

Handreiking

Gebiedsgericht grondwaterbeheer

Opdrachtgever:
Ministerie van VROM

datum: 01.10.2010
status : eindversie

Handreiking

Gebiedsgericht grondwaterbeheer

Opdrachtgever: Ministerie van VROM
Directie Locale Omgevingskwaliteit

Begeleiding: Vertegenwoordigers bevoegd gezag Wbb

Opsteller: Ir. J.H.J. van der Gun
Status: Eindversie
Datum: Stand van zaken per 01-10-2010

Controle: Paraaf:

BOdemBeheer bv
Postbus 25
3998 ZR Schalkwijk

Tel.: 030-6011986
Fax: 030-6012423
E-mail: j.gun@tip.nl

Inhoudsopgave

1	ALGEMEEN.....	5
1.1	AANLEIDING.....	5
1.2	PROBLEEMSTELLING EN PROJECTDOEL.....	5
1.3	WERKWIJZE OPSTELLEN HANDREIKING	6
1.4	AANDACHTSPUNTEN BIJ HET GEBRUIK VAN DE HANDREIKING	6
2	KANSEN VOOR GEBIEDSBEHEER	9
2.1	SCHETS RECENTE BELEIDSONTWIKKELINGEN	9
2.2	WENS TOT ORDENING VAN DE ONDERGROND	10
2.3	ONDSCHIEDENDE SITUATIES VOOR GRONDWATERBEHEER	11
3	RELEVANTE BELEIDSKADERS VOOR GEBIEDSBEHEER	13
3.1	GEBIEDSGERICHT BODEMBEHEER.....	13
3.2	GEBIEDSGERICHT GRONDWATERBEHEER.....	14
3.3	HET BELEID MET BETREKKING TOT DE ONDERGROND.....	15
3.4	HET RUIMTELIJKE BELEID.....	15
3.4.1	<i>Het ruimtelijke ordeningsbeleid algemeen.....</i>	<i>16</i>
3.4.2	<i>Structuurvisie en rollen van partijen</i>	<i>17</i>
3.4.3	<i>Structuurvisie in relatie tot beleidsplannen Water.....</i>	<i>18</i>
3.4.4	<i>Structuurvisie in relatie tot de ondergrond en bodem en (grondwater) belangen</i>	<i>19</i>
3.5	CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN HET RUIMTELIJKE BELEID	20
4	BEPALEN STRATEGIE AANPAK GRONDWATERVERONTREINIGING	22
4.1	VIERDELING IN TYPEN (GRONDWATER)VERONTREINIGING.....	22
4.2	KEUZE VOOR STRATEGIE AANPAK GROOTSCHALIGE GRONDWATERVERONTREINIGING	25
4.2.1	<i>Algemeen.....</i>	<i>25</i>
4.2.2	<i>Bepalen uitgangssituatie (stap1).....</i>	<i>31</i>
4.2.3	<i>Bepalen strategie gebiedsbeheer (stap 2).....</i>	<i>32</i>
4.2.4	<i>Uitwerking gekozen strategie (vervolgstappen).....</i>	<i>33</i>
5	AANPAK VERONTREINIGINGSBRON EN BRONGEBIED.....	35
5.1	ALGEMEEN	35
5.2	ONTKOPPELEN VERONTREINIGINGSBRONNEN VAN -PLUIMEN.....	37
5.3	INHOUDELIJKE UITWERKING AANPAK BRONGEBIED	39
6	GEVALSAANPAK OP BASIS VAN GEBIEDSORIËNTATIE.....	43
6.1	ESSENTIE VAN DE GEVALSAANPAK EN UITGANGSPUNTEN	43
6.2	MILIEUHYGIËNISCH KADER	44
6.3	RUIMTELIJK KADER	46
6.4	JURIDISCH KADER	47
6.5	INHOUDELIJK ASPECTEN PLUIMAANPAK.....	48
6.6	PROCEDURELE ASPECTEN	50
6.7	FINANCIËLE ASPECTEN	51
6.8	ORGANISATORISCHE ASPECTEN.....	51
7	CLUSTERAANPAK BINNEN GEBIEDSONTWIKKELINGEN	53
7.1	ESSENTIE VAN DE CLUSTERAANPAK EN UITGANGSPUNTEN	53
7.2	MILIEUHYGIËNISCH KADER	55
7.3	RUIMTELIJK KADER	55
7.4	JURIDISCH KADER.....	56
7.5	INHOUDELIJK ASPECTEN CLUSTERAANPAK.....	57

7.6	PROCEDURELE ASPECTEN	58
7.7	FINANCIËLE ASPECTEN	59
7.8	ORGANISATORISCHE ASPECTEN.....	59
8	GEBIEDSAANPAK EN GEBIEDSBEHEER	61
8.1	ESSENTIE VAN DE GEBIEDSAANPAK EN UITGANGSPUNTEN	61
8.2	MILIEUHYGIËNISCH KADER	64
8.3	RUIMTELIJK KADER	66
8.4	JURIDISCH KADER.....	68
8.5	INHOUDELIJK ASPECTEN GEBIEDSAANPAK VERONTREINIGD GRONDWATER	70
8.6	PROCEDURELE ASPECTEN	73
8.7	FINANCIËLE ASPECTEN	75
8.8	ORGANISATORISCHE ASPECTEN.....	76
9	HET WBB-BEHEERPLAN	78
10	‘STAPPENPLAN’ VOOR HET INSTELLEN VAN GEBIEDSBEHEER	82
BIJLAGE 1	: BEGRIPPENKADER	85
BIJLAGE 2	: PERSPECTIEF GEBIEDSGERICHT BEHEER VANUIT DE HUIDIGE WBB.....	88
BIJLAGE 3	: KADER RICHTLIJN WATER EN GRONDWATERRICHTLIJN.....	92
BIJLAGE 4	: BODEMBELEID IN RELATIE TOT GEBIEDSGERICHT BEHEER.....	96

1

Algemeen

1.1

Aanleiding

De directe aanleiding voor het opstellen van de voorliggende handreiking komt voort uit de toezegging hiervoor door het ministerie van VROM in het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties, zoals dit op 10 juli 2009 door de verschillende overheden is ondertekend. De handreiking is primair bedoeld voor overheden die een betrokkenheid hebben bij de ruimtelijke inrichting en het beheer van de ondergrond en overheden die een verantwoordelijkheid hebben bij de aanpak van grootschalige grondwaterverontreiniging.

De handreiking loopt voor op de aanpassingen van de Wet bodembescherming (Wbb) om gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater mogelijk te maken. Het is opgesteld gelijktijdig, en in samenhang met de beleidsnotitie ter voorbereiding op de wetwijziging Wbb. De handreiking heeft daardoor geen juridische status. Het is bedoeld om partijen te faciliteren in het (denk)proces om op een andere wijze te kijken naar grootschalige grondwaterverontreinigingen en om vanuit die andere blik de mogelijkheden voor een integrale gebiedsgerichte aanpak te verkennen. Vanuit die insteek kan de handreiking een bijdrage leveren aan de in het Convenant genoemde transitiedoelstelling.

1.2

Probleemstelling en projectdoel

In de brief aan de Tweede Kamer (8 januari 2008) geeft de minister van VROM de noodzaak aan om in gevallen van grootschalige grondwaterverontreinigingen een opschaling te laten plaatsvinden van een geval naar een gebiedsaanpak. Onderzoek geeft aan dat in Nederland in ongeveer 130 gebieden (met een gemiddelde omvang van 80 ha) een goed doorlatende ondergrond bestaat waarbinnen een groot aantal gevallen van grondwaterverontreiniging dicht bij elkaar voorkomen. In deze 130 gebieden liggen volgens schatting circa 6.500 (verwachte) saneringsgevallen met mobiele verontreinigingen. Deze gebieden liggen met name in de oudere binnensteden en industriegebieden. Sommige van deze situaties met grondwaterverontreiniging zijn mogelijk zo omvangrijk en complex dat zij naar verwachting niet meer op efficiënte wijze met de in de Wbb opgenomen gevalsbenadering zijn aan te pakken. Saneren per individueel geval wordt technisch en/of financieel niet haalbaar geacht, en wordt in voorkomende situaties vaak als milieuhygiënisch niet doelmatig beoordeeld. Gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater biedt dan meer perspectief om tot verantwoorde oplossingen te komen. In essentie wordt daarbij aan de grenzen van een als zodanig afgebakend gebied voorkomen dat verontreinigingen zich verspreiden naar kwetsbare objecten, zoals (grondwater)beschermingsgebieden en waterwinningen, en het omliggende grondwater, terwijl binnen dit gebied wordt ingezet op het optimaal benutten van kansen om (op termijn) tot kwaliteitsverbetering te komen.

Een aantal gemeenten en provincies werken al aan een gebiedsaanpak voor verontreinigd grondwater en lopen daarbij met name op tegen juridische problemen. De huidige Wbb gaat uit van een gevalsgerichte benadering en biedt nauwelijks tot geen ruimte voor een gebiedsaanpak. Vandaar dat in het Convenant de afspraak is opgenomen om op korte termijn de wetgeving aan te passen en een wijzigingsvoorstel in de Ministerraad van januari 2010 te brengen.

Belangrijke uitgangspunten van de wetwijziging zijn het wegnemen van aanwezige belemmeringen en het bieden van ruimte en flexibiliteit aan het bevoegd gezag om een 'eigen invulling' te geven aan gebiedsgericht beleid.

Immers gebiedsgericht beleid vraagt om maatwerk en hierbij spelen in het algemeen veel meer aspecten dan alleen bodemverontreiniging. De aandacht is dan ook specifiek gericht op het wegnemen van de belemmeringen in de Wbb.

Gebruikelijk is dat ten behoeve van een soepele implementatie van nieuwe regelgeving of belangrijke wijzigingen in bestaande regelgeving een handreiking voor het bevoegd gezag wordt gemaakt. In het convenant is besloten hier op te anticiperen en de handreiking in nauwe samenwerking met het bevoegde gezag te ontwikkelen gelijktijdig met de in voorbereiding zijnde wetswijziging. Dit betekent dat het bevoegd gezag al met gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater aan de slag kan gaan nog voor de wetswijziging formeel een feit is. Dit traject kent een doorlooptijd van enkele jaren en alle betrokken partijen hebben aangegeven dat het ongewenst is hierop te wachten. Echter, indien een gebiedsaanpak op dit moment al gewenst of noodzakelijk is, dan zal nog wel zoveel als mogelijk aan de voorwaarden van de huidige Wbb moeten worden voldaan.

Met de handreiking wordt beoogd gemeenten, provincies en waterschappen handvatten te bieden om afhankelijk van gebiedskenmerken, verontreinigings-situatie, verwachte ontwikkelingen en aanwezige belangen en belangenpartijen een keuze te kunnen maken welke vorm van aanpak het meest gewenst is en hoe dit in te vullen en hieraan vorm te geven.

1.3

Werkwijze opstellen handreiking

Een groot aantal partijen heeft de afgelopen jaren al ervaring opgedaan met de gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater. Een groot deel van deze ervaringen is ingebracht in het door SKB geïnitieerde project 'gebiedsgericht grondwaterbeheer'. Bij het opstellen van deze handreiking is dankbaar gebruik gemaakt van deze en andere ervaringen op dit gebied. Hiertoe is bij de start van het project een uitgebreide inventarisatie uitgevoerd naar lopende ontwikkelingen op dit gebied. De uitwerking van de handreiking is vervolgens gebeurd in nauw overleg met vertegenwoordigers van de verschillende overheden en de waterschapswereld. Aandachtspunten en discussieonderwerpen zijn besproken tijdens verschillende workshopbijeenkomsten met overheden. Het resultaat daarvan is als input gebruikt voor de handreiking. Daarnaast zijn concepten van de handreiking in verschillende stadia van ontwikkeling voorgelegd aan een 'lezersgroep' met een verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kwaliteit van het product. Ook is het product inhoudelijk getoetst door het ministerie van VROM met het oog op de te wijzigen Wbb.

Het eindproduct is voorgelegd aan vertegenwoordigers van de daartoe geëigende gremia: VNG-WEB, IPO-BOOG, UvW en Stuurgroep bodemconvenant.

1.4

Doelgroep handreiking

Aandachtspunten bij het gebruik van de handreiking

Deze handreiking is op de eerste plaats bedoeld voor overheden met een verantwoordelijkheid voor de aanpak en het beheer van grondwaterverontreiniging en voor partijen met een verantwoordelijkheid voor de inrichting van de boven- en ondergrondse ruimte. Daarnaast is de handreiking bedoeld voor partijen met een betrokkenheid en/of verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze verontreinigingen.

Status en houdbaarheid

Deze handreiking is een hulpmiddel om met gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater aan de slag te gaan. De handreiking heeft geen juridische status en is een groeiproduct. Nieuwe praktijkervaring en/ of gewenste aanvullingen vanuit het traject van wetswijziging zullen bij het beschikbaar komen ervan in de handreiking worden doorgevoerd. Periodiek zal de inhoud worden geëvalueerd en getoetst op actualiteit.

Leeswijzer

De handreiking is aan te merken als naslagwerk. Dit betekent dat de verschillende hoofdstukken, c.q. onderdelen afzonderlijk zijn te lezen. Waar voor de leesbaarheid noodzakelijk staan in de tekst door- of terugverwijzingen naar andere hoofdstukken voor een nadere toelichting. De rapportindeling staat in figuur 1.1 weergegeven. Vanuit deze figuur kunnen de verschillende onderdelen rechtstreeks worden benaderd.

Hoofdstuk 2

Hoofdstuk 3

Hoofdstuk 4

Hoofdstuk 5

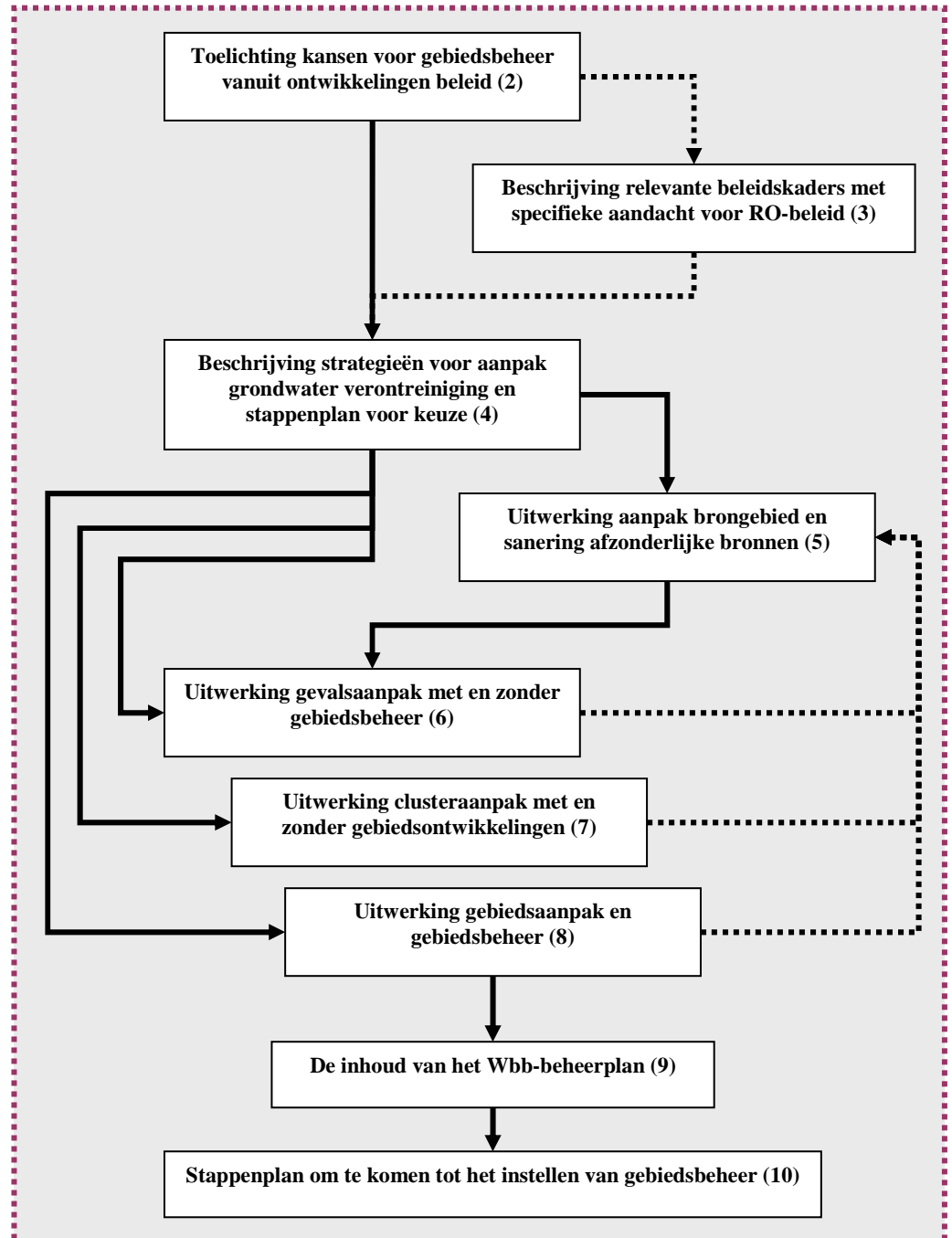
Hoofdstuk 6

Hoofdstuk 7

Hoofdstuk 8

Hoofdstuk 9

Hoofdstuk 10



Begrippenkader

In verband met de communicatie over grondwaterbeheer en specifiek dat van het verontreinigde grondwater is een helder en eenduidig begrippenkader van belang. In Bijlage 1 staan de belangrijkste begrippen uit deze handreiking met de daarbij behorende begripsomschrijvingen vermeld. Met betrekking tot de drie hoofdsporen voor de aanpak van grootschalige grondwaterverontreinigingen volgens de (toekomstige) Wbb wordt uitgegaan van het volgende kader.

strategie	aanpak	vastlegging	toelichting
------------------	---------------	--------------------	--------------------

Gebiedsvisie	gebiedsbeheer	gebiedsplan	algemeen
Gebiedsgerichte benadering	gebiedsaanpak ¹	Wbb-beheerplan	sterk verontreinigd
Clustergerichte benadering	clusteraanpak	clusterplan	grondwater met
Gevalsgerichte benadering	gevalsaanpak	saneringsplan	saneringsplicht

¹ Het betreft het gebiedsbeheer van sterk verontreinigd grondwater, dat ten behoeve van de vergelijkbaarheid met de gevalsaanpak en clusteraanpak van de Wbb kortweg wordt geduid met gebiedsaanpak

2

Kansen voor gebiedsbeheer

2.1

Afstemming tussen milieubeleid en ruimtelijk beleid

In de afgelopen jaren is het belang van een goede afstemming tussen algemeen milieubeleid en ruimtelijke ontwikkeling nadrukkelijk in beeld gekomen. In diverse beleidsnota's wordt hieraan aandacht besteed. Duidelijk blijkt dat er sprake is van groeiend besef dat de bodem en de ondergrond belangrijk zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen. Voorbeelden zijn de Beleidsbrief Ruimtelijke Ordening Ondergrond, de Nota Ruimte en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) die het rijk, de provincies en de gemeenten de benodigde instrumenten bieden om dit te kunnen realiseren.

Bodembeleid in ruimer perspectief te zien

Ook binnen het beleidsveld bodem is zowel op Europees als op Rijksniveau het besef gegroeid, dat de bodem in een breder perspectief moet worden geplaatst en dat het niet alleen belangrijk is om in samenloop met ruimtelijke ontwikkelingen de bodem te saneren, maar dat die samenloop ook geldt voor de andere bodemthema's, die vaak verdergaande maatschappelijke gevolgen hebben voor bepaalde gebieden en regio's dan alleen lokale verontreinigingen. Dit besef staat verwoord in de Beleidsbrief Bodem en in de Europese Bodemstrategie, waaraan op dit moment door de Europese Unie wordt gewerkt.

Beleidsbrief Bodem

De Beleidsbrief Bodem (VROM, 2003) vormde het startpunt van het nieuwe bodembeleid in Nederland. Dit nieuwe beleid richt zich op duurzaam bodemgebruik. De bodem wordt daarbij gezien als een dynamisch ecosysteem, dat in staat moet zijn én blijven om zo goed mogelijk maatschappelijke diensten te leveren. Deze diensten hebben een economische, sociale en ecologische dimensie. Het benutten van de bodem voor maatschappelijke activiteiten moet in balans zijn met de bescherming van de natuurlijke eigenschappen van de bodem.

Bodemstrategie

In 2006 heeft de Europese Commissie een concept van de Europese Bodemstrategie gepresenteerd. De aanleiding voor de strategie is de constatering dat de afnemende bodemkwaliteit en bodemvruchtbaarheid in Europa op termijn duurzame ontwikkeling in gevaar brengt. De bodem heeft een aantal essentiële functies die in stand moeten worden gehouden. De Bodemstrategie gaat uit van een breed en integraal bodembegrip, waarbij de bodem wordt gezien als ecologisch systeem.

Wet bodembescherming

De Wet bodembescherming is in beginsel gericht op de aanpak van gevallen van verontreiniging. Echter in de begeleidende brief van de Minister bij de Circulaire bodemsanering van 2008 wordt melding gemaakt van een gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater met een nadere duiding ervan in de aan deze brief toegevoegde bijlage. Daarin wordt onderkend dat bepaalde situaties met grondwaterverontreiniging soms zo omvangrijk en complex zijn, dat een effectieve bescherming van de bodem tegen verdere verspreiding in veel gevallen alleen mogelijk is door middel van de aanpak en/of het beheer van het hele verontreinigde gebied. Vermeld staat:

In deze situaties is het aan te bevelen dat de gemeente of provincie voorafgaand aan het inzetten van de instrumenten van de Wet bodembescherming (Wbb) beleid ontwikkelt met het oog op de gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging.

De gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging is gericht op het nemen van maatregelen (beheer dan wel aanpak) ten aanzien van de gevallen van

verontreiniging die zich bevinden in dat gebied. De maatregelen beogen het risico van de verontreiniging voor mens, plant of dier te voorkomen en/of te beperken binnen het aangewezen gebied en voorts de verdere verspreiding van de binnen het gebied aanwezige grondwaterverontreiniging naar daarbuiten te voorkomen en/of te beperken. Daarbij is het ook van belang om het duurzaam gebruik van de bodem en de ondergrond mogelijk te maken en functies te beschermen.

Voor nadere informatie hierover wordt verwezen naar Bijlage 2.

Convenant bodemontwikkelings- beleid

In de brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer (4 januari 2008) over bodemsaneringsbeleid komt een aantal dilemma's in het huidige beleid aan de orde. Dit heeft geleid tot afspraken en acties om voor onderdelen te komen tot een beleidswijziging. In de Intentieverklaring Bodem van 21 mei 2008 wordt een schets gegeven van de voorgestelde wijzigingen. Een nadere uitwerking ervan staat in het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties dat door betrokken overheden is ondertekend op 10 juli 2009.

In dit convenant wordt als een van de onderdelen voor beleidswijziging genoemd het verder integreren van het bodemsaneringsbeleid in een gebiedsgerichte benadering. Een koppeling met het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt daarbij als zeer wenselijk gezien. Een van de centrale punten bij het verdiepen en verbreden van het bodembeleid betreft volgens het convenant: *“Het optimaliseren van samenhang en afstemming tussen de verschillende beleidsdoelen (energie, water, biodiversiteit, bodem, en ruimtelijke ontwikkeling) teneinde de meest efficiënte benadering te bereiken.*

Bij de toelichting hierop staat, dat samenhang en samenwerking noodzakelijk zijn voor een efficiënte en effectieve uitvoering van het nieuwe bodemontwikkelingsbeleid. Het gaat dan om samenhang en samenwerking tussen de energie-, water- en bodemwereld én de wereld van de ruimtelijke ordening. Samenwerking is volgens het convenant ook nodig voor de aanpak van grootschalige grondwaterverontreinigingen. In dit kader wordt gemeld: *“mede met het oog op de implementatie van de Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn (GRW) is het noodzakelijk dat het grondwaterbeheer, zowel kwantitatief als kwalitatief, gezamenlijk en gebiedsgericht wordt aangepakt.”*

Conclusie

De algemene conclusie is dat er beleidsmatig een sterke wens bestaat voor een meer integrale en gebiedsgerichte benadering. Dit geldt voor bodembeheer, voor grondwaterbeheer als ook voor het beheer van de ondergrond. Steeds nadrukkelijker wordt daarbij een relatie gelegd met ruimtelijke ontwikkelingen en wordt gekeken naar het aanhaken bij het ruimtelijke ordeningsbeleid. Als motto voor de toekomst geldt: bodembeleid wordt RO-beleid of na externe integratie RO-beleid is ook bodembeleid.

2.2

Gebiedsgericht grondwaterbeheer onderdeel van ruimtelijke ordening

Wens tot ordening van de ondergrond

Gebiedsgericht grondwaterbeheer vormt onderdeel van het beheer van de ondergrond. Het kan worden beschouwd in het licht van de wijze waarop we de ondergrond in de toekomst wensen te bestemmen, in te richten en te gebruiken. Steeds vaker wordt hierbij de relatie gelegd met de ruimtelijke ordening. Dit vanuit het groeiende besef dat zonder ruimtelijke ordening binnen afzienbare termijn problemen gaan ontstaan bij het op een goede manier benutten van de kansen die de ondergrond biedt. Ook wordt geconstateerd dat het met name in stedelijke gebieden steeds 'drukker' wordt in de ondergrond en dat er een directe relatie bestaat tussen het boven- en ondergrondse ruimtegebruik. Een onvoldoende ordening van het ruimtegebruik van de ondergrond kan daardoor belemmerend werken op die van de bovengrond. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) met het

daaronder vallend instrumentarium biedt een prima kader om aan de inrichting en het beheer van de ondergrond vorm te geven. Dit vormgeven begint idealiter met het opstellen van een *visie* door daartoe verantwoordelijke partijen op de ruimtelijke inrichting van de ondergrond in relatie tot die van de bovengrond. Vanuit de Wro kan dit bij uitstek in de vorm van een provinciale en/of gemeentelijke structuurvisie. Voor de inbedding van deze visie in plannen is binnen de Wro een uitvoeringskader beschikbaar. De wens tot ordening van de ondergrond biedt dus goede mogelijkheden om ook gebiedsgericht grondwaterbeheer vorm te geven. Het maakt daarbij in principe weinig uit of daarbij ook sprake is van bepaalde vormen van (grootschalige) grondwaterverontreiniging. Mocht dit het geval zijn, dan zal in dit visiedocument ook aandacht kunnen worden besteed aan de kwaliteitskenmerken van het grondwater, de ambities en doelen met betrekking tot de toekomstige kwaliteit en de wijze waarop deze kunnen worden gerealiseerd in het licht van andere ruimtelijke ontwikkelingen. Het beheer van het verontreinigd grondwater vormt dan onderdeel van het ruimtelijke beleid (voor de ondergrond).

Opmerking 1: Niet voor elke grootschalige grondwaterverontreiniging is het noodzakelijk om de aanpak en/of het beheer daarvan via gebiedsbeheer te laten plaatsvinden. Het instellen van gebiedsbeheer gebeurt in het algemeen vanuit meerdere overwegingen.

Opmerking 2: In de praktijk zal blijken dat het ruimtelijke beleid en meer specifiek de Wro en het daarbij behorende instrumentarium niet altijd het kader kan vormen voor het gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater. Dit omdat er op dit moment nog slechts in zeer beperkte mate een noodzaak wordt gezien om de inrichting en het gebruik van de ondergrond binnen het ruimtelijke spoor te regelen ([zie paragraaf 3.4](#)).

2.3

Onderscheidende situaties voor grondwaterbeheer

Voor de bepaling van de strategie hoe om te gaan met grootschalige grondwaterverontreinigingen zijn, vanuit de optiek van gebiedsgericht beheer (in het vervolg kortweg genoemd gebiedsbeheer), in beginsel drie situaties te onderscheiden:

- A. De grondwaterverontreiniging is aanwezig in een gebied, waarvoor (nog) geen gebiedsbeheer is geformuleerd en waarbij dit in de nabije toekomst ook niet zal plaatsvinden. Het gaat hierbij in het algemeen om gebieden waar geen of weinig dynamiek aanwezig is, zowel voor wat betreft de boven- als de ondergrond. Bij de bepaling van de strategie voor de aanpak van een aanwezige grondwaterverontreiniging zal in deze situaties wel gezocht kunnen/moeten worden naar eventueel aanwezige kansen voor het combineren van activiteiten waarmee kosten kunnen worden bespaard en lange termijn doelen kunnen worden gerealiseerd;
- B. De grondwaterverontreiniging is aanwezig in een gebied waarvoor gebiedsbeheer is/wordt vastgesteld en nader uitgewerkt, maar waarvoor vanuit grondwaterkwaliteit geen specifieke gebiedsdoelen zijn/ worden geformuleerd. Dit zal het geval (kunnen) zijn voor gebieden waar veel dynamiek aanwezig is of valt te verwachten voor de onder- en/of bovengrond, en waarbij grondwaterverontreinigingen slechts in beperkte mate of incidenteel voorkomen. In deze situaties zullen meer kansen aanwezig zijn om de aanpak van (lokaal voorkomende) grondwaterverontreiniging te integreren met andere gebruiksvormen van de onder- en/of bovengrond. Het in het kader van het gebiedsbeheer opgestelde gebiedsbeheerplan (in het vervolg genoemd 'gebiedsplan') kan goede

- aanknopingspunten bieden om tot afstemming en optimalisatie te komen;
- C. De grondwaterverontreiniging is aanwezig in een gebied (of een deel ervan) waarvoor gebiedsbeheer is/wordt vastgesteld en waarbij het gebied is verontreinigd door een diversiteit aan bekende en ook onbekende verontreinigingen, die elkaar overlappen en/of beïnvloeden. Als gevolg hiervan gelden voor het betreffende gebied specifieke gebiedsdoelen voor de grondwaterkwaliteit. Het gebied, dat is aan te merken als grondwater-beheersgebied, kan zowel onderdeel vormen van het onder B genoemde gebied, als een op zichzelf staand gebied betreffen. Het gaat in deze situaties om een integrale afweging en aanpak van het toekomstig gebruik van de onder- en/of bovengrond in relatie tot de gewenste en/of noodzakelijke grondwaterkwaliteit. Een subcategorie hierbinnen is die waarbij geen of zeer beperkt ontwikkelingen worden voorzien en het gebiedsbeheer uitsluitend de grondwaterverontreinigingen betreffen ([zie paragraaf 4.1](#)).

In figuur 2.1 staan de drie verschillende situaties aangegeven. In de handreiking wordt, waar van belang, steeds gerefereerd aan dit onderscheid. De gebruiker zal voor de eigen situatie moeten nagaan met welke van de drie hij/zij te maken heeft.



Opgemerkt wordt dat bij de in de figuur aangegeven grootschalige grondwaterverontreinigingen nog een onderscheid valt te maken in:

- individuele pluimen (gevallen van verontreiniging);
- het in combinatie voorkomen van pluimen (clusters van gevallen van verontreiniging), en
- het verontreinigd zijn van een heel gebied door bekende en onbekende verontreinigingen (dit laatste alleen voor situatie C).

Dit onderscheid bepaalt de indeling van deze handreiking. Als eerste wordt aandacht besteed aan de relevante beleidskaders voor het vormgeven van gebiedsgericht grondwaterbeheer, zoals bedoeld voor situatie C. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op het bepalen van een strategie voor grondwaterbeheer met een uitwerking ervan in vervolghoofdstukken. Desgewenst kan rechtstreeks naar [hoofdstuk 4](#) worden overgegaan voor de bepaling van strategie van aanpak.

3

Relevante beleidskaders voor gebiedsbeheer

3.1

Decentrale overheden en eigen ambities t.a.v. bodemkwaliteit

Gebiedsgericht bodembeheer

In de beleidsbrief Bodem staat aangegeven dat decentrale overheden gebiedsspecifiek beleid voor bodemkwaliteit kunnen formuleren. Gemeenten kunnen dat doen voor de landbodem en de waterkwaliteitsbeheerder voor de waterbodem. Als uitgangspunt geldt dat dit beleid voldoende mogelijkheden moet bieden voor de huidige en de gewenste bodemkwaliteit. Aan het gebruik van de bodem moet dan ook worden gekoppeld het daarmee samenhangende grondverzet of de baggeropgave in de toekomst.

Aan dit gebiedsgerichte beleid is een aantal randvoorwaarden verbonden. Een ervan is dat de keuze en onderbouwing voor een gebiedsspecifiek beleid moet zijn vastgelegd in een *bodembeheernota* of een *gemeentelijke verordening*. Dit schept de mogelijkheid voor inbreng van duurzaam bodemgebruik in ruimtelijke processen, waterbeheer, natuurontwikkeling en landbouw. Daarmee zijn inspraak en democratische controle gegarandeerd.

Decentrale overheden hebben dus recentelijk meer ruimte gekregen voor het realiseren van gebiedsgerichte oplossingen voor zover het de bovengrond betreft. Ze bepalen zelf de eisen voor de chemische kwaliteit van de bovengrond. Ze dragen zelf verantwoordelijkheid voor een transparante besluitvorming en borging van de kwaliteit van de uitvoering. Het Rijk biedt een 'vangnet' in de vorm van een generiek (toetsings)kader voor de chemische kwaliteit voor gemeenten die geen aanleiding zien in het vaststellen van een *bodembeheernota*. Dit generieke kader wordt gevormd door het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en de daarbij behorende Regeling.

Opmerking: verontreinigingen van grond en baggerspecie die zijn veroorzaakt door puntbronnen blijven onder de reikwijdte van het saneringsbeleid vallen, zoals vastgelegd in de Wbb, en niet onder die van het Bbk.

Decentrale overheden en ambities t.a.v. bodembeheer

Naast de beleidsruimte bij het formuleren van eigen ambities ten aanzien van de chemische bodemkwaliteit, hebben decentrale overheden ook de mogelijkheid gekregen het bodembeleid te verbreden. Naast lokale en diffuse bodemkwaliteit kunnen decentrale overheden ook andere bodemthema's benoemen en hiervoor ambities en beleidsdoelen formuleren. In onder andere de Agenda voor Vitaal Platteland, Meerjarenprogramma 2007-2013 heeft het Rijk aan provincies gevraagd om te komen tot een *bodemvisie* met daarin specifieke bodemambities gericht op duurzaam bodemgebruik op basis van de 'eigen' situatie. Verschillende provincies zijn inmiddels deze uitdaging aangegaan. Daarbij zijn keuzes gemaakt voor relevante bodemthema's. Deze thema's zijn nader uitgewerkt en er zijn ambities geformuleerd met een doorvertaling naar doelen.

Ook gemeenten zijn via het Rijk gefaciliteerd om te komen tot lokale bodemambities. De bodemambities van gemeenten hebben met name betrekking op het stedelijke gebied en die van de provincies op het landelijke gebied. De aandacht voor bodem in het stedelijke gebied zal steeds vaker ook de ondergrond betreffen. Voor een deel ligt hieraan te grondslag het behouden en versterken van de ruimtelijke kwaliteit bovengronds.

Opmerking: Een bodemvisie van een gemeente of provincie kan een bouwsteen vormen voor een gemeentelijke of provinciale structuurvisie en grijpt daarmee op directe wijze in op het ruimtelijke ordeningsbeleid.

3.2

Decentrale overheden en kwaliteitsambities voor grondwater

Gebiedsgericht grondwaterbeheer

Een bevoegdheid zoals decentrale overheden hebben via de Wm en het daaronder vallende Besluit bodemkwaliteit voor het vaststellen van eigen ambities voor bodemkwaliteit, bestaat niet voor het grondwater. Grondwaterverontreinigingen veroorzaakt door puntbronnen vallen wel onder het saneringsbeleid van de Wbb. In voorkomende situaties zal voor deze situaties moeten worden bepaald of sprake is van onaanvaardbare risico's en van een noodzaak om al dan niet met spoed te saneren.

Opmerking: in de Circulaire bodemsanering staat aangegeven dat het bevoegde gezag Wbb de mogelijkheid heeft om ook voor het grondwater een gebiedsspecifieke kwaliteitsdoelstelling te hanteren.

Decentrale overheden hebben wel de mogelijkheid om binnen de in paragraaf 3.1 genoemde bodemvisie ook ambities te formuleren ten aanzien van de grondwaterkwaliteit en -kwantiteit. Grondwater speelt namelijk een belangrijke rol in het halen van doelen op het gebied van onder andere waterbeheer, natuurbeheer en ontwikkeling duurzame landbouw. Een bodemvisie van een gemeente of provincie kan een bouwsteen vormen voor een gemeentelijke of provinciale ruimtelijke structuurvisie. Indien een bodemvisie wordt opgesteld en een van de thema's betreft ook de grondwaterkwaliteit/- kwantiteit dan kan een directe relatie worden gelegd met het ruimtelijke ordeningsbeleid mits verankering ervan plaatsvindt in de structuurvisie. Er is echter geen verplichting en er is ook geen 'vangnet' zoals bij bodemkwaliteit.

Ook kunnen provinciale gemeentelijke waterplannen worden benut om doelen voor grondwaterkwaliteit en – kwantiteit te formuleren (zie paragraaf 3.4.3).

De betekenis van de KRW/GWR voor de lokale grondwaterkwaliteit

Het waarborgen van een goede kwaliteit wordt geregeld in de Kader Richtlijn Water (KRW) en de Grondwater richtlijn (GWR). De KRW heeft onder meer als doel de kwaliteit van het grondwater te *beschermen*. Beschermdoelen richten zich op de aquatische en terrestrische ecosystemen en op het menselijke gebruik van het grondwater. Er wordt onderscheid gemaakt in drie schaalniveaus in volgorde van *grondwaterlichamen, regionaal* en *lokaal*.

Op lokale schaal gaat het vooral om het voorkomen of beperken van de 'inbreng' van verontreinigingen in het grondwater. Dit is met name relevant voor bodemverontreiniging omdat onder de inbreng van stoffen ook wordt verstaan de verspreiding van al aanwezige verontreinigingen in het grondwater. De inbreng van lokale verontreiniging moet worden bepaald door monitoring. Bovendien moeten de trends van grondwaterpluimen door monitoring worden vastgelegd. Als de doelen ten aanzien van het "voorkomen of beperken" niet haalbaar zijn, kunnen uitzonderingsbepalingen worden toegepast. Voor zowel de bescherming van het grondwater op lokale schaal als voor de uitzonderingsbepalingen op dit schaalniveau is met name de GWR van belang. De verplichting tot monitoring en trendbepaling op lokaal niveau is neergelegd bij het bevoegde gezag Wbb (zie ook Bijlage 3). Het is gekoppeld aan de systematiek van de bodemsaneringsoperatie.

Indien een verontreiniging als ernstig wordt beoordeeld, maar waarbij niet met spoed hoeft te worden gesaneerd, dan kan de binnen de Wbb uit te voeren procedure van afweging en beschikking (bijvoorbeeld afzien van maatregelen en wel of geen beheermaatregelen) worden beschouwd als een beroep op de uitzonderingspositie overeenkomstig artikel 6 lid 3 sub b van de GRW.

Indien een verontreiniging ernstig is en er met spoed moet worden gesaneerd, dan beschikt het bevoegde gezag Wbb ook op de saneringsdoelstelling. Daarbij vindt een afweging plaats op kosteneffectiviteit en functiegerichtheid. Indien de

verontreiniging niet (volledig) wordt verwijderd maar wordt beheerst, dan kan de beschikking worden beschouwd als een beroep op de uitzonderingspositie overeenkomstig artikel 6 lid 3 sub e van de GWR. Jaarlijks rapporteert het Wbb-bevoegde gezag de voortgang hiervan aan de Minister van VROM.

Een meer uitgebreide beschrijving van de KRW/GWR staat in Bijlage 3.

Opmerking 1: Voor bestaande historische verontreinigingen moet in het kader van de KRW/GWR onder meer verdere verspreiding worden voorkomen. Het maakt hierbij niet uit wat de omvang van deze verontreiniging is. De omvang kan variëren van een enkel geval of een cluster van gevallen tot een heel verontreinigd gebied (mits passend binnen de Wbb).

3.3

Het beleid met betrekking tot de ondergrond

Door het ministerie van VROM wordt, in overleg met andere overheden, een nieuwe beleidsbrief over het gebruik van de ondergrond voorbereid. Deze wordt niet voor 2010 verwacht. In de beleidsnotitie zal aandacht worden besteed aan het wegnemen van belemmeringen voor het gebruik van de ondergrond. Hierbij horen afspraken over de ordening van duurzaam gebruik, de verantwoordelijkheidsverdeling en de informatievoorziening.

Verder is beleid in ontwikkeling voor het stimuleren van het benutten van bodemenergie. Ordening van met name warmte-koudeopslag (WKO) is nodig gezien de groeiende claims op grondwater. Op basis van het advies van de Taskforce WKO (maart 2009) wordt beleid ontwikkeld om op korte termijn knelpunten weg te nemen. Voor de langere termijn wordt gewerkt aan de aanpassing van de vergunningsprocedure. Daarbij wordt gedacht aan gebiedsafhankelijke regels voor de toepassing van WKO (verkeerslichtmodel). Verder zal een certificeringstraject worden ingezet voor de aanleg van WKO-systemen, zal de overheid waar mogelijk gaan sturen op een goede verdeling van kosten en baten en zal vervolgonderzoek naar de gevolgen van cumulatieve en de energiebalans worden geïnitieerd.

De beleidsbrief zal de basis vormen voor andere overheden om eigen beleid met betrekking tot het gebruik van de ondergrond nader vorm te geven en in te vullen.

Opmerking 1: Het staat provincies en gemeenten vrij om specifiek 'eigen' beleid en beleidsvoornemens met betrekking tot ondergronds ruimtegebruik op te nemen in een ruimtelijke structuurvisie. Indien hiertoe wordt overgegaan is het 'verplichtend' voor de betreffende overheidsinstantie (zie paragraaf 3.4).

Opmerking 2: In de praktijk blijkt dat nog weinig gemeenten een noodzaak voelen om regels op te stellen voor het gebruik van de ondergrond en dit als zodanig in een ruimtelijke structuurvisie vast te leggen.

3.4

Het ruimtelijke beleid

Uit het voorgaande blijkt dat het beleid rond bodem- en grondwaterbeheer en dat met betrekking tot de ondergrond zich ontwikkelt richting gebieden. De ruimtelijke component wordt steeds belangrijker en daarmee komt de wens om aan te haken bij het RO-beleid ook steeds nadrukkelijker in beeld. In het onderstaande wordt ingegaan op de mogelijkheden die het ruimtelijke ordeningsbeleid hiervoor biedt.

Opmerking: gezien het belang van het ruimtelijke ordeningsbeleid voor het

toekomstige 'bodem gebiedenbeleid' is gekozen voor een vrij uitgebreide beschrijving ervan. Eventueel kan ervoor worden gekozen direct door te gaan naar de conclusies in [paragraaf 3.5](#).

3.4.1

Ruimtelijke beleidsvoornemens vastleggen in een structuurvisie

Het ruimtelijke ordeningsbeleid algemeen

De Wro is gericht op het bereiken van een duurzame en goede ruimtelijke ordening. In de Wro is bepaald, dat ruimtelijke beleidsvoornemens door de verschillende overheidslagen (Rijk, provincie en gemeente) moeten worden vastgelegd in een structuurvisie. Een structuurvisie is een ruimtelijk beleidsdocument op strategisch niveau. Het vormt het kader voor verdere planologische ontwikkelingen. Het is tevens de basis voor het overleg met andere overheden. Het is het instrument bij uitstek waarin de betreffende overheid zich kan profileren en haar beleid kan uitdragen.

Een voldoende actuele structuurvisie kan door gemeenten worden ingezet als grondslag en als ruimtelijke onderbouwing voor bestemmingsplannen/ beheersverordeningen en projectbesluiten. Met het bestemmingsplan worden de ruimtelijke functies in een gebied juridisch bindend vastgelegd. Het maakt inrichtingsmaatregelen mogelijk en biedt bescherming aan bepaalde gebieden of waarden. Met het bestemmingsplan kunnen ook ongewenste ontwikkelingen worden tegengegaan. Hiervoor zijn alternatieve instrumenten ontwikkeld, zoals een beheersverordening ([zie paragraaf 3.5](#)).

Door provincies kan de structuurvisie worden gebruikt als basis voor provinciale verordeningen plus aanwijzingen voor onderdelen die van provinciaal belang zijn en voor inrichtingsplannen en uitwerkingsplannen. De Wro gaat hierbij uit van de volgende ordening.

Schaalniveau	Beleid	Normering	Uitvoeringskader		financiering
Gemeente	Structuurvisie		Bestemmingsplan/ beheers- verordening	Projectbesluit	Privaatrechtelijke overeenkomsten Grondexploitatie
Provinciaal belang	Structuurvisie	Provinciale verordening en aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Privaatrechtelijke overeenkomsten Grondexploitatie
Nationaal belang	Structuurvisie	Amvb en aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Grondexploitatie

In de Wro zijn geen eisen gesteld aan de inhoud van een structuurvisie. De enige verplichting is dat iedere overheidslaag een structuurvisie moet opstellen waarin de (kaders van de) ruimtelijke ontwikkelingen zijn opgenomen. Daarnaast vereist de wet dat een structuurvisie aangeeft hoe de betreffende overheidslaag de in de visie gestelde doelen wil bereiken (de uitvoeringsagenda). In de Wro zijn ook geen eisen gesteld aan het tot stand komen van een structuurvisie. Wel moet natuurlijk sprake zijn van een zorgvuldige besluitvorming, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en is afstemming met andere overheidsorganen van belang.

De structuurvisie is zelfbindend. Dit houdt in dat de belangen en doelen die in de visie zijn benoemd niet doorwerken naar andere overheidslagen. Als het belangrijk is dat een bepaald provinciaal belang ook door bijvoorbeeld gemeenten wordt gerespecteerd, dan is het nodig daarvoor andere instrumenten in te zetten, zoals algemene regels (verordening), financiële middelen en niet op de laatste plaats overleg! Doorwerking vindt dus uitsluitend plaats via Amvb (nationaal belang) en provinciale verordeningen (provinciaal belang).

Een structuurvisie is procedure- en vormvrij. De achterliggende gedachte van de wetgever is dat iedere overheidslaag zelf bepaalt wat belangrijk of mogelijk is vanuit de gestelde ruimtelijke opgaven, eigen werkwijzen en aanwezige cultuur. Een belangrijke randvoorwaarde ligt wel daarin dat het moet gaan over de belangen die de betreffende overheid heeft in de ruimtelijke ordening.

Voor een provincie bijvoorbeeld betekent dit, dat provinciale staten in beginsel vrij zijn de inhoud van de structuurvisie te bepalen. Grenzen aan de beleidsruimte worden daarbij gesteld door met name hogere wetgeving van het Rijk en Europa. Daarnaast worden de grenzen van de beleidsruimte bepaald door provinciale staten zelf. De centrale vraag daarbij is in hoeverre reikt een wens, of bestaat er noodzaak tot beleidsaanpassing gelet op vigerende kaders en toekomstige ontwikkelingen. Voor een gemeente geldt hetzelfde met als opmerking dat grenzen aan beleidsruimte ook kunnen worden gesteld door de provincie

3. 4. 2

Structuurvisie en rollen van partijen

Uitgangspunt in het beleid is ‘decentraal waar het kan en centraal waar het moet’. Dit beleidsprincipe is ook toegepast in de Wro. Dit betekent dat het zwaartepunt van de ruimtelijke ordening bij de gemeenten is komen te liggen, maar wel met een ‘doorzettingsmacht’ voor de provincie en het Rijk om hun (boven-gemeentelijke) belangen veilig te stellen. De Wro gaat uit van een strikte afbakening van bevoegdheden tussen de verschillende overheidslagen. De wetgever gaat er daarbij vanuit dat iedere overheidslaag binnen zijn bevoegdheden bepaalt welke belangen relevant zijn om ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Om de doelstellingen en opgaven te verwezenlijken heeft iedere overheidslaag een set van bevoegdheden en instrumenten tot zijn beschikking (zie vorige paragraaf).

Het lokale belang echter is uitsluitend een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De gemeenteraad is het bevoegde orgaan om een structuurvisie, bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen vast te stellen. Hiermee is ook de rol van de provincies anders geworden.

Provincies moeten meer vooraf gaan sturen en duidelijk maken wat de provinciale ruimtelijke belangen zijn en waar deze van toepassing zijn. Vanaf het moment dat deze belangen helder staan aangegeven in een provinciale structuurvisie bestaan bij uitstek mogelijkheden om samen met gemeenten en andere partijen een complementaire manier van werken te ontwikkelen. Dan bestaan ook kansen om vorm te geven aan een integrale uitvoering van beleid. Overleg en samenwerking zijn daarbij essentieel !

Als het gaat om het geven van invulling aan (grond)waterbelangen dan is samenwerking, overleg en afstemming ook met waterschappen van groot belang. Voor waterschappen is het essentieel dat de ruimtelijke relevante wateropgaven in het waterplan van de gemeente, en waar nodig die van de provincie, wordt opgenomen. Dit in verband met het laten doorwerken van de ruimteclaims van de wateropgaven van de waterschappen naar de gemeentelijke of provinciale structuurvisies.

De vaststelling van de structuurvisie valt voor provincies onder de kaderstellende taak van provinciale staten en voor gemeenten onder die van de gemeenteraad. Vaststelling is een verplichting! Doordat er geen rechtsgevolgen voortvloeien uit de structuurvisie is er ook geen mogelijkheid voor bezwaar en beroep. Inspraak is eveneens niet verplicht, tenzij sprake is van een verplichting tot het opstellen van een plan-mer.

3. 4. 3

Structuurvisie in relatie tot beleidsplannen Water

De Wro maakt het mogelijk om voor aspecten van het ruimtelijk beleid, zoals woningbouw, infrastructuur en water facultatief structuurvisies op te stellen. Het opstellen van een 'waterstructuurvisie' is dan ook mogelijk en al praktijk.

Het (Ontwerp) Nationaal Waterplan

Een nieuw overkoepelend beleidsplan van het Rijk is het (Ontwerp) Nationaal Waterplan. In dit plan worden uitspraken gedaan over het waterbeleid in de toekomst voor een aantal thema's en gebieden in ons land. Omdat het hier om belangrijke ruimtelijke beleidsvoornemens gaat, is het Nationaal Waterplan tevens structuurvisie op rijksniveau voor het hoofdwatersysteem van Nederland.

Naast dit plan wordt op dit moment ook gewerkt aan een groot aantal andere plannen. Zo zijn, als onderdeel van de KRW, recent stroomgebiedbeheerplannen opgesteld met als doel de waterkwaliteit in 2015 te verbeteren. De doelen en maatregelen ten aanzien van de waterkwaliteit en het te voeren regionale waterbeleid worden verankerd in het Beheerplan Rijkswateren van Rijkswaterstaat, de water(huishoudings)plannen of omgevingsplannen van provincies en de waterbeheerplannen van waterschappen. De provincies zijn daarbij verantwoordelijk voor het strategisch (grond)waterbeheer en de waterschappen voor het operationeel beheer van het watersysteem.

Provinciale waterplannen

Waterplannen van provincies zijn strategisch van aard en worden geschreven vanuit het totale watersysteem en vanuit een langere termijnperspectief (variërend van 2040 tot 2050). In deze waterplannen worden ook de ruimtelijke consequenties beschreven voor zover deze samenhangen met de provinciale belangen, opgaven en ontwikkelingen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het hydrologisch neutraal bouwen, het bereiken van een goede (grond)waterkwaliteit, gevolgen van klimaatveranderingen, e.d.. Dit zal niet alleen leiden tot andere ruimtelijke afwegingen, maar tevens tot (ondergrondse) ruimte claims. Een deel van de provinciale waterplannen kunnen derhalve de strekking hebben van structuurvisie. Een meer formele verankering in de provinciale structuurvisie is in die gevallen meer dan wenselijk dan wel noodzakelijk. De structuurvisie kan dan de hoofdlijnen bevatten en het waterplan de verdere uitwerking.

De watertoets

De watertoets dient ervoor te zorgen dat waterhuishoudkundige doelen expliciet en evenwichtig bij ruimtelijke processen, plannen en besluiten worden betrokken. Het watertoetsproces resulteert in een waterparagraaf als toelichting bij bijvoorbeeld een bestemmingsplan. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is het uitvoeren van een watertoets juridisch verplicht bij bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten. Het is echter juridisch niet verplicht bij structuurvisies, maar het opstellen gebeurt in de praktijk wel op basis van afspraken in het Nationaal Bestuursakkoord Water. De bestuurlijke betekenis van de watertoets is groot. Afwijken van wat er in de waterparagraaf staat, kan alleen met een zeer goede motivatie.

Gemeentelijke waterplannen

Op gemeentelijk niveau worden aspecten van het waterbeheer geregeld in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) en het stedelijk waterplan. In het GRP geeft de gemeente een overzicht van de voorzieningen die zij in beheer heeft voor de gemeentelijke zorgplichten. Sinds 1 januari 2008 is het GRP verbreed (GRP+). De wettelijke verplichtingen gelden naast de afvalwaterzorgplicht nu ook de hemelwater- en grondwaterzorgplicht. In het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is afgesproken dat gemeenten een 'meer omvattend' waterplan zullen opstellen. Ten opzichte van het GRP+ is dit plan meer integraal van karakter en bestaan er meer mogelijkheden om verbanden te leggen met bepaalde gebruiksfuncties van de ondergrond. Hierdoor is ook een

directe koppeling mogelijk met de gemeentelijke structuurvisie ruimte. Dit is van belang voor situaties waarbij de gebruiksfuncties ruimteclaims inhouden. Een gemeentelijk waterplan komt in het algemeen tot stand in nauw overleg met het betreffende waterschap. Hetzelfde geldt voor de waterbeheerplannen van waterschappen. Bij het ontwikkelen hiervan wordt nauw samengewerkt met de betreffende provincie(s) en gemeenten. Dit is niet alleen van belang om tot een goede en evenwichtige afweging te komen tussen de kwaliteits- en kwantiteitsaspecten van (grond) waterbeheer, maar ook in verband met het laten doorwerken van ruimteclaims van de wateropgave via dit plan naar de provinciale en/of gemeentelijke structuurvisies.

3. 4. 4

Structuurvisie en duurzaam gebruik van de ondergrond

Structuurvisie in relatie tot de ondergrond en bodem en (grondwater) belangen

Voor de inrichting van Nederland speelt de ruimtelijke ordening en de daaraan gerelateerde wet- en regelgeving sinds jaar en dag een centrale rol. De aandacht ging daarbij voornamelijk uit naar de inrichting van de bovengrondse ruimte. Sinds kort echter wordt ook voor de ondergrond de betekenis van de ruimtelijke ordening, met name in stedelijke gebieden, steeds duidelijker en ook belangrijker. In het stedelijk gebied wordt het steeds drukker in de ondergrond. Ook is een breed besef aanwezig dat zonder ruimtelijke ordening binnen afzienbare termijn problemen gaan ontstaan bij het op een goede manier benutten van de kansen die de ondergrond biedt. Daarnaast is er ook een directe relatie tussen het bovengronds en ondergronds ruimtegebruik, waardoor een onvoldoende ordening van het ruimtegebruik van de ondergrond belemmerend kan/zal werken op die van de bovengrond.

Door het binnen de keten van ‘bestemmen, inrichten en beheren’ op elkaar afstemmen en/of combineren van mogelijke functies in de ondergrond, zoals ondergronds bouwen, het benutten van bodemenergie en het gebruik van grondwater, kan de ondergrond optimaal worden benut. Door ook een relatie te leggen met kansen en mogelijkheden voor bovengronds ruimtegebruik en voor bijvoorbeeld het oplossen van aanwezige grondwaterproblemen kan invulling worden gegeven van het algemene beleidsprincipe van duurzaamheid. De Wro biedt hiervoor een uitgelezen mogelijkheid. Beleidsvoornemens die een ruimtelijke claim inhouden op het gebruik van de ondergrond kunnen vanuit de Wro namelijk op vrij eenvoudige wijze worden vastgelegd in een structuurvisie en zullen hiervan in de nabije toekomst onderdeel gaan vormen.

Een overheidsorgaan kan dus ‘ruimteclaims’ met betrekking tot verschillende onderwerpen inzetten om de ruimtelijke kwaliteit, de leefbaarheid en de kwaliteit van de ondergrond te behouden en te versterken. Hierbij moet het vizier zijn gericht op toekomstige ontwikkelingen. Tengevolge van klimaatverandering, opgaven voor duurzame energie, ruimte voor water, en waterveiligheid zullen binnen afzienbare tijd nieuwe ruimteclaims aan de orde zijn, die nu al om een beleidsmatige verankering vragen.

Structuurvisie en belangen van duurzaam bodemgebruik

Vanuit het groeiende besef dat de bodem en de ondergrond, vanuit een breder perspectief gezien, belangrijk zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen hebben provincies en gemeenten vanuit het Rijk als beleidsopgave meegekregen om een ‘bodemvisie’ op te stellen. De doelstelling van een bodemvisie is het realiseren van bodembeheer, zodanig dat daarmee een duurzaam gebruik van de bodem mogelijk blijft. Het gaat inhoudelijk om het inventariseren van relevante bodemthema’s, het formuleren van ambities voor duurzaam bodemgebruik en het waar mogelijk ontwikkelen van een afwegingskader om de visie toepasbaar te maken voor gebruik in de praktijk. Provincies en gemeenten bepalen zelf het uitwerkingsniveau en tevens welke status ze aan de bodemvisie willen toekennen. De bodemvisie dient als analysekader voor de ruimtelijke planvorming. Een

Structuurvisie en belangen van grondwaterbeheer

verankering ervan in de structuurvisie ligt daardoor voor de hand. Dit geldt zeker indien de ambities en het afwegingskader kunnen leiden tot andere ruimtelijke afwegingen en/of ruimteclaims kunnen inhouden. Het geldt des te meer indien de ambities en afwegingskader ook de ondergrond betreffen. Bij verankering in structuurvisies is een stevige basis aanwezig om bodembelangen te betrekken bij bestemmingsplanprocedures, inrichtingsplannen en projectbesluiten. De wijze waarop de verankering plaatsvindt is vrij en ter keuze van het betreffende bestuursorgaan. Indien sprake is van bovengemeentelijke bodembelangen kan een provincie door middel van een verordening zorgen voor doorwerking van deze belangen naar gemeenten. Belangrijke bodemthema's in dit kader zijn bijvoorbeeld een verdergaande bodemdaling, verzilting, aantasting bodembiodiversiteit, e.d..

De belangen van grondwaterbeheer betreffen zowel de grondwaterkwaliteit als de grondwaterkwantiteit. Grondwaterbelangen kunnen/zullen aan de orde komen in zowel de provinciale waterplannen en de verbrede gemeentelijke rioleringsplannen (GRP+) dan wel de gemeentelijke waterplannen, als in de provinciale en gemeentelijke bodemvisies en/of de plannen met betrekking tot de ondergrond. Voor de nabije toekomst lijkt de ruimtelijke structuurvisie zeer goede mogelijkheden te bieden voor integraal en duurzaam grondwaterbeheer, zeker in die situaties waarbij de wateropgaven leiden tot ruimteclaims voor de ondergrond en waarbij ruimteclaims ook gelden vanuit ander ruimtelijke opgaven.

3.5

Conclusies ten aanzien van het ruimtelijke beleid

In het stedelijk gebied wordt het meer en meer noodzakelijk om het gewenste gebruik van de ondergrond te betrekken bij de ruimtelijke ordening. Door het weloverwogen toekennen, combineren en/of op elkaar afstemmen van functies in de ondergrond, zoals grondwaterbenutting, ondergrondsbouwen, benutting van bodemenergie, e.d., en dit als zodanig vast te leggen, kan de ondergrond optimaal en duurzaam worden benut. De ruimtelijke structuurvisies van provincies en gemeenten bieden een prima kader om de aanwezige beleidsvoornemens met betrekking tot de ondergrond vast te leggen. De betreffende beleidsvoornemens zullen naar verwachting op termijn integraal onderdeel gaan vormen van een ruimtelijke structuurvisie. De praktijk leert echter dat dit proces nog in zijn kinderschoenen staat en dat er op dit moment, met uitzondering van enkele bijzondere functies (zoals grondwaterwinning en WKO), nog relatief weinig aandacht bestaat om het toekomstig gebruik van de ondergrond te betrekken bij het ruimtelijke beleid.

Ook voor duurzaam bodembeheer kan de structuurvisie goed als kapstok fungeren om bodembelangen vroegtijdig in ruimtelijke processen te betrekken. De aandacht dient daarbij specifiek uit te gaan naar de bodemthema's die kunnen leiden tot ruimteclaims. Een bodemvisie kan eventueel worden aangemerkt als nadere uitwerking, of onderbouwing van het gestelde in de structuurvisie. Enkele provincies hebben hiermee op dit moment ervaring.

De belangen van grondwaterbeheer spelen een rol zowel in de aan water en bodem gerelateerde plannen als in plannen gericht op een duurzaam gebruik van de ondergrond.

Voor het gebiedsbeheer van verontreinigd grondwater bestaan in beginsel verschillende mogelijkheden voor een beleidsmatige verankering:

- de ruimtelijke structuurvisie van een gemeente en/of provincie met als basis de Wro;

- het gemeentelijk of provinciaal waterplan al dan niet met de status van structuurvisie of op gemeentelijk niveau eventueel het verbrede gemeentelijk rioleringsplan (GRP+);
- een bodemvisie met afwegingskader van een gemeente en/of provincie.

Indien het beleidsvoornemen tot gebiedsbeheer niet alleen voortkomt uit de verontreinigingssituatie van het grondwater, maar tevens uit de wens om daarmee te komen tot combinatie en/of integratie met andere gebruiksfuncties van de ondergrond, dan biedt een verankering ervan in de structuurvisie van de betreffende overheid op termijn het beste perspectief. Zeker indien dit voornemen leidt tot ruimte claims. Een nadere uitwerking kan dan plaatsvinden of in het waterplan of in de bodemvisie van het betreffende overheidsorgaan. Het gestelde hierover in de structuurvisie kan worden gebruikt als grondslag en als ruimtelijke onderbouwing voor bestemmings- en inrichtingsplannen en tevens voor projectbesluiten.

Uit praktijkinformatie blijkt, dat een beleidsmatige verankering van het gebruik van de ondergrond en meer specifiek van gebiedsbeheer van verontreinigd grondwater in een structuurvisie nog als een moeizame of onbegaanbare weg wordt aangemerkt. Dit heeft onder meer te maken met het niet duidelijk zijn van de nut en noodzaak ervan bij partijen, de veronderstelde lange en moeizame procedures en de veelheid aan ogenschijnlijk niet gelijkgerichte belangen. Dit kan ertoe leiden om (vooralsnog) af te zien van een koppeling met de structuurvisie en om hiervoor een van de andere planfiguren te gebruiken.

Opmerking: Partijen zijn vrij in de keuze voor de wijze waarop het gebiedsgericht beheer beleidsmatig wordt verankerd. Zij kunnen zich daarbij laten leiden door de 'actualiteit' (welke beleidsplannen moeten op korte termijn worden opgesteld/geactualiseerd) en/of '(bestuurlijke) interesse'.

Structuurvisie en geen ruimtelijke ontwikkelingen

Voor gebieden waar geen relevante ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, kan een gemeente in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen. Een beheersverordening kan alleen de bestaande situatie planologisch regelen. De beheersverordening kan in bijzondere situaties (ten behoeve van het realiseren van een project) buiten toepassing worden verklaard door rijk, provincie en gemeente.

4.1**Vierdeling in typen (grondwater)verontreiniging**

Grondwaterverontreinigingen onderscheiden zich op veel aspecten van elkaar. Hierbij valt onder meer te denken aan de aard, de omvang, de situering ten opzichte van het maaiveld, kwetsbare objecten en andere verontreinigingen, de mate van verspreiding en de verspreidingsrisico's. Dit betekent dat elke grondwaterverontreiniging verschilt in de mogelijkheden voor een aanpak en de complexiteit ervan.

Het is in voorkomende situaties vanuit de optiek van een '*saneringsplichtige*' van belang om vroegtijdig de mogelijkheden voor een aanpak te inventariseren en te beoordelen om vervolgens hierin een afgewogen keuze te kunnen maken. Dus om een doordachte strategie te kunnen bepalen.

Vanuit de optiek van een '*gebiedsverantwoordelijke*' is het van belang om tijdig na te gaan of het wenselijk dan wel noodzakelijk is om te komen tot een bepaalde vorm van gebiedsbeheer. Dit met het oog op verwachte (boven- en ondergrondse) ruimtelijke ontwikkelingen, aanwezige verontreinigingen of beide. Het voor het gebied aanwezige beleid, de verwachte of mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen samen met de kennis over aanwezige verontreinigingen en de gevolgen ervan vormen belangrijke aspecten bij de strategiebepaling om wel/niet over te gaan tot gebiedsbeheer. Deze keuze is in belangrijke mate bepalend voor mogelijkheden voor de aanpak van grondwaterverontreinigingen in een gebied.

Het wettelijk kader voor de sanering van bodemverontreiniging (inclusief grondwater) wordt gevormd door de Wet bodembescherming (Wbb). Een toelichting erop staat in de Circulaire bodemsanering. De Wbb gaat uit van gevallen van verontreiniging. Binnen deze gevalbenadering bestaat ruimte om een sanering te faseren en/of om delen van een geval van verontreiniging aan te pakken, indien het milieubelang zich daartegen niet verzet. Voorbereidingen zijn in gang gezet om de Wbb aan te passen aan de recente beleidswijzigingen. In de handreiking wordt vooruitlopend daarop gesproken over '(herziene) Wbb'. Het zal naar verwachting nog enkele jaren duren voordat deze herziening formeel van kracht zal zijn.

Binnen de Wbb bestaat, op basis van art. 42, ook de mogelijkheid voor een zogenoemde clusteraanpak. Dit wil zeggen het in samenhang saneren/ beheren van verschillende gevallen van verontreiniging. Dit geldt ook voor verontreinigingen die bijvoorbeeld zijn gelegen binnen één of een overlappend verspreidingsgebied. Een clusteraanpak biedt goede mogelijkheden om meerdere bekende grondwaterverontreinigingen in een gebied tegelijk aan te pakken volgens een zelfde strategie en met heldere afspraken met hiervoor verantwoordelijke partijen. Hierbij is dus sprake van het oprekken/opschalen van de begrenzing van een geval tot die van meerdere gevallen die elkaar beïnvloeden.

Indien niet alle verontreinigingen bekend zijn en/of de verantwoordelijken niet meer zijn te achterhalen, het verontreinigde gebied erg groot is en/of geohydrologisch gezien complex is, dan gaat er behoefte ontstaan om voor het opschalen van de begrenzing uit te gaan van andere criteria. Dit wordt nog versterkt, indien er veel ontwikkelingen in de ondergrond zijn te verwachten en/of er sprake is van intensieve bovengrondse activiteiten en/of bebouwing. De praktijk leert dat een geval- of clusteraanpak in deze situaties technisch gezien niet of slechts zeer beperkt haalbaar zijn en de kosten disproportioneel. Op dat moment

moet vanuit een andere insteek naar de problematiek gekeken. Milieuhygiënische overwegingen zijn dan niet meer (alleen) bepalend voor de wijze waarop met het grondwater moet worden omgegaan. Oplossingen op gebiedsniveau, met gebiedsbeheer van het verontreinigde grondwater, bieden dan meer perspectief voor integrale en tevens milieuhygiënisch verantwoorde oplossingen.

Grofweg zijn dus vier basisstrategieën voor de aanpak van grondwaterverontreinigingen te onderscheiden:

- een gevals aanpak, *kleinschalig*: Het gaat hierbij om gevallen van verontreiniging met kleinschalige grondwaterverontreinigingen. De aanpak vindt volledige plaats op basis van de huidige Wbb waarbij *het geval* centraal staat, terwijl wordt uitgegaan van het gebruik van de locatie na saneren. Er bestaat geen of slechts een beperkte noodzaak voor het faseren van de sanering;
- een gevals aanpak, *grootschalig*: Het betreft gevallen van verontreiniging, waarbij het voor het grondwater gaat om één of meerdere in elkaars nabijheid gelegen grootschalige verontreinigingen. De insteek is een gevalsgerichte aanpak op basis van de Wbb voor zover de verschillende verontreinigingssituaties afzonderlijk zijn te benaderen (technisch, organisatorisch, juridisch en financieel). Het verschil met de voorgaande aanpak is, dat *het gebied* waarin de pluimen liggen een centrale positie inneemt bij het bepalen van de doelstelling van de aanpak en de maatregelen. Een fasering in aanpak is in het algemeen omwille van doelmatigheid en efficiency gewenst.
- een clusteraanpak: Het betreft situaties, waarbij meerdere gevallen van (grootschalige) grondwaterverontreiniging binnen één gebied aanwezig zijn en een of meerdere van deze gevallen liggen in elkaars verlengde, beïnvloeden elkaar of zijn vermengd geraakt. Een clusteraanpak met de Wbb als uitgangspunt, en gebiedsontwikkelingen geïntegreerd meegenomen, biedt met name perspectief als er veel boven- en/of ondergrondse ontwikkelingen zijn te verwachten;
- een gebiedsaanpak: Het gaat hierbij om grote gebieden met veel in elkaar overlopende of samenvallende (grootschalige) verontreinigingen in een complexe omgeving (bijvoorbeeld: intensieve bovengrondse activiteiten en bebouwing, een bijzondere bodemsamenstelling, een complexe hydrologische situatie, diverse typen aan verontreinigingen, etc.). Vaak is de verontreinigingssituatie binnen het gebied niet goed in kaart te brengen en is een aanpak van (delen van) de grondwaterverontreiniging technisch niet haalbaar, niet doelmatig en/of gebonden aan zeer hoge kosten. Voor deze situaties lijkt een gebiedsaanpak de meest aangewezen strategie te zijn. Kansen liggen er dan met name voor situaties waarbij veel ontwikkelingen zijn te verwachten en deze ontwikkelingen centraal staan bij het bestemmen, het inrichten en het beheren van het gebied.

Opmerking: de aanpak van de (eventueel) in de bodem aanwezige bronlocaties, en verontreinigingen die als bronzone zijn aan te merken, staan los van deze strategieën. In het vervolg zal dit separaat aan bod komen.

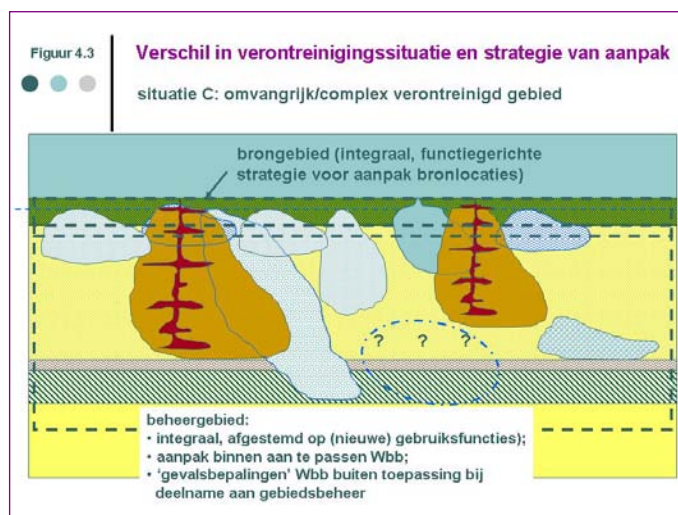
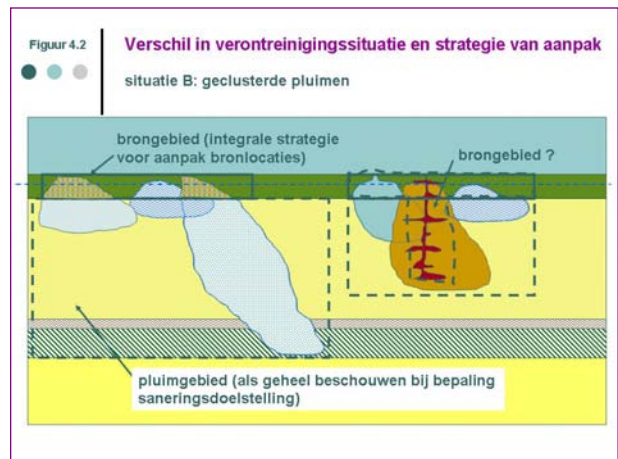
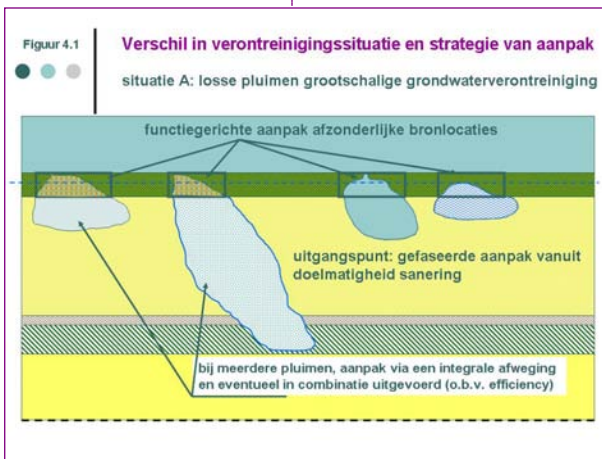
De eerste strategie (kleinschalige grondwaterverontreinigingen) betreft een aanpak volgens bestaande en bekende wettelijke regels en procedures en blijft in deze handreiking verder buiten beschouwing. Indien deze aanpak niet mogelijk is op basis van technische haalbaarheid en/of onevenredig hoge kosten, dan staan de volgende mogelijkheden open:

- a. gevals aanpak, waarbij de huidige Wbb het wettelijk kader vormt en de milieuhygiënische doelstellingen centraal staan. De te treffen maatregelen voor de pluim(en) worden mede geplaatst in een ruimtelijke context (dus

benaderd vanuit het gebied). Hierbij wordt rekening gehouden met zowel de aanwezige kansen binnen het gebied als de verplichtingen vanuit bijvoorbeeld de aanwezigheid van kwetsbare objecten, die ontoelaatbare hinder kunnen ondervinden van de verontreinigingen;

- b. een clusteraanpak, waarbij de huidige Wbb als vertrekpunt fungeert en de milieuhygiënische doelstellingen uitgangspunt vormen. Bij deze strategie wordt de aanpak van aanwezige grondwaterproblemen volledig geïntegreerd binnen de geplande of voorgenomen gebiedsontwikkeling;
- c. een gebiedsaanpak binnen gebiedsbeheer, waarbij de gebiedsaanpak voor verontreinigd grondwater mogelijk wordt gemaakt en (deels) wordt ingevuld binnen de (herziene) Wbb en waarbij het gebiedsbeheer in algemene zin tot stand komt via de Wro (structuurvisie, bestemmingsplannen, e.d.) of het gemeentelijk/provinciaal Waterplan en waarbij gebiedsontwikkelingen centraal staan .

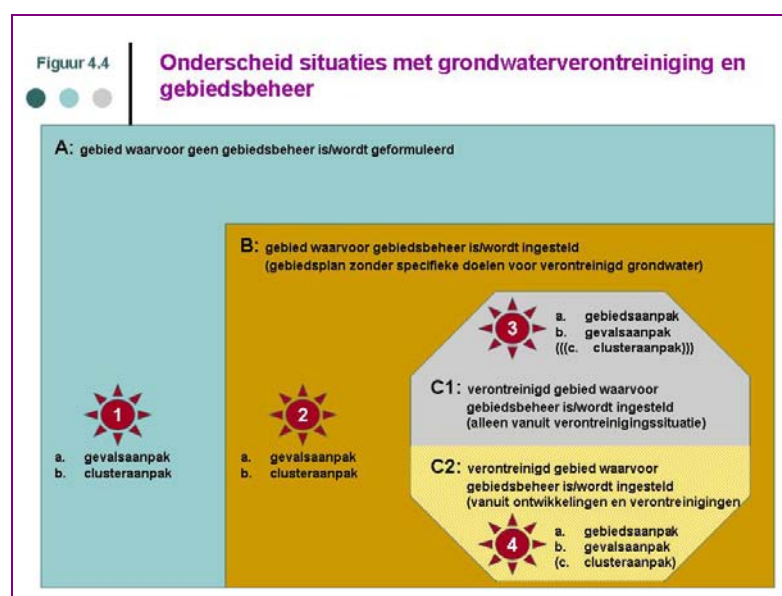
In de figuren 4.1 t/m 4.3 staat de schematisch de verontreinigingssituatie aangegeven, die bij deze drie strategieën van aanpak horen.



Indien wordt uitgegaan van de drie genoemde uitgangssituaties voor gebiedsbeheer, zoals vermeld in hoofdstuk 2, dan bestaan de volgende mogelijkheden voor het omgaan met grondwaterverontreinigingen.

Gebiedsgericht beheer aanwezig	Gevalsaanpak (a)	Clusteraanpak (b)	Gebiedsaanpak (c)
A nee	ja	ja	--
B alleen vanuit ontwikkelingen	ja	ja	--
C1 alleen vanuit verontreinigingen	ja	nee, tenzij.. ²	ja
C2 vanuit verontreinigingen en ontwikkelingen	ja	(ja)	ja

In figuur 4.4 is dit onderscheid gevisualiseerd. In paragraaf 4.2 worden de keuzemogelijkheden nader toegelicht.



4.2

Keuze voor strategie aanpak grootschalige grondwaterverontreiniging

4.2.1

Algemeen

Bij de strategiebepaling voor aanpak van *grootschalige* grondwaterverontreinigingen worden twee verantwoordelijkheidskaders onderscheiden, namelijk het kader waarbinnen partijen zich bevinden die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van een verontreiniging en dat van degenen die als eerste verantwoordelijk zijn voor het (tot stand komen van) gebiedsbeheer. In bepaalde situaties kunnen de verantwoordelijkheden samenvallen en tot één partij behoren.

De verantwoordelijke voor het oplossen van een grondwater probleem

Voor diegene die verantwoordelijk is voor het oplossen van een grootschalig grondwaterprobleem en hiervoor een strategie moet bepalen, is primair de vraag van belang of in het betreffende gebied, waarin de verontreiniging zich bevindt, gebiedsbeheer aanwezig is en zo ja, waarop dit zich richt.

- Is geen gebiedsbeheer aanwezig (situatie A) dan kan bij een noodzakelijke sanering worden gekozen uit een gevalsaanpak of, afhankelijk van de

² Indien het gebiedsgericht specifiek wordt opgesteld met het oog op de aanwezige verontreinigingen dan zal een clusteraanpak in die situatie naar verwachting niet tot voordelen leiden.

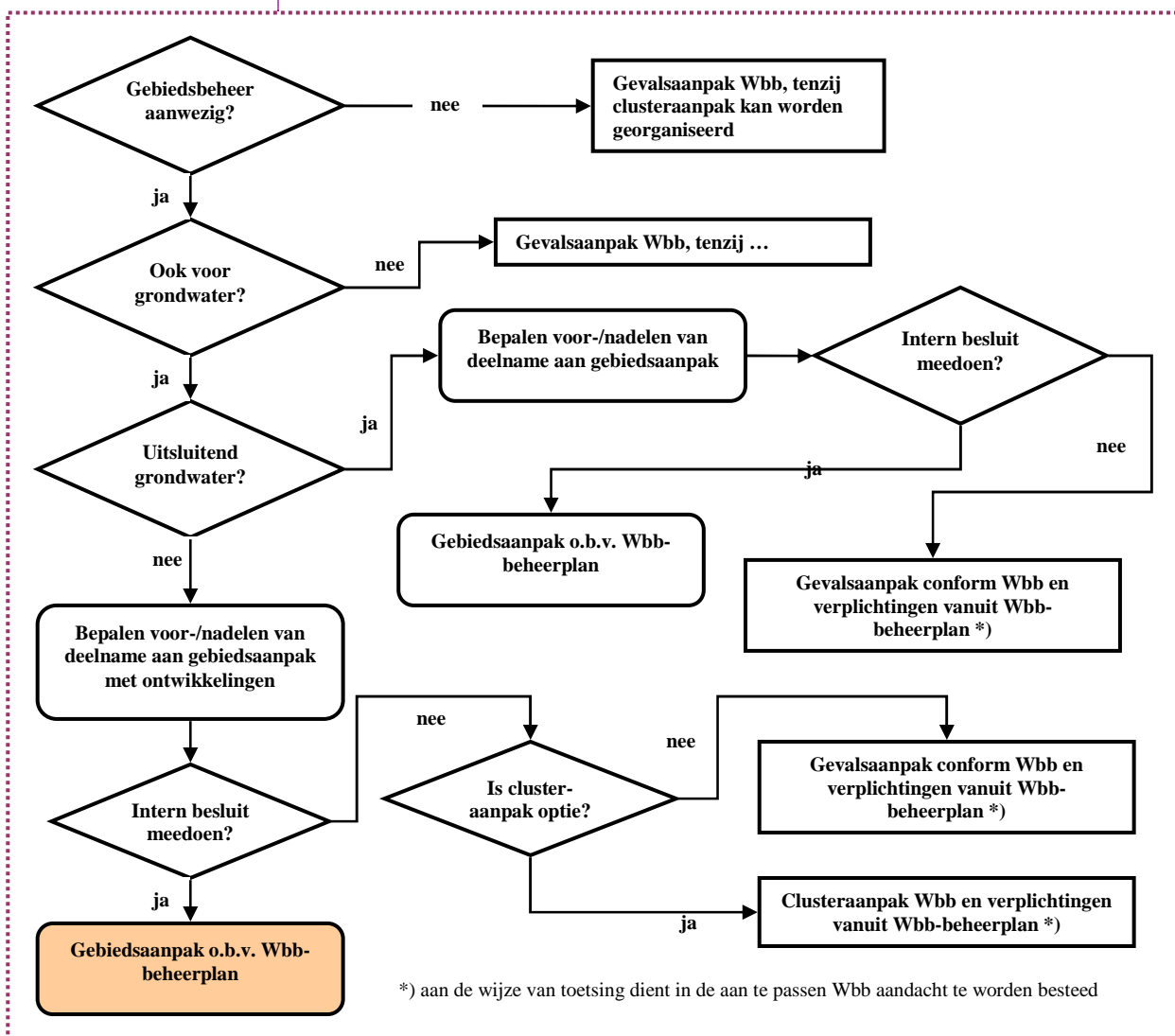
aanwezigheid van verontreinigingen, een clusteraanpak volgens de Wbb. In deze situatie kan gezocht worden naar mogelijkheden van (nieuw) gebruik van de boven- en/of ondergrond, die bij gelijktijdige realisatie een kosten reducerend effect hebben op de saneringsaanpak. Indien sprake is van vastgesteld beleid met betrekking tot grondwaterkwaliteit, dan dient dit te worden betrokken bij het formuleren van de saneringsdoelstelling;

- Is wel gebiedsbeheer aanwezig (situatie B), maar dit heeft niet specifiek betrekking op de grondwaterkwaliteit, dan zijn voor de aanpak van grondwaterverontreinigingen dezelfde mogelijkheden aanwezig als bij de eerste situatie. Wel bestaan er meer kansen om uit te gaan van een integrale afweging voor de aanpak, maar dan uitsluitend op basis van de geformuleerde gebiedsdoelen voor de gebruiksfuncties; met andere woorden het zo veel mogelijk integraal aanpakken van verontreinigingen met voorziene ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied;
- Is gebiedsbeheer aanwezig, waarbij dit (nagenoeg) volledig is geformuleerd vanuit de aanwezige verontreinigingssituatie (situatie C1), dan ligt een gebiedsaanpak van de verontreinigingen binnen het betreffende grondwaterbeheersgebied voor de hand. Er kan/zal door de verantwoordelijke voor de verontreiniging worden geparticipeerd in het voor het gebied opgestelde gebiedsbeheerplan (in het vervolg genoemd ‘Wbb-beheerplan’). In dit plan zijn de doelen van de integrale gebiedsaanpak doorvertaald in operationele eisen en randvoorwaarden, zowel in technische en financiële zin als in organisatorische en procedurele zin. Het Wbb-beheerplan heeft in die situatie het karakter van een ‘*raamsaneringsplan*’ voor het grondwater. Het ligt voor de hand dat een saneringsplichtige in deze situatie zal kiezen voor deelname aan het beheerplan. Dit op basis van de daaraan verbonden voordelen ([zie hoofdstuk 8](#)). Het is echter geen verplichting. Indien gemotiveerd van deelname wordt afgezien, zal in geval van een saneringsnoodzaak de verontreiniging gevalsgericht (moeten) worden uitgevoerd. De voor het gebied geformuleerde gebiedsdoelen mogen daarbij dan niet worden belemmerd of gehinderd³. Voor het overige gelden onverkort de eisen en voorwaarden die aan de gevalsaanpak volgens de Wbb zijn verbonden. De sanering wordt dan ook juridisch aangestuurd door de bepalingen van de Wbb. Een clusteraanpak ligt in deze situatie niet voor de hand, aangezien de gebiedsaanpak geheel en uitsluitend is gericht op de grondwaterverontreiniging en de aanpak ervan. Alle voordelen van een clusteraanpak moeten daarin dan al zijn opgenomen;
- Is gebiedsbeheer aanwezig vanuit zowel de aanwezige verontreinigingssituatie als vanwege de ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied, dan bestaan dezelfde mogelijkheden als genoemd in het voorgaande. Bij een keuze voor een gebiedsaanpak vindt een integrale afweging plaats zowel vanuit de ruimtelijke ontwikkelingen van boven- en ondergrond als vanuit de grondwaterkwaliteit en eventueel -kwantiteit. De doelstelling is dat deze integrale afweging tot voordelen leidt voor de aanpak van (individuele) verontreinigingen. Het gebiedsplan gaat in deze situaties veel verder dan de in het voorgaande genoemde Wbb-beheerplan, omdat daarin ook wordt ingezoomd op de inhoudelijke (technisch en financieel) en procesmatige (organisatorisch en procedureel) aspecten over de integrale afweging ten aanzien van de ruimtelijke inrichting en het gebruik van het gebied. Het is ook in deze situatie geen verplichting om deel te nemen aan het gebiedsplan. Indien niet gekozen wordt voor deelname aan het gebiedsbeheer, dan zal een “saneringsplichtige” verontreiniging gevalsgericht moeten worden aangepakt. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de eisen en randvoorwaarden,

³ Hoe hierop te toetsen en binnen welk kader vormt een van de aandachtspunten bij de toekomstige wijziging van de Wbb

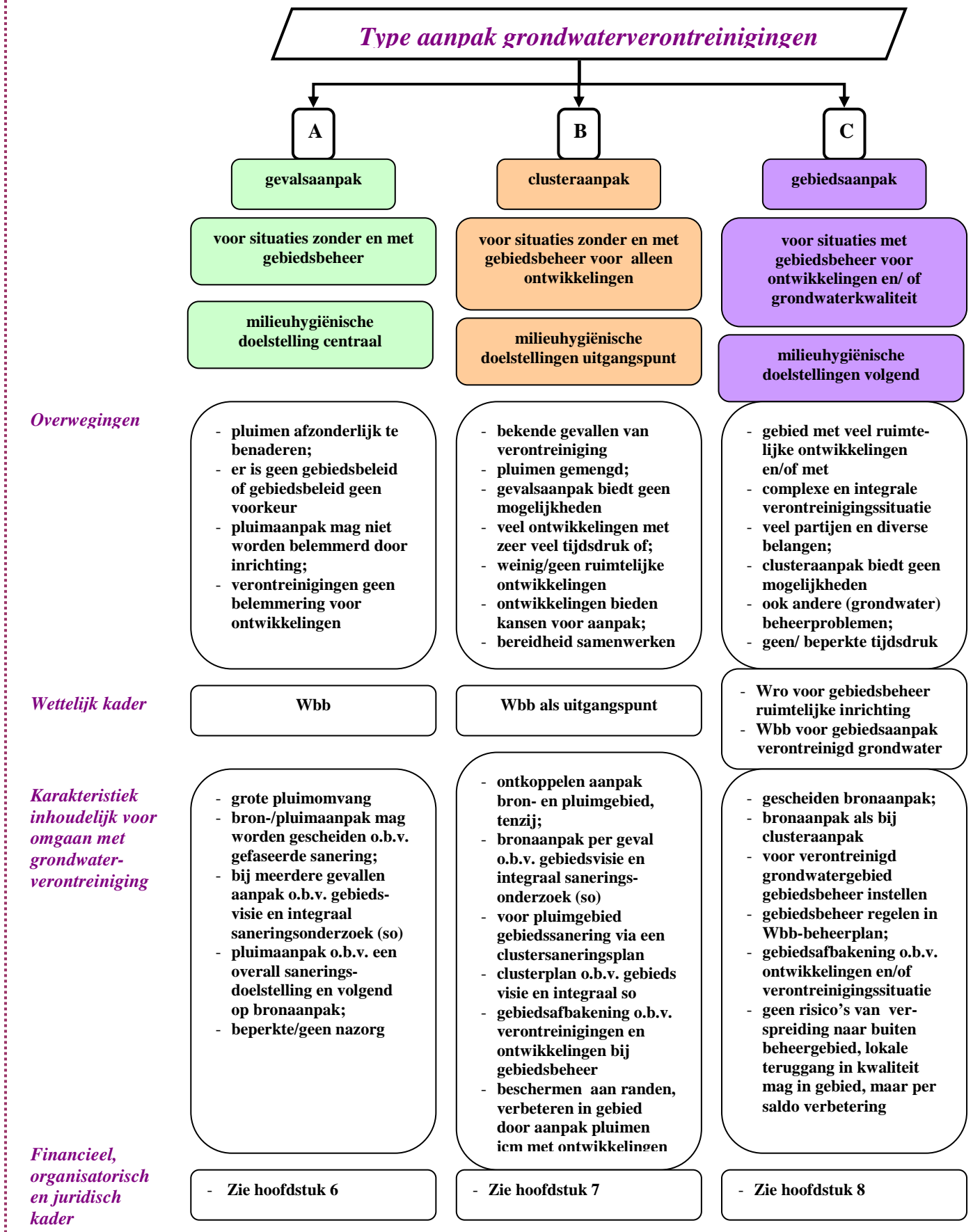
zoals vastgelegd in het totale gebiedsplan, die er ten aanzien van het ruimtelijke gebruik aan het gebied zijn verbonden. Een clusteraanpak, naast de gebiedsaanpak, ligt in deze situatie niet voor de hand, maar er kan (theoretisch) wel toe worden besloten. In de huidige overgangssituatie, waarbij het gebiedsbeheer van verontreinigd grondwater nog niet wettelijk is geregeld en het algemene gebiedsbeheer wel gestalte krijgt voor de ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied, kan het omwille van de tijdsdruk aan de orde zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de aanpak van de grondwaterproblemen in het stationsgebied van de gemeente Utrecht.

Op basis van de aanwezige mogelijkheden en, in geval gebiedsbeheer is ingesteld, de geboden ruimte, kansen en voorwaarden in het gebiedsplan zal de verantwoordelijke voor een grondwaterverontreiniging een keuze bepalen voor een aanpak. Een algemene karakteristiek van de verschillende aanpakken staat samenvattend weergegeven in figuur 4.5 met een nadere uitwerking ervan in de hoofdstukken 6 t/m 8. Voor de mogelijkheden en voorwaarden die aan fasering en/of 'juridische' ontkoppeling van bron(gebied) en pluim(gebied) zijn verbonden wordt verwezen naar [hoofdstuk 5](#). De inhoudelijke aspecten van het Wbb-beheerplan staan in [hoofdstuk 9](#) uitgewerkt. In figuur 4.6 zijn de verschillende keuzeopties van de strategie van aanpak voor de saneringsplichtige samengevat.



Figuur 4.6: Bepaling strategie van aanpak door een saneringsplichtige

Figuur 4.5: Karakterisering typen aanpak grondwaterverontreiniging



De verantwoordelijke voor gebiedsbeheer

Voor diegene die verantwoordelijk is voor de inrichting en ontwikkeling van een gebied, of zich die verantwoordelijkheid aantrekt, is de vraag aan de orde of het gewenst en/of noodzakelijk is om gebiedsbeheer in te stellen. Indien dit bevestigend wordt beantwoord, spelen vervolgvragen als tot hoever zich dit moet uitstrekken en binnen welke (beleids)kaders dit het beste kan worden vastgelegd. Het bepalen van een strategie hiervoor vraagt als eerste stap om een zorgvuldige inventarisatie en analyse van de uitgangssituatie.

Het gaat daarbij niet alleen om technisch-inhoudelijke zaken, maar ook om de aan het proces gerelateerde aspecten. Dit om er voor te zorgen vroegtijdig met de juiste partijen om tafel te komen en om vanaf het begin te kunnen werken aan betrokkenheid en draagvlak. Na het bepalen van een (voorlopige) voorkeur voor een te volgen strategie, kan vervolgens worden getoetst of aan de te stellen condities hiervoor kan worden voldaan. Na eventuele bijstelling kan dan een definitieve keuze worden bepaald. Dit is aan te merken als tweede stap in het proces.

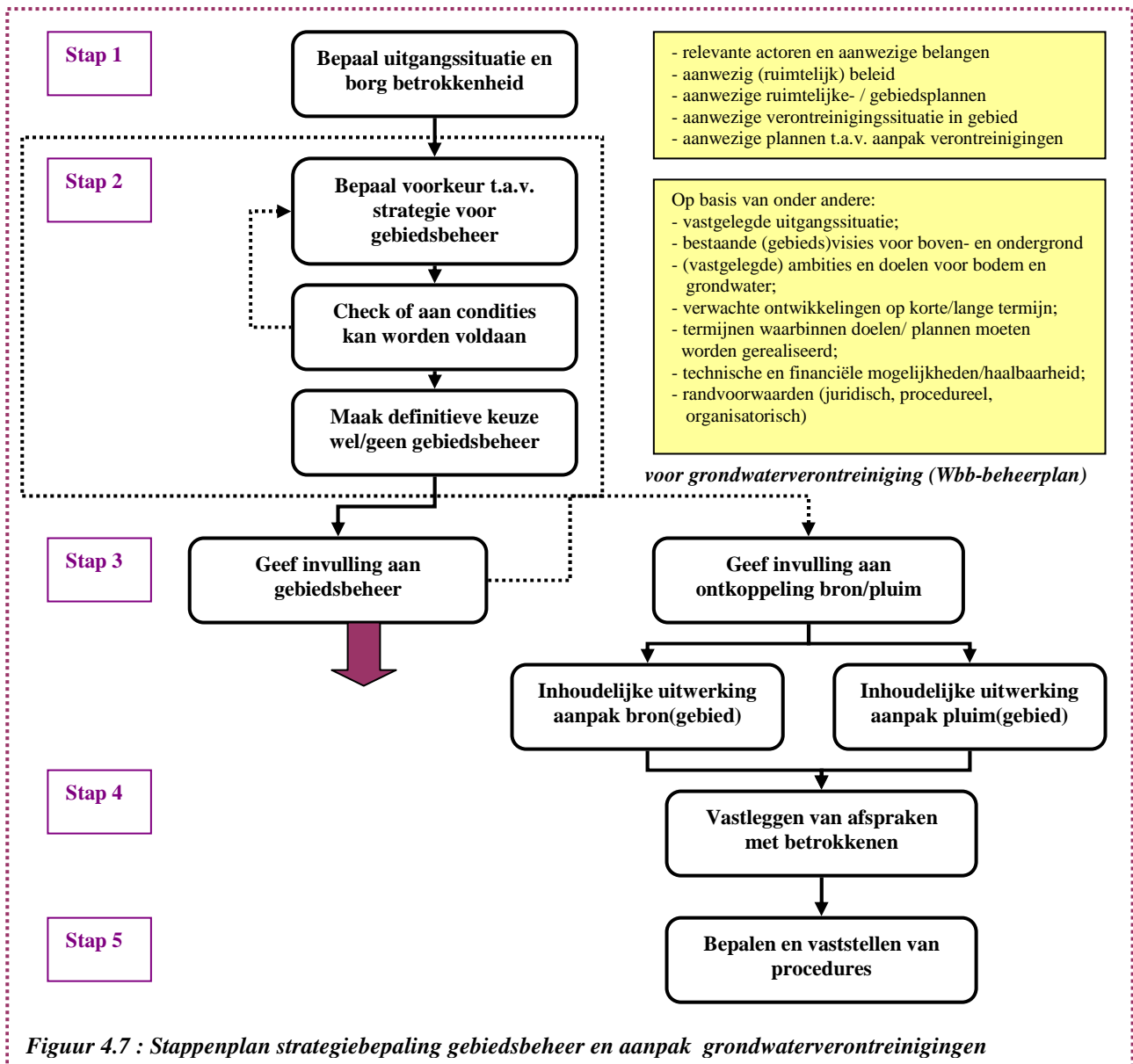
Zo kan er in eerste instantie een voorkeur bestaan voor gebiedsbeheer met een verankering ervan in het ruimtelijke spoor, maar als de ruimtelijke structuurvisie hiervoor geen basis biedt (en dit ook op korte termijn niet zal doen), dan zullen andere keuzes moeten worden gemaakt.

Als derde stap volgt de inhoudelijke uitwerking van de strategie zowel in technisch inhoudelijke en financiële zin als ten aanzien van de procedurele, organisatorische en juridische aspecten.

De vierde stap, het vastleggen van afspraken met betrokken partijen, begint al tijdens de eerste stap, bij de inventarisatie van belangenpartijen en het waarborgen van betrokkenheid van deze partijen bij het proces. Het overleg uitmondend in bindende afspraken met deelnemende partijen kan gaan via het uitspreken van intenties en vervolgens afspraken op hoofdzaken (bv. convenant) naar het aangaan van contractuele verplichtingen voor gebiedsbeheer.

De laatste stap is het geven van invulling aan de formele (wettelijke) procedures, zoals het aanvragen van (sectorale) vergunningen, het verkrijgen van beschikkingen, het doen van meldingen, etc. voor concrete activiteiten.

In figuur 4.7 is dit algemene stappenplan gevisualiseerd met een nadere toelichting en uitwerking in de volgende subparagrafen.



4. 2. 2

Inzicht in partijen en belangen

Bepalen uitgangssituatie (stap1)

Binnen een gebied kunnen veel partijen aanwezig zijn met belangen bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. Het aantal partijen is afhankelijk van de omvang van een gebied, de aanwezige bebouwing, de te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen, de aard van de grondwaterproblemen, etc.. Door het vroegtijdig in beeld brengen om welke partijen en belangen het gaat en het vroegtijdig betrekken van deze partijen bij het proces kunnen later problemen worden voorkomen en kan uiteindelijk tijd worden gewonnen. Ook wordt daarmee vroegtijdig een basis gelegd voor het verkrijgen van draagvlak. Het is belangrijk om een weloverwogen keuze te maken voor het niveau, c.q. de niveaus waarop betrokkenheid gewenst is (strategisch niveau, tactisch niveau en/of operationeel niveau), in welke hoedanigheid en in welke mate.

Helderheid over de aard en omvang van de problemen

Een volgend belangrijk punt voor het bepalen van de uitgangssituatie is het krijgen van een volledig en zo gedetailleerd mogelijk inzicht in de aard en omvang van de problemen die (binnen afzienbare termijn) om een oplossing vragen en de voorziene ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in ontwikkelingen die al zijn vastgelegd, c.q. vastgesteld en als gebiedsopgaven zijn te beschouwen en ontwikkelingen die wenselijk zijn, maar nog niet als zodanig zijn vastgesteld en uitgewerkt. Het gaat hierbij dan om kansen die afhankelijk van de omstandigheden zouden kunnen worden benut. Het bepaalt onder meer de mate van de dynamiek in een gebied. Er moet onderscheid worden gemaakt in ontwikkelingen bovengronds én ondergronds, terwijl ook de relatie en/of interactie tussen deze ontwikkelingssporen helder moet zijn.

Tot de aard en omvang van de op te lossen problemen behoren ook die van de grondwaterkwaliteit. Er moet voldoende inzicht zijn in de aard van de aanwezige verontreinigingen, de omvang van het verontreinigde gebied en de wijze van voorkomen van de verontreinigingen binnen het gebied. Ook hoort hierbij de aanwezige interactie tussen eventueel aanwezige verontreinigingsbronnen of brongebieden met de pluimen respectievelijk pluimgebieden.

Overzicht van al aanwezig beleid en plannen

Een ander belangrijk aspect betreft de inventarisatie van aanwezige en in ontwikkeling zijnde (beleids)plannen en de status ervan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een ruimtelijke structuurvisie, een visie op de ondergrond en een bodemvisie. Minstens zo belangrijk in dit kader zijn de nadere uitwerkingen ervan bijvoorbeeld in een bestemmingsplan, een waterplan, beheersverordening, inpassingsplan en projectbesluiten en de eventueel al gesloten (privaatrechtelijke) overeenkomsten (zie hoofdstuk 3) en verleende beschikkingen en vergunningen. Al deze plannen kunnen kaders, uitgangspunten dan wel randvoorwaarden in zich hebben, waaraan aangehaakt kan worden of waaraan moet worden voldaan. Tevens biedt het inzicht in bevoegdheden van partijen, gedefinieerde verantwoordelijkheden en taken met eventueel gemaakte afspraken binnen de overeengekomen bevoegdheidsverdeling.

Zo kunnen bijvoorbeeld de termijnen waarbinnen bepaalde (ruimtelijke) plannen zullen worden gerealiseerd van essentieel belang zijn voor de strategie voor aanpak van grondwaterverontreiniging of het grondwaterbeheer.

Het vaststellen van de uitgangssituatie gebeurt deels via een inventarisatie van aanwezige plannen. De resultaten ervan vormen de basis voor te houden gesprekken en interviews met potentieel belanghebbenden en informatieve gezamenlijke bijeenkomsten. De uitgangssituatie wordt zorgvuldig vastgelegd en als zodanig aan alle betrokkenen ter instemming voorgelegd.

Bepalen strategie gebiedsbeheer (stap 2)

Na de inventarisatiefase is in stap 2 de vraag aan de orde of gebiedsbeheer wel of niet wenselijk is en of dit naar verwachting ook realiseerbaar is binnen de voorgestelde beleidskaders. Ook zal daarbij globaal de reikwijdte ervan in beschouwing worden genomen, waaronder de fysieke omvang van het beheergebied en de aspecten die moet worden gecoverd. Bij dit laatste speelt onder andere de vraag of ook specifieke grondwaterkwaliteitsdoelen moeten worden meegenomen vanuit eventueel aanwezige (grootschalige) verontreinigingen in relatie tot de (toekomstige) gebruiksfuncties van het gebied. Indien nog geen visie op het gebruik van de ondergrond is opgesteld, kan dit een van de uit te voeren acties zijn binnen, of in de afrondingsfase van stap 2.

Een beslisschema als hulpmiddel bij de keuze voor een strategie van aanpak

Als hulpmiddel om binnen stap 2 van figuur 4.7 te bepalen welke strategie het beste past binnen een bepaalde situatie kan het stroomschema van figuur 4.8 worden gebruikt. Het gebruik van dit schema is echter geen verplichting, maar kan wel als richtingwijzer fungeren.

- Als eerste wordt gekeken of in een gebied ruimtelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden, om welke type ontwikkelingen het gaat en of ze betrekking hebben op de boven- en/of ondergrond en hoe de interactie is;
- Indien ruimtelijke ontwikkelingen niet worden voorzien dan wordt de situatie met betrekking tot eventueel aanwezige grondwaterverontreinigingen in beschouwing genomen. Een analyse van deze vraag leidt tot het besluit om wel of geen beleid met betrekking tot een gebiedsaanpak van grondwaterverontreinigingen te komen;
- Als niet sprake is van grootschalige grondwaterverontreinigingen dan is specifiek beleid niet noodzakelijk. In voorkomende situaties zullen gevallen van ernstige verontreinigingen gevalsgericht worden aangepakt, waarbij de saneringsdoelstelling generiek of specifiek (indien grondwaterkwaliteitsdoelen binnen ander kaders zijn geformuleerd) wordt ingevuld;
- Als wel sprake is van grootschalige grondwaterverontreinigingen waarbij pluimen niet meer afzonderlijk zijn te benaderen en/of niet alle verontreinigingen in beeld zijn, dan zal het in het algemeen wenselijk zijn om specifiek beleid voor een aanpak te ontwikkelen en te concretiseren in plannen en afspraken. Dit beleid kan worden gebaseerd op een gebiedsvisie. Bij het opstellen van een dergelijke gebiedsvisie moet ook een beeld aanwezig zijn van het grondwatersysteem waarbinnen het betreffende gebied is gelegen om daarmee optimaal te kunnen inspelen op de kenmerken en de kansen en/of beperkingen van het systeem voor kwalitatief en kwantitatief grondwaterbeheer. Hierbij kan onder andere gebruik worden gemaakt van de regionale en/of lokale grondwaterplannen. De gebiedsvisie leidt tot een strategische keuze voor de aanpak, een clusteraanpak of een gebiedsaanpak. Een gebiedsaanpak van grondwaterverontreinigingen wordt uitgewerkt in het Wbb-beheerplan, terwijl een clusteraanpak wordt vastgelegd en het Wbb-clusterplan;
- Indien wel ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien speelt de vraag of dit op hele korte termijn het geval zal zijn of pas op langere termijn;
- Bij ruimtelijke ontwikkelingen op korte termijn en aanwezigheid van grootschalige grondwaterverontreinigingen kan het wenselijk zijn de aanpak van de grondwaterverontreinigingen te baseren op een clusteraanpak conform het huidige wettelijk kader en dit te integreren in het gebiedsbeheer voor de ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is momenteel de situatie in de gemeente Utrecht waar de keuze is gemaakt vanuit tijdsdruk;

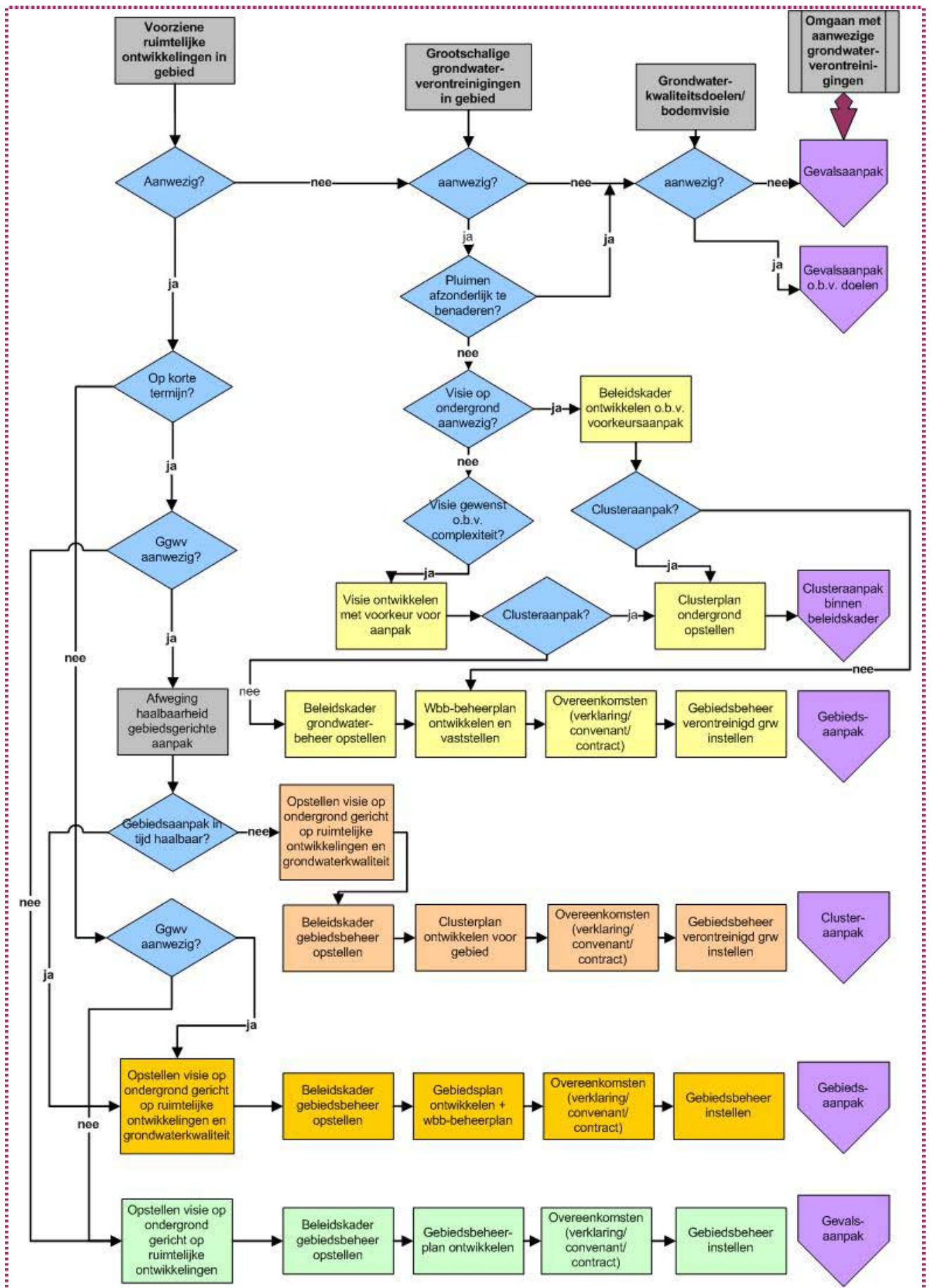
- Indien sprake is van veel ruimtelijke ontwikkelingen zonder tijdsdruk én van grootschalige grondwaterverontreinigingen, kan worden toegewerkt naar een integraal kader voor gebiedsbeheer voor de ruimtelijke ontwikkelingen en het aanwezige verontreinigde grondwater. Verontreinigingen zullen in die situatie bij voorkeur gebiedsgericht worden aangepakt op basis van het ontwikkelde gebiedsbeleid en nadere afspraken. Opgemerkt wordt dat een gevals-aanpak van individuele grondwaterverontreinigingen die in het gebied aanwezig zijn, nog steeds tot de mogelijkheden behoort. De keuze voor de aanpak is een eigen verantwoordelijkheid van de ‘probleemhebber’ (zie paragraaf 4.2.1);
- Indien sprake is van veel ruimtelijke ontwikkelingen en niet van grootschalige grondwaterverontreinigingen kan gebiedsbeheer worden ingesteld voor uitsluitend het ruimtelijke ontwikkelingsspoor. Indien in die situatie grondwaterverontreinigingen worden geconstateerd met een saneringsnoodzaak, dan zullen deze gevalgericht worden aangepakt rekeninghoudend met de randvoorwaarden en doelen die aan het gebiedsbeheer worden/zijn verbonden.

4.2.4

Uitwerking gekozen strategie (vervolgstappen)

Het stroomschema van figuur 4.8 is slechts een algemeen hulpmiddel voor de strategiebepaling voor gebiedsbeheer. De uiteindelijke keuze is echter afhankelijk van zeer veel andere aspecten. Het gaat hierbij onder andere om de technische en financiële haalbaarheid van de strategie en eventueel aanwezige juridische, procedurele en/of organisatorische randvoorwaarden.

Nadat de definitieve keuze is gemaakt, wordt in de stappen 3 tot en met 5 de voorkeursstrategie nader uitgewerkt met een onderscheid in de zogenaamde bronaanpak en pluimaanpak. Omdat de aanpak van de verontreinigingsbronnen in technische zin los kan worden gezien van de aanpak van het dieper gelegen verontreinigde grondwater wordt dit separaat in [hoofdstuk 5](#) beschreven. In de vervolghoofdstukken wordt vervolgens ingezoomd op de aanpak en/of het beheer van het verontreinigde grondwater.



5

Aanpak verontreinigingsbron en brongebied

5.1

Algemeen

Bij de aanpak van grootschalige grondwaterverontreinigingen bestaat over het algemeen een grote behoefte aan 'ruimte'. Ruimte zowel in tijd voor het realiseren van de sanering, als in de normatieve invulling van de saneringsdoelstelling. Dit om een sanering zo doelmatig en zo efficiënt mogelijk uit te voeren en om daarbij rekening te kunnen houden met tussentijds verkregen resultaten tijdens de uitvoering en onvoorziene omstandigheden en/of ontwikkelingen. Ondanks dat de Wbb een sectorale milieuwet is, en bij de beoordeling en de aanpak van verontreinigingen in beginsel uitgaat van afzonderlijke gevallen, wordt in de wet op een aantal onderdelen de benodigde ruimte geboden voor het doelmatig kunnen saneren. Het is belangrijk dat deze ruimte zowel door de saneringsplichtige als het bevoegde gezag optimaal wordt benut om niet tijdens de sanering geconfronteerd te worden met niet realiseerbare saneringsdoelstellingen, te beperkte fysieke ruimte om optimaal gebruik te kunnen maken van processen in de bodem met een positief effect op het saneringsverloop, onhaalbare termijnen, e.d.. De aanwezige ruimte kan als volgt worden samengevat.

De wetgeving (Wbb)

De doelen van een gevals aanpak zijn gericht op het in afdoende mate tegengaan van de aanwezige risico's. Indien op basis van een risicobeoordeling niet met spoed hoeft te worden gesaneerd, dan kan de sanering in het algemeen worden uitgevoerd op daarvoor geschikte momenten, zoals bijvoorbeeld bij nieuwe ontwikkelingen en bouwactiviteiten. Wel kunnen in die situaties afhankelijk van de omstandigheden, beheermaatregelen worden voorgeschreven door het bevoegde gezag Wbb. In de Circulaire bodemsanering zijn onder andere de methodiek van risicobeoordeling, de termijnen voor sanering en op hoofdlijnen de verschillende saneringsprincipes vastgelegd.

Voor diepere grondwaterverontreinigingen gelden dezelfde principes omdat deze onderdeel vormen van de totale verontreiniging (het geval). Wel kan/moet de saneringsaanpak aansluiten bij de mogelijkheden die de omgeving biedt.

Bij een gevalsgerichte benadering kijken we bij het zoeken naar oplossingen primair naar het geval en houden daarbij maximaal rekening met zowel de kansen die de omgeving biedt, als de condities die vanuit de omgeving aan de oplossingen worden gesteld.

Mogelijkheden binnen de Wbb om tot een flexibele invulling van een sanering te komen, zijn ondermeer: deelsaneringen, gefaseerde saneringen en het clusteren van meerdere dicht bij elkaar gelegen gevallen van verontreiniging. Voor dit laatste geldt wel dat verantwoordelijkheden eenduidig moeten zijn vastgelegd.

Een gefaseerde sanering maakt het in principe mogelijk om de aanpak van de bronlocatie in tijd te scheiden van die van de pluim, c.q. de (diepere) grondwaterverontreiniging. Dit is in het algemeen niet mogelijk bij een deelsanering, omdat een deelsanering een gedeelte van de *totale* verontreiniging betreft.

Definitie voor bron- en pluim(gebied)

In verschillende (beleids)documenten worden voor het scheiden van 'bron en pluim' de begrippen boven- en ondergrond genoemd. Deze begrippen dekken de lading echter niet en kunnen in de praktijk tot misverstanden leiden. Het doel van deze begrippen is om onderscheid te maken tussen verontreinigingen die in de bodem aanwezig zijn en zorgen voor toelevering van stoffen naar het grondwater en de in het grondwater aanwezige opgeloste verontreinigingen. In de handreiking

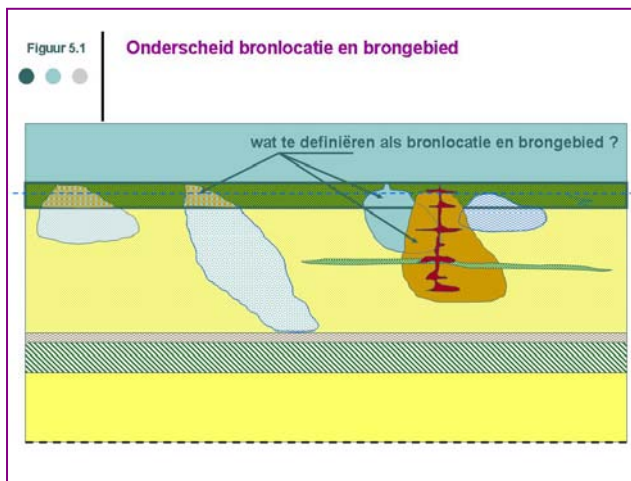
wordt daarom het begrip bronlocatie en bronzone gehanteerd en indien het gaat om meerdere bronnen in een afgebakend gebied van 'brongebied'.

Bronlocatie en bronzone worden, overeenkomstig het gestelde in de NTA 5755, gedefinieerd als: *een geografisch afgebakend bodemvolume waar zodanige concentraties van verontreiniging aanwezig zijn, dat (als gevolg van het in oplossing gaan hiervan) gedurende lange tijd verspreiding van deze verontreiniging naar de pluim in het grondwater optreedt of zal optreden*

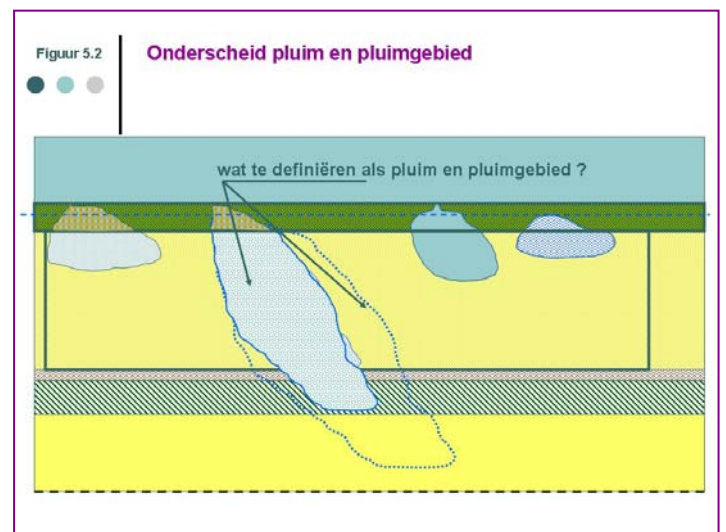
De pluim wordt gedefinieerd als: *geografisch afgebakend bodemvolume buiten de bronlocatie dat in het grondwater opgeloste verontreinigingen bevat.*

Omdat verontreinigingen zich als gevolg van het verschil in stofeigenschappen en verschillen in samenstelling en opbouw van de bodem steeds anders gedragen, is een voor een gebied eenduidige omschrijving van bronlocatie of bronzone (zoals aanwezig in ophooglagen, of in holocene deklaag, of tot een vaste afstand beneden het maaiveld) niet te geven. Het gaat zeker niet alleen om verontreinigingen die in bovengrond voorkomen. Verontreinigende stoffen die zwaarder zijn dan water (DNAPL's) zullen zich naar verloop van tijd naar de diepte verplaatsen, waarbij ze in hun verspreiding geremd kunnen worden door minder doorlatende lenzen (en daar zaklagen vormen) of door beter doorlatende laagjes juist makkelijker tot verspreiding kunnen komen. Voor dit type verontreinigingen komt het regelmatig voor dat in de bovengrond nauwelijks nog een duidelijke bron aanwezig is.

Omdat voor de gebiedsaanpak het scheiden van bronlocatie en pluim cruciaal is, in verband met overeen te komen verplichtingen, is een heldere begripsomschrijving met voldoende ruimte voor concretisering en nadere invulling ervan in op te stellen overeenkomsten essentieel.



Het brongebied kan beperkt blijven tot een kleiige afdeklaag boven een onderliggend zandpakket. Bij bepaalde stoffen, zoals bijvoorbeeld gechlororeerde verbindingen kan de bronzone echter tot (diep) in dit zandpakket aanwezig zijn en van daaruit bijdragen aan een beïnvloeding van het grondwater en een verdere verspreiding van stoffen (zie figuur).



Het pluimgebied is het gebied waarbinnen de verontreinigingen in het grondwater zich bevinden. Het pluimgebied kan zich dus ook uitstrekken tot in scheidende lagen van twee watervoerende pakketten (zie figuur) of tot in een tweede watervoerend pakket. Indien verontreinigingen in het grondwater ook hebben geleid tot een beïnvloeding van de kwaliteit van de grond in een scheidende laag, dan wordt het in die situaties tot het pluimgebied gerekend.

5.2

De mogelijkheden voor ontkoppeling en fasering in algemene zin

Het verschil in aanleiding voor fasering per type aanpak

Ontkoppelen verontreinigingsbronnen van -pluimen

Het splitsen van de sanering van een bronlocatie of bronzone en die van een pluim is volgens art. 38 van de Wbb mogelijk door middel van een gefaseerde aanpak. In beginsel dient de gefaseerde aanpak dan in één saneringsplan te worden beschreven. Hiermee wordt bereikt dat er ook voldoende zicht bestaat op de sanering van de diepere grondwaterverontreiniging. Tevens wordt met de fasering de mogelijkheid geboden om de sanering van het grondwater af te stemmen op de resultaten van de sanering van de bronlocatie. Met deze benadering wordt de verantwoordelijkheid van de saneringsplichtige, voor zowel de bronlocatie als de pluim, in stand gehouden, en wordt tevens ruimte gecreëerd om de sanering van het dieper gelegen grondwater doelmatig en flexibel in de tijd uit te voeren. Ook kunnen daarmee stagnaties in ontwikkelingen worden voorkomen. De mate van flexibiliteit is echter wel begrensd als er sprake is van onaanvaardbare risico's. Indien de verantwoordelijkheid voor de aanpak van een diepere grondwaterverontreiniging (via privaatrechtelijke weg) bij een andere partij wordt ondergebracht en hierover (financiële)zekerheid is verkregen, kan dit voor het bevoegde gezag ook voldoende zijn om met de voorgestelde splitsing in te stemmen.

Met het ontkoppelen van bronlocatie en pluim bestaat dus de mogelijkheid om de sanering van de pluim af te stemmen op de resultaten van de bronsanering. Vooraf kan het effect van voorgenomen bronaanpak op de pluim worden geprognoseerd, terwijl het feitelijke effect tijdens/na de bronsanering door middel van monitoring kan worden bepaald. Deze informatie is dan bepalend voor de bijstelling en/of concretisering van de in het gefaseerde saneringsplan geschetste maatregelen om de vastgestelde saneringsdoelstelling voor de pluim te halen.

Voor iedere grootschalige grondwaterverontreiniging, met een noodzaak tot saneren, ligt fasering voor de hand.

Bij een gevals aanpak en cluster aanpak kan hiervoor vrijwillig worden gekozen als het belang van de bescherming van de bodem zich hiertegen niet verzet. De reden ligt in het halen van efficiency voordelen en daarmee kostenbesparingen.

Bij een gebieds aanpak volgt het uit de formeel gescheiden verantwoordelijkheden voor de bronaanpak en die van het grondwater. Een van de voorwaarden voor deelname aan het gebiedsbeheer van verontreinigd grondwater is namelijk een adequate sanering van de bronlocatie, c.q. het brongebied door de saneringsplichtige(n).

Voor een saneringsplichtige bestaan er in het algemeen drie redenen om (op korte termijn) tot sanering van een bronlocatie te komen:

- verplichtingen volgend uit de Wbb, indien sprake is van onaanvaardbare milieuhygiënische risico's;
- een noodzaak om tot eventueel gewenste ontwikkelingen te komen;
- verplichtingen verbonden aan deelname aan het gebiedsbeheer van verontreinigd grondwater.

Dit laatste betekent dat de bronsanering in de tijd gezien onafhankelijk van het gebiedsbeheer kan plaatsvinden. Het is echter geen bindende voorwaarde om dit te doen. Er kunnen omstandigheden zijn om er voor te kiezen de bronsanering (gedeeltelijk) in te passen in het gebiedsbeheer van verontreinigd grondwater. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een scheiding tussen bronlocatie en pluim in technische zin niet goed mogelijk is, de bronzone zich tot grotere diepte uitstrekt, er geen ontwikkelingen op korte termijn plaatsvinden en/of er geen onaanvaardbare milieuhygiënische risico's zijn. Dit staat echter los van de verantwoordelijkheidsverdeling: de saneringsplichtige blijft in formele zin verantwoordelijk voor de bronaanpak en hierover dienen in alle situaties concrete

afspraken te worden gemaakt. Wel kan deze verplichting worden ‘overgedragen’ aan derden, zoals bijvoorbeeld een stichting als Bodemcentrum of de gebiedsbeheerder. In alle gevallen zal dit bij overeenkomst worden geregeld en zal de tenaamstelling van de saneringsbeschikking komen op diegene die de verplichting tot sanering op zich neemt.

Bronbenadering bij een gebiedsaanpak

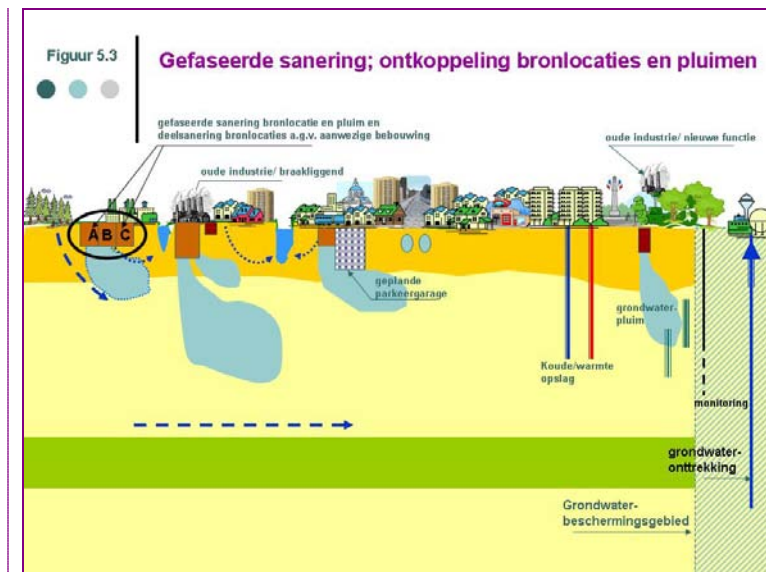
Ook bij een gebiedsaanpak gebeurt de sanering van de bronlocatie of het brongebied geheel conform de gevalsbenadering van de Wbb. Een beschikking ‘ernst en spoed’ is nodig voor elke verontreinigingssituatie als geheel. Ook indien vooraf zekerheid bestaat over deelname aan het gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater door de saneringsplichtige. Dit om duidelijkheid te krijgen of aan de criteria voor deelname wordt voldaan en voor de saneringsplichtige om enige basis te hebben voor de bepaling van zijn strategie voor het vervolg. Het lijkt logisch om het onderzoek naar de verontreinigingssituatie van het grondwater in eerste instantie te beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor het nemen van een besluit door het bevoegde gezag. De aard en omvang van dit beperkte onderzoek zal over het algemeen locatiespecifiek zijn. Vervolgonderzoek, om bijvoorbeeld tot financiële afspraken te komen over de afkoop van verplichtingen met de gebiedsbeheerder, kan worden ingepast in het gebiedsonderzoek om gebiedsdoelen te concretiseren, de monitoringstrategie te bepalen, e.d.. De saneringsplichtige kan echter ook besluiten om de hele verontreinigingssituatie onder te brengen in het gebiedsbeheer, indien hierover afspraken zijn te maken met de gebiedsbeheerder.

Bronbenadering bij een gevalsaanpak

Indien (naar verwachting) niet wordt deelgenomen aan het gebiedbeheer van verontreinigd grondwater, dan zal dit voor de saneringsplichtige consequenties (kunnen) hebben voor het onderzoek naar het diepere grondwater. Het onderzoek naar de verontreinigingssituatie van het grondwater zal in die situaties concreter moeten zijn en daardoor complex als gevolg van de aanwezigheid van ook andere verontreinigingen. Het zal daardoor deels gebaseerd moeten worden op expert guesses. De aan te passen Wbb zou dan mogelijkheden moeten bevatten om in de beschikking ‘ernst en spoed’ specifieke voorwaarden op te nemen over de (gefaseerde) aanpak van de pluim rekening houdend met de specifieke situatie en het ingestelde gebiedsbeheer.

Voor de afzonderlijke bronlocaties kan het praktisch gezien noodzakelijk zijn om uit te gaan van deelsaneringen (zie figuur, deellocatie A/B), bijvoorbeeld als gevolg van (nog) aanwezige bovengrondse infrastructuur. Dit is binnen de gevalsbenadering van de Wbb mogelijk, indien uit het saneringsplan in voldoende mate duidelijk wordt hoe met het dieper gelegen grondwater, vanuit het deels nog aanwezig zijn van bronlocaties, zal worden omgegaan. In feite is dan sprake van een deelsanering binnen een gefaseerde sanering, waarbij de saneringsbeschikking ook betrekking heeft op het grondwater. In die situaties is het dan wel gewenst inzicht te hebben in de mate waarin de deelsanering bijdraagt aan vermindering van de verspreiding(srisico's) naar de pluim, én van de pluim naar de omgeving.

Bij een gebiedsaanpak is het principe van deelsanering voor bronlocaties ook mogelijk (zie figuur 5.3). Daaraan kunnen dan wel voorwaarden worden gesteld vanuit de gebiedsaanpak. Ook kan een deel van de bronlocatie worden overgedragen aan de gebiedsbeheerder en binnen het gebiedsbeheer van verontreinigd grondwater worden meegenomen.



5.3

Bronsanering bij een gevals aanpak

Inhoudelijke uitwerking aanpak brongebied

Volgens de gevalsbenadering van de Wbb moet een verontreinigingssituatie als geheel worden getoetst op het al dan niet aanwezig zijn van milieuhygiënische risico's. Voor een geval met een grootschalige grondwaterverontreiniging kan de uitkomst van deze beoordeling voor de verontreinigingsbron dan zijn, dat:

1. er geen sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging;
2. er sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging, maar dat spoedige sanering niet noodzakelijk is;
3. er sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging, welke met spoed moet worden gesaneerd.

Strategie voor bronsanering

Voor situatie 1 geldt dat er geen formele saneringsnoodzaak is. Een eventuele aanpak van de verontreiniging(sbron) geschiedt niet onder saneringsparagraaf van de Wbb.

Voor situatie 2 geldt dat sprake is van een formele saneringsnoodzaak. Een eventuele sanering moet worden uitgevoerd op het moment dat zich daarvoor een goede gelegenheid voordoet. Dergelijke gelegenheden zijn bijvoorbeeld bouwactiviteiten, inrichtingsveranderingen en de aanleg van (bovengrondse) infrastructuur. Ook kan een eigenaar van een verontreinigd gebied om andere redenen besluiten om vrijwillig tot sanering over te gaan. In dergelijke situaties dient er voor het hele geval een saneringsdoelstelling te worden geformuleerd. Daarbij is de saneringsdoelstelling voor de bronlocatie tenminste gericht op het geschikt maken van de bodem voor de voorgenomen bestemming, c.q. het beoogde gebruik. Bij het bepalen van de saneringsstrategie moet, vanuit een integrale benadering van het geval, ook worden gekeken naar het diepere grondwater en de eventuele aanpak ervan. Een stabiele eindsituatie is op basis van kosteneffectiviteit een vaak voorkomende doelstelling.

Indien sprake is van (bovengrondse) ontwikkelingen en deze ontwikkelingen kunnen hinder ondervinden van de verontreinigingen in het grondwater, dan zal dit moeten worden betrokken bij het bepalen van de saneringsstrategie van de bronlocatie. Omgekeerd zal bij het bepalen van de saneringsstrategie van de bronlocatie ook moeten worden betrokken de mate waarin verspreiding vanuit de bronlocatie plaatsvindt naar het grondwater en de mogelijkheden om dit in afdoende mate tegen te gaan.

Voor situatie 3 zal veelal worden gekozen voor een gefaseerde sanering. Daarbij is de eerste fase veelal gericht op het wegnemen van de actuele risico's. Dit mede in verband met de termijnen die zullen worden gesteld voor het uiterste moment waarop de sanering moet worden gestart. Vervolgens kan worden overgegaan tot een aanpak overeenkomstig situatie 2.

Saneringsdoelstelling bronlocatie en type aanpak

Voor de saneringsdoelstelling van een bronlocatie kan er verschil bestaan tussen situaties waarbij sprake is van een gevals- of clusteraanpak en die waarbij het gaat om een gebiedsaanpak. In de eerste situatie bepaalt de saneringsplichtige zelf de saneringsdoelstelling, waarbij hij/zij uitgaat van het (toekomstig) gebruik van de locatie (*functiegericht*) en rekening houdt met de consequenties voor de in de vervolgfase uit te voeren sanering van de pluim.

Bij een gebiedsaanpak zullen daarnaast de bepalingen in het Wbb-beheerplan belangrijk zijn voor de saneringsdoelstelling van de bronlocatie. Het kan hierbij enerzijds gaan om randvoorwaarden en verplichtingen, maar anderzijds ook om 'kansen'.

Een verplichting zou kunnen zijn dat in beginsel moet worden uitgegaan van het zo veel mogelijk verwijderen van verontreinigingen uit de bronlocatie om consequenties van een resterende toelevering van verontreinigingen naar het grondwater in afdoende mate tegen te gaan of uit te sluiten. Dit omdat de verantwoordelijkheid voor het grondwater wordt 'afgekocht'. Ook aan deelsaneringen kunnen voorwaarden worden verbonden met het oog op het voor langere tijd 'weglekken' van verontreinigingen van nog niet te saneren delen van de bronlocatie naar het beheersgebied. Een kans zou kunnen zijn dat de mogelijkheid wordt geboden om in die situatie de nog niet te saneren deellocatie(s) over te dragen aan de gebiedsbeheerder.

Aanwezigheid meerdere bronnen

Als we te maken hebben met meerdere gevallen van verontreiniging in een gebied, dan blijft de inhoudelijke aanpak van het brongebied hetzelfde als hiervoor beschreven voor een afzonderlijke bronlocatie. Echter het saneringsdoel moet dan wel in samenhang worden bekeken met die van andere in het gebied aanwezige bronlocaties en worden afgestemd op de voorziene ruimtelijke ontwikkelingen.

Een integrale benadering in de aanpak van de verontreinigingsbronnen in relatie tot de gebiedsontwikkeling is dan meer dan wenselijk. Hierbij kunnen namelijk kosten worden bespaard. Dit is onafhankelijk of sprake is van een gevalsgerichte of gebiedsgerichte benadering. Bij een gevalsgerichte benadering kan, indien wordt voldaan aan het uitgangspunt van afzonderlijk te onderscheiden gevallen, voor de aanpak van zowel de bronlocatie als de pluim, binnen deze integrale benadering, rechtstreeks worden aangehaakt bij de Wbb. Belangrijkste punt is wel dat de verantwoordelijkheid voor de verschillende gevallen van verontreiniging in formele zin eenduidig zijn te definiëren en aan partijen zijn toe te delen.

Het belang van een gebiedsvisie

Een vroegtijdige inventarisatie van de mogelijke of voorgenomen ontwikkelingen van het gebied waarbinnen de verontreinigingen liggen, is dus van groot belang. Niet alleen omdat het een beleidsuitgangspunt is, maar ook om zicht te hebben in de kansen en/of mogelijke randvoorwaarden voor de sanering van bronlocaties en de aanpak van het grondwater. In dergelijke situaties is het gewenst te beschikken over een 'gebiedsvisie' met betrekking tot het toekomstig bovengronds- en ondergronds ruimtegebruik. Ook zal in deze visie aandacht moeten zijn voor het grondwater en het grondwaterbeheer. Dit vormt de basis voor het opzetten van een strategie voor de aanpak van aanwezige grondwaterproblemen (zie hoofdstuk 4). In het algemeen zullen gemeenten initiërend (moeten) zijn in het (laten) opstellen van een dergelijke gebiedsvisie. De gebiedsvisie vormt dus niet alleen de basis voor de strategiebepaling voor de benadering van het grondwaterprobleem, maar ook voor de aanpak van het hele brongebied en aanwezige bronlocaties.

Stappen voor aanpak brongebied zonder gebiedsbeheer

In geval sprake is van meerdere bronlocaties in een gebied, zonder dat sprake is van gebiedsbeheer, zijn idealiter de volgende stappen te onderscheiden voor de aanpak:

- opstellen van een *integraal saneringsonderzoek*, mede op basis van de gebiedsvisie, voor het hele gebied dat door de betrokken verontreinigingen wordt beïnvloed met daarin een integrale afweging van de (gefaseerde) aanpak. Het initiatief hiervoor ligt doorgaans bij de gemeente, zeker indien sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen. Met saneringsplichtigen zullen in dat geval afspraken moeten worden gemaakt over de eventuele doorwerking van het resultaat richting de aanpak van de bronlocaties;
- het maken van onderscheid in de problematiek van het *brongebied* en die van de in het gebied aanwezige *pluimen* (zie paragraaf 5.2);
- voor de *pluimen* bepalen of een gecombineerde aanpak, mede in het licht van voorziene en/of geplande ontwikkelingen mogelijk is;
- opstellen van saneringsplannen voor de afzonderlijke *bronlocaties* door of namens de saneringsplichtigen. Dit gebeurt op basis van de resultaten van het integrale saneringsonderzoek en de keuze voor het type aanpak van het grondwater. Dit kan eventueel nog worden aangevuld met een locatiespecifiek onderzoek, indien dit ten behoeve van de sanering gewenst is;
- voor de aanpak van bronlocaties waarbij op basis van de aanwezige risico's met spoed moet worden gesaneerd, vindt de sanering plaats binnen een termijn van vier jaar na afgeven van de beschikking 'ernst en spoed'.
- naast de hiervoor beschreven uitgangspunten geldt dat de sanering zodanig moet worden uitgevoerd dat de toekomstige (integrale) pluimaanpak mogelijk blijft. Het besluit over de sanering van de bronlocaties wordt gebaseerd op de resultaten van het integrale en eventuele locatiespecifieke saneringsonderzoek en het locatiespecifieke saneringsplan voor de betreffende bronlocatie;
- voor de aanpak van bronlocaties waarbij op basis van de aanwezige risico's niet met spoed moet worden gesaneerd, worden beheermaatregelen getroffen, gericht op het tegengaan van (verdere) verspreiding van de verontreiniging naar het diepere grondwater. De sanering van deze bronlocaties zelf kan dan op een natuurlijk moment plaatsvinden;
- de aanpak van de grondwaterpluimen gebeurt op basis van de gekozen strategie hiervoor en het gestelde in de volgende hoofdstukken.

Stappen voor aanpak brongebied met gebiedsbeheer

Indien de bronnen zijn gelegen in een gebied met gebiedsbeheer dan zijn de volgende stappen te onderscheiden:

- opstellen van een *integraal saneringsonderzoek*, mede op basis van de gebiedsvisie, voor het hele gebied dat door de betrokken verontreinigingen wordt beïnvloed met daarin een afweging voor een indeling in deelgebieden;
- inventariseren van bepalingen uit het gebiedsplan en deze betrekken bij de saneringsstrategie voor het brongebied;
- het opstellen van saneringsplannen voor afzonderlijke *bronlocaties* of clusters ervan. Dit gebeurt op basis van de resultaten van het integrale saneringsonderzoek en de randvoorwaarden vanuit het aanwezige gebiedsbeheer. Dit kan eventueel nog worden aangevuld met locatiespecifiek onderzoek, indien dit ten behoeve van de sanering noodzakelijk zou zijn;
- het voor instemming voorleggen van de betreffende saneringsplannen aan het bevoegde gezag Wbb en het verlenen van vrijwaring (in de saneringsbeschikking) door het bevoegde gezag voor de aanpak van de grondwaterverontreiniging indien aantoonbaar is dat de saneringsplichtige deelneemt aan het ingestelde gebiedsbeheer. Uitgangspunt hierbij is dat het bevoegde gezag tevens initiatiefnemer is.
- voor de sanering van bronlocaties waarbij op basis van de aanwezige risico's

met spoed moet worden gesaneerd, vindt de sanering plaats binnen een termijn van vier jaar na afgeven van de beschikking 'ernst en spoed';

- voor de bronlocaties waarbij op basis van de aanwezige risico's niet met spoed moet worden gesaneerd, wordt de sanering afgestemd op en eventueel ingepast in de ontwikkelingen van het gebied en/of die van het gebiedsbeheer;
- In geval van inpassing in het gebiedsbeheer kan overdracht van de verantwoordelijkheid voor de aanpak worden overwogen en bij een positieve beslissing bij overeenkomst worden geregeld en via een tenaamstelling in de saneringsbeschikking worden vastgelegd.

6

Gevalsaanpak op basis van gebiedsoriëntatie

De indeling van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk bevat een uitwerking van de gevalsaanpak zoals vermeld in paragraaf 4.1. Het hoofdstuk kan onafhankelijk van andere hoofdstukken worden gelezen. Waar we dit vanuit het gebruik van de handreiking nuttig vonden, zijn wel verwijzingen opgenomen naar andere paragrafen.

In paragraaf 6.1 beginnen we met een beschrijving van de essenties van de gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater als aanvulling op het gestelde in paragraaf 4.1. In de paragrafen 6.2 tot en met 6.4 schetsen we achtereenvolgens het milieuhygiënisch, ruimtelijk en juridisch kader. Aan de hand van dit kader wordt in paragraaf 6.5 dieper ingegaan op de inhoudelijke aspecten van de aanpak met een specificatie naar procedurele, financiële en organisatorische aspecten in 6.6 tot en met 6.8.

6.1

Essentie van de gevalsaanpak en uitgangspunten

Nadat is vastgesteld dat sanering noodzakelijk is, kan binnen verschillende situaties voor een gevalsaanpak worden gekozen. Onderscheidend zijn:

1. situaties waarbij (nog) niet sprake is van gebiedsbeheer;
2. situaties waarbij gebiedsbeheer is ingesteld voor uitsluitend de ruimtelijke ontwikkelingen en niet voor aanwezige grondwaterverontreinigingen als gevolg van het ontbreken van een noodzaak daartoe;
3. situaties waarbij gebiedsbeheer is ingesteld op basis van uitsluitend de aanwezige grondwaterkwaliteitsproblemen en niet voor ruimtelijke ontwikkelingen gelet op de beperkte dynamiek;
4. situaties waarbij gebiedsbeheer is ingesteld zowel vanuit de ruimtelijke ontwikkelingen als vanuit de grondwaterkwaliteitsproblemen.

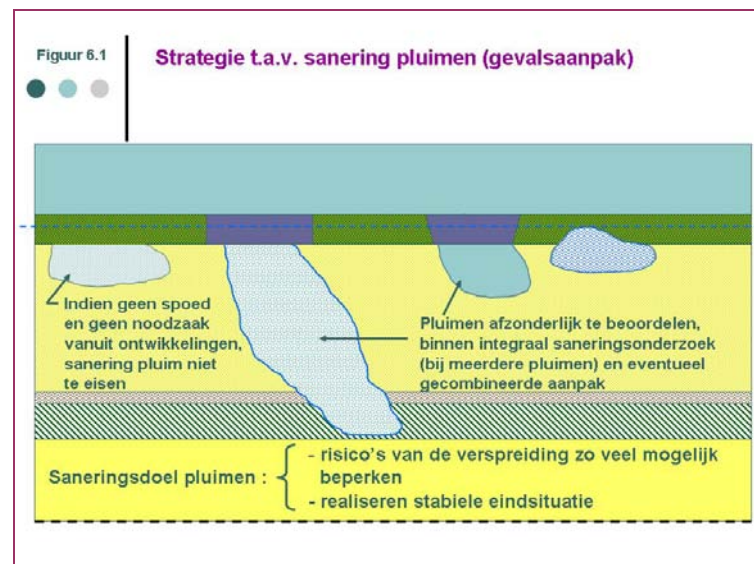
Voor de situaties 1 en 2 vormt de huidige Wbb en daarop gebaseerde regelingen en beleid (Circulaire bodemsanering 2009, Doorstart A5) het vertrekpunt voor de saneringsaanpak. Voor de situaties 2 en 3 zullen bepalingen in de te herziene Wbb het vertrekpunt vormen. Deze bepalingen zullen erop gericht zijn, dat de gevalsaanpak de doelen van het gebiedsbeheer niet mogen belemmeren of hinderen. Uitgangspunt voor alle situaties is echter een gefaseerde uitvoering van de sanering met een scheiding in tijd van bronaanpak en pluimaanpak. Voor alle genoemde situaties geldt dat dit ter keuze is van de saneringsplichtige. Bij een gescheiden aanpak worden de bronlocaties op basis van de principes van hoofdstuk 5 gesaneerd. Voor de grondwaterpluimen geldt bij de gevalsaanpak dat de eventuele maatregelen na bronsanering per situatie kunnen verschillen en daarnaast gevalsspecifiek zijn. Als strategische doelstelling wordt voor alle situaties uitgegaan van:

- **Beschermen** van het grondwater buiten het aangewezen gebied waarbinnen de pluim of afzonderlijke pluimen zijn gelegen en van de functies;
- **Verbeteren** van de kwaliteit van het grondwater voor elk van de afzonderlijke pluimen, als eerste te bereiken vanuit de bronaanpak en indien gewenst of noodzakelijk met aanvullende maatregelen;
- **Benutten** van kansen van (nieuwe) gebruiksfuncties van de ondergrond om daarmee te komen tot een kwaliteitsverbetering van de aanwezige pluimen.

Voor de aanpak van de pluimen zal, onafhankelijk van de situatie, een afweging op kosteneffectiviteit worden gemaakt. De afweging en aanpak gebeurt door deze met name te bezien vanuit de ruimtelijke context en het huidig en toekomstig gebruik van het gebied. Bij het **beschermen** ligt de focus primair op de kwaliteit

Strategische doelen voor pluimaanpak

van het grondwater buiten het ‘aangewezen’ gebied waarin de grondwaterpluimen zijn gelegen. Dit gebied ligt zo dicht mogelijk rondom de verontreiniging. Verspreiding dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. De bescherming is zodanig dat bestaande en beoogde functies, in het bijzonder kwetsbare objecten zijn gewaarborgd, en ook in de toekomst niet worden bedreigd. Zowel de ontwikkeling binnen als aan de randen van de pluim zijn met name van belang voor het volgen van het saneringsverloop. Het **verbeteren** is gericht op de kwaliteit van het grondwater binnen de afzonderlijke pluimen. Dit zal primair gebeuren door het beëindigen, dan wel substantieel verminderen, van nalevering vanuit de bronlocatie en voor zover nodig aanvullende specifieke maatregelen in de pluim zelf (zie figuur 6.1). Bij een gevals-aanpak zijn, onder andere als gevolg van het verschil in ruimtelijke schaal, meer kansen aanwezig om tot een kwaliteitsverbetering op relatief korte termijn te komen dan bij een gebiedsaanpak. Soms kan volledig herstel nodig zijn waarmee duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit worden gecreëerd om belemmeringen voor andere functies weg te nemen. De zorgtaken dienen zo gering mogelijk te zijn. Voor het **benutten** wordt gekeken naar de mogelijkheden die bijvoorbeeld grondwateronttrekkingen voor proces- of koelwater, aanleg van wko-installaties, e.d. kunnen hebben om tot een kwaliteitsverbetering van het diepere grondwater te komen.



6.2

Milieuhygiënische doelstelling

Milieuhygiënisch kader

De gevals-aanpak gaat voor wat betreft het grondwater uit van individuele pluimen. In de Wbb is met betrekking tot het uitsluiten van de verspreidingsrisico's onder andere bepaald dat “het risico van de verspreiding van verontreinigende stoffen zoveel mogelijk wordt beperkt”.

Aan het begrip ‘zo veel mogelijk’ is in verschillende kaders aandacht besteed. Het heeft geresulteerd in een doorvertaling ervan naar het met de sanering realiseren van een stabiele eindsituatie. In de Circulaire bodemsanering staat hierover:

De sanering van mobiele verontreinigingssituaties moet in de boven- en ondergrond leiden tot een kwaliteit van grond en grondwater die het gewenste gebruik van de bodem (boven- en ondergrond) mogelijk maakt, verspreiding van de restverontreiniging zo veel mogelijk beperkt en er voor zorgt dat de restverontreiniging zo min mogelijk nazorg vereist. Dit kan worden beschouwd als een stabiele, milieuhygiënisch acceptabele eindsituatie.

Hieraan is toegevoegd dat het bevoegde gezag Wbb de mogelijkheid heeft om voor de grond **en** het grondwater een gebiedsspecifieke kwaliteitsdoelstelling te

hanteren. Ook geldt dat de sanering maximaal 30 jaar mag duren als de gekozen saneringsoplossing dit noodzakelijk maakt.

In het praktijkdocument ROSA (Robuuste Saneringsvarianten Afwegen) is een meer concrete definitie van het begrip stabiele eindsituatie opgenomen, namelijk: *Er is sprake van een stabiele eindsituatie als de omvang van de verontreiniging binnen 30 jaar en duidelijk afnemende trend vertoont, die wijst op een terugkeer naar (nagenoeg) de oorspronkelijke verontreiniging binnen afzienbare termijn. Daarbij mogen zich nu en in de toekomst geen ontoelaatbare risico's voordoen voor mens en milieu.*

Uit beide omschrijvingen blijkt dat er bij de bepaling van de saneringsdoelstelling voor de pluimen ruimte aanwezig is om op doelmatige wijze rekening te houden met specifiek aanwezige omstandigheden. Anderzijds bestaat ook de mogelijkheid voor interpretatieverschillen en daarmee discussie.

Bij het bepalen van de saneringsdoelstelling is binnen het milieuhygiënisch kader dus sprake van een bandbreedte die loopt van het volledig verwijderen van de verontreinigingen in de pluim tot het zo veel mogelijk beperken van het risico van de verspreiding. Ondanks de toenemende belangstelling (ook beleidsmatig) om de aandacht voor het grondwater meer te richten op het beheren in plaats van saneren, ligt de focus vanuit de Wbb op het geval, c.q. de pluim en op het tegengaan van verspreiding, los van de risico's die dit tot gevolg heeft. Het enkel tegengaan van risico's ten gevolge van de verspreiding is onder de huidige Wbb niet mogelijk. Er moet altijd een afweging worden gemaakt of een kosteneffectieve sanering van de pluim mogelijk is.



Bij een gevals aanpak in situaties waarbij niet sprake is van gebiedsbeheer, of waarbij het gebiedsbeheer niet gaat over grondwaterverontreinigingen, zal een afweging volgens de huidige Wbb moeten worden gebaseerd op basis van kosteneffectiviteit. Een beschrijving van het afwegingsproces staat in het eindrapport "Doorstart A5" met een nadere uitwerking ervan in het praktijkdocument ROSA. In situaties waarbij gebiedsbeheer ook betrekking heeft op de grondwaterkwaliteit, zal bij een keuze voor een gevals aanpak moeten worden voldaan aan de gebiedsdoelen voor de grondwaterkwaliteit en de eventueel daaraan gestelde aanvullende voorwaarden in het Wbb-beheerplan⁴ ([zie hoofdstuk 8](#)).

⁴ De wijze van toetsing hierop zal aandachtspunt moeten zijn in de te wijzigen Wbb

6.3

Ruimtelijk kader

Een goede ruimtelijke afbakening, met een gedegen inventarisatie van het huidige boven- en ondergrondse ruimtegebruik, wordt belangrijker naar mate het aantal (grootschalige) grondwaterverontreinigingen in een gebied toeneemt. Dit in verband met het kunnen beoordelen van:

- de aanwezigheid van kwetsbare objecten, die bij de risicobeoordeling moeten worden betrokken;
- het kunnen voldoen aan de in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerde beschermdoelen vanuit de KRW/GWR (zie figuur 6.3);
- de eventuele onderlinge beïnvloeding van grondwaterpluimen indien een of meerdere pluimen afzonderlijk (moeten) worden aangepakt;
- de eventuele voordelen die zijn te behalen bij een gemeenschappelijke aanpak van de pluimen;
- de kansen die aanwezig zijn voor pluimaanpak vanuit geplande en/of voorziene ontwikkelingen;
- de eventuele hinder die een (gemeenschappelijke) pluimaanpak kan opleveren voor al geplande ontwikkelingen.



Gebiedsafbakening o.b.v. een gebiedsvisie

Ook bij de gevals aanpak is een zorgvuldige gebiedsafbakening belangrijk. Deze kan voor elke situatie anders uitpakken, gezien de afhankelijkheid van de pluimen en de boven- en ondergrondse inrichting met de voorziene ontwikkelingen daarin. Voor de horizontale gebiedsafbakening is het bij meerdere pluimen belangrijk om te kunnen beschikken over een gebiedsvisie, al dan niet met een doorvertaling naar een concreter planniveau. De gebiedsvisie kan ook als basis dienen voor een integraal saneringsonderzoek voor de bovengrond van het afgebakende gebied. Onderdeel van de visie kunnen ook de ambities voor het (diepere) grondwater zijn ten aanzien van toekomstige functies. In het saneringsonderzoek voor de bovengrond kan dit een doorvertaling krijgen naar kwaliteitsdoelen voor het diepere grondwater. Bij het ontbreken van een dergelijke visie zal uitsluitend kunnen worden gereageerd op lopende of al geplande ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende eisen. Hierbij is een risico aanwezig van suboptimalisatie en het missen van kansen om te komen tot duurzame gebiedsontwikkeling.

Voor de ruimtelijke gebiedsafbakening zijn tevens de mate van acceptatie van (rest)verspreiding van de pluim na bron aanpak en/of de benodigde ruimte voor saneringsprocessen van belang. Daarnaast zijn de bepalingen uit de KRW/ GWR en de implementatie ervan in de regelgeving van belang. Voldaan moet worden

aan de exemption-bepalingen van de GWR. om niet over te hoeven gaan op de 'passende monitoring' en registratie en eventueel nog aanvullende maatregelen.

6.4

Juridisch kader

Het tot stand komen en de uitvoering van een gevals aanpak vindt plaats op basis van de huidige Wbb. Het maakt daarbij niet uit of wel of niet sprake is van een gebied waarvoor gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater is ingesteld. Degene die vanuit de Wbb met de sanering is belast, kiest in voorkomende situaties zelf of hieraan wordt deelgenomen. Op basis van de verwachte voordelen is het aannemelijk dat dit ook gebeurt, maar het is geen verplichting. Indien in die situaties wordt gekozen voor een gevals aanpak, dan geldt ook volledig het financieel en juridisch instrumentarium van de Wbb.

Gevals aanpak in situaties zonder gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater

Het opstellen van een gebiedsvisie als basis voor een integraal saneringsonderzoek voor situaties waarbij (nog) geen gebiedsbeheer is ingesteld, meerdere grondwaterpluimen aanwezig zijn en ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden, vormt geen verplichting binnen de Wbb. Een dergelijke visie, die zeer nuttig kan zijn om tot een doordachte saneringsstrategie te komen, zal vorm kunnen krijgen binnen een in het kader van de Wro op te stellen ruimtelijke structuurvisie. In de Wbb zijn/worden hiervoor geen bepalingen opgenomen. Een beleidsuitgangspunt is dat saneringsmaatregelen worden ontworpen vanuit een integrale aanpak van de verontreiniging. Boven- en ondergrond worden daarbij in hun onderlinge samenhang beschouwd én in samenhang met de geplande ontwikkelingen. Op het moment dat er een gebiedsvisie aanwezig is, en als beleid is vastgesteld, zal hier bij de sanering rekening mee moeten worden gehouden.

Een fasering van de sanering in tijd met splitsing van bron en pluim behoort in de huidige Wbb al tot de mogelijkheden en is op basis van efficiency overwegingen ook praktisch. Volgens de Wbb is wel vereist dat "het belang van de bescherming van de bodem zich hier niet tegen verzet".

Ook biedt de Wbb voldoende ruimte voor een flexibele invulling van de saneringsdoelstelling, zodat op gepaste wijze rekening kan worden gehouden met de aanwezige omstandigheden. Wettelijk is bepaald dat "het risico van de verspreiding van verontreinigende stoffen zo veel mogelijk wordt beperkt". Vanuit de beleidswens om van saneren meer naar beheren te gaan, kan dat in de nabije toekomst leiden tot een wijziging van de Wbb (zie par. 6.2). Ook geldt dat de sanering maximaal 30 jaar mag duren mocht dit vanuit de gekozen oplossing noodzakelijk zijn.

Vanuit deze dertig jaar periode en de mogelijkheid dat verontreinigingen zich (in die periode) nog verspreiden is een eenduidige en 'veilige' gebiedsafbakening belangrijk. Dit met het oog op de bepalingen die aan de bescherming van het grondwater worden gesteld vanuit de KRW/GWR. De gebiedsafbakening moet dus worden gemotiveerd zowel vanuit het gestelde in de Wbb als vanuit de geïmplementeerde KRW/GWR.

Gevals aanpak in situaties met gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater

Zoals gesteld gelden in deze situaties dezelfde verplichtingen en bepalingen als in situaties zonder gebiedsbeheer. Het beschikbare juridische instrumentarium zal, indien haalbaar, in deze situaties specifiek (kunnen) worden ingezet voor zover nodig vanuit het belang van het gebiedsbeheer. Dus in situaties waarbij door een saneringsplichtige niet wordt geparticipeerd in het gebiedsbeheer, maar waarbij een verontreinigingspluim wel invloed heeft op de grondwaterkwaliteit en belemmerend werkt op het kunnen realiseren van de doelen van het gebiedsbeheer. Voor de saneringsdoelstelling van een afzonderlijke pluim kan

worden aangesloten bij de geformuleerde doelen voor de grondwaterkwaliteit in het Wbb-beheerplan en eventueel daarin geformuleerde aanvullende eisen voor partijen die niet participeren in het gebiedsbeheer. Voor het overige kunnen geen rechten worden ontleend aan het voor het gebied opgestelde gebiedsplan en/of Wbb-beheerplan.

Voor situaties waarbij gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater is ingesteld, kan wel een aangepast spoedcriterium gaan gelden voor het grondwater waarmee rekening moet worden gehouden (zie par. 8.4).

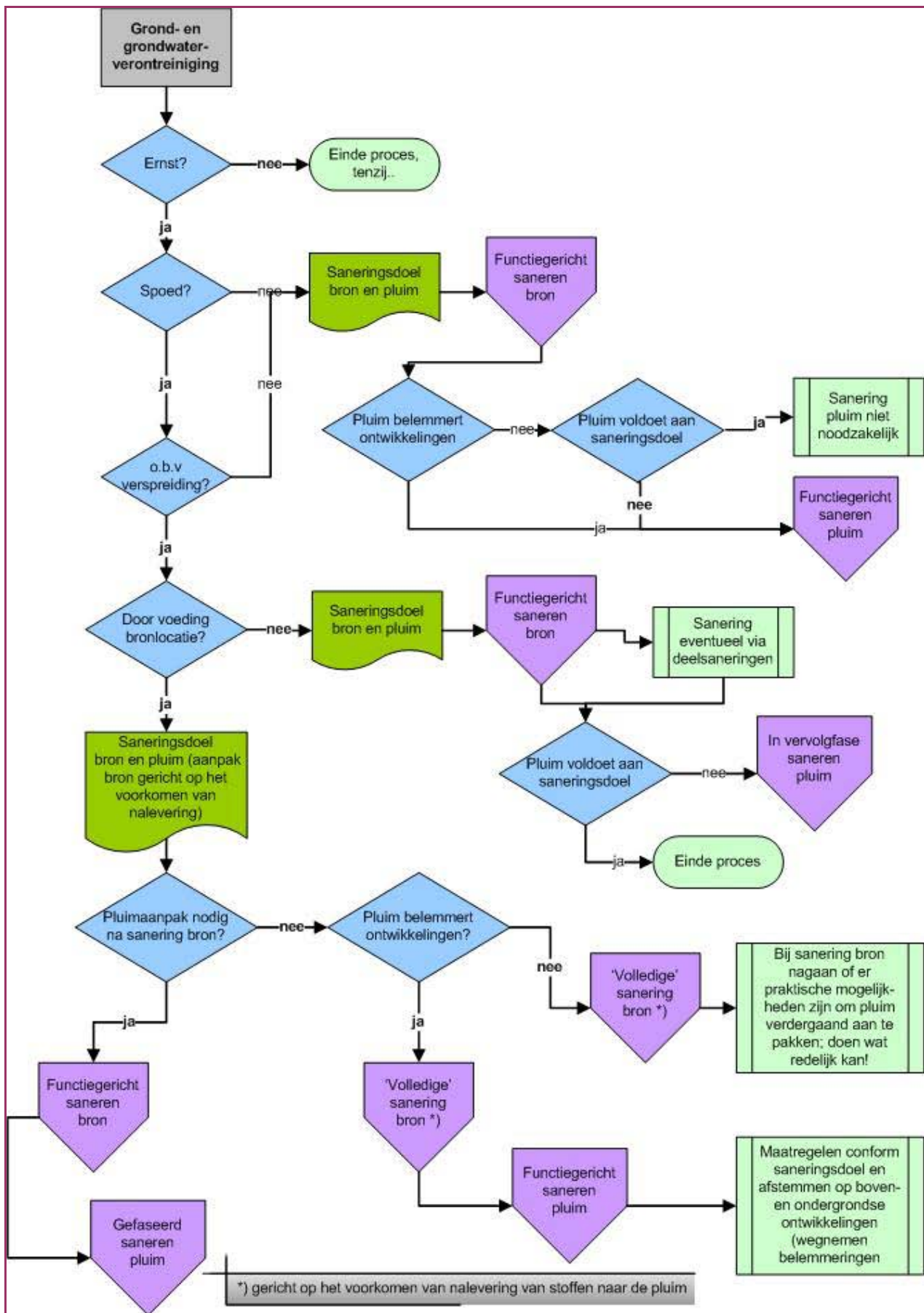
6.5

Een beslisschema voor de pluimaanpak als hulpmiddel

Inhoudelijk aspecten pluimaanpak

In het stroomschema van figuur 6.4 staat de strategie voor de gevals-aanpak voor verschillende verontreinigingssituaties nader uitgewerkt. In het beslisschema, dat slechts een hulpmiddel is bij het maken van keuzes, wordt uitgegaan van een in tijd gescheiden aanpak van de bron en de pluim met een sanering van de bron op basis van het gestelde in [hoofdstuk 5](#). Tevens geldt dit schema voor situaties, waarbij niet sprake is van gebiedsbeheer voor (sterk) verontreinigd grondwater. Belangrijke noties bij de verschillende situaties zijn:

- Er is niet sprake van een geval van ernstige verontreiniging: sanering is om milieuhygiënische redenen niet aan de orde. De eigenaar van een verontreinigde locatie kan echter wel om andere redenen besluiten om tot sanering over te gaan;
- Er is sprake van een geval van ernstige verontreiniging, maar sanering hoeft niet met spoed te worden uitgevoerd: de saneerder kiest voor de sanering van de bronlocatie een daartoe geschikt moment. Vaak gaat het daarbij om nieuwe ontwikkelingen. Gelijktijdig daarmee wordt beoordeeld welke aanpak voor de pluim realiseerbaar is en of de pluim de geplande of voorziene ontwikkelingen kan belemmeren. Indien de pluim deze ontwikkelingen belemmert, dienen die belemmeringen door de aanpak te worden weggenomen. Indien er geen ontwikkelingen zijn voorzien of ontwikkelingen worden niet belemmerd door de grondwaterverontreiniging, dan is sanering van de pluim *op dat moment* niet afdwingbaar. Wordt om welke reden dan ook toch gesaneerd, dan dient op basis van het huidige wettelijk kader voor zowel de bron als de pluim een saneringsdoelstelling te worden geformuleerd. Veelal zal dat voor de pluim neerkomen op het bereiken/aantonen van een stabiele situatie;
- Er is sprake van een geval van ernstige verontreiniging, waarbij met spoed moet worden gesaneerd: indien het met spoed saneren niet wordt veroorzaakt door verspreidingsrisico's, dan kan worden teruggevallen op het voorgaande;
- Er is sprake van een geval van ernstige verontreiniging, waarbij met spoed moet worden gesaneerd op basis van aanwezige verspreidingsrisico's: indien hiervan sprake is, maar de verspreiding wordt niet veroorzaakt door toelevering van stoffen uit de bronlocatie, dan zal zowel de bronlocatie als de pluim moeten worden gesaneerd. Uitgaande van een gefaseerde sanering zal de pluim eventueel op een later moment kunnen worden aangepakt rekening houdend met de hiervoor op basis van de wet gestelde termijnen. De pluim-aanpak mag niet worden belemmerd door ontwikkelingen in het gebied, terwijl omgekeerd ontwikkelingen niet mogen worden belemmerd door de aanwezige grondwaterpluim. Het is dus belangrijk om kansen te benutten vanuit de ontwikkeling om in combinatie of gelijktijdig daarmee de pluimaanpak uit te voeren;
- Er is sprake van een geval van ernstige verontreiniging, waarbij met spoed moet worden gesaneerd op basis van aanwezige verspreidingsrisico's en de verspreiding is goeddeels het gevolg van de aanwezige bron: In deze situatie kan worden beoordeeld wat het effect is van een (vergaande) bronsanering op



Figuur 6.4: Stappenplan voor pluimsanering bij gevalsanpak in situaties zonder gebiedsbeheer

de eventueel nog te treffen maatregelen ten aanzien van de pluim in relatie tot het beoogde saneringsdoel. Zowel de bronlocatie als de pluim moeten worden gesaneerd. Uitgangspunt is een gefaseerde sanering conform het gestelde in het voorgaande en met benutting van kansen vanuit geplande ondergrondse ontwikkelingen.

Indien met de bronsanering de onaanvaardbare risico's worden weggenomen, dan zal beoordeeld moeten worden welke maatregelen nog noodzakelijk zijn om de beoogde saneringsdoelstelling voor het grondwater te realiseren. Het zoveel mogelijk bereiken van een stabiele eindsituatie is daarbij een veel voorkomende doelstelling. Daarbij zullen risico's voor in het gebied aanwezige kwetsbare objecten moeten worden weggenomen en zal het omliggende grondwater(lichaam) moeten worden beschermd. Eventuele belemmeringen die een aanwezige grondwaterverontreiniging met zich meebrengt voor geplande boven- en ondergrondse ontwikkelingen zullen bij de bepaling van de saneringsdoelstelling moeten worden betrokken.

Saneren met een hoog milieurendement

Indien het gaat om een grondwaterverontreiniging binnen een gebied waarvoor gebiedsbeheer voor (sterk) verontreinigd grondwater is geformuleerd en er wordt desondanks gekozen voor een gevalsplan, dan zal moeten worden voldaan aan de eisen die vanuit de Wbb aan het geval worden gesteld. Tevens moet worden voldaan aan inhoudelijke eisen die het gebiedsbeheer stelt.

Met de beschreven saneringsaanpak zal sprake zijn van een hoog milieurendement. Dit komt doordat:

- de bronsanering zodanig wordt uitgevoerd dat nagenoeg geen nalevering meer optreedt van stoffen richting het grondwater;
- bij de sanering van de bron, waar dit technisch en praktisch gezien mogelijk is, al een deel van de verontreiniging in de pluim wordt meegenomen;
- pluimaanpak al plaatsvindt bij de bronsanering, indien en voor zover de aanwezige grondwaterverontreiniging een belemmering oplevert voor geplande (bovengrondse) ontwikkelingen;
- kansen vanuit voorziene boven- en ondergrondse ontwikkelingen in alle situaties worden benut voor de aanpak van de pluim;
- pluimaanpak primair plaatsvindt op basis van kosteneffectiviteit en ontwikkelingen vanuit de omgeving. Uitgangspunt is een doelmatige bescherming van het grondwater buiten het gebied van de grondwaterpluim(en) alsmede de bescherming van kwetsbare objecten, (zie par. 6.3).

Het is niet in alle situaties doelmatig om voor het verbeteren van de kwaliteit van het verontreinigde grondwater in de pluim vooraf een prognose op te stellen en hierop te monitoren, al dan niet met verplichtingen tot bijsturing. Dit kan wel het geval zijn als na de bronsanering nog een actieve sanering van de pluim aan de orde is op basis van de geformuleerde saneringsdoelstelling. Een vooraf opgestelde prognose over het saneringsverloop en het monitoren of het feitelijke verloop hiermee overeenkomt kan (voor saneerder) doelmatig zijn, in verband met het kunnen bijsturen. In die situaties kan ook het achter de hand hebben van de mogelijkheid van inzetten van een terugvalscenario worden overwogen.

6.6

Procedurele aspecten

Voor alle situaties waarbinnen de gevalsplan plaatsvindt zijn de procedures hetzelfde. Ze komen overeen met die procedures van de huidige Wbb. Voor elke verontreinigingssituatie zal een beschikking 'ernst en spoed' moeten worden verleend met een beschikking op het saneringsplan, indien tot sanering wordt overgegaan met na afloop van de sanering een beschikking op het evaluatieverslag

en eventueel nazorgplan.

Bij de beschikking op het saneringsplan zal, in situaties waarbij gebiedsbeheer voor (sterk) verontreinigd grondwater is ingesteld en de saneringsplichtige afziet van deelname daaraan, het bevoegde gezag tevens rekening houden met de voorwaarden en verplichtingen uit het Wbb-beheerplan en de daaraan verleende goedkeuring en de eventuele aanvullende bepalingen uit het totale gebiedsplan. De in het voorgaande genoemde gebiedsvisie komt tot stand binnen de vastgestelde procedures van de Wro. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

6.7

Financiële aspecten

De kosten voor sanering van een verontreinigingsbron komen voor rekening van diegene die hiervoor conform de Wbb verantwoordelijk is. Dit geldt in principe ook voor de aanpak van de grondwaterpluim. Binnen de Wbb wordt er namelijk van uitgegaan dat er altijd een relatie bestaat tussen de verontreinigingsbron en de grondwaterpluim. Dit wil zeggen dat diegene die verantwoordelijk c.q. aansprakelijk is voor de sanering van de bron ook verantwoordelijk is voor de bijbehorende pluim. Dit geldt onverkort ook voor situaties met gebiedsbeheer voor (sterk) verontreinigd grondwater en waarbij degene op wie de saneringsplicht rust voor een gevals aanpak kiest.

Er zijn meerdere mogelijkheden om een beroep te doen op een tegemoetkoming in de kosten (zoals subsidies in het kader van de Bedrijvenregeling, cofinanciering, bijdragen vanuit ISV, e.d.). De eventuele tegemoetkoming in kosten is echter van diverse factoren afhankelijk.

Voor situaties waarbij niet sprake is van gebiedsbeheer voor (sterk) verontreinigd grondwater zijn voor de pluimaanpak kostenbesparingen te realiseren, indien kan worden meegelift met nieuwe functies en/of een nieuwe ondergrondse inrichting. Door splitsing in de aanpak van de verontreinigingen in bronlocatie en pluim zijn in die situaties ook kostenvoordelen te behalen als gevolg van onder andere:

- het vanuit de voorgenomen ontwikkelingen op het daarvoor meest geschikte moment uitvoeren van saneringsmaatregelen voor de pluim;
- de afstemmingsmogelijkheden van de pluimaanpak op de resultaten van de bronsanering;
- het gecombineerd en binnen één contract uitvoeren van de maatregelen voor de pluim indien in het afgebakende gebied sprake is van meerdere pluimen;
- het bundelen van de eventueel nog noodzakelijke nazorgverplichtingen voor het hele als zodanig afgebakende gebied.

6.8

Organisatorische aspecten

Verantwoordelijk voor het (laten) opstellen van de gebiedsvisie is vanuit de aanwezige belangen en het geschetste kader waarbinnen het tot stand komt in eerste instantie de gemeente.

Initiatiefnemer voor het integrale saneringsonderzoek (mede op basis van een gebiedsvisie) kan iedereen zijn die belang heeft of stelt in het gebruik van de bodem of de stagnatie in de ontwikkeling van het gebied wil opheffen. Het lijkt voor de hand liggend dat bij voorziene ontwikkelingen gemeenten hiertoe als eerste in aanmerking komen en hierin een actieve rol zullen vervullen. Dit vanuit de verantwoordelijkheden die gemeenten hebben in de ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij kunnen dan afspraken worden gemaakt met de saneringsplichtigen in het gebied en eventueel belanghebbende partijen over de verdeling van de kosten ervan.

Als uitgangspunt geldt vervolgens dat de eigenaren van de bronlocaties zelf verantwoordelijk zijn voor de sanering van de betreffende verontreinigingen en hiertoe ook het initiatief nemen, dan wel hiertoe zullen worden verplicht.

Voor de grondwaterpluimen geldt als uitgangspunt dat eenduidig is af te leiden welke partijen voor welke grondwaterpluimen ‘verantwoordelijk’ zijn. Tevens geldt als uitgangspunt dat hierover financiële afspraken zijn te maken met de initiatiefnemer voor de sanering van deze verontreinigingen, indien dit niet de saneringsplichtige zelf is.

In situaties waarbij gebiedsbeheer voor (sterk) verontreinigd grondwater is ingesteld, zal het onderscheid en afzonderlijke pluimen vaak niet te maken zijn. Ziet de saneringsplichtige in die situaties af van deelname aan het ingestelde gebiedsbeheer, dan zal voor de aanpak van de pluim naast een resultaatverplichting tevens een inspanningsverplichting kunnen worden opgelegd in het belang van realisatie van de gebiedsdoelen.

In situaties zonder gebiedsbeheer kunnen grondwaterverontreinigingen mogelijk in gezamenlijkheid of op eenzelfde moment worden aangepakt, waarbij de aanpak in één contract met een uitvoerende partij wordt ondergebracht.

Indien geen ontwikkelingen worden voorzien, is deze strategie ook toepasbaar omdat het Wbb instrumentarium in principe voldoende aanknopingspunten biedt voor de aanpak. Het verdient dan wel aanbeveling dat het bevoegd gezag Wbb een initiërende of tenminste een stimulerende rol in het proces vervult en heldere kwaliteitsdoelen stelt voor het diepere grondwater.

7

Clusteraanpak binnen gebiedsontwikkelingen

De indeling van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk bevat een uitwerking van de clusteraanpak zoals vermeld in paragraaf 4.1. Het hoofdstuk kan onafhankelijk van andere hoofdstukken worden gelezen. Waar we dit vanuit het gebruik van de handreiking nuttig vonden, zijn wel verwijzingen opgenomen naar andere paragrafen.

In paragraaf 7.1 beginnen we met een beschrijving van de essenties van de gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater als aanvulling op het gestelde in paragraaf 4.1. In de paragrafen 7.2 tot en met 7.4 schetsen we achtereenvolgens het milieuhygiënisch, ruimtelijk en juridisch kader. Aan de hand van dit kader wordt in paragraaf 7.5 dieper ingegaan op de inhoudelijke aspecten van de aanpak met een specificatie naar procedurele, financiële en organisatorische aspecten in 7.6 tot en met 7.8.

7.1

Essentie van de clusteraanpak en uitgangspunten⁵

Het gemengd of overlappend voorkomen van meerdere grondwaterpluimen of de aanwezigheid van elkaar beïnvloedende pluimen in een gebied kunnen leiden tot de keuze van een gezamenlijke aanpak ervan. Deze gezamenlijke aanpak (clusteraanpak) kan binnen verschillende situaties voorkomen:

1. situaties waarbij (nog) niet sprake is van gebiedsbeheer;
2. situaties waarbij gebiedsbeheer is ingesteld voor uitsluitend de ruimtelijke ontwikkelingen en niet voor de grondwaterkwaliteit als gevolg van het ontbreken van een noodzaak daartoe;
3. situaties waarbij gebiedsbeheer is ingesteld op basis van uitsluitend de aanwezige grondwaterkwaliteitsproblemen en niet voor ruimtelijke ontwikkelingen als gevolg van afwezigheid ervan (statische situaties);
4. situaties waarbij gebiedsbeheer is ingesteld zowel vanuit de ruimtelijke ontwikkelingen als vanuit de grondwaterkwaliteitsproblemen (dynamische situaties).

Een clusteraanpak binnen de derde situatie zal in de praktijk naar verwachting niet voorkomen omdat uitsluitend vanwege de grondwaterproblemen gebiedsbeheer is ingesteld met als doel een voor alle partijen haalbare situatie te creëren. Clusteraanpak voor de vierde situatie kan op dit moment in de praktijk wel voorkomen, zolang er nog geen wettelijk kader is voor gebiedsbeheer van verontreinigd grondwater en er wel op zeer korte termijn veel ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied aanwezig zijn. Met een clusteraanpak conform de huidige Wbb kunnen de grondwaterproblemen dan toch worden aangepakt met afstemming op de ruimtelijke ontwikkelingen en in samenhang ermee. Het doel is om eventuele stagnatie in de ontwikkelingen voorkomen. Vanaf het moment dat gebiedsbeheer verontreinigd grondwater is geformaliseerd in wet- en regelgeving zal een clusteraanpak binnen situatie 4 naar verwachting geen meerwaarde meer hebben ten opzichte van de gebiedsaanpak. In dit hoofdstuk wordt de clusteraanpak beschreven voor de situatie dat sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied. Indien dit niet het geval is dan blijven de principes van de aanpak echter hetzelfde.

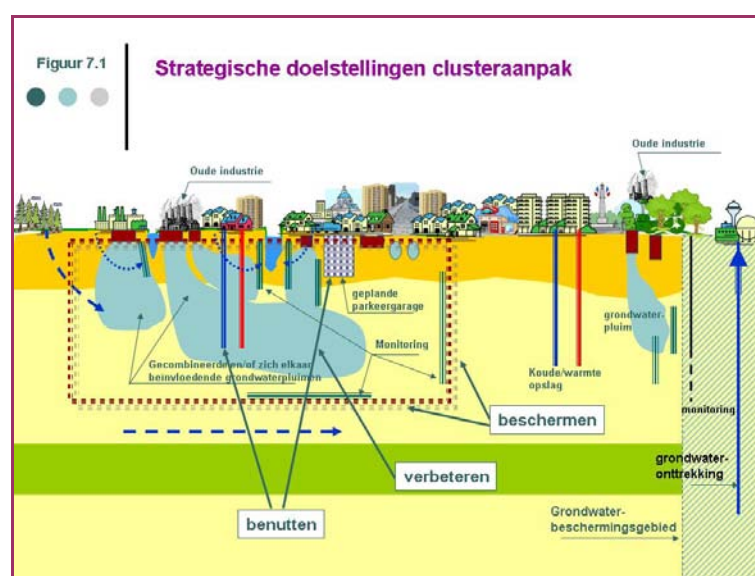
Ook voor de clusteraanpak verdient het aanbeveling om uit te gaan van een fasering van de sanering met ontkoppeling in tijd van de bron- en pluimaanpak. Bronlocaties binnen het brongebied worden op basis van de principes van

⁵ De beschreven aanpak is gebaseerd op de huidige Wbb en het beleidsplan van gemeente Utrecht voor Stationsgebied

[hoofdstuk 5](#) gesaneerd. Binnen het pluimg gebied worden de aanwezige verontreinigingen op gebiedsniveau beheerd, zodanig dat een verdere verspreiding wordt tegengegaan en waar mogelijk sprake is van kwaliteitsverbetering. Als strategische doelstelling (zie tevens figuur 7.1) wordt, met een andere invulling dan bij de gevals aanpak ook uitgegaan van:

De strategische doelen

- **Beschermen** van het grondwater dat aan het gebied grenst door optimaal beheer en management van het gebied en het beschermen van de functies;
- **Verbeteren** van de kwaliteit van het grondwater binnen het gedefinieerde gebied (naast beheer wordt ingezet op het daadwerkelijk verbeteren van de kwaliteit van het grondwater);
- **Benutten** van de ondergrond door het faciliteren en bevorderen van duurzaam gebruik ervan.



Bij de clusteraanpak, waarbij de Wbb als uitgangspunt fungeert, staat de kwaliteit van het grondwater op een prominente plaats. Bij het **beschermen** ligt de focus op de kwaliteit van het grondwater aan de randen, zowel horizontaal als vertikaal, van het beheersgebied (bij de clusteraanpak te noemen als saneringsgebied). Het beheer is gericht op het zo veel mogelijk voorkomen van verspreiding van verontreiniging buiten het gebied. De bescherming is zodanig dat bestaende en beoogde functies, in het bijzonder kwetsbare objecten, zijn gewaarborgd en ook in de toekomst niet worden bedreigd. Bij verticale verspreiding (naar onderliggende watervoerende lagen) ligt de nadruk op het waarborgen van de gebruiksmogelijkheden in de toekomst van deze lagen. Daarnaast dient het buitenliggende grondwater te worden beschermd.

Het **verbeteren** is gericht op de kwaliteit van het grondwater binnen het als zodanig gedefinieerde saneringsgebied. Bij voorkeur dient te worden gezocht naar mogelijkheden om dit te combineren met andere gebruiksfuncties binnen het gebied. Voor het **benutten** wordt uitgegaan op het optimaal bieden van mogelijkheden om duurzaam gebruik van de ondergrond te bevorderen, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van duurzame bodemenergie (wko), voor ondergrondsbouwen, e.d..

Bij een clusteraanpak is het vaststellen van de begrenzing van het saneringsgebied van groot belang. Dit moet vanuit de randvoorwaarden van de Wbb en geïmplementeerd beleid van de KRW/GWR kunnen worden onderbouwd (zie [paragraaf 7.3](#)). De Wbb vormt immers het vertrekpunt voor deze aanpak. Daarnaast spelen ook ruimtelijke ontwikkelingen hierin een belangrijke rol.

7.2

Gebiedssanering als sleutelwoord

Milieuhygiënisch kader

De clusteraanpak gaat uit van een gebiedssanering waarbij sprake is van een lange termijn kwaliteitsverbetering, die als zodanig meetbaar is. In de 'Circulaire bodemsanering 2009' is dit als volgt vastgelegd: ieder saneringsplan voorziet in verhoging van de kwaliteit van zowel bodem als grondwater, en zorgt er tevens voor dat het huidige c.q. gewenste gebruik van de bodem (zowel de bovenlaag als onder de grond) mogelijk wordt gemaakt. Verspreiding van de restverontreinigingen naar buiten het saneringsgebied zijn zo veel mogelijk beperkt. Bovendien is er zo min mogelijk nazorg voor nodig. Het eindresultaat van de sanering houdt eveneens rekening met boven- en ondergrondse functies.

Bij de beschrijving van een clusteraanpak moet, als gevolg van het gestelde in de Wbb, worden ingegaan op de mate waarin de kwaliteit van het grondwater verbetert en hoe de gebruiksmogelijkheden van het gebied worden hersteld of worden verruimd. De kwaliteitsdoelstelling kan bijvoorbeeld worden vertaald in de mate waarin sprake is van een afnemende trend van gemiddelde gehalten aan stoffen gemeten in de tijd. Uitgangspunt is dat zich geen onbeheersbare situaties mogen voordoen binnen het saneringsgebied, terwijl er ook geen bedreiging of ontoelaatbare hinder mag bestaan voor kwetsbare objecten (binnen het gebied).

Het afwijken van de geformuleerde kwaliteitsdoelstelling tijdens het beheer zal een reden vormen voor evaluatie en, als dat nodig blijkt, voor aanvullende maatregelen om de kwaliteitsdoelstelling alsnog te bereiken.

Evaluatie van de voortgang dient periodiek plaats te vinden. Ook kan aanvullend worden uitgegaan van tussentijdse evaluaties, waarvoor dan subdoelen kunnen worden geformuleerd.

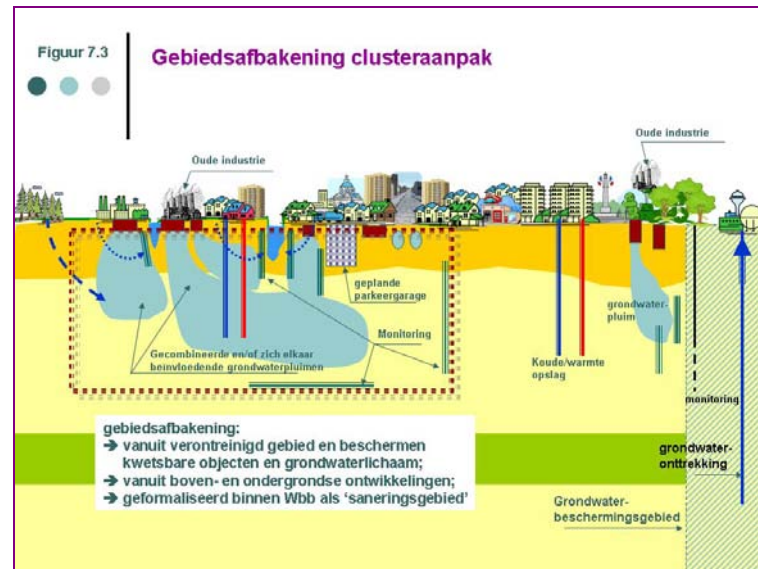


7.3

Ruimtelijk kader

Een belangrijk aspect bij de keuze voor een gebiedssanering is de motivatie voor de begrenzing van het gebied. Bij de clusteraanpak volgens de Wbb wordt de grens primair bepaald door de omvang van het verontreinigde gebied. Daarnaast kan de keuze van de grens ook worden bepaald door de voorziene boven- en/of ondergrondse ontwikkelingen voor zover deze van belang zijn voor de gebiedssanering. Ook spelen de beschermingsdoelen vanuit de KRW/GWR van het grondwater hierin een belangrijke rol. Uitgangspunt bij de gebiedsafbakening is dat de grens op een relatief beperkte afstand ligt van het verontreinigde gebied met het oog op de bescherming van de kwaliteit van het grondwater en het

feitelijk of potentieel rechtmatig gebruik van het grondwater buiten de begrenzing. De begrenzing moet tevens vanuit de gebiedssanering zijn te motiveren en eenduidig worden vastgesteld.



Voor de motivatie en de besluitvorming over een clusteraanpak door het bevoegde gezag kunnen de volgende overwegingen een rol spelen:

- de ruimtelijke samenloop van grondwaterverontreinigingen: verontreinigingspluimen zijn niet meer afzonderlijk te onderscheiden dan wel aan te pakken en moeten een aantoonbare samenhang vertonen;
- de afbakening van het (aaneengesloten) gebied en de gegeven onderbouwing ervoor. De onderbouwing gebeurt op basis van de volgende aspecten:
 - de aard, mate en omvang van de grondwaterverontreinigingen (bekende gevallen van verontreiniging);
 - de mate van vermenging en onderscheid tussen de verontreinigingen;
 - de natuurlijke geohydrologische grenzen (zoals 1e wvp);
 - de ligging van kwetsbare objecten in of nabij het gebied, zoals waterwingebieden en het gebruik van de bodem;
 - de bescherming van het omliggende grondwater;
 - de saneringsmogelijkheden van het gebied.
- de voorziene of geplande ruimtelijke ontwikkelingen zowel boven- als ondergronds, die een bijdrage kunnen leveren aan de gebiedssanering of daarop van invloed zijn.

Het gebied met zijn ontwikkelingen moet eenduidig op kaart worden vastgelegd. De omvang en ligging van het gebied wordt door het bevoegd gezag vastgesteld in een beschikking op het Wbb-clusterplan. Overige aspecten die voor het clusterplan van belang zijn, komen in paragraaf 7.5 aan de orde.

7.4

Juridisch kader

Het bevoegd gezag Wbb kan op grond van art. 42 (zie kader) bepalen dat tegelijkertijd met de sanering van verschillende verontreinigingen, die binnen aan elkaar grenzend gebied liggen (zoals vermengd of dreigen te vermengen), kan/moet worden begonnen. Als er sprake is van (dreigende) vermenging van verontreinigingen is afzonderlijke sanering immers geen uitvoerbare optie meer. De bescherming van de bodem tegen verdere verspreiding van verontreinigingen in een gebied met meerdere bronnen kan technisch uitvoerbaar en doelmatig worden gemaakt door een aanpak en het beheer van het totale verontreinigde

gebied. Dit kan dan de meest optimale en kosteneffectieve oplossing vormen. De clusteraanpak is een volwaardige oplossing binnen de Wbb. Voor een gezamenlijke saneringsaanpak moeten de verontreinigingen binnen het gebied wel voldoende samenhang vertonen.

Artikel 42 Wbb: clusteraanpak

Indien:

- *binnen het grondgebied van een geval van ernstige verontreiniging een ander geval van ernstige verontreiniging is gelegen dan wel*
- *zich gevallen van ernstige verontreiniging binnen aan elkaar grenzende grondgebieden voordoen en naar het oordeel van gedeputeerde staten binnen de groep van gevallen, bedoeld onder a onderscheidenlijk onder b, met het oog op de aanpak van de verontreiniging voldoende samenhang bestaat, bepalen gedeputeerde staten dat met de sanering van beide gevallen tegelijkertijd wordt begonnen.*

De clusteraanpak geldt alleen voor verontreinigingen die zijn ontstaan vóór 01-01-1987 (historische verontreinigingen) en is niet van toepassing op nieuwe gevallen van verontreiniging (art. 13 Wbb). Een uitzondering zou kunnen gelden voor situaties waarbij de veroorzaker niet meer is te achterhalen en een andere partij als initiatiefnemer optreedt.

7.5

Inhoudelijk aspecten clusteraanpak

Het doel van de gebiedssanering van het grondwater, c.q. de clusteraanpak is een milieuhygiënisch acceptabele eindsituatie. De aanpak en doelstelling worden mede afgestemd op het saneringsresultaat van de bronnen in het brongebied. Uitgangspunt hiervoor is dat op termijn geen nalevering meer optreedt van verontreinigingen richting het diepere grondwater. Een ander uitgangspunt is dat de aanpak van bronlocaties de gebiedssanering van de ondergrond niet belemmert. Ook voor de boven- en ondergrondse ontwikkelingen geldt dat deze de gebiedssanering niet mogen belemmeren, terwijl omgekeerd de gebiedssanering de gepande en voorziene ontwikkelingen zo min mogelijk in de weg mag staan. Het doel en de aanpak van de gebiedssanering worden vastgelegd in Wbb-clusterplan. Hierbij dient naast de begrenzing (zie paragraaf 7.3) aandacht te worden besteed aan de volgende aspecten.

Het te realiseren resultaat en prognose

De resultaatsbeschrijving dient betrekking te hebben op de drie strategische doelen (het beschermen, verbeteren en benutten). Voor het beschermen gaat het om de mate waarin verspreiding van verontreinigingen naar buiten het gebied wordt voorkomen of zo veel mogelijk wordt beperkt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van 'geen meetbare verplaatsing'. Ook zal daarbij dan moeten worden ingegaan op de wijze waarop dit wordt gemonitord en/of vastgesteld. Voor het verbeteren moet worden aangegeven hoe dit kan/zal worden gerealiseerd (bijvoorbeeld de inzet van bepaalde in situ technieken), terwijl tevens een prognose voor de kwaliteitsverbetering in de tijd moet worden opgesteld. Het proces van het op termijn verbeteren van de kwaliteit van het grondwater moet meetbaar zijn en controleerbaar worden gemaakt in de vorm van een in het clusterplan te beschrijven monitoringsysteem. Door het opnemen van ijkmomenten kan in overleg en met instemming van het bevoegd gezag Wbb de prognose, indien gewenst of noodzakelijk, worden bijgesteld op basis van voortschrijdend inzicht. Zo kan ook effectief worden omgegaan met onzekerheden. Voor het benutten moeten de gebruiksmogelijkheden voor de ondergrond tijdens en na de gebiedssanering worden uitgewerkt, terwijl tevens moet worden aangegeven hoe gebruik kan/zal worden gemaakt van (nieuwe) functies in de ondergrond om te komen tot kwaliteitsverbetering.

Risicobeheer

De primaire doelstelling van het beschermen is, dat verspreiding van verontreinigingen vanuit het begrensde gebied naar de omgeving wordt voorkomen of zo veel mogelijk zal worden beperkt. Binnen het afgebakende gebied kan de bodem als 'reactorvat' worden gebruikt om tot een kwaliteitsverbetering te komen. Verspreiding van verontreinigingen binnen het gebied mogen geen risico's vormen voor aanwezige kwetsbare objecten en gebruiksfuncties. Doet zich een risico voor, dan moeten maatregelen worden genomen om deze uit te sluiten. In het clusterplan moet worden gemotiveerd of er wel/geen sprake is van genoemde risico's en hoe hiermee wordt omgegaan.

Ook moeten de effecten van de clusteraanpak op afzonderlijke gevallen van mobiele bodemverontreinigingen binnen het gebied en op aanwezige schone zones met bepaalde gebruiksfuncties, worden beschreven en onderbouwd in het plan, inclusief de eventueel noodzakelijke maatregelen.

Monitoring van het gebied

Monitoring is gericht op het beheer van de verontreinigingen door controle ter plaatse van de grenzen van het gebied, de kwaliteitsverbetering van het grondwater erbinnen én van processen/activiteiten die kunnen leiden tot een potentieel risico. Monitoring is gericht op de verontreinigende stoffen én op hun afbraakproducten. Biologische afbraakprocessen binnen het gebied en omgevingscondities moeten in dat geval in de tijd gevolgd worden.

Bij gebiedssanering is de mate van monitoring anders dan bij sanering per geval. Binnen de systeemgrens zijn de volgende typen monitoring noodzakelijk:

- trend- en procesmonitoring in het gebied: afnemende trend, mogelijke risico's, invloed op kwetsbare objecten, gevoelig gebruik en biologische (afbraak-) processen;
- systeemgrensmonitoring: controle op verspreiding aan de randen, zowel in het horizontale als verticale vlak. Strekt de clusteraanpak zich uit tot in het 1e watervoerend pakket dan betekent dit dat ook monitoring in het 2e watervoerend pakket noodzakelijk kan zijn.

Bij risico's en een onbeheersbare situatie moeten tijdig maatregelen worden genomen om dit op te heffen.

Ontwikkelingen

In het clusterplan kunnen randvoorwaarden worden gesteld aan activiteiten die ingrijpen in de ondergrond van het gebied. Hiermee kan dan worden voorkomen dat de uitvoering en de haalbaarheid van de gebiedssanering wordt belemmerd.

Activiteiten in de ondergrond zullen vooraf moeten worden gemeld bij het bevoegde gezag Wbb, als een wijziging op het clusterplan. Indien ze aan de randvoorwaarden van het plan, c.q. de beschikking voldoen, is er voor goedkeuring geen apart clusterplan nodig. Voor activiteiten die niet aan de randvoorwaarden voldoen geldt de volledige meldingsprocedure conform de Wbb.

7.6

Procedurele aspecten

- Voor alle bronnen in het brongebied dienen, door diegenen op wie de saneringsplicht rust, afzonderlijke saneringsplannen te worden opgesteld. Het gaat in formele zin om deelsaneringsplannen, aangezien voor het grondwater aparte afspraken zijn/ worden gemaakt. Ook hier geldt dat de basis hiervoor een gebiedsvisie kan zijn bij veel ruimtelijke ontwikkelingen en in het vervolg daarop of separaat daarvan een integraal saneringsonderzoek. Hiermee wordt

bereikt dat uitgangspunten, randvoorwaarden en saneringsdoelen voor het hele brongebied hetzelfde zijn;

- Voor de verontreinigingen in het pluin gebied (niet meer te onderscheiden gevallen van verontreinigingen die vermengd zijn of dreigen te raken) volstaat één integraal saneringsonderzoek en wordt een clusterplan opgesteld voor de gezamenlijke aanpak;
- De aanpak voor het verontreinigde grondwater wordt vastgelegd met een beschikking op het clusterplan;
- De beschikking op het clusterplan kan in het kader van de KRW/GWR worden beschouwd als een beroep op de uitzonderingspositie van de GWR. (zie paragraaf 3.2). Het als zodanig aangemerkte saneringsgebied moet worden gemeld;
- Als voortschrijdend inzicht er toe leidt dat de afbakening van het saneringsgebied aangepast moet worden, dan kan dit worden onderbouwd met actuele onderzoeksgegevens. Afhankelijk van de mate van wijziging kan een aanvulling op het eerder beschikte clusterplan worden gegeven of kan een nieuw plan worden opgesteld.

7.7

Financiële aspecten

Op grond van het principe ‘De vervuiler betaalt’ kunnen veroorzakers van verontreinigingen aansprakelijk worden gesteld voor de schade ervan. Tevens kunnen ze verantwoordelijk worden gesteld voor het saneren van verontreinigingen, volgens de voorwaarden die daarvoor in de Wbb zijn vastgesteld. De clusteraanpak richt zich echter primair op historische verontreinigingen. Hiervan is vaak moeilijk vast te stellen wie daarvoor verantwoordelijk is. Van veroorzakers en/of schuldige eigenaren wordt, met het oog op hun verantwoordelijkheid, verlangd dat de verontreinigingen in het brongebied worden onderzocht en gesaneerd binnen de geldende wettelijke kaders en principes zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Eenzijds wordt hiermee voorkomen dat het diepere grondwater in de toekomst nog verontreinigd raakt en anderzijds dat een substantiële bijdrage wordt geleverd aan de onderzoeks- en saneringskosten van de aanwezige verontreinigingen.

Voor de verdere financiering van een clusteraanpak zijn verschillende middelen en mogelijkheden beschikbaar, namelijk:

- ISV (projectbasis);
- bijdrageregelingen ten behoeve van bedrijven: bedrijvenregeling/ bosatex convenant / Bodemcentrum;
- inbreng door saneringsplichtigen voor afkoop van de grondwatersanering;
- eventueel baatbelasting (indien realiseerbaar)

Afhankelijk van het gebied en betrokken partijen wordt de totale financiering vastgesteld in een financieel plan en bij overeenkomst met individuele partijen geregeld.

7.8

Organisatorische aspecten

Voor de aanpak van de verontreinigingsbronnen in het brongebied (opstellen van gebiedsvisie, integraal saneringsonderzoek en uitvoering sanering) geldt hetgeen staat vermeld in paragraaf 6.8.

Voor het saneringsonderzoek en het clusterplan voor het verontreinigde grondwater geldt dat dit door een ieder kan worden uitgevoerd met een belang in de grondwatersanering of het gebruik van de ondergrond. Een beschikking op het clusterplan door het Wbb-bevoegd gezag is noodzakelijk. Indien een grondwaterverontreiniging aanwezig is binnen het saneringsgebied waarvoor een

clusterplan is opgesteld en de saneringsplichtige kiest voor een ‘eigen’ aanpak, dan is dit mogelijk. De betreffende aanpak zal dan de gevals aanpak zijn geheel conform de Wbb ([zie hoofdstuk 6](#)).

Van eigenaren/gebruikers van terreinen binnen het saneringsgebied, waarop geen saneringsplicht rust, wordt verwacht dat zij de uitvoering van de clusteraanpak gedogen. Gezien de aanwezige belangen bij de gebiedsontwikkelingen zal dit in de praktijk in het algemeen niet tot problemen hoeven te leiden.

8

Gebiedsaanpak en gebiedsbeheer

De indeling van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk bevat een uitwerking van de gebiedsaanpak zoals vermeld in paragraaf 4.1. Het hoofdstuk kan onafhankelijk van andere hoofdstukken worden gelezen. Waar we dit vanuit het gebruik van de handreiking nuttig vonden, zijn wel verwijzingen opgenomen naar andere paragrafen.

In paragraaf 8.1 beginnen we met een beschrijving van de essenties van de gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater als aanvulling op het gestelde in paragraaf 4.1. In de paragrafen 8.2 tot en met 8.4 schetsen we achtereenvolgens het milieuhygiënisch, ruimtelijk en juridisch kader⁶. Aan de hand van dit kader wordt in paragraaf 8.5 dieper ingegaan op de inhoudelijke aspecten van de aanpak met een specificatie naar procedurele, financiële en organisatorische aspecten in 8.6 tot en met 8.8.

8.1

Het waarom van de gebiedsaanpak

Essentie van de gebiedsaanpak en uitgangspunten

In de praktijk hebben zich de afgelopen jaren diverse situaties voorgedaan, waarbij partijen tegen grootschalige en complexe grondwaterverontreinigingen zijn aangelopen, die niet oplosbaar bleken met de geval- of clusteraanpak van de huidige Wbb. Dit heeft onder meer geleid tot stagnaties in ruimtelijke ontwikkelingen van gebieden en milieuhygiënische risico's ten gevolge van een doorgaande verspreiding van de verontreinigingen. Deze situaties doen zich met name voor in (binnen)stedelijke gebieden, maar komen, op een ander schaalniveau, ook voor in het meer landelijk gebied. Voor het stedelijke gebied kan het gaan om:

1. situaties met slechts weinig of geen ruimtelijke ontwikkelingen (statische situaties);
2. situaties met veel ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld als gevolg van stadsvernieuwing of uitbreiding (dynamische situaties).

Voor dergelijke situaties is een doelmatige en praktisch uitvoerbare aanpak van grondwaterverontreinigingen alleen mogelijk op gebiedniveau. Dit is aanleiding geweest voor de introductie in de Wbb van een nieuwe aanpak: *de gebiedsaanpak* van grootschalige grondwaterverontreinigingen. Voor deze aanpak gaat in de Wbb een eigenstandige set regels gelden.

Uitgangspunt is dat de regels zodanig zijn, dat de gebiedsaanpak mogelijk is voor grootschalige grondwaterverontreinigingen in alle voorkomende situaties (landelijk gebied, stedelijk gebied, met en zonder gebiedsontwikkelingen) en omstandigheden. Met dit laatste wordt bedoeld dat er zich situaties kunnen voordoen waarbij vanuit andere kaders al (beleids)plannen zijn ontwikkeld die hun invloed hebben op de ondergrond en/of het grondwaterbeheer. De gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater moet in die situaties dus mogelijk zijn binnen dit bredere kader en er onderdeel van vormen. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de twee bovengenoemde situaties.

De gebiedsaanpak i.r.t. gebiedsbeheer

In statische situaties zal het plan waarbinnen de gebiedsaanpak wordt beschreven zich hoofdzakelijk richten op de aanwezige grondwaterverontreinigingen, terwijl in dynamische situaties de reikwijdte van het gebiedsplan veel verder kan gaan. In dat geval zou het kunnen worden ingestoken vanuit de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en het geschikt maken en houden van het gebied voor geplande en

⁶ Het juridisch kader is in deze versie van de Handreiking slechts indicatief. Het wordt bepaald door de wijzigingen, op korte en langere termijn, van de Wbb

voorzien functies. De aanpak, c.q. het beheer van aanwezige grondwaterverontreinigingen zal hiervan dan onderdeel zijn. Een dergelijk gebiedsplan wordt in principe aangevlogen vanuit de Wro, waarbij in een ruimtelijke structuurvisie (of planfiguur met gelijke strekking) de gebiedsvisie voor de ondergrond staat benoemd en/of uitgewerkt. Voor die situatie geldt, evenals voor statische situaties, dat voor het plandeel dat gaat over de aanpak, c.q. het beheer van het verontreinigd grondwater de (herziene) Wbb van toepassing is. Dit plandeel vormt dan onderdeel van het voor het hele gebied geldend gebiedsplan. In figuur 8.1 staat dit aangegeven.



Het plan(deel) waarin de gebiedsaanpak voor verontreinigd grondwater op gebiedsniveau wordt beschreven, wordt aangeduid met *Wbb-beheerplan*. Het treedt in de plaats van het reguliere saneringsplan voor de gevals-aanpak. Het heeft ook dezelfde status als het saneringsplan, maar het is inhoudelijk anders, omdat het ingaat op de belangen die spelen op gebiedsniveau en niet op die van het geval.

Vanuit het gewenste integrale karakter van het Wbb-beheerplan (o.a. als gevolg van afstemming tussen functies en kwaliteit) en de verschillende situaties waarvoor het moet kunnen worden opgesteld, bevat de (herziene) Wbb slechts een *generiek* kader voor de gebiedsaanpak. Het is met name *faciliterend* en biedt enkel de noodzakelijke randvoorwaarden voor het realiseren van milieuhygiënische doelen ([zie tevens par. 8.4](#)). Vanuit dit generieke karakter kan het gewenst zijn om op regionaal niveau nog een meer specifiek beleidskader voor gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwaterbeheer te ontwikkelen (bijvoorbeeld door een provincie ter facilitering van gemeenten). Belangrijke uitgangspunten en randvoorwaarden voor dit beheer zijn:

De essenties van de gebiedsaanpak

- de gebiedsaanpak is een volwaardige optie naast de gevals- en clusteraanpak;
- de gebiedsaanpak betreft het (sterk) verontreinigde grondwater;
- de gevals-aanpak wordt beschreven in het Wbb-beheerplan; in voorkomende situaties als onderdeel van een integraal gebiedsplan;
- de bevoegdheidsverdeling zoals neergelegd in de Wbb blijft voor de gebieds-aanpak ongewijzigd;
- de uitvoering van het Wbb-beheerplan is een verantwoordelijkheid van een

⁷ Vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat de gebiedsbeheerder een overheidsinstantie is, maar denkbaar is dat in de toekomst ook andere partijen zouden kunnen zijn.

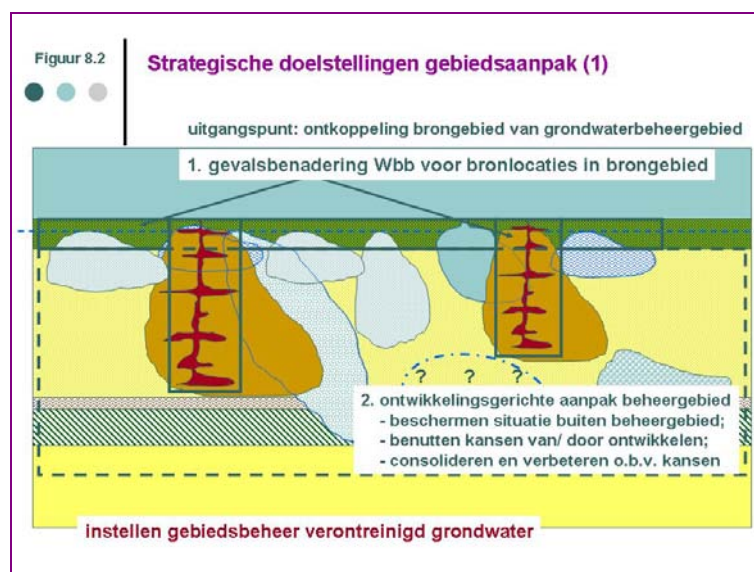
De drie strategische doelen van de gebiedsaanpak

overheidsorgaan⁷, die optreedt als gebiedsbeheerder voor het verontreinigd grondwater;

- deelname door een saneringsplichtige aan het Wbb-beheerplan gebeurt in beginsel op basis van vrijwilligheid, waarbij de deelname wordt geregeld in een overeenkomst met de gebiedsbeheerder;
- de verplichtingen van een saneringsplichtige ten aanzien van de bronlocatie blijven in principe in stand.

Voor dit laatste geldt dat het brongebied in formele zin wordt losgekoppeld van de aanpak van het verontreinigde grondwater. Bronlocaties binnen het brongebied worden op basis van de principes van [hoofdstuk 5](#) gesaneerd. Onderliggende grondwaterverontreinigingen worden op gebiedsniveau beheerd, zodanig dat een verdere verspreiding wordt tegengegaan en waar mogelijk wordt ingezet op kwaliteitsverbetering op gebiedsniveau. Als strategische doelstelling wordt uitgegaan van:

- **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. Voor verbeteren ligt de scope op de lange termijn.



Bij de gebiedsaanpak staat de kwaliteit van het grondwater in het gebied in directe relatie tot de gebruiksfuncties. Bij het **beschermen** ligt de focus op de kwaliteit van het grondwater aan de randen van het beheer(s)gebied en op kwetsbare objecten binnen het gebied. Aan de randen is het beheer gericht op het zo veel mogelijk voorkomen van verspreiding van verontreiniging naar buiten. De bescherming is zodanig dat bestaande en beoogde functies, in het bijzonder kwetsbare objecten, zijn gewaarborgd en ook in de toekomst niet zullen worden bedreigd. Bij verticale verspreiding (naar onderliggende watervoerende lagen) ligt de nadruk op het waarborgen van de gebruiksmogelijkheden in de toekomst van deze lagen. Daarnaast dient het omliggende grondwater te worden beschermd, Voor het **benutten** wordt uitgegaan van het optimaal gebruiken van de kansen voor de inrichting en het duurzaam gebruik van de ondergrond op basis van de aanwezige potenties en vastgelegd in een ruimtelijke structuurvisie en

uitwerkingsplan en/of daarmee vergelijkbaar planfiguur. Uitgangspunten daarbij zijn het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit bovengronds en het bevorderen van duurzaam gebruik van de ondergrond. Het **verbeteren** is gericht op de kwaliteit van het grondwater binnen het beheer(s)gebied. Het gaat om lange termijn doelen. Lokaal mag sprake zijn van *kwaliteitsteruggang*, echter voor het hele gebied dient per saldo sprake te zijn van *kwaliteitsverbetering*. Indien hiervan sprake is, zal veelal aangesloten kunnen worden op mogelijkheden vanuit gebiedsontwikkelingen. Los van deze ontwikkelingen is het vanuit een goed beheer denkbaar dat (in delen van het gebied) aanvullende saneringsmaatregelen nodig zijn. Dit kan tevens positieve gevolgen hebben voor de omvang van het beheer(s)gebied en voor eventueel daarmee te behouden functies.

Bij een gebiedsaanpak is het vaststellen van de begrenzing van het beheer(s)gebied van groot belang. De voorziene ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied die hinder kunnen ondervinden van de aanwezige grondwaterverontreinigingen spelen daarbij een belangrijke rol. Dit geldt omgekeerd ook voor ruimtelijke ontwikkelingen die een bijdrage kunnen leveren aan de verbeteringsdoelstellingen. De gebiedsafbakening moet tevens kunnen worden gemotiveerd vanuit geldende wettelijke kaders ([zie paragraaf 8.3](#)).

8.2

Milieuhygiënisch kader

De gebiedsaanpak gaat primair uit van een milieuhygiënisch verantwoord beheer van het verontreinigde grondwater binnen het als zodanig gedefinieerde gebied.

De beschermdoelen

Aan de randen van het beheer(s)gebied gelden voor concrete situaties normatief ingevulde doelen ten aanzien van de verspreiding van verontreinigingen. Dit binnen het algemene uitgangspunt dat de risico's van verspreiding vanuit het beheersgebied naar buiten zo veel mogelijk moeten worden voorkomen dan wel tegengegaan ter bescherming van het buitenliggende grondwaterlichaam en kwetsbare objecten. Voldaan moet worden aan de (in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerde) beschermdoelen van de KRW/GWR.

Beschermdoelen zijn ook nodig voor kwetsbare objecten binnen het gebied zelf en eventueel binnengelegen 'schone' zones. De na te streven overall kwaliteitsverbetering van het grondwater wordt echter wel op gebiedsniveau beoordeeld. Dit geldt in principe ook voor de verspreiding en onderlinge beïnvloeding van verontreinigingen binnen het gebied. Dit wil zeggen dat binnen het beheer(s)gebied geen stringente eisen worden gesteld aan de verspreiding voor zover dit niet leidt tot:

- risico's voor gebiedsgrensoverschrijding;
- een aantasting van huidige of voorziene gebruiksfuncties;
- ongewenste beïnvloeding van binnengelegen kwetsbare objecten;
- het niet kunnen voldoen aan de uitzonderingsbepalingen van artikel 6, lid 3 sub e van de GWR (bijvoorbeeld voor losse pluimen in een gebied).

Een goed beeld van de aanwezige verontreinigingssituatie in het gebied en van gebruiksfuncties en kwetsbare objecten is derhalve van groot belang voor de gebiedsaanpak en de noodzakelijke passende monitoring.

Doelen ten aanzien van verbeteren en benutten

Bij het formuleren van verbeterdoelen is het gewenst dan wel noodzakelijk om deze te combineren met aanwezige of toekomstige gebruiksfuncties en/of activiteiten binnen het gebied. Het verbeteren betekent naast trendomkering ook, dat de grondwaterkwaliteit voldoet aan de gewenste kwaliteit vanuit de functie(s). Een zekere mate van lokale 'kwaliteitsteruggang' is acceptabel mits er op langere termijn voor het beheer(s)gebied in zijn totaliteit maar sprake is van een kwaliteitsverbetering (trendomkering).

Daarnaast geldt, met name in situaties met gebiedsontwikkeling, dat de aanpak op gebiedsniveau een bijdrage moet leveren aan deze ruimtelijke ontwikkeling en daarmee aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Er is dus sprake van een wisselwerking: de geboden ruimte om anders om te gaan met grootschalige grondwaterverontreinigingen moet worden gecompenseerd door een aantoonbare bijdrage die dat levert aan een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Uitgangspunt is dat binnen een integraal afwegingskader keuzes worden gemaakt voor de functies en het gebruik van de ondergrond in relatie tot de kwaliteit van het grondwater. Functies en kwaliteit zijn derhalve op elkaar afgestemd. De te maken keuzes kunnen in het Wbb-beheerplan worden onderbouwd.

Voor het realiseren van de doelen voor de grondwaterkwaliteit in het beheer(s)-gebied moeten afspraken worden gemaakt over de termijnen waarbinnen dit zal plaatsvinden. Een hiervoor op te stellen planning moet er toe leiden dat de kwaliteit van het grondwater uiteindelijk voldoet aan de eisen die de functie eraan stelt. In situaties met weinig of geen gebiedsontwikkeling zal dit een lange tijd kunnen duren, mogelijk 30 jaar of langer. Voor gebieden met gebiedsontwikkelingen ligt het voor de hand om de kwaliteit van het grondwater zo snel mogelijk in overeenstemming te brengen met de gewenste functiekwaliteit. Het hieraan voldoen betekent echter niet dat het ingestelde gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater automatisch kan worden beëindigd. Dit is afhankelijk van de op dat moment aanwezige grondwaterkwaliteit, de mate van bedreiging van kwetsbare objecten binnen het gebied en de risico's voor verspreiding buiten het gebied. Indien beëindiging vanuit Wbb-kaders wel mogelijk is, dan kan worden overgegaan tot 'de nazorgfase', die in de toekomst bij voorkeur overgaat in, of zal aansluiten op het reguliere gebiedsbeheer conform het gebiedsplan (indien aanwezig; zie figuur 8.7) of het algemene regime voor grondwaterbeheer, zoals vastgelegd in het Stroomgebiedbeheerplan (zie situatie figuur 8.8).

De voortgang van de kwaliteitsontwikkeling moet worden gemonitord en in voortgangsrapportages worden vastgelegd. Dit geldt ook voor de 'passende monitoring' zoals bedoeld in art. 3, lid 3 van de GWR. Op basis hiervan kunnen periodiek evaluaties worden uitgevoerd met zicht op de noodzaak van eventuele (bij)sturing. Ook om deze reden is het dus nodig om een goed beeld te hebben van de gebiedskwaliteit bij aanvang van de gebiedsaanpak. Dit zal aan de hand van gebiedsonderzoek kunnen worden vastgesteld.

Het vooraf opstellen (aan de hand van modellen) van prognoses ten aanzien van de kwaliteitsontwikkeling op gebiedsniveau zal in de praktijk lang niet altijd zinvol zijn als gevolg van de vele onzekerheden die hierbij een rol spelen. Wel moet bij de beschikkingverlening duidelijk zijn dat er meer dan voldoende perspectief is voor verbetering van de kwaliteit. Een actieve inspanning om de kwaliteitsverbetering te realiseren kan daarbij niet worden uitgesloten.

In Figuur 8.3 staan de strategische doelen van de gebiedsaanpak samengevat.



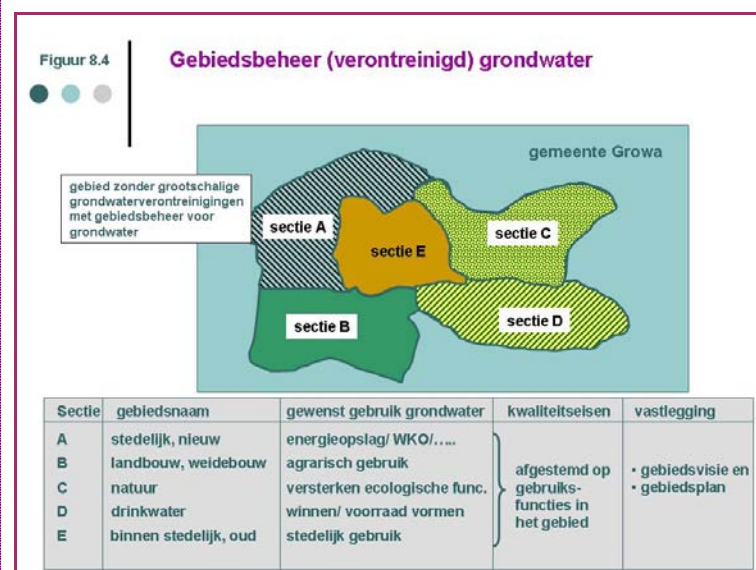
8.3

Gebiedsafbakening bij gebiedsbeheer algemeen

Ruimtelijk kader

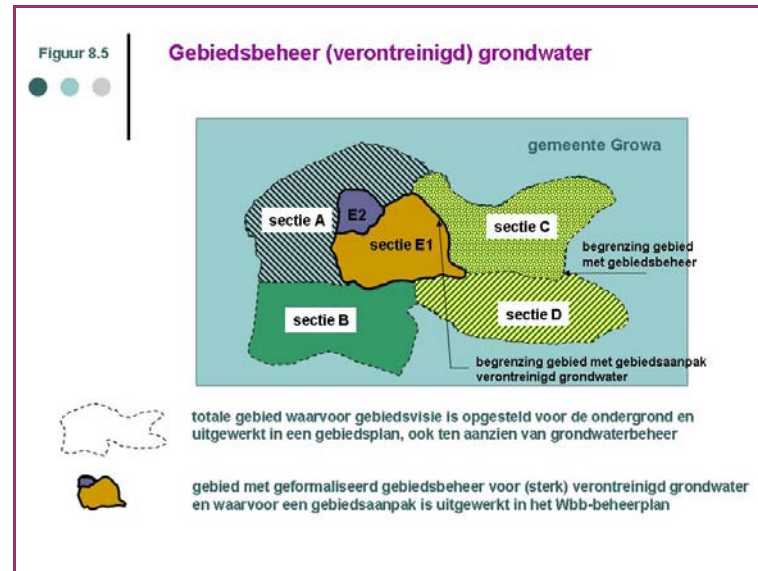
Voor stedelijke gebieden met veel ruimtelijke ontwikkelingen, kan/zal de Wro de basis vormen voor gebiedsbeheer. In de ruimtelijke structuurvisie of een daaraan gelijkgesteld plan (zoals het gemeentelijk Waterplan), worden beleidsvoornemens met ruimtelijke implicaties vastgelegd. Dit zal in de nabije toekomst ook steeds meer de ondergrond, en dus ook het grondwater betreffen. De gebiedsvisie voor de ondergrond kan een van de bouwstenen van de structuurvisie zijn, of een nadere uitwerking ervan. Dit is afhankelijk van de situatie en het verantwoordelijke bevoegd gezag. In de structuurvisie kan worden gekozen voor een uitwerking naar thema's en/of gebieden. Dit betekent dat in de structuurvisie zelf gebieden of gebiedstypen kunnen worden aangewezen waarvoor gebiedsbeheer zal gaan gelden. Het is echter ook mogelijk dat de concretisering naar gebieden pas plaatsvindt in de gebiedsplannen.

Voor stedelijke gebieden met veel ontwikkelingen zal de gebiedsafbakening gebeuren vanuit de ruimtelijke inrichting in combinatie met het verontreinigde gebied op basis van een integrale beschouwing van aspecten die daarbij van belang zijn. Binnen een gebied waarvoor gebiedsbeheer wordt ingesteld, kunnen deelgebieden worden onderscheiden op basis van functies en inrichting en daaraan te koppelen kwaliteitseisen en/of op basis van gebiedskenmerken (zie figuur 8.4).



Gebiedsafbakening bij aanpak verontreinigd grondwater

Indien in genoemde situaties tevens sprake is van grootschalige complexe verontreinigingen, waarvoor een gebiedsaanpak conform de (herziene) Wbb noodzakelijk is, dan zal de afbakening van deze deelgebieden in samenhang met de ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Het kan dus voorkomen, dat voor een gebied waarvoor gebiedsbeheer is ingesteld slechts in een deel ervan kwaliteitsdoelen voor het grondwater aan de orde zijn in verband met de gebiedsaanpak van de aanwezige verontreinigingen in dat deel (zie figuur 8.5).

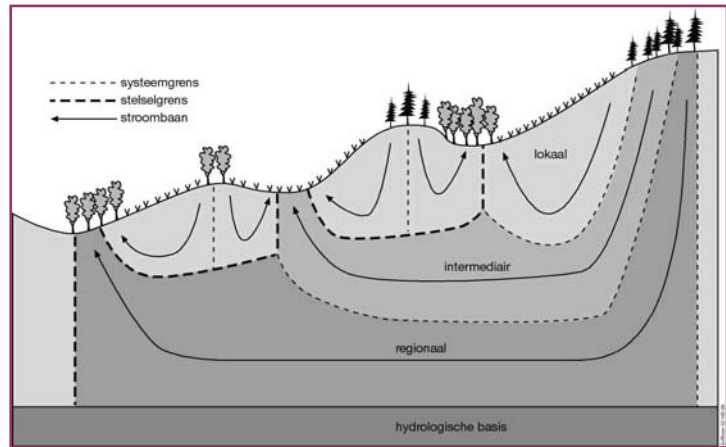


In dynamische situaties is de omvang van de grondwaterverontreinigingen voornamelijk *richtinggevend* voor de (deel)gebiedsafbakening. Bij statische situaties daarentegen is dit *sturend*.

Bij de gebiedsafbakening voor statische situaties moet wel rekening worden gehouden met de gewenste ruimte rond het verontreinigde gebied die in de tijd nodig is om (natuurlijke) afbraakprocessen hun gang te kunnen laten gaan om tot een kwaliteitsverbetering te komen. Tevens spelen daarbij de te beschermen kwetsbare objecten in de omgeving, inclusief die van het omliggende grondwaterlichaam. Dit laatste vanuit de in de regelgeving geïmplementeerde beschermdoelen van de GWR. In figuur 8.6 is dit gevisualiseerd.



Niet stedelijke gebieden (zoals De Kempen en Het Gooi) waar een gebiedsaanpak van aanwezige grootschalige grondwaterverontreinigingen gewenst is, zijn in het algemeen qua omvang van een ander schaalniveau dan (binnen)stedelijke gebieden. Deze gebieden zijn vaak ook niet integraal (sterk) verontreinigd, maar worden gekenmerkt door een aantal (clusters van) verontreinigingen die elkaar beïnvloeden vanuit de aanwezige (geo)hydrologische omstandigheden. Voor de gebiedsafbakening ligt het voor de hand om de aanwezige (geo)hydrologische systeemgrenzen als vertrekpunt te nemen en om vervolgens te analyseren of een onderverdeling op basis van de aanwezige verontreinigingen en/of gebruiksfuncties zinvol is. Afhankelijk hiervan kan de gebiedsaanpak dan voor het hele gebied gelden of voor delen ervan.



Ongeacht de situatie is het belangrijk om in het gebiedsplan een goede onderbouwing te geven van de afbakening van het gebied waarvoor gebiedsbeheer is/wordt ingesteld. Het gebied met zijn eventuele ontwikkelingen moet eenduidig op kaart worden vastgelegd. De omvang en ligging van het (deel)gebied waarbij het gaat om een gebiedsaanpak van (sterk) verontreinigd grondwater wordt door het bevoegd gezag Wbb vastgesteld in de beschikking op het Wbb-beheerplan.

8.4

Juridisch kader

Het wettelijk kader voor het gebiedsbeheer van (sterk) verontreinigd grondwater wordt gevormd door de daarop aan te passen Wbb. De insteek is deze herziening in twee fasen uit te voeren, waarbij in de eerste fase slechts een beperkt aantal nieuwe bepalingen worden opgenomen. Deze beperken zich tot hetgeen nodig is om de beoogde gebiedsaanpak mogelijk te maken.

Vertrekpunten voor wetswijziging

Belangrijke vertrekpunten voor de eerste fase van de wetswijziging zijn/waren:

- de herziening leidt in beginsel niet tot aanpassing van bestaande regels van de Wbb;
- de gebiedsaanpak wordt als nieuwe optie in de wet opgenomen en bestaat naast de gevals- en clusteraanpak, waarvan de regels ongewijzigd blijven;
- de gebiedsaanpak betreft alleen het (sterk) verontreinigde grondwater, terwijl voor de bronlocaties in principe de gevalsaanpak van toepassing blijft;
- bij een gebiedsaanpak vormt het 'gebied' met (sterk) verontreinigd grondwater uitzondering op het 'geval' (de gevalsbepalingen van de Wbb worden bij de gebiedsaanpak dus buiten werking gesteld);
- andere wetgeving blijft (binnen dit traject) ongewijzigd;
- iedere overheid kan gebiedsbeheerder zijn;
- bevoegd gezag Wbb is ook bevoegd gezag voor de gebiedsaanpak van het verontreinigd grondwater;
- alleen hoofdpunten worden opgenomen in de wet met vervolgens een accent op uitvoeringsregelgeving

Ten aanzien van het laatste punt geldt, dat de (herziene) Wbb een faciliterend karakter heeft. Het gaat uit van het wegnemen van bestaande belemmeringen voor gebiedsbeheer, het houdt rekening met de diversiteit in omstandigheden en het laat ruimte voor het leveren van maatwerk. De consequentie hiervan is dat veel op gebiedsniveau zal moeten worden geregeld, maar tevens ademt het vertrouwen uit dat de betrokken overheden en de belanghebbenden er in concrete situaties samen zullen uitkomen.

De (herziene) Wbb bevat dus alleen de hoofdlijnen voor de gebiedsaanpak. Nadere uitwerking vindt plaats bij amvb of ministeriële regeling. Achterliggende gedachte daarbij is ook dat lagere regelgeving makkelijker is aan te passen aan voortschrijdende inzichten of nieuwe behoeften. De mogelijke reikwijdte van uitvoeringsregels (de amvb of ministeriële regeling) wordt in de wet zo min mogelijk vastgelegd. Daardoor blijft er voldoende armslag om adequaat regels te stellen, waar dit vanuit de praktijk aanvullend nodig blijkt te zijn.

Een set van nieuwe regels

De (herziene) Wbb voorziet in een vrijstelling van de reguliere regels van de Wbb (art. 29 en par. 3 van hoofdstuk 4). Ook voor deelnemende saneringsplichtigen geldt een vrijstelling (art. 28 en paragraaf 3 van hoofdstuk 4). Niet uitgezonderde bepalingen blijven van toepassing. In de plaats van de buitenwerking te stellen regels van de Wbb komen specifieke bepalingen. Het gaat om regels die, naast het formaliseren van de uitgangspunten, onder meer kunnen inhouden dat:

- een verzoek van een initiatiefnemer om over te gaan tot een gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater *ter toetsing* wordt voorgelegd aan het bevoegde gezag Wbb gelijktijdig met het indienen van het Wbb-beheerplan, dat *ter beoordeling* wordt ingediend (zie paragraaf 8.6);
- nadere regels over de procedure en de inhoud van de toetsing en de beoordeling van het Wbb-beheerplan worden gesteld bij of krachtens amvb;
- het Wbb-beheerplan binnen duidelijke kaders wordt opgesteld;
- de gebiedsaanpak gebeurt overeenkomstig het Wbb-beheerplan en de daaraan te stellen voorwaarden door het bevoegde gezag Wbb;
- periodieke monitoring in en nabij het gebied waarvoor de gebiedsaanpak geldt, inclusief de ‘passende monitoring’ zoals bedoeld in de GWR, tot de verplichting hoort van de gebiedsbeheerder. Dit met inbegrip van het bijhouden van een inventaris, periodieke evaluaties en rapportages;
- deelname aan de gebiedsaanpak open staat voor eigenaren van verontreinigingen, waarvan is vastgesteld dat sprake is van ernst en spoed ten aanzien van de sanering (saneringsplichtigen);
- de bepaling van ernst en spoed kan worden gebaseerd op beperkt onderzoek;
- het bestaande spoedcriterium voor gevallen wordt verruimd naar het gebied;
- de gebiedsaanpak in beginsel alleen geldt voor verontreinigingen die zijn ontstaan vóór 01-01-1987;
- publiekrechtelijke vrijwaring zal worden verleend na sluiting van een passende privaatrechtelijke overeenkomst;
- bijzondere situaties binnen de gebiedsaanpak kunnen worden gebracht of uitgezonderd.

Laatst genoemde punten verdienen een nadere toelichting.

Aangepast spoedcriterium

Een aangepaste spoedcriterium op gebiedsniveau wordt als wenselijk gezien voor situaties waarbij grondwaterverontreinigingen, die afzonderlijk als ernstig zijn beoordeeld in samenhang met elkaar een zodanige bijdrage leveren aan de verspreiding, dat het halen van de doelstellingen van de gebiedsaanpak wordt bedreigd. In die situaties kunnen de betreffende verontreinigingen dan tot spoed worden verklaard.

Dit betekent dan dat een groter aantal personen in de gelegenheid komt om deel te

nemen aan het gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater. Deelname staat immers open voor de “houders” van verontreinigingen waarvoor een spoedige sanering noodzakelijk is.

Ook zal dit betekenen, dat personen die niet willen deelnemen aan dit beheer eerder tot sanering kunnen worden verplicht. Een saneringsbevel kan namelijk worden gegeven voor situatie waarbij sprake is van ernst en spoed. Ook is art. 55b van de Wbb van toepassing.

Belangrijk punt hierbij is de bewijslast of aan dit spoedcriterium wordt voldaan. Er wordt vanuit gegaan dat dit bij de gebiedsbeheerder zal komen te liggen. De beslissing ter zake wordt genomen door het bevoegd gezag Wbb. Aangezien het een zogenaamde ‘kan-bepaling’ is, zal per situatie aan de hand van concrete omstandigheden kunnen worden bepaald of ervan gebruik zal worden gemaakt .

Bestaande beschikkingen zullen hun geldigheid behouden. Een verontreiniging waarvoor is vastgesteld dat niet sprake is van spoed, zal dan dus niet alsnog anders kunnen worden gekwalificeerd.

Een en ander betekent niet dat voor alle binnen een gebied aanwezige verontreinigingen met spoed, of clusters ervan, eenzelfde maatregelenpakket zal gelden. Voor elke situatie komt een binnen het Wbb-beheerplan uitgewerkt “passend maatregelenpakket”.

Voor nieuwe gevallen van verontreiniging (van na 01-01-1987) blijft art. 27 van de Wbb, in verbinding met van art. 13 van de Wbb, in beginsel onverkort van toepassing. Echter door de aanwezige omvangrijke en complexe verontreinigingssituatie kan het geven van invulling aan de herstelplicht op grote praktische bezwaren stuiten en/of tot niet realistische oplossingen leiden. Dit zal met name het geval zijn voor reeds geruime tijd in de bodem aanwezige ‘nieuwe’ verontreinigingen. Voor dergelijke bijzondere situaties zal de mogelijkheid worden opengelaten om ze toch te laten meelopen met de gebiedsaanpak. Indien een dergelijke situatie zich voordoet, dan zullen door de gebiedsbeheerder met de veroorzaker aparte afspraken worden gemaakt over de realisatie van het ‘hersteldoel’. De voor het betreffende gebied geformuleerde gebiedsaanpak geldt daarbij als vertrekpunt. Dergelijke afspraken kunnen niet worden gemaakt voor bronlocaties en evenmin voor toekomstige nieuwe gevallen van verontreiniging. Laatst genoemde verontreinigingen zullen onverwijld moeten worden aangepakt.

Reeds gesaneerde verontreinigingen waarvoor nazorgverplichtingen gelden, kunnen een vervolg krijgen binnen het regime van het gebiedsbeheer van verontreinigd grondwater. Nazorgplichtigen worden 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 kan worden ondergebracht bij de gebiedsaanpak. Dit geldt ook voor verontreinigingen waarvoor de sanering nog niet is gestart, maar waar wel al een beschikking ‘ernst en spoed’ is afgegeven.

Inhoudelijk aspecten gebiedsaanpak verontreinigd grondwater

Bij een gebiedsaanpak is in formele zin sprake van een scheiding tussen de sanering van de verontreinigingen in het brongebied en de aanpak van het verontreinigd grondwater in het beheer(s)gebied. Dit als gevolg van de nog bij wet te regelen gescheiden verantwoordelijkheden voor de aanpak van bronlocaties en die van het verontreinigde grondwatergebied. Bij een gebiedsaanpak gaan de pluimen van individuele ‘gevallen’ van verontreiniging gelegen in het

Nieuwe verontreinigingen

Uitzonderingen voor bijzondere situaties

8.5
Scheiding bronlocatie en pluim

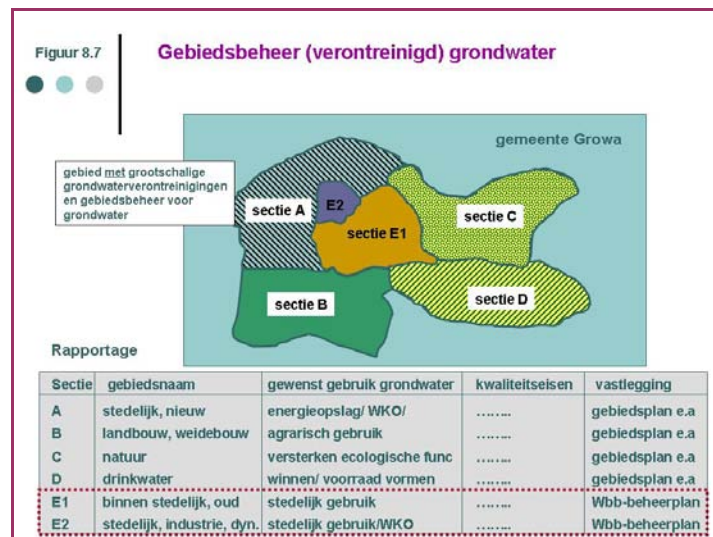
beheer(s)gebied formeel over in het ‘gebied’ van verontreiniging. Dit neemt echter niet weg, dat in bepaalde omstandigheden verantwoordelijke partijen voor de aanpak van bronlocaties de mogelijkheid hebben om de betreffende sanering of delen ervan bij de gebiedsaanpak voor het verontreinigd grondwater onder te brengen. Dit zal dan privaatrechtelijk in de op te stellen overeenkomst tussen de gebiedsbeheerder en de betreffende partij worden geregeld. In publiekrechtelijke zin kan de overdracht van verantwoordelijkheden worden geregeld door wijziging van de tenaamstelling van eventueel al verleende beschikkingen, dan wel door een nieuwe saneringsbeschikking direct op naam te stellen van de gebiedsbeheerder. Het ligt voor de hand dat de vaststelling van de aard en omvang, inclusief de bepaling van de risico’s van de verontreinigingen in principe voor de hele verontreinigingssituatie zal gebeuren. Het uitwerkingsniveau moet zodanig zijn dat op basis daarvan een beschikking ernst en spoed kan worden verleend. Het onderzoek naar de grondwaterverontreiniging kan daarbij in eerste instantie beperkt blijven en/of worden ingepast in het onderzoek naar de algemene gebiedskwaliteit (zie tevens [paragraaf 5.2.](#)).

Relatie bovengrondse ontwikkelingen en ondergrond

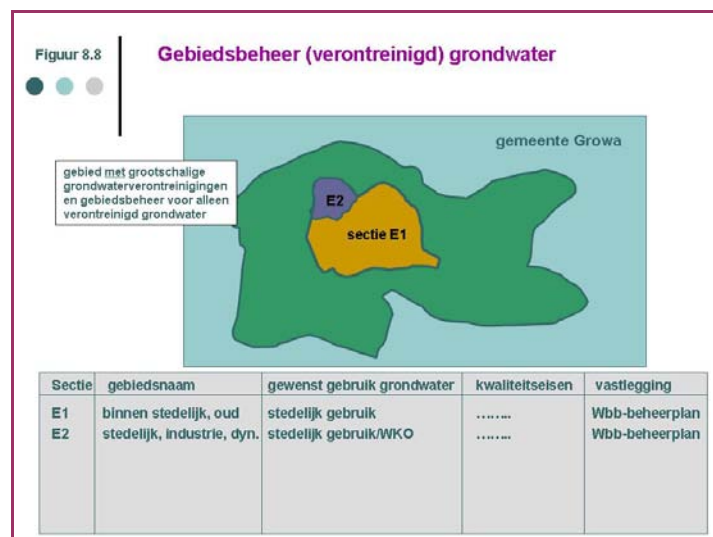
De basis voor de gebiedsaanpak zal in het algemeen worden gelegd in een gebiedsvisie ([zie hoofdstuk 4](#)). Bij de ontwikkeling van de gebiedsvisie is sprake van een wisselwerking. Niet alleen worden daarbij de concrete doelen van het grondwaterbeheer afgestemd op de beoogde functies in een gebied, maar ook kunnen de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting worden afgestemd op de te realiseren grondwaterkwaliteit. De gebiedsaanpak zelf wordt uitgewerkt in het Wbb-beheerplan ([zie hoofdstuk 9](#)). Dit kan een op zichzelf staand plan zijn (voor gebieden zonder ontwikkelingen) of onderdeel vormen van een ruimtelijk gebiedsplan (voor stedelijke gebieden met veel ruimtelijke ontwikkelingen).

Gebiedsaanpak i.r.t. gebiedsbeheer

Zoals in [paragraaf 8.3](#) genoemd is het mogelijk om binnen het beheer(s)gebied deelgebieden te onderscheiden op basis van functies en inrichting en de daaraan te koppelen kwaliteitseisen en/of gebiedskenmerken. Dit kan betekenen dat er binnen het beheer(s)gebied onderscheid wordt gemaakt in deelgebieden waar wordt ingezet op kwaliteitsverbetering vanuit het gebruik én in deelgebieden waar de aanwezige kwaliteit voldoende is voor het gebruik en de nadruk ligt op het beheer van de aanwezige situaties. Gebiedsindeling met gewenst gebruik en bijbehorende kwaliteit kunnen voor een stedelijk gebied op hoofdlijnen worden vastgelegd in een gebiedsvisie met nadere uitwerking in een gebiedsplan. Voor zover het de sterk verontreinigde gebieden betreft, moeten deze worden opgenomen en uitgewerkt in het Wbb-beheerplan (zie figuur 8.7). Een opdeling in deelgebieden met verschillende kwaliteitseisen voor het grondwater betekent ook dat de periodieke monitoring zich daarop moet richten, inclusief de evaluaties en verslaglegging. Dit ter controle op het bereiken en/of behouden van de gewenste kwaliteit. Ook dit zal voor de (sterk) verontreinigde deelgebieden in het Wbb-beheerplan aan de orde moeten komen. Vanuit overwegingen van uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid is het raadzaam te kiezen voor een praktische en tevens robuuste indeling. Deze indeling, c.q. gebiedsafbakening moet wel te motiveren zijn vanuit de van toepassing zijnde wettelijke kaders.



Indien het gebiedsbeheer uitsluitend het gebied met de aanwezige grondwaterverontreinigingen betreft, dan staat het Wbb-beheerplan op zichzelf, en valt het ‘gebiedsbeheer’ volledig onder bevoegdheid van het Wbb-bevoegd gezag (zie figuur 8.8).



Deelname aan gebiedsbeheer met rechten en plichten

Aan het gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater kan worden deelgenomen door alle partijen met een saneringsverplichting voor het grondwater gelegen binnen het beheer(s)gebied. In wet- en regelgeving wordt niet voorzien in extra prikkels om deelname te stimuleren. Uitgangspunt is dat het gebiedsbeheer zodanig wordt vormgegeven en ingevuld, dat dit in financieel, juridisch, procedureel en/of organisatorisch opzicht voor partijen met een saneringsplicht tot duidelijke voordelen leidt ten opzichte van een gevalsanpak. Dit zal zeker voor dynamische situaties het geval zijn, maar ook voor statische situaties moet deelname tot voordelen kunnen leiden. Het gebiedsbeheer zal namelijk tot stand komen na en in overleg met alle betrokken partijen in het gebied. Partijen met een saneringsplicht hebben dus invloed op zowel de wijze van het tot stand komen, als van de inhoud van het gebiedsbeheer. Daarnaast zullen via overleg en onderhandelingen de condities en bepalingen met onder andere de (rand)voorwaarden voor deelnemende partijen in een overeenkomst met de gebiedsbeheerder worden geregeld. Deze overeenkomst is specifiek voor elke afzonderlijke situatie. Het is in het belang van de gebiedsbeheerder dat de meerwaarde van deelname voor deelnemende partijen (zoals vrijwaring, overname

van claims, verminderde kosten, e.d.) hierin duidelijk tot uiting komt. Deelname betekent het aangaan van bepaalde verplichtingen. Hier staan echter ook een aantal rechten tegenover.

De verplichtingen die de saneringsplichtige aangaat, bestaan in essentie uit de betaling van een afkoopsom en afspraken over de aanpak van de bronlocatie.

In ruil daarvoor wordt aan de deelnemer aan het gebiedsbeheer in principe een algehele vrijstelling geboden van de verplichtingen tot aanpak van de grondwaterverontreiniging. Hij heeft nog wel een meldingsplicht, maar zonder de gevolgen die normaliter zijn verbonden aan een melding ingevolge art. 28 Wbb. Een exacte afbakening van de omvang van de grondwaterverontreiniging is niet meer nodig. Dit kan tot een aanzienlijke besparing van de onderzoekskosten leiden. Er is slechts een inschatting van de omvang nodig, om een kostentoerekening te kunnen maken. De vrijstelling wordt gegeven in de vorm van verklaring waarin het bevoegd gezag afziet van de inzet van het bevelsinstrumentarium, nadat het bevoegd gezag heeft ingestemd met het Wbb-beheerplan.

Daarnaast kan met de deelnemer ook een civielrechtelijke vrijwaring worden overeengekomen voor aansprakelijkheden die voortvloeien uit de aanwezige verontreiniging. Dit zal dan bij overeenkomst met de gebiedsbeheerder worden geregeld. Indien dit wordt overeengekomen is de vrijwaring overdraagbaar aan de rechtsoptvolger(s) van de saneringsplichtige, mits ook de plichten worden overgenomen.

De verplichtingen van de saneringsplichtige ten aanzien van de bronlocatie blijven in principe in stand. Daaromtrent zullen in de overeenkomst afspraken worden gemaakt. In bepaalde gevallen zal de deelnemer ook zijn verantwoordelijkheid voor de bronlocatie, of delen ervan, kunnen overdragen aan de gebiedsbeheerder. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als het onderscheid tussen bronzone en pluim redelijkerwijs niet mogelijk of ondoelmatig is, of in situaties waarbij nog sprake is van bebouwing die pas bij de herinrichting van het gebied zal worden gesloopt.

Rol van de initiatiefnemer

De rol van initiatiefnemer en gebiedsbeheerder zal worden vervuld door een bestuursorgaan van de betrokken overheid. Voor provincies zal deze rol berusten bij gedeputeerde staten, voor gemeenten bij burgemeester en wethouders en voor anderen bij het “dagelijks bestuur”.

Rol van het bevoegde gezag

Naast de initiatiefnemer is er het “bevoegd gezag” dat beslist op het verzoek om instemming met de gebiedsaanpak en dat sturend optreedt, onder meer door het stellen van voorschriften. Deze rol zal liggen bij het bevoegd gezag Wbb. Dat zijn dus gedeputeerde staten, en de colleges van b&w van de bevoegde gezag gemeenten (zie [paragraaf 8.8](#)).

8.6

De voorbereiding op het Wbb-beheerplan

Procedurele aspecten

De afweging en de keuze om al dan niet over te gaan tot gebiedsbeheer en om hierin ook gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater onderdeel van te laten zijn vergt een uitgebreid en zorgvuldige voorbereidingsprocedure. Dat geldt ook voor de uitwerking van het Wbb-beheerplan en de vormgeving van het gebiedsbeheer. In paragraaf 4.2 staat dit toegelicht. Het bevoegd gezag zal veelal vooraf in haar beleid bepalen welke procedure zal worden gevolgd om tot instemming met het Wbb-beheerplan te komen. Gelet op het bereik van de maatregelen van het plan ligt het voor de hand dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt toegepast. In een overleg tussen de gebiedsbeheerder en het bevoegd gezag kunnen verwachtingen ten aanzien van de procedure vooraf worden besproken,

zodat hier tijdens het proces geen misverstanden over ontstaan.

Een algemeen voorgeschreven inspraakprocedure ligt niet voor de hand, omdat het Wbb-beheerplan naar verwachting vaak onderdeel zal zijn van een gebiedsplan. Het Wbb-beheerplan volgt dan de procedure van dat gebiedsplan. Wordt het Wbb-beheerplan apart in procedure gebracht, dan wordt de door het bevoegde gezag in haar beleid geformuleerde procedure gevolgd.

Tegen het besluit inzake instemming met het plan staat op grond van de Awb beroep open.

De toetsing en beoordeling van het plan

Op het moment dat door de initiatiefnemer voor gebiedsbeheer en belanghebbende partijen tot een gebiedsaanpak voor verontreinigd grondwater hebben besloten, zal het bestuursorgaan van de gebiedsbeheerder dit voornemen voor instemming voorleggen aan het bevoegde gezag Wbb. Het bevoegde gezag zal toetsen of aan de voorwaarden voor de gebiedsaanpak wordt voldaan. Deze voorwaarden, die worden gesteld bij of krachtens amvb, betreffen onder meer dat:

- sprake moet zijn van grootschalige en complexe verontreinigingssituaties (om ‘ongeoorloofd’ gebruik van de gebiedsaanpak te voorkomen);
- sprake moet zijn van spoed van de verontreinigingssituatie op gebiedsniveau;
- aantoonbaar is dat gebiedsbeheer is/wordt geformaliseerd, inclusief de daarbij behorende financiële en bestuurlijke arrangementen.

Als aan de voorwaarden wordt voldaan, dan heeft het bevoegde gezag niet de mogelijkheid om een andere aanpak voor te schrijven dan voorgesteld. Dit omdat de gebiedsaanpak als een volwaardige optie in de wet staat opgenomen naast de gevalsanpak en clusteraanpak. Het betreft dus een meer procedurele beoordeling. Dit in tegenstelling tot het Wbb-beheerplan waar het gaat om een *inhoudelijke beoordeling*.

De inhoudelijke beoordeling van het Wbb-beheerplan door het bevoegde gezag vindt plaats op gebiedsniveau. Bij deze beoordeling zal de aandacht onder meer uitgaan naar:

- de begrenzing van het gebied, waarbinnen de gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater plaatsvindt en de motivatie hiervoor. Voor stedelijke gebieden zijn hierbij onderscheidend de dynamische en de statische situaties. Voor dynamische situaties vormen de ruimtelijke ontwikkelingen en het verontreinigde gebied het vertrekpunt. Voor statische situaties is dit het verontreinigde gebied en de noodzakelijke en/of gewenste ruimte er omheen (zie paragraaf 8.3);
- de wijze waarop de risico's van verspreiding van verontreinigd grondwater vanuit het als zodanig gedefinieerde beheersgebied naar buiten wordt voorkomen als ook daarbinnen, de controle hierop door monitoring, de mogelijkheden voor ingrijpen achteraf indien door onvoorziene oorzaken toch sprake is van een ontoelaatbare verspreiding en de mogelijkheden voor beëindiging of extensivering van de monitoring;
- de te realiseren grondwaterkwaliteit in het gebied of delen ervan in relatie tot de voor de functie en/of het gebruik gewenste grondwaterkwaliteit en de termijnen waarop de gewenste kwaliteit kan worden gerealiseerd;
- de algehele kwaliteitsontwikkeling van het grondwater in het gebied, waarbij beoordeeld wordt of er per saldo sprake is van trendomkering, c.q. een verbetering van de grondwaterkwaliteit in de tijd.

Afzien van deelname aan de gebiedsaanpak

Ondanks dat aan het proces en de procedure voor het tot stand komen van het Wbb-beheerplan geen formele regels worden gesteld, is het duidelijk dat dit via zorgvuldige weg dient plaats te vinden. Enerzijds omdat het bevoegde gezag Wbb, in het kader van het verlenen van instemming met het plan, zal toetsen of belangen

van derden voldoende zijn meegewogen en anderzijds vanuit het belang van de gebiedsbeheerder om zoveel mogelijk partijen tot deelname aan het gebiedsbeheer te bewegen.

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.

Het aangepaste spoed-criterium

In de praktijk kunnen zich situaties voordoen, waarbij sprake is van een groot aantal gevallen van grondwaterverontreiniging, die op gevalsniveau naar verwachting niet tot onaanvaardbare risico's leiden (en waarbij derhalve niet sprake is van het met spoed saneren), maar waarbij dit wel aan de orde is indien deze verontreinigingen in samenhang worden beoordeeld. Omdat in de te herziene Wbb de pluimen van individuele 'gevallen' van verontreiniging bij een gebiedsaanpak formeel overgaan in het 'gebied' van verontreiniging wordt daarmee voldaan aan het criterium van spoed als een van de toetsvoorwaarden voor de gebiedsaanpak. In dat geval kan bijvoorbeeld de gemeente overgaan tot het instellen van gebiedsbeheer van verontreinigd grondwater. Dit biedt enerzijds meer mogelijkheden voor partijen om mee te doen met de gebiedsaanpak, maar het kan ook leiden tot een saneringsplicht (zie [paragraaf 8.4](#)).

Belangen van derden

De initiatiefnemer, c.q. gebiedsbeheerder zal bij het geven van invulling aan het Wbb-beheerplan ook voldoende oog moeten hebben voor derden in het gebied, die geen direct belang hebben bij het gebiedsbeheer, maar daarvan mogelijk wel nadelige consequenties ondervinden. In de wet wordt niet voorzien in een gedoogplicht. Het is dus aan de gebiedsbeheerder om ervoor te zorgen dat partijen niet in hun belangen worden geschaad door er bijvoorbeeld voor te zorgen dat bestaande gebruiksfuncties van het grondwater door de gebiedsaanpak niet worden verstoord.

Activiteiten na vaststelling plan

Na vaststelling van het Wbb-beheerplan kan bij activiteiten in de ondergrond door deelnemende partijen worden volstaan met een melding aan het bevoegde gezag waaruit blijkt dat binnen de randvoorwaarden van het plan wordt gewerkt. In het Wbb-beheerplan zullen de eisen en voorwaarden die worden gesteld aan een dergelijke melding nader moeten worden uitgewerkt.

8.7

Stimulering zonder extra financiële prikkels

Financiële aspecten

In wet- en regelgeving wordt niet voorzien in extra prikkels om een deelname aan gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater te stimuleren, dus ook niet in financiële zin. Bij gebieden met gebiedsontwikkeling is het in dit verband belangrijk om te zorgen voor een optimale afstemming tussen enerzijds de doelen van grondwaterbeheer op de beoogde functies in een gebied en anderzijds tussen de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting op de te realiseren grondwaterkwaliteit. Door uit te gaan van deze wisselwerking kunnen ook de kansen voor de financiële haalbaarheid worden vergroot.

De financiële inbreng door partijen

Voor de gebiedsaanpak voor verontreinigd grondwater gelden in principe dezelfde mogelijkheden als voor de gevalsaanpak. Mogelijkheden om een beroep te doen op een tegemoetkoming in de kosten voor de aanpak zijn onder andere subsidies in het kader van de Bedrijvenregeling, cofinanciering, bijdragen vanuit ISV, e.d.. De eventuele tegemoetkoming in kosten is echter van diverse factoren afhankelijk. Daarnaast zal sprake zijn van een inbreng aan financiële middelen door de

deelnemers aan het gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater. De omvang van deze inbreng is in hoge mate afhankelijk van het belang van de deelnemers aan het gebiedsbeheer met een onderscheid naar belanghebbenden vanuit de nieuwe inrichting en het toekomstig gebruik en die vanuit de saneringsverplichtingen. Bij deelname aan gebiedsbeheer zullen aan de overdracht van verantwoordelijkheden voor de sanering door de saneringsplichtige aan de gebiedsbeheerder financiële consequenties worden verbonden, bijvoorbeeld in de vorm van een afkoopsom.

Dit zal worden geregeld in een (privaatrechtelijke) overeenkomst. Is een passende overeenkomst gesloten, dan zal het bevoegd gezag Wbb formeel publiek-rechtelijke vrijwaring geven van de verplichtingen uit de Wbb inzake het beheer, de sanering en de nazorg van het grondwater, inclusief uitsluiting van wettelijke procedures die gelden voor de betreffende verontreiniging. Al deze vrijwaringen zullen worden betrokken bij de vaststelling van de afkoopsom. Dit geldt ook voor de eventueel te maken afspraken over de sanering van de bronlocatie of delen ervan indien dit ook wordt overgedragen.

De mogelijkheid bestaat ook dat de gebiedsbeheerder de privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor potentiële claims overneemt van de betrokkene. Ook dit zal bij de vaststelling van de afkoopsom worden meegenomen. Lopende claims zullen in het algemeen niet worden overgenomen.

De exploitatieopzet

Het komen tot een sluitende exploitatieopzet voor gebiedsbeheer en/of de gebiedsaanpak van het verontreinigd grondwater zal alleen via een cyclisch en iteratief verlopend proces met veel overleg tussen partijen tot stand kunnen komen (financiële arrangementen). Ook moet daarbij rekening worden gehouden met eventueel nieuwe toetreders in het gebiedsbeheer nadat het gebiedsbeheer is ingesteld, met wijzigingen of het niet doorgaan van inrichtingsplannen en/of met tegenvallers bij de gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater.

Vastleggen financiële haalbaarheid

De financiële haalbaarheid van gebiedsbeheer met een onderbouwing ervan zal in het ruimtelijke gebiedsplan moeten worden uitgewerkt, als ook in het Wbb-beheerplan voor de gebiedsaanpak van het verontreinigde grondwater.

Acties door het Rijk

Op dit moment worden in opdracht van het Rijk (financiële) modules uitgewerkt voor gebiedsbeheer van verontreinigd grondwater en wel voor verschillende typen gebieden. Resultaten komen naar verwachting medio 2010 beschikbaar.

8.8

Organisatorische aspecten

De diversiteit in omstandigheden van, en in gebieden brengt met zich mee dat er in concrete situaties veel verschillende belangenpartijen zijn met een betrokkenheid in het gebiedsbeheer voor verontreinigd grondwater. Echter veelal zal het de gemeente zijn, die vanuit een breder kader van gebiedsbeheer als eerste verantwoordelijke zal (moeten) optreden. Gemeenten beschikken echter niet over alle bevoegdheden en instrumenten, zodat samenwerking essentieel is. Voor de zogenoemde dynamische situaties, waarbij de gebiedsaanpak onderdeel vormt van een breder ruimtelijk gebiedsplan, zijn de volgende hoofdpunten van belang:

- Voor het opstellen van de structuurvisie, en een gebiedsvisie (voor boven- en ondergrond) als onderdeel of uitwerking ervan, zijn gemeenten verantwoordelijk. In uitzonderingssituaties kan het ook de provincie zijn. Dit bij ontwikkelingen die zich over meerdere gemeenten uitstrekken en waarbij op verzoek van deze gemeenten een provincie een provinciaal inpassingsplan kan opstellen.
- Voor de concretisering van het visiedocument (gebiedsvisie, visie op de ondergrond of bodemvisie) in een ruimtelijk gebiedsplan met beleidskader daarvoor is ook als eerste de gemeente verantwoordelijk. Echter ook andere

partijen hebben daarin een verantwoordelijkheid zeker als het gaat om het grondwaterbeheer;

- Voor de gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater zal in het algemeen de gemeente als initiatiefnemer en gebiedsbeheerder optreden, maar is het bevoegde gezag Wbb in formele zin verantwoordelijk voor de beoordeling en beschikkingverlening. Echter ook andere overheden kunnen als initiatiefnemer en/of gebiedsbeheerder optreden, maar het kan ook zo zijn dat een gemeente alle drie de rollen vervult. De formele rol van initiatiefnemer/gebiedsbeheerder wordt vervuld door het bestuursorgaan van de betrokken overheid;
- Het opstellen van een Wbb-beheerplan gebeurt in samenwerking en in zeer nauw overleg met alle betrokken partijen;
- De gebiedsbeheerder is verantwoordelijk voor het aangaan van overeenkomsten/contracten met deelnemende partijen;
- Voor de feitelijke uitvoering van het Wbb-beheerplan kan een uitvoeringsorganisatie worden opgezet waarin alle belanghebbende partijen kunnen deelnemen. In het beheerplan moet duidelijkheid worden gegeven over de doelstellingen van deze organisatie en over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden (zie hoofdstuk 9);
- Indien er geen uitvoeringsorganisatie is opgericht, wordt de uitvoering van het Wbb-beheerplan getrokken door de gemeente.

Voor meer informatie over organisatorische aspecten wordt verwezen naar paragraaf 4.2 en hoofdstuk 10

Voorwaarden aan de inhoud vanuit de beoordeling

Toekomstige gebiedsbeheerders zullen het voornemen om tot gebiedsbeheer verontreinigd grondwater over te gaan, kenbaar moeten maken aan het bevoegde gezag Wbb, inclusief de onderbouwing daarvoor. Voornemen en onderbouwing kunnen in het Wbb-beheerplan worden opgenomen. Bij deze onderbouwing zal samenvattend ook aandacht moeten worden besteed aan de realiseerbaarheid van het gebiedsbeheer vanuit verschillende insteken (technisch, financieel, organisatorisch, procedureel, juridisch). Dit zal in het algemeen geen probleem zijn aangezien de haalbaarheid op het moment van opstellen en indienen van het Wbb-beheerplan al uitgebreid zal zijn onderzocht en als zodanig vastgesteld door initiatiefnemers en betrokkenen. Het bevoegd gezag Wbb zal het voornemen *toetsen* aan eventuele voorwaarden te stellen aan het gebiedsbeheer. Op dit moment is het nog niet duidelijk of er naast het gestelde in paragraaf 8.6 nog aanvullende voorwaarden zullen worden gesteld bij amvb of ministeriële regeling. Het bevoegd gezag heeft echter niet de mogelijkheid om een andere aanpak voor te schrijven dan de voorgestelde gebiedsaanpak, indien aan de voorwaarden hiervoor wordt voldaan. Dit omdat de gebiedsaanpak een volwaardige optie is in de Wbb naast de gevals aanpak en de clusteraanpak.

Naast het voornemen en de onderbouwing voor het gebiedsbeheer zal de gebiedsaanpak van het verontreinigde grondwater in het Wbb-beheerplan zodanig moeten worden uitgewerkt dat het bevoegde gezag dit inhoudelijk kan *beoordelen* ten behoeve van de te verlenen instemmingsbeschikking.

Inhoud afhankelijk van type gebiedsbeheer

Voor de inhoud is echter het volgende van belang. Het Wbb-beheerplan zal voor dynamische situaties naar verwachting deel uitmaken van een breder plan voor het gebied, zoals het totaal gebiedsplan genoemd in paragraaf 8.1. Het kan daarnaast ook voorkomen dat het totale gebiedsplan een veel groter gebied beslaat dat het gebied waarop de gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater betrekking heeft (zie figuur 8.5). Het Wbb-beheerplan moet binnen die bredere gebiedsvisie passen⁸ en zal meer specifiek moeten regelen wat nog ontbreekt in het bredere kader van gebiedsbeheer.

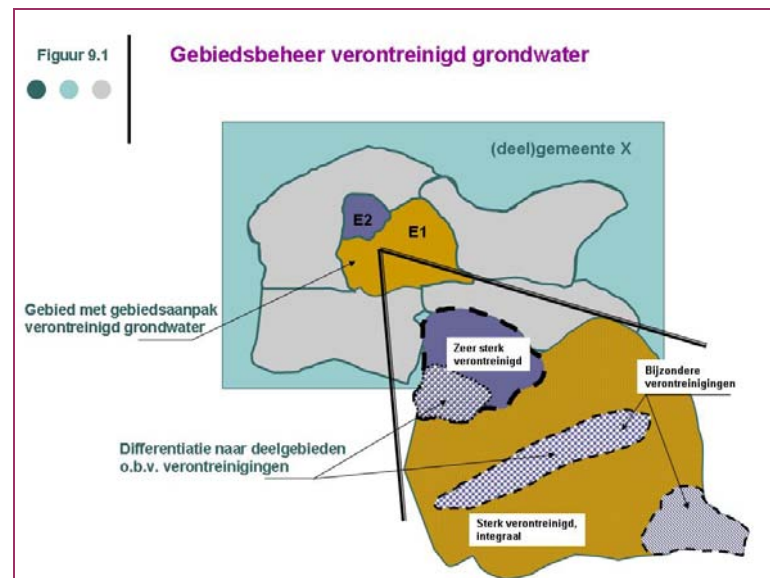
De inhoud van het plan zal dus variëren naar gelang van de context waarbinnen het plan wordt opgesteld. Dit “complementaire karakter” van het plan past ook bij de faciliterende insteek van de (herziene)Wbb. In één opzicht is het plan echter niet complementair. In formele zin is het Wbb-beheerplan het instrument dat waarborgt dat wordt voldaan aan de milieuhygiënische doelen, zoals bedoeld in de Wbb en daaraan verbonden beleidskaders. Een aantal onderwerpen zal daarom in het Wbb-beheerplan aan de orde moeten komen, maar op welke wijze en met welk detailniveau uitgewerkt, wordt in de Wbb opengelaten. Dit biedt maximale ruimte om in het plan maatwerk te leveren en rekening te houden met gebiedsspecifieke omstandigheden zowel wat betreft de inhoud als het proces.

Belangrijkste onderdelen van het plan

Belangrijke onderdelen van het Wbb-beheerplan zijn de afbakening en de beschrijving van het Wbb-beheergebied en de wijze waarop de strategische doelen ‘beschermen, benutten en verbeteren’ operationeel zullen worden gemaakt met een doorvertaling naar meetbare en toetsbare resultaatsbeschrijvingen. Het is belangrijk om in nauw overleg met het bevoegde gezag afgewogen keuzes te maken voor het detailniveau van de gewenste (vanuit de ruimte om invulling te geven aan het beheer) en noodzakelijke (vanuit de milieuhygiënische beoordeling) uitwerking. Ter illustratie geldt het voorbeeld van figuur 9.2. Vanuit de optiek van

⁸ De wijze van toetsing dient een aandachtspunt te vormen in de aan te passen Wbb

de gebiedsbeheerder en het gebiedsbeheer is het de vraag of het wel gewenst is om, in aanvulling op het gestelde in het totale gebiedsplan, binnen het Wbb-beheergebied een onderverdeling te maken in subdeelgebieden. Vanuit de beoordeling door het bevoegde gezag zou deze wens nadrukkelijk wel aanwezig kunnen zijn. Het is belangrijk om hier vroegtijdig keuzes in te maken en er eventueel consequenties aan te verbinden. Het Wbb-beheerplan is dus maatwerk, het vormt (in het algemeen) onderdeel van gebiedsbeheer binnen een ruimer kader en het dient de mogelijkheid te bezitten om op basis van monitoring en evaluatie tot aanpassing te komen (flexibiliteit).



Checklist voor de inhoud

Onderstaande opsomming met onderwerpen voor het Wbb-beheerplan dient als checklist voor partijen om te bezien welke in concrete situaties van belang zijn voor uitwerking in het plan. Het betreft dus geen voorstel voor een 'inhoudsopgave'. Aanvullingen en/of wijzigingen in de toekomst zijn mogelijk op basis van opgedane ervaringen. Uitwerking kan nodig zijn voor:

- het doel en de reikwijdte van het Wbb-beheerplan en de relatie met het totale gebiedsplan;
- de doelen van het totale gebiedsbeheer en de aspecten waarop het betrekking heeft;
- de doelen van de gebiedsaanpak voor het verontreinigd grondwater (in relatie tot die van het gebiedsbeheer);
- de status van het plan;
- de deelnemende partijen en hun rollen bij de gebiedsaanpak;
- de overeengekomen bestuurlijke arrangementen om voldoende sturing aan het proces te kunnen geven;
- de al gemaakte afspraken met partijen en de wijze waarop deze zijn vastgelegd (intentieverklaringen, ambitie overeenkomsten, convenanten, e.d.);
- de aanwezige gebiedskwaliteit met een beschrijving van de wijze waarop deze is vastgesteld;
- de gebiedsafbakening en de onderbouwing ervan, inclusief de eventuele opdeling in deelgebieden op basis van gewenste gebruiksfuncties;
- de kwaliteitsdoelstellingen met de onderbouwing ervan aan de randen van het Wbb-beheergebied;
- de kwaliteitsdoelstellingen voor het grondwater binnen het beheergebied afgeleid uit aanwezige en gewenste functies en beschermdoelen;
- het geven van inzicht in de wijze waarop en de mate waarin de gebiedsaanpak van de grondwaterverontreiniging bijdraagt aan een verhoging van de

- ruimtelijke kwaliteit;
- het afwegingskader en de procedurele randvoorwaarden voor de, in samenhang met de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, gebiedsaanpak van de grondwaterverontreinigingen;
- het zichtbaar maken van samenhang en afhankelijkheid van gebruiksfuncties met een doorvertaling ervan naar de consequenties voor de uitvoering;
- de wijze waarop voorkomen wordt dat door de gebiedsaanpak stagnatie ontstaat aan ruimtelijke ontwikkelingen en omgekeerd dat de ontwikkelingen belemmerend werken op de gebiedsaanpak;
- een beschrijving van de methode voor het bepalen van de algehele kwaliteitsverbetering binnen het Wbb-beheergebied (trendombuiging) en de wijze waarop dit wordt vastgelegd;
- de monitoringstrategie en aandachtspunten voor de invulling van het monitoringprogramma;
- de evaluatie van de voortgang van de ontwikkeling van de grondwaterkwaliteit in de tijd en de mogelijkheden voor (bij)sturing van het proces;
- de mogelijkheden voor extensiveren van de beheerinspanningen en het eventueel afbouwen ervan indien gewenste kwaliteiten zijn gerealiseerd en kunnen worden gegarandeerd voor de toekomst;
- de praktische randvoorwaarden en eisen die aan het gebiedsbeheer worden gesteld met gebruikers richtlijnen;
- de wijze van omgaan met situaties waarbij de saneringsplichtige kiest voor een gevals aanpak, de daaraan te verbinden voorwaarden en aanvullende bepalingen en verplichtingen;
- de wijze van omgaan met nieuwe verontreinigingen en met de veroorzakers;
- de algemene principes van afkoop en vrijwaring zowel inhoudelijk als procedureel en de wijze waarop hier in concrete situaties nadere invulling aan wordt gegeven;
- de algemene principes over het omgaan met bestaande en toekomstige claims ten aanzien van de verontreinigingen en de wijze waarop dit zal worden geregeld in concrete situaties;
- de algehele financiering van de gebiedsaanpak, de inbreng van partijen vanuit ontwikkelingen, e.d., de kostentoedeling aan saneringsplichtige deelnemers en de gemaakte afspraken over de financiering met eventueel overeengekomen financiële arrangementen;
- de procesmatige randvoorwaarden voor en bij deelname aan gebiedsbeheer;
- de te volgen procedures na instellen van het gebiedsbeheer, bijvoorbeeld ten aanzien van afwijkingen, bij aanmelding van nieuwe deelnemers, bij afhaken geregistreerde deelnemers, etc.;
- een opsomming van de aspecten die bij overeenkomst met deelnemers worden geregeld;
- de wijze waarop over de voortgang en de resultaten van de periodieke evaluaties zal worden gerapporteerd aan het bevoegde gezag en derden belanghebbenden;
- overige aanvullende bepalingen volgend uit amvb, beleid en/of te maken afspraken met het bevoegde gezag Wbb ten behoeven van de beschikkingverlening op het plan.

Op wetsniveau worden geen regels gesteld aan de wijze waarop het Wbb-beheerplan tot stand zal moeten komen. In elke concrete situatie kan dus voor een optimale en gebiedsspecifieke voorbereidingsprocedure worden gekozen. Op dit moment is er nog geen concrete ervaring met dergelijke plannen opgedaan, zodat het voor alle partijen zoeken is naar de aard van de op te nemen informatie en het detailniveau ervan. De opzet en invulling van het plan zal dus in goed overleg met alle direct betrokkenen tot stand moeten komen. De formele initiatiefnemer zal het

plan, mede namens de andere betrokken overheden, uiteindelijk ter instemming indienen bij het bevoegd gezag Wbb.

In de Wbb wordt geen inspraakprocedure voorgeschreven. Inspraak zal vaak al plaatsvinden op andere beslissingen, zoals het totale gebiedsplan. Per situatie kan worden bezien of bijvoorbeeld toch afdeling 3.4 van de Awb wordt toegepast.

‘Stappenplan’ voor het instellen van gebiedsbeheer

Voor het instellen van gebiedsbeheer is geen blauwdruk te geven. Dit geldt ook voor het organiseren van de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater. De ervaring in de afgelopen jaren, opgedaan door ‘voorlopers’ op dit gebied, heeft geleerd dat het om een langdurig traject gaat binnen een soms moeizaam verlopend proces. Enerzijds werd dat veroorzaakt door het (nog) ontbreken van beleid en het tekortschieten van wet- en regelgeving. Dit is echter maar één aspect in het geheel. Het gaat om een complex probleem, zowel technisch-inhoudelijk als ook bestuurlijk en procesmatig, dat zich bevindt in een unieke omgeving.

De bestuurlijke complexiteit betreft de verschillende verantwoordelijkheden van meerdere partijen in het grondwaterbeheer. Voor het stedelijk gebied zijn gemeenten in principe aan te merken als ‘probleemhebber’, maar gemeenten beschikken niet in alle opzichten over de bevoegdheden en instrumenten om dit zelfstandig op te lossen. Het komt dus neer op samenwerking tussen gemeenten, provincie en waterschappen enerzijds en belangenpartijen anderzijds.

De unieke omgeving betreft de verschillende beleidsterreinen die bij het gebiedsbeheer, en als onderdeel daarvan de gebiedsaanpak van grondwaterverontreiniging aan de orde zijn (zoals water, bodem, natuur, ecologie, energie en ruimtelijke ontwikkeling). Er moet gewerkt worden in de grensgebieden van elkaars werk- en kennisvelden met de durf om over deze grenzen heen te kijken.

De recentelijk opgedane ervaringen zijn in verschillende documenten vastgelegd. Vermeldenswaardig zijn het rapport “LBOW Commissie Grondwaterbeheer – verslag van de bestuurlijke pilots grondwaterbeheer” dat in opdracht van de Unie van waterschappen en SKB is opgesteld en de rapporten die zijn opgesteld door het SKB-consortium Gebiedsgericht Grondwaterbeheer met MMG Advies bv als penvoerder/adviseur.

Het eerste rapport gaat onder meer in op de bestuurlijke complexiteit van het organiseren van grondwaterbeheer. Het rapport bevat een aantal aanbevelingen, waaronder die van het vormen bestuurlijke arrangementen, ten behoeve van het gebiedsbeheer van grondwater, maar ook ten aanzien van het benutten van aanwezige kansen en het stimuleren van samenwerking. Dit rapport is een aanrader voor partijen die zich oriënteren op het instellen van gebiedsbeheer voor grondwater (www.skbodem.nl).

Door het Consortium Gebiedsgericht Grondwaterbeheer zijn in wisselende samenstelling meerdere documenten opgesteld over de (on)mogelijkheden om te komen tot gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater met leer- en aandachtspunten bij het ontwikkelen van dit beheer. In het meest recente document zijn praktijkervaringen van 15 partijen bijeengebracht die de afgelopen jaren bezig zijn geweest met het ontwikkelen van gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater. Bij de casusbeschrijvingen wordt zowel ingegaan op het proces als op de inhoud. Een overzicht van partijen waarvan de ervaringen zijn vastgelegd in het (concept)document staat in de voorlaatste kolom van tabel 10.1 weergegeven. De beschrijvingen geven een zeer goed overzicht van zowel de ervaringen als de leerpunten in het proces van instellen gebiedsbeheer. Voor partijen die met gebiedsbeheer aan de slag willen gaan, zijn deze beschrijvingen zeer de moeite waard (www.skbodem.nl). Ter informatie bevat tabel 10.1 een compleet overzicht van partijen die in dit SKB-verband hebben meegewerkt aan grondwaterbeheer en daarmee ervaring hebben opgedaan.

Tabel 10.1: Deelnemers projecten Consortium Gebiedsgericht Grondwaterbeheer

	HbR PP5302	GBvGw Algemeen PP6325	GBvGw Nazorg PP6325	GGb PP8325	LBOW- Commissie GGb
Gemeenten					
Amersfoort			X	X	
Apeldoorn	X	X		X	X
Arnhem	X	X		X	
Emmen	X	X		X	
Enschede				X	
Haarlem	X				
Helmond	X				
Hengelo			X	X	
Nijmegen		X		X	X
Rotterdam			X		X
Tilburg			X	X	X
Utrecht			X	X	
Zwolle				X	
Provincies					
Groningen				X	
Noord Brabant				X	X
Noord Holland	X		X	X	
Zuid Holland	X	X	X		
Milieudienst					
DCMR	X	X			
MZHZ	X				
Grootsaneerders					
HbR		X		X	X
SBNS			X	X	
ObR			X		
Rijksoverheid					
Senternovem/Bodem+	X	X	X	X	
Penvoerder/adv					
MMG Advies bv	X	X	X	X	X

Een belangrijk leerpunt bij alle projecten waarmee tot op heden ervaring is opgedaan, betreft het belang van het zorgvuldig en gedetailleerd in kaart brengen en vastleggen van de uitgangssituatie als eerste stap in het totale proces. Daarbij gaat het ondermeer om een inventarisatie van aanwezige:

- partijen en belangen die spelen in een gebied;
- opgaven waar deze partijen voor staan;
- potenties van het gebied en aard en omvang van aanwezige problemen;
- aanwezige (beleids)plannen en de status ervan die betrekking hebben op het gebied;
- bereidheid en vermogen van partijen tot samenwerking en om gezamenlijk aan de slag te gaan.

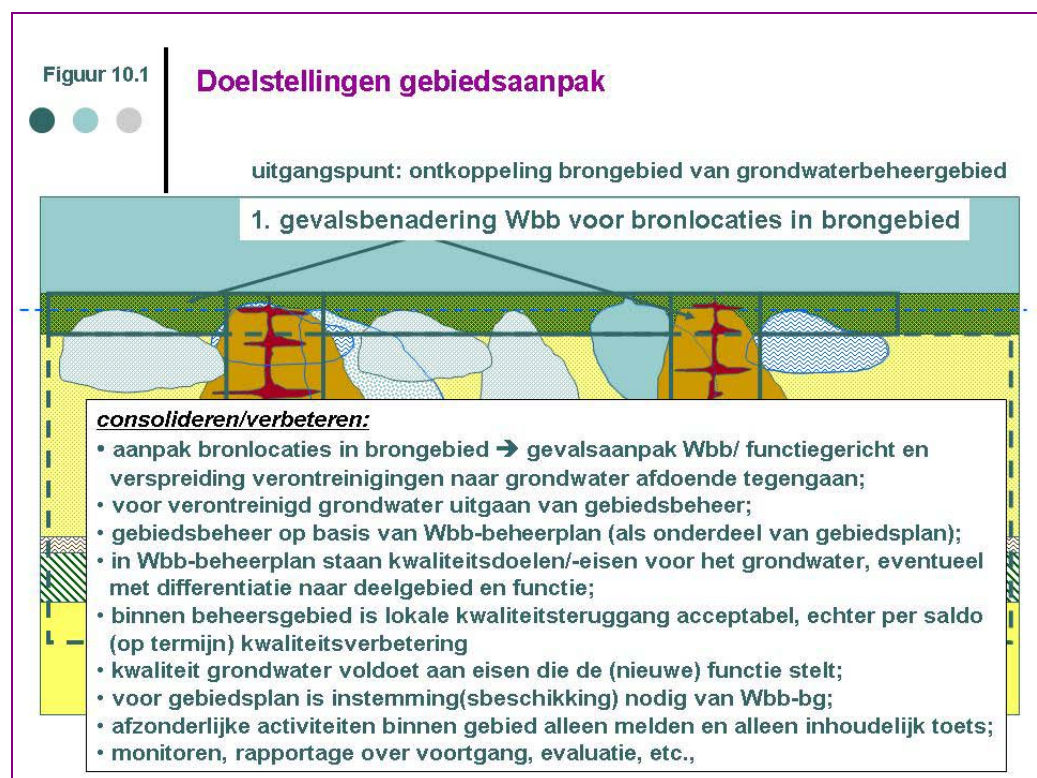
De volgende stappen zijn afhankelijk van de uitkomsten van deze eerste stap en zijn gebieds- en probleemspecifiek. Ondanks dat het naar alle waarschijnlijkheid gaat om technisch ingewikkelde vraagstukken is het belangrijk om niet te snel daar alle energie in te steken. Minstens net zo belangrijk zijn namelijk vraagstukken hoe belangen en

belangenpartijen op verschillende niveaus zijn te organiseren. Het vroegtijdig komen tot bestuurlijke arrangementen lijkt op basis van meningen van bij grondwaterbeheer betrokken partijen zeer waardevol. Op dit moment is daar echter nog nauwelijks ervaring mee opgedaan. Wel is in het genoemde rapport van de LBOW Commissie Grondwaterbeheer een aantal praktische tips geformuleerd om de samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en provincie concreet vorm te geven en te verankeren.

Om op een goede manier tot samenwerking te komen, om draagvlak te creëren voor het in te stellen gebiedsbeheer en om bereidheid te krijgen bij partijen om actief deel te nemen in het gebiedsbeheer is een goed doordachte communicatiestrategie van onschatbare waarde. Hier vroegtijdig en in ruime mate in investeren zal zich in de loop van het proces zeker uitbetalen.

Denkend en filosoferend over grondwaterbeheer op gebiedsniveau en meer specifiek over de gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater is het belangrijk om dit te doen vanuit het besef dat het gaat om het zoeken naar een goede balans tussen het benutten van de bodem en het grondwater en het beschermen van de toestand ervan, inclusief de aanwezige waarden en processen. Dus om een zodanig beheer van de bodem dat een duurzaam gebruik ervan kan worden gewaarborgd.

Vanuit deze gedachte zijn ook de strategische doelen voor de gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater geformuleerd (zie figuur 10.1) met mogelijkheden voor het operationeel maken ervan in de (herziene) Wbb.



Bijlage 1: Begrippenkader

Algemeen uitgangspunt is dat het gebiedsgericht beheer van **verontreinigd** grondwater integraal onderdeel vormt van het gebiedsgericht grondwaterbeheer in meer algemene zin. Het gebiedsgericht grondwaterbeheer zal/kan vorm krijgen binnen de Wro in een structuurvisie en uitwerkingsplannen, de Waterwet in een regionaal waterplan, of eventueel ander wettelijk kader. Het gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater valt onder verantwoordelijkheid van de Wbb.

Voor de communicatie is het bijzonder belangrijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen begrippen die behoren tot het domein van het algemene grondwaterbeheer en die behoren bij het beheer van verontreinigd grondwater. Bij het hanteren van een bepaald begrip moet al direct duidelijk zijn over welk domein het gaat, terwijl vergelijkbare begrippen uit de twee domeinen waar mogelijk ook aanvullend op elkaar moeten zijn. Ook geldt voor de begrippen die betrekking hebben op het gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater, dat deze moeten aansluiten bij (vergelijkbare) begrippen uit de Wbb.

Onderstaand staat een voorstel voor de belangrijkste begrippen voor gebiedsgericht grondwaterbeheer geplaatst naast die voor het gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater. Voor de aanpassing van de Wbb zijn dus alleen de begrippen uit het grijze kader van belang. Echter in het onderstaande wordt wel een voorstel voor de omschrijving (definitie) van alle begrippen gedaan, zodat ook het bredere perspectief daarin duidelijk wordt/blijft.

Begrippen voor gebiedsgericht grondwaterbeheer algemeen	Begrippen voor gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater als onderdeel van het grondwaterbeheer	Opmerkingen
gebiedsgericht grondwaterbeheer	gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater	
grondwater gebiedsbeheer	Gebiedsaanpak * (verontreinigd grondwater)	*) in het verlengde van gevals-aanpak en cluster-aanpak (dus niet gebiedsgerichte aanpak)
grondwater gebiedsbeheerder *	gebiedsbeheerder verontreinigd grondwater	*) toevoegen van het woordje grondwater is van belang omdat het begrip gebiedsbeheerder ook in een andere betekenis wordt gebruikt in het RO-kader
grondwaterbeheergebied	grondwaterbeheersgebied	
gebiedsvisie grondwaterbeheer	gebiedsvisie aanpak verontreinigd grondwater	
grondwatergebiedsplan	Wbb-beheerplan *	*) toevoeging van de term Wbb is van belang om dit onderdeel goed te duiden t.o.v. grondwater-gebiedsplan en andere typen beheerplannen

Gebiedsgericht grondwaterbeheer

Gebiedsgericht grondwaterbeheer kan worden gedefinieerd als:

Het op gebiedsniveau beheren en beheersen van de grondwaterkwaliteit en -kwantiteit, zodanig dat daarmee optimaal invulling kan worden gegeven aan ambities en doelen met betrekking tot een duurzaam gebruik van grondwater. Ambities en doelen zijn het resultaat van een afgewogen keuze tussen het benutten en beschermen of versterken van aanwezige en/of toe te kennen functies voor het grondwater en de

bodem waarin het zich bevindt. Dit vanuit het belang van duurzaam bodemgebruik.

Onderdelen van gebiedsgericht grondwaterbeheer kunnen ondermeer zijn:

- het beheren/ beheersen van grondwaterstanden gericht op het realiseren van doelen ten aanzien van het tegengaan en/of voorkomen van verdroging en vernatting, inclusief de gevolgen hiervan (beschermen/ verbeteren van de ecologische functie);
- het beheren en beheersen van grondwaterstanden gericht op het realiseren van een stabiele en draagkrachtige bodem (benutten/beschermen draagfunctie voor o.a. dijken, kades wegen, funderingen);
- het realiseren/ beheren van een grondwaterkwaliteit vanuit het voor een gebied gewenste gebruik van het grondwater (benutten, beschermen/versterken productie- en gebruiksfunctie);
- het realiseren/ behouden van gewenste grondwaterreserves voor toekomstig gebruik (in stand houden/versterken regulatie- en bufferfunctie);
- het kwantitatief en kwalitatief beheren van het grondwater met het ook op het beschermen van in de bodem aanwezige waarden (in stand houden archiefunctie);
- het gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater met het oog op aanwezige milieuhygiënische risico's en/of aanwezige verspreidingsrisico's die tot gevolg hebben dat de gewenste en/of aanwezige functies daarmee gevaar lopen (aantasting functionele kwaliteit van de bodem en het daarin aanwezige grondwater).

Gebiedsgericht grondwaterbeheer komt idealiter tot stand op basis van een brede belangenafweging. Sectorale doelen worden daarbij geformuleerd vanuit dit brede belangenperspectief.

**Gebiedsgericht
beheer van
verontreinigd
grondwater**

Gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater wordt gedefinieerd als:

Het op gebiedsniveau beheersen en waar mogelijk verbeteren van de grondwaterkwaliteit voor situaties waarbij het grondwater in het betreffende gebied is verontreinigd door een veelheid aan gevallen van ernstige en grootschalige verontreinigingen die echter niet meer als afzonderlijke gevallen zijn te onderscheiden en/of aan te pakken.

Grondwater gebiedsbeheer kan worden opgevat als een synoniem voor gebiedsgericht grondwaterbeheer.

**Gebiedsaanpak
verontreinigd
grondwater**

Gebiedsaanpak verontreinigd grondwater is een synoniem voor gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater. De gebiedsaanpak is gebaseerd op de drie strategische doelen: het beschermen, benutten en verbeteren. De gebiedsaanpak is een verbijzondering van het gebiedsgericht grondwaterbeheer en betreft het gebiedsdeel waar het grondwater sterk is verontreinigd. Door het gebruik van de term 'gebiedsaanpak' wordt een directe relatie gelegd met de gevals aanpak en cluster aanpak zoals omschreven in de Wbb.

Grondwater gebiedsbeheerder wordt gedefinieerd als:

Een overheidsorgaan dat op gebiedsniveau de verantwoordelijkheid heeft (toegewezen gekregen) voor het realiseren van de integrale gebiedsdoelen voor het grondwater

De gebiedsbeheerder verontreinigd grondwater wordt gedefinieerd als:

Een overheidsorgaan dat is belast met de gebiedsaanpak van het verontreinigd grondwater en als zodanig is aangewezen op grond van art. 55f van de Wbb.

**Gebiedsbeheerder
verontreinigd
grondwater**

Aangezien de gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater integraal onderdeel vormt van het voor een groter gebied gedefinieerde gebiedsgericht grondwaterbeheer, zal het overheidsorgaan belast met de gebiedsaanpak verontreinigd grondwater in principe dezelfde zijn als diegene die verantwoordelijk is voor het gebiedsgericht grondwaterbeheer

Het grondwaterbeheergebied kan worden gedefinieerd als:

Het gebied waarvoor vanuit een integrale benadering (beleids)doelen voor het grondwater zijn gedefinieerd en bestuurlijk zijn vastgesteld.

**Grondwater-
beheersgebied**

Het grondwaterbeheersgebied wordt gedefinieerd als:

Het gebied waarvoor specifieke doelen zijn geformuleerd voor de grondwaterkwaliteit en waarvoor een gebiedsbeheerder verontreinigd grondwater is belast met de uitvoering van de gebiedsaanpak

**Grondwater-
gebiedsplan**

Grondwatergebiedsplan wordt gedefinieerd als:

Het plan waarin het gebiedsgericht grondwaterbeheer staat uitgewerkt in ondermeer technische, financiële, organisatorische en procedurele zin. Onderdeel van dit plan kan zijn het Wbb-beheerplan voor zover binnen het gebied waarvoor het grondwatergebiedsplan geldt een gebied is gelegen waarvoor gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater is ingesteld.

Wbb-beheerplan

Het Wbb-beheerplan wordt gedefinieerd als:

Het plan waarin het voornemen om te komen tot de gebiedsaanpak verontreinigd grondwater met onderbouwing staat beschreven en zodanig staat uitgewerkt dat het bevoegde gezag Wbb dit inhoudelijk kan beoordelen ten behoeve van het verlenen van een instemmingsbeschikking. Het Wbb-beheerplan heeft, voor zover aanwezig, een nauwe relatie met het grondwatergebiedsplan en zal hiervan een onderdeel zijn.

Bijlage 2:

Perspectief gebiedsgericht grondwaterbeheer vanuit de huidige Wbb

Bijlage 2.1:

Saneringscriterium en –doelstelling conform huidige Wbb

In artikel 37 van de Wbb staat het milieuhygiënisch saneringscriterium voor gevallen van ernstige verontreiniging opgenomen met in artikel 38 de omschrijving van de saneringsdoelstelling. Een nadere uitwerking ervan staat weergegeven in de Circulaire bodemsanering 2009.

Voor grondwaterverontreinigingen geldt dat met spoed moet worden gesaneerd, indien er sprake is van onaanvaardbare risico's van verspreiding van verontreiniging. Hiervan is sprake indien:

- het gebruik van de bodem door mens of ecosysteem wordt bedreigd door de verspreiding van verontreiniging in het grondwater, waardoor kwetsbare objecten ontoelaatbare hinder ondervinden;
- er sprake is van een onbeheersbare situatie, dat wil zeggen indien:
 - er een drijfslag aanwezig is die door activiteiten en processen in de bodem kan verplaatsen en van waaruit verspreiding van verontreiniging kan plaatsvinden;
 - er een zaklaag aanwezig is die door activiteiten en processen in de bodem kan verplaatsen en van waaruit verspreiding van verontreiniging kan plaats vinden;
 - de verspreiding heeft geleid tot een grote grondwaterverontreiniging en de verspreiding nog steeds plaats vindt.

Voor de nadere invulling van deze aspecten kan worden verwezen naar genoemde Circulaire.

In artikel 38 staat ten aanzien van de saneringsdoelstelling voor het verontreinigd grondwater onder andere dat *'het risico van de verspreiding van verontreinigende stoffen zoveel mogelijk wordt beperkt'*.

In de Circulaire wordt voor de saneringsdoelstelling onderscheid gemaakt in mobiele en immobiele verontreinigingssituaties. Een verontreinigingssituatie wordt mobiel genoemd als de verontreiniging zich dermate met het grondwater kan verspreiden dat er sprake is van (mogelijke) risico's voor mens, plant of dier. De sanering van mobiele verontreinigingssituaties moet in de boven- en ondergrond leiden tot een kwaliteit van grond en grondwater die het gewenste gebruik van de bodem (boven- en ondergrond) mogelijk maakt, verspreiding van de restverontreiniging zo veel mogelijk beperkt en er voor zorgt dat de restverontreiniging zo min mogelijk nazorg vereist. Dit kan volgens de Circulaire worden beschouwd als een stabiele, milieuhygiënisch acceptabele eindsituatie. Hieraan is toegevoegd dat het bevoegde gezag Wbb de mogelijkheid heeft om voor de grond **en** het grondwater een gebiedsspecifieke kwaliteitsdoelstelling te hanteren.

Sanering van mobiele verontreinigingssituaties mag maximaal 30 jaar duren als de gekozen saneringsoplossing dit noodzakelijk maakt.

De Wbb is in beginsel gericht op de aanpak van gevallen van verontreiniging en voorziet niet in een gebiedsaanpak. Echter in de begeleidende brief van de minister bij de Circulaire staat ter toelichting op de motivatie om het verspreidingscriterium te verlagen naar 1000 m³ per jaar dat dit enerzijds zal leiden tot een lichte toename van het aantal spoedlocaties, terwijl het anderzijds een stimulans zal geven aan de door overheden nagestreefde gebiedsaanpak van verontreinigd grondwater. In bijlage 2 van deze brief wordt nader ingegaan op de

in de brief bedoelde gebiedsaanpak.

Bijlage 2.2:

Gebiedsaanpak grondwaterverontreinigingen

In de bijlage van de brief van de minister bij de Circulaire bodemsanering wordt onderkend dat bepaalde situaties met grondwaterverontreiniging soms zo omvangrijk en complex zijn, dat een effectieve bescherming van de bodem tegen verdere verspreiding in veel gevallen alleen mogelijk is door middel van de aanpak en/of het beheer van het hele verontreinigde gebied.

In deze situaties is het aan te bevelen dat de gemeente of provincie voorafgaand aan het inzetten van de instrumenten van de Wet bodembescherming (Wbb) beleid ontwikkelt met het oog op de gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging.

De gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging is gericht op het nemen van maatregelen (beheer dan wel aanpak) ten aanzien van de gevallen van verontreiniging die zich bevinden in dat gebied. De maatregelen beogen het risico van de verontreiniging voor mens, plant of dier te voorkomen en/of te beperken binnen het aangewezen gebied en voorts de verdere verspreiding van de binnen het gebied aanwezige grondwaterverontreiniging naar daarbuiten te voorkomen en/of te beperken. Daarbij is het ook van belang om het duurzaam gebruik van de bodem en de ondergrond mogelijk te maken en functies te beschermen.

De maatregelen kunnen onder meer bestaan uit gebiedsmonitoring, specifieke of generieke saneringsmaatregelen, het langdurig beheren van de in dat gebied aanwezige grondwaterverontreiniging en combinaties van maatregelen, zoals winning van bodemenergie en bodemsanering waardoor natuurlijke afbraak wordt gestimuleerd.

De gebiedsgerichte aanpak doet niets af aan de bestaande systematiek van de Wbb. Als activiteiten worden verricht binnen het aangewezen gebied waardoor verontreiniging zich binnen dat gebied of daarbuiten kan verplaatsen of wordt verminderd, is een melding ex artikel 28 Wbb noodzakelijk, en dient een saneringsplan te worden opgesteld. In het gebiedsgericht beleid kan wel worden beschreven wat zonder melding ex art. 28 en zonder goedgekeurd saneringsplan kan in een aangewezen gebied.

Afbakening

Voor de begrenzing van het gebied waarvoor deze aanpak zou moeten gelden kunnen geen vaste criteria worden gegeven omdat er zich veel verschillende situaties kunnen voordoen waarin gebruik kan worden gemaakt van de gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging. Per gebied zal dus moeten worden aangegeven op grond van welke overwegingen de grenzen van het gebied zijn of worden bepaald. De lokale dan wel regionale grondwaterverontreinigingssituatie speelt daarbij in ieder geval een belangrijke rol. Zo zijn de aard en omvang van de aangetroffen grondwaterverontreiniging(en) van belang, evenals de vraag of deze verontreiniging(en) zich hebben vermengd en nog van elkaar zijn te onderscheiden. Daarnaast zijn natuurlijke geohydrologische grenzen van belang, evenals bestuurlijk/organisatorische grenzen.

Verder is van belang wat de aard van de verontreinigingsproblematiek is en of er bijvoorbeeld kwetsbare objecten in of nabij het gebied liggen (waterwinningsgebieden, Natura 2000-gebieden, enz.). Overigens zullen deze omstandigheden ook van invloed zijn op de in het kader van de gebiedsgerichte aanpak te nemen maatregelen.

Mede op basis van ontwikkelingen in de praktijk zijn enkele voorbeelden gegeven van een gebiedsaanpak (zoals situaties bij zandgemeenten, Rotterdams havengebied en gemeente Zwolle).

Als de problemen ten aanzien van het diepe grondwater gemeente- of provinciegrenzen overschrijden kan de gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging zich richten op een groter gebied, waarbij uiteraard bestuurlijke afspraken nodig zijn (bijv. De Kempen, Het Gooi). Kortom, zoals eerder is opgemerkt, de diversiteit is zodanig dat per gebied een afdoende onderbouwing gegeven moet worden voor de gekozen afbakening.

Afhankelijk van de situatie en de inhoud van het beleid met betrekking tot de gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging moet worden bepaald op welke wijze dit beleid wordt vastgelegd. Het kan worden vastgelegd in bestuurlijke afspraken met andere overheden, of door een besluit over deze afspraken van de gemeenteraad of van provinciale staten. De bevoegde overheid bindt zichzelf daarmee aan het middels het besluit vastgelegde beleid en verplicht zich er toe hiermee rekening te houden bij het nemen van (verdere) besluiten met betrekking tot het aangewezen gebied en de daarin aanwezige bodemverontreiniging.

Het is ook mogelijk dat bij de verdere invulling van de gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging, bijvoorbeeld indien de winning van bodemenergie wordt gecombineerd met een saneringsmaatregel, gebruik wordt gemaakt van wettelijk geregelde planvormen, zoals ruimtelijke plannen of waterplannen en andere (bestuursrechtelijke) instrumenten. Het gaat hier dan om planvormen die hun basis niet in de Wbb vinden.

Mogelijkheden huidige Wbb

Bij een gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging kan niet voorbij worden gegaan aan de eisen die de Wbb stelt met betrekking tot de aanpak van gevallen van ernstige verontreiniging. De Wbb biedt weliswaar geen kader voor een gebiedsgerichte aanpak van verontreiniging, dat neemt niet weg dat ook in de huidige vorm de Wbb goede mogelijkheden biedt voor flexibele besluitvorming, die aansluit bij de voor een gebied gewenste aanpak. Daartoe kunnen gedeeltelijke, gefaseerde dan wel geclusterde saneringen worden uitgevoerd. Deelsaneringen en gefaseerde saneringen worden al vaak toegepast (zie ook de Circulaire bodemsanering 2008, paragraaf 5.3). Dat geldt veel minder voor de zogenaamde clusteraanpak in de zin van artikel 42 Wbb. Juist voor een gebiedsgerichte aanpak, waarbij gevallen in onderlinge samenhang moeten worden gezien, kan toepassing van een clusteraanpak goede mogelijkheden bieden, waar nodig in combinatie met een deelsanering of een gefaseerde sanering. In een gebied met meerdere gevallen kan bijvoorbeeld gekozen worden voor het gefaseerd saneren van de verontreinigingen in de bovengrond en het geclusterd saneren van de verontreinigingen die zich bevinden in het (al dan niet diepe) grondwater.

Inzet juridisch instrumentarium Wbb

In gevallen waarbij op grond van artikel 37 Wbb is vastgesteld dat sprake is van overschrijding van het saneringscriterium (ofwel spoed), kan handhaving plaatsvinden van de saneringsplicht of kan een saneringsbevel worden opgelegd (indien wordt voldaan aan de vereisten van respectievelijk artt. 55b en 43 Wbb).

Als de saneringsplichtige eigenaar of erfpachter niet wil deelnemen aan de gebiedsgerichte aanpak zal hij in elk geval aan zijn wettelijke verplichting moeten voldoen, inclusief maatregelen voor de grondwaterverontreiniging, die eventueel –

afhankelijk van de omstandigheden van het geval - in een nazorgplan kunnen worden vastgelegd. Op deze wijze draagt hij dan bij in de sanerings - en/of beheerskosten voor zijn geval binnen het aangewezen gebied. In het uiterste geval kan de bevoegde overheid kosten achteraf verhalen (art. 75 Wbb). Het betreft een wettelijke geldend instrument dat in beginsel kan worden toegepast als niet tot een akkoord kan worden gekomen.

Als er geen sprake is van spoedeisendheid is er geen directe noodzaak tot het nemen van maatregelen. Dan zal het beheer, in ieder geval vanuit de Wbb ook meer passief zijn en gericht zijn op het sturen van activiteiten in een gebied. De initiatiefnemer van die activiteit moet dit melden bij het bevoegd gezag (zie ook hiervoor) en zal dan geconfronteerd kunnen worden met de noodzaak tot het nemen van maatregelen, en het dragen van de (extra) kosten daarvoor.

Verdeling taken en verantwoordelijkheden

Een vervolgvraag die opkomt is hoe de taken en verantwoordelijkheden verdeeld moeten worden over de partij die (een deel van) de grondwaterverontreiniging heeft veroorzaakt, de bevoegde overheid en eventuele derden die als beheerder of belanghebbende betrokken zijn bij de gebiedsgerichte aanpak van de grondwaterverontreiniging. Ook dat kan per geval verschillen.

Als voor een gebied wordt voorzien dat langdurig beheer van de pluimen met een gerichte aanpak op gebiedsniveau nodig is, ligt het voor de hand te kiezen voor een beherende instantie, hetgeen ook de bevoegde overheid kan zijn. De gebiedsbeheerder zal, naast het inzetten van eigen financiële middelen en middelen van andere belanghebbende partijen, er ook op moeten letten dat de gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging niet met zich mag brengen dat voorbij wordt gegaan aan de inzet van het juridisch instrumentarium van de Wbb (zie de artt. 43, 55b en 75 Wbb), voor zover die inzet in het concrete geval noodzakelijk mocht blijken.

De mogelijkheid tot afkoop

Als een gebiedsbeheerder de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de aanpak van de pluimen, zal getracht moeten worden partijen die een saneringsbevel opgelegd kunnen krijgen dan wel jegens wie de saneringsplicht kan worden gehandhaafd, te laten meebetalen aan de kosten van onder meer sanering, monitoring en beheer. Het meest voor de hand ligt het afspraken te maken met partijen over het afkopen van hun aandeel in de verontreiniging en de bovengenoemde en andere kosten die in dat verband moeten worden gemaakt. Het gaat hier om een privaatrechtelijke afspraak die vrijwillig wordt gemaakt. Dat betekent echter niet dat een aansprakelijk te stellen partij zich zonder dat het gevolgen voor hem heeft afzijdig kan houden.

Hoewel jurisprudentie op dit punt ontbreekt, is voorstelbaar dat zich situaties (kunnen) voordoen waarbij het vanuit praktisch en economisch opzicht efficiënter is om afspraken te maken over de gedeeltelijke afkoop van de saneringsplicht. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer een te saneren verontreiniging vanaf een aantal meters onder het maaiveld vermengd is geraakt met andere grondwaterverontreinigingen, afkomstig van andere locaties dan het perceel dat gesaneerd dient te worden. Als deze dieper gelegen verontreinigingen middels de gebiedsgerichte aanpak worden aangepakt of beheerd, is het voorstelbaar dat een gedeeltelijke afkoop, bij afweging van alle betrokken belangen een praktische en efficiënte oplossing is.

Bijlage 3: Kader Richtlijn Water en Grondwaterrichtlijn

Doelen KRW/GWR

De KRW heeft onder meer als doel de kwaliteit van het grondwater te beschermen, een duurzaam gebruik van het grondwater te bevorderen, verontreiniging van het grondwater te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. Beschermdoelen richten zich op de aquatische en terrestrische ecosystemen, die afhankelijk zijn van het grondwater én op het menselijk gebruik van het grondwater

In algemene zin wordt uitgegaan van drie schaalniveaus in volgorde van grondwaterlichamen, regionaal en lokaal.

De KRW bepaalt onder andere dat alle *grondwaterlichamen* uiterlijk in 2015 de goede grondwatertoestand moeten bereiken. Een goede toestand wordt gedefinieerd als de toestand, waarvan zowel de kwantitatieve als de chemische situatie voldoen aan de daaraan gestelde milieukwaliteitseisen en ten minste op het niveau is om de beschermdoelen te halen.

Ter waarborging van de beschermdoelen stelt de KRW, dat maatregelen moeten worden genomen om:

1. de goede toestand van het grondwater te behouden;
2. vast te stellen dat geen significante en aanhoudende stijgende trends in het grondwater plaatsvinden.

Op *regionaal niveau* is de bescherming van het grondwater gericht op drinkwatergebieden en andere beschermde gebieden (bv. Natura-2000-gebieden).

De bescherming van het grondwater op *lokaal niveau* wordt zowel geregeld vanuit de KRW als vanuit de GWR. Het gaat hierbij vooral om het voorkomen (voor gevaarlijke stoffen) of beperken (voor niet gevaarlijke stoffen) van de “inbreng” van verontreinigingen in het grondwater. Dit is met name relevant voor bodemverontreiniging. Bovendien moeten in bepaalde omstandigheden de trends van grondwaterpluimen worden vastgelegd.

Als de doelen niet haalbaar zijn, kunnen uitzonderingsbepalingen worden toegepast. Op de eerste twee schaalniveaus zijn de uitzonderingsbepalingen uit de KRW van toepassing. Op lokale schaal kunnen uitzonderingsbepalingen uit de GWR worden gebruikt.

Betekenis op lokaal niveau

Onder “inbreng” wordt in de KRW alle verontreinigende stoffen verstaan. Dit kan dus de inbreng zijn van stoffen vanuit puntbronnen als ook die vanuit diffuse verontreiniging. De verspreiding van een (historische) verontreiniging in grondwater wordt ook gezien als een inbreng. Welke stoffen gevaarlijk of niet-gevaarlijk zijn, wordt bepaald door de lidstaten zelf. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met een aantal stofgroepen die zijn gedefinieerd in de KRW.

Naast het onderscheid in gevaarlijke en niet gevaarlijke stoffen maakt de KRW ook onderscheid tussen directe en indirecte inbreng van stoffen. Bij directe inbreng staat de bron in verbinding met het grondwater. Bij indirecte inbreng komt de verontreiniging in het grondwater na uitspoeling door de onverzadigde zone.

Zowel directe als indirecte inbreng zijn van toepassing op locaties met puntbronnen en diffuse verontreiniging.

De rol van monitoring

De beoordeling van de inbreng van lokale verontreiniging in grondwater moet worden bepaald door monitoring van de verspreiding van verontreiniging ter plaatse van verontreinigde locaties. Hiervoor zou volgens de ‘Guidance on

preventing or limiting' kunnen worden uitgegaan van de zogenoemde 'Planes of Compliance' (PoC's). Een PoC is een gebied loodrecht op de stroomrichting van het grondwater, waarin monitoring plaatsvindt. Aan een PoC zijn voorwaarden verbonden. Bij de PoC's worden de aangetroffen grondwaterconcentraties niet getoetst aan drempelwaarden maar aan een vastgestelde overschrijdingswaarde van de betreffende verontreiniging. Indien het gaat om inbreng van gevaarlijke stoffen is het grondwater zelf het te beschermen object, Indien een lokale verontreiniging zo groot is dat de goede toestand van een grondwaterlichaam in gevaar komt, kan echter wel worden overwogen om een drempelwaarde vast te stellen. In een dergelijk geval is eigenlijk geen sprake meer van een lokale verontreiniging.

De verspreiding van lokale grondwaterverontreiniging moet ook in het kader van de Wbb worden vastgesteld om te beoordelen of saneringsmaatregelen nodig zijn. Onderzoek en monitoringsprogramma's uitgevoerd in het kader van de Wbb kunnen dan ook goed worden gebruikt voor het vaststellen van verspreiding van verontreiniging bij de PoC's.

Verplichtingen op lokaal niveau

De KRW/GWR gaat voor de grondwaterlichamen uit van een verplichting tot monitoring en trendbepaling. Deze verplichting valt onder verantwoordelijkheid van de provincie. Op lokaal niveau is de verantwoordelijkheid neergelegd bij het bevoegd gezag Wbb en is gekoppeld aan de bodemsaneringsoperatie.

De monitoringsverplichting geldt altijd, ongeacht of wordt voldaan aan de goede chemische toestand. Dit wordt in de KRW 'surveillance monitoring' genoemd. Indien uit de risicobeoordeling volgt, dat bepaalde grondwaterlichamen 'at risk' zijn om in 2015 niet te voldoen, is extra monitoring noodzakelijk. Dat wordt 'operational monitoring' genoemd. Surveillance monitoring en 'operational monitoring' bestaan uit het landelijk meetnet grondwater van het RIVM, het provinciaal meetnet grondwater van de provincies en de drinkwaterputten van de drinkwaterbedrijven.

Daarnaast geeft de GWR aan dat, indien nodig op lokale schaal, aanvullende beoordelingen moeten worden uitgevoerd (artikel 5.5 GWR). Dit om er zeker van te zijn dat grondwaterpluimen zich niet verspreiden en zo de chemische toestand van het grondwaterlichaam doen verslechteren of een risico vormen voor de menselijke gezondheid en het milieu. Deze aanvullende beoordelingen wordt uitgevoerd door de bevoegde overheden Wbb. Nederland heeft in de stroomgebiedbeheerplannen vermoedelijke grootschalig verontreinigde gebieden opgenomen waarvoor beheer van de verontreiniging mogelijk een optie is. Voor deze gebieden dienen aanvullende trendbeoordelingen te worden uitgevoerd. Hierover zal in de tweede tranche stroomgebiedbeheerplannen over moeten worden gerapporteerd en aangegeven welke maatregelen voor deze gebieden worden genomen.

Beoordelingen binnen KRW/GWR koppelen aan die van bodemsanering

De verplichtingen rond de beoordeling op lokaal niveau is gekoppeld aan de bodemsaneringsoperatie. Bij bodemsanering worden verontreinigde locaties door de bevoegde overheden onderverdeeld op basis van 'ernst en spoed'. De noodzaak voor het met spoed saneren van een locatie gebeurt op basis van risico's voor mens, ecologie en verspreiding. Locaties worden dan als volgt geclassificeerd:

- locaties die met spoed moeten worden gesaneerd of waarvan de risico's moeten worden beheerst vóór 2015;
- locaties waarbij het met spoed saneren vanuit risico's niet aan de orde is.

Op basis van deze onderverdeling kan voor de KRW worden beoordeeld of

verspreidingsrisico's aanwezig zijn en dus de noodzaak tot het treffen van maatregelen. Dit strookt met het Nederlandse bodemsaneringsbeleid, dat als maatregel in het SGBP is opgenomen.

Daarnaast zijn er gebieden met daarbinnen een veelheid aan grondwaterverontreinigingen die voorlopig niet (kunnen) worden aangepakt vanwege de hoge kosten of de technische haalbaarheid, maar die mogelijk wel risico's opleveren.

Op deze categorie kunnen, evenals voor afzonderlijke grondwaterverontreinigingen, uitzonderingsbepalingen van de GWR van toepassing zijn (hoge kosten en/of technische haalbaarheid). Het Rijk is verplicht een inventaris te hebben van de gebieden/locaties waarop een uitzonderingsbepaling wordt toegepast. Deze hoeft dus niet in het SGBP te worden opgenomen. Situaties waarvoor een beroep is gedaan op de uitzonderingsbepaling met betrekking tot de in de GWR voorgeschreven bepalingen ter voorkoming/beperking van de inbreng van verontreinigingen in het grondwater behoeven niet in het betreffende SGBP te worden vermeld. Bedoelde situaties moeten wel in een inventaris zijn opgenomen.

Uitzonderingen

Voor genoemde gebieden kan als maatregel richting de KRW een gebiedsgerichte aanpak worden opgegeven. Een gebiedsaanpak kan immers leiden tot verlaging van saneringskosten en/of vergroting van de technische haalbaarheid. Wetgeving is in voorbereiding om de gebiedsaanpak van grootschalige grondwaterverontreinigingen mogelijk te maken.

De maatregelen die moeten worden genomen om de inbreng van gevaarlijke en niet-gevaarlijke stoffen te voorkomen respectievelijk te beperken, moeten zoals genoemd technisch haalbaar zijn en de kosten niet disproportioneel. Wat dit laatste inhoudt, is volgens de concept EU-richtsnoer over uitzonderingsbepalingen een politieke keuze, gebaseerd op economische analyses. De grootste vraag hierbij is in hoeverre de kosten de baten moeten overtreffen wil er sprake zijn van disproportionaliteit. In het geval van een lokale verontreiniging komt het vaststellen van disproportionaliteit in Nederland tot uitdrukking in de beschikking op de saneringsdoelstelling.

In het geval dat maatregelen technisch niet haalbaar zijn of de kosten onevenredig hoog kan een beroep worden gedaan op een uitzonderingsbepaling. Op de verspreiding van een (historische) verontreiniging zijn de uitzonderingen uit de GWR van toepassing. Als echter de verontreiniging dusdanig omvangrijk wordt dat het de toestand van een heel grondwaterlichaam aantast (overschrijding van een drempelwaarde én aantasting van een grondwaterafhankelijke ecosysteem of menselijk gebruik) zouden de uitzonderingsbepalingen van de KRW fasering en doelverlaging van toepassing kunnen zijn. Nederland heeft voor het eerste SGBP (tot 2015) ingezet op fasering en niet op doelverlaging.

In de uitzonderingsbepalingen op het voorkomen of beperken van inbreng van stoffen in het grondwater op lokale schaal staat, dat lidstaten mogen beslissen dat de bepalingen omtrent de inbreng van verontreinigende stoffen onder bepaalde omstandigheden niet gelden. Aangezien het om lokale schaal gaat zijn deze uitzonderingsbepalingen opgenomen in de GWR. Onder andere wordt genoemd dat de bevoegde overheden de hoeveelheid van een verontreiniging als zodanig klein kunnen beschouwen, dat geen gevaar van achteruitgang van de kwaliteit van het ontvangende grondwater aanwezig is. Ook kunnen de bevoegde overheden bepalen dat de inbreng niet te voorkomen of te beperken is zonder gebruik te maken van:

- maatregelen die het risico voor de menselijke gezondheid of voor de kwaliteit van het milieu als geheel zouden vergroten en

- onevenredig kostbare maatregelen om hoeveelheden verontreinigende stoffen uit verontreinigde bodem of ondergrond te verwijderen of anderszins te zorgen dat insijpeling kan worden beheerst.

Toepassing van uitzonderingsbepalingen wordt alleen toegestaan onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden en dient vanaf 2009 elke zes jaar door de Nederlandse overheid goed onderbouwd beschreven te worden in de stroomgebiedbeheersplannen ter rapportage aan de EU. Voor de toepassing van fasering en doelverlaging bestaat een stappenplan om tot een adequate onderbouwing te komen.

Conclusies

Voor grondwaterverontreinigingen zijn primair de (uitzonderings)bepalingen van de GWR van belang. Indien een verontreiniging als niet ernstig wordt beoordeeld, is in de Nederlandse situatie geen sanering noodzakelijk. Indien er wel sprake is van 'ernst', maar waarbij niet met spoed hoeft te worden gesaneerd, bestaat er wel een saneringsnoodzaak. De sanering kan echter op daarvoor 'geschikte' momenten worden uitgevoerd. Tot dat moment bestaat de mogelijkheid om uit te gaan van 'beheermaatregelen'. Het betreft situaties waarbij sprake is van een beperkte toename van de omvang (minder dan 1.000 m³ per jaar), geen ontoelaatbare hinder optreedt voor kwetsbare objecten en geen sprake is van humane en ecologische risico's. De afweging en het besluit (ook ten aanzien van de beheermaatregelen) wordt hierbij door het bevoegd gezag Wbb genomen op basis van een onderzoek naar de omvang en risico's van de verontreiniging. De afweging en beschikking kan worden beschouwd als een beroep op de uitzonderingspositie overeenkomstig artikel 6 lid 3 sub b van de GWR.

Indien een verontreiniging ernstig is en er met spoed moet worden gesaneerd, dan beschikt het bevoegd gezag Wbb ook op de saneringsdoelstelling. In deze beschikking wordt door het bevoegd gezag het te realiseren saneringsresultaat bij voorkeur kwantitatief beschreven. Daarbij vindt een afweging plaats op kosteneffectiviteit en functiegerichtheid. Indien de verontreiniging niet (volledig) wordt verwijderd, maar bijvoorbeeld wordt uitgegaan van het realiseren van een stabiele eindsituatie, kan de beschikking worden beschouwd als een beroep op de uitzonderingspositie overeenkomstig artikel 6 lid 3 sub e van de GWR. Jaarlijks rapporteren de bevoegde overheden de voortgang hiervan aan de Minister van VROM.

Bij de beoordeling of geheel of gedeeltelijk kan worden afgezien van het nemen van maatregelen wordt ook de mogelijkheid van gebiedsgericht grondwaterbeheer betrokken.

Het Rijk is verplicht een inventaris te hebben van locaties waarop een uitzonderingsbepaling is toegepast. Uitzonderingen zijn alleen toegestaan wanneer grondwaterlichamen worden gemonitord, dan wel een andere passende monitoring wordt uitgevoerd.

Bijlage 4

Bodemkwaliteit in relatie tot gebiedsgericht beheer

Bijlage 4.1:

Generieke of gebiedsspecifieke bodemkwaliteit

Op basis van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) bestaat de mogelijkheid voor lokale bodemkwaliteitsbeheerders om gebiedsspecifiek beleid vaststellen voor de bodem in hun beheergebied. Dit kunnen gemeenten zijn, die lokale normen kunnen vaststellen voor landbodems en waterschappen en Rijkswaterstaat die dit kunnen doen voor waterbodems. Maar ook andere partijen kunnen hiertoe het initiatief nemen, zoals natuur- en milieuorganisaties om bijvoorbeeld een hoger beschermingsniveau te realiseren of projectontwikkelaars om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Bij het inwerkingtreden van het Bbk is automatisch het generieke beleid van toepassing geworden. Hierop geldt wel een uitzondering voor gemeenten die op dat moment nog een geldige bodemkwaliteitskaart hebben. Deze gemeenten kunnen, tot maximaal vijf jaar na vaststelling, nog van de bestaande bodemkwaliteitskaart en bodembeheerplan blijven werken. In deze periode kan dan een afweging worden gemaakt of het wenselijk is om van een generieke of gebiedsspecifieke bodemkwaliteit uit te gaan en om tot vaststelling te komen.

De periode van vijf jaar is gekozen om een zorgvuldige afweging te kunnen maken. Dit is geen eenvoudige opgave omdat elke situatie weer uniek is. Bij de afweging draait het om vragen binnen de domeinen van:

- het 'willen' (vanuit de aanwezige kwaliteit en ambities);
- het 'kunnen' (vanuit de gebiedsopgaven voor grond en baggerverzet);
- het 'mogen' (vanuit de aanwezige beleidsruimte)

In de Handreiking Besluit bodemkwaliteit⁹ staat ter facilitering van het afwegingsproces een stappenplan uitgewerkt. Dit stappenplan is geen verplichting voor het gebruik, maar vormt slechts een hulpmiddel. Voor het algemene gevoel over de uitkomst van wanneer een generieke bodemkwaliteit en wanneer een gebiedsspecifieke kwaliteit staat in de handreiking de volgende vuistregel:

Vuistregels voor een generieke of gebiedsspecifieke bodemkwaliteit

Generieke bodemkwaliteit	Gebiedsspecifieke bodemkwaliteit
<ul style="list-style-type: none">▪ overwegend schone gebieden;▪ gebieden met landbouw- en natuurfuncties;▪ gebieden met weinig grondverzet en een beperkte baggeropgave;▪ gebieden zonder bijzondere ambities t.a.v. de gebiedskwaliteit	<ul style="list-style-type: none">▪ gebieden met diffuse verontreinigingen;▪ gebieden met specifieke stoffen of van nature verhoogde achtergrondgehalten;▪ gebieden met veel grondverzet en/of een grote baggeropgave;▪ gebieden met bijzondere ambities, bijv. kwaliteitsverbetering voor natuur

Stappenplan t.b.v. de afweging tussen generiek en gebiedsspecifiek

Voor een uitgebreide beschrijving van het stappenplan wordt verwezen naar de handreiking Besluit bodemkwaliteit. Specifiek aandachtspunten voor het gebruik ervan zijn:

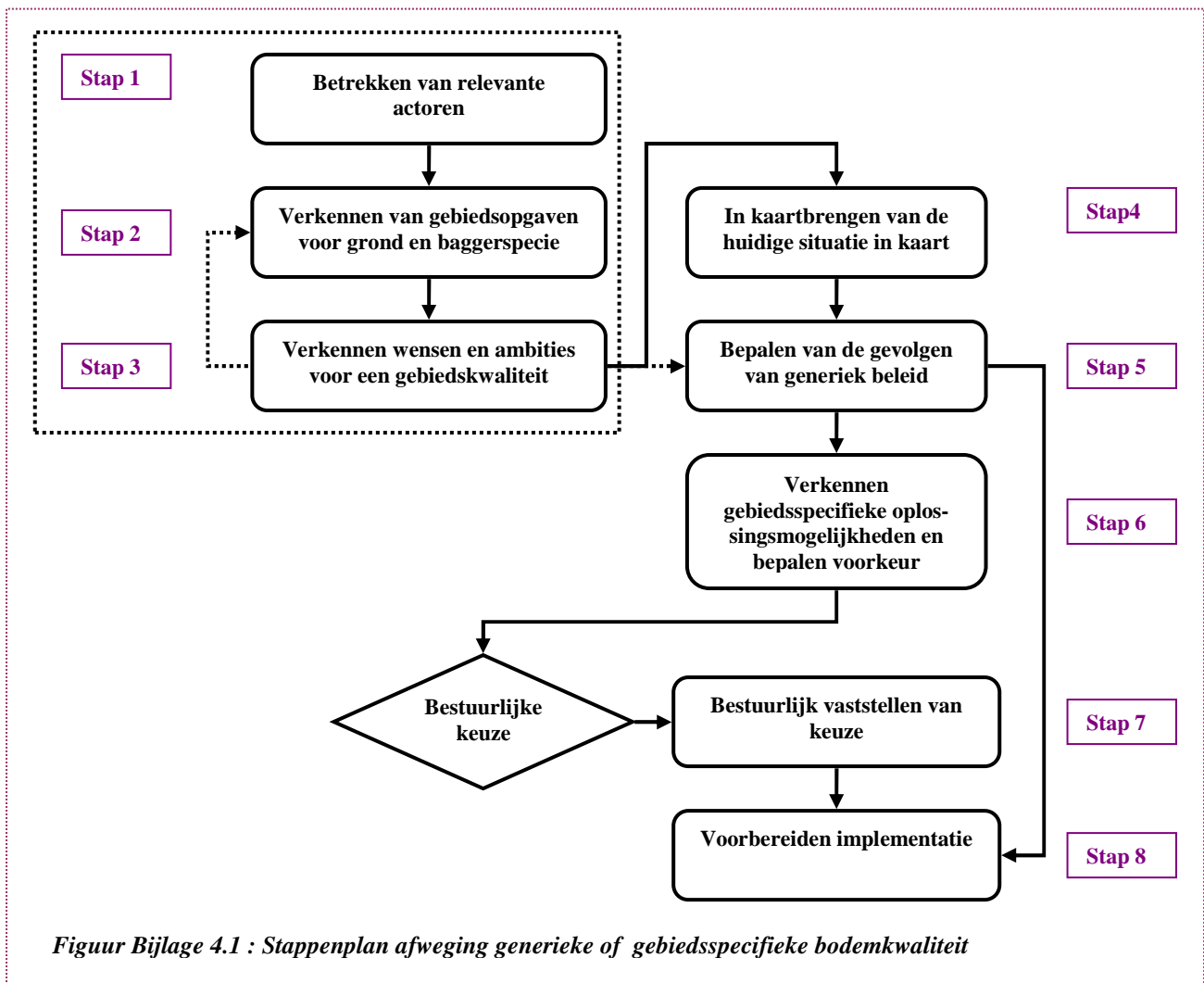
- stap 1: een vroegtijdige betrokkenheid van relevante actoren is van belang om daarmee ook alle belangen in kaart te krijgen, hetgeen van groot belang is voor het te verkrijgen draagvlak voor de uiteindelijke keuze;
- stap 2: zorg voor een zo breed mogelijke verkenning van de opgaven en kijk daarbij over een periode van minimaal vijfjaar;
- stap 3: ga uit van realistische ambities en betrek daarbij ook de huidige en toekomstige functies en de te stellen (bijzondere) kwaliteitseisen. Kijk daarbij ook naar de eventueel al geformuleerde ambities en doelen in bodem- of gebiedsvisies, bestemmingsplannen, e.d., en/of de gebiedskwaliteit vanuit

⁹ Handreiking Besluit bodemkwaliteit, SenterNovem, Bodem+, document 9COM0709, december 2007

andere vigerende regelgeving;

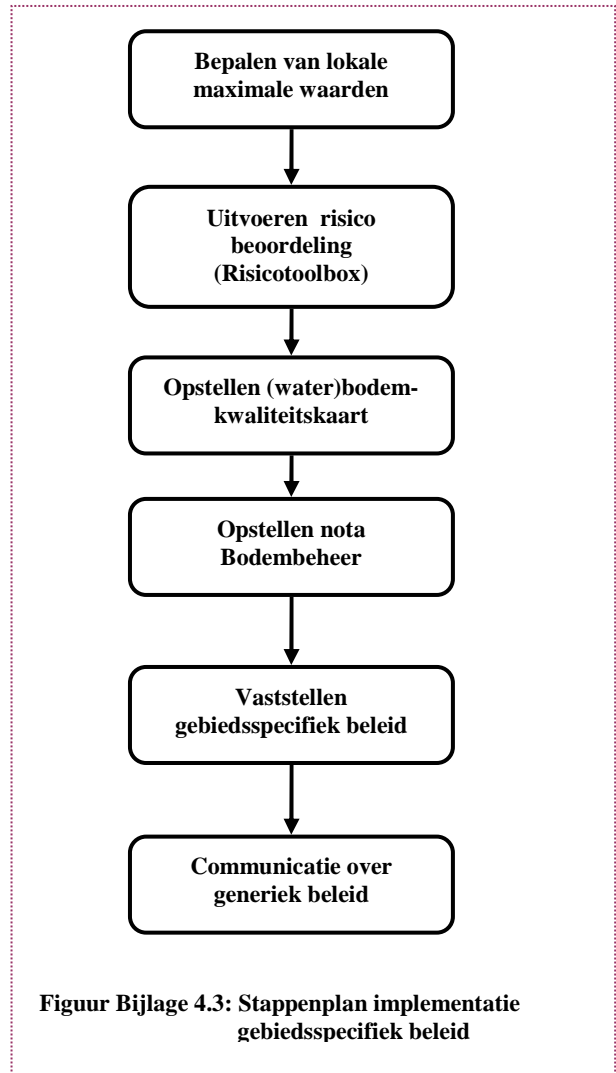
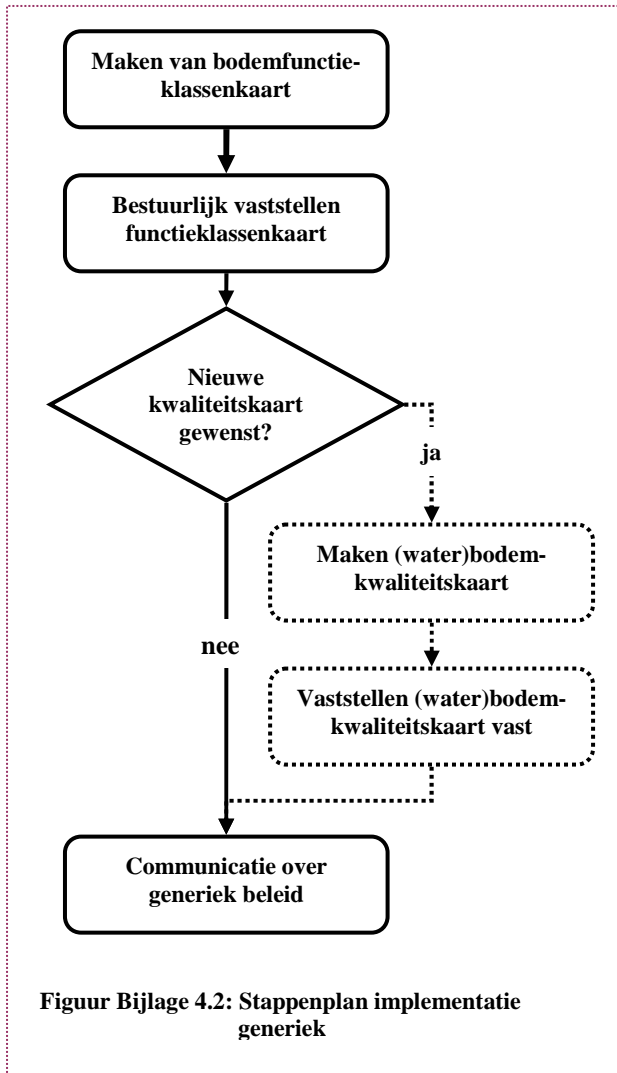
- stap 4: voor het vaststellen van de huidige situatie gaat het om zowel de bodemfunctieklassen als de bestaande (water)bodemkwaliteit en (water)bodemkwaliteitsklassen. Het resultaat ervan is van belang om te bepalen hoever de huidige en de gewenste situatie uit elkaar liggen;
- stap 5: als de ambitie is om tot kwaliteitsverbetering te komen en dit kan worden gerealiseerd met het generieke beleid, dan kan direct worden doorgestoken naar de implementatiefase. Zo niet dan zullen de stappen 6 en 7 moeten worden gezet;
- stap 6: het resultaat van deze stap is een document met een overzicht van delen van het gebied waarvoor kan worden uitgegaan van de generieke bodemkwaliteit en de gebiedsdelen waarvoor een gebiedsspecifieke kwaliteit gewenst is met een nadere invulling ervan, inclusief voorkeursbepaling;
- stap 7: de voorkeur uit stap 6 kan bestaan uit een of twee opties, waartussen op bestuurlijk niveau kan worden gekozen;
- stap 8: dit betreft in feite al een eerste stap in de richting van implementatie.

In de onderstaande figuur staat het stappenplan gevisualiseerd. Voor meer informatie wordt verwezen naar de handreiking Besluit bodemkwaliteit



Figuur Bijlage 4.1 : Stappenplan afweging generieke of gebiedsspecifieke bodemkwaliteit

Ten behoeve van het implementatieproces staat in de handreiking ook een stappenplan uitgewerkt als hulpmiddel hiervoor. Er is een duidelijk onderscheid of het gaat om de implementatie van de generieke of de gebiedsspecifieke bodemkwaliteit. In het onderstaande zijn de twee stappenplannen ten behoeve van een vergelijk naast elkaar gezet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de genoemde handreiking Besluit bodemkwaliteit.



Bijlage 4.2:

Generieke of gebiedsspecifieke grondwaterkwaliteit

- Voor grondwater geen apart beleidskader zoals voor bodem om een keuze te maken tussen generiek en gebiedsspecifiek;
- Voor bestaande grondwaterverontreiniging zijn van belang en richtinggevend de KRW/GWR (goede ecologische toestand), de Wbb (beschermingsbeleid en saneringsbeleid), de natuurwetgeving, etc.) → Zie ook Bijlage 1
- Specifieke grondwaterdoelen kunnen worden opgenomen in de bodemvisie van een gemeente/provincie en als zodanig bestuurlijk worden vastgesteld;
- Voor grondwater ook niet alleen kijken naar kwaliteitsdoelen maar die ten aanzien van de kwantiteit (verdroging, overlast, buffering, etc).