

Organisatie en financiering van gebiedsgericht grondwaterbeheer

Opdrachtgever: Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant
Ontwikkeld door: Ingenieursbureau Oranjewoud



UITVOERINGSPROGRAMMA

BODEMCONVENANT

GEBIEDSGERICHT GRONDWATERBEHEER

Voorwoord

Voor u ligt het rapport *Organisatie en financiering gebiedsgericht grondwaterbeheer*. Dit rapport is ontwikkeld in het kader van het Uitvoeringsprogramma van het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en spoedlocaties.

Met plezier heb ik mijn bijdrage geleverd aan het verder vormgeven van het gebiedsgericht grondwaterbeheer (Ggb). In gebiedsgerichte projecten wordt voortdurend gezocht naar een balans tussen de snelheid waarmee besluiten moeten worden genomen ('versnellen') en de gegevens die daarvoor benodigd zijn ('verdiepen'). De vraag is natuurlijk: hoe vind je de juiste balans en hoe voorkom je dat je blijft hangen in een creatief plan en uitgebreid onderzoek? Dit rapport introduceert vijf criteria waaraan moet worden voldaan om een gebiedsgerichte aanpak van de grond te krijgen. Hiervoor is onder andere gebruik gemaakt van kennis die is opgedaan in bovengrondse gebiedsontwikkelingen.

Veelal, en juist in deze tijd, zullen de bestuurlijke opdrachtgevers, college en/of Raad, verlangen dat het plan (inrichten en uitvoering beheer) kostenneutraal uitgevoerd moet worden. In dit rapport wordt een perspectief geboden hoe aan deze verwachting kan worden voldaan

Voor het realiseren van onze gebiedsgerichte ambities is het van belang dat we naast het bodemveld andere velden betreden. Al die velden samen bieden nieuwe kansen en dragen bij aan oplossingen voor de stagnatie van ontwikkelingen binnen een gebied. Door het samen te doen handelen we vanuit verantwoordelijkheidsgevoel. Volgens mij de juiste ingrediënten voor succes.

Maaïke Paulissen,
Namens de gemeente Tilburg

Achtergrond

Het uitvoeringsprogramma van het convenant bodemontwikkelingsbeleid en spoedlocaties

Het Uitvoeringsprogramma is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden en beoogt de transitie van het bodembeleid naar 2015 te stimuleren. Het uitvoeringsprogramma kent verschillende projecten waaronder het project gebiedsgericht grondwaterbeheer.

Het project gebiedsgericht grondwaterbeheer draait om het actief bevorderen van het vestigen en inrichten van gebiedsgericht grondwaterbeheer (Ggb) binnen gebieden die daarvoor een indicatie hebben. De primaire verantwoordelijkheid voor vestiging en uitvoering van Ggb ligt bij de bevoegde overheden en betrokken regionale en lokale overheden. De acties van het project richten zich op voorlichting en ondersteuning en op het creëren van de juiste randvoorwaarden.

Plaats van het product binnen het project Gebiedsgericht grondwaterbeheer

De producten die ontwikkeld worden zijn gericht op zowel startende partijen als partijen die vanuit de planvormingsfase naar de uitvoeringsfase overgaan. Dat bij de ontwikkeling van de producten onderscheid wordt gemaakt tussen deze doelgroepen wil niet zeggen dat een product alleen toegepast kan worden door die specifieke doelgroep in een bepaalde fase. In veel gevallen zal blijken dat de ontwikkelde producten door meerdere doelgroepen in meerdere fasen van de totstandkoming van Gebiedsgericht grondwaterbeheer gebruikt worden.

Dit product “organisatie en financiering” gebiedsgericht grondwaterbeheer is voornamelijk gericht op het geven van ondersteuning om een gebiedsgericht grondwaterbeheerplan in te bedden binnen de gemeentelijke en in sommige gevallen ook de provinciale organisatie. Het tijdig in beeld brengen van de kosten en de baten zorgt ervoor dat er een inhoudelijk goed gebiedsgericht grondwaterbeheerplan ligt dat financieel dekkend is over een lange ontwikkel- en beheerperiode. Het in de initiatieffase in beeld brengen van de organisatie en financiering, nog niet uitputtend, kan daarnaast ook helpen om vanuit het initiatief de stap te maken naar het opstellen van een plan voor gebiedgericht grondwaterbeheer en daarvoor ook de opdracht te krijgen van het bestuur.

Inhoudsopgave

- 1** **Waarom dit rapport?**
- 2** **De essentie van gebiedsgericht werken**
 - 2.1 Geen probleem zonder urgentie
 - 2.2 De juiste balans
 - 2.3 Vijf criteria voor een juiste balans
- 3** **Is er een passende organisatievorm?**
 - 3.1 Mogelijke opties voor gebiedsorganisatie
 - 3.2 Optie 1: ambtelijke projectgroep
 - 3.3 Optie 2: samenwerking op basis van een bestuursconvenant
 - 3.4 Optie 3: projectbureau
 - 3.5 Optie 4: gezamenlijke onderneming
 - 3.6 Wie neemt de leiding?
 - 3.7 Do's en don'ts
- 4** **Bestuurlijk commitment zwart op wit?**
 - 4.1 Drijfveren van bestuurders
 - 4.2 De menukaart voor het vastleggen van bestuurlijk draagvlak
 - 4.3 De bestuurlijke verankering van gebiedsgericht grondwaterbeheer
 - 4.4 Do's en don'ts
- 5** **Is de financiering van het plan gedekt?**
 - 5.1 Business case
 - 5.2 Waardecreatie
 - 5.3 Wie kan er financieren?
 - 5.3.1 Schuldig eigenaren/erfpachters van grondwaterverontreiniging
 - 5.3.2 Gemeente
 - 5.3.3 Provincie
 - 5.3.4 Het Rijk
 - 5.3.5 Overige partijen

- 5.3.6 Subsidieregelingen
- 5.4 Risicomanagement
- 5.5 Do's en don't's
- 6 Zijn de planologische en vergunningtechnische procedures doorlopen?**
- 6.1 Wet bodembescherming (Wbb)
- 6.2 Kaderrichtlijn Water (KRW) en Grondwaterrichtlijn (GWR)
- 6.3 Waterwet
- 6.4 AMvB Bodemenergie
- 6.5 Hoe krijg ik alle vergunningverleners en handhavers op één lijn?
- 6.6 Afstemming van rollen en taken tussen gebiedsbeheerder en vergunningverleners
- 6.7 Do's en don't's
- 7 Zijn bestaande belangen en verworven rechten afgewogen?**
- 7.1 Welke belangen en verworven rechten?
- 7.2 Positie van belanghebbenden met minder invloed
- 7.3 Hoe kunnen belanghebbenden in het proces worden betrokken?
- 7.4 Do's en don't's
- 8 Relevante literatuur**
- 9 Projectteam**

1 Waarom dit rapport?

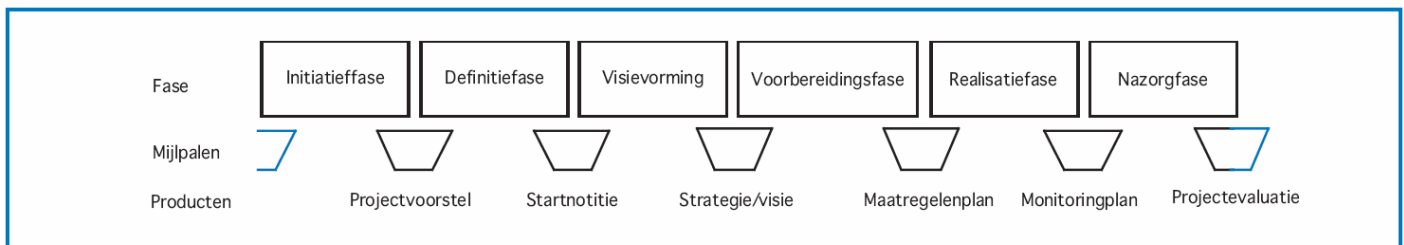
Een aantal gemeenten staat aan de vooravond om ideeën omtrent gebiedsgericht grondwaterbeheer van de fase van visievorming naar de uitvoering te brengen. Uit een studie van de LBOW Commissie Grondwaterbeheer – verslag van bestuurlijke pilots [1], blijkt dat dat in praktijk niet eenvoudig is. De initiatiefnemers zoeken naar organisatorische en financiële kennis om een gebiedsgerichte, op grondwaterbeheer toegesneden samenwerking op te zetten. Er bestaat met name behoefte aan voorbeelden en praktische uitwerkingen, zodat partijen die belang hebben bij gebiedsgericht grondwaterbeheer doordrongen raken van de noodzaak tot samenwerking.

Voor wie is dit rapport bedoeld?

Voorliggend rapport is primair bedoeld als ondersteuning voor de partijen (in de regel zijn dit gemeenten en provincies) die reeds onderkend hebben dat een gebiedsgerichte aanpak een goede oplossing kan bieden voor hun grondwaterproblematiek. Het accent van het rapport ligt dan ook op de organisatie en financiering van een gebiedsgerichte aanpak. Echter ook partijen in gebieden waar gebiedsgericht grondwaterbeheer nog in de kinderschoenen staat, kunnen inspiratie met dit rapport opdoen. Met veel elementen die voor de uitvoering van gebiedsgericht grondwaterbeheer van belang zijn, moet namelijk al tijdens de visievorming en de verdere voorbereiding rekening worden gehouden.

De positie van het rapport in het planproces

Het planproces van idee tot uitvoering van gebiedsgericht grondwaterbeheer kan in een aantal fasen worden uitgesplitst. Deze fasen zijn in onderstaande figuur weergegeven.



In de eerste drie fasen onderzoekt men of gebiedsgericht grondwaterbeheer een oplossing kan bieden voor het beter benutten, verbeteren of beschermen van het grondwater. Daarbij doet men onderzoek en worden de gewenste oplossingsrichtingen in een visie vastgelegd.

Handreiking gebiedsgericht grondwaterbeheer gemeente Tilburg

In 2010 heeft de gemeente Tilburg, samen met het waterschap de Dommel en de provincie Noord-Brabant, een handreiking voor gebiedsgericht grondwaterbeheer opgesteld die stap voor stap beschrijft hoe de eerste fasen van het planproces kunnen worden doorlopen. Deze handreiking vormt door zijn toegankelijke opzet een nuttig instrument voor degenen die aan het begin staan van het planproces [2].

Het voorliggende rapport richt zich met name op de voorbereidingsfase. Echter ook de voorgaande fasen blijven niet onbelicht. Een zorgvuldige opzet en uitvoering van deze fasen zijn immers essentieel om stagnatie in de voorbereidingsfase te voorkomen.

Wat kunt u van dit rapport verwachten?

Dit rapport is onder andere gestoeld op ervaringen met bovengrondse gebiedsontwikkelingen. Gebiedsgericht grondwaterbeheer is een vorm van een ondergrondse gebiedsontwikkeling. Procesmatig zijn boven- en ondergrondse gebiedsontwikkelingen in veel opzichten vergelijkbaar. Ieder gebied kent zijn eigen specifieke problematiek en dynamiek. Het geven van kant-en-klare oplossingen is daarom niet mogelijk. Deze voorliggende leidraad biedt suggesties en voorbeelden die kunnen leiden tot een geslaagde uitvoering van de voorbereidingsfase. Daarmee vormt ze eerder een bron van inspiratie dan een blauwdruk voor de uitvoering van gebiedsgericht grondwaterbeheer.

Leeswijzer

Het rapport behandelt achtereenvolgens de essentie van gebiedsgericht werken, organisatievormen en de vijf criteria die geregeld moeten zijn om gebiedsgericht grondwaterbeheer in de uitvoeringsfase te krijgen. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van relevante literatuur. In de tekst van het rapport zijn tussen [] verwijzingen naar de literatuurlijst opgenomen.

2 De essentie van gebiedsgericht werken

2.1 Geen probleem zonder urgentie

Gebiedsgericht grondwaterbeheer heeft vooral kans van slagen als de urgentie daarvan voor primaire belanghebbenden onomstotelijk vast staat. Duidelijk moet zijn wat er mis gaat zonder gebiedsgericht grondwaterbeheer en welke partijen daar in welke mate last van hebben. Dat geeft ook inzicht in wie financieel aan de lat moet staan voor dit beheer.

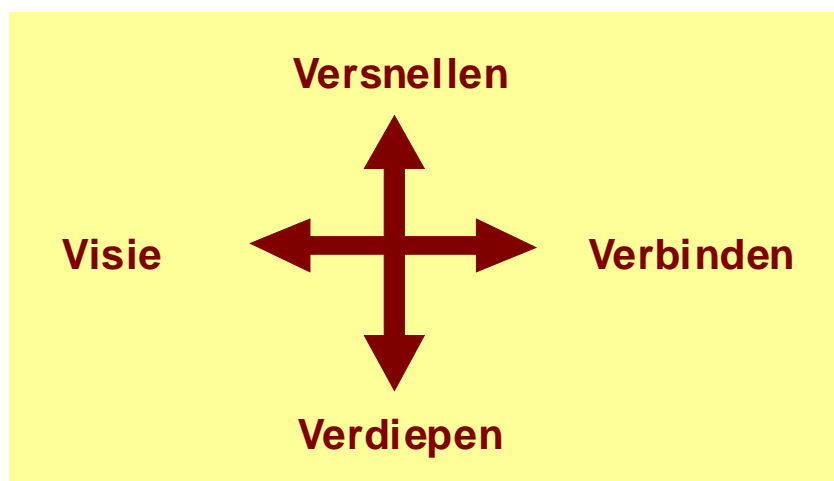
Benutten, beschermen en verbeteren

De urgentie voor gebiedsgericht grondwaterbeheer volgt in de regel uit de invalshoeken benutten, beschermen en verbeteren van het grondwater. 'Benutten' speelt met name bij stagnatie van ruimtelijke ontwikkelingen waar een betere benutting van het grondwater een oplossing voor zou kunnen bieden, bijvoorbeeld in de vorm van warmte-koude opslag. Wanneer er sprake is van bedreiging van risicovolle objecten, bijvoorbeeld drinkwaterwinningen, dan is 'beschermen' aan de orde. 'Verbeteren' kan gaan om de chemische grondwaterkwaliteit maar ook om kwantiteitsaspecten, zoals het tegengaan van grondwateroverlast en het terugdringen van verdroging.

De eerste stap om te komen tot de uitvoering van gebiedsgericht grondwaterbeheer bestaat uit een grondige omgevingsanalyse waarin de belanghebbenden (intern en extern) in kaart worden gebracht. Dit is in het hoofdstuk 'Organisatie' nader uitgewerkt. Wie daartoe het initiatief moet nemen, kan van project tot project verschillen. In veel gevallen zullen gemeenten of provincies het voortouw moeten nemen. Niet alleen in hun rol als bevoegd gezag, maar ook gezien het maatschappelijk belang dat met gebiedsgericht grondwaterbeheer wordt gediend.

2.2 De juiste balans

In gebiedsgerichte projecten wordt voortdurend gezocht naar een balans tussen de snelheid waarmee besluiten moeten worden genomen ('versnellen') en de gegevens die daarvoor benodigd zijn ('verdiepen'). Wanneer inhoudelijke keuzes te snel worden gemaakt of bestuurlijke besluiten te snel worden genomen, bestaat het risico dat er gewalst wordt en dat cruciale informatie over het hoofd wordt gezien. Keerzijde is dat wanneer te lang wordt gedaan over het verzamelen van gegevens, er geen besluiten worden genomen en er ook geen voortgang wordt geboekt.



Een andere balans die moet worden gevonden, is die tussen de visie(s) van de betrokken overheden en de verbinding die nodig is om met belanghebbenden te komen tot een gedragen wijze van grondwaterbeheer. Wanneer overheden teveel op hun eigen visie varen, is de kans groot dat belanghebbenden bezwaar zullen maken tegen de plannen voor gebiedsgericht grondwaterbeheer. Gevolg: een lange juridische strijd, met ongewisse uitkomsten, verlies van draagvlak en een deuk in het vertrouwen tussen overheid en belanghebbenden. Te veel zoeken naar verbinding kan echter weer leiden tot weinig duurzame compromissen.

In de bovenstaande figuur zijn beide balansen schematisch weergegeven. Helaas komt het nog te vaak voor dat de juiste balans niet wordt gevonden en plannen voor gebiedsgericht grondwaterbeheer ondanks alle goede bedoelingen in de kast belanden en niet tot uitvoering komen. Een belangrijke valkuil is dat te veel wordt gefocust op de visie en op het daarvoor benodigde onderzoek. Een creatieve visie gebaseerd op een gedetailleerde geohydrologische modellering en gedegen bodemonderzoek, is echter nog geen garantie voor succes. Om de stap te maken naar uitvoering, zal ook naar een verbinding moeten worden gezocht met primair belanghebbenden en zullen besluiten moeten worden genomen, niet alleen door bevoegde gezagen (over de verlening van vergunningen en ontheffingen), maar ook door initiatiefnemers en primair belanghebbenden (over de financiering van het plan).

2.3 Vijf criteria voor een juiste balans

De vraag is natuurlijk: hoe vind je de juiste balans en hoe voorkom je dat je blijft hangen in een creatief plan en uitgebreid onderzoek? Om te komen tot uitvoering zijn vijf criteria van essentieel belang, te weten:

1. Is er een passende organisatievorm?
2. Bestaat er commitment voor het plan c.q. het project (zwart op wit)?
3. Wat zijn de kosten en is er sprake van een financiële dekking in de vorm van een eigen bijdrage vanuit de overheid, haar partners en eventuele cofinanciers?
4. Zijn de planologische en vergunningstechnische procedures doorlopen?
5. Zijn de bestaande belangen en verworven rechten afgewogen?

Zo lang een van deze vragen met 'nee' wordt beantwoord, komt gebiedsgericht grondwaterbeheer niet van de grond.

In het voorliggende rapport wordt per criterium aangegeven welke aspecten van belang zijn. Het invullen van de criteria is geen opvolgend proces, de verschillende stappen kunnen gelijktijdig vanaf de initiatieffase worden ingezet en moeten in de voorbereidingsfase worden afgerond. In de volgende hoofdstukken is elk criterium nader uitgewerkt.



3 Is er een passende organisatievorm?

Om te komen tot gebiedsgericht grondwaterbeheer moeten meerdere partijen samenwerken. Dat kunnen organisaties zijn, maar ook verschillende afdelingen binnen een organisatie. Om deze partijen op een effectieve en efficiënte manier te laten samenwerken is het verstandig om over die samenwerking afspraken te maken. In dit hoofdstuk wordt de organisatorische kant van samenwerking belicht.



Omgevingsanalyse

Een omgevingsanalyse is een instrument om beter zicht te krijgen op de diverse belanghebbenden en beïnvloeders rondom gebiedsgericht grondwaterbeheer, waarbij de centrale vraag is welke belangen, rollen en competenties zij in de tijd gezien hebben en door welke opvattingen, wensen en criteria zij zich laten leiden. De omgevingsanalyse wordt in de regel in de definitiefase uitgevoerd.

Aan de hand van deze analyse kan in kaart worden gebracht welke wisselwerking en samenhang er bestaan binnen en tussen belanghebbende en beïnvloedende partijen. De analyse vormt de input voor de te bepalen strategie voor betrokkenheid van partijen. Op basis van de analyse kan een keuze voor een organisatievorm worden gemaakt waarmee de doelstellingen van het project het meest doeltreffend kunnen worden bereikt.

Tijdens de omgevingsanalyse wordt ook gekeken naar de zogenoemde free riders (het dilemma dat partijen gebruik kunnen maken van een goed of dienst zonder ervoor te betalen of bij te dragen aan de instandhouding ervan). Gekeken wordt hoe men deze partijen toch mee kan laten betalen.

Vragen voor een omgevingsanalyse

In de gemeente Tilburg heeft men de omgevingsanalyse uitgevoerd door het beantwoorden van de volgende vragen:

1. Benoem en rangschik de bij het project betrokken partijen naar:
 - a) Wie beslissen er over het project?
 - b) Wie gebruiken het resultaat of ondervinden de gevolgen hiervan?
 - c) Wie stellen mensen, middelen en deskundigheid beschikbaar aan het project?
 - d) Wie voeren het project uit?
2. Hoe kritisch zijn de bij het project betrokken partijen?
 - a) Heeft een groot/gering belang bij het project
 - b) Heeft veel/weinig invloed op het project
3. Hoe is de relatie tussen de betrokken partijen te typeren?
 - a) Er is grote/geringe overeenstemming over de inhoud
 - b) Er is veel/weinig vertrouwen in de relatie
4. Op welk niveau zijn de partijen in het project betrokken?
 - a) Op het niveau van meeweten
 - b) Op het niveau van meedenken
 - c) Op het niveau van meewerken
 - d) Op het niveau van meebeslissen

3.1 Mogelijke opties voor gebiedsorganisatie

Habiforum heeft een methodiek ontwikkeld voor het vinden van een passende organisatievorm voor een gebiedsgerichte samenwerking. Hoewel deze methodiek opgezet is voor bovengrondse gebiedsontwikkeling, is deze ook zeer bruikbaar voor ondergrondse gebiedsprocessen.

Wat is Habiforum?

Habiforum is als kennisnetwerk van en voor professionals in de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling actief sinds 1999 en heeft gewerkt aan innovatieve en duurzame oplossingen voor complexe ruimtelijke vraagstukken. Alle resultaten van het kennisnetwerk zijn te raadplegen op www.habiforum.nl.

Zeker wanneer opgaven en belangen ogenschijnlijk onderling tegengesteld zijn en er dus dilemma's ontstaan, kan het lastig zijn om partijen te verbinden en zelf een rol te kiezen. Denk bijvoorbeeld aan het dilemma tussen het beschermen van het grondwater voor drinkwaterwinning en de stagnatie van stedelijke ontwikkeling als gevolg van een verbod op verspreiding van verontreinigd grondwater. Om in een dergelijk krachtenveld gebiedsontwikkelingen tot een goed einde te brengen, is het van belang om elkaars dilemma's te erkennen en naar een gezamenlijk doel te streven.

Samenwerking kan zich richten op de uitvoering, de organisatie en de financiering van projecten, maar ook op het benutten van kansen om werk met werk te maken en procedures te stroomlijnen. Er zijn verschillende organisatievormen denkbaar om een dergelijke samenwerking te faciliteren.

Grofweg zijn vier organisatievormen voor gebiedsontwikkeling te onderscheiden [3], te weten:

1. een ambtelijke projectgroep;
2. een samenwerking op basis van een bestuursovereenkomst;
3. een projectbureau
4. een gezamenlijke onderneming.

	1. AMBTELIJKE PROJECTGROEP	2. SAMENWERKING OP BASIS VAN EEN BESTUURS-CONVENANT	3. PROJECTBUREAU	4. GEZAMENLIJKE ONDERNEMING	
				PRIVAAT-RECHTELIJK	PUBLIEK-RECHTELIJK
Doel	Ambtelijke afstemming	Verdelen van zeggenschap, kosten, opbrengsten en risico's	Verdelen van zeggenschap, kosten, opbrengsten en risico's	Idem en optimalisatie private taken	Idem en optimalisatie publieke bevoegdheden
Partners	Publieke partijen en private partijen	Publieke partijen en private partijen	Publieke en private partijen	Publieke en private partijen	Publieke partijen
Bestuurlijke besluiten	Door partners afzonderlijk	Door partners afzonderlijk na instemming van een bestuurlijk overleg of een stuurgroep	Door moederorganisatie met verantwoording naar de partners	Door onderneming met verantwoording naar de partners	Door onderneming met verantwoording naar de partners
Gezamenlijke slagkracht	Beperkt in verband met afzonderlijke besluitvorming partners	Redelijk door gezamenlijke afstemming en stroomlijning besluitvorming partners	Goed door overdracht privaatrechtelijke taken	Door onderneming met verantwoording naar de partners	Door onderneming met verantwoording naar de partners
				Goed door overdracht privaatrechtelijke taken	Zeer goed door overdracht privaatrechtelijke en publiekrechtelijke taken

Figuur 1: Overzicht organisatievormen¹.

Om te komen tot een passende organisatievorm kunnen achtereenvolgens de volgende vragen worden gesteld [3]:

1. Zijn partijen genoodzaakt én (bestuurlijk) bereid om publiekrechtelijke bevoegdheden over te dragen aan een gebiedsorganisatie om deelprojecten gebiedsgericht uit te voeren?
 Zo ja, onderzoek de mogelijkheden voor de oprichting van een publiekrechtelijke onderneming
 Zo nee, ga door met vraag 2.
2. Zijn partijen genoodzaakt én (bestuurlijk) bereid om privaatrechtelijke taken over te dragen aan een gebiedsorganisatie om deelprojecten gebiedsgericht uit te voeren?
 Zo ja, onderzoek de mogelijkheden voor de oprichting van een privaatrechtelijke onderneming
 Zo nee, ga door met vraag 3.

¹ Nederland Boven Water, Programma gebiedsontwikkeling 2007 2009, Habiforum

3. Zijn partijen genoodzaakt én (bestuurlijk) bereid om te plegen investeringen te mandateren aan een gebiedsorganisatie om deelprojecten gebiedsgericht uit te voeren?
 Zo ja, onderzoek de mogelijkheden voor de oprichting van een projectbureau.
 Zo nee, ga door met vraag 4.

4. Zijn partijen genoodzaakt én (bestuurlijk) bereid om bestuurlijke besluiten onderling af te stemmen om het grondwaterbeheer gebiedsgericht uit te voeren?
 Zo ja, onderzoek de mogelijkheden voor een samenwerking op basis van een bestuursovereenkomst.
 Zo nee, ga door met vraag 5.

5. Zijn partijen genoodzaakt én (ambtelijk) bereid om hun activiteiten in het gebied waarvoor gebiedsgericht grondwaterbeheer is of wordt ontwikkeld onderling af te stemmen?
 Zo ja, onderzoek de mogelijkheden voor de oprichting van een ambtelijke projectgroep.
 Zo nee, kies voor een sectorale uitvoering van de projecten.

De meest gangbare vormen bij gebiedsontwikkeling zijn de ambtelijke projectgroep, de bestuursovereenkomst en het projectbureau. De gezamenlijke onderneming, is bijvoorbeeld een stichting. Deze vorm is echter niet gebruikelijk bij het opzetten van een organisatie voor gebiedsprocessen. In de volgende paragrafen worden de opties nader toegelicht. De organisatievorm kan in de loop van het proces wijzigen. Dit is onder andere afhankelijk van het aantal betrokkenen en de complexiteit van de problematiek. In iedere projectfase kunnen nieuwe inzichten ontstaan die aanleiding geven om de organisatievorm aan te passen.

Onderzoek LBOW-commissie grondwaterbeheer

De LBOW-commissie grondwaterbeheer (Landelijk Bestuur Overleg Water) is eind 2007 ingesteld met als taak om voorstellen te doen voor bestuurlijke arrangementen ten behoeve van grondwaterbeheer als onderdeel van de ruimtelijke ontwikkelingsopgave. Hiertoe heeft de commissie een zestal bestuurlijke pilots uitgevoerd. Volgens de commissie bestaat de kern van de bestuurlijke problematiek eruit dat er geen integrale grondwaterbeheerder is. Daardoor zijn verschillende overheden eigenaar geworden van een omvangrijk en complex grondwaterprobleem (zowel kwalitatief als kwantitatief) en zij beschikken niet in alle opzichten over de bevoegdheden en instrumenten om dit geheel op eigen kracht op te lossen. Een oplossing voor dit probleem zou de overdracht van bevoegdheden tussen overheden kunnen zijn maar dit acht de commissie niet opportuun. De oplossing moet veeleer worden gezocht in bestuurlijke arrangementen. Deze bestuurlijke arrangementen hebben alleen kans van slagen als er sprake is van bestuurlijk commitment van alle betrokken overheden [1].

3.2 Optie 1: ambtelijke projectgroep

Dit is de meest vrijblijvende organisatievorm. De betrokken partijen nemen deel aan een regelmatig terugkerend, ambtelijk overleg. Deze vorm is interessant wanneer partijen onafhankelijk van elkaar hun doelen en ambities kunnen realiseren, maar ze zich ervan bewust zijn dat afstemming gewenst is om te voorkomen dat kansen worden gemist om projecten samen integraler, goedkoper en effectiever uit te voeren. Ook kan behoefte bestaan aan het stroomlijnen van (besluitvormende en/of juridische) procedures. In deze vorm vindt geen structureel bestuurlijk overleg plaats. Besluiten over de uitvoering van projecten worden door de

partijen afzonderlijk genomen. De partijen zelf blijven verantwoordelijk voor de uitvoering, organisatie en financiering van hun projecten.

Toepassing

Deze organisatievorm wordt veel toegepast tijdens de initiatieffase van gebiedsontwikkelingen. Via een ambtelijke projectgroep oriënteren partijen zich dan - onder aanvoering van een gebiedsaanjager of gebiedsmanager - vrijblijvend op inhoudelijke raakvlakken en gezamenlijke belangen. Zodra de samenwerking tussen partijen een formeler karakter krijgt en partijen gezamenlijk bestuurlijke besluiten moeten nemen om te komen tot de realisatie van de beoogde maatregelen, wordt deze organisatievorm vaak verlaten en wordt gekozen voor een minder vrijblijvende organisatievorm. Er zijn echter ook verschillende gemeenten, bijvoorbeeld Enschede, die deze organisatievorm gedurende het gehele proces gebruiken. Dit is alleen goed mogelijk als er weinig belanghebbende partijen c.q. financiële dragers zijn.

Enschede- gebied Roombeek

In het gebied Roombeek is sprake van een combinatie van meerdere grootschalige grondwaterverontreinigingen zonder schuldig eigenaar, structurele wateroverlast en industriële grondwateronttrekkers die bang zijn voor bedreiging van hun grondwater. De belanghebbende partijen zijn de gemeente, het waterschap en de industriële onttrekkers. In een ambtelijke projectgroep hebben de gemeente en het waterschap samen met de industriële onttrekkers een maatregelenplan opgesteld dat geïntegreerd is in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP+). Het GRP+ vormt tevens de basis voor de financiering (zie ook hoofdstuk 5).

3.3 Optie 2: samenwerking op basis van een bestuursconvenant

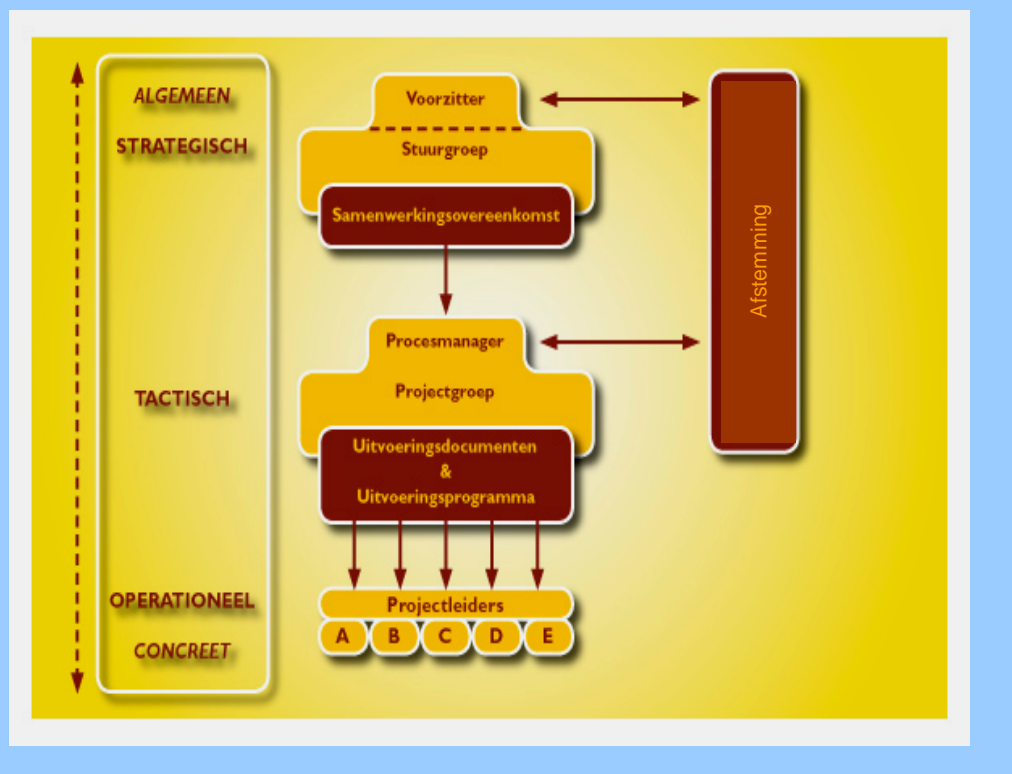
Samenwerking op basis van een bestuursconvenant is een organisatievorm die goed past bij gebiedsgericht grondwaterbeheer. De vorm is met name geschikt wanneer in de definitiefase meerdere partijen de urgentie van gebiedsgericht grondwaterbeheer onderkennen en gezamenlijk de verantwoordelijkheid willen dragen voor de uitvoering, organisatie en financiering ervan.

Bij samenwerking op basis van een bestuursconvenant richten de betrokken partijen, naast een (ambtelijke) projectgroep, een strategische stuurgroep op of een andere structuur van bestuurlijk overleg. In een bestuursconvenant maken partijen dan afspraken over de zeggenschap, de verdeling van taken en rollen, kosten, opbrengsten en risico's, de planning, de projectorganisatie, et cetera. Bestuurlijke besluiten worden weliswaar nog steeds door de partijen afzonderlijk genomen, maar ze doen dat op basis van voorstellen die door een projectgroep zijn voorbereid en door een stuurgroep zijn geaccordeerd. De samenwerking is gericht op het waar nuttig en zinvol gezamenlijk uitvoeren van projecten binnen een afgebakend gebied. Desgewenst kan per activiteit of project binnen het gebiedsgericht grondwaterbeheer worden afgesproken welke partij - eventueel met cofinanciering van de andere partijen - de voorbereiding en uitvoering verzorgt.

Een voorbeeld van een bestuursconvenant is het gebied 't Gooi. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 4.2. Ook in de wereld van de bovengrondse gebiedsontwikkeling wordt vaak met bestuursconvenanten gewerkt. Een voorbeeld is het project Wormer- en Jisperwater.

Samenwerking op basis van een bestuursovereenkomst

Het project Wormer- en Jisperwater in Noord-Holland is een voorbeeld voor een gebiedsproject, waarbij partijen samenwerken op basis van een bestuursconvenant. In een stuurgroep participeren bestuurders uit de gemeente Wormerland, Vereniging Natuurmonumenten, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, provincie Noord-Holland, LTO-Noord en de agrarische natuurvereniging Over Water, Land en Dijken. De stuurgroepleden hebben een rol als ambassadeur van het project en worden geacht het project intern (binnen hun organisatie) en extern te verdedigen en uit te dragen. In een ambtelijke projectgroep participeren gemeente Wormerland, Vereniging Natuurmonumenten en Hoogheemraadschap van Hollands Noorderkwartier. Deze projectgroep is verantwoordelijk voor de realisatie van een gezamenlijk vastgesteld uitvoeringsprogramma. Ook voorstellen voor besluitvorming worden in de projectgroep voorbereid. Verder is een procesmanager actief en zijn diverse projectleiders aangesteld, die de afzonderlijke projecten uit het uitvoeringsprogramma aansturen. Regelmatig worden consultatiebijeenkomsten georganiseerd, waarbij ondernemers en bewoners uit het gebied hun inbreng kunnen leveren. Voor meer informatie wordt verwezen naar www.wormerenjisperwater.nl.



3.4 Optie 3: projectbureau

Naarmate de schaalgrootte en complexiteit van gebiedsontwikkelingen toeneemt, kan het voor gemeenteraden, algemeen besturen en/of Gedeputeerde Staten lastig zijn om overzicht te houden bij alle afzonderlijk te nemen besluiten. De oprichting van een projectbureau biedt dan uitkomst. Een projectbureau wordt binnen één van de partijen opgericht. Deze partij gaat dan fungeren als moederorganisatie. Om de slagkracht van het projectbureau te vergroten kunnen

partijen afspreken dat ze privaatrechtelijke taken aan de moederorganisatie overdragen en/of dat ze personeel leveren voor de bemensing van het projectbureau. De moederorganisatie neemt dan de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en de uitvoering van de gebiedsmaatregelen. Er wordt gewerkt vanuit een gezamenlijk ondertekende bestuursovereenkomst, waarin afspraken over de zeggenschap, taken en rollen, kosten, opbrengsten en risico's, de planning en de projectorganisatie worden vastgelegd.

De moederorganisatie neemt - op basis van voorstellen van het projectbureau - zelfstandig besluiten en hoeft daarvoor niet altijd terug naar de deelnemende partijen. Wel legt zij regelmatig verantwoording aan de deelnemende partijen af.

Actief bodembeheer De Kempen

Actief Bodembeheer de Kempen (ABdK) is het milieuprogramma in Zuidoost-Brabant en Midden-Limburg dat de nadelige effecten van de vroegere bodemverontreiniging met zware metalen in en rondom de Kempen aanpakt. Deze verontreiniging is het gevolg van de voormalige zinkindustrie in de regio.

Het programma is tot stand gekomen op initiatief van de provincies Noord-Brabant en Limburg, het ministerie van VROM en gemeenten en waterschappen in het projectgebied. Na enkele jaren voorbereiding ligt sinds 2001 de dagelijkse uitvoering van het programma bij het Projectbureau ABdK. Het projectbureau werkt een grondwaterbeheerplan uit voor het omgaan met de sterke grondwaterverontreiniging in het gebied.

Het projectbureau is voor de situatie in de Kempen een ideale organisatievorm. Bij de start hebben alle partijen zich zowel ambtelijk als bestuurlijk gecommitteerd. Ook de financiën zijn hierbij geborgd. Hierdoor heeft het projectbureau zich met volle kracht kunnen richten op het zoeken van oplossingen voor de verontreinigingsproblematiek.

Rond 2015 wordt het projectbureau opgeheven. Het beheer wordt dan overgedragen aan de afzonderlijke overheden. Het grondwaterbeheerplan moet borgen dat deze overdracht soepel verloopt.

3.5 Optie 4: gezamenlijke onderneming

De gezamenlijke onderneming is niet gebruikelijk bij het opzetten van een organisatie voor gebiedsprocessen. Een voorbeeld van een gezamenlijke onderneming die in enkele gevallen wordt gebruikt, is de stichting. In een gezamenlijke onderneming dragen overheden bevoegdheden over waardoor besluiten efficiënter kunnen worden genomen. Zoals in het kader 'LBOW-commissie' is beschreven, worden bestuurlijke arrangementen waarin bestuurlijke bevoegdheden worden overgedragen, niet opportuun geacht.

Blauwe Stad

Bij de gebiedsontwikkeling Blauwe Stad in Groningen hebben publieke partijen (provincie en gemeenten) het initiatief genomen. Meerdere private partijen hebben met de publieke partijen bij de planvorming meegedacht.

Als organisatievorm koos men bij de start voor een bestuursconvenant met een bestuurlijke stuurgroep die het maatschappelijk debat organiseerden over de plannen voor woningbouw in combinatie met een nieuw meer.

Toen het principebesluit was genomen is een stichting opgericht om het plan haalbaar te maken door lobby bij het Rijk en private partijen en voortzetting van het maatschappelijke debat. Een wethouder en een gedeputeerde in het stichtingsbestuur bewaken de lange termijn belangen, en de stichting is gemandateerd om besluiten te nemen in het belang van de gezamenlijke gemeenten en de provincie.

Na het tekenen van de ontwikkelovereenkomst is de stichting opgeheven en is een projectbureau opgericht waarin de publieke en private partijen elkaar treffen en samenwerken. De publieke partijen zijn eigenaar van de grond en de private partijen nemen de projectontwikkeling voor hun rekening [4].

3.6 Wie neemt de leiding?

De partij die het initiatief neemt tot gebiedsgericht grondwaterbeheer zal dit doen omdat er bij die partij een besef van urgentie is. Zoals geschetst in paragraaf 2.1 vloeit de urgentie voort uit de wens om het grondwater beter te benutten, te beschermen of de kwaliteit van het grondwater te verbeteren. De partij die het primaire belang hierin heeft, is de meest aangewezen partij om de leiding te nemen. In de regel zijn dit gemeenten of provincies, maar soms kunnen ook private partijen optreden als trekker van het proces. Vrijwel altijd komt het initiatief voor gebiedsgericht grondwaterbeheer uit de bodemhoek, maar niet altijd. In Enschede is het proces bijvoorbeeld vanuit de waterhoek geïnitieerd. Hieronder volgt een overzicht van de partijen die aan de lat zouden kunnen staan.

Gemeente

In de meeste gebieden treedt de gemeente op als gebiedsbeheerder en daarmee als trekker van proces. De gemeente is de meest aangewezen partij als:

- de grondwaterproblematiek beperkt blijft tot de gemeentegrenzen;
- er sprake is van grootschalige grondwaterverontreiniging;
- er sprake is van stagnatie van ruimtelijke ontwikkelingen.

Provincie

In een aantal gebieden heeft de provincie de leiding genomen. Dit betreft gebieden met een gemeenteoverstijgende grondwaterproblematiek. Voorbeelden zijn de provincie Noord-Holland in 't Gooi en de provincies Limburg en Noord-Brabant in de Kempen. De provincie is de meest aangewezen partij als:

- de grondwaterproblematiek zich uitstrekt over meerdere gemeenten;
- er sprake is van grootschalige grondwaterverontreiniging;
- er beschermde gebieden worden bedreigd, bijvoorbeeld drinkwaterwinningen of waardevolle kwelgebieden.

Waterschap

Op dit moment is er geen enkel gebied waar het waterschap trekker van het proces is. Toch zijn er wel situaties waar het waterschap deze rol had kunnen vervullen. Het waterschap draagt zorg

voor het beheer van het watersysteem, met name daar waar het gaat om kwantiteitsaspecten. Als de urgentie voor gebiedsgericht grondwaterbeheer door deze kwantiteitsaspecten wordt bepaald, zou het waterschap de leidende partij kunnen zijn. Voorbeelden zijn gebieden waar sprake is van structurele wateroverlast als gevolg van toestromend grondwater, zoals Roombeek in Enschede.

Private partijen

In een enkel gebied wordt het gebiedsproces getrokken door private partijen. Dit betreft in ieder geval het gebied Striip S in Eindhoven waar Philips en de ontwikkelaar aan de slag zijn gegaan.

Striip S Eindhoven

Striip S is een voormalig binnenstedelijk bedrijventerrein van Philips waar door de historische activiteiten het grondwater verontreinigd is geraakt. De gemeente Eindhoven heeft een overeenkomst met Philips afgesloten over de overdracht en herontwikkeling van het 26 hectare grote bedrijfsterrein. Belangrijk onderdeel van de overeenkomst is dat Philips verantwoordelijk blijft voor de sanering van grond- en grondwaterverontreiniging in het gebied, maar dat de gemeente meedenkt met Philips om de sanering zo efficiënt mogelijk uit te voeren en de sanering zo goed mogelijk te combineren met de herontwikkeling.

Men heeft een systeem ontworpen dat enerzijds een bijdrage levert aan de beheersing van de grondwaterverontreiniging (en ook een sanerend effect heeft) en anderzijds een opbrengst genereert in de vorm van duurzame energie. Dit laatste was een belangrijke doelstelling voor de projectontwikkeling.

Philips en de ontwikkelaar (park Striip Beheer; ook de gemeente neemt hierin deel) hebben het voortouw genomen. Cruciaal voor het welslagen was het samenwerken van probleemhebber, ontwikkelaar en gemeente (zowel vanuit de ontwikkeling als vanuit de rol als bevoegde gezag) in de werkgroep Striip S Milieu. Alle partijen hadden belang bij het systeem en vanuit alle partijen was er commitment voor het succes [5].

Striip S zou model kunnen staan voor de aanpak van gebiedsgericht grondwaterbeheer op andere bedrijventerreinen waar ontwikkelingen plaatsvinden. Bedrijven die eigenaar zijn grootschalige grondwaterverontreinigingen, voelen de urgentie voor gebiedsgericht grondwaterbeheer. Via het gevalsgerichte spoor moeten zij hoge kosten maken voor de sanering en beheersing van de grondwaterverontreinigingen en zitten zij aan langjarige nazorgverplichtingen vast. In situaties waar sprake is van meerdere probleemlocaties is een regisseur nodig die het proces trekt. De ontwikkelaar heeft vanwege de kansen voor bodemenergie ook een belang bij gebiedsgericht grondwaterbeheer en is daarmee geschikt om de rol van initiatiefnemer te vervullen.

Ook waterwinbedrijven komen in aanmerking om de leiding te nemen als er sprake is van de bedreiging van waterwingebieden. Zij kunnen een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van gebiedsgericht grondwaterbeheer. Dit geldt ook voor het treffen van financiële arrangementen c.q. de overname van saneringsverplichtingen.

3.7 Do's en don'ts

Do's

- Bereid de start van gebiedsgericht grondwaterbeheer goed voor. Een goed begin is het halve werk. Dat geldt ook voor de inrichting van een projectorganisatie. Door hier tijdens de visievorming al bij stil te staan, neemt de kans op vertraging onderweg aanmerkelijk af.

- Laat je resultaten zien. Kleine successen zijn al snel gewoon en worden dan gemakkelijk over het hoofd gezien. Blijf hierop alert en zet successen in de etalage. Successen, hoe klein ook, hebben doorgaans een positief effect op het functioneren van de projectorganisatie als geheel.
- Beschouw de organisatie als een projectteam. Zorg dat duidelijkheid bestaat over missie, doelen, onderlinge verhoudingen, taken en verantwoordelijkheden en de werkprocedures.
- Maak als projectorganisatie naar de omgeving toe duidelijk waar de organisatie voor staat en wat men hiervan kan verwachten. Een speciale rol is weggelegd voor de voorzitter. Deze persoon vormt het gezicht van de organisatie en kan als boegbeeld een cruciale rol spelen in bemiddeling, strategieën en besluitvormingsprocessen.
- Werk samen met het gebied.
- Een organisatie kan niet los worden gezien van de streek of regio waarin zij actief is.
- Neem de tijd om de geschiedenis en achtergronden te leren kennen.
- Wees open en eerlijk en creëer hierdoor vertrouwen.
- Zoek waar mogelijk aansluiting bij bestaande initiatieven.
- Durf verantwoordelijkheid te delen met relevante spelers.

Don'ts

- Ga er niet vanuit dat andere partijen alles regelen. Maak vanaf het begin duidelijke afspraken en agendeer onderwerpen waarover nog discussie is.
- Gebiedsgericht grondwaterbeheer is specialistisch. Ook de organisatie en financiën zijn een specialisme. Doe het daarom niet alleen.

4 Bestuurlijk commitment zwart op wit?

Naarmate gekozen wordt voor verdergaande vormen van samenwerking, zal de behoefte om daarover bestuurlijk afspraken te maken groeien. Partijen die investeren in gebiedsgericht grondwaterbeheer, doen dat niet zonder risico. Wat gebeurt er wanneer de kosten van het beheer tegenvallen? Wat als een van de partijen zich terug trekt uit de samenwerking? Wat als het beleid (en daarmee de visie op gebiedsgericht grondwaterbeheer) verandert? Allemaal relevante vragen waarover bestuurders heldere afspraken zullen willen maken. Dit hoofdstuk geeft aan waarover bestuurlijke afspraken kunnen worden gemaakt. Daarbij ligt de nadruk op kunnen, want wat daadwerkelijk wordt afgesproken tussen partijen, hangt af van de partijen zelf en de fase waarin het project verkeert.

In de volgende paragrafen is de wijze waarop deze afspraken gedurende het planproces kunnen worden gemaakt, verder uitgewerkt en voorzien van een aantal voorbeelden. Maar eerst gaan we in op de drijfveren van bestuurders om een bijdrage te leveren aan gebiedsgericht grondwaterbeheer. Deze zijn namelijk van toepassing op alle fasen van het planproces.

4.1 Drijfveren van bestuurders

Waarom zou een bestuurder het initiatief voor gebiedsgericht grondwaterbeheer steunen? In het algemeen geldt voor overheidspartijen dat zij handelen vanuit het algemeen belang en solidariteit. Vragen die een bestuurder hierbij zal stellen, zijn:

- Wat gaat er mis zonder gebiedsgericht grondwaterbeheer ofwel waarom is het urgent? Voor de urgentie kunnen de invalshoeken van benutten, beschermen of verbeteren van het grondwater worden gevolgd. Voorbeelden zijn: stagnatie van stadsontwikkeling en beheer van riolering, bedreiging van de oppervlaktewaterkwaliteit in natuurgebieden, etc.
- Wat zijn de voordelen van gebiedsgericht grondwaterbeheer? Voorbeelden zijn: een efficiënte inzet van middelen, meer sturing op gebruik van grondwater voor bodemenergie, inzicht in verontreinigingssituatie op langere termijn.
- Welke partijen spelen een rol en wat zijn hun belangen, verantwoordelijkheden en onderlinge afhankelijkheden? Voorbeelden zijn: belangen van private partijen zoals eigenaren van bronpercelen met grondwaterverontreiniging, industriële grondwateronttrekkers en drinkwaterbedrijven.
- Wat is de juridische positie van deze partijen en hoe kunnen zij bij de uitvoering en financiering worden betrokken? Voorbeelden zijn: houders van vergunningen voor het onttrekken van grondwater of Wbb-beschikkingen voor grondwatersanering.
- Wat zijn de (financiële) risico's? Dit speelt met name een rol bij de overname van saneringsplichtige grondwaterpluimen.

Kortom, bestuurders hebben behoefte aan zicht op de urgentie, het krachtenveld, de juridische afbakening en de (financiële) risico's.

4.2 De menukaart voor het vastleggen van bestuurlijk draagvlak

Gezien het cruciale belang van publieke partijen bij gebiedsgericht grondwaterbeheer is het essentieel dat de bestuurders van deze partijen in alle fasen van het planproces betrokken worden. De wijze waarop dit organisatorisch kan worden vormgegeven, is in het vorige hoofdstuk besproken. Om te borgen dat de bestuurlijke betrokkenheid een niet te vrijblijvend karakter heeft, moeten de afspraken ook op papier worden vastgelegd.

Er zijn drie belangrijke ijkmomenten waarop bestuurlijke afspraken nodig kunnen zijn, te weten na afronding van initiatieffase, na afronding van de visievormingsfase en na afronding van de voorbereidingsfase. De bijbehorende bestuurlijke overeenkomst worden vaak aangeduid met respectievelijk startverklaring, intentieovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst. Maar ook andere aanduidingen worden gebruikt, bijvoorbeeld in Tilburg waar na de initiatieffase een bestuursopdracht is opgesteld [2]. De naamgeving van de overeenkomst is dus feitelijk niet van belang. Het gaat om wat men afsprekt met elkaar. De essentie is dat bestuurders op een aantal momenten in het planproces met elkaar afspraken maken die, afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt, meer of minder vergaand zijn.

Maar over welke onderwerpen moet het bestuur nu afspraken maken? Voor het samenstellen van een bestuurlijke overeenkomst kan gebruik worden gemaakt van de volgende menukaart. De bestuurders beslissen of zij het volledige menu nemen of zich beperken tot een voorgerecht of daar misschien toch ook nog een nagerecht bij nemen. Met andere woorden, formele afspraken in de initiatieffase gaan doorgaans minder ver. Sommige onderdelen kunnen dan achterweg blijven. Na de voorbereidingsfase gaan afspraken wel heel ver, zeker als gekozen wordt voor een gezamenlijke onderneming.

De menukaart voor een bestuurlijke overeenkomst:

<h1>Menu</h1>	
Onderdeel:	<u>Toelichting:</u>
Ondergetekenden	de bij het bestuursconvenant betrokken partijen; de ondertekenaars
Considerans	hetgeen door de partijen in aanmerking wordt genomen
Doelstellingen	wat is het doel van de overeenkomst
Organisatie	stuurgroep, projectgroep, projectbureau
Overlegstructuur	wijze en frequentie van overleg tussen stuur- en projectgroep en projectbureau
Verantwoordelijkheden	verantwoordelijkheden van de verschillende organisatieonderdelen
Bevoegdheden	bevoegdheden van de verschillende organisatieonderdelen
Financiering	bronnen van financiering
Subsidies	bronnen van mogelijke subsidies
Duur	looptijd van het convenant
Toetreding	mogelijkheid tot toetreding van partijen
Beëindiging	regeling tot (tussentijdse) beëindiging van het convenant
Communicatie	welk orgaan is bevoegd tot communicatie over welke onderdelen
Geheimhouding	gegevens die door betrokken partijen tot geheimhouding zijn bestempeld
Toepasselijk recht	welke recht is van toepassing (in de regel Nederlands recht)
Geschillen	overeengekomen geschillenregeling, dan wel de bevoegde rechter
Slotbepalingen	divers
Verklaring en ondertekening	
Bijlagen	toepasselijke bijlagen

De bestuurders laten de overeenkomst elk in hun eigen kring bestuurlijk vaststellen. Indien men binnen de lijnen van het beleid blijft kan dit op het bestuurdersniveau (Dagelijks Bestuur, Burgemeester & Wethouder en Gedeputeerde Staten) worden gedaan. Als men eigen beleid maakt gebeurt de vaststelling door de volksvertegenwoordiging (algemeen bestuur, gemeenteraad en Provinciale Staten).

Een voorbeeld van een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst is het Convenant gebiedsgericht beheer 't Gooi.

't Gooi

In 't Gooi hebben de provincie, gemeenten, waterwinbedrijven en het Rijk in de voorbereidingsfase van de realisatie en het beheer een bestuurlijk convenant opgesteld waarin zij zich voor de komende 10 jaar committeren aan de maatregelen uit het gebiedsbeheerplan.

Het convenant bevat de volgende artikelen:

- Artikel 1: Definities en afkortingen
- Artikel 2: Onderzoek en sanering conform Samenwerkingsconvenant en Convenant bodem
- Artikel 3: Gebiedsgericht beheer het Gooi
- Artikel 4: Grondwater
- Artikel 5: Kennis bodem
- Artikel 6: Warmte-koude opslag
- Artikel 7: Financiële bijdragen
- Artikel 8: Bijdragen in natura
- Artikel 9: Financieel beheer
- Artikel 10: De Stuurgroep
- Artikel 11: De Uitvoeringsorganisatie
- Artikel 12: De Ambtelijke projectgroep
- Artikel 13: De Onafhankelijk procesmanager
- Artikel 14: Communicatie
- Artikel 15: Relatie met het Samenwerkingsconvenant
- Artikel 16: Looptijd
- Artikel 17: Eventuele strijd met wet- en/of regelgeving
- Artikel 18: Onvoorziene omstandigheden
- Artikel 19: Bevoegde rechter en toepasselijk recht
- Artikel 20: Slotbepalingen

4.3 De bestuurlijke verankering van gebiedsgericht grondwaterbeheer

De uitwerking van gebiedsgericht grondwaterbeheer resulteert in een gebiedsplan. Het is van belang dat dit gebiedsplan in een wettelijk traject wordt verankerd. Daar waar de gebiedsgerichte aanpak met name een relatie heeft met het ruimtelijke beleid zijn de (gemeentelijke of provinciale) structuurvisie en het bestemmingsplan aangewezen instrumenten voor de verankering van het gebiedsplan. Als het accent meer ligt op het nader invulling geven van het waterbeleid, komen het waterplan (geen wettelijke status), het gemeentelijk rioleringsplan en het stroomgebiedbeheerplan in aanmerking. Door van deze planvormen en instrumenten gebruik te maken, worden ook de bijbehorende proceduremogelijkheden zoals inspraak, benut. In onderstaand kader zijn enkele voorbeelden uitgewerkt.

Voorbeelden van vastleggen gebiedsvisie in planfiguren

Zwolle- structuurvisie

Zwolle heeft een visie op de ondergrond opgesteld. Deze visie hanteert als uitgangspunt de ruimtelijke inrichting en het ruimtegebruik zoals dat is vastgelegd in het ruimtelijke structuurplan. De visie bevat een globale gebiedsindeling met bestemmingen van de (gebruiks)functies van de ondergrond en het grondwater. Op basis van de visie wordt een structuurvisie conform de Wet ruimtelijk ordening opgesteld.

De verdere detaillering van de maatregelen vindt plaats in een bodembeleidsplan en gebiedsbeheerplannen.

Apeldoorn - waterplan

In de gemeente Apeldoorn is sprake van een combinatie van grondwateroverlast, grootschalige grondwaterverontreiniging en de benutting van grondwater voor koude-warmte opslag en (industriële) winningen. De gemeente heeft een integrale visie op de aanpak van deze problematiek vastgelegd in het waterplan dat samen met het waterschap Veluwe en het waterbedrijf is opgesteld.

N.B.: het gemeentelijke waterplan heeft geen wettelijke status, maar wel een instrument voor zelfbinding en kan als basis dienen voor een gezamenlijke aanpak.

Enschede - gemeentelijk rioleringsplan (GRP+)

In Enschede heeft men in het pilotgebied Roombeek te maken met een combinatie van structurele wateroverlast en grootschalige grondwaterverontreiniging. Het watersysteem en -beheer bleek het leidende spoor te zijn waarlangs het gebiedsgerichte grondwaterbeheer is uitgewerkt. Het opgestelde maatregelenplan is geïntegreerd in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP+). Het GRP+ biedt ook de mogelijkheid om kwalitatief grondwaterbeheer erin op te nemen als er een relatie is met kwantiteitsbeheer. Voordeel van het GRP+ ten opzichte van het waterplan is, dat het GRP+ ook een financieringsgrondslag biedt (zie ook hoofdstuk 'Financiën').

Opgemerkt wordt dat voor het kwaliteitsbeheer van aanwezige grondwaterverontreiniging het gebiedsplan een beheerplan moet bevatten waarop de procedure uit de Wet bodembescherming van toepassing is.

4.4 Do's en don'ts

Do's

- Creëer bestuurlijk draagvlak al vanaf de start van het project. Door bestuurders al in een vroeg stadium te betrekken kunnen afspraken van een intentie naar een samenwerkingsovereenkomst steeds concreter worden gemaakt.
- Zorg voor duidelijkheid en transparantie in de communicatie.
- Geef binnen een college één persoon de rol van gezamenlijk boegbeeld, wetende dat de gebiedsmaatregelen integraal zijn en de portefeuilles sectoraal.

Don'ts

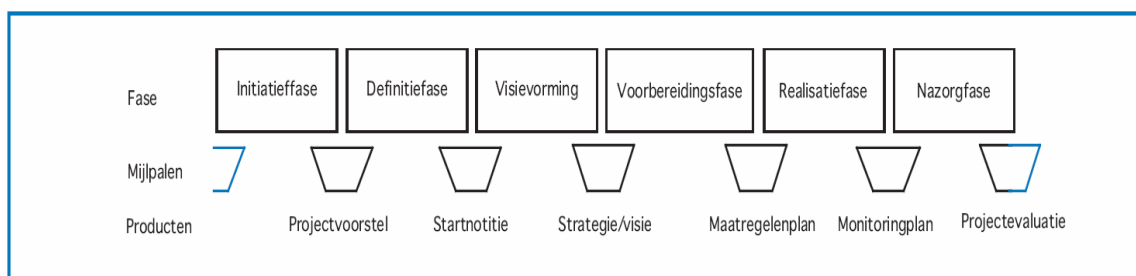
- Jezelf rijk rekenen met de positieve reacties van één of enkele bestuurders en impliciet veronderstellen dat je er samen wel uitkomt.
- Opvoeren van inspanningen voor het verkrijgen van commitment als excuus voor traagheid in de voortgang.
- Blijven discussiëren over de portefeuille waarbinnen een per definitie dynamisch en integraal gebiedsproject het beste past.
- Blijven afstemmen en overleggen als de andere partijen niet mee gaan ondernemen.



5 Is de financiering van het plan gedekt?

Bij gebiedsgericht grondwaterbeheer is in veel gevallen sprake van een bijdrage van meerdere partijen aan de financiering. Dit verhoogt de complexiteit in vergelijking met financiering door een enkele overheid. Het financieel op orde hebben van het project is misschien wel het belangrijkste criterium. Op orde wil zeggen financieel haalbaar op een manier die alle partijen overtuigt. Gezamenlijke financiering vereist een arrangement dat recht doet aan eisen van verschillende partijen.

Financiën dienen vanaf de start van een project, bij de initiatiefase, op de agenda bij de stuurgroep te staan. Uiteindelijk valt of staat het slagen van een project met gedegen financiële afstemming.



5.1 Business case

Er bestaat geen standaard financieel arrangement voor gebiedsgericht grondwaterbeheer. Randvoorwaarde voor een goed financieel arrangement is dat het harmonieert met de opgaven, ambities, belangen, risico's en beoogde rendementen van de investerende partijen.

De business case is een relatief nieuwe vorm voor de financiering van gebiedsgericht grondwaterbeheer. De basis voor de business case wordt gevormd door duurzaamheid en de business case strekt zich uit over een lange periode. De investeringen worden dus niet terug verdiend bij uitsluitend de ontwikkeling en de bouw, maar ook in de exploitatie. De business case is een verzamelbegrip voor het vormen van een arrangement waarbij waardecreatie op basis van gezonde economische beginselen centraal staat. Een dergelijke benadering draagt bij aan de kwaliteit van besluitvorming van overheidsorganisaties, vanwege de explicitering van maatschappelijke en economische opbrengsten en kosten. Centrale vragen zijn [8]:

- Welke maatschappelijke opgave pakken wij eigenlijk aan en wat hebben wij daar voor over?
- Wat zijn de cijfers en aannames achter het project? Wat gebeurt er als we niks doen?
- Wat zijn de verwachte maatschappelijke en economische kosten en opbrengsten? Hoe zorgen we voor een gezond rendement op geïnvesteerd vermogen?
- Hoe draagt dit project bij aan de strategische doelstellingen van de betrokken publieke en private partijen?
- Welke risico's lopen wij in dit project en hoe kunnen wij die managen?
- Waar zijn de kosten, opbrengsten en risico's van afhankelijk en welke partijen hebben waar invloed op?



Het opzetten van een business case

De business case is een constructie die aangepast kan worden aan de behoeften van de situatie. Het kan een lichte, bondige werkvorm zijn of een strak geformaliseerde, uitgebreide onderzoeksplan. Van betrokkenen, bestuurlijk, ambtelijk en bij de externe (private) partijen, vraagt een dergelijke aanpak een ondernemende houding, gericht op het benutten van kansen en een focus op onderscheidende meerwaarde voor de betrokken partijen. Het denken in bredere waardebegrippen is, zeker in deze financieel-economisch zware tijden, noodzakelijk. Dit geldt eens te meer omdat lang niet alle kosten en opbrengsten in financiële zin zijn uit te drukken [8].

In iedere fase van het planproces, vanaf de definitiefase tot aan de realisatiefase, wordt de business case verder uitgewerkt:

- In de definitiefase wordt een globale kostenraming op basis van kentallen opgesteld en worden mogelijke kostendragers gedefinieerd. Dit gebeurt door middel van de omgevingsanalyse, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Te denken valt aan schuldig eigenaren van grondwaterverontreiniging, onttrekkers, waterbedrijven, gemeenten, provincies. Op basis van belangen en financiële draagkracht, voortvloeiend uit de omgevingsanalyse, wordt een globale kostenverdeling in procenten opgesteld.
- Tijdens de visievormingsfase wordt een begroting, gebaseerd op normkosten opgesteld.
- Tijdens de voorbereidingsfase worden de kosten nauwkeurig begroot en verdeeld. Vervolgens worden contracten gesloten met alle belanghebbende partijen.

Hieronder is een voorbeeld van een kostenverdeling opgenomen.

Kostenpost	Doel	Kostenindicatie	Kostendragers	Verdeling (in %)
Proces en voorbereiding				
▪ Projectleiding				
▪ Startnotitie en communicatieplan				
▪ Communicatie				
Onderzoek				
▪ Uitgangspunten				
▪ Raming				
Uitvoering				
▪ Uitgangspunten				
▪ Raming				
Totaal				

Instrumenten voor een financieel arrangement

Instrumenten die gebruikt kunnen worden bij het opstellen van een financieel arrangement zijn:

- slimme inzet van kapitaal (eigen vermogen, achtergestelde leningen en vreemd vermogen);
- toepassing van financieringsconstructies waarbij een minimum aan (dure) eigen middelen en een maximum aan (goedkope) vreemde middelen worden gebruikt;
- in de tijd verschuiven van opbrengsten en kosten;
- knippen of samenvoegen van het project in deelprojecten;
- zo nauwkeurig mogelijk inschatten van risico's en het opnemen van (financiële) werkbuffers, zie ook paragraaf 5.4;
- onderbrengen van risico's bij partijen die ze het best kunnen beïnvloeden en om reden genoeg nemen met een lagere risicopremie;

- afsluiten van verzekeringen tegen risico's die buiten de invloedssfeer liggen van de organisatie die de business case uitvoert; denk hier bijvoorbeeld aan renterisico beperkende instrumenten.

5.2 Waardecreatie

In de business case gaat men dus niet op zoek naar kostendragers maar naar waardedragers. Waarde kan in materiële zin worden uitgedrukt, bijvoorbeeld omdat gebiedsgericht grondwaterbeheer de kosten voor werkzaamheden in de ondergrond kan verlagen, maar ook in immateriële zin. Met dit laatste kunnen overheden en bedrijven hun maatschappelijke verantwoordelijkheid vorm geven.

Onderstaand is een aantal voorbeelden gegeven van materiële en immateriële baten.

Materiële baten	Belanghebbende(n)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lagere kosten voor beheersing/nazorg grondwaterpluimen dan bij gevalsgerichte aanpak. 	Bedrijf, gemeente, provincie
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Door afkoop van saneringsplicht wordt toekomstige grondtransactie makkelijker en dit verhoogt de waarde van het terrein. 	Bedrijf
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen of lagere kosten voor beschermende voorzieningen bij bouwputbemaling en open WKO-systemen om verspreiding van grondwaterverontreiniging tegen te gaan. 	Gemeente, projectontwikkelaar
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kosten kwantiteitsbeheer bij structurele wateroverlast lager door systeemgerichte aanpak. 	Gemeente, waterschap
Immateriële baten	Belanghebbende(n)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vermindering van stagnatie van ruimtelijke ontwikkelingen. omdat heldere afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden en administratieve lasten worden verminderd. 	Gemeente, projectontwikkelaar, bedrijf
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duurzaam saneringsresultaat door combinatie van aanpak bron en pluim. 	Gemeente, provincie, bedrijf
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betere bescherming van burgers door integrale risicoafweging van grondwaterverontreiniging en gebiedsomvattend maatregelenpakket om risico's te voorkomen. 	Gemeente, provincie
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betere bescherming van kwetsbare gebieden c.q. intrekgebieden voor winning van drink- en proceswater. 	Provincie, drinkwaterbedrijf, bedrijf
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imagooversterking vanwege maatschappelijk verantwoorde aanpak van grondwaterprobleem. 	Gemeente, provincie, bedrijf

De partijen die de baten van gebiedsgericht grondwaterbeheer voor hun organisatie onderkennen, komen ook in aanmerking om op te treden als financier. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de wijze waarop deze financiering vorm kan krijgen.

5.3 Wie kan er financieren?

5.3.1 Schuldig eigenaren/erfpachters van grondwaterverontreiniging

Dit betreft eigenaren en erfpachters van de percelen waar een grootschalige saneringsplichtige grondwaterverontreiniging is ontstaan (de zogenoemde bronpercelen). Dit zijn in de meeste gevallen eigenaren/erfpachters van bedrijfsterreinen. Bij een gevalsgerichte aanpak worden deze probleemeigenaren geconfronteerd met langdurige en kostbare sanerings-, beheers- en

nazorgtrajecten. Complicerende factor daarbij kan zijn dat sprake is van meerdere overlappende verontreinigingspluimen en dat niet duidelijk is waar de verantwoordelijkheid voor de verontreiniging op houdt. De probleemeigenaren ervaren de langdurige trajecten als een grote last.

Bij een gebiedsgerichte aanpak zoekt men naar afkoopregelingen waarin de probleemeigenaar tegen een afkoopsom de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de pluim overdraagt aan de gebiedsbeheerder. Voordeel voor de probleemeigenaar is dat hij hiermee ontslagen wordt van de vaak jarenlange beheers- en nazorgmaatregelen. Ook bevordert het meewerken aan een gebiedsgerichte oplossing positief zijn voor het imago van de probleemhebber en worden belemmeringen voor de verkoop van het terrein weggenomen.

Vijf randvoorwaarden voor een solide afkoopregeling

In het kader van dit rapport zijn verschillende bedrijven, bedrijfsorganisaties en overheden geïnterviewd en is hun gevraagd naar de randvoorwaarden voor een goede afkoopregeling. De volgende vijf randvoorwaarden vormen de basis voor een goede afkoopregeling:

1. *Bronaanpak moet!*
De probleemeigenaar blijft verantwoordelijk voor de sanering van de verontreinigingsbron. Afkoop van de pluim is onlosmakelijk verbonden met de aanpak van de bron. De bronaanpak moet dan ook goed contractueel worden vastgelegd.
2. *Finale kwijting.*
De oplossing die de probleemeigenaar wordt geboden moet een finale oplossing zijn met finale kwijting door de gebiedsbeheerder. De gebiedsbeheerder moet dus bereid zijn om risico's over te nemen. Openeind regeling met terugvalscenario is onwenselijk.
3. *Garantstelling.*
Bij afkoop moet een fonds worden opgericht dat niet failliet kan gaan. Dit betekent meestal dat een overheid garant moet staan.
4. *Iedereen doet mee!*
Als sprake is van overlappende pluimen, moeten alle probleemhebbers meedoen. Anders is gebiedsgerichte oplossing niet werkbaar.
5. *Lumpsum of periodieke inleg?*
De probleemhebbers hebben geen voorkeur voor afkoop via een lumpsum-constructie of via periodieke inleg. Als men voor een contractvorm kiest, waarbij probleemhebbers periodiek een bedrag betalen, bestaat het risico dat het bedrijf na een faillissement niet meer aan de verplichtingen voldoet.

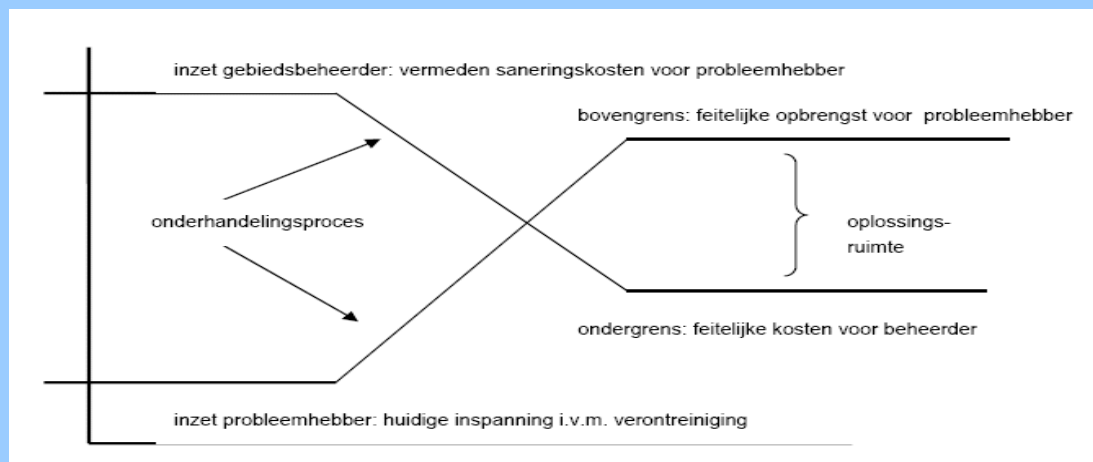
In onder meer Apeldoorn, Zwolle en Hengelo heeft men reeds ervaring opgedaan met het opzetten van een afkoopregeling. Voor het berekenen van de afkoopsommen is een systematiek ontwikkeld.

Afkoopregelingen in Apeldoorn, Zwolle en Hengelo

Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn hanteert bij de onderhandelingen over afkoop de rekenmethodiek mede gebaseerd op de Bosatex-regeling [11]. Deze methodiek is opgesteld voor verontreinigingen met gechloreerde koolwaterstoffen en gaat uit van een omgekeerd verband tussen m3-prijs en omvang van de verontreinigingspluim. Anderzijds is de ervaring ook dat afkoopsommen tot stand komen op basis bepalen van de grondprijs.

Er is een grove indeling te maken in pluimgrootte en te relateren kosten.. Bij een gebiedsgerichte aanpak gaat het model uit van een voordeel in kosten. Bij de onderhandelingen gebruikt de gemeente de volgende figuur [13] om de onderhandelingsruimte te bepalen:



De afkoopregeling is nog niet bestuurlijk vastgesteld.

Hengelo

De afkoopregeling in Hengelo is vergelijkbaar met die in Apeldoorn en wel bestuurlijk vastgesteld. De Bosatex-methodiek wordt hier generiek gebruikt. Men onderscheidt verschillende categorieën afhankelijk van de hoeveelheid bodemonderzoeksgegevens. Bij veel bodemonderzoeksgegevens kunnen de saneringskosten en daarmee de afkoopkosten nauwkeurig worden berekend. Bij weinig onderzoeksgegevens worden de saneringskosten berekend op basis van kentallen die afhankelijk zijn van de grootte van de pluim. Extra onderzoek wordt zoveel mogelijk vermeden. De aanpak van de bronzone komt altijd voor rekening van de probleemeigenaar.

Zwolle

Zwolle werkt aan het opstellen van gebiedsbeheerplannen. Een onderdeel hiervan is het financiële beheer c.q. de afkoop van saneringsverplichtingen. Zwolle gebruikt voor het bepalen van de afkoopbedragen weegfactoren. De gebruikte weegfactoren in een onderhandelingstraject met de probleemeigenaar zijn:

- geschatte saneringskosten voor een functionele gevalsgerichte aanpak, inclusief nazorg;
- moment van aankoop;
- mate van schuldigheid;
- positie ten opzichte van de grens van het beheergebied (horizontaal en verticaal);
- belang van de gemeente.

Kunnen partijen worden gedwongen om mee te doen?

Indien, ondanks een zorgvuldige voorbereidingsprocedure, door partijen met een saneringsplicht toch wordt afgezien van deelname, dan kunnen partijen hiertoe niet worden verplicht door de gebiedsbeheerder. Wel bestaat de mogelijkheid tot inzet van het juridisch instrumentarium van de Wbb (saneringsbevel) door het bevoegde gezag Wbb. Dit kan/zal worden ingezet indien dit vanuit het belang van het realiseren van de doelen van de gebiedsaanpak noodzakelijk is. Dit instrumentarium wordt in de praktijk weinig toegepast, maar zou bij de opzet van een gebiedsgerichte aanpak wel vaker gebruikt moeten worden. De schuldig eigenaren zijn belangrijke partijen voor gebiedsgericht grondwaterbeheer en als deze partijen niet meedoen ontstaat een aanzienlijk afbreukrisico.

5.3.2 Gemeente

Gemeenten kunnen op meerdere manieren te maken krijgen met gebiedsgericht grondwaterbeheer.

- Als geen verantwoordelijke partij meer is aan te wijzen voor grootschalige grondwaterverontreiniging, zijn gemeenten hiervoor verantwoordelijk en moeten voor een passende aanpak zorgen.
- Als initiatiefnemer voor gebiedsontwikkeling of bevoegd gezag Wro kunnen gemeenten baat hebben bij de ontwikkeling van gebieden waar sprake is van grootschalige grondwaterverontreiniging. Met een gebiedsgerichte aanpak kan deze stagnatie worden opgelost.

Naast de materiële baten zijn er voor gemeenten ook veel immateriële baten (zie kader in paragraaf 5.2).

Voor de financiering van gebiedsgericht grondwaterbeheer kunnen gemeenten de volgende middelen inzetten:

- Wbb-gelden (t/m 2014)
- Decentrale uitkering stedelijke vernieuwing ISV3 (t/m 2014)
- Middelen van het gemeentelijk Ontwikkelingsbedrijf
- Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP+), bij structurele wateroverlast

Enschede- gebied Roombeek

In het gebied Roombeek bleek, vanwege de structurele wateroverlast, het watersysteem en -beheer het leidende spoor te zijn waarlangs het gebiedsgerichte grondwaterbeheer is uitgewerkt. De gemeente en het waterschap hebben samen met de industriële onttrekkers een maatregelenplan opgesteld dat geïntegreerd is in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP+). Omdat het hoofddoel van het gebiedsgerichte grondwaterbeheer het voorkomen van structurele wateroverlast is, komt de financiële dekking ook vanuit het GRP+. Het GRP+ is geaccordeerd door het bestuur en bevatte reeds een financiële raming voor de uitvoerings- en beheerkosten. Hierdoor zijn drempels van bestuurlijke en financiële aard voorkomen en kon men soepel de stap naar de uitvoerings- en beheerfase maken. De gemeente verwacht dat het gebiedsgerichte beheer een financieel voordeel zal opleveren, omdat de beheerkosten lager uitvallen dan die voor het beheer van de individuele gevallen.

5.3.3 Provincie

Als bevoegd gezag voor de Wbb zijn provincies verantwoordelijk voor de aanpak van grootschalige grondwaterverontreiniging waarvoor geen schuldig eigenaar is aan te wijzen. Voor de financiering kan de provincie gebruik maken van de Wbb- en ILG-gelden (t/m 2014). Zo hebben de provincies Noord-Holland en Limburg/Noord-Brabant geïnvesteerd in de voorbereiding van gebiedsgericht grondwaterbeheer in respectievelijk in 't Gooi en de Kempen.

De provincie is ook verantwoordelijk voor de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn. Hieronder valt onder meer de bescherming van Natura 2000-gebieden en de onttrekkingsgebieden van drinkwater en industrieel grondwater. Vanuit deze verantwoordelijkheid heeft de provincie Utrecht in Zeist subsidie aan het drinkwaterbedrijf verleend voor het beheersen van de aanwezige grondwaterverontreiniging, zie onderstaand praktijkvoorbeeld.

Zeist- grondwaterbeschermingsgebied

Het grondwaterbeschermingsgebied Zeist ligt in de bebouwde kom van Zeist. In dit gebied bevinden zich een 10-tal gevallen van ernstige bodemverontreinigingen met VOCl afkomstig van (voornamelijk toenmalige) bedrijfsterreinen. Deze verontreinigingen worden sinds eind jaren 70 van de vorige eeuw in de winputten van het betrokken drinkwaterbedrijf (diepte 58-76 m-mv) aangetroffen. De provincie Utrecht heeft medio jaren '90 onder meer de veroorzakers/toenmalige eigenaren van vier bronlocaties kunnen overreden tot sanering voor eigen rekening of het betalen van een afkoopsom van hun bronzones tot het 1e watervoerende pakket. Op grond van de verantwoordelijkheden vanuit de Wbb/KRW/GWR heeft de provincie een saneringsplan laten uitwerken voor de integrale schermaanpak van de verontreinigingen in het 1e en 2e watervoerend pakket. De gekozen saneringsvariant sluit aan bij de reeds bestaande zuiveringstechnieken van het drinkwaterbedrijf en in de saneringsbeschikking is het drinkwaterbedrijf aangemerkt als saneerder.

Voor de financiering werd de mogelijkheid onderzocht van een subsidie op grond van de Bedrijvenregeling bodemsanering aan het drinkwaterbedrijf. Hiertoe heeft de provincie overleg gevoerd met het drinkwaterbedrijf en het ministerie over de (on)mogelijkheden van subsidie aan een drinkwaterbedrijf, waarbij de volgende vragen aan de orde kwamen: (1) kan een waterleidingbedrijf sowieso in aanmerking komen voor een subsidie op grond van de Bedrijvenregeling indien zij VOCl-verontreinigingen van elders heeft aangetrokken en op basis van een goedgekeurd saneringsplan, deze verontreinigende stoffen zuivert? (2) in hoeverre is hier sprake van samenloop tussen bodemsanering en reguliere drinkwaterproductie? (3) kunnen de kadastrale percelen waarop zich de onttrekkings- en zuiveringsinstallatie bevinden worden aangemerkt als bedrijfsterrein als bedoeld in art. 55a Wbb en (4) op welke wijze moet de hoogte van de subsidie worden berekend?

Uiteindelijk heeft het ministerie op basis van een positief advies van kantoor Landsadvocaat ingestemd met deze subsidieverlening. Alle elementen van samenloop met drinkwaterproductie, zoals de kosten voor het onttrekken van grondwater, het geschikt maken van het ruwe water voor drinkwater etc., zijn buiten de subsidieverlening gelaten.

5.3.4 Het Rijk

In een aantal gebieden, onder meer het stationsgebied Utrecht, het havengebied Rotterdam en 't Gooi, heeft het ministerie van I&M de voorbereiding en uitvoering van gebiedsgericht grondwaterbeheer gefinancierd. Dit waren echter uitzonderlijke situaties. Onbekend is onder

welke noemer het ministerie na 2015 financiële middelen voor bodemsanering en -beheer ter beschikking zal stellen. Mogelijk kan het Rijk dan nog wel via het Meerjarenprogramma Investerings Ruimte en Transport (MIRT) bijdragen aan gebiedsgericht grondwaterbeheer. Het MIRT is een instrument waar bestaande financiële bronnen en de bijbehorende partijen samenkomen om zo efficiënter ingezet te kunnen worden.

Na 2015 zijn de markt en de lagere overheden verantwoordelijk voor het beheer en nazorg van de resterende bodemverontreiniging. Het is voor initiatiefnemers dus van belang om voor 2015 middelen te claimen om gebiedsgericht grondwaterbeheer mee van de grond te krijgen.

5.3.5 Overige partijen

Naast Rijk, provincies en gemeenten kunnen ook andere partijen investeren in gebiedsgericht grondwaterbeheer. Te denken valt aan:

- Ontwikkelaars/bouwers die geconfronteerd worden met onzekerheden over verantwoordelijkheden voor grondwaterverontreinigingen en met hoge kosten voor het treffen van beschermende maatregelen bij bouwputbemalingen.
- Waterschappen en hoogheemraadschappen die met een gebieds- en watersysteemgerichte aanpak hun kwantiteitsbeheer beter vorm kunnen geven.
- Energiebedrijven die geïnteresseerd zijn in lokale en duurzame initiatieven, zoals warmte-koude opslag.
- Financiers/beleggers die behoefte hebben aan zekerheid, stabiliteit en duurzame oplossingen.
- (Toekomstige) gebruikers die een belang bij een langjarige borging van de kwaliteit van het grondwater hebben, bijvoorbeeld industriële onttrekkers van grondwater en drinkwaterbedrijven.

Gemeenten hebben diverse mogelijkheden om de kosten van publieke voorzieningen ten laste te brengen van ruimtelijke ontwikkeling. De Grondexploitatiewet vormt hiervoor de basis. Daarbij gelden de criteria 'causaliteit', 'profijt' en 'proportionaliteit'. Het kostenverhaal is gekoppeld aan de bouwvergunning. Dat betekent dat deze vorm van kostenverhaal alleen maar werkt als er gebouwd moet worden [13].

In Arnhem leveren projectontwikkelaars die ondergronds willen bouwen, een belangrijke bijdrage aan de financiering van gebiedsgericht grondwaterbeheer.

Arnhem - Presikhaaf

Presikhaaf is een oude stadswijk ten oosten van het stadscentrum van Arnhem. In de wijk zijn als gevolg van historische activiteiten grondwaterverontreinigingen aanwezig. De komende jaren vinden er in de wijk veel ontwikkelingen plaats waarbij, vanwege de hoge grondwaterstand, bronbemaling zal plaatsvinden. De verontreinigingen in het grondwater maken extra maatregelen nodig en verhogen aldus de kosten van de ontwikkelingen. De gemeente heeft een gebiedsgericht grondwaterbeheerplan laten opstellen dat de status van een (raam)saneringsplan binnen de Wbb heeft.

Voor de financiering wordt een beroep gedaan op de partijen die bronbemalingen willen gaan toepassen. Meedoen aan de gebiedsgerichte aanpak betekent voor hen een aanzienlijke reductie van de kosten die zij anders zouden moeten maken voor beschermende maatregelen om verspreiding van het verontreinigde grondwater tegen te gaan. Om de financiële bijdrage te bepalen heeft de gemeente een model uitgewerkt op basis van het verontreinigingsbeeld en de hydrologie in het gebied. Met deze methodiek genereert de gemeente een doorlopende bron van inkomsten waarmee de kosten voor gebiedsgericht grondwaterbeheer voor een belangrijk deel kunnen worden gedekt.

Vanuit de waterinvalshoek bestaat de mogelijkheid om de concessie te introduceren. Hiermee kan de exploitatie van grondwater op meer zakelijke basis worden georganiseerd, bijvoorbeeld via een Waterbank. De basis daarvoor vormt een waterplan waarin kwantitatief en kwalitatief beheer van grondwater wordt gebracht met doelstellingen op het vlak van duurzame energievoorziening en ruimtelijke ontwikkeling. Een goed voorbeeld is het convenant Ugchelen in de gemeente Apeldoorn [13].

Ook bij bovengrondse gebiedsontwikkeling zijn veel financieringsconstructies opgezet waarin private partijen als (mede)financierder optreden. Dit zijn met name PPS-constructies (PPS: publiek-private samenwerking) voor gebiedsprojecten met nieuwbouw waar projectontwikkelaars in participeren. Op de website van 'Nederland boven water (www.nbw.net)' en in het praktijkboek gebiedsontwikkeling [3] zijn veel actuele voorbeelden hiervan te vinden. Bij landschapontwikkeling vindt ook financiering door private partijen plaats, zij het in beperktere mate. In onderstaand kader is een voorbeeld hiervan nader beschreven.

Financieringsconstructies voor landschapontwikkeling

Landschap is een collectief goed dat gratis door iedereen kan worden gebruikt. Realisatie van gewenst landschap vereist een vergoeding voor de grondgebruiker die niet op een markt kan worden verkregen. In 2010 heeft Alterra een onderzoek gedaan naar financieringsconstructies waarin private partijen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het landschap [12]. Hierin staat fondsvorming centraal. Bij veel financieringsconstructies zijn er geen directe betalingen van landschapgebruikers aan grondgebruikers, maar wordt een fonds gevuld, waaruit grondgebruikers worden betaald. Bij goed fondsbeheer zijn de betalingen aan de grondgebruikers voor een langere periode gewaarborgd. Het rapport beschrijft drie functionerende financieringsconstructies, namelijk de landschapscamping in Zeeland, de streekrekening in het Nationaal Landschap het Groene Woud en het provinciale landschapsfonds in Overijssel. Het voorbeeld dat het dichtst tegen gebiedsgericht grondwaterbeheer aan ligt, is het provinciale landschapsfonds. Dit is een gemengde publiek-private constructie waarbij gemeenten een lokaal landschapsfonds oprichten. Het fonds wordt voor 50% door de provincie gevuld en de andere 50% bestaat uit gebiedsbijdragen van de gemeenten en private actoren.

5.3.6 Subsidierelingen

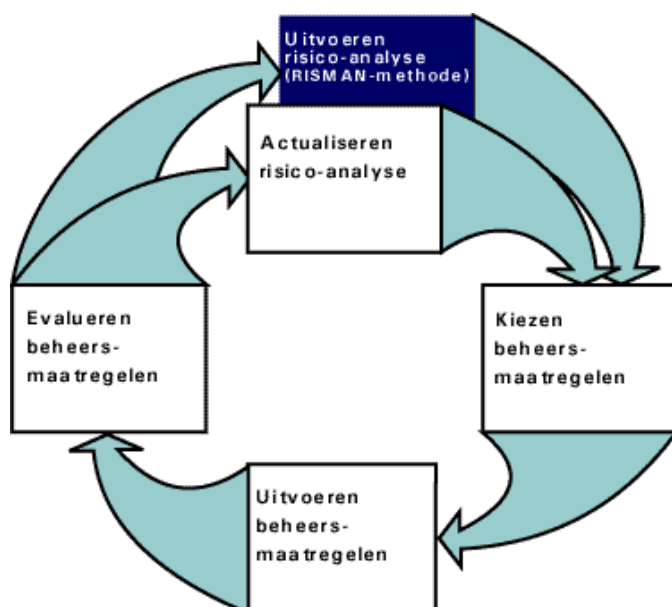
De verwachting is dat gemeenten en provincies na 2015 niet meer van de ISV- en Wbb-gelden gebruik kunnen maken. De Bedrijvenregeling is dan nog de enige subsidieregeling die voor de aanpak van bodemverontreiniging beschikbaar is. In de huidige gevalgerichte vorm sluit de Bedrijvenregeling niet aan bij een gebiedsgerichte aanpak. Veel bedrijven vinden dit een onwenselijke situatie en zouden de regeling graag inzetten voor een gebiedsgerichte aanpak. De afkoopconstructie bestaat in dat geval uit de overdracht van de subsidie naar de gebiedsbeheerder met een bijdrage van het bedrijf en een overname van de saneringsplicht door de gebiedsbeheerder.

5.4 Risicomanagement

Aan de financiering van gebiedsgerichte projecten kleven vaak de nodige onzekerheden. Voordat partijen een bijdrage leveren aan het project, willen ze zicht hebben op de risico's. Een goed systeem van risicomanagement kan de nodige zekerheid bieden en financiers over de streep trekken. Het doel van risicomanagement is het tijdig signaleren en beheersen van risico's. Door risicomanagement goed in te richten in de (project) organisatie wordt er op beheerste wijze omgegaan met risico's en kan er tijdig gestuurd worden. Dit voorkomt het zogenaamde brandjes

blussen en zorgt voor meer grip op het project, waardoor er transparantere besluitvorming mogelijk is. De methodiek Risman biedt een raamwerk voor risicomanagement dat regelmatig bij bovengrondse gebiedsontwikkeling wordt ingezet.

De Risman methode bestaat uit een vijftal stappen zoals te zien in onderstaand figuur [10].



Stap 1: Uitvoeren integrale risicoanalyse

Een eerste stap is het inzichtelijk maken van de stand van zaken op een bepaald moment. Dit gebeurt door het uitvoeren van een integrale risicoanalyse.

Om een integraal beeld te krijgen wordt bij de Risman-methode het project beschouwd vanuit de volgende invalshoeken: politiek/bestuurlijk, financieel/economisch, juridisch/wettelijk, technisch, organisatorisch, geografisch/ruimtelijk en maatschappelijk.

Het resultaat van de risicoanalyse is een lijst met risico's gesorteerd op volgorde van de grootte van de bedreiging voor het project met daarbij vermeld de mogelijke maatregelen om enerzijds het de kans dat het risico optreedt te verkleinen of anderzijds de gevolgen van het risico te verkleinen. De risicoanalyse vormt de basis van risicomanagement en dient op bepaalde momenten te worden herhaald, te weten:

- op het moment dat zich tijdens het project grote veranderingen in de omgeving voordoen
- aan de start van elke nieuwe projectfase.

Stap 2: Vaststellen van beheersmaatregelen

Uit de risicoanalyse is voor de belangrijkste risico's een aantal mogelijke beheersmaatregelen naar voren gekomen. Besloten wordt welke maatregelen hiervan daadwerkelijk worden genomen. Dit gebeurt op basis van een inschatting van enerzijds het verwachte effect van de beheersmaatregel en anderzijds de kosten of inspanning die de beheersmaatregel vergt. Tevens wordt vastgesteld wie de beheersmaatregelen daadwerkelijk gaat uitvoeren of wie verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Het resultaat is een lijstje met daarin achtereenvolgens opgenomen:

- het risico
- de vastgestelde beheersmaatregel
- de verantwoordelijke persoon (eigenaar)

Stap 3: Implementeren van beheersmaatregelen

De risico-eigenaren zorgen er vervolgens voor dat de maatregelen ook daadwerkelijk worden genomen.

Stap 4: Evalueren van beheersmaatregelen

Op regelmatige basis dient te worden gekeken of de beheersmaatregelen zijn uitgevoerd en of de maatregelen het gewenste effect hebben gehad.

Stap 5: Uitvoeren update van de risicoanalyse

Na de evaluatie van de beheersmaatregelen moet een update worden gemaakt van de lijst met risico's, zoals die oorspronkelijk is voortgekomen uit de risicoanalyse. Dit houdt in dat wordt bekeken welke risico's hiervan verwijderd kunnen worden omdat zij niet meer actueel zijn (door genomen maatregelen of door het verstrijken van de tijd). Ook worden mogelijke nieuwe risico's geïnventariseerd en toegevoegd aan de lijst. Aan de hand van de planning, raming en vastgestelde kwaliteitseisen kunnen de risico's worden geïdentificeerd. Tevens worden beheersmaatregelen voor de nieuwe risico's geïnventariseerd.

5.5 Do's en dont's

Do's

- Zorg dat het onderwerp financiën al vanaf de start van het project op de agenda staat en daar op blijft staan.
- Organiseer financiële kennis die gericht is op de verschillende vraagstukken.
- Hou vanaf het begin rekening met de proceskosten naast de planinhoudelijke kosten (investering en beheerskosten).
- Maak een financiële planning met inkomsten en uitgaven.
- Maak reële inschattingen, houd rekening met bandbreedtes en financiële tegenvallers, neem daarvoor een post onvoorzien op. Benoem posten die je nog niet kunt ramen, maar die nog wel gaan komen en maak gezamenlijke afspraken over het omgaan met financiële mee- en tegenvallers.
- Houd een risicodossier bij van alle risico's die gevolgen kunnen hebben voor de kosten van gebiedsgericht grondwaterbeheer. Formuleer beheersmaatregelen, risico-eigenaren, actiehouders e.d.

Dont's

- Starten van een project zonder direct te werken aan de benodigde financiën.
- Mogelijke subsidies al als zekerheid beschouwen voordat onderzocht is of subsidies überhaupt mogelijk zijn.
- Bij langlopende projecten, geen rekening houden met indexeringen, prijsontwikkelingen.

6 Zijn de planologische en vergunningtechnische procedures doorlopen?

In de fase van visievorming worden de contouren van het gebiedsgerichte grondwaterbeheer op papier gezet en een bijbehorend maatregelenplan bedacht. Omdat de maatregelen samenhangen met wettelijke kaders, is tijdige afstemming met betreffende bevoegde gezag van belang. De gebiedsgerichte maatregelen vereisen met name draagvlak bij de vergunningverleners voor de Wet bodembescherming. Maar ook afstemming met het waterschap en provincie is gewenst vanwege hun rol bij vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen in het kader van de Waterwet. Daarbij speelt voor de provincie en de gemeente de link met de AMvB Bodemenergie een rol.

In de volgende paragrafen is per wettelijk kader een toelichting gegeven.

N.B.: De onderstaande wetten zijn momenteel sterk in ontwikkeling. De actuele stand van zaken kunt u volgen via de website van Bodem+: www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/bodem.

6.1 Wet bodembescherming (Wbb)

Gebiedsgericht grondwaterbeheer wordt in de meeste gevallen geïnitieerd vanuit de bodeminvalshoek. Deze benadering heeft zijn beperkingen door de gevalsgerichte grondslag van de huidige Wet bodembescherming, de sterke jurisdisering en de nadruk op de afkoop van restverplichtingen. Door de ontkoppeling van de bronaanpak in de bovengrond en het beheer van de grondwaterverontreiniging in de ondergrond ontstaat meer flexibiliteit. De Wbb wordt momenteel aangepast om een gebiedsgerichte aanpak mogelijk te maken.

6.2 Kaderrichtlijn Water (KRW) en Grondwaterrichtlijn (GWR)

Bij besluiten in het kader van de Wet bodembescherming moet het bevoegde gezag rekening houden met de bepalingen uit de KRW/GWR. Voor bestaande historische verontreinigingen moet in het kader van de KRW/GWR in principe verdere verspreiding worden voorkomen. In de Nederlandse invulling van de KRW/GWR wordt echter wel de mogelijkheid geboden om gebiedsgericht grondwaterbeheer toe te passen waarbij verspreiding binnen de grenzen van het vastgestelde beheergebied mag worden toegestaan. Randvoorwaarden zijn een goede onderbouwing op basis van risico's, milieurendement en kosten en monitoring van het grondwaterlichaam.

Om aan de eisen van de KRW/GWR te kunnen voldoen, zal het ontkoppelen van de aanpak van bron en pluim vrijwel altijd noodzakelijk zijn. Voor de pluim kan worden volstaan met beheer, mits de bron actief wordt aangepakt. Hiermee wordt voortgaande verontreiniging van het grondwater voorkomen en kan trendomkering worden bewerkstelligd.

Havengebied Rotterdam

In het Rotterdams havengebied is sprake van grootschalige bodem- en grondwaterverontreinigingen die zijn veroorzaakt door grote (met name petrochemische) bedrijven. De verontreinigingen werken stagnerend bij bedrijfstransacties, nieuwe vestigingen e.d. Ook levert het een mogelijk risico op in het kader van de KRW omdat grondwaterverontreinigingen zich buiten het gebied kunnen verplaatsen.

De gebiedsgerichte aanpak in het Rotterdams havengebied past binnen het Provinciaal Waterplan, dat eind 2009 is vastgesteld en daarmee invulling geeft aan de KRW/GWR. In dit plan staat aangegeven dat “de grootschalige grondwaterverontreiniging onder het Rotterdams havengebied door middel van gebiedsgericht beheer binnen vastgestelde gebiedsgrenzen gecontroleerd zal worden.”

Dit is als volgt verder toegelicht in het Provinciaal Waterplan: “Onder het Rotterdams havengebied is sprake van een grootschalige grondwaterverontreiniging die als geheel op den duur de status van het grondwaterlichaam mogelijk zou kunnen verslechteren. Voor de aanpak hiervan ontwikkelt de gemeente Rotterdam een plan om de grondwaterverontreiniging op gebiedsniveau te monitoren en te beheersen. De monitoring wordt op basis van artikel 5.5 van de Grondwaterrichtlijn als Kaderrichtlijn Water-maatregel opgenomen. Volledige verwijdering van de verontreinigingen vraagt onevenredig kostbare maatregelen. Volgend op de uitzonderingsmogelijkheid van volledige verwijdering in artikel 6, derde lid onder e van de Grondwaterrichtlijn zal de gebiedsgerichte aanpak in de Inventaris zoals bedoeld in artikel 6, 4e lid van genoemde richtlijn worden opgenomen en zal onder meer ingegaan moeten worden op de motivatie, de doelstelling, het beheer, verantwoordelijkheden, financiering en monitoring.”

6.3 Waterwet

De vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen valt onder de Waterwet. Bevoegde gezagen hiervoor zijn:

- de provincie: voor grondwateronttrekking ten behoeve van bodemenergie, drinkwater en industriële onttrekkingen > 150.000 m³/jaar;
- het waterschap voor alle overige grondwateronttrekkingen (bouwputbemalingen, grondwatersanering, etc.).

De vergunningverlener moet bij de afweging rekening houden met grondwaterverontreiniging die binnen de invloedssfeer van de onttrekking ligt.

Zonder gebiedsgericht grondwaterbeheer is het uitgangspunt dat dergelijke grondwaterverontreiniging zich niet mag verplaatsen als gevolg van de onttrekking. Als er wel verplaatsing zou kunnen optreden, moet de onttrekkende partij passende maatregelen treffen, bijvoorbeeld schermbemaling.

Mét gebiedsgericht grondwaterbeheer kan ruimte worden gegeven voor verplaatsing als gevolg van onttrekkingen. Dit betekent wel dat de vergunningverlener de afspraken die in het kader van gebiedsgericht grondwaterbeheer gemaakt zijn, moet doorvertalen in de vergunning. Er is dus een nauwe afstemming met de gebiedsbeheerder nodig.

6.4 AMvB Bodemenergie

In de nieuwe AMvB Bodemenergie krijgt de provincie de taak om toe te zien op de aanleg van open energieopslagsystemen (WKO). De provincie moet daarbij letten op interferentie tussen systemen, de energiebalans en -rendement. De grondwateronttrekking die voor het open

systeem nodig is, wordt getoetst in het kader van de Waterwet (zie vorige paragraaf). Bij het opstellen van het gebiedsbeheerplan moet aandacht zijn voor de aanleg van toekomstige WKO-systemen. Aspecten die daarbij aan de orde kunnen komen zijn de onderlinge interferentie, de interferentie met grondwaterverontreiniging en de kansen die WKO biedt voor de beheersing van verontreinigingspluimen.

6.5 Hoe krijg ik alle vergunningverleners en handhavers op één lijn?

Voor de goedkeuring van een gebiedsplan c.q. de onderliggende beheerplannen staan verschillende bevoegde gezagen aan de lat. Zowel de Waterwet als de aangepaste Wet bodembescherming staan een systeem- en gebiedsgerichte aanpak voor. Het nationale bodemconvenant (2009) biedt hierbij een belangrijke basis.

Enkele passages uit het Bodemconvenant (2009):

- Partijen zullen voor bodemverontreiniging met grootschalige grondwaterverontreiniging een gebiedsgerichte benadering bevorderen. Bij deze gebiedsgerichte aanpak staat de samenhang met grondwaterbeheer centraal. Partijen zullen waar dit nodig is regionale bestuurlijke arrangementen ontwerpen om tot de gewenste gebiedsgerichte aanpak te komen
- De Minister van VROM zal bewerkstelligen dat uiterlijk 1 januari 2010 een wetsvoorstel met betrekking tot de juridische grondslag van een gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging met grootschalige grondwaterverontreiniging aan de Ministerraad wordt toegezonden. De Minister van VROM zal vooruitlopend op de aanpassing van wet- en regelgeving voorzien in een handreiking voor gebiedgerichte aanpak van bodemverontreiniging met grootschalige grondwaterverontreiniging
- Partijen zullen zich inspannen om te komen tot een mogelijkheid van afkoop van aansprakelijkheid voor de sanering van de verontreiniging in het diepere grondwater in combinatie met een lokale, regionale of landelijke specifieke financiële voorziening die de afkoopsommen beheert en de verantwoordelijkheid voor de sanering van het diepere grondwater overneemt. Deze inspanning zal ook betrekking hebben op het voorkomen van privaatrechtelijke schade bij derden en het onder voorwaarden geven van een vrijwaring daarvoor

De vergunningverleners zullen rekening moeten houden met elkaars eisen en wensen en in het proces van vergunningverlening is dus onderlinge afstemming nodig.

Naast de vergunningverleners moeten ook de handhavers op één lijn zitten. Regelmatig gebeurt het dat de vergunningverleners instemmen met de voorgestelde maatregelen maar dat tijdens de uitvoering de handhavers voor oponthoud zorgen. Door de handhavers op tijd mee te nemen in het proces, kan dergelijk oponthoud worden voorkomen.

6.6 Afstemming van rollen en taken tussen gebiedsbeheerder en vergunningverleners

Vergunningverlening voor de maatregelen van de gebiedsbeheerder

De bevoegde gezagen voor de Wet bodembescherming en Waterwet geven in een beschikking hun goedkeuring voor de maatregelen die de gebiedsbeheerder in het beheerplan heeft beschreven. Voor de Wet bodembescherming betreft dit de maatregelen die betrekking hebben op de pluimen van de grondwaterverontreiniging. Voor de aanpak van de bronzone moet de saneringsplichtige een aparte beschikking aanvragen.

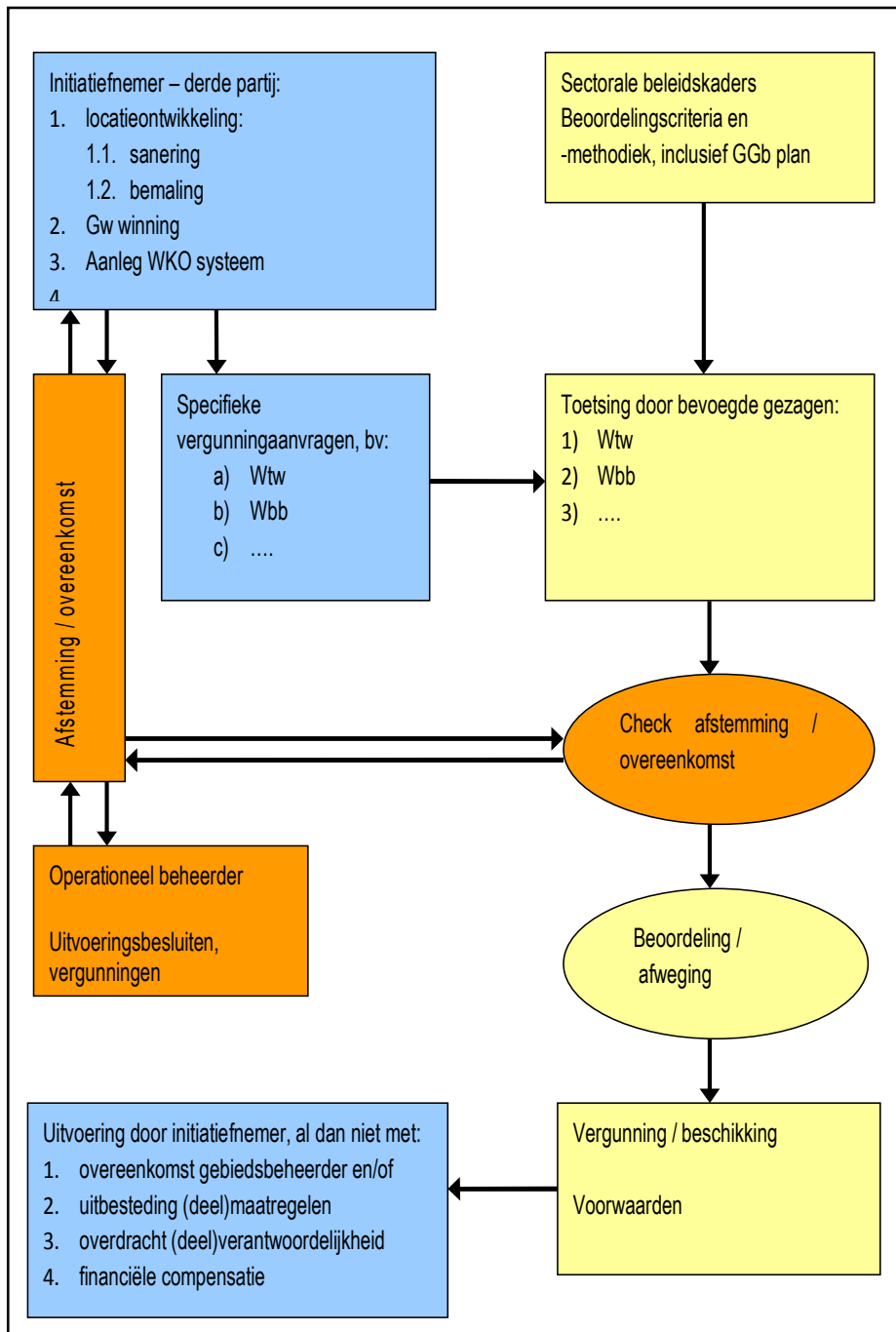
Voor saneringsplichtigen die hun medewerking verlenen aan de gebiedsgerichte aanpak van hun verontreinigingspluimen, zorgt de opname in het beheerplan voor publiekrechtelijke vrijwaring voor toekomstige saneringsverplichtingen.

Vergunningverlening voor activiteiten van derden

Als het beheerplan in werking is getreden, moeten de vergunningverleners bij vergunningaanvragen door derden voor de afstemming tussen de sectorale beleidskaders en de maatregelen uit het beheerplan zorgen. Dit betreft bijvoorbeeld aanvragen van projectontwikkelaars voor de aanleg van WKO-systemen of een saneringsplan voor de aanpak van een bodemverontreiniging binnen het beheergebied.

In figuur 6.2 is geïllustreerd hoe de besluitvorming bij vergunningaanvragen van derden kan verlopen (initiatiefnemer: blauwe kolom, bevoegd gezag: gele kolom).

N.B.: In het wetsvoorstel voor aanpassing van de Wet bodembescherming wordt een stroomschema opgenomen voor het vaststellen van een beheerplan; dit is momenteel nog in ontwikkeling.



Figuur 6.2: illustratie vergunningverlening voor de activiteiten van derden (bron: MMG Advies BV)

6.7 Do's en don'ts

Do's

- Betrek de vergunningverleners op tijd in het proces, in ieder geval vanaf de visievormingsfase.
- Maak gebruik van de ervaringen die vergunningverleners in verschillende gebieden hebben met het zoeken naar ruimte in de bestaande regelgeving.
- Toon lef en zie kansen in plaats van bedreigingen!
- Coördineer vergunningen zoveel als mogelijk. Communiceer over inspraakmomenten met belanghebbenden.

Don'ts

- Streef niet 100% tevredenheid na bij alle vergunningverleners. Inherent aan gebiedsgericht werken is dat er compromissen moeten worden gesloten.
- Vergeet de handhavers niet. Deze hebben een belangrijke rol tijdens de uitvoerings- en beheerfase.

7 Zijn bestaande belangen en verworven rechten afgewogen?

Bij gebiedsgericht grondwaterbeheer krijgen gebiedsbeheerders te maken met partijen die belangen hebben of rechten hebben verworven vanuit bestaande wetgeving c.q. beschikkingen. Omdat bestaande belangen en rechten over het algemeen voor nieuwe gaan, moet een gebiedsbeheerder rekening houden met schadeclaims wanneer verworven rechten worden teruggedraaid. In sommige situaties is het wenselijk om nieuwe belangen zwaarder te laten wegen. Bijvoorbeeld bij een toepassing die beduidend duurzamer of een veel grotere toegevoegde waarde biedt voor de gebruikers. De inbreng van de rechthebbenden in de gebiedsmaatregelen is essentieel, zeker wanneer bestaande vergunningen moeten worden aangepast.

7.1 Welke belangen en verworven rechten?

Bij belangen en verworven rechten kan onderscheid worden gemaakt in belanghebbende partijen met meer en minder invloed. Welke de partijen zijn met meer invloed is mede afhankelijk van de strategische doelstelling van gebiedsgericht grondwaterbeheer in het betreffende beheergebied. Dit kan zijn:

- Beschermen van het grondwater dat aan het gebied grenst en eventueel daarbinnen door optimaal beheer en management van het gebied en het beschermen van de functies;
- Benutten van de ondergrond voor het gewenste gebruik en benutten van kansen voor koppeling van functies die elkaar versterken;
- Verbeteren van de kwaliteit van het grondwater binnen het gedefinieerde gebied, met name op plaatsen waar zich vanuit de gebiedsontwikkeling mogelijkheden voordoen.

Ook een combinatie van doelstellingen is mogelijk.

Voorbeelden van partijen met meer invloed zijn:

- Probleemeigenaren van grondwaterverontreinigingen met (en soms ook zonder) een saneringsverplichting;
- Partijen die bronbemaling of WKO willen toepassen bij projectontwikkeling;
- Waterschappen met een kwantiteitsprobleem of kwaliteitsprobleem in het oppervlaktewater.

Zoals in het hoofdstuk 'Organisatie' is beschreven, worden deze belanghebbenden actief in alle fasen van het planproces betrokken. Daarbij komen ook hun belangen en rechten onder het voetlicht.

De gebiedsbeheerder zal ook voldoende oog moeten hebben voor derden in het gebied, die minder invloed hebben, maar daarvan mogelijk wel nadelige consequenties ondervinden. Het is aan de gebiedsbeheerder om ervoor te zorgen dat partijen niet in hun belangen worden geschaad door er bijvoorbeeld voor te zorgen dat bestaande en toekomstige gebruiksfuncties van het grondwater door de gebiedsaanpak niet worden verstoord. Dit hoofdstuk richt zich op de belangen en verworven rechten van de partijen die buiten de projectorganisatie staan maar mogelijk wel nadelige gevolgen ondervinden.

7.2 Positie van belanghebbenden met minder invloed

De partijen die de nadelige consequenties van gebiedsgericht grondwaterbeheer kunnen ondervinden, zijn:

- Vergunninghouders van industriële grondwater- en drinkwaterwinningen;
- Vergunninghouders van open WKO-installaties;
- Vergunninghouders voor het uitvoeren van een bronbemaling;
- Beschikkinghouders van ernstige niet-spoedeisende gevallen van grondwaterverontreiniging;
- Beschikkinghouders van lopende grondwatersaneringen;
- Beschikkinghouders van reeds afgeronde saneringen waarbij een (stabiele) restverontreiniging in het grondwater is achtergebleven.

Er zijn dus twee belangengroepen te onderscheiden: vergunninghouders die grondwater onttrekken voor wisselende doeleinden en beschikkinghouders die afspraken met het bevoegde gezag hebben gemaakt over de manier waarop moet worden omgegaan met de aanwezige grondwaterverontreiniging.

Belangen en rechten van vergunninghouders

In veel gebiedsvisies is sprake van omvangrijke pluimen in het grondwater. Binnen de grenzen van het beheergebied krijgen de verontreinigingspluimen de ruimte om zich verder te verspreiden. In de buurt van aanwezige of geplande grondwateronttrekkingen kan het risico op beïnvloeding van de onttrekking op de grondwaterpluim toenemen. Op termijn kan dit betekenen dat de kwaliteit van het onttrokken water verslechtert en de functionaliteit van de onttrekking in gevaar komt of extra kosten moeten worden gemaakt om de kwaliteit van het grondwater binnen de gestelde normen te handhaven.

Op grond van de verleende vergunning hebben de houders recht op grondwater van acceptabele kwaliteit. Deze rechten kunnen niet zomaar worden ontnomen. Daarom mag verwacht worden dat deze aspecten in de fase van visievorming zijn meegenomen, maar dat wil nog niet zeggen dat alle vergunninghouders overtuigd zijn dat hun belangen goed zijn geregeld. Om stagnatie als gevolg van bezwaarprocedures te voorkomen, is een actieve benadering van de vergunninghouders door de gebiedsbeheerder essentieel.

Belangen en rechten van beschikkinghouders

Binnen het beheergebied kunnen verschillende grondwaterverontreinigingen liggen waarvoor vanuit de Wet bodembescherming reeds afspraken, in de vorm van beschikkingen, tussen probleemhebber en bevoegd gezag zijn gemaakt. Dit omvat:

- a. beschikkingen omtrent ernst en spoedeisendheid;
- b. beschikkingen ter goedkeuring van een saneringsplan;
- c. beschikkingen ter goedkeuring van een evaluatieverslag.

Het bevoegde gezag geeft in de beschikkingen toestemming om a) niet te hoeven saneren als het geval als niet-spoedeisend is beoordeeld, b) de grondwatersanering conform de voorgestelde gevalsgeschiedte aanpak uit te voeren en c) de grondwatersanering te beëindigen omdat een stabiele eindsituatie is bereikt.

Deze beschikkinghouders worden relevant als in de gebiedsvisie ruimte voor bronbemalers wordt gecreëerd om grondwater te onttrekken zonder voorzieningen die het aantrekken van grondwater moeten voorkomen. In dat geval kan de omvang van de aanwezige (rest)verontreinigingen in het grondwater toenemen en leiden tot spoedeisendheid of verspreiding van stabiel veronderstelde restverontreinigingen.

7.3 Hoe kunnen belanghebbenden in het proces worden betrokken?

Bij de omgevingsanalyse die in de visievormingsfase wordt uitgevoerd, wordt duidelijk wie weinig invloed heeft maar wel nadelige gevolgen van gebiedsgericht grondwaterbeheer zou kunnen ondervinden. Op dat moment kunnen hun belangen worden afgewogen en de gebiedsbeheerder bepaalt of zij relevant zijn voor de gekozen gebiedsoplossing. De gebiedsbeheerder moet relevante belanghebbenden actief benaderen en hen minimaal informeren over het initiatief. In sommige gevallen zal het nodig zijn om nadere afspraken te maken c.q. afkoopregelingen te treffen.

Reeds gesaneerde verontreinigingen waarvoor nazorgverplichtingen gelden, kunnen een vervolg krijgen binnen het regime van het gebiedsbeheer van verontreinigd grondwater. Nazorgplichtigen worden dan dus ook in de gelegenheid gesteld om aan de gebiedsaanpak deel te nemen. Voor verontreinigingen, waarvoor een (langlopende) sanering reeds in uitvoering is op het moment dat het gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater wordt ingesteld, geldt dat de aanpak ervan ook kan worden ondergebracht bij de gebiedsaanpak.

7.4 Do's en don'ts

Do's

- Kruip in de huid van een speler, beluister kansen en dilemma's en vertaal die via maatwerk in perspectieven.
- Onderhandel vanuit belangen en niet vanuit posities.
- Wijs belanghebbende overheidsonderdelen bij dreigende obstructies op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.
- Maak onderscheid tussen sectorale belangen, gebiedsbelangen en ondernemersbelangen.
- Vertaal belangen in perspectieven voor belanghebbenden.

Don'ts

- Egalitair omgaan met alle belangen en alle actoren op hetzelfde moment aan dezelfde tafel uitnodigen.
- Veronderstellen bij voorbaat op de hoogte te zijn van belangen van de verschillende actoren.
- Verwarren van publieke belangenafweging met persoonlijke belangenbehartiging.

8 Relevante literatuur

1. LBOW-commissie grondwaterbeheer - verslag van de bestuurlijke pilots grondwaterbeheer, MMG Advies B.V. i.o.v. Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem (SKB) en Unie van Waterschappen, 4 maart 2009.
Link:
<http://www.soilpedia.nl/Bikiviki%20documenten/SKB%20Projecten/PPS703%20Bestuurlijke%20pilots%20grondwaterbeheer/PPS703%20verslag%20van%20de%20bestuurlijke%20pilots%20grondwaterbeheer.pdf>
2. Handreiking gebiedsgericht grondwaterbeheer op basis van de ervaring in Tilburg, gemeente Tilburg, november 2010.
Link:
<http://www.grondwatercollectief.nl/upload/documents/artikelen/handreiking-gebiedsgericht-grondwaterbeheer%20Tilburg.pdf>
3. Nederland boven water praktijkboek gebiedsontwikkeling, Habiform, 2006.
4. Op de rand - gebiedsontwikkeling op de rand van stad en land, Habiform/Novio Consult, maart 2010.
5. Pionieren in de ondergrond, Ministerie I&M, augustus 2010.
Link:
http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Milieu/20101019-TTE-Pionieren_ ondergrond-kb.pdf
6. Handreiking gebiedsgericht grondwaterbeheer, Bodembeheer B.V., oktober 2010.
Link:
<http://www.agentschapnl.nl/nieuws/handreiking-gebiedsgericht-grondwaterbeheer>
7. Casusboek gebiedsgericht grondwaterbeheer, SKB Duurzame Ontwikkeling Ondergrond, juni 2010.
Link:
<http://www.soilpedia.nl/Bikiviki%20documenten/Gebiedsgericht%20grondwaterbeheer/Casusboek%20Gebiedsgericht%20grondwaterbeheer/casusboek%20gebiedsgericht%20grondwaterbeheer.pdf>
8. Ondersteboven; voortbouwen op duurzame gronden (concept), Ministerie I&M, juni 2010.
9. Gebiedsbeheerplan grondwaterverontreinigingen 't Gooi, provincie Noord-Holland, 30 november 2009.
Link:
<http://www.s-graveland.nl/Smartsite.shtml?id=68716>
10. Website 'Nederland boven water', methodiek Risicoanalyse:
<https://www.traversenet.nl/nlbikipedia/Wikipagina's/Methodiek%20Risicoanalyse.aspx>
11. Rekenmodel saneringskosten ter bepaling van afkoop Bosatex, Grontmij, 22 december 2008.
12. Financieringsconstructies voor landschap, Alterra, werkdocument 188, mei 2010.
Link:
<http://edepot.wur.nl/139494>
13. Gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater, SKB-project PP 6325, 9 oktober 2007.
Link:
<http://www.grondwatercollectief.nl/upload/documents/rapportenverslagen/Handreiking%20II%20gebiedsgericht%20grondwaterbeheer%20okt%202007.pdf>
14. Verdienmogelijkheden, cahier gebiedsontwikkeling, Stichting Nederland Boven Water, 2011

9 Projectteam

Auteurs

Gijsbert Schuur - Ingenieursbureau Oranjewoud
Ester Kroone - Ingenieursbureau Oranjewoud
Renier Koenraad - Ingenieursbureau Oranjewoud

Projectgroep

Albert de Vries - gemeente Utrecht
Eric Broers - Brabant Water
Eric Kessels - Provincie Noord-Brabant
Maaïke Paulissen - gemeente Tilburg
Marc Eisma - Havenbedrijf Rotterdam
Patrick de Rooij - Waterschap Brabantse Delta
Remco de Boer - Agentschap NL
Rob Velt - provincie Noord-Holland
Ron Nap - gemeente Apeldoorn

Klankbordgroep

Ad Bakermans - Bodemcentrum
Alfredo Verboom - gemeente Eindhoven
Brenda Folbert - gemeente Hengelo
Co Molenaar - ministerie I&M
Eddie Alders - FME
Gerard Wyfker - Metaalunie
Harm Jansen - BSB Zuid
Jack Schreurs - Philips
Jan Fokkens - SBNS
Jan Metselaar - VOPAK
Marcel Paalman - KWR Watercycle
Marcus van Zutphen - Shell
Patrick Spijker - gemeente Enschede
Reinder Slager - gemeente Zwolle
Ysbrand Graafsma - Waterschap Rijn & IJssel

© Dit is een uitgave van het Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant
27 mei 2011

De convenantpartijen zijn:



 UNIE VAN WATERSCHAPPEN



www.bodemconvenant.nl

Een beter gebruik van een schone(re) bodem, dat is waar provincies, gemeenten, waterschappen en het Rijk de komende jaren aan werken.

Daar waar er nu nog gezondheidsrisico's zijn door bodemverontreiniging zijn die in 2015 weggenomen. Meer dan in het verleden gaan we nuttige kwaliteiten van de bodem gebruiken zoals bij de energiewinning, het (grond)waterbeheer en de ruimtelijke inrichting van ons land. In het convenant bodemontwikkelingsbeleid zijn daar concrete afspraken over gemaakt.