

Grondwaterbescherming: waar liggen de kansen?

Inleiding

Dat de bescherming van de grondwaterwinningen in Nederland een weerbarstige materie is bleek maar weer al te zeer op 27 september jl. tijdens de Kiwa-workshop 'Begrenzing Grondwaterbeschermingsgebieden'. En dan beperkte de discussie zich nog tot de begrenzing als zodanig. Aanleiding voor de workshop was de ontwikkeling van een rekentechniek, die de spreiding van de berekende beschermingsgrenzen in beeld brengt (zie Kooiman en Athmer, vorig nummer H₂O en kader 1). Mijn twee voordrachten voor



TH. P. R. SMIT
Waterleiding Maatschappij
Overijssel NV

deze dag en de op de dag zelf gevoerde discussie 'Nederland breed tussen provinciemedewerkers en waterleiding-mensen' is de basis van deze beschouwing. De dag werd voorgezeten door de heer W.G. Beeftink (WMD). Hij schatte zijn eigen verblijftijd in deze

Kader 1.

De winst van de 'Strategie voor de spreidingsanalyse van berekende verblijftijdzones'

[Kooiman en Athmer 1995, H₂O (28) nr. 24]

Tijdens de workshop kwam al direct de dualiteit van de beschermingsgrenzen naar boven: uit oogpunt van zo groot mogelijk rendement van de beschermingskosten wil het waterleidingbedrijf bij iedere verbeterde rekentechniek de begrenzing daarop aanpassen. De provincies staan echter voor duidelijkheid naar de mensen die in de gebieden wonen en werken: uit oogpunt van bestuurscontinuïteit is verandering van de grenzen ongewenst. Of rendement hoog in het vaandel staat of bestuurscontinuïteit, het staat buiten kijf, dat het nog steeds zeer gewenst is een meer betrouwbare berekeningswijze ter beschikking te hebben om de begrenzingen zo goed mogelijk te bepalen. De geïntroduceerde statistisch onderbouwde spreidingsanalyse is dan ook meer dan welkom. Door inzicht in de spreiding van de berekende verblijftijdzones zal:

- het rendement van de bescherming toenemen.
 - de voorspelling van de kwaliteit van het opgepompte water nauwkeuriger worden.
 - de kloof tussen techniek en beleid worden overbrugd.
 - de erosie van de beschermingsgrenzen minder kans krijgen.
- Verder kunnen de geohydrologische veldonderzoeken directer worden ingezet op die bodemparameter, die de grootste spreiding veroorzaakt. Dit zal de onderzoekskosten verlagen.

Samenvatting

De hier gepresenteerde beschouwing, met als inspiratiebron de Kiwa-workshop 'Begrenzing Grondwaterbeschermingsgebieden', gaat in op de plaats van de grondwaterbescherming in het provinciaal beleid. De veiligstelling van de continuïteit van een grondwaterwinning wordt momenteel op de eerste plaats geacht te zijn gegarandeerd door het in het provinciale Milieubeleidsplan vastgestelde beschermingsbeleid. Naar de toekomst zal deze veiligstelling echter meer gezocht moeten worden in het toekennen van een zwaarder gewicht aan de grondwaterwinning in de belangenafweging binnen de Ruimtelijke Ordening en een sturend provinciaal RO-beleid. De achtergrond van deze verschuiving zit met name in het feit dat door het anti-verdrogingsbeleid het realiseren van een nieuwe grondwaterwinning momenteel maatschappelijk niet goed te verdedigen is. Hierdoor zijn veel bestaande grondwaterwinningen onvervangbaar geworden, terwijl de bedreiging vanuit de verstedelijking toeneemt.

materie op 25 jaar.

Na een nadere analyse van de bedreiging, van de status van de grenzen en van de vervangbaarheid van grondwaterwinningen zal aangegeven worden hoe in het provinciale beleid de continuïteit van grondwaterwinningen het best veilig gesteld kan worden.

De bedreiging verandert

Als grootste bedreiging van de grondwaterwinningen werden in de jaren zeventig de puntbronnen gezien. De toenmalige Commissie Bescherming Waterwingebieden heeft uitstekend werk verricht en ter veiligstelling van de continuïteit van de grondwaterwinning het fenomeen van de 10- en 25-jaarszone geïntroduceerd (1979). Al snel bleek dat een grotere bedreiging voortkwam uit de diffuse verontreiniging vooral vanuit de landbouw. Alhoewel de 25-jaars beschermingszone bedoeld was voor puntbronnen, werd deze in de eerste generatie grondwaterbeschermingsplannen (1989) ingezet om het mest- en bestrijdingsmiddelentijd te keren. Dit heeft geleid tot grote inspanningen door zowel provincies als waterleidingbedrijven. Terugblikkend lijkt het rendement van deze inspanning een paradox te worden (zie kader 2).

Geleidelijk komt een derde bedreiging in beeld. De beschikbare ruimte in Nederland wordt namelijk naar de toekomst toe steeds beperkter. Dit zal vaker leiden tot spanningen tussen bescherming van winningen en conflicterende ontwikkelingen als stedelijke uitbreidingen, de zgn. milieu/ruimte-conflicten. Deze conflicten worden vooral uitgevochten op het planologische slagveld en wel in het streekplan.

Spel zonder grenzen

Grenzen liggen vast. Bij de begrenzing van de grondwaterbeschermingsgebieden is dat nogal relatief. Dit blijkt zowel bij de

voorbereiding, de vaststelling als bij de handhaving van de grens.

a. de macht van het rekenen

Ter onderbouwing van een vast te stellen grens zijn geohydrologische 3D-modellen ter beschikking. Deskundige geohydrologen rekenen de 25-jaars c.q. 100-jaars verblijftijd en het intrekgebied voor ons uit. Afhankelijk van de opdracht-formulering, interpretatie van de geohydrologische situatie ter plaatse en het draaien aan de knoppen bij de ijking kunnen de uitkomsten nogal verschillen (zie afb. 1 voorbeeld Gilze). Het risico is aanwezig dat, bij grensschermselingen rond bescherming, aan berekenings-

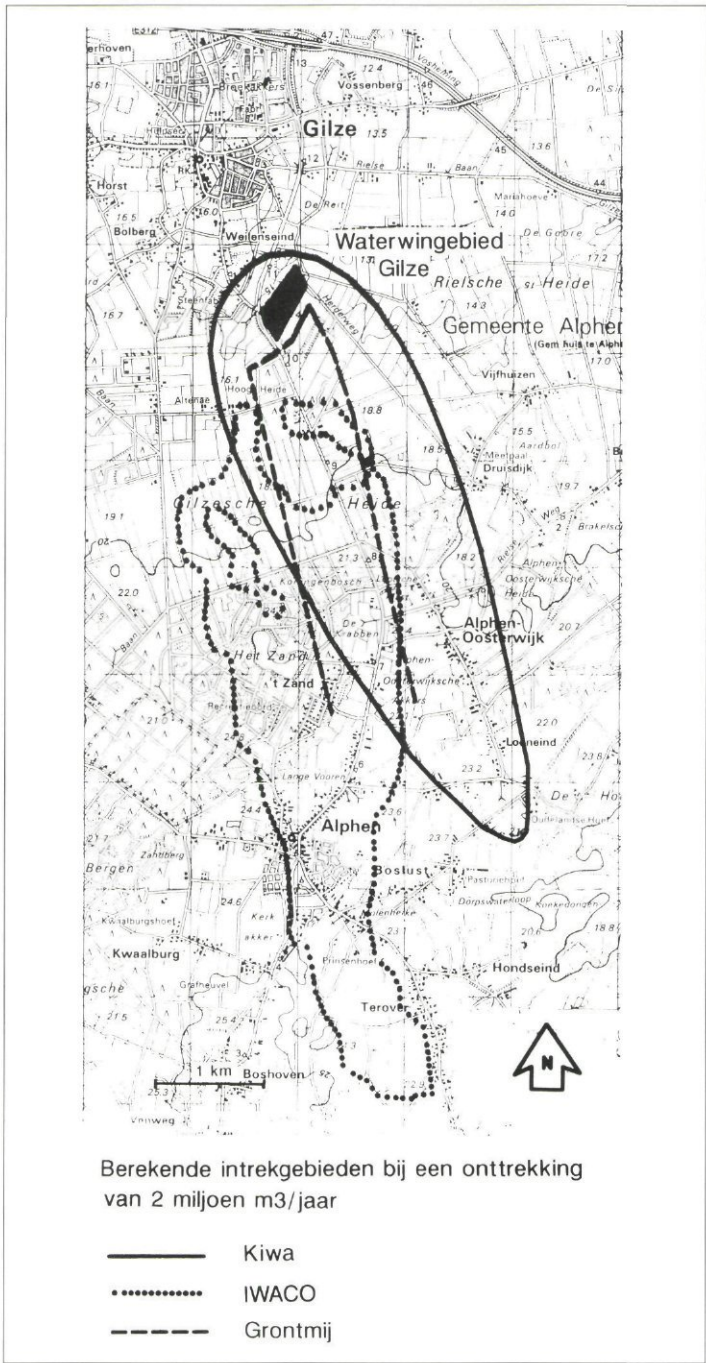
Kader 2.

Provinciale inspanning tegen diffuse verontreiniging: een paradox

Provincies en waterleidingbedrijven stoppen veel energie in het reduceren van de bedreiging die voortkomt uit de bemesting en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit in afwachting van een adequaat algemeen beschermingsniveau van Rijksweg. Voor mest zou dit niveau bereikt worden omstreeks het jaar 2000. Zo u deze herfst gemerkt heeft wil het met de terugdringing van de vermeting nog niet echt lukken. De deadline voor het bereiken van eindnormen is in 6 jaar tijd ten minste 10 jaar opgeschoven! Het IPO heeft bij kwetsbare waterwingebieden ter ondervanging van de bedreiging vanuit de landbouw in 1993 gekozen voor de bescherming van het intrekgebied (praktische invulling: 100-jaarszone).

De paradox:

De grote inspanningen die provincies en de waterleidingbedrijven zich getroosten op het gebied van regelgeving, stimulering en resultaatbeloning zij aan zij met de koplopers uit de landbouwwereld zouden met het oorspronkelijke landelijke mestbeleid ten ene male onrendabel zijn. Nu dit rijksbeleid in de tijd verschuift en verzwakt zullen deze inspanningen toch nog enigszins rendabel worden. Of is hier sprake van selffulfilling prophecy?



Afb. 1 - Gilze.

De kans dat de uiteindelijke oplossing gezocht wordt in het verleggen van de grens van de beschermingszone is reëel aanwezig. Als voorbeeld hiervoor kan genoemd worden de onlangs uitgevoerde 'dans om de hete brei' rond de plaats Losser om te komen tot een nieuwe woonlokatie. De grens van het beschermingsgebied van de gelijknamige winning moest het uiteindelijk afleggen tegen de andere ruimtelijke functies die de groei van deze plaats belemmeren.

RO: flankerende bescherming of bedreiging?

Het uitdrukken van het milieubeleid in een ruimtelijke zonering heeft consequenties op het beleidsterrein van de Ruimtelijke Ordening. De milieubeleidsplannen worden dan ook sinds 1989 geflankeerd door een RO-beleid op het gebied van de grondwaterbescherming. Dat de daadwerkelijke bescherming nog verder gaat dan alleen het milieu- en flankerende RO-beleid wordt aangegeven in kader 3. Het ondersteunende RO-beleid luidde bij de invoering ervan in Overijssel direct al het (gedeeltelijke) einde in voor drie belangrijke grondwaterwinningen door verplaatsing op papier van de winningen naar 'elders'. De zoektocht naar 'elders' is moeizaam: 7 jaar na dato blijkt de tocht nog lang niet ten einde. Na deze koude sanering zou RO voor de grondwaterwinningen een extra bescherming moeten bieden door bij functiewijzigingen consequent het 'stap vooruit-principe' toe te passen. Dit gebeurt ook totdat een politiek zwaargewicht (bijv. werkgelegenheid) zich aandient. Deze bedreiging is al aangegeven als het milieu/ruimte-conflict. Toch kan deze dualistische relatie tussen RO en grondwaterwinning ten goede worden bijgesteld. Een mogelijkheid om hier inhoud aan te geven is een sturend en stimulerend beleid op RO-gebied. Met een dergelijk beleid kunnen in de grondwaterbeschermingszones completerende functies (bijv. ecologische verbindingszones, natuurontwikkelingsgebieden, stadspark of onbespoten golfterreinen) worden aangetrokken. Dit zal onder het motto 'samen sterk' de RO-bedreiging voor de beschermingsgebieden op termijn omzetten in een RO-bescherming.

Grondwater in veranderingsproces

Een aantal veranderingen maakt het gewenst om de toch al veranderende beschermingsvisie nog verder om te buigen. De belangrijkste aanleidingen zijn: a. *grondwater als bron: de hoeveelheid verandert*
Onder de circa 250 grondwaterwinningen

resultaten een te zwaar gewicht wordt gegeven. De spreidingsanalyse zal dit in de toekomst kunnen ondervangen. b. *zakdoekje leggen*
De berekeningsresultaten moeten omgezet worden in herkenbare grenzen in het veld. Deze tamelijk simpele handeling moet niet worden onderschat, want bij de vaststelling van deze herkenbare grens verandert de technische grens in een politieke. De dagvoorzitter, de heer W. G. Beefink vergeleek dit proces met het spelletje 'zakdoekje leggen'. Op het moment dat de provinciale medewerker het punt nadert van 'hier leg ik mijn zakdoekje neer' kan het interessant zijn

voor het waterleidingbedrijf of de desbetreffende gemeente om even krachtig tegen het neerdwarrelende zakdoekje te blazen om zo, uiteraard binnen de provinciale interpretatiaruimte, het zakdoekje enigszins van plaats te doen veranderen alvorens het bord 'Grondwaterbeschermingsgebied' de grond in wordt gespit. c. *na vaststelling begint de erosie*
Bij de politieke afweging tussen de beschermingsgrens van een winning en bijvoorbeeld werkgelegenheid of leefbaarheid van (semi-)stedelijk gebied wordt de status van deze grens niet altijd zwaar genoeg in de afweging meegenomen.

Hoe ver gaat de uitstraling van de bescherming?

De bescherming reikt verder dan regelgeving/stimulering vanuit de provinciale Milieuvverordening en het weren van strijdige functies binnen het flankerend RO-beleid. Een inventarisatie van de Overijsselse situatie geeft de volgende extra's:

binnen het provinciale beleidsveld milieu:

- weren van het toepassen van secundaire grondstoffen
- weren van ontgrondingen
- hogere prioriteit bij bodemverontreinigingen
- MER-plicht voor activiteiten als deze uitgevoerd worden in een 'gevoelig gebied'. (bijv. railwegen, transport- en buisleidingen, recreatieve voorzieningen, verlaging oppervlaktewaterpeil, diepboringen)

binnen het provinciale beleidsveld RO:

- een afgestemd waterbeheer
- mogelijkheden voor natuurontwikkelingen

bij de gemeente:

- geïntegreerde handhaving
- prioriteit bij rioleringsplannen buitengebied
- dubbelbestemming in bestemmingsplannen

bij de landinrichting:

- het aantrekken van natuurbouwlocaties
- het weren van boerderijverplaatsingen

bij de landbouw:

- onderlinge schaderegeling met waterleidingbedrijf
 - gevoelsmatige daling van de grondprijzen
 - kansen voor ecologische en BD boeren
- Tot slot doet *het waterleidingbedrijf* naast de betaling van schade nog een duit in het zakje:
- extra stimulering en resultaatbeloning
 - signaleringsfunctie handhaving
 - ecologische terreininrichting
 - stimulering natuurontwikkeling
 - voorlichting

Kader 3.

in Nederland speelt een aantal problemen op het gebied van verdroging, milieu/ruimte-conflict of kwetsbaarheid voor verontreinigingen. In de lijn van het VEWIN-milieuplan zal dit op termijn naast oplossingen als reallocatie ook leiden tot een zekere reductie van het aantal winningen.

b. grondwater als bron: niet meer alleen grondwater

Door het milieu-aspect verdroging rond grondwaterwinningen vindt er momenteel bij een aantal waterleidingbedrijven in Nederland, die nu nog nagenoeg volledig gebruik maken van grondwater als bron, een geleidelijke verschuiving plaats waarbij naast grondwater ook oppervlaktewater als bron in beeld komt. Na de eeuw-wisseling zal grondwater voor deze bedrijven waarschijnlijk een – strategisch belangrijk – onderdeel zijn van een breder pakket grondstof.

c. grondwater als bron: de winning wordt onvervangbaar

De grondslag voor de 25-jarige beschermingszone is gebaseerd op het veilig stellen van de continuïteit van de waterwinning door het kunnen realiseren van een vervangende grondwaterwinning binnen 25 jaar. Door het anti-verdrogingsbeleid van de provincies is het realiseren van een nieuwe grondwaterwinning, anders dan een reallocatie van een winning voor het oplossen van een verdrogingsprobleem, momenteel maatschappelijk niet goed te verdedigen. Hierdoor verschuift de status van de bestaande grondwaterwinningen van vervangbaar steeds verder naar onvervangbaar.

Bescherming, waar naar toe?

a. het RO-beleid

Voor de continuïteit van de onvervangbare grondwaterwinning zal de doelmatige bescherming op de eerste plaats gezocht moeten worden in het RO-spoor. Dit moet tot uitdrukking komen in het binnen het kader van het streekplan vaststellen van alle intrekgebieden (een goede praktische invulling volgens IPO: 100 jaars-zone) van de als onvervangbaar aan te merken grondwaterwinningen. Voor zover deze status nog niet is vastgesteld kan dit tijdelijk leiden tot meer milieu/ruimte-conflicten. Aan deze status moet zijn gekoppeld een concreet toetsingsbeleid richting gemeentelijke bestemmingsplannen. In de belangenafweging zal de grondwaterwinning een veel zwaarder gewicht moeten krijgen. Daarnaast zal sturing en stimulering van completerende functies de veiligstelling van de continuïteit van de winningen geleidelijk vergroten. Daar de provincie het veld kan overzien van alle functies die zich aandienen, kan deze meer dan tot nu toe een belangrijke coördinerende rol spelen in deze sturing/stimulering. Het door diverse provincies momenteel gevoerde gebiedsgerichte beleid biedt eveneens kansen. In dit gebiedsgerichte beleid, waar alle voor een gebied relevante beleidsvelden worden geïntegreerd, speelt de RO een belangrijke rol.

b. het flankerend milieubeleid

De grondslag van 25 jaar verblijftijd ter bescherming van een grondwaterwinning is anno 1995 door de geest der tijd weer teruggestuurd naar zijn oorspronkelijke doel: bescherming tegen puntverontreinigingen. Voor de diffuse verontreinigingen ligt de al ingeslagen weg van de stimulering van de reductie van mineralen en gewasbeschermingsmiddelen. Hierbij kan door een gebiedsgerichte aanpak per winning bekeken worden of door deze stimulering het kwaliteitsdoel

van de desbetreffende grondwateronttrekking bereikt kan worden. Een onderscheid hierbij tussen (voor nitraat) kwetsbare en minder kwetsbare wingebieden is niet echt interessant. Immers bij een aantal minder kwetsbare winningen is ook een trendmatige kwaliteitsverslechtering waarneembaar (vooral hardheid en sulfaat [mondeling, Van Beek, Kiwa]). Een interessante optie hierbij is om deze stimulering voor alle onvervangbare winningen uit te breiden naar het intrekgebied als opgenomen in het streekplan. Immers hoe groter het gebied is binnen het intrekgebied, waarbinnen gestuurd wordt via het instrument van stimulering, des te haalbaarder wordt het door de individuele agrariërs op bedrijfsniveau te bereiken doel.

Samenvattend

Aandachtspunten voor de als onvervangbaar te beschouwen grondwaterwinningen:

- Voor de veiligstelling van de continuïteit ligt het primaat bij het provinciaal RO-beleid. Gewenst is de toekenning van een zwaarder gewicht aan de grondwaterbeschermingsfunctie binnen de belangenafweging en een meer sturend/stimulerend RO-beleid.
- Voor de verbetering van de kwaliteit van het gewonnen water ligt het primaat bij een stimulerend milieubeleid.
- De grootste kansen voor beide liggen in het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid.
- Waterleidingbedrijven moeten voldoende aandacht besteden aan de rol van het RO-beleid in de bescherming en de 'samen sterk'-kansen uitnuttend.

Verantwoording

Voor het positief-kritische commentaar wil ik bedanken: J. te Luggenhorst en F. Hoekstra (beiden provincie Overijssel), J. W. Kooiman en W. Athmer (beiden Kiwa NV) en de collega's van de afd. onderzoek (WMO).

● ● ●