

Grondwaterzorgplicht: ook een grondwatermonitoringsplicht?

Gezien de aankomende grondwaterzorgplicht voor gemeenten is de verwachting dat het aantal permanente gemeentelijke grondwatermeetnetten in Nederland toeneemt. Deze tendens is echter niet duidelijk. Het is blijkbaar geen uitgemaakte zaak; waarom aan grondwater meten als er nooit overlast is? Op basis van een algemene analyse van mogelijke grondwatersituaties in de Nederlandse gemeenten is de conclusie, dat het kweken van 'grondwaterbewustzijn' het belangrijkste is voor een goede invulling van de zorgplicht. De opbouw en borging van kennis over het lokale en regionale grondwatersysteem zijn daarbij cruciaal, maar dat hoeft niet altijd met een permanent meetnet.

Met de Wet gemeentelijke watertaken wordt voor het eerst in de geschiedenis de zorg voor het adequaat omgaan met ondiep grondwater in stedelijk gebied geregeld. Gemeenten krijgen daar een belangrijke rol in. De belangrijkste elementen daarin zijn het adequaat vervullen van een loketfunctie voor de burger en een doelmatige aanpak van structurele grondwateroverlast. Voor een goede invulling van deze rol is kennis van het grondwatersysteem nodig. Eén van de manieren om deze kennis op te bouwen, is een permanent grondwatermeetnet. TNO heeft een inventarisatie gemaakt van gemeentelijke grondwatermeetnetten, met behulp van gegevens uit DINO (de centrale opslagplaats bij TNO voor onder andere grondwatergegevens in Nederland), een enquête, uitgevoerd door studenten van de universiteit van Wageningen, en een quickscan via internet. Het resultaat is weergegeven in afbeelding 1. In een aanzienlijk deel van de 'ja'-gemeenten bestaat het meetnet uit een paar DINO-meetpunten, hoofdzakelijk in het landelijk gebied. Naar schatting beschikt een kwart tot een derde van alle gemeenten over een grondwatermeetnet in stedelijk gebied.

Afb. 1: Gemeenten met en zonder grondwatermeetnet. Gebaseerd op gegevens uit DINO, een enquête onder de gemeenten (2006) en aanvullende informatie betrokken van het internet.



Ogenschijnlijk is er dus volop aanleiding voor groei van het aantal meetnetten. De werkelijkheid is echter anders. In februari 2006 werd in H₂O gemeld dat een forse daling van het aantal grondwatermeetpunten te zien is. De achterliggende oorzaak zou zijn dat gemeenten hun geld liever aan andere dingen uitgeven. Ook zijn er gemeenten die hun meetnet willen afstoten, omdat men geen idee heeft waarvoor men eigenlijk meet, soms al vele decennia lang. Het is blijkbaar geen uitgemaakte zaak; waarom aan grondwater meten als er nooit overlast is? Een globale analyse van de gemeentelijke grondwatersituatie, resulterend in een eenvoudig beslisschema, kan uitkomst bieden.

Klachtenregistratie alleen niet voldoende?

Voor de analyse is ervan uitgegaan dat alle gemeenten vroeg of laat over een waterloket zullen beschikken waar particulieren en bedrijven met hun klachten terecht kunnen. Om een eventuele onderschatting van structurele grondwateroverlast te voorkomen, is het daarbij belangrijk dat men het loket ook daadwerkelijk weet te vinden. In het verleden werden particulieren met wateroverlast nogal eens van het kastje naar de muur gestuurd. Het zal de nodige communicatie vergen om van iedereen het vertrouwen te winnen. Een andere aanname is dat binnen de gemeente een eenduidige visie bestaat op het begrip 'structurele grondwateroverlast', bijvoorbeeld in termen van aantal klachten per wijk in opeenvolgende jaren. Dit is een vraagstuk op zichzelf dat buiten het kader van dit artikel valt. Een voor de hand liggende vraag van gemeenten is of dit waterloket niet voldoende zou zijn om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. Het antwoord hangt voor een belangrijk deel af van de manier waarop het klachtenloket wordt ingericht.

Het voordeel van klachtenregistratie ten opzichte van een grondwatermeetnet is dat de vertaalslag tussen toestand en perceptie niet gemaakt hoeft te worden. Een klacht betekent automatisch dat overlast wordt ervaren. Een ander voordeel is dat investeringen in een meetnet worden vermeden in gebieden waar niets aan de hand is. Een derde pluspunt is dat er geen ruimtelijke vertekening is, zoals die wel kan optreden

bij grondwatermeetnetten. Meetpunten zijn vaak om praktische redenen beperkt tot openbaar terrein, dat niet altijd geohydrologisch vergelijkbaar is met particulier terrein. Een voorbeeld: in Nederland is in het verleden vaak bouwrijp gemaakt volgens de cunettenmethode. Hierbij wordt goed doorlatend zand onder de wegen en soms ook de bebouwing aangebracht, terwijl elders de minder goed doorlatende oorspronkelijke bodem aanwezig blijft. Het is dan denkbaar dat volgens de metingen geen grondwateroverlast optreedt, terwijl men het water overal in de kruipruimte heeft staan.

Met een klachtenregistratiesysteem kan structurele grondwateroverlast goed in kaart worden gebracht, mits ook de afhandeling van de klacht adequaat is. Een overlaststappenplan komt dan goed van pas. Zo'n plan dient ten eerste om vast te stellen of het wel om overlast door grondwater gaat en niet bijvoorbeeld door een bouwkundig gebrek of lekkende leiding. Om te beginnen moet de indiener van de klacht een korte vragenlijst invullen. In een aantal gevallen zal vervolgens een lokale inspectie nodig zijn om de toedracht te bepalen. Dit kan bijvoorbeeld door het nemen van watermonsters en/of het meten van grondwaterstanden.

Wanneer blijkt dat in een bepaald gebied sprake is van structurele grondwateroverlast, staat de gemeente voor de taak om doelmatige maatregelen te faciliteren. Hieruit volgt zeker niet automatisch dat de gemeente deze maatregelen ook moet financieren en beheren, maar in sommige gevallen kunnen maatregelen in het openbare gebied het meest doelmatig (b)lijken. Om deze doelmatigheid vast te stellen, zijn grondwaterstandsmetingen dan het meest geëigende middel. Vervolgens moet alle verzamelde informatie digitaal worden gearchiveerd en goed gedocumenteerd. Cruciaal voor het kweken van 'gemeentelijk grondwaterbewustzijn' is de laatste stap: het periodiek opstellen en beschikbaar stellen van een rapportage waarin deze informatie op een toegankelijke manier wordt geïnterpreteerd en gepresenteerd. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een 'waterloket-jaarverslag', waarin het optreden van (grond)wateroverlast in ruimte en tijd wordt beschouwd in relatie tot weersomstandigheden en andere mogelijke oorzaken.

Bij een minimaal noodzakelijke invulling van de grondwaterzorgplicht is de hierboven beschreven strategie, waar alleen gebruik wordt gemaakt van projectmatige, tijdelijke meetnetten, in principe voldoende. In principe, want er zijn een paar uitzonderingsgevallen waarvoor wel permanente meetnetten nodig zijn. Het gaat daarbij om zeer verschillende, specifieke meetdoelen. Omdat het meetdoel sterk bepalend is voor het meetnetontwerp, kan dan ook niet gesproken worden van een generiek, universeel bruikbaar 'basisgrondwatermeetnet'.

De eerste uitzondering betreft grondwateronderlast oftewel schade aan funderingen in klei- en veengebieden door te lage grondwaterstanden. Anders dan bij grondwateroverlast gaan er vaak jaren overheen voordat een te lage grondwaterstand zich vertaalt in merkbare schade. Deze schade, die per woning kan oplopen tot vele tienduizenden euro's, kan alleen worden gesignaleerd door

langdurige monitoring van grondwaterstanden. Een permanent meetnet is dan ook noodzakelijk.

De tweede uitzondering betreft gebieden waar de grondwaterstand kunstmatig en omkeerbaar verlaagd is en waarvan verwacht mag worden dat deze verlaging vroeg of laat wordt teruggedraaid. Bekend zijn stedelijke grondwaterwinningen die op zeker moment (deels) ontmanteld worden, maar vernattingsmaatregelen in natuurgebieden vlakbij de stad kunnen hier ook toe worden gerekend. Het is goed voorstelbaar dat een gemeente er belang bij heeft om dit soort oorzaken voor structurele grondwateroverlast te kunnen aantonen. Of dat mogelijk is met metingen van diepe stijghoogten en freatische grondwaterstanden, is situatieafhankelijk en moet eerst worden vastgesteld in een geohydrologische studie. Hoe dan ook zal de formele opzegtermijn van de onttrekkingsvergunning vaak te kort zijn voor een goede nulmeting, zodat in het potentiële

invloedgebied van de winning alsnog een meetnet nodig kan zijn. In feite gaat het dan om een projectmeetnet met een permanent karakter. Ook bij andere typen ingrepen zijn meetnetten moeilijk weg te denken, maar vaak kan dan worden volstaan met tijdelijke projectmeetnetten. Voorbeelden zijn bouwlocaties, afkoppeling van verhard oppervlak en renovaties van oude rioleringen. Het is dan wel van belang dat de tijd benodigd voor een goede nulmeting wordt ingepast in de besluitvorming rond het project.

Gemeentelijke ambities

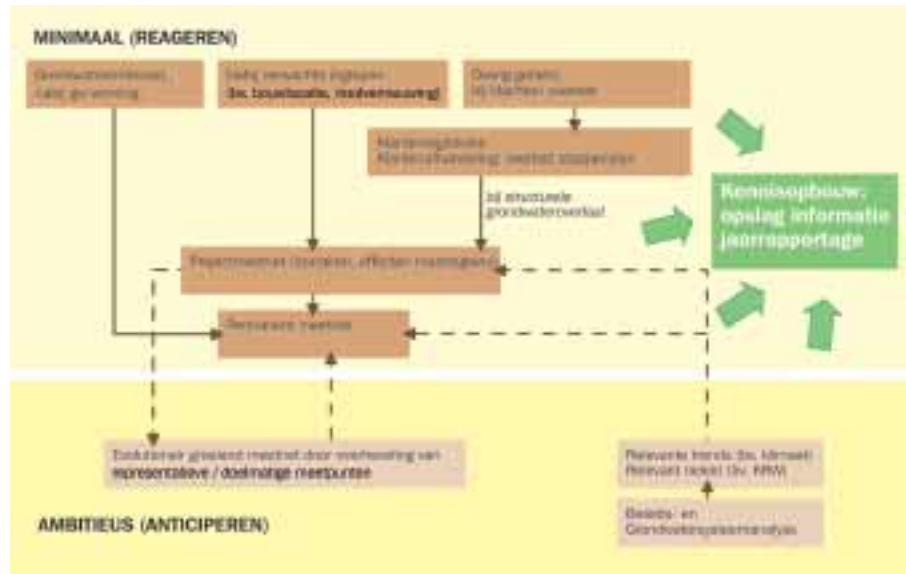
Tot nu toe lag de nadruk in deze analyse op een minimale invulling van de grondwaterzorgplicht, waarbij gemeenten alleen doen wat als strikt noodzakelijk kan worden beschouwd. Uiteraard zijn er gemeenten die hun grondwaterbeleid op een ambitieuzere manier willen vormgeven. Deze ambitie kan bijvoorbeeld bestaan uit de wens om meer inzicht in het grondwatersysteem te

krijgen, teneinde te kunnen anticiperen op autonome trends of toekomstig beleid, zoals de KRW. Een permanent meetnet is dan zeker zinvol, maar alleen als de meetdoelen duidelijk zijn (bijvoorbeeld: de invloed van klimaatverandering op de freatische grondwaterstand in kaart brengen) en als men een goede conceptuele hypothese heeft over het grondwatersysteem (bijvoorbeeld: het grondwatersysteem in de stad wordt sterk beïnvloed door de grondwateraanvulling in een aangrenzend regionaal infiltratiegebied). De meerwaarde van een permanent meetnet voor de invulling van de grondwaterzorgplicht schuilt namelijk niet zozeer in het kunnen bevestigen van klachten (patronen) aan de hand van gemeten grondwaterstanden en trends daarin. Veel waardevoller is dat men kan uitleggen wat de oorzaak is van de klachten of zelfs dat men klachten kan voorkómen door te anticiperen op bepaalde trends. Ambitieuze gemeenten doen er dan ook goed aan eerst een grondwatersysteem- en beleidsanalyse uit te voeren voordat tot structurele grondwatermonitoring wordt overgegaan. Qua doelmatigheid is het daarbij de uitdaging om projectmatige meetpunten zodanig te plaatsen dat ze ook kunnen worden opgenomen in het permanente meetnet.

Afbeelding 2 geeft weer hoe gemeenten, afhankelijk van hun ambitie en de lokale situatie, met de grondwaterzorgplicht in relatie tot monitoring om zouden kunnen gaan.

Conclusie

Voor een goede invulling van de grondwaterzorgplicht is het kweken van 'grondwaterbewustzijn' het belangrijkste. De opbouw



Afb. 2: Beslisschema van de grondwaterzorgplicht in relatie tot grondwatermonitoring.

en borging van kennis over het lokale en regionale grondwatersysteem zijn daarbij cruciaal, maar dat hoeft niet altijd met een grondwatermeetnet. Zonder 'grondwaterbewustzijn' kan zo'n meetnet zelfs tot de beruchte datakerkhoven leiden, omdat men niet weet hoe men de informatie optimaal kan gebruiken. Een goed georganiseerd - en voor de burger ook goed zichtbaar - klachtenloket kan in combinatie met een doordacht overlaststappenplan een beter en doelmatiger alternatief zijn. In gebieden met kans op grondwateroverlast of kunstmatig en omkeerbaar verlaagde grondwaterstanden is een permanent meetnet wel noodzakelijk. Bij een meer ambitieuze

invulling van de grondwaterzorgplicht schuilt de meerwaarde van een permanent meetnet vooral in het kunnen aantonen van oorzaken van grondwateroverlast en het anticiperen op autonome trends of toekomstig beleid.

Jelle Buma, Niels van Oostrom en Roelof Stuurman (TNO Bouw en Ondergrond)