

Vermindering grondwateronttrekking in Delft

Het geschil over de gevolgen van de grondwateronttrekking bij DSM Anti-Infectives BV (DSM) te Delft is afgelopen jaar opgelost. De gemeente Delft, het Hoogheemraadschap van Delfland en de Provincie Zuid-Holland hebben met DSM twee overeenkomsten gesloten. Om deze juridisch in te bedden, gingen de overheden een gemeenschappelijke regeling aan. De gemeenten Den Haag en Rijswijk dragen financieel bij aan de oplossing, hierin mogelijk nog gevolgd door andere gemeenten binnen het invloedsgebied van de onttrekking. Vandaag de dag wordt nog steeds 1.200 kubieke meter water per uur omhoog gepompt. In de komende vijf jaar moet de onttrekking gecontroleerd afgebouwd worden en gezocht worden naar mogelijkheden om het opgepompte water te hergebruiken.

Al sinds 1916 pompt DSM in Delft grondwater op om te gebruiken als koelwater voor productieprocessen. In de loop van de tijd ging het bedrijf steeds meer grondwater gebruiken tot een maximum van 13,5 miljoen kubieke meter per jaar. In 2004 kondigde DSM aan het oppompen van grondwater drastisch te willen verminderen van 1.200 kubieke meter per uur naar 500 kubieke meter per uur. Aansluitend heeft DSM in maart 2007 aangegeven per 15 maart 2008 de onttrekking geheel te willen staken. Al snel na de eerste aankondiging beseften de plaatselijke en regionale overheden - de gemeente Delft, de Provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap van Delfland - dat het stoppen van deze grondwateronttrekking grote gevolgen zou hebben voor de regionale (grond)waterhuishouding.

De gemeente Delft nam het initiatief om de kwestie te bespreken met het hoogheemraadschap en de provincie. Voor de partijen waren

er twee onduidelijkheden, namelijk de fysieke gevolgen van een stopzetting (technisch spoor) en de verhouding van de verantwoordelijkheden (bestuurlijk/juridisch spoor). In onderling overleg werd afgesproken dat de provincie vanuit haar taak als grondwaterbeheerder de regie over het proces zou voeren om de gevreesde onomkeerbare gevolgen van een sterk verminderd debiet te vermijden, terwijl de gemeente verantwoordelijk was voor het uit te voeren onderzoek naar de precieze gevolgen van een reductie. Het hoogheemraadschap ondersteunde waar mogelijk.

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van verregaande vermindering of stopzetting werd samen met Delft Cluster een inventariserend onderzoek¹⁾ uitgevoerd. Dit stelde niet gerust: het grondwaterpeil zou snel stijgen, met voor de wijde omtrek mogelijke gevolgen als verzakking van gebouwen, onderlopende kelders, verzwakte kades en een aantasting van de kwaliteit van het oppervlaktewater.

In een gezamenlijke reactie op aankondiging(en) van DSM stelden de overheden dat DSM een maatschappelijke verantwoordelijkheid had om de onttrekking voort te zetten. In de visie van de overheden zou DSM nog voor een lange periode verantwoordelijk zijn voor het in stand houden van de onttrekking, zodat maatregelen zijn te nemen om de negatieve gevolgen op te kunnen vangen. Dit leidde tot een meningsverschil, waarbij uiteindelijk de rechter om een uitspraak werd gevraagd. Om een beter beeld te krijgen van de omvang van de effecten was inmiddels een diepgaand onderzoek gestart dat eind 2008 is afgerond²⁾ (zie kader). Aparte aandacht in het proces vroeg de overdracht van de complexe technische materie op een begrijpelijke wijze naar bestuurlijk/juridische spoor. Dit onderdeel is dan ook onderwerp van een promotieonderzoek geweest³⁾.

Op 20 juni 2007 heeft de rechtbank geoordeeld dat DSM niet langer dan zes



De gebouwen van DSM in Delft.

maanden na de officiële melding gehouden was om de onttrekking voort te zetten. Voor de teruggang naar 500 kubieke meter per uur is dit 16 juni 2005. DSM had dus na deze datum geen wettelijke verantwoordelijkheid meer om de onttrekking in stand te houden. DSM hoefde slechts de haar in de Grondwaterwetvergunning opgelegde waarschuwingsstermijn tijdig en correct te benutten. De overheden hoefden DSM niet te vrijwaren voor eventuele schade die zou ontstaan door vermindering van de onttrekking.

De stelling van DSM dat de verantwoordelijkheid voor de onttrekking vervolgens geheel bij de vergunningverlener zou moeten liggen, is gezien de wetgeving en situatie niet realistisch. Ook de andere betrokken overheden hebben geen directe verantwoordelijkheid om de onttrekking over te nemen.

De uitspraak van de rechtbank gaf geen volledig uitsluitsel, wat reden was voor zowel DSM als de overheden om beroep in te stellen. Op 11 mei van dit jaar zouden de partijen hun standpunt bij het gerechtshof bepleiten. Vóór die datum troffen de partijen echter een schikking om het probleem gezamenlijk op te lossen.

Overleg

Het voorgenomen stopzetten van de grondwateronttrekking leverde een serieus maatschappelijk probleem op, maar geen enkele betrokken partij was als enige formeel verantwoordelijk, bleek uit een juridische analyse.

Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft te maken met de waterkeringstaak. Onzeker is in hoeverre de boezemkaden in een wijde omgeving van de onttrekking hun

stabiliteit behouden bij een vermindering of stopzetting van de onttrekking. Dit moet worden getoetst en zondig moeten verbeteringen worden doorgevoerd. Hier zijn vele jaren mee gemeoid.

Mogelijke problemen voor gemeenten zijn grondwateroverlast en instabiliteit van grotere infrastructuur. Het realiseren van maatregelen om hiermee om te gaan zou ook tientallen jaren kosten.

Aldus ontstond een algemeen besef dat de onttrekking vooralsnog voortgezet zou moeten worden en er duidelijkheid moest komen welke partijen de kosten daarvoor zouden dragen.

De gesprekken werden - hangende de juridische procedure - voortgezet, waarbij twee onafhankelijke bemiddelaars werden ingeschakeld om de overheden, respectievelijk DSM te vertegenwoordigen. Bij deze onderhandeling zijn ook de gemeenten Den Haag en Rijswijk actief betrokken. De gevolgen van de vermindering van de onttrekking reiken immers verder dan de gemeentegrenzen van Delft. De omliggende gemeenten hebben in die zin net als Delft een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Gelet op hun - weliswaar kleinere belang - zijn de andere omliggende gemeenten periodiek geïnformeerd en bij het onderzoek betrokken.

Voorafgaand aan de onderhandeling was het duidelijk dat het om een complexe situatie gaat, zowel feitelijk als juridisch. Feitelijk beschikt DSM over alle expertise qua onttrekking, samenhangende werkzaamheden en het daarvoor benodigde materiaal en materieel. Bovendien vinden de activiteiten plaats op het bedrijfsterrein van DSM en zijn deze verbonden met haar bedrijfsprocessen. Het verplaatsen van de onttrekking is weliswaar mogelijk, maar kan - afhankelijk van de locatie - reeds effecten sorteren op

de eerder genoemde thema's en het kost tijd en veel geld. Een alternatief is derhalve niet snel te realiseren. Met andere woorden: een oplossing van het geschil zonder medewerking van DSM is nauwelijks mogelijk. Het hoeft geen betoog dat het bedrijf dit bij voorkeur vrijwillig doet en niet verplicht opgelegd krijgt vanwege een vonnis van de rechter.

Juridisch gezien is het dossier complex, omdat de wet- en regelgeving het toedelen van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van het (grond)waterbeheer niet helder beschrijft, nog afgezien van de wijzigingen in dit juridisch kader (Waterwet e.d.) lopende de onderhandelingen.

Oplossing voor het geschil

Na lang en intensief onderhandelen tekende zich een oplossing af voor het geschil: De pompinstallatie van DSM wordt in eigendom overgenomen door een gemeenschappelijke regeling - een samenwerkingsverband van overheden, bestaand uit de gemeente Delft, Provincie Zuid-Holland en Hoogheemraadschap van Delfland. De gemeenten Den Haag en Rijswijk leveren een financiële bijdrage. Met de overige belanghebbende gemeenten lopen nog gesprekken over een bijdrage, waarbij onder meer ook de mogelijkheden tot hergebruik reden zijn om deel te nemen. DSM blijft voorlopig in een dienstverlenende rol - tegen kostprijs - de pompinstallatie bedienen. Het opgepompte water wordt via een bestaande persleiding afgevoerd naar de Noordzee. De overheden delen de verantwoordelijkheid en betalen ieder een derde (provincie, hoogheemraadschap en gemeenten) van de vaste kosten. De Wvo-en grondwaterheffing zijn hierbij deels in

Volgens de wetenschappelijke literatuur kan samenwerking tussen onderzoekers, beleidsmakers en andere partijen onderling leren bevorderen. Of dit in de praktijk ook gebeurt, is echter grotendeels onbekend. Daarom heeft de Europese Unie een promotieonderzoek gefinancierd dat bestond uit een analyse van de mate waarin de partijen hebben geleerd van het onderzoek van Delft Cluster. Het geanalyseerde samenwerkingsproces bestond uit reguliere ambtelijke stuurgroepbijeenkomsten en drie workshops in 2007 en 2008.

Leren is een slecht observeerbaar en voornamelijk onbewust proces. Om hier meer grip op te krijgen, zijn met de zogeheten Q-methodologie veranderingen in de perspectieven van de samenwerkende partijen gemeten. Voor aanvang van de samenwerking en na afloop ervan hebben zij dezelfde serie stellingen - over mogelijke effecten van het stopzetten van de winning, mogelijke maatregelen en de te bereiken doelen - gesorteerd op volgorde van de mate waarin ze het met de stellingen eens waren. Met statistische analyse zijn veranderingen in individuele perspectieven bepaald. Om deze te kunnen verklaren, zijn bovendien de bijeenkomsten geobserveerd en geëvalueerd en de partijen geïnterviewd.

De belangrijkste conclusie is dat leren van technisch onderzoek wordt beperkt door individuele belangen, strategische overwegingen, negatieve percepties van het onderzoek en een beperkte inbreng in het onderzoek. Het leerproces kan worden versterkt door te investeren in een intensieve samenwerking tussen onderzoekers en andere actoren.

Tom Raadgever en Erik Mostert (TU Delft)

rekening gebracht. Het resterende deel van deze heffingen draagt het hoogheemraadschap respectievelijk de provincie zelf. De vergunning voor de onttrekking is op naam van de gemeenschappelijke regeling gesteld.

Om deze overname en alles wat daarbij komt kijken vast te leggen, zijn op 1 mei 2009 de volgende overeenkomsten gesloten:

- een vaststellingsovereenkomst, waarin alle afspraken over verleden en toekomst worden vastgelegd tussen de overheden en DSM inclusief de financiële afwikkeling voor de periode 2005 t/m 1 mei 2009;
- een overeenkomst tussen de gemeenten Den Haag, Rijswijk en de Provincie

Zuid-Holland, gemeente Delft en het Hoogheemraadschap van Delfland om de financiële bijdrage van de gemeenten Den Haag en Rijswijk vast te stellen;

- een gemeenschappelijke regeling, waarin de Provincie Zuid-Holland, de gemeente Delft en het Hoogheemraadschap van Delfland met elkaar de verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot het beheer van de grondwateronttrekking overnemen;
- een dienstverleningsovereenkomst waarin wordt vastgelegd dat het Hoogheemraadschap van Delfland richting DSM zal optreden als gedelegeerd opdrachtgever namens de gemeenschappelijke regeling.



De ondertekening van de overeenkomst tussen DSM en de Gemeente Delft, Provincie Zuid-Holland en Hoogheemraadschap van Delfland

Toekomst van de winning

Reductie van de winning is niet zonder meer mogelijk. Uit het onderzoek blijkt dat verschillende maatregelen, zoals drainage en aanpassing van kaden, genomen moeten worden om negatieve effecten van reductie te voorkomen of te beperken. De aanleg van een monitoringsysteem voorafgaand aan de reductie is essentieel; alleen dan kunnen de effecten goed gemonitord worden en kunnen maatregelen afgestemd worden op de werkelijkheid. Dit monitoringsysteem is in het kader van het onderzoek ook voor de verschillende thema's ontworpen en deels ook al aangelegd. Gezien de onzekerheid van het optreden van effecten moeten de reductiestappen zeker in de beginfase klein zijn. Gedacht moet worden aan een reductie van het debiet van maximaal 50 kubieke meter per uur met tussenpozen van minimaal drie tot zes maanden. De reductie moet voorafgegaan worden door een goede nulmeting voor de verschillende thema's (grondwaterstand, zettingen e.d.).

Het onderzoek concentreerde zich op de effecten van vermindering of stopzetting

van de grondwateronttrekking. Nu de verwachting is dat een aanzienlijke investering gedaan moet worden om negatieve effecten van - ook een beperkte - reductie te voorkomen of te beperken, is het noodzakelijk om de winning voor langere tijd op een relatief hoog debiet voort te zetten. Om die reden is het - mede vanuit de duurzaamheidsgedachte - zinvol om onderzoek te doen naar mogelijkheden van hergebruik van dit water. Een dergelijk onderzoek wordt inmiddels uitgevoerd. Er lijken gebruiksmogelijkheden te zijn voor koeling van (grotere) datacentra en - na zuivering - als proceswater voor de glastuinbouw.

Punten ter lering

Het proces om te komen tot een oplossing voor de vermindering van de grondwateronttrekking van DSM heeft vijf jaar in beslag genomen. In die periode waren er wisselingen van het bestuur en personeel. Op kritieke momenten kwam hierdoor de voortgang van het proces onder druk. Een goede regie is essentieel gebleken, maar ook een vertrouwen in elkaar en de bereidheid

om in gesprek te blijven. In de beginfase was er onzekerheid; over de gevolgen van de vermindering, maar ook over de verantwoordelijkheden. Er is veel tijd gaan zitten in het aftasten van de onderlinge verhoudingen. Door de inzet van twee bemiddelaars kon naar een oplossing toegewerkt worden. Niet in de laatste plaats omdat de bemiddelaars onderling de agenda van de partijen iets meer konden blootgeven. Ook tussen de overheden onderling waren er meningverschillen; de partijen bleken echter goed in staat om deze opzij te zetten als een nieuw standpunt nodig was. De discussie wie waarvoor aan de lat zou staan volgde later. Om in dat stadium van het proces niet in een impasse te geraken, is praktisch geoordeeld om een gelijke verdeling van kosten aan te houden voor de drie overheidslagen. Alleen een deel van de heffingen komt voor rekening van het hoogheemraadschap (Wvo-heffing) en de provincie (grondwaterheffing).

René van der Werf (gemeente Delft)
Job van Dansik en Jochem Fritz
(Hoogheemraadschap van Delfland)
Henk Spruit (Provincie Zuid-Holland)

NOTEN

- 1) Gehrels H. e.a. (2005). Quickscan DSM Spoorzone: verkenning van duurzame oplossingsrichtingen voor het waterbeheer in Delft en omgeving. NITG. Rapport 05-134-B0905.
- 2) Roelofsen F. e.a. (2008). Grondwatereffecten aan de oppervlakte (gebracht). Onderzoek naar effecten van stopzetting grondwateronttrekking DSM Delft - hoofdrapport. Deltares. Rapport J2008-U-R0960/A.
- 3) Raadgever G. (2009). Does collaboration enhance learning? The challenge of learning from collaborative water management research. TU Delft / VSSD.