling (samenhangende) grondwaterverontreinigingen. In de waterwereld wordt gesproken van integraal waterbeheer wanneer *'Investeringen in bescherming tegen overstromingen en bestrijding van wateroverlast en droogte verbonden zijn met verbetering van ecologische processen en versterking van economische mogelijkheden'* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007). In de bodemwereld heeft het begrip vooral betrekking op de integratie van bodemsanering in ruimtelijke en economische dynamiek in het kader van onder andere ISV- en ILG-programma's.

De Commissie constateert dat deze begrippen nog in ontwikkeling zijn en naar elkaar toegroeien. In deze rapportage wordt geen keuze gemaakt en worden de verschillende definities en begrippen naast elkaar gebruikt.

Het is niet persé nodig dat de water- en bodemwereld volledig dezelfde taal gaan spreken, maar wel dat zij elkaars taal begrijpen en een gemeenschappelijk begrippenkader ontwikkelen waarmee zij kunnen samenwerken. In bijlage 1 is een nadere beschouwing over het begrippenkader opgenomen.

2. De probleemstelling in de pilots

2.1 Algemeen

Zoals uit paragraaf 1.3 blijkt hebben vier pilots betrekking op de stedelijke problematiek (Tilburg, Apeldoorn, Nijmegen en Rotterdam), één pilot op de problematiek in industrieel gebied (havengebied Rotterdam) en één pilot op de problematiek in het landelijk gebied (de Kempen). Alle pilots hebben gemeen dat er sprake is van grootschalige langdurige grondwaterverontreiniging, die zich bij ongewijzigd beleid verder verspreidt. Overigens verschilt de geohydrologische situatie bij de verschillende pilots, hetgeen van invloed is op het verspreidingsgedrag. In de SKB Handreiking Gebiedsgericht beheer (verontreinigd) grondwater (november 2007) is hiervoor een typologie ontwikkeld en zijn de pilots Tilburg, Apeldoorn, Nijmegen en Rotterdam ook uitvoering beschreven. (Zie www.skbodernl). In het kader van de bestuurlijke pilots wordt niet specifiek op de technisch-inhoudelijke aspecten ingegaan.

In alle pilotsituaties zijn of worden plannen voor gebiedsgericht beheer van het verontreinigde grondwater ontwikkeld. Het vertrekpunt is daarbij verschillend. In Apeldoorn vormde wateroverlast de aanleiding voor een gebiedsgerichte benadering; in Tilburg de stagnatie die de grondwaterverontreiniging veroorzaakt bij stedelijke herontwikkeling en in de Kempen de noodzaak om het beheer van de grootschalige diffuse verontreiniging 'KWR-proof' te regelen. Geconstateerd kan worden dat deze verschillende vertrekpunten (aanvankelijk) hebben geleid tot de inzet van verschillende instrumenten om de gebiedsgerichte benadering vorm te geven en juridisch te verankeren. In Apeldoorn betreft dit het waterplan dat samen met het waterschap en het waterbedrijf is opgesteld. In Tilburg betreft dit de Wet Bodembescherming (Wbb), waarbij getracht wordt om de gevalsgerichte invalshoek 'op te schalen' naar gebiedsniveau. Ook in de Kempen vormt de Wbb het vertrekpunt, maar hier is al in een vroeg stadium een 'status aparte' gecreëerd door principieel te kiezen voor een gebiedsgerichte in plaats van een gevalsgerichte insteek.

Tevens kan worden geconstateerd dat onafhankelijk van het instrument dat gekozen is, na verloop van tijd toch afstemmingsvragen en –problemen met andere sectoren ontstonden. In Apeldoorn betreft dit de afstemming met de Wbb waarvoor de provincie Gelderland bevoegd gezag is. In Tilburg betreft dit de afstemming met de watersector zowel binnen de gemeente als met andere bestuursorganen. Dit laatste speelt ook in de Kempen maar op een verschillende wijze.

Uit deze voorbeelden blijkt dat grondwaterbeheer onafhankelijk van de invalshoek en van het instrument dat gebruikt wordt, afstemming en samenwerking vereist tussen plannenmakers, ontwikkelaars en beheerders uit verschillende sectoren zoals (grond)water, bodem(sanering), (bodem)energie, natuurbeheer en ecologie, stadsontwikkeling en stadsbeheer. De wijze waarop deze afstemming / samenwerking wordt vormgegeven en geïnstrumenteerd is een belangrijke onderzoeksvraag voor de Commissie.

Voor de pilots in stedelijk gebied heeft deze vraag allereerst betrekking op de betreffende gemeenten. Gemeenten zijn namelijk de integrale gebiedsautoriteiten bij uitstek waar de gevolgen van de grondwaterproblematiek direct merkbaar zijn. Daarnaast echter ook op de waterschappen en de provincies omdat deze in het stedelijk gebied ook verantwoordelijkheden hebben welke van invloed zijn op het grondwater. Een voorbeeld zijn de onttrekkingen ten behoeve van bronbemalingen, waarvoor het waterschap volgens de nieuwe waterwet de vergunningverlenende instantie is (mits de bemaling niet groter is dan 150.000 m³ en niet onder de algemene regels valt). Daarnaast is de provincie in één stedelijke pilot ook bevoegd gezag Wbb (Apeldoorn). Voor het havengebied van Rotterdam speelt naast de gemeente vooral het havenbedrijf Rotterdam een belangrijke rol evenals het ministerie van VROM (en DCMR dat namens Rotterdam de bevoegd gezagtaak Wbb uitoefent). Bij de pilot de Kempen betreft het met name de provincies Noord-Brabant en Limburg, het ministerie van VROM (en namens deze partijen de uitvoeringsorganisatie Aktief Bodembeheer de Kempen (ABdK)) en de betrokken waterschappen.

Zoals uit dit korte overzicht blijkt is het van belang om per situatie de aard van de bestuurlijke problematiek vast te stellen en aan de hand daarvan te bepalen welke partijen (bestuurlijk) betrokken (moeten) zijn, welke rol zij (moeten) vervullen en op welke wijze tot afspraken over een gezamenlijke aanpak gekomen kan worden. Grondwaterbeheer vraagt dus bestuurlijk maatwerk en een integrale gebiedsgerichte aanpak. Daarbij kunnen overigens wel bepaalde gemeenschappelijke elementen en benaderingen worden onderkend.

2.2 De aard van de (bestuurlijke) problematiek

2.2.1 Stedelijk gebied

In de tekstkaders 1 tot en met 4 is voor de vier pilots in het stedelijk gebied de aard van de problematiek kort samengevat. Zoals hieruit blijkt treden er op allerlei vlakken vragen en problemen op, maar dat wil nog niet zeggen dat dit ook **bestuurlijke** vragen en problemen zijn.

De gemeente Apeldoorn kent een complexe kwantitatieve en kwalitatieve wateropgave. De grondwaterproblematiek (grondwateroverlast, grondwaterverontreiniging, en dergelijke) is daar een belangrijk onderdeel van. De gemeente heeft een integrale visie op de aanpak van deze problematiek vastgelegd in het waterplan dat samen met het waterschap Veluwe en waterbedrijf is opgesteld. Samen met de provincie is eind 2006 een pilotproject gestart om de mogelijkheid van een gezamenlijke gebiedsgerichte aanpak te verkennen, zowel vanuit de 'bodem'- als de 'water' invalshoek (pilot Ugchelen). Ondanks de positieve intenties van alle betrokkenen blijkt de praktijk weerbarstig onder andere vanwege de verschillende sectorale toetsingskaders die een rol spelen. Begin 2008 is daarom een actie gestart om een gezamenlijk kader voor gebiedsgericht grondwaterbeheer op het niveau van Apeldoorn als geheel op te stellen. Zowel de gemeente als de provincie zijn van mening dat de aanpak van de grondwaterproblematiek om een gezamenlijke integrale aanpak vraagt. Het streven is erop gericht om medio 2008 een brede intentieverklaring te tekenen waarin de gemeenschappelijke doelen zijn vastgelegd en tevens is aangegeven hoe de procesaanpak verder wordt vormgegeven.

Tekstkader 1: pilot Apeldoorn

De eerste vraag die in de rondetafelgesprekken aan de orde is gesteld is dan ook of er sprake is van bestuurlijke problematiek en zo ja, wat de aard daarvan is. Het antwoord is in alle gevallen bevestigend. Ook over de kern van de problematiek bestaat een gemeenschappelijk beeld bij de bestuurders die aan de gesprekken hebben deelgenomen. Deze komt er in het kort op neer dat de betreffende gemeenten weliswaar niet “de jure”, maar wel “de facto” ‘eigenaar’ zijn van een omvangrijke grondwaterproblematiek (zowel kwantitatief en kwalitatief en soms zowel diep als ondiep), maar dat zij niet in alle opzichten over de bevoegdheden en instrumenten beschikken om deze problematiek zelfstandig op te lossen.

Tevens is in de gesprekken geconstateerd dat er op dit moment geen eenvoudige ‘structuuroplossingen’ bestaan voor deze problematiek in die zin dat deze zou kunnen worden opgelost door alle bevoegdheden in één hand, in casu in die van de gemeente, te leggen. Zo daarvoor al politiek draagvlak gevonden kan worden zou dit een aanpassing van de wet- en regelgeving vergen die al snel 5 à 10 jaar zouden vergen.

In de gemeente Nijmegen spelen de volgende ontwikkelingen ten aanzien van grondwaterkwantiteit en –kwaliteit:

- *Peilopzet van het Maas-Waalkanaal*
- *Dijkteruglegging Lent*
- *Uitbreiding Koude-Warmte opslag (KWO) systemen*
- *Gebiedsgericht Grondwaterbeheer*
- *Infiltratie van hemelwater*
- *Vervanging / renovatie van (lekkende) riolering*
- *Peilopzet Hatertsche en Overasseltsche vennen*
- *Stadsuitbreiding*
- *Ondergronds ruimtegebruik (parkeren, kelders, kabels en leidingen)*
- *Stopzetten drinkwaterwinning nieuwe marktstraat*
- *Klimaatverandering: meer neerslag, verandering van de rivierkarakteristiek van de Waal, behoefte aan duurzame verwarming en koeling van gebouwen*

Deze ontwikkelingen zijn aanleiding van de gemeente om een meer beleidsmatige en interdisciplinaire wijze met grondwater om te gaan. Om deze reden is Nijmegen in 2007 gestart om een integraal grondwaterbeleid te ontwikkelen. De eerste fase daarvan is een grondwatervisie.

Tekstkader 2: pilot Nijmegen

De aard van de bestuurlijke problematiek is in de stedelijke pilots dan ook gedefinieerd als de noodzaak om te komen tot een bestuurlijk samenwerkingsproces tussen in elk geval gemeente, waterschap en provincie teneinde in onderling overleg tot een voor alle partijen acceptabele en werkbaar² van grondwaterbeheer in het stedelijk gebied en omgeving te komen.

Daarnaast is er in enkele gesprekken aandacht gevraagd voor juridische vraagstukken die samenhangen met:

² N.B. de aard van de oplossing wordt in belangrijke mate bepaald door de lokale situatie (geohydrologische verontreiniging) en de aard van de dynamiek.

In grote delen van het stedelijk gebied van Rotterdam komt (mobiele) grondwaterverontreiniging voor. Deze is (op termijn) ook van invloed op het watersysteem en de waterketen. Aspecten als grondwateroverlast, afkoppeling, riolering, grondwateronttrekkingen, etc. spelen daarbij een rol. Tevens bestaat er een directe relatie met stedelijke ontwikkeling en toenemend gebruik van de ondergrond (diepe bouwputten), alsmede met duurzame energievoorziening (KWO) en mogelijk CO₂ opslag in de bodem.

Als de gemeente Rotterdam gebiedsgericht grondwaterbeheer wil vormgeven en uitvoeren spelen ook andere overheden en actoren een rol, in het bijzonder DCMR (namens Rotterdam als bevoegd gezag Wbb), de provincie Zuid-Holland, de hoogheemraadschappen Delfland, Schieland / Krimpenerwaard en het waterschap Hollandse Delta. Een goede onderlinge afstemming is van belang voor een doelmatig beheer. De gemeente heeft afspraken gemaakt met de betrokken partijen voor een gezamenlijke procesaanpak (zie hoofdstuk 4).

Tekstkader 3: pilot Rotterdam

- de implementatie van de KRW en GWR in nationale regelgeving via de AMvB 'Doelstellingen Waterkwaliteit'. Het is van belang dat deze zodanig plaatsvindt dat grondwaterbeheer als onderdeel van de ruimtelijke ontwikkelingsopgave niet wordt belemmerd.
- de huidige Wbb die nog steeds uitgaat van een gevalsgerichte benadering. Weliswaar wordt gebiedsgericht (verontreinigd) grondwaterbeheer (en "de splitsing van bron en pluim" in dit verband) beleidsmatig ondersteund door het ministerie van VROM, maar daarvoor is nog geen formele wettelijke grondslag ³. Deze dient wel op korte termijn gecreëerd te worden om risico's voor de decentrale overheden die gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater willen toepassen, te beperken.

De gemeente Tilburg kent een omvangrijke historische bodem- en grondwaterproblematiek. Het gaat om complexe elkaar beïnvloedende grondwaterverontreinigingen. Een aanpak van deze grondwaterverontreinigingsproblematiek op basis van een gevalsgerichte sectorale benadering conform de Wbb biedt geen soelaas en zal slechts leiden tot stagnatie in de ruimtelijke ontwikkeling en in de aanpak van de beheersopgave (GRP+) van de stad. De huidige werkwijze leidt tot suboptimale oplossingen waarbij wel rekening wordt gehouden met de bestaande verontreiniging echter zonder dat daarbij de verontreinigde grondwaterproblematiek daadwerkelijk kan worden aangepakt. De oplossingen zijn vaak niet kosteneffectief en leiden in het algemeen niet tot duurzame inrichtingsvarianten.

Naar aanleiding van deze situatie is door de gemeente oriënterend onderzoek gedaan naar een gebiedsgerichte aanpak. Om de discussie op gang te brengen is een drietal inhoudelijke varianten uitgewerkt. Daaruit blijkt dat deze varianten van (wisselende) invloed zijn op het watersysteem, op de waterketen en, op termijn, mogelijk ook de natuuropgave in de omgeving van Tilburg. De afweging en besluitvorming moet dan ook mede vanuit deze invalshoeken plaatsvinden. De gemeente heeft afspraken gemaakt met de provincie Noord-Brabant en Waterschap De Dommel over een gezamenlijke procesaanpak. Deze begint met een gezamenlijke bestuursopdracht ten behoeve van een startnotitie gepland voor medio 2008 (zie ook hoofdstuk 4).

Tekstkader 4: pilot Tilburg

³ De Wbb biedt wel de mogelijkheid om gevallen te 'splitsen' in deelsaneringen en onderdelen te 'clusteren'. Voor kleinere gebieden kan het beheer van verontreinigd grondwater met behulp van deze instrumenten geregeld worden. Voor grotere gebieden wordt deze werkwijze te complex. Zie ook SKB, (2006)

2.2.2 Industrieel gebied

Dit betreft zoals vermeld de pilot Rotterdams havengebied. De inhoudelijke problematiek is in paragraaf 4.3 samengevat. Bestuurlijk verschilt de problematiek in zoverre van die van het stedelijk gebied dat RWS bevoegd gezag voor de Waterwet is, maar er in de praktijk geen functies voor het grondwater zijn, er geen KWO plaatsvindt (er is warmte over in het gebied) en er geen CO₂-opslag mogelijk is. Veel aandacht gaat naar het treffen van financieringsarrangementen in overleg met het ministerie van VROM (inzet Bedrijvenregeling Bodemsanering), het bedrijfsleven in het gebied (Deltalinqs), en het havenbedrijf c.q. de gemeente. Daartoe zal een convenant tussen deze partijen gesloten worden waarover thans wordt onderhandeld. De contouren van het bestuurlijke arrangement (maatwerkoplossing op basis van de Wbb) zijn dus helder, al moet dit nog wel tot stand komen. Voor het havengebied spelen in principe dezelfde juridische vragen als voor het stedelijk gebied (zie paragraaf 2.2.1).

2.2.3 Landelijk gebied

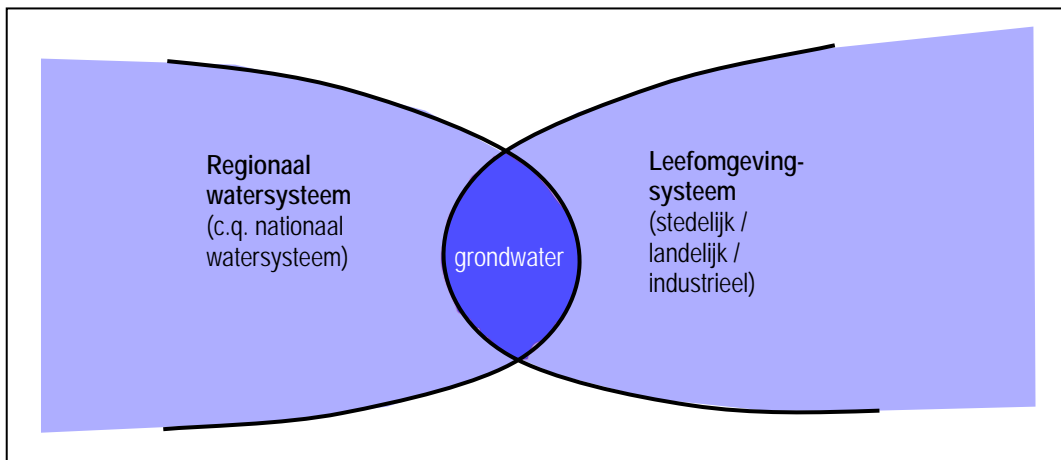
Dit betreft de pilot de Kempen (zie paragraaf 4.4). Het gaat om een gebied van circa 30 x 30 km waarin de bovengrond en het grondwater ernstig (diffuus) verontreinigd zijn, op termijn tot zo'n 40 meter diepte. De grondwaterverontreiniging verplaatst zich horizontaal via uitstroming in sommige beken tot buiten het gebied. Deze situatie moet beschouwd worden als een feitelijk gegeven: los van vrachtverwijdering in de bovengrond (sanering) is er aan de grondwaterverontreiniging niets te doen. ABdK heeft een grondwaterbeheerplan voor het gebied opgesteld en bespreekt dit met de betrokken overheden. Het beheer is op korte termijn (ook financieel) geregeld. De bestuurlijke vraag in de pilot richt zich op het lange termijn beheer als ABdK niet meer bestaat (na 2015): Hoe wordt het beheer dan geregeld? Welke overheidsinstantie(s) wordt (worden) hiervoor verantwoordelijk, hoe wordt de financiering geregeld? Hoe worden de bevoegdheden tussen de overheden onderling geregeld? Deze vragen zijn op zichzelf vergelijkbaar met die voor het stedelijk gebied, maar er zijn enkele belangrijke verschillen:

- anders dan in het stedelijk gebied is er niet één partij die als 'natuurlijke' probleemeigenaar kan fungeren: Is dit de provincie, het waterschap en/of de betrokken gemeenten gezamenlijk?
- de dynamiek in het landelijk gebied en de betrokken partijen en belangen verschillen van die in het stedelijk gebied. Enerzijds is de dynamiek en de complexiteit geringer hetgeen de problematiek overzichtelijker en hanteerbaarder maakt. Anderzijds zijn er ook minder mogelijkheden om (financieel) op dynamiek 'mee te liften' en win-win situaties te creëren.

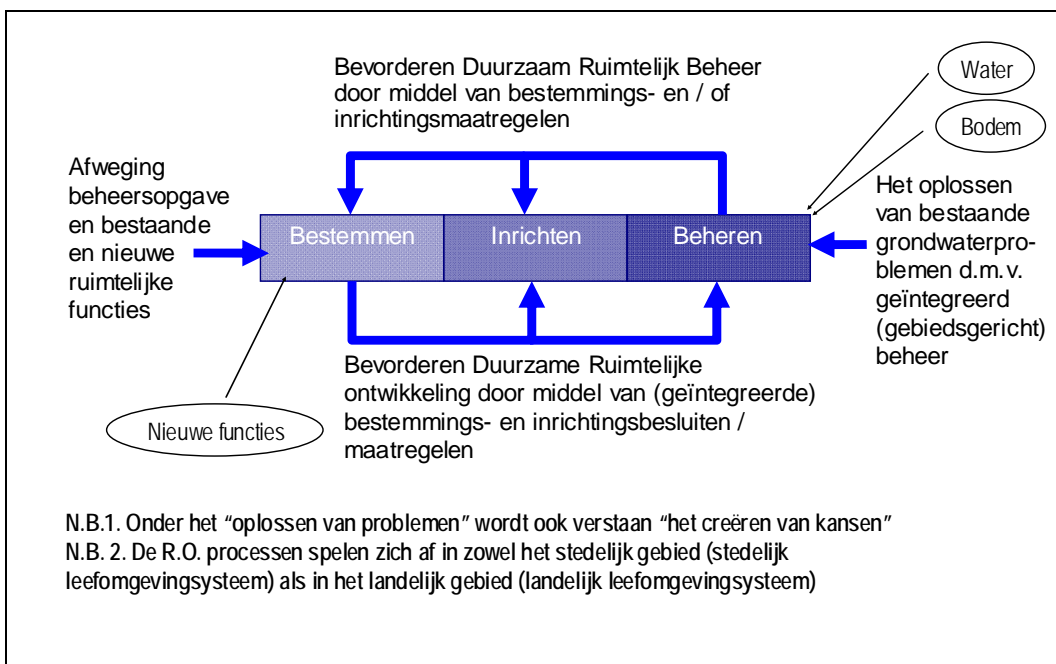
3. Analyse kader

3.1 Grondwaterbeheer in ruimtelijke context

Om de bestuurlijke vragen in perspectief te kunnen plaatsen heeft de Commissie een analysekader opgesteld dat bij de (vergelijking van de) pilots als referentie kan worden gebruikt. Het kader beschouwt grondwaterbeheer in een systeem- en gebiedsgerichte context en als onderdeel van de R.O. trits "Bestemmen – Inrichten – Beheren" (zie figuur 1 en 2).



Figuur 1: Grondwater als onderdeel van twee (of meer) bestuurlijke systemen (naar analogie van: CIW, 2004)



Figuur 2: Grondwaterbeheer in ruimtelijke context

3.2 Dimensies grondwaterbeheer

Grondwaterbeheer heeft binnen de systeemgerichte en ruimtelijke context allerlei dimensies:

- grondwater als onderdeel van het (regionale) watersysteem. Het gaat dan om aspecten als grondwateroverlast en –onderlast, grondwaterfluctuatiezones, grondwateronttrekkingen, vasthouden en bergen van gebiedseigen water, en dergelijke;
- grondwater als onderdeel van de waterketen. Het gaat dan om aspecten als afkoppeling, vervanging / renovatie riolering, en dergelijke;
- grondwater als onderdeel van de waterkringloop. Het gaat dan om de relaties tussen oppervlaktewater en grondwater zoals verandering van het oppervlaktewaterpeil (peilbesluiten), “ruimte voor de rivier”, verdrogings- en vernattingsprojecten, en dergelijke;
- grondwater als onderdeel van de bodem. Het gaat dan vooral om grondwaterkwaliteit zoals grondwaterbeschermingsgebieden, strategische grondwater (drinkwater) voorraden, drempelwaarden (GWR); sanering en beheer (nazorg) van verontreinigd grondwater; waterbodemsanering, verzilting, en dergelijke;
- grondwater als onderdeel van het stedelijk leefomgevingssysteem. Het gaat dan om aspecten als het bouw- en woonrijp maken, ondergronds bouwen, gebruik van grondwater voor stedelijke ontwikkeling (bijvoorbeeld beekherstel; groen in de stad); koude warmte opslag (KWO) met behulp van grondwater (duurzame bodemenergie); CO₂ opslag in de bodem en dergelijke;
- grondwater als onderdeel van het landelijke leefomgevingssysteem. Het gaat dan om (grond)water voor gebruiksfuncties als beregening en veedrenking, om natuurontwikkeling (verdroging / vernatting), en dergelijke;
- grondwater als onderdeel van het industrieel leefomgevingssysteem. Het gaat dan om gebruiksfuncties als grondwateronttrekking voor productiefuncties (voedingsmiddelenindustrie) industriële doeleinden zoals koeling, en dergelijke.

Grondwaterbeheer in systeem- en gebiedsgerichte context betekent dat het beheer voor een bepaald (af te bakenen) gebied zodanig wordt vormgegeven en uitgevoerd dat met alle in dat gebied relevante functies (dimensies) rekening wordt gehouden.

3.3 Duurzaam grondwaterbeheer als startpunt in plaats van sluitpost

De grondwaterbeheeropgave is in ruimtelijk verband onderdeel van de bredere beheeropgave van de betreffende leefomgeving (dus bijvoorbeeld in de stad onderdeel van het “beheer openbare ruimte”). Vanuit R.O.-optiek wordt beheer vaak als sluitstuk (en soms restpost) van de trits ‘ontwikkelen – inrichten – beheren’ gezien en de meeste wet- en regelgeving ondersteunt ook deze volgorde. De volgorde kan, (zoals uit figuur 2 blijkt) echter ook omgedraaid worden: duurzaam (grond)waterbeheer kan ook als startpunt beschouwd worden en bevorderd worden door inrichtings- en zelfs bestemmingsmaatregelen.

Een goed voorbeeld is de gemeente Apeldoorn waar een gebiedsgerichte benadering van de grondwaterproblematiek (onder andere grondwateroverlast en grootschalige grondwaterverontreiniging) leidt tot kansen voor duurzame stedelijke ontwikkeling met betrekking tot waterkwaliteit (beekherstel), bodemsanering (gebiedsgericht beheer verontreinigd grondwater), energie (KWO en industriële koeling), stedelijke ontwikkeling en groen in de stad. Het motto in Apeldoorn is dan ook "duurzaam grondwaterbeheer van last tot lust". De Commissie tekent hierbij aan dat in Apeldoorn een aantal factoren samenkomen die bij uitstek kunnen leiden tot het creëren van win-win situaties. Dit is lang niet overal het geval.

3.4 Complicaties grondwaterbeheer

De complicaties bij grondwaterbeheer ontstaan doordat, zoals eerder vermeld, verschillende sectorale wetten (en daarop gebaseerde regelingen en processen) in ruimtelijk verband bij elkaar komen. Dit betreft onder andere bodem, water, energie, natuur / ecologie en stedelijke ontwikkeling. Op elk van deze terreinen hebben gemeenten, waterschappen en provincies, zowel binnen het huidige als het toekomstige wettelijke kader verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Deze moeten zij bij integraal grondwaterbeheer voor het betreffende gebied onderling afstemmen. Dit betekent dat er met name bij gemeenten en provincies verschillende bestuurders en ambtelijke diensten en afdelingen bij de problematiek betrokken zijn. Grondwaterbeheer vraagt als onderdeel van de ruimtelijke ontwikkelingsopgave dan ook collegiale vormen van samenwerking en het delen van verantwoordelijkheden in het gebied.

3.5 Gebiedsgericht beleid

Vanuit bestuurskundig oogpunt is deze problematiek niet nieuw en past geheel binnen de ontwikkeling van ruimtelijk gebiedsgericht beleid en gebiedsgerichte netwerksturing. Het gebiedsgerichte beleid in Nederland is inmiddels aangekomen in de derde generatie⁴. Daarbij is sprake van een verschuiving van een hiërarchische vorm van sturing naar een meer op samenwerking gerichte stijl van besturing waarbij overheden en maatschappelijke actoren deelnemen aan een verscheidenheid van netwerken. In horizontale verhoudingen wordt via onderhandeling en overleg gezocht naar geschikte oplossingen.

⁴ Zie RIVM-rapport "Nieuwe vormen van Governance" in het kader van de duurzaamheidsverklaring 2004: "*De eerste generatie gebiedsgericht beleid betreft het mono- en multisectorale gebiedsgerichte beleid, zoals stillegebieden, bodembeschermingsgebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en milieubeschermingsgebieden. Vanaf de jaren negentig in de vorige eeuw ontwikkelen de ministeries van VROM, LNV en V&W een tweede generatie geïntegreerd gebiedsgericht beleid om milieu-, natuur- en landbouweconomische, water-, ruimtelijke en leefbaarheidsproblemen in het landelijke gebied, en later ook stedelijke gebied, op te lossen, die via het generieke rijksbeleid nauwelijks oplosbaar leken. Een keur aan experimenten is inmiddels de revue gepasseerd, zoals ROM-gebieden, Waardevolle Cultuurlandschappen, Strategische Groenprojecten, VINEX-leefbaarheidsprojecten, Blauwe Knooppunten, Stad & Milieuprojecten, etc. De derde generatie gebiedsgericht beleid wordt gekenmerkt door wat Offe aanduidt als 'het geordend terugtrekken van de staat' (Offe, 1996; Frouws en Van Tatenhove, 2001), waarbij de intentie van de rijksoverheid is het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van gebiedsgericht beleid onder condities over te laten aan de betrokken actoren in de regio, voorbeelden in dit kader zijn de Reconstructieplannen, gebiedscontracten en Rurale ontwikkelingsplannen (ROP's)".*

Samenwerking tussen verschillende beleidsvelden en een aanpak toegespitst op regionale en lokale omstandigheden staat centraal. Probleemdefinitie en oplossingsrichtingen zijn niet op voorhand gegeven maar komen tot stand in overleg tussen overheden onderling en met private actoren. In tegenstelling tot de tweede generatie governance-modellen met veelal een "open eind" -regeling wordt bij de derde generatie meer accent op het contractmodel gelegd waarbij het Rijk streeft naar "afrekenbaarheid" van doelstellingen en het onder condities overlaten van de ontwikkeling en uitvoering, aan lokale en regionale actoren. Het Rijk "treedt geordend terug" in het kader van de nieuwe sturingsfilosofie "decentraal wat kan, centraal wat moet".

Bij deze ontwikkeling gaat het niet alleen om het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid ("kosteneffectiviteit"), maar ook om legitimiteit van de uiteindelijk gekozen oplossing. Daar waar deze legitimiteit niet meer eenduidig aan centrale sectorale normen en dergelijke getoetst kan worden, zal gebiedsgericht maatwerk gevonden moeten worden in de zorgvuldigheid, transparantie en democratische toetsing van het doorlopen proces. Het proces om hiertoe te komen zal eenduidig moeten worden beschreven evenals het uiteindelijk verkregen resultaat.

3.6 Nieuwe sturingsfilosofie

De in paragraaf 3.5 geschetste nieuwe sturingsfilosofie past uitdrukkelijk in het Rijksbeleid zoals vastgelegd in nota's zoals de Toekomst Agenda Milieu en de Watervisie en in nieuwe wetgeving zoals de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening.

Ook de veranderingen in de voor grondwaterbeheer relevante wet- en regelgeving worden gekenmerkt door deze nieuwe sturingsfilosofie voor het beheer van zowel (grond) waterkwaliteit en -kwantiteit, bodem en ruimtelijke ordening. Het uitgangspunt daarbij is zoals vermeld "decentraal wat kan en centraal wat moet", met de vooralsnog beperkte mogelijkheid om binnen het normatieve kader van de EU en het Rijk voor de verschillende milieucompartimenten geïntegreerd gebiedsgericht beleid te formuleren.

Dit komt bij gemeenten tot uitdrukking in een meer zelfstandige rol met betrekking tot de ruimtelijke vormgeving van hun grondgebied op basis van integrale normstelling voor het bodemgebruik (Besluit Bodemkwaliteit) en het gebruik van de ondergrond (GRP+/Waterplan). De ruimtelijke vertaling kan plaatsvinden in de gemeentelijke structuurvisie en zodoende in verband worden gebracht met het toekomstig ruimtegebruik. Gemeenten zijn op inrichtingsniveau verantwoordelijk voor het verlenen van integrale omgevingsvergunningen, ook ten aanzien van indirecte lozingen. Deze bevoegdheid is gebaseerd op de in de Waterwet en de Wet gemeentelijke watertaken verankerde verantwoordelijkheid voor de waterketen en de zorgplicht voor wateroverlast en -onderlast in het stedelijk gebied.

Bij waterschappen komt de nieuwe sturingsfilosofie tot uitdrukking in de systeembenadering waarbij er beleidsmatig enige ruimte bestaat om eveneens binnen Europese en nationale kaders (bijvoorbeeld KRW en Wm) gebiedsgericht waterkwantiteit en –kwaliteitbeleid te ontwikkelen. Vanuit de systeembenadering vereiste ruimtelijke verlanglijstjes moeten door de waterschappen bij gemeenten en provincies worden ingediend voor zover het gaat om ruimteclaims binnen de gemeentelijke respectievelijk provinciale invloedssfeer. Op inrichtingsniveau verlenen de waterschappen de meeste integrale watervergunningen voor het reguleren van handelingen die leiden tot ingrepen in het watersysteem.

Provincies treden in de hoedanigheid van uitvoerende overheid verder terug en zullen zich meer dan tot nu toe concentreren op hun kerntaken als regisseur van ontwikkelingen in het landelijk gebied. De provinciale structuurvisie wordt daarbij een belangrijk instrument. Sectorale wetgeving zal steeds verder worden opgenomen in integrale omgevingswetgeving.

In bijlage 2 wordt (als achtergronddocument) nader ingegaan op de nieuwe verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de aangrijpingspunten voor het realiseren van integraal grondwaterbeheer als onderdeel van de ruimtelijke ontwikkelingsopgave. In de situaties waarop de Commissie zich met name richt, te weten een complexe en grootschalige grondwaterproblematiek (zowel kwantitatief als kwalitatief en zowel diep als ondiep) vormt grondwaterbeheer de resultante van een gebiedsproces van de betrokken gemeente(n), waterschap(pen), provincie(s) en andere stakeholders. In dit proces worden de belangen vanuit verschillende domeinen zoals water, bodem, energie, R.O., en dergelijke ingebracht en afgewogen. De betrokken partijen moeten daarvoor allereerst een gemeenschappelijk begrippenkader ontwikkelen (zie bijlage 1). Vervolgens moet een geïntegreerde probleemanalyse op lokaal / regionaal niveau plaatsvinden. Het definiëren van het beheergebied en van de oplossingsrichtingen maakt daarvan deel uit.

De Commissie adviseert om ten behoeve van de probleemanalyse, de afweging van en besluitvorming over varianten en de verankering van de gekozen oplossingsrichting gebruik te maken van de bestaande en nieuwe planvormen en instrumenten zoals omschreven in bijlage 2. Onder “gebruik maken” wordt daarbij verstaan:

- het benutten van de overleg- en inspraakprocedures;
- het benutten van de overleg- en afstemmingsstructuren en –gremia;
- het benutten van de instrumenten zelf om besluiten juridisch te verankeren;
- het benutten van de instrumenten om het beheer te organiseren en te financieren.

De betreffende wet- en regelgeving is nog aan verandering onderhevig. Dit biedt kansen voor het integraal oppakken van grondwaterbeheer in de nieuwe planvormen en instrumenten. De Commissie adviseert om hiermee op lokaal en regionaal niveau te experimenteren.

4. De bestuurlijke rondetafelgesprekken

4.1 Algemeen

Zoals aangegeven in paragraaf 1.4 heeft de commissie gekozen voor een participatieve onderzoeksmethode door zelf bestuurlijke rondetafelgesprekken te organiseren met betrekking tot de pilots (zie paragraaf 1.3). Aan deze gesprekken is deelgenomen door bestuurders van waterschappen, gemeenten, provincies en in sommige gevallen het waterbedrijf. De gesprekken zijn ambtelijk voorbereid. Per pilot is vooraf een korte probleemanalyse opgesteld en zijn thema's ten behoeve van het gesprek geformuleerd. Het volgende overzicht vat de resultaten van de gesprekken thematisch samen. Per thema wordt op eventuele verschillen tussen de pilots ingegaan.

4.2. Stedelijk gebied

4.2.1 *Kern bestuurlijke problematiek*

De kern van de bestuurlijke problematiek is hiervoor al aangeduid, te weten het gegeven dat (veel) gemeenten de facto 'eigenaar' zijn geworden van een omvangrijk en complex grondwaterprobleem en niet over de bevoegdheden en instrumenten beschikken om dit geheel op eigen kracht op te lossen.

Structuuroplossingen, door gemeenten meer bevoegdheden en instrumenten te geven, zijn in de rondetafelgesprekken aan de orde geweest, maar worden vooralsnog door de betrokken bestuurders niet opportuun geacht. De oplossing moet voorlopig gezocht worden in een bestuurlijke samenwerking tussen de bevoegde bestuursorganen, in casu gemeente, waterschap en provincie, zodanig dat de vraagstukken gezamenlijk worden aangepakt (zie hoofdstuk 3: Governance / netwerksturing). In de gesprekken is verkend hoe dergelijke 'bestuurlijke arrangementen' kunnen worden vormgegeven. Tevens is de rol van het Rijk aan de orde geweest.

4.2.2 *Aard van de bestuurlijke samenwerking*

Tijdens de gesprekken constateerden de deelnemers dat elk van de betrokken bestuurlijke partijen over bepaalde instrumenten en bevoegdheden beschikt die nodig zijn om de problematiek aan te pakken. Tegelijkertijd lopen de belangen van de partijen niet op alle vlakken gelijk, mede omdat de betrokken overheden vanuit de sectorale wetgeving verschillende doelen (moeten) nastreven. De betrokken overheden moeten dus niet alleen samenwerken om hun taken en bevoegdheden, bijvoorbeeld vergunningverlening, af te stemmen, maar moeten het ook (eerst!) eens worden over de probleemdefinitie en gezamenlijke oplossingsrichting. In sommige situaties is dit relatief eenvoudig omdat de meeste zaken vastliggen en er weinig of geen keuzemogelijkheden zijn (zie bijvoorbeeld pilot de Kempen: paragraaf 4.4).

Meestal zijn er echter meer vrijheidsgraden en vergt de probleemdefinitie en oplossingsrichting een meer of minder gecompliceerd afwegingsproces. In de rondetafelgesprekken zijn de volgende constatering gedaan:

- Het samenwerkingsproces moet starten met het gezamenlijk verkennen van het probleem en afwegen van alternatieve oplossingen.
- Dit is een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid, hetgeen tot uitdrukking komt in het vaststellen van een gezamenlijke bestuursopdracht aan een gemengd uitvoeringsteam.
- De opdracht aan dit team moet zodanig zijn dat de relevante oplossingen op hoofdlijnen worden verkend, zodanig dat deze op strategisch niveau te beoordelen zijn en een gezamenlijke (bestuurlijke) keuze mogelijk is ten aanzien van de meest wenselijke en haalbare variant.
- Deze kan vervolgens verder worden uitgewerkt en vastgelegd in de geëigende planfiguren en instrumenten van de betrokken partijen.

In paragraaf 4.2.3 wordt nader op de gezamenlijke bestuursopdracht ingegaan.

4.2.3 De gezamenlijke bestuursopdracht

In de gesprekken is de vraag aan de orde geweest wat het karakter van de gezamenlijke bestuursopdracht zou moeten zijn. Er zijn immers geen vastomlijnde afwegingsmethoden en – procedures voor kwantitatief en kwalitatief grondwaterbeheer in een gebiedsgerichte context. Evenmin is op dit moment duidelijk hoe de resultaten / besluiten tot stand komen en waar deze moeten worden vastgelegd. Enerzijds is dit inherent aan netwerksturing, waarbij probleemdefinitie en oplossingsrichtingen via onderhandelingen tot stand komen. Anderzijds is het van belang dat het proces voldoende gestructureerd verloopt, zodanig dat het beheersbaar is en duidelijke beslismomenten mogelijk maakt. In de gesprekken is geconstateerd dat zo'n proces nog het beste te vergelijken is met een strategische Milieu Effect Rapportage (MER) of een Strategische Milieu Beoordeling (SMB). Dit betekent niet dat letterlijk een MER of SMB uitgevoerd moet worden, maar wel dat de systematiek gevolgd kan worden. In wezen is dit de projectmanagementsystematiek, met de volgende fasering:

- in de 'initiatiefase' wordt het probleem benoemd en afgebakend en wordt het verdere project gedefinieerd. De resultaten worden vastgelegd in een beslisdocument (projectopdracht of startnotitie);
- in de 'definitiefase' worden de te beschouwen varianten vastgesteld en wordt bepaald op welke aspecten deze zullen worden beoordeeld. De resultaten worden vastgelegd in een beslisdocument (projectprogramma, programma van eisen, richtlijnen);
- in de 'ontwerfase' worden de varianten op hoofdlijnen uitgewerkt en getoetst. Op basis daarvan wordt een voorkeursvariant bepaald. De resultaten worden vastgelegd in een beslisdocument (projectontwerp, studie);
- in de 'voorbereidingsfase' wordt de realisatie van de voorkeursvariant voorbereid. Omdat er voor grondwaterbeheer op dit moment niet één planfiguur is waarin de voorkeursvariant kan (moet) worden verankerd, moet in de voorbereidingsfase bepaald worden hoe hiermee wordt omgegaan. In paragraaf 4.5 wordt hier nader op teruggekomen;

- in de 'realisatiefase' wordt het grondwaterbeheer 'gevestigd' en geïmplementeerd. In de onderhavige context betekent dit dat de betrokken overheden samenwerken bij de uitvoering van het beheer en daarmee ook rekening houden bij de inzet van hun bevoegdheden en instrumenten (zoals vergunningverlening). Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.6;
- in de 'evaluatiefase' wordt de uitvoering van het beheer periodiek geëvalueerd. Dit betekent niet alleen de monitoring van de inhoudelijke aspecten van het beheer, maar ook de procesmatige aspecten van het bestuurlijke arrangement.

Op basis van deze fasering kan de gezamenlijke bestuursopdracht worden gedefinieerd als het beslisdocument na iedere fase ten behoeve van de volgende fase. De eerste bestuursopdracht is die voor een gezamenlijke initiatiefase die moet leiden tot een projectopdracht of startnotitie. In de gesprekken is afgesproken dat elk van de betrokken bestuursorganen de bestuursopdracht in eigen kring bestuurlijk laat vaststellen (hetzij op het niveau DB / B&W / GS, hetzij op het niveau AB / GR / PS). De vastgestelde bestuursopdracht wordt verstrekt aan een gezamenlijk uitvoeringsteam (projectteam) van de betrokken bestuursorganen. De opdracht heeft betrekking op de eerstvolgende fase. Afgesproken is dat de gemeente als initiatiefnemer fungeert en de projectleiding van het gezamenlijke project verzorgt. Dit is een logische keuze gezien het bestuurlijke kernprobleem namelijk "de gemeente als 'probleemeigenaar', zonder voldoende instrumenten om het probleem zelfstandig op te lossen". Het past ook bij de rol van het waterschap als waterbeheerder en bij de regierol van de provincie.

Met betrekking tot de planning moet voor de verschillende fasen al snel aan de volgende doorlooptijden gedacht worden:

- initiatiefase: 1 à 2 maanden als er al een inhoudelijke goede voorbereiding heeft plaatsgevonden;
- definitiefase: 2 à 3 maanden onder dezelfde condities;
- ontwerpfase: 4 à 6 maanden.

De procesbeschrijving zoals bedoeld met de bestuursopdracht kent overeenkomsten met de procesbeschrijving zoals bedoeld in de "Aanvulling Handreiking Watertoets 2". Deze procesbeschrijving gaat uit van vergelijkbare processtappen zoals hierboven beschreven, is eveneens gericht op vroegtijdige samenwerking tussen verschillende disciplines en bestuurslagen en gericht op gebiedsgericht maatwerk. De watertoets is wettelijk verankerd met het "Besluit op de ruimtelijke ordening in verband met de gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding". Toch zou een aanpassing van de watertoets vanuit het perspectief van beheren naar bestemmen zoals schematisch is weergegeven in figuur 2 hoofdstuk 3, goede aanknopingspunten kunnen bieden voor het in procesmatige zin verder vormgeven van grondwaterbeheer als onderdeel van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen.

In de rondetafelgesprekken over Tilburg en Rotterdam zijn afspraken gemaakt over het starten van de initiatiefase. De situatie in Apeldoorn is verschillend omdat hier al geruime tijd tussen gemeente en provincie wordt onderhandeld over de vormgeving van gebiedsgericht grondwaterbeheer en eind 2006 ook al een pilotproject Ugchelen is gestart.

Het gesprek in Apeldoorn (gepland juli 2008) heeft dan ook in feite betrekking op het vaststellen van de resultaten van de definitiefase.

4.2.4 Het verankeren van de voorkeursvariant in adequate planvormen en instrumenten

Een onderdeel / aspect van het hiervoor gesignaleerde bestuurlijke kernprobleem is dat de voornaamste probleemeigenaar in casu de gemeente, in het geval van grootschalige complexe grondwaterproblematiek, niet over passende planfiguren of andere instrumenten beschikt om integraal grondwaterbeheer te vestigen zodat dit ook externe werking heeft. De gemeente is immers geen waterbeheerder en het gemeentelijk waterplan is geen planfiguur met een wettelijke grondslag. Een alternatief zou kunnen worden gevormd door het GRP+⁵. Het GRP+ is een instrument (planfiguur) voor de waterketen, maar krijgt door de wet gemeentelijke watertaken ook betrekking op onderdelen van het watersysteem, met name op kwantitatief gebied (grondwateroverlast). Ook wordt hiervoor (via de gemeentewet) een financieringsgrondslag gecreëerd.

Uit de memorie van toelichting op de wet gemeentelijke watertaken blijkt dat de wetgever de verruiming van het GRP niet limitatief heeft geformuleerd en de gemeenten een zekere beleidsvrijheid geeft. Dit houdt bijvoorbeeld in dat mogelijk ook kwalitatief grondwaterbeheer in een GRP+ geregeld zou kunnen worden als er een relatie met het kwantiteitsbeheer gelegd kan worden (hetgeen in het algemeen het geval zal zijn). Volgens sommige gemeenten groeien het waterplan en het GRP+ door deze ontwikkelingen naar elkaar toe en krijgt het GRP+ eigenlijk de status van gemeentelijke planfiguur voor waterzaken. Deze visie is in de pilot Nijmegen expliciet aan de orde.

In het gesprek over de pilot stedelijk gebied Rotterdam is geconstateerd dat het gemeentelijk waterplan weliswaar geen wettelijke status heeft maar wel degelijk een belangrijke functie kan hebben om tot een gebiedsgerichte integrale aanpak te komen in het stedelijk gebied. Het is ten slotte een door een bestuursorgaan vastgesteld beleidsdocument dat, afhankelijk van de wijze waarop andere van belang zijnde overheden bij het tot stand komen zijn betrokken, als basis kan dienen voor een gezamenlijke aanpak. Als instrument voor zelfbinding van gemeente, waterschap en provincie is het dus geschikt. Het heeft als zodanig echter geen externe werking naar derden en biedt geen financieringsgrondslag. Voor zover dit een bezwaar is kan dit mogelijk worden ondervangen doordat de betreffende bestuursorganen onderdelen van het gezamenlijke grondwaterbeheerplan verankeren in eigen planvormen in instrumenten die wel een wettelijke status hebben. De mogelijkheid en wenselijkheid zal echter nader moeten worden onderzocht.

De watertoets in aangepaste vorm, denken vanuit beheren naar bestemmen, kan ook voor het verankeren van het verkregen resultaat van belang zijn wanneer de watertoets qua procesbeschrijving mede zou kunnen dienen voor het opstellen van de bovenvermelde planfiguren, mede als basis voor gemeentelijke en of provinciale ruimtelijke structuurvisies.

⁵ Zie ook SKB

Een andere juridische vraag die nog niet beantwoord is betreft het al dan niet vastleggen van een uitzonderingsbepaling (exemption) voor gebiedsgericht (kwalitatief) grondwaterbeheer in het stedelijk gebied in een stroomgebiedbeheerplan (SGBP) zoals dat bijvoorbeeld wordt voorbereid voor het Rotterdams havengebied en voor de Kempen (zie paragraaf 4.5).

4.2.5 De kosten en bekostiging

De kosten van grondwaterbeheer en het financiële instrumentarium dat overheden ter beschikking staat om deze kosten te dekken is in enkele rondetafelgesprekken kort aan de orde geweest. Daarbij werd in het algemeen onderscheid gemaakt tussen de initiële investeringskosten om gebiedsgericht beheer te vestigen en de lange termijn beheerkosten zelf.

In de betreffende pilots werden (en worden) de investeringskosten gedekt vanuit investeringsbudgetten, hetzij ISV en ILG, hetzij speciaal geormerkte bodemsaneringsbudgetten (zoals bij ABdK). De verwachting bestaat dat deze wijze van financiering tot 2015 zal blijven bestaan, maar dat daarna geen specifieke bodemsaneringsmiddelen meer via deze kanalen zullen worden verstrekt. Voor zover nog financiering vanuit het Rijk plaatsvindt, zal dit via het Provinciefonds en het Gemeentefonds lopen (en dus niet geormerkt zijn).

De lange termijn (jaarlijkse) beheerkosten zullen naar verwachting opgebracht moeten worden door de overheden die gezamenlijk het beheer uitvoeren, vanuit de reguliere beheerbudgetten.

4.2.6 Samenwerking bij de uitvoering van het beheer

In sommige gesprekken is stilgestaan bij de meer praktische afstemmingsvragen die zich tijdens de beheerfase kunnen voordoen. Dit is niet prematuur omdat deze vragen bijvoorbeeld met betrekking tot vergunningverlening zich ook al voordoen in de huidige situatie. Het zijn juist de daarbij optredende knelpunten die de aanleiding vormen voor een betere afstemming en samenwerking door middel van integraal grondwaterbeheer. De volgende onderwerpen zijn aan de orde geweest:

- monitoring en onderhoud van meetnetten;
- sanering van bronnen (verontreinigingen in de bovengrond; verontreinigde baggerspecie);
- voorlichting over gebruiksbeperkingen;
- vergunningverlening in het kader van de huidige en toekomstige wet- en regelgeving;

Gebiedsgericht grondwaterbeheer vereist naast kwantitatieve monitoring ook monitoring van de grondwaterkwaliteit, onder andere bij grootschalige grondwaterverontreiniging. De daarvoor benodigde meetnetten zijn in het algemeen fijnmaziger dan het meetnet dat in het kader van de KRW-monitoring is opgezet. Bovendien worden veel meer kwaliteitsparameters gevolgd.

Door provincies en gemeenten (met name de gemeenten die bevoegd gezag Wbb zijn) zijn de afgelopen jaren omvangrijke informatiesystemen opgezet om de bodeminformatie (inclusief de gegevens over grondwaterkwaliteit) te registreren, toegankelijk te maken en uit te wisselen. Het is van belang dat deze systemen ook digitaal voor de grondwaterbeheerder beschikbaar zijn.

In alle pilots wordt uitgegaan van een gecombineerde strategie, dat wil zeggen het splitsen van de bodemverontreiniging in de bovengrond en de verontreiniging van het (diepere) grondwater. Voor de bovengrond wordt ingezet op voortgaande 'vrachtverwijdering' door middel van sanering van bodemverontreinigingen, in het algemeen door de probleemhebber (bedrijven, ontwikkelaars, veroorzakers, en dergelijke). Deze sanering is enerzijds van belang ten behoeve van het functionele gebruik van de bovengrond (occupatielaag en netwerklaag) maar anderzijds ook om de voortgaande verontreiniging van grondwater vanuit zogenoemde mobiele verontreinigingsbronnen te beëindigen en in KRW-termen 'trendomkering' te bewerkstelligen.

Voor het diepere (verontreinigde) grondwater gaat de gecombineerde strategie uit van gebiedsgericht beheer. De vraag waar de grens tussen 'bovengrond' en 'ondergrond' c.q. 'ondiep' en 'diep' grondwater getrokken moet worden is van belang zowel voor de probleemhebber die verantwoordelijk blijft voor de verontreinigingsbron als voor de (grond)waterbeheerder die het kwalitatieve en/of kwantitatieve beheer van de grondwaterverontreiniging moet verzorgen.

Voorlichting aan eigenaren, bewoners en bedrijven over gebruiksbepalingen is een reguliere activiteit van bevoegde gezagen Wbb en van uitvoeringsorganisaties zoals ABdK (zie paragraaf 4.4). Het ligt voor de hand dat de gemeente deze taak in het stedelijk gebied verzorgt (voor zover de gemeente dat al niet doet als bevoegd gezag Wbb).

Het meest gevoelige afstemmingsvraagstuk is wellicht dat van de vergunningverlening. Voor zover er in de huidige situaties sprake is van conflicten hebben deze vaak betrekking op vergunningen met name voor grondwateronttrekkingen en / of bodemsaneringen. Het kan dan gaan om het niet of niet tijdig verlenen van vergunningen of om het verbinden van voorwaarden aan de vergunning die in de praktijk van stedelijk grondwaterbeheer niet of alleen tegen hoge kosten te realiseren zijn. De aanwezige grondwaterverontreiniging is daarbij vaak de oorzaak, maar ook andere beleidsterreinen spelen een rol (bijvoorbeeld het verdrogingsbeleid). De vergunningverlening wordt op dit moment al gestroomlijnd. Dit betreft de zogenoemde omgevingsvergunning die in 2009 circa vijftientig bestaande milieu en RO-vergunningen, ontheffingen en meldingen gaat vervangen (vooralsnog gaat bundelen via één (gemeente)loket). De afstemming tussen de omgevings- en de watervergunning is niet wettelijk geregeld en moet door de bevoegde overheden zelf worden geregeld. Een gezamenlijk plan voor integraal grondwaterbeheer kan daarvoor de basis vormen.

4.3 Grondwaterbeheer in industriegebieden

In het kader van de bestuurlijke rondetafelgesprekken heeft ook een overleg over de pilot Rotterdams havengebied plaatsgevonden. De bestuurlijke problematiek in industriegebieden wijkt in bestuurlijk opzicht op enkele punten af van die in het stedelijk gebied.

Dit is in het bijzonder het geval voor het Rotterdams havengebied dat 'buitendijks' gelegen is en qua waterbeheer valt onder Rijkswaterstaat (en niet onder de waterschappen, terwijl dat bij de meest industriegebieden wel het geval zal zijn). Een tweede punt van verschil is dat de bodem en het grondwater in het havengebied geen gebruiksfuncties hoeven te ondersteunen. Doordat het brak grondwater betreft zijn (anders dan op veel andere industrieterreinen) er geen grondwaterwinningen. Ook is er geen KWO voorzien (er is warmte over in het gebied) en kan er geen CO₂ opslag plaatsvinden. Dit betekent dat de grootschalige grondwaterverontreiniging geen ondergrondse dynamiek verstoort. Wel belemmert het de bedrijfsdynamiek aan maaiveld omdat het stagnerend werkt bij bedrijfstransacties, nieuwe vestigingen, en dergelijke. Ook levert het een mogelijk risico op het kader van de KRW omdat grondwaterverontreinigingen zich in het eerste watervoerend pakket tot buiten het gebied kunnen verplaatsen. (N.B. de uitstroming van verontreinigd grondwater in oppervlaktewater is kwalitatief niet significant.) Het gebied is grotendeels eigendom van de gemeente Rotterdam en in erfpacht uitgegeven aan het Havenbedrijf Rotterdam (HbR). In bestuurlijk opzicht is van belang dat een deel van de bodem- en grondwaterverontreiniging is veroorzaakt door grote bedrijven die nog steeds in het gebied gevestigd zijn. De gecombineerde strategie (zie paragraaf 4.2,5) impliceert dat deze bedrijven zelf de bovengrond saneren en het beheer van het verontreinigd grondwater overdragen aan HbR tegen betaling van een afkoopsom en kwijting. Tevens leveren Rotterdam, HbR en VROM een financiële bijdrage (VROM in het kader van een subsidieregeling, de zogenoemde bedrijvenregeling bodemsanering). Het gegeven dat HbR als erfpachter en terreinbeheerder tevens het gebiedsgerichte beheer van het verontreinigde grondwater kan verzorgen komt op niet veel andere bedrijventerreinen voor. De genoemde partijen onderhandelen al geruime tijd over de aanpak van gebiedsgericht grondwaterbeheer als maatwerkoplossing binnen de Wbb. De betrokken overheden wensen daartoe een convenant te sluiten. De provincie heeft het gebied opgenomen in het SGBP-Rijn-West.

Voor de Commissie is de vraag relevant of de bestuurlijke kernproblematiek in het havengebied afwijkt van die in het stedelijk gebied (zie paragraaf 4.2). De Commissie is van mening dat dit niet het geval is. Wel komen er allerlei factoren, zoals hiervoor vermeld, samen die een oplossing via een bestuurlijk arrangement vereenvoudigen. Ook voor het havengebied heeft Rotterdam echter RWS, de provincie Zuid-Holland en het Rijk (VROM) nodig om tot een oplossing te komen. Bij deze regeling speelt niet het ISV maar de bedrijvenregeling een rol. Ook dit verschil is echter meer praktisch dan principieel van aard: ook bij toepassing van de bedrijvenregeling is het de vraag hoe de splitsing van bron en pluim (juridisch) moet worden vormgegeven en hoe een in het kader van de Wbb een legitieme grondslag voor gebiedsgericht beheer van het grondwater (en de pluimen) kan worden gecreëerd.

Voor de Commissie is ook de vraag van belang of de pilot Rotterdams havengebied 'model' kan staan voor de bestuurlijke aanpak van integraal grondwaterbeheer op andere industrieterreinen. De Commissie is van mening dat dit het geval is indien het om gemeentelijke industrieterreinen gaat. Als het om industrieterreinen gaat die particulier eigendom zijn ligt de situatie anders.

4.4 Grondwaterbeheer in het landelijk gebied

De pilotsituatie in dit verband heeft betrekking op de Kempen. Het betreft hier een grootschalig diffuus verontreinigd gebied (circa 30 x 30 km) waarbij uiteindelijk tot in lengte van jaren rekening moet worden gehouden met een grondwaterverontreiniging tot circa 40 meter diepte. Deze situatie wijkt af van die bij de andere pilots omdat het gaat om een duidelijk gemeentegrensoverschrijdende problematiek. Een tweede verschil is dat voor de aanpak van de bodemverontreiniging in dit gebied al jaren geleden een gebiedsgerichte maatwerkconstructie in het kader van de Wbb is gecreëerd in de vorm van de interprovinciale uitvoeringsorganisatie Aktief Bodembeheer de Kempen (ABdK). ABdK wordt gefinancierd vanuit de Wbb. De organisatie is ondergebracht bij de provincie Noord-Brabant en wordt aangestuurd door een bestuurlijke stuurgroep. ABdK is belast met bodemonderzoek, bodemsanering, voorlichting en het opstellen van een plan van aanpak voor de grondwaterverontreiniging. ABdK is, na veel studie, tot de conclusie gekomen dat grondwatersanering niet haalbaar is en dat tot langdurig grondwaterbeheer moet worden overgegaan. Hiervoor is inmiddels een (concept) gebiedsgericht grondwaterbeheerplan opgesteld dat besproken wordt met de betrokken provincies, waterschappen en gemeenten. Het bestuurlijke rondetafelgesprek heeft zich gericht op de vraag wie verantwoordelijk is voor het gebiedsgerichte beheer van het (verontreinigde) grondwater in de Kempen. Op de korte termijn (tot circa 2015) is dit geen probleem. Omdat de huidige constructie met behulp van ABdK rond 2015 volgens plan opgeheven wordt ontstaat er na die datum echter een vacuüm en de vraag is hoe dit opgevuld wordt. Hierover is in het gesprek het volgende geconstateerd. Met betrekking tot de financiering wordt er van uitgegaan dat deze na 2015 onderdeel wordt van de beheerbudgetten van de betreffende overheden. Voor het waterschap geldt dat nu al (nadat ABdK in het verleden diverse investeringen heeft bekostigd). Voor wat betreft de kosten van vrachtverwijdering na 2015 zal nader overleg met de betreffende wegbeheerders (gemeenten) nodig zijn in verband met de bodemproblematiek bij reconstructies en dergelijke. De provincie is voornemens om het meetnet te integreren in het landelijk meetnet (TNO-DINO) en de monitoringgegevens op te nemen in het landelijk register. Deze gegevens zijn dan voor alle belanghebbenden beschikbaar. Ook het waterschap kan daarvan gebruik maken bij het in voorkomende gevallen verlenen van watervergunningen. Daarnaast zijn afspraken nodig met de betrokken overheden (gemeente, provincie) over de verstrekking van (milieu)informatie ten behoeve van de vergunningverlening door het waterschap. Het waterschap kan de kosten van de vergunningverlening dekken uit leges. Er zullen nadere afspraken met de provincie worden gemaakt over de inning / afdracht van de grondwaterheffing.

Geconstateerd wordt dat het belangrijk is dat een van de partijen de stimuleringsrol overneemt wanneer de provincie c.q. ABdK deze rol in de toekomst beëindigt. In de discussie komt naar voren dat het waterschap, gezien de verdeling van rollen en taken en de specifieke omstandigheden in het gebied voor waterbeheer, hiervoor de meest voor de hand liggende partij lijkt te zijn. Voor het beheer van wegen (zinkassen) ligt een rol voor de gemeenten voor de hand. Wanneer zou blijken dat gemeenten in het kader van het gebiedsgerichte beheer aanvullend beleid zou moeten ontwikkelen en uitvoeren, dan is een aanvullende rol namens de gemeenten door een "beleidsarme" omgevingsdienst een optie.

Een regisserende rol van de provincie wordt in dit verband als onontbeerlijk gezien, dit zowel in beleidsmatig, financieel als in organisatorisch opzicht.

De regisserende rol van de provincie is overigens ook in andere gesprekken aan de orde geweest. In het Interprovinciaal Overleg (IPO) wordt hierover gesproken. Daarbij blijkt dat sommige provincies opteren voor een meer faciliterende rol ("zachte sturing") en andere meer voor een regulerende rol ("harde sturing"). De provincies zijn bezig met het opstellen van structuurvisies waarin ook de regierol wordt vormgegeven. Dit zijn uiteraard belangrijke bouwstenen voor de bestuurlijke arrangementen die voor integraal grondwaterbeheer worden getroffen.

4.5 Flankerend beleid van het Rijk

In enkele rondetafelgesprekken is aandacht gevraagd voor juridische vraagstukken die nog spelen in verband met de bestaande en op stapel staande wetgeving. Dit betreft kort samengevat de volgende **drie** onderwerpen.

- De implementatie van de KRW en GWR in nationale regelgeving via de AMvB 'Doelstellingen Waterkwaliteit'. Het is van belang dat deze zodanig plaatsvindt dat gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater niet belemmerd wordt.
- De huidige Wbb die uitgaat van een gevalsgerichte benadering. Weliswaar wordt gebiedsgericht (verontreinigd) grondwaterbeheer (en "de splitsing van bron en pluim" in dit verband) beleidsmatig ondersteund door het ministerie van VROM, maar daarvoor is nog geen formele wettelijke grondslag. Deze dient wel op korte termijn gecreëerd te worden om risico's voor de decentrale overheden die gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater willen toepassen, te beperken.
- De vraag of gebiedsgericht grondwaterbeheer in stedelijke gebieden opgenomen moet worden in de betreffende SGBP's net zoals dat nu gebeurt voor gebieden zoals de Kempen en het Rotterdams havengebied.

Begrippenkader

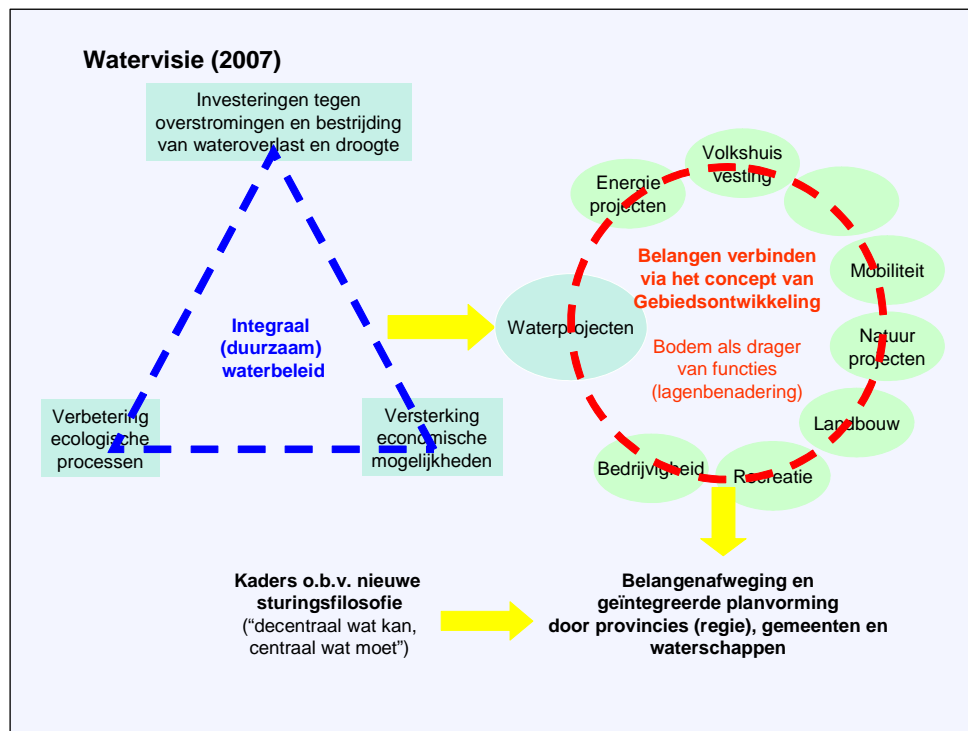
In paragraaf 1.5 constateert de Commissie dat het van belang is dat (onder andere) de water- en bodemwereld een gemeenschappelijk begrippenkader formuleren waarmee zij hun samenwerking kunnen vormgeven. Een goede aanzet daarvoor wordt gegeven in de zogenoemde Watervisie ⁶ bij de keuze van het kabinet voor duurzaam waterbeleid (zie tekstkader 1).

Investerings in bescherming tegen overstromingen en bestrijding van wateroverlast en droogte, dienen verbonden te zijn met verbetering van ecologische processen en versterking van economische mogelijkheden. Dit is de essentie van wat 'integraal waterbeleid' wordt genoemd. Door processen mede via het concept van 'gebiedsontwikkeling' vorm te geven, is er ook volop gelegenheid waterprojecten te verbinden met belangen uit andere domeinen, zoals energie, volkshuisvesting, landbouw, natuur, recreatie, mobiliteit en bedrijvigheid. Provincies hebben hierin een belangrijke positie en regierol. Naast provincies beschikken ook gemeenten en waterschappen over de noodzakelijke instrumenten om in gebiedsontwikkelingsprocessen de verschillende belangen af te wegen en tot geïntegreerde planvorming te komen. Het actief invullen van de eigen rol in gebiedsontwikkeling is dus niet alleen relevant voor de algemene bestuurslagen van provincies en gemeenten maar ook voor de functionele bestuurslaag van de waterschappen.

bron Watervisie 2007

Tekstkader 1: Duurzaam waterbeleid

In figuur 1 is deze benadering schematisch weergegeven.



⁶ "Nederland veroveren op de toekomst", kabinetsvisie op het waterbeleid (2007).

Figuur 1: Begrippenkader

De watersector spreekt van integraal waterbeheer wanneer *'Investerings in bescherming tegen overstromingen en bestrijding van wateroverlast en droogte verbonden zijn met verbetering van ecologische processen en versterking van economische mogelijkheden'*⁷. In de complexe situaties waar de LBOW commissie grondwaterbeheer zich op richt maakt integraal grondwaterbeheer onderdeel uit van de ruimtelijke ontwikkelingsopgave van gemeenten en provincies. De wateropgave moet dan tevens worden afgestemd op belangen in andere domeinen via gebiedsprocessen, waarin provincies, gemeenten en waterschappen participeren. De belangenafweging en geïntegreerde planvorming vindt in deze processen plaats en de resultaten worden vastgelegd in planvormen en figuren die deze partijen ter beschikking staan. Het geheel vindt plaats binnen kaders waarbij de provinciale en gemeentelijke structuurvisies uit de nWRO naar verwachting een belangrijke rol spelen. De structuurvisies zijn vormvrij en er vindt geen (nationale) kwaliteitstoets plaats. Plannen voor grondwaterbeheer kunnen op basis van een goede lokale en regionale probleemanalyse in de structuurvisies worden opgenomen. Het gaat daarbij om plannen die tot stand zijn gekomen via een geïntegreerde belangenafweging en planvorming door de betrokken provincie(s), gemeente(n) en waterschap(pen) (zie figuur 1, rechtsonder). Zowel de probleemdefinitie als de belangenafweging vereisen bestuurlijk maatwerk.

In figuur 1 is het compartiment 'bodem' als drager van functies in termen van de nWRO toegevoegd. Daarbij wordt de zogenoemde lagenbenadering gevolgd⁸. Volgens de lagenbenadering moet bij de planvorming rekening worden gehouden met de eigenschappen en functies van de ondergrond. Daarbij moeten de (planvormings)processen in de verschillende lagen met elkaar in verband worden gebracht. De basis wordt gevormd door de fysieke omstandigheden. Daaronder vallen de waterhuishouding en de bodem. In de bodemwereld wordt het begrip gebiedsgericht grondwaterbeheer gehanteerd voor die situaties waarin grootschalige en complexe grondwaterverontreinigingen in een bepaald gebied gezamenlijk beheerd en beheerst moeten worden. Dit gebiedsgerichte beheer moet nauw worden afgestemd op het kwantitatieve (grond)waterbeheer en op de belangen in andere domeinen, zoals weergegeven in figuur 1. In de praktijk hebben de begrippen integraal grondwaterbeheer en gebiedsgericht grondwaterbeheer dan ook een vergelijkbare betekenis in de pilots die de Commissie heeft onderzocht (omdat dit situaties zijn waarin ook grootschalige grondwaterverontreiniging een rol speelt).

Met behulp van het algemene hiervoor geschetste begrippenkader kunnen specifieke begrippen en definities uit verschillende sectoren met elkaar in verband worden gebracht. Omdat deze begrippen en definities vaak ook een juridische basis hebben in wet- en regelgeving is het niet opportuun om nu tot één uniforme lijst van begrippen en definities te komen. Iedere sector kan de eigen taal blijven spreken mits er maar voor wordt zorg gedragen dat de betekenis daarvan in gebiedsprocessen aan elkaar duidelijk wordt gemaakt en de communicatie op een eenduidige wijze wordt vormgegeven.

⁷ Watervisie 2007

⁸ De 'lagenbenadering' maakt onderscheid tussen de zogenoemde occupatielaag, de netwerklaag en de ondergrondlaag.

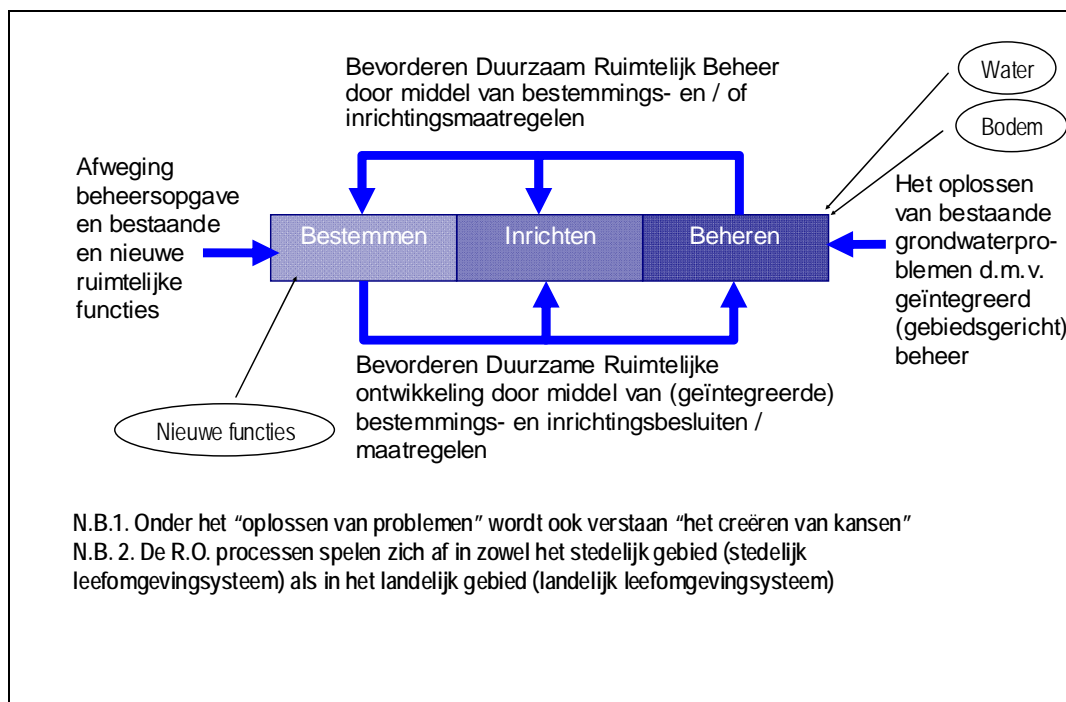
Inventarisatie van planvormen en instrumenten

1. Inleiding

In de voorbereiding naar de bestuurlijke pilots is door de Commissie aan het bureau MMG Advies gevraagd een samenhangende analyse te maken van actuele planvormen en instrumenten die verankering van gebiedsgericht (grond)waterbeheer kunnen ondersteunen. De resultaten zijn opgenomen in deze bijlage 2. De beschrijvingen en conclusies vormen een werkdocument en maken als zodanig geen onderdeel uit van het verslag van de LBOW-Commissie.

Het document is opgesteld ter voorbereiding van de bestuurlijke pilots en vormt een momentopname. De wet- en regelgeving op onderhavig terrein is op dit moment sterk aan verandering onderhevig. Dit betekent dat zaken nog niet geheel uitgekristalliseerd zijn en er nog verschillende vragen leven. De daaruit resulterende 'onduidelijkheid' kan soms belemmerend werken, maar biedt anderzijds ook ruimte om gebiedsgericht (grond)waterbeheer te integreren in de nieuwe planvormen en instrumenten.

In het overzicht wordt uitgegaan van het analysekader zoals schematisch weergegeven in figuur 1



Figuur 1: analysekader t.b.v. onderzoek planvormen en instrumenten t.b.v. gebiedsgericht grondwaterbeheer

De kerngedachten achter figuur 1 zijn de volgende:

- (1) Het waterbeheer in een bepaald afgebakend gebied is geen op zichzelf staande 'losse' activiteit meer maar maakt onderdeel uit c.q. is van invloed op verschillende 'opgaven' die in ruimtelijk verband in het betreffende gebied samenkomen.

Dit betreft in hoofdzaak de wateropgave, de bodemopgave, de energieopgave, opgaven op het vlak van natuur en ecologie en "leefomgevings"opgaven zowel in het stedelijk als in het landelijk gebied.

- (2) In ruimtelijk verband is beheer steeds minder los te zien van de voorgaande schakels in de R.O. trits "bestemmen – inrichten – beheren". Vanuit beheeroptiek kan deze trits in twee richtingen doorlopen worden, te weten:
- *vanuit beheren naar bestemmen*: het oplossen van bestaande beheerproblemen c.q. het bevorderen van duurzaam ruimtelijk beheer door passende inrichtings- en / of bestemmingsmaatregelen;
 - *vanuit bestemmen naar beheren*: het bevorderen van duurzame ruimtelijke ontwikkeling door in de bestemmings- en inrichtingsfasen rekening te houden met (duurzaam) ruimtelijk beheer.
- (3) In iedere fase van de R.O.-trits zijn provincies, waterschappen en gemeenten vanuit de bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot de verschillende opgaven betrokken. Gebiedsgericht waterbeheer vanuit verschillende opgaven (ad 1) in ruimtelijk verband (ad 2) vergt dan ook nauwe afstemming en samenwerking. De noodzaak daartoe wordt versterkt doordat de wet- en regelgeving met betrekking tot de meeste opgaven (sterk) in ontwikkeling is (met name water, R.O. en bodem). Dit leidt tot een hervakeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de betrokken overheden en tot nieuwe samenwerkingsarrangementen.

Voor gebiedsgericht waterbeheer is het leggen van onderlinge relaties van belang: door combinatie van belangen ontstaan kansen en dynamiek in de ondergrond. De vraag is: hoe kunnen (en moeten) we de ondergrond bestemmen, inrichten en beheren om kansen te creëren en impasses te doorbreken. Kunnen we binnen gebiedsgericht waterbeheer (waterpeil en waterkwantiteit- en kwaliteit) verbinden met het ruimtelijk-, afval-, energie-, bodemsanering- en bodembeschermingsbeleid. Een voorbeeld is de energiewinning uit bemalingswater voor het grondwaterpeilbeheer van woonwijken. Op dit moment zijn veel partijen verantwoordelijk voor de ondergrond, maar wie de regie voert is onduidelijk. Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten hebben elk een eigen taak en bevoegdheid waardoor tegenstellingen blokkerend werken en knelpunten doorgeschoven worden. Bestuurlijk is het druk in de ondergrond.

In de volgende hoofdstukken wordt op hoofdlijnen zichtbaar gemaakt welke planvormen en instrumenten tijdens het proces van beheren naar bestemmen een rol spelen voor inventarisatie, probleemanalyse en beleidsontwikkeling van gebiedsgericht waterbeheer. Tijdens het proces van bestemmen naar beheren kan inventarisatie, analyse en beleidsvorming plaatsvinden gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van het betreffende gebied, mede gebaseerd op de uitgangspunten van duurzaam ruimtelijk beheer.

In de uitvoeringspraktijk verloopt inventarisatie, probleemanalyse en beleidsontwikkeling veelal niet exact volgens het in figuur 1 aangegeven cyclische proces. Dit is ook niet nodig in gevallen waarin er geen relatie bestaat tussen beheren enerzijds en inrichten en bestemmen anderzijds.

Gemeenten zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het afnemend gebruik van overstorten en het onderhoud van bestaand riool als onderdeel van de waterketen. Een gemeentelijk rioleringsplan bevat in dit verband een analyse van de afvalwaterproblematiek in een bepaalde gemeente. Wanneer de analyse en het maatregelenpakket sectoraal uitgevoerd kunnen worden, doordat er geen andere vragen spelen en afstemming met andere sectoren niet nodig is, volstaat het GRP en is een planfiguur met een bredere scope overbodig. In de volgende hoofdstukken zal hierop nader worden ingegaan vanuit de optiek: passen de planfiguren en bijbehorende instrumenten bij de aard van de problematiek om de beoogde doelstellingen te realiseren en bestaat er voldoende doorzettingsmacht om deze te bereiken.

In hoofdstuk 2 zullen vanuit het perspectief beheren, inrichten en bestemmen de belangrijkste instrumenten en planfiguren worden geïnventariseerd van respectievelijk gemeenten, waterschappen en provincies evenals de belangrijkste ontwikkelingen daarin. In hoofdstuk 3 vindt een vergelijkbare inventarisatie plaats maar dan vanuit het perspectief bestemmen, inrichten en beheren.

2. Van beheren via inrichten naar bestemmen

2.1 Inleiding

Het waterbeleid in Nederland wordt geregeld in diverse plannen van rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Om niet nog een extra planfiguur te introduceren is in de Implementatiewet Kaderrichtlijn Water gekozen om het stroomgebiedbeheerplan (SGBP) in te bedden in de bestaande planvormen.

De Implementatiewet noemt de volgende plannen: Nationale nota waterhuishouding, provinciale waterhuishoudingsplannen, beheersplan rijkswateren en beheersplannen van waterschappen. Daarnaast worden doelstellingen (milieukwaliteitseisen) en monitoringsverplichtingen vastgelegd in AMvB's en Provinciale milieuverordeningen. Op gemeentelijk niveau worden aspecten van het waterbeheer geregeld in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) en de stedelijke waterplannen. De in deze plannen opgenomen doelstellingen en maatregelen vormen de bouwstenen voor het stroomgebiedbeheerplan. Met uitzondering van gemeentelijke plannen is het streven erop gericht om alle plannen min of meer gelijktijdig in 2009 vast te stellen (zie tabel 1).

Gemeenten dienen te voldoen aan de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om effectief rioleringsbeheer mogelijk te maken zoals het op orde hebben van de gegevens, inzicht in de kwaliteit en een goede klachtenregistratie. Gemeenten zijn bevoegd gezag voor de indirecte (bedrijfs)lozingen. De gemeentelijke rioleringsopgave in dit verband is vastgelegd in het periodiek vast te stellen rioleringsplan. Het plan bevat een saneringsopgave wanneer het gaat om de overstortproblematiek, een beheersopgave wanneer het gaat om het in goede staat houden van het bestaande riool en een ontwikkelopgave wanneer het gaat om het faciliteren van bijvoorbeeld uitleggebieden. Vanwege het sectorale karakter kan een rioleringsplan in het algemeen op een effectieve wijze sectoraal worden opgesteld en uitgevoerd. Alleen voor het faciliteren van nieuwe infrastructuur is een koppeling met de ruimtelijke opgave van een gemeente van belang. Deze planfiguur met een wettelijke basis, beschikt over een in de wet verankerde financieringsgrondslag.

Waterveiligheid

Gemeenten dienen te beschikken over rampenplannen waarin in samenspraak met de waterschappen en provincies maatregelen zijn opgenomen ingeval van overstromingen.

Wet bodembescherming (Wbb)

Gemeenten voeren het Besluit bodemkwaliteit uit. Gemeenschappelijk gemeentelijk bodembeleid is onder meer relevant voor het in het gebied toepassen van licht verontreinigde grond en baggerspecie dat vrijkomt bij het waterbodembeheer. Het is niet altijd duidelijk wie voor het beheer van binnenstedelijke waterbodems verantwoordelijk is, de gemeenten of het waterschap.

Directe gemeenten en programmameenten dienen in het kader van het ISV zorg te dragen voor een probleemanalyse (bodemsaneringopgave en prioriteitstelling) met betrekking tot in de aanwezige bodem- en grondwaterverontreiniging. Deze probleemanalyse maakt in het algemeen onderdeel uit van het ISV-programma. Hierin dient aangegeven te worden welk deel van de werkvoorraad in de betreffende planperiode zal worden aangepakt.

Er is vanwege kostenvoordeel een keuze gemaakt om de programmering en uitvoering zoveel mogelijk te combineren met andere ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Hierdoor is een sectorale aanpak weinig effectief en is via het ISV een direct verband gelegd met de bestemmings- en inrichtingsopgave. De autonome aanpak van spoedlocaties en grootschalige complexe grondwaterverontreinigingen waarbij geen koppeling met de gemeentelijke ruimtelijke opgave noodzakelijk of mogelijk is, is hierdoor vertraagd of achterwege gebleven. De rechtstreekse gemeenten hebben onlangs ingestemd met een intentieverklaring bodem, mede ondertekend door het IPO en VROM. Daarin hebben zij onder meer afgesproken om zich in te spannen om bodem- en grondwaterverontreiniging tijdig op te pakken met behulp van een gebiedsgerichte aanpak.

Conclusie

In deze fase wordt in het algemeen door gemeenten geen verband gelegd tussen het rioolbeheer en bodembeheer. Vanwege het sectorale karakter is dit geen probleem ("geen spijt"- maatregelen). Er worden in toenemende mate wel verbanden gelegd wanneer het gaat om stedelijk waterbodembeheer en het Besluit Bodemkwaliteit vanwege het voorwaardenscheppende beleid dat met dit Besluit mogelijk wordt gemaakt voor het gebruik van vrijkomende grondstromen.

2.2.3 Rollen, taken en verantwoordelijkheden van waterschappen bij beheer

Waterwet

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het operationele beheer van het watersysteem en voor de interbestuurlijke coördinatie in dat verband. Ook zijn zij verantwoordelijk voor de afvalwaterzuivering in een bepaald gebied.

Het waterbodembeheer gaat vanuit de Wbb over naar de Ww. De waterschappen worden naar verwachting medio 2009 verantwoordelijk voor het kwantitatieve en kwalitatieve beheer van de waterbodems in het regionale watersysteem.

Waterbodemsanering wordt qua besluitvorming hiermee onderdeel van de integrale watervergunning. De kaders voor de overdracht worden uitgewerkt in een Uitvoeringsbesluit ingevolge de Ww. Er bestaat nog geen definitieve versie van dit besluit. Wel is bekend dat de Ww een nieuwe normering hanteert waarbij aangesloten wordt op de KRW voor waterbodems. De waterbodem wordt niet meer op zich beschouwd maar als onderdeel van het oppervlaktewaterlichaam. Dit kan worden uitgelegd als een aan het watersysteem gerelateerde gebiedsgerichte benadering. Hiermee ligt er een relatie met Besluit Bodemkwaliteit vanwege het gebiedsgerelateerde karakter van de besluit en de inhoudelijke samenhang waarbij overigens de territoriale afbakening van het begrip "gebied" verschillend kan zijn .

Tevens berust bij dit bestuur de verantwoordelijk voor het opstellen van waterbeheersplannen (WBP). Uitgangspunt hierbij is het streven gericht op integraal waterbeheer. Integraal waterbeheer is mede gericht op de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. De gestelde normen op grond van de Wm, de Vogel en Habitatrichtlijn en de KRW leggen hierbij de wettelijke basis.

Conclusie

Als gevolg van de introductie van het concept integraal waterbeheer worden er relaties gelegd met de wijze van inrichten en bestemmen waardoor enkel een sectorale probleemanalyse en beleidsvorming niet goed meer mogelijk is. Het waterbeheersplan verandert hierdoor qua karakter van een beheersplan als kader voor uitvoeringsplannen van waterschappen in een beleidsplan waarin eisen gesteld worden aan de ruimtelijke opgave van gemeenten en als basis voor de stroomgebiedbeheersplannen.

2.2.4 Rollen, taken en verantwoordelijkheden van de provincies bij beheer

Ww

De provincie draagt de wettelijke verantwoordelijkheid voor het strategisch grondwaterbeheer dat wordt vastgelegd in het WHP. Vanwege de beoogde doelstelling van integraal waterbeheer is dit strategisch kader per definitie sectoroverstijgend mede gebaseerd op ichtings- en bestemmingsvraagstukken.

Wbb

Provincies zijn verantwoordelijk voor de bescherming van grondwater bestemd voor drinkwater. In het kader de KRW wordt deze verantwoordelijkheid nadrukkelijk geadresseerd. Provincies dienen bovenop de algemene bescherming een bijzonder beschermingsregime te overwegen in relatie tot bodemenergiesystemen, en toelatingscriteria voor inrichtingen, vastleggen van grondwaterbeschermingsgebieden in ruimtelijke plannen en eventuele specifieke maatregelen. Verontreinigd grondwater is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

Provincies blijven ondanks het overdragen van de verantwoordelijkheid aan waterschappen verantwoordelijk voor het strategisch waterbodembeheer. De strategische beleidskaders maken onderdeel uit van het provinciale waterhuishoudingplan (WHP). De wijze waarop waterschappen binnen de gestelde kaders opereren wordt opgenomen in de waterbeheerplannen. Er vindt nog overleg plaats hoe wordt omgegaan met het organiseren van het beheer van het grondwatermeetnet, grondwaterregister en de grondwaterheffing. Voorts is de wijze van financieren van het waterbodembeheer nog niet geheel duidelijk evenals de definitie voor het onderscheid tussen waterbodem en bodem.

Tevens blijven de provincies verantwoordelijk voor de programmering en financiering van de bodemsaneringopgave in het landelijk gebied (ILG) en het bebouwde gebied van de projectgemeenten (ISV). Evenals de directe gemeenten hebben de provincies onlangs ingestemd met een intentieverklaring bodem, mede ondertekend door het IPO en VROM. Daarin hebben zij evenals de betreffende gemeenten onder meer afgesproken om zich in te spannen om bodem- en grondwaterverontreiniging tijdig op te pakken met behulp van een gebiedsgerichte aanpak.

Conclusie

Het WHP vormt in toenemende mate het integratiekader voor integraal waterbeheer. Het vormt de basis voor het strategisch waterbodembeheer, en drinkwaterbeschermingsgebieden maar niet voor grootschalige grondwaterverontreinigingen in het algemeen.

2.3 Inrichten

Uit het voorgaande blijkt dat plannen die van origine kunnen worden gekarakteriseerd als operationele beheersplannen in toenemende mate integrale kenmerken zijn gaan vertonen als gevolg van de verbreding van de wateropgave. Planvormen waarbij inrichtingsvraagstukken bij de probleemanalyse en beleidsontwikkeling moeten worden betrokken komen in de deze paragraaf kort aan de orde.

2.3.1 Rollen en taken van gemeenten bij beheer en inrichten

Wet milieubeheer (Wm) / Wet gemeentelijke watertaken (Wgw)

Naast de gemeentelijke zorgplicht voor inzamelen en transport van afvalwater zijn gemeenten ingevolge de Wgw ook belast met de zorgplichten voor afvloeiend hemelwater en grondwater, de ruimtelijke inpassing van maatregelen op het gebied van waterkwantiteit en het uitvoeren van milieumaatregelen in het stedelijk gebied ten behoeve van de KRW.

In de Gemeentewet is een heffingsgrondslag gecreëerd die breder is dan het huidige rioolrecht waarmee de brede gemeentelijke wateropgave kan worden bekostigd. In een verordening kan een gemeente ter zake regels opstellen. De gemeenten zijn verplicht om een "verbreed GRP" op te stellen voor het regelen van de zorgplicht ten aanzien van het beheer van grond- en hemelwater.

Gezien de reikwijdte van het verbreedde GRP kunnen de probleemanalyse en beleidsontwikkeling moeilijk meer onafhankelijk van de huidige en toekomstige infrastructuur van gemeenten tot stand komen. Het beheer van verontreinigd grondwater maakt geen onderdeel uit van de gemeentelijke zorgplicht. De aanwezigheid van verontreinigd grondwater wordt in het algemeen om die reden niet bij de probleemanalyse en de beleidsontwikkeling betrokken. Wel komt het voor dat bij de uitvoering van de zorgplicht voor het kwantitatieve grondwaterbeheer rekening gehouden moet worden met het aanwezige verontreinigd grondwater.

De gemeenten dienen de fysieke maatregelen te nemen die nodig zijn in het kader van het gebiedsgericht waterbeheer en dienen de noodzakelijke beheersmaatregelen van de waterschappen zoveel mogelijk te faciliteren. Het GRP dient in dit verband als beleidskader. Implementatie in structuurvisies en bestemmingsplannen vindt bij nieuwe functies plaats met behulp van de watertoets.

Wbb / ISV

De Wbb legt een relatie met het meerjarenprogramma ISV op het vlak van (milieu)doelstellingen en financiering. Dit uitvoeringsprogramma bevat een opsomming van gewenste saneringsmaatregelen, onderhoudsmaatregelen en investeringen in relatie tot de stedelijke fysieke infrastructuur, waaronder de bekostiging van bodemsanering in relatie tot stedelijke dynamiek. Middels het ISV zijn de rijkssubsidieregelingen voor de financiële ondersteuning van de door de gemeente noodzakelijk geachte fysieke infrastructuur gebundeld. Met behulp van deze gebundelde doeluitkering zou de integratie van het gemeentelijk beleid worden bevorderd. Noch het lange termijn verontreinigd grondwaterbeheer, noch de bekostiging van het GRP komen voor een ISV-bijdrage in aanmerking waardoor voor gebiedgericht grondwaterbeheer in de fase van probleemanalyse een integrerend financieringskader ontbreekt.

Conclusie

Het GRP kan in voorkomende gevallen, wanneer de noodzaak daartoe bestaat, worden benut als integraal planfiguur voor gebiedsgericht waterbeheer. Nader onderzoek is noodzakelijk om te kunnen beoordelen in hoeverre dit plan als basis kan dienen voor individuele besluiten voor het beheer van verontreinigd grondwater en tevens als basis kan dienen voor de bekostiging van het beheer.

2.3.2 Rollen en taken van waterschappen bij beheren en inrichten

Waterwet

Ingevolge de verantwoordelijkheid voor het operationele beheer van het watersysteem entameren de waterschappen de zogenaamde gebiedsprocessen waarbij enerzijds de wateropgave getoetst wordt aan de werknormen (Normering Wateroverlast) en anderzijds de wateropgave wordt uitgewerkt in (ruimtelijke) maatregelen. Dit geheel vormt het "verlanglijstje" van waterschappen aan gemeenten en provincies. Voor het treffen van ruimtelijke maatregelen zijn de waterschappen immers afhankelijk van de medewerking van gemeenten en provincies. De verkregen informatie dient mede als basis voor de probleemanalyse en beleidsontwikkeling ten behoeve van waterbeheersplannen en stroomgebiedbeheersplannen. De resultaten van het GGOR ten aanzien van de verdrogingproblematiek worden daarbij betrokken.

2.3.3 Rollen en taken van de provincie bij het beheren en inrichten

Daar de stroomgebiedbenadering geldt als uitgangspunt zijn alle waterpartners genoodzaakt meer dan ooit over de grenzen van hun eigen beheersgebied heen te kijken en geconstateerde problemen via samenwerking op te lossen. Provincies spelen hier met hun regiefunctie een belangrijke rol. Dit komt tot uitdrukking in het mede organiseren van gebiedsprocessen, het opstellen van flankerend beleid en kaders voor onderzoek en analyse.

Provincies zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het opstellen van de kaders GGOR waarbij het accent ligt op de verdrogingproblematiek. De kaders zijn soms alleen procedureel of alleen inhoudelijk, in enkele gevallen beide. Prioriteit wordt gegeven aan Natura 2000 en EHS-gebieden. Kaders voor de probleemanalyse van verontreinigd grondwater zijn voor zover bekend alleen opgesteld voor drinkwaterbeschermingsgebieden.

2.4 Bestemmen

2.4.1 Algemeen

In de vorige paragraaf zijn de planvormen de revue gepasseerd waarbij inrichtingsvraagstukken bij de probleemanalyse en beleidsontwikkeling moeten worden betrokken. De volgende planfiguren en instrumenten kunnen tevens als basis dienen voor ruimtelijke vastlegging in provinciale en gemeentelijke structuurvisies.

2.4.2 Rollen en taken van gemeenten bij het beheren, inrichten en bestemmen

Het herziene Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)

In het kader van het herziene NBW is afgesproken dat gemeenten een integraal waterplan zullen opstellen. Dit informele plan is ten opzichte van het GRP meer integraal van aard en kan bijvoorbeeld tevens verbanden leggen met bepaalde gebruiksfuncties van de ondergrond. In voorkomende gevallen speelt grootschalige grondwaterverontreiniging hierbij een belangrijke rol. Het voordeel van deze planfiguur is dat er betere verbanden gelegd kunnen worden met ruimtelijke ordening en dat dit plan ten opzichte van het GRP beter als bouwsteen kan worden benut voor de gemeentelijke structuurvisie. Een gemeentelijk Waterplan komt in het algemeen in nauwe samenwerking met het betreffende waterschap tot stand.

2.4.3 Rollen en taken van waterschappen bij het beheren, inrichten en bestemmen

Waterbeheersplannen van waterschappen en waterplannen van gemeenten komen veelal in nauwe samenwerking tot stand. Verontreinigd grondwaterbeheer is voor waterschappen veelal een onbekend fenomeen en kan in de praktijk leiden tot tegengestelde doelstellingen. Voor waterschappen is het van belang dat de ruimtelijke relevante wateropgave in het waterplan van de gemeente wordt opgenomen als basis voor de gemeentelijke structuurvisie. De rol van de waterschappen is in deze fase in het algemeen beperkt. De belangrijkste aandacht gaat uit naar het laten doorwerken van de ruimtelijke eisen van de wateropgave via het WHP naar de provinciale respectievelijk gemeentelijke structuurvisies.

2.4.4 Rollen en taken van de provincie bij het beheren, inrichten en bestemmen

Waterstructuurplan

In een waterstructuurplan van de provincie wordt vanuit het watersysteem beschreven wat op de lange termijn (2050) het gewenste ruimtelijke gebruik zou moeten zijn van het daarmee samenhangende gebied. Het is een bouwsteen voor de provinciale ruimtelijke structuurvisie. Een waterstructuurplan kan worden beschouwd als een ruimtelijke vertaling van het WHP. Een waterstructuurplan is vergelijkbaar met een gemeentelijke waterplan als ruimtelijke vertaling van een GRP en als bouwsteen voor de gemeentelijke structuurvisie. Afhankelijk van de breedte van de probleemanalyse kan in een waterstructuurplan worden aangegeven hoe op de lange termijn met grootschalige grondwaterverontreiniging in ruimtelijk verband omgegaan zou moeten worden.

Bodemvisies

De Bodemvisies bevatten niet zozeer een visie op de bodem als wel het gereedschap waarmee in een bepaald gebied een visie op de bodem kan worden ontwikkeld. Met behulp van dit gereedschap kan worden geïnventariseerd welke bodemthema's in een bepaald gebied een rol spelen voor de prioriteitstelling binnen de werkvoorraad bodemsanering (gebiedsgerichte risicobeoordeling), maar ook voor het beoordelen welke gebruiksfuncties in relatie tot de gesteldheid van de bodem al dan niet mogelijk zijn. De bodemvisie als gereedschapskist voor functietoekenning dient als analysekader voor ruimtelijke planvorming.

Waterkansenkaart

De waterkansenkaart is bedoeld om inzicht te bieden in de geschiktheid van locaties voor bijvoorbeeld uitbreidingsplannen. De kaarten hebben in het algemeen een regionaal/bovenregionaal karakter. Deze kaarten zijn qua functie min of meer vergelijkbaar met provinciale bodemvisies. Waterkansenkaarten kunnen als volgt worden getypeerd:

- functiegeschiktheidskaart voor stedelijke bebouwing of waterberging (sectoraal / operationeel)
- integraal voor bijvoorbeeld bebouwing, waterberging etc. (integraal operationeel)
- integrale streefbeelden / waterstructuurvisies zonder functiegeschiktheidskaarten (integraal visionair)

3. Van bestemmen naar inrichten en beheer

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is kort ingegaan op de instrumenten en planfiguren van gemeenten, waterschappen en provincies ten behoeve van probleemanalyse, beleidsontwikkeling en verankering vanuit beheer naar bestemmen. Het resultaat, kan afhankelijk van de gebiedsomstandigheden en de breedte van de probleemanalyse, een programma van eisen zijn in de vorm van gemeentelijke waterplannen en provinciale waterstructuurplannen voor het opstellen van ruimtelijke plannen. In de trits van bestemmen, inrichten en beheren gaat het om de vraag op welke wijze deze bouwstenen doorwerken in gemeentelijke en provinciale ruimtelijke plannen (bestemmen), concurreren met bestaande en gewenste ruimtelijke functies, kunnen doorwerken bij individuele besluiten in het kader van milieu- en bouwvergunningen tijdens het inrichten en tot slot bijdragen aan een duurzaam beheer. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is de wijze van implementatie van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening nWro en de daaraan ten grondslag liggende sturingsfilosofie van groot belang.

De nieuwe sturingsfilosofie van de Nota Ruimte gaat uit van "decentraal wat kan, en centraal wat moet". Dit betekent een selectievere, maar op onderdelen actievere rijksrol voor onderdelen van de nationale ruimtelijke hoofdstructuur inclusief de grote rivieren.

De rijksoverheid gaat minder zorgen voor anderen, maar zorgt dat decentrale overheden hun eigen afwegingen kunnen maken. Deze filosofie vindt navolging in andere beleidsnota's en programma's zoals de Nota Mobiliteit en het Programma Andere Overheid (PAO). De nWro sluit hierop aan.

Tijdens de bestemmingsfase vindt de integratie plaats van ruimtelijk relevante wensen die voortkomen uit duurzaam ruimtelijk beheer (bijvoorbeeld ruimte voor water, aanpassen van bestaande functie of natuurdoeltype vanuit beheersoptiek) met andere gewenste ruimtelijke functies. Deze integratie gebeurt op verschillende schaalniveau's bij zowel de gemeenten als bij de provincie.

3.2 Bestemmen

3.2.1 *Rollen en taken van gemeenten bij het bestemmen*

Wet ruimtelijke ordening (nWro)

De nWro introduceert de gemeentelijke structuurvisie. De structuurvisie is het ruimtelijke kader waarbinnen het eigen gemeentelijke verlanglijstje gebaseerd op het gemeentelijk gebiedsgericht waterbeheer, vastgelegd in een GRP+ en/of in een gemeentelijke waterplan een afgewogen ruimtelijke vertaling kan krijgen. Tevens kunnen waterschappen, voor zover van belang waterbeheeraspecten met ruimtelijke consequenties al dan niet via het gemeentelijke waterplan op de gemeentelijke agenda plaatsen en zo mogelijk integreren met bestaande en nieuwe ruimtelijke wensen van de gemeenten.

Het zonodig creëren van ruimte voor (verontreinigd) (grond) water is eveneens primair een verantwoordelijkheid van de betrokken gemeenten en kan het beste als onderdeel van een GRP en / of een waterplan worden geagendeerd.

Gemeentelijke structuurvisies zijn vormvrije plannen met een intern gemeenten bindende werking. Vanwege het vormvrije karakter is de breedte van het in hoofdstuk 2 beschreven analyse- en beleidskader voor een belangrijk deel bepalend voor de reikwijdte van het structuurvisie. Er is nog betrekkelijk weinig ervaring met deze planfiguur opgedaan evenals met de wijze waarop de doorwerking vanuit waterbeheer het beste plaats kan vinden. Gemeentelijke structuurvisies vormen het kader voor bestemmingsplannen.

3.2.2 *Rollen en taken van waterschappen bij het bestemmen*

nWro

De watertoets is voor waterschappen een belangrijk hulpmiddel om bij het realiseren van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen waterbeheer vroegtijdig bij gemeenten op de kaart te zetten. In tegenstelling tot doorwerking van de wateropgave in termen van ruimtereserveringen, heeft de doorwerking meer succes op het operationele inrichtingsniveau. Daarmee kunnen in sommige gevallen de nadelige effecten van suboptimale locatiekeuzes worden gecompenseerd.

Het verdient aanbeveling om de waterschappen niet alleen via de watertoets te betrekken bij het opstellen van bestemmingsplannen, maar ook bij het opstellen van structuurvisies. In deze fase worden immers de voor de wateropgave noodzakelijke ruimtelijke reserveringen gedaan.

3.2.3 Rollen en taken van provincies bij het bestemmen

Wet ruimtelijke ordening (nWro)

De provincie is verantwoordelijk voor het opstellen van de provinciale structuurvisie. Waterstructuurplannen, bodemvisies en waterkansenkaarten kunnen daarbij als input dienen. De ruimtewensen die voortvloeien uit het (verontreinigd grond) waterbeheer met bovenlokale ruimtelijke implicaties van provinciaal belang worden, voor zover relevant, op provinciale schaal geïntegreerd met nieuwe maatschappelijk gewenst geacht ruimteclaims. Betrekkelijk nieuw is in dit verband het toenemend gebruik van de ondergrond bijvoorbeeld voor energieopslag (KWO) en CO2 opslag.

Ook met deze planfiguur bestaat weinig of geen ervaring, enerzijds wanneer het gaat om de doorwerking van regiorelevante ruimtelijke claims van de wateropgave, anderzijds met de doorwerking van deze claims naar gemeenten, waarbij de afbakening van het begrip provinciaal belang in relatie tot de beoogde sturingsfilosofie van de nWro centraal staat.

3.3 Inrichten

3.3.1 Algemeen

In dit verband wordt onder inrichten verstaan het feitelijk realiseren en reguleren van een in een structuurvisie, bestemmingsplan of ander ruimtelijke plan vastgelegde bestemming, van woningbouw tot natuurterrein, etc. Het realiseren geschiedt in het algemeen door marktpartijen of de gemeenten zelf (soms door de provincie). In beide gevallen dient het bevoegd gezag de feitelijke realisering te reguleren door middel van vergunningen en ontheffingen. Dat zal binnen afzienbare tijd plaatsvinden via een gemeentelijk loket waar alle noodzakelijke vergunningen zoveel mogelijk in de vorm van een integraal besluit door het bevoegd gezag zullen worden genomen, de zogenaamde omgevingsvergunning. Een vergelijkbare werkwijze wordt voorgestaan bij de integrale watervergunning. In deze paragraaf wordt het reguleren van het inrichten door gemeenten, waterschappen en provincies beschreven vanuit de optiek van gebiedsgericht waterbeheer

3.3.2 Rollen en taken van gemeenten bij het inrichten

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Met de introductie van de Wabo worden ongeveer 25 vergunningen gecoördineerd in een gecombineerd besluit. Dit geldt onder meer voor het verlenen van milieu- en bouwvergunningen maar ook voor ontheffingen aan bedrijven voor indirecte lozingen op het riool. De ontheffingen worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning zoals bedoeld in de Wabo, uitgaande van de één loketgedachte.

Naast EU- en rijksnormen kunnen de gemeentelijk structuurvisie, het milieubeleidsplan, GRP, waterplan, waarin de beheersopgave in ruime zin is vastgelegd, en gemeentelijke verordeningen als toetsingskader dienen.

Een bijzonder aandachtspunt in dit verband is de verdere vormgeving van de AMvB "Doelen Waterkwaliteit" waarin relevante EU-normen worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. Voorkomen moet worden dat er ongewenste doorwerking zou kunnen ontstaan voor individuele besluiten in het kader van de Wabo, de Wbb en de Ww in relatie tot ruimtelijke investeringsplannen. Voorts is in dit verband de vraag aan de orde in hoeverre er naast sectorale normstelling ruimte bestaat voor gebiedsgerichte normstelling waardoor naast een gecombineerde omgevingsvergunning, in voorkomende gevallen ook een omgevingsvergunning kan worden verleend op basis van gebiedsgerichte normstelling verankerd in een GRP, een waterplan of een ander geschikt gemeentelijk beleidsplan.

Wbb

Gemeenten zijn het bevoegd gezag in het kader van het Besluit Bodemkwaliteit. Dit besluit biedt de gemeente onder bepaalde voorwaarden in beperkte mate de ruimte om gebiedsgerichte normstelling te ontwikkelen voor het verlenen van ontheffingen voor het toepassen van onder meer bepaalde grondstromen en baggerspecie. Deze ontheffingen zijn niet geïntegreerd in de Wabo. Vanwege de baggerspecieproblematiek vindt de gebiedsgerichte normstelling veelvuldig plaats in nauwe samenwerking met de waterschappen in verband met het waterbodembeheer en de in dat verband te verlenen watervergunning.

Rechtstreekse gemeenten zijn bevoegd gezag voor het verlenen van Wbb-beschikkingen voor het saneren en beheren van verontreinigde grond- en grondwater. Ook deze "vergunning" is niet geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Omdat bodemsanering in de meeste gevallen uitgevoerd wordt in relatie tot ruimtelijke investeringsplannen, waarvoor vrijwel altijd een omgevingsvergunning in het kader van de Wabo vereist is, wordt overwogen om in de tweede tranche Wabo de Wbb beschikking voor bodemsaneringen in de omgevingsvergunning op te nemen. Ook in dit verband speelt de vraag over de doorwerking van EU-normen en de ruimte voor gebiedsgerichte normstelling. Hierbij gaat het om de relatie met gebiedsgericht grondwaterbeheer.

Meer specifiek is in dit verband de vraag aan de orde in hoeverre bij gebiedsgericht verontreinigd grondwaterbeheer het beschermingsregime voor het gebied bepalend kan zijn voor de normstelling zoals bedoeld in de KRW in plaats van het geval of cluster van gevallen zoals bedoeld in de Wbb. Voorts is de vraag aan de orde in hoeverre het GRP, het waterplan of de gemeentelijke structuurvisie als integrerend toetsingskader kan fungeren voor individuele besluiten van gemeenten, waterschappen en provincies in het kader van gebiedsgericht waterbeheer. Specifiek voor verontreinigd grondwaterbeheer is de vraag aan de orde of een dergelijk planfiguur de functie kan vervullen van een raamplan zoals bedoeld in het kader van de Wbb.

nWro

Gemeenten werken hun vastgestelde structuurvisies en bestemmingsplannen uit in bouw- en inrichtingsplannen waarin gebiedsgericht waterbeheer een plaats heeft gekregen. Op grond van art 10 BRO is overleg met het waterschap verplicht (watertoets).

Tot dusverre speelt verontreinigd grondwaterbeheer in het kader van de watertoets geen rol van betekenis, dit in tegenstelling tot het kwantitatief stedelijk waterbeheer.

3.3.3 Rollen en taken van de waterschappen bij het inrichten

Waterwet (Ww)

Waterschappen zijn bevoegd gezag voor de zogenaamde integrale watervergunning die verleend kan worden voor activiteiten die ingrijpen in het watersysteem, zoals directe lozingen, onttrekkingen oppervlakte- en grondwater tot een bepaald maximum en andere handelingen die ingrijpen in het watersysteem. Wanneer zowel de provincie als het waterschap voor onderdelen van de integrale watervergunning bevoegd gezag zijn wordt de vergunning door het hoogste bevoegd gezag verleend. Het is nog niet bekend hoe de één loketgedachte bij de watervergunning zal worden vormgegeven en of daarbij een relatie zal worden gelegd met de een loketgedachte in het kader van de omgevingsvergunning. Voorts bestaat er onduidelijkheid over de vraag of een beheersmaatregel in het kader van gebiedsgericht verontreinigd grondwaterbeheer beschouwd moet worden als een ingreep in het watersysteem en daardoor zou moeten vallen onder het regime van de Ww in plaats van de Wbb.

3.3.4 Rollen en taken van provincies bij inrichten

De rol en taken van provincies tijdens de inrichtingsfase nemen steeds verder af als gevolg van decentralisatie en deconcentratie van taken. Provincies zijn in het kader van gebiedsgericht waterbeheer bevoegd gezag voor grootschalige wateronttrekkingen en KWO. Hetzelfde geldt voor besluiten over de aanpak van bodem- en grondwaterverontreiniging met uitsluiting van het grondgebied van de rechtstreekse gemeenten. Hetgeen bij gemeenten is opgemerkt over de afbakening van de Wbb en Ww geldt onverkort voor de provinciale bevoegd gezagrol.

Wanneer er sprake is van een specifiek provinciaal belang verschaffen sommige nieuwe wetten, zoals de nWro de provincie een aantal instrumenten waarmee voor provincies meer doorzettingsmacht kan worden gecreëerd dan in het recente verleden. Daar staat tegenover dat provincies niet meer over de goedkeuringsbevoegdheid van bestemmingsplannen beschikken

3.4 Beheer

3.4.1 Algemeen

Wanneer de ruimtelijke investeringsplannen zijn gerealiseerd en / of het gebiedsgericht waterbeheer is gevestigd begint het beheer. Hieronder wordt het fysieke beheer verstaan maar ook het beheer in termen van monitoring, toezicht en handhaving. Eventuele knelpunten kunnen in deze fase worden gesignaleerd en worden betrokken bij de probleemanalyse ten behoeve van een nieuwe cyclus voor gebiedsgerichte beheer, waarmee de beleidscyclus overeenkomstig figuur 1 wordt gesloten.

3.4.2 Rollen en taken van gemeenten bij beheer

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

In het kader van de Wabo dient niet alleen de vergunningverlening integraal te worden verleend maar ook het toezicht en de handhaving. Toezicht en handhaving van indirecte lozingen dient in dit verband te geschieden in het kader van het zogenaamde integraal toezicht door gemeenten

Wbb

Toezicht en handhaving in het kader van het Besluit Bodemkwaliteit vindt bij een aantal gemeenten al integraal plaats. Dit is meestal niet het geval voor het toezicht op saneringsbesluiten vanwege de vereiste specifieke kennis.

Wgw

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het fysieke beheer.

3.4.3 Rollen en taken van de waterschappen bij beheer

Ww

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de beheersopgave zoals opgenomen in diverse uitvoeringsplannen en het toezicht en de handhaving van de watervergunningen.

3.4.4. Rollen en taken van de provincie bij beheer

De belangrijkste taken van provincies zijn in dit verband het toezicht op de waterschappen en de regierol bij het toezicht en handhaving door gemeenten en waterschappen zoals bedoeld in het kader van de professionalisering van de handhaving.

Literatuur

Apeldoorn, Gemeentelijk Rioleringsplan 2006 tot en met 2010, November 2005.

Apeldoorn, Werken aan Water. Waterplan 2005 – 2015.

Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid Universiteit Twente, Positionering planfiguren "water in de stad". Rapport juni 2004.

Commissie Integraal Waterbeheer, Samen leven met grondwater. 2004.

Helpdesk Water, Aanvulling Handreiking Watertoets 2. 2007.

Hoogheemraadschap van Rijnland, De waterparagraaf in bestemmingsplannen. November 2002

Hoogheemraadschap Delfland, GGOR-programma. 2007.

Interprovinciaal Overleg (IPO): Samen sturen op water. Strategisch werkplan BOAG-Water 2007 – 2011.

Intentieverklaring bodem, VROM, IPO, VNG. Utrecht 21 mei 2008

A.M. Laninga-Busch, H.T.M.W. van Rijswijk. Grondwaterbeheer in bebouwd gebied. Bouwrecht 7 juli 2005.

LBOW, Werkprogramma WB21/KRW 2005-2009. April 2005.

LBOW, Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water. November 2006.

Ministerie van VROM (Project ruimtelijke ordening ondergrond), Eindrapportage spoor afwegingsinstrument. Juni 2007.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (RIZA), Waterkansenkaart. Inventarisatie en analyse van waterkansenkaarten in Nederland. Februari 2001.

Ministerie van VROM, Circulaire bodemsanering, 2006.

Ministerie van VROM, AMvB "Doelen Waterkwaliteit", 2008.

Ministerie van VROM, Unie van Waterschappen, IPO, VNG, Bestuursakkoord waterketen 2007 (BWK-2007). Juli 2007.

Nederland leeft met water, Bestuurlijke notitie Watertoets. Oktober 2001

Provincie Gelderland, Stroomgebiedsvisie Rivierenland. December 2003

Provincie Noord-Brabant: Brabantse visie op het grondwater & afsprakenkader provincie en waterschappen. Februari 2008.

Provincie Limburg, Kader voor het GGOR Limburg. Maart 2007.

RIVM, Uitzonderingsbepalingen in de KRW en GWR, 2007.

RBO, Werkplan deelstroomgebied Rijn-West, Januari 2005.

SenterNovem, Juridisch Kader Bodemenergie. Rapport 2/55259/MaK. Maart 2006.

Senternovem, Energieopslag in de bodem. Rapport 1/56278/MaK. September 2006.

Senternovem, Handreiking Besluit Bodemkwaliteit, 2008

SKB, Handreiking tbv gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater (PP5302). April 2006.

SKB, Handreiking 2 gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater (PP6325). Oktober 2007.

TAUW, Boven water komen, definitiestudie grondwateroverlast in bestaand stedelijk gebied. 2006.

Tweede kamer, nWro, stb 2006, 566

Tweede Kamer, Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet). 30818.

Tweede Kamer, Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet), Memorie van toelichting 30818, nr 3

Tweede Kamer, Wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten. Nr 30578.

Twynstra Gudde, Royal Haskoning, Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water. Juli 2006.

VNG, Van rioleringszaak naar gemeentelijke watertaak, "de wet gemeentelijke watertaken toegelicht.

VNG, Handreiking afvalwaterakkoord. 2003.

Afkortingen

ABdK	Aktief Bodembeheer de Kempen
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
CIW	Commissie Integraal Waterbeheer
DCMR	Milieudienst Rijnmond
DUIV-overleg	overleg van DMG, UvW, IPO, VNG
GRP	Gemeentelijk Rioleringsplan
GWR	Grondwater Richtlijn
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
KRW	Kaderrichtlijn Water
KWO	Koude Warmte Opslag
LBOW	Landelijk Bestuurlijk Overleg Water
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MER	Milieu Effect Rapportage
nWRO	nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening
RWS	Rijkswaterstaat
SGBP	Stroomgebied Beheerplan
SKB	Stichting Kennisontwikkeling en Kennisoverdracht Bodem
SMB	Strategische Milieu Beoordeling
STOWA	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
UvW	Unie van Waterschappen
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
WB21	Waterbeheer 21 ^e eeuw
Wbb	Wet Bodembescherming
WHP	Waterhuishoudingsplan
Wm	Wet Milieubeheer
Ww	Waterwet

Reacties betrokken partijen

- Brief van de gemeente Rotterdam, 16 februari 2009
- Reactie VROM op advies LBOW-Commissie Grondwaterbeheer, 8 januari 2009
- Overige reacties



Notitie

Bezoekadres: Galvanistraat 15

Postadres: Postbus 6633

3002 AP Rotterdam

Website: www.gw.rotterdam.nl

Van: mw. ing. P.E. Timmerman-van Middelkoop

Telefoon: (010) 4896609

Fax: (010) 4894500

E-mail: p.timmerman@gw.rotterdam.nl

Aan : P. Glas
Van : M. Harbers
Datum : 16 februari 2009
Betreft : Advies ten behoeve van de bespreking en vaststelling rapport op 4 maart as.
"Verslag van de bestuurlijke pilot grondwaterbeheer" opgesteld door de Commissie grondwaterbeheer d.d . 16 juni 2008.

Beste Peter,

Op 27 januari jl. heb ik de concept rapportage " Verslag van de bestuurlijke pilot grondwaterbeheer" opgesteld door de Commissie grondwaterbeheer d.d. 16 juni 2008 van de commissie LBOW- grondwater ontvangen. Het rapport is geagendeerd voor het overleg op 4 maart as. Aangezien ik op deze dag verhinderd geef ik je middels deze notitie mijn reactie.

Uit de rapportage blijkt dat alles in het werk is gesteld om het gedachtegoed van de commissie in diverse beleidsnota's, voornemens en of convenanten op te nemen echter ten aanzien van de uitvoering daarvan heb ik de volgende opmerkingen:

1. in het concept Convenant Bodem van 22 januari 2009 is gebiedsgerichte benadering opgenomen voor grootschalige grondwaterverontreinigingen. Van groot belang is op welke manier dit onderwerp in het - nog op te stellen - uitvoeringsprogramma wordt uitgewerkt *aanbeveling: LBOW NOW betrekken bij dit onderdeel van het uitvoeringsprogramma convenant Bodem;*
2. de concept aanbevelingen van de Taskforce WKO worden eind week 11 verwacht; de verwerking daarvan in het Convenant Bodem, c.q. in het uitvoeringsprogramma, maar ook in de verdere acties inzake gebiedsgericht grondwaterbeheer is op dit moment nog niet duidelijk;

3. op dit moment liggen de Stroomgebiedsbeheerplannen, de provinciale waterplannen en de waterbeheerplannen van de waterkwaliteitsbeheerders ter inzage; in die plannen is nadrukkelijk de relatie met de KRW, GWR en de AMvB Doelstellingen (Kwaliteitseisen en Monitoring Water) aan de orde; ik constateer dat op dit moment in die ontwerpplannen gebiedsgericht grondwaterbeheer (te) summier is opgenomen; het is niet uitgesloten dat de nadere uitwerking van gebiedsgericht grondwaterbeheer vanuit die waterplannen belemmeringen gaat ondervinden; *aanbeveling: vanuit LBOW / NOW bij alle waterbeheerders nadrukkelijk aandacht vragen om de kansen en mogelijkheden van gebiedsgericht grondwaterbeheer in de definitieve waterplannen (zowel inhoudelijk als bestuurlijke mogelijkheden en ontwikkelingen opnemen in de plannen) duidelijker uit te werken.*

Met vriendelijke groet,



Mark Harbers.
Wethouder Economie, Haven en Milieu



DUIV

memo

Reactie VROM op advies LBOW-Commissie Grondwaterbeheer

Portefeuille Milieu
Directie Duurzaam Producteren
Bodem en Water

Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode IPC 625
www.vrom.nl

Contactpersoon
Ir. M.P.H. de Roos

Kamer D.10.18
T (070) 3394237
F (070) 3391288

REACTIE OP ADVIES LBOW COMMISSIE GRONDWATERBEHEER

Probleemstelling

Het advies van de LBOW-Commissie Grondwaterbeheer betreft de bestuurlijke arrangementen ten behoeve van grondwaterbeheer als onderdeel van de ruimtelijke ontwikkelingsopgave.

De reden voor het opstellen van het advies is de constatering dat grondwater-beheer in stedelijk gebied (inclusief industrieel gebied), maar ook in sommige delen van het landelijk gebied vaak een complexe bestuurlijke opgave is. De complexiteit komt voort uit het feit dat in deze gebieden, veelal in samenhang met een grote ruimtelijke dynamiek en met toenemend gebruik van de ondergrond en het benutten van grondwater, de kwantitatieve en kwalitatieve grondwatervraagstukken zich tegelijk voordoen. De vraagstukken moeten vaak in samenhang met thema's als water, bodem, energie, ruimtelijke ordening, (stedelijke) ontwikkeling en beheer, natuur en ecologie en drinkwatervoorziening worden opgelost en aangepakt. Denk aan bijvoorbeeld de verwevenheid tussen vraagstukken als het aanbrengen warmte-koude opslag en het ondergronds bouwen met bodemsaneringsoperaties. De aanpak wordt bovendien bemoeilijkt door doordat er "geen integrale grondwaterbeheerder is en doordat daardoor verschillende overheden eigenaar zijn geworden van een omvangrijk en complex grondwaterprobleem (kwantitatief en kwalitatief, diep en ondiep) en deze niet in alle opzichten over de bevoegdheden en instrumenten beschikken om dit geheel op eigen kracht op te lossen".

Datum
8 januari 2009

Oplossing en advies

Volgens de commissie moet de oplossing worden gezocht in een bestuurlijke samenwerking tussen bevoegde bestuursorganen, t.w. gemeenten waterschap en provincie, zodanig dat de vraagstukken gezamenlijk worden aangepakt. Het advies richt zich op de wijze waarop de bestuurlijke arrangementen kunnen worden

vormgegeven en de rol die het Rijk daarbij kan spelen. Belangrijk uitgangspunt bij het advies is dat aangesloten wordt bij de kenmerken van het gebiedsgericht beleid waarbij het Rijk zich geordend terugtreedt onder het motto "decentraal wat kan en centraal wat moet". De commissie concludeert dat bij regionale bestuurders een duidelijk draagvlak bestaat om kwantitatief en kwalitatief grondwaterbeheer gezamenlijk, gebiedsgericht aan te pakken, daarover bestuurlijke afspraken te maken en ambtelijk uitvoeringscapaciteit ter beschikking te stellen. Grondwaterbeheer kan vooralsnog via bestuurlijke arrangementen op basis van bestaande wet- en regelgeving tot stand komen.

Het is wel van belang dat grondwaterbeheer beter wordt verankerd in bestaande en nieuwe wettelijke trajecten, waarbij gebruik kan worden gemaakt van planvormen en nieuwe wettelijke trajecten, zoals het verbreed gemeentelijke rioleringsplan, de gemeentelijke en provinciale structuurvisies, de watertoets, stroomgebiedbeheerplannen (KRW) e.d.. Omdat het integreren van kwantitatief en kwalitatief grondwaterbeheer in ruimtelijk perspectief verschillende beleidsterreinen bij elkaar brengt (waterbeheer, bodemsanering, ruimtelijke ontwikkeling, stadsbeheer, etc.) vraagt dit bestuurlijke aandacht en aansturing. De samenwerking begint met een gezamenlijke (geïntegreerde) probleemanalyse op lokaal / regionaal niveau. Flankerend beleid van het Rijk ter ondersteuning van het integraal grondwaterbeheer zal noodzakelijk zijn (zie advies LBOW-Commissie Grondwaterbeheer, blz. VII). Dit komt o.a. neer op aanpassing van wettelijke regelingen waar nodig en het faciliteren van de praktische uitvoering d.m.v. een gezamenlijke handreiking van de koepelorganisaties van de betrokken overheden.

Reactie VROM op aanbevelingen

VROM kan zich goed vinden in de aanbevelingen en ondersteunt van harte de pragmatische keuze die is gemaakt om binnen het kader van bestaande bestuurlijke kaders en daarop betrekking hebbende regelgeving te komen tot het formuleren van de probleemstelling en het aandragen van oplossingen op basis van daarop toegesneden bestuurlijke samenwerking.

Via verschillende wegen wordt momenteel uitwerking gegeven aan de aanbevelingen voor het Rijk (zie advies LBOW-Commissie Grondwaterbeheer, blz. VII). VROM, IPO en VNG hebben op 21 mei 2008 een **intentieverklaring Bodem** ondertekend, waarin zowel een aantal proces- als inhoudelijke afspraken staan over de uitvoering van de bodemthema's te weten:

1. Het gebruik van de ondergrond
2. De gebiedsgerichte aanpak van grootschalige grondwaterverontreinigingen.
3. De aanpak van de zogenaamde spoedlocaties.

Op basis van de intentieverklaring en de uitkomsten van inmiddels gehouden regio-conferenties wordt momenteel door VROM tezamen met IPO, VNG en UvW het **Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties** voorbereid. Dit convenant zal concrete acties en producten bevatten, waarbij ook rekening wordt gehouden met de adviezen van de LBOW-commissie. In het convenant worden o.a. afspraken gemaakt over:

- het benutten van de ondergrond en het verschaffen van instrumenten hiervoor,
- het optimaliseren van samenhang en afstemming tussen de verschillende beleidsdoelen (klimaat, water, biodiversiteit, bodem en ruimtelijke ontwikkeling, om de meest efficiënte benadering te bereiken,
- de aanpak van spoedlocaties
- en het waar nodig aanpassen van bestuurlijke taakverdeling toegesneden op een optimale uitvoering van taken en bevoegdheden en het accepteren van verantwoordelijkheid voor de realisering van beleid.

Vanuit VROM is de inzet om de adviezen van de LBOW-commissie door te vertalen in afspraken over meer (gedecentraliseerde) bestuurlijke taakverdelingen welke zijn toegesneden op een optimale uitvoering van taken en bevoegdheden en het beschikbaar komen van bodemsaneringbudgetten op decentraal niveau. Daarbij wordt ook beoogd afspraken te maken over gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging met grootschalige aanpak van grondwaterverontreiniging en het stimuleren van warmte-koude opslagsystemen in deze gebieden ter beheersing en eventueel de sanering van de verontreinigingen. Een belangrijk aandachtspunt van VROM is dat duidelijk wordt welk bestuursorgaan in de regio het initiatief neemt tot een samenwerkingsafpraak voor de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak.

Gelet op het bovenstaande zal VROM de **Wet bodembescherming zodanig aanpassen** dat - naast de huidige gevalsgesichte benadering - ook de *integrale* gebiedsgerichte aanpak en beheer mogelijk is van (grootschalige) grondwaterverontreinigingen.

VROM zal binnenkort - ten behoeve van de periode waarin deze aanpassing van de Wbb nog niet van kracht is - in overleg met de bevoegde overheden een **Handreiking gebiedsgerichte aanpak** opstellen, waarin wordt aangegeven wat de beleidsruimte is om binnen de huidige Wbb om te gaan met gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreinigingen.

Tijdens de Bestuurdersconferentie Bodem op 21 mei 2008 heeft de minister van VROM een **Taskforce WKO** gelanceerd. De Taskforce WKO is voornemens eind januari 2009 met een advies te komen over omtrent het duurzaam benutten van bodemenergie en de sturing hierop. Ook binnen dit thema is aandacht voor een bestuurlijke samenwerking tussen bevoegde bestuursorganen vereist, om via integrale afweging tot een betere borging van belangen te komen.

In de **stroomgebiedbeheerplannen (sgbp's)**, die vanaf 2009 op grond van de Kaderrichtlijn Water om de 6 jaar moeten worden opgesteld, is een bescheiden start met het invulling geven aan het integraal of gebiedsgericht grondwaterbeheer. Een

verdere uitwerking van de volgende sgbp's zal mede gebaseerd worden op de hierboven genoemde ontwikkelingen. Dit jaar zal een door de KRW verplichte "Inventaris" worden vorm gegeven, waarin zogenaamde uitzonderingssituaties kunnen worden opgenomen voor het voorkomen of beperken van verontreinigingen in het grondwater.

V.w.b. het advies t.a.v. het voorkómen van belemmeringen voor ruimtelijke investeringsplannen door KRW-regelgeving, wordt tenslotte vermeld dat VROM, bij het opstellen van het **ontwerpbesluit kwaliteitseisen en monitoring water** ter implementatie van de KRW, de maximale ruimte heeft gezocht om rechtstreekse toetsing van r.o.-plannen aan de eisen te voorkomen (luchtkwaliteitsdossier). Dit neemt uiteraard niet weg dat de KRW (en de Grondwaterrichtlijn) indirect wel hun doorwerking hebben in de uitvoeringspraktijk.

Bijlage bij het rapport “Verslag van de bestuurlijke pilots grondwaterbeheer” – 4 maart 2009

De bij de totstandkoming van het rapport betrokken partijen hebben na raadpleging van de achterban onderstaande relevante kanttekeningen en opmerkingen gemaakt. Per punt is aangegeven hoe hiermee rekening is gehouden in het rapport of hoe er anderszins mee om wordt gegaan.

Daarnaast is separaat de reactie van VROM toegevoegd en een brief van wethouders Harbers van gemeente Rotterdam. De reactie van VROM spreekt voor zich. De heer Harbers heeft ten aanzien van de uitvoering van het verder brengen van het gedachtegoed een drietal opmerkingen. De eerste en derde opmerking zijn gericht aan het NWO en pleiten voor nauwe betrokkenheid van het NWO bij de uitvoeringsorganisatie van het convenant bodem en ook agenderend ten aanzien van verankering van het gedachtegoed in de toekomstige plannen van de betrokken partijen. Het tweede punt heeft betrekking op de Taskforce WKO, die inmiddels het eindrapport heeft opgeleverd.

Overige kanttekeningen en opmerkingen van betrokken partijen:

VNG

- *Verbreiding van het GRP met grondwaterbeheer is op dit moment te vroeg.*
Bij een aantal gemeenten wordt hier al werk van gemaakt, voornamelijk bij gemeenten waar wateroverlastproblemen samenlopen met grootschalige grondwaterverontreiniging. Het is niet de bedoeling om dit voor iedere gemeente verplichtend te stellen.
- *Actualiteit rapport ten aanzien van verankering in plannen, zoals SGBP moet tegen het licht worden gehouden.*
In diverse plannen is er al wel aandacht voor, maar zeker is dat het goed is om hier met name voor de 2^e generatie SGBP's extra aandacht voor te hebben.

IPO:

- *Grondwaterkwaliteit: het huidige beschermingsbeleid is voldoende. Restprobleem is het saneren van verontreinigingen. Men heeft hier geen geld voor over en alleen bij functiewijziging is er nog sanering. Zonder functiewijziging is er geen geld. Dit is dus geen probleem vanwege “gebrek aan samenwerking”.*
Het is met name van belang om werk te maken van beheren en beheersen. Alleen als het echt niet anders kan zal er geld vrijkomen voor sanering.
- *Vul het bestemmingsplan aan met functietoekenning van de ondergrond, zodat integrale afwegingen beter worden gefaciliteerd.*
Op sommige plaatsen wordt hier al wel mee geëxperimenteerd. Tussen partijen is hier onderling discussie over. Het is dan ook goed om hier het gesprek over te blijven aangaan met elkaar. Wel kan worden vermeld dat er wordt gewerkt door VROM aan de Basisregistratie voor de Ondergrond (BRO).
- *Het is onwenselijk om gebiedsgericht beheer van complexe grondwaterverontreinigingen meer dan strikt noodzakelijk onder het regime van de KRW te brengen.*
Dat is zo, maar de grens hiervoor is moeilijk te bepalen.

UvW

- *Een visie op de ondergrond is wenselijk om de bestuurlijke arrangementen te verduidelijken.*
Een regionale visie zit impliciet in de verwijzing naar de gemeentelijke en provinciale structuurvisies. Een landelijke visie op de ondergrond wordt niet genoemd in het rapport. Desondanks wordt hieraan wel door VROM gewerkt in samenwerking met andere partijen.
- *Draag zorg voor gezamenlijk geformuleerde opdrachtformulering om spraakverwarring te voorkomen.*
Dit wordt onderkend als een belangrijk punt. Hiervoor wordt verwezen naar 4.2.3 en bijlage 1 van het rapport.

V&W:

- *T.a.v. de aanbevelingen richting de koepels vraagt DGW zich af of deze voldoende concreet en smart zijn geformuleerd. Dit geldt bv voor de aanbeveling "Ondersteun de achterbannen door als koepels een handreiking te schrijven". De vraag is wie dat gaat doen, hoeveel fte gaat de koepels beschikbaar stellen en wat is de status van de handreiking?*
De aanbevelingen zijn zeker niet allemaal smart geformuleerd. Het rapport stuurt meer op een procesverandering aan. Inmiddels zijn de meeste aanbevelingen geadresseerd in het kader van het bodemconvenant, zoals de genoemde handreiking (zie ook de brief van VROM).
- *"Ondersteun als rijk het realiseren van gebiedsgerichte bestuurlijke arrangementen". Voor V&W is niet duidelijk wat hiermee precies wordt bedoeld? Wat wordt verstaan onder "ondersteunen" en hierbij speelt ook de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van grondwater als neergelegd in de waterwet een rol. Vanzelfsprekend kunnen bestaande regelingen nog eens*

goed tegen het licht worden gehouden om een eventuele efficiëntieslag te realiseren maar V&W zal geen extra financiën ter beschikking stellen.

Dit punt is vooral agenderend bedoeld.

- "Voeg het thema integraal grondwaterbeheer toe aan de definitieve totstandkoming van de SGBP". De inhoud om integraal grondwaterbeheer te realiseren zal door de provincies en de waterschappen moeten worden aangedragen. Immers het SGBP stoelt op de regionale maatregelen en is daar feitelijk een samenvatting van. In feite richt deze aanbeveling zich derhalve meer op koepels dan op het Rijk. V&W deelt deze aanbeveling dan ook niet.
Dit punt is vooral agenderend bedoeld. Als Rijk kan je hier in sturen door het op de agenda te plaatsen.
- "Voorkom belemmeringen voor ruimtelijke investeringsplannen in de AMvB "Doelen waterkwaliteit". Dat is vanaf het begin de inzet geweest bij het opstellen van de AMVB. De ministeries hebben daar samen aan gewerkt en de koepels zijn er bij betrokken geweest. Het is volstrekt onduidelijk wat hier nu met de ze aanbeveling wordt bedoeld. Bevalt het resultaat niet? Of is het een overbodige bevestiging van wat al gerealiseerd is?
Hier is inmiddels behoorlijk aandacht voor geweest.
- "Oprekken gevalsdefinitie". V&W kan zich wel in deze aanbeveling vinden maar het is een primaire verantwoordelijkheid van VROM.
Daarbij kan nog de kanttekeningen worden geplaatst dat binnen de waterbodem dit aspect minder knellend is. De grote rivieren zijn al als één geval aangewezen én de door de wijze waarop interventie waarden zijn gedefinieerd worden al veel problemen opgelost.
Dit wordt door VROM opgepakt (zie ook de brief van VROM).