

Hoe beschermen we het grondwater nu de Wet bodembescherming wegvalt?

Wie pakt de regie?

Grondwater is een belangrijke bron voor ons drinkwater dat steeds verder vergrijsst. Een verscheidenheid aan activiteiten kan, al dan niet indirect via een bodemverontreiniging, het grondwater beïnvloeden. De bevoegdheden over deze activiteiten zijn verdeeld over meerdere bestuurslagen. Hoe maken we hier chocola van nu de Wet bodembescherming vervalt?

Door: Marieke Prins en Peter Rood

Over de auteurs:

Ir. M.W. Prins is senior adviseur bij Ambient, ✉m.prins@ambient.nl
Ing. P.J.H. Rood is zelfstandig adviseur en procesmanager,
✉peter.rood@peterrood.nl

DE WET BODEMBESCHERMING VALT WEG EN WAT GEBEURT ER NU MET HET GRONDWATER?

De Adviescommissie Water schreef in 2017 aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: “Grondwaterbeheer wordt nog te veel gezien als een technisch en sectoraal vraagstuk, er vindt te weinig visievorming plaats”.¹ Wij denken dat de Omgevingswet bij uitstek geschikt is voor deze visievorming. Hoe geef je hier vorm aan, als de governancestructuur voor grondwater ook onder de Omgevingswet verdeeld blijft over verschillende decentrale overheden? In dit artikel gaan we daarop in en geven we een tussenstand van waar overheden staan.

PROVINCIES ALS GRONDWATER REGISSEUR

Provincies staan aan de lat om de doelen van de Kaderrichtlijn water (KRW) te halen én zij voeren de gebiedsgerichte coördinatie uit van taken en bevoegdheden van gemeenten en waterschappen.² Daarmee ligt het voor de hand dat provincies de regie pakken als het gaat om grondwater.

Provincies dienen daarnaast direct bij inwerkingtreding van de Omgevingswet de omgevingsverordening gereed te hebben, waar waterschappen en gemeenten voor de waterschapsverordening en omgevingsplan langer de tijd krijgen. Ook ontvangen de provincies niet, zoals waterschappen en gemeenten wel, de zogeheten bruidsschat van het Rijk met decentrale regels.³ De provincie voelt dan ook de urgentie om als regisseur op te treden.

Gebiedsafspraken maken past in Omgevingswet gedachte

Volgens de beleidscyclus volgen de regels in de omgevingsverordening de omgevingsvisie en het programma waarin het beleid is opgenomen (figuur 1). Door de tijdsdruk op de omgevingsverordening, loopt het opstellen van het beleid nu parallel met het stellen van regels in de omgevingsverordening.

GRONDWATERBELEID VRAAGT OM GEBIEDSGERICHTE SYSTEEMBENADERING

De Omgevingswet kent als één van de verbeterdoelen het bieden van ruimte voor (gebiedsspecifiek) maatwerk. Een gebiedsgerichte benadering is daarnaast volgens de Toelichting van het Aanvullingsbesluit bodem het meest geschikt voor het beheer van verontreinigingspluimen.⁴ In lijn daarmee zien wij een generiek grondwaterbeleid voor ons met een basisbeschermingsniveau en gebiedsspecifiek maatwerk met gebiedsafspraken.

Met het wegvallen van de Wbb blijft de KRW het kader voor de grondwaterkwaliteit. De KRW kent een gebiedsgerichte systeembenadering doordat zij uitgaat van:

- identificeren van doelen/functies voor het watersysteem;
- zicht krijgen op bronnen die doelen/functies bedreigen, waaronder bodemverontreinigingen.



FIGUUR 1: INDELING INSTRUMENTEN OMGEVINGSWET IN DE BELEIDSCYCLUS (BRON: WWW.AANDESLAGMETDEOMGEVINGSWET.NL).

TABEL 1. OVERZICHT WAAR DE WBB INVULLING GEEFT AAN DE SYSTEEMBENADERING VAN DE KRW.

KRW-grondwaterdoel	Bepalen of toestand voldoet	Maatregelen onder de Wbb
Goede chemische toestand grondwaterlichaam	Protocol toestand- en trendbeoordeling grondwaterlichamen KRW	Wbb: saneringsmaatregel spoedlocaties verontreinigingspluimen
Geen achteruitgang toestand grondwaterlichaam		Wbb: aanvullende trendbeoordeling verontreinigingspluim
Ombuigen significante en stijgende trend in grondwaterlichaam		
Voorkomen en beperken inbreng verontreinigende stof grondwater	Wbb: vaststellen of (in)directe inbreng bodemverontreiniging leidt tot verspreidingsrisico's of risico's voor kwetsbare objecten	Wbb: zorgplicht ter voorkoming van een nieuwe inbreng en Circulaire die bepaalt wanneer een (in)directe inbreng aanleiding geeft tot een saneringsmaatregel van bron en/of pluim.
Geen achteruitgang grondwater bestemd menselijke consumptie	Protocol toetsen en beoordelen drinkwaterbronnen KRW	Wbb: risicogerichte (sanerings)maatregelen aan bron en pluim

Of een bodemverontreiniging aanleiding geeft tot een maatregel, hangt af van de vraag of de doelen/functies voor het systeem nu of in de toekomst bedreigd worden. Dan zijn overigens meer maatregelen denkbaar dan alleen een sanering. De maatregelen dienen uitgevoerd te worden door de provincie of het waterschap, afhankelijk van het waterprogramma waarin ze worden vastgesteld. Een maatregel kan ook een voornemen bevatten om regels te stellen aan activiteiten ter bescherming of verbetering van de grondwaterkwaliteit.

DE WBB KENT OOK EEN SYSTEEMBENADERING

De Wbb kent feitelijk ook een systeembenadering, maar vanuit een andere invalshoek. De KRW start vanuit de toestand van de doelen/functies van het systeem en gaat vervolgens naar de bron. De Wbb start bij de bron (verontreiniging) en kijkt vanuit daar naar het effect op doelen en functies. De criteria uit de Circulaire bodemsanering 2013 (hierna: Circulaire) voor beoordeling van grondwater risico's, zijn goed over te nemen in het omgevingsbeleid, mits vertaald naar de KRW-benadering. In tabel 1 is dit geïllustreerd.

HOE VER ZIJN PROVINCIES MET HUN GRONDWATERBELEID?

De meeste provincies focussen op het opstellen van regels in de omgevingsverordening ter bescherming van het grondwater. Vanwege de tijdsdruk op de omgevingsverordening en de wens om een gelijkwaardig beschermingsniveau te garanderen, kiezen veel provincies ervoor om de Circulaire, of het gedachtegoed hiervan, over te zetten in algemene regels in de omgevingsverordening. Dat blijkt nog een hele puzzel te zijn. Daarom zijn de meeste provincies nu terughoudend met een beleidsrijke herziening vanuit de KRW-systeembenadering. Ook omdat men niet voldoende juridische capaciteit beschikbaar heeft. De meeste provincies verwachten overigens wel dat de omgevingsverordening herzien wordt zodra het grondwaterbeleid ontwikkeld is.

WAT MAAKT HET ZO LASTIG OM REGELS TE STELLEN?

Vooraf het bedenken aan welke activiteiten je regels stelt, is een flinke verschuiving ten opzichte van de Wbb. Van 'het geval van verontreiniging centraal', ongeacht wie er een handeling in verricht, naar 'de activiteit centraal'. Vervolgens vindt er nog een afweging plaats of de provincie zelf de regels stelt, of via een instructie de regels laat stellen door de gemeente of het waterschap. De Omgevingswet stuurt erop dat regels zo decentraal mogelijk belegd worden, maar het grondwater- en drinkwaterbelang bij de provincie is groot.

HOE KOM JE TOT GEBIEDSSPECIFIEK BELEID?

Een aantal provincies combineert algemene regels als generiek beleid met gebiedsspecifieke maatwerkregels in de omgevingsverordening. De hoop van deze provincies is om uiteindelijk geheel over te stappen op gebiedsafspraken, waarbij een deel van de maatregelen kan landen in het (onverplichte) programma.

De KRW-systeembenadering sluit goed aan bij het komen tot gebiedsafspraken. De KRW wil voldoende bescherming bieden voor ecosystemen én functies die afhankelijk zijn van het grondwater. Een gezamenlijk beeld over het grondwater is van belang gezien de vele opgaven die het grondwater raken. Denk aan de beschermde en strategische grondwaterreserves voor ons drinkwater van de toekomst, on(diepe) bodemenergie, nieuwe infrastructuur als gevolg van de energietransitie, maar ook bescherming van oppervlaktewaterkwaliteit tegen verontreinigde kwelstromen.

Provincies hebben met de gebiedsdossiers voor bescherming van drinkwaterwinning ervaring in het komen tot een gezamenlijk beeld en het maken van afspraken over maatregelen en beleid. Deze samenwerkingsvorm kan voor het gehele grondwaterdomein benut worden. Ook de ervaring met gebiedsgericht grondwaterbeheer sluit goed aan en kan voortgezet worden om een balans te vinden tussen beschermen en benutten van de grondwaterkwaliteit.⁵

WAAROM IS JUIST VOOR GRONDWATER SAMENWERKEN ZO BELANGRIJK?

Voor de eerder genoemde opgaven is samenhangend grondwaterbeleid nodig. Samenwerken aan grondwater is essentieel omdat:

- opgaven verdeeld zijn over alle bestuurslagen;
- grondwater onderdeel is van de bodem én het watersysteem en hiermee veel activiteiten de grondwaterkwaliteit kunnen beïnvloeden;
- bevoegdheden over deze activiteiten verdeeld zijn over alle bestuurslagen;
- de omgevingsverordening, waterschapsverordening en omgevingsplan nodig zijn om deze activiteiten te reguleren (zie figuur 2);
- opgaven en vraagstukken per gebied of regio verschillend zijn en dat vraagt om een participatieve beleidsontwikkeling met bijbehorende regels.

HOE WORDT DE SAMENWERKING ONDER DE OMGEVINGSWET TOT NU TOE ERVAREN?

Diverse provincies hebben participatietrajecten met gemeenten

en waterschappen opgezet. De komst van de Omgevingswet brengt echter nog veel onzekerheden en onduidelijkheid met zich mee. Een aantal reflecties is hieronder opgenomen.

Gemeenten

Gemeenten krijgen meer zeggenschap over bodem in relatie tot de fysieke leefomgeving. Zij moeten zich hierop voorbereiden, echter zonder dat er duidelijkheid is over verdeling van ‘bodempelden’. Veel gemeenten zijn terughoudend om zonder budget met nieuw beleid te starten, al dan niet ingegeven vanuit een instructieregel van provincies.

Met name bij gemeenten die voorheen geen Wbb-bevoegd gezag waren, is het kennisniveau een aandachtspunt. De vraag is of zij een (gelijkwaardige) gesprekspartner kunnen en willen zijn. Hier moeten provincies rekening mee houden. Dit geldt ook voor de timing: te vroeg betrekken biedt te weinig zicht op de praktijkconsequenties. Te laat doet afbreuk aan de relatie en het draagvlak.

Straks biedt deels de Omgevingswet het wettelijk kader en deels de Wbb, via het overgangsrecht. De Wbb-bevoegde gemeenten hebben zorgen over mogelijke rechtsongelijkheid als de kaders ver uiteen lopen.

Waterschap

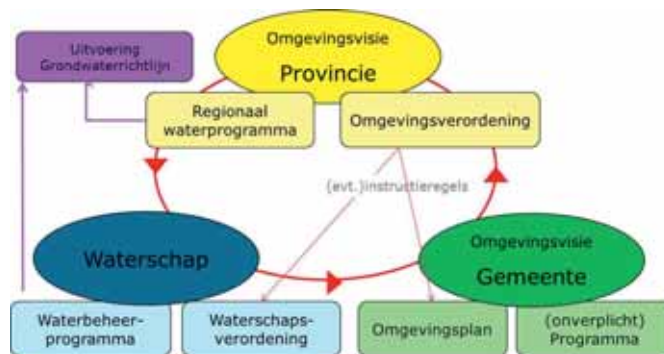
Waterschappen en provincies zijn vanuit de KRW bekende partners. Van belang hier is dat waterschappen zich ervan bewust worden dat ze een bredere taak hebben in bodem en grondwater. Denk bijvoorbeeld aan het zelf beoordelen van de invloed van tijdelijke grondwateronttrekkingen op verontreinigingspluimen in plaats van advies vragen van het Wbb-bevoegd gezag. Veel waterschappen zullen een bewustwordingsslag doormaken op de volgende punten:

- De KRW gaat over oppervlaktewater én grondwater (zie tabel 1 voor de grondwaterdoelen);
- Grondwater is en was altijd al onderdeel van het beheer van watersystemen;
- Het waterbeheerprogramma moet KRW-maatregelen bevatten voor alle KRW-doelen;
- De Wbb vervalt: het waterschap moet ook oog hebben voor de grondwaterkwaliteit;
- Het waterbeheerprogramma moet rekening houden met het regionaal waterprogramma van provincies.

SAMEN VORMGEVEN AAN HET PARTICIPATIEPROCES IS DE SLEUTEL

Wij merken dat bovenstaande ervaringen leiden tot onrust in de dialoog over grondwater. Daarmee komen we niet dicht bij samenwerk maken van de maatschappelijke opgaven en de visievorming waar de Adviescommissie Water ons in 2017 al toe oppriep. Om samen te werken aan grondwater moet er oog zijn voor alle belangen en de worstelingen van een ieder.

De Omgevingswet roept op tot participatie. Wij denken dat de complexe governancestructuur in bodem en grondwater vraagt om een participatieplan, waarin provincies, gemeenten en waterschappen gezamenlijk spelregels opstellen om te komen tot een



FIGUUR 2: SAMENWERKEN AAN GRONDWATER ONDER DE OMGEVINGSWET (BRON: WWW.AANDESLAGMETDEOMGEVINGSWET.NL).

Participatieplan nodig met gezamenlijke spelregels voor provincies, gemeenten en waterschappen

samenhangend grondwaterbeleid. Provincies kunnen hierbij als regisseur optreden, maar soms liggen de belangen zo ver uiteen dat een onafhankelijke regisseur nodig is.

Met de spelregels uit het participatieplan in de hand kunnen lopende (implementatie)trajecten, zoals de gebiedsdossiers of de warme overdracht, benut worden om gezamenlijk te verkennen waar het grondwaterbelang zit. Juist door dat gezamenlijk te inventariseren en stapsgewijs de beleidsruimte te verkennen die de Omgevingswet gaat bieden, kan er vertrouwen ontstaan tussen de partijen. Het is daarbij belangrijk om ervaringen te delen, eerlijk en transparant in de samenwerking te zijn en te proberen om uit het schutterssputje te komen en bereid te zijn om de dialoog aan te gaan.⁶ Van stakeholders naar shareholders.

LITERATUURLIJST

1. Adviescommissie Water. Advies grondwater. Kenmerk: AcW-2017/310926, 19 december 2017.
2. M.W. Prins en P. de Putter, Grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet, in: Bodem, Jaargang 29, nummer 1, februari 2019, p. 9-12.
3. <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/bruidschat/>
4. <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/03/aanvullingsbesluit-bodem-artikelen-en-toelichting>
5. P. Rood, M. Luitwieler, M. Prins, A. Pasop, P. van Straaten, A. Tuinenberg, R. Nap, 'Lessons Learned' in de samenwerking van waterpartners gebiedsgericht grondwaterbeheer Woerden, in Bodem, jaargang 28, 6 december 2018, p. 26-28.
6. M.W. Prins en P. de Putter. Van wetgeving alleen wordt het grondwater niet schoner!, in: Water Governance, Jaargang 2019, editie 2, p. 87-89.