

Duurzaam beschermen grondwater vereist meer inzet en sturing

Uit de karakterisering van de waterlichamen in verband met de Kaderrichtlijn Water blijkt dat 40 procent van de grondwaterwinningen 'at risk' is¹⁾. Om de KRW-doelstellingen te realiseren, zijn daarom aanvullende maatregelen nodig. De Quick Scan Toekomst Grondwaterbescherming uit 2003²⁾ eindigde met de conclusie dat een koerswijziging noodzakelijk is om de grondwaterkwaliteit duurzaam te beschermen. De quickscan bevatte daarom beleidsaanbevelingen op dit punt. De implementatie van deze voorstellen stagneert echter en de uitvoering van het grondwaterbeschermingsbeleid is (te) vrijblijvend. Het Ministerie van VROM heeft onderzoek laten verrichten naar de implementatie van de aanbevelingen uit de quickscan. Hieruit blijkt dat vanuit de praktijk behoefte bestaat aan versterking van de sturing vanuit de overheid om het belang van de drinkwatervoorziening beter te waarborgen bij de besluitvorming over activiteiten en ruimtelijke ingrepen.

De stand van zaken rond de implementatie van de aanbevelingen uit de quickscan is besproken in een drietal regionale sessies verspreid over het land. Aanwezig waren vertegenwoordigers van VROM, provincies, drinkwaterbedrijven, waterschappen en kennisinstututen. De bevindingen zijn geanalyseerd en in een brainstorm met experts uitgewerkt tot een aantal 'denkrichtingen'. Deze zijn in een landelijke workshop besproken met de deelnemers uit de regionale sessies én met de Werkgroep Grondwater en het Regionaal Afstemmingsoverleg Grondwater, beide onderdeel van de KRW-structuur.

Waar de schoen wringt

Uit een inventarisatie van de belangrijkste onderwerpen op het gebied van grondwaterkwaliteit en -bescherming blijkt dat het belang van de drinkwatervoorziening bij concrete besluiten niet zelden ondergeschikt is aan andere belangen: het belang van het grondwater weegt onvoldoende zwaar in de besluitvorming over het toelaten van functies en activiteiten. De noodzakelijke nieuwe impuls voor een effectieve en duurzame bescherming van het grondwater blijft hierdoor achterwege. Het grondwater is net als schone lucht een kwestie van algemeen belang. Vervuiling van het grondwater is ten opzichte van andere milieucompartimenten echter in het nadeel: de effecten zijn vaak niet zichtbaar en worden pas merkbaar na tientallen jaren, terwijl de benodigde hersteltijd van het grondwatersysteem hier een veelvoud van is. Een belangrijke pijler van de koerswijziging, namelijk bescherming van de grondwaterkwaliteit via ruimtelijke ordening, bleek daarmee in de praktijk onvoldoende om het belang van de drinkwatervoorziening te dragen.

Om de koerswijziging te kunnen realiseren, is het nodig dat het belang van grondwater (als grondstof voor de drinkwatervoorziening) ten opzichte van andere belangen verzaamd wordt. Het niet (tijdig) realiseren van deze doelstellingen bedreigt niet alleen de grond-

waterkwaliteit, maar leidt mogelijk ook tot juridische actie en veroordeling vanuit 'Brussel'.

Gegeven dit knelpunt zijn grofweg twee mogelijkheden aan te geven:

- Het belang van grondwater binnen de afweging van functies en activiteiten verzwaren ten opzichte van de andere belangen maar wel door dezelfde belangenbehartiger(s) laten uitvoeren;
- De belangenbehartiging veranderen: Het belang van grondwater voor de drinkwaterbereiding door een andere entiteit te laten behartigen dan de entiteit die de afweging van ruimtelijke functies en activiteiten moet maken, nu gebleken is dat bij die afwegingen het belang van de drinkwatervoorziening onvoldoende zwaar weegt.

Wat de eerste mogelijkheid betreft, kan men de huidige bevoegdheidsverdeling intact laten, maar het grondwater op de één of andere manier binnen de belangenafweging een groter gewicht te geven. Dit zou betekenen dat in de huidige situatie de instrumenten en maatregelen, handhaving en financiële organisatie moeten verbeteren. Dit komt neer op het met kracht implementeren van de belangrijkste aanbevelingen uit de quickscan.

Wat de tweede mogelijkheid betreft, is het uitgangspunt dat provincies en gemeenten in de praktijk het grondwater onvoldoende gewicht geven in de belangenafweging als het gaat om de toelating van ruimtelijke functies en activiteiten. Daarom zal het belang bij bescherming van het grondwater op een ander niveau geregeld moeten worden.

Dan is er een aantal opties denkbaar:

- publiek (sterkere sturing)
De rijksoverheid wordt verantwoordelijk voor de grondwaterbescherming, waardoor een sterkere sturing van het grondwaterbeschermingsbeleid ontstaat. De rijksoverheid wijst grondwaterbeschermingsgebieden aan en



stelt generieke regels op voor de toelating van activiteiten en functies daarvan en ziet toe op de doorwerking en handhaving;

- publiek-privaat (regionale waterakkoorden)
De overheid gaat op gebiedsniveau met de actoren in het gebied een gebiedscontract of regionaal waterakkoord aan, waarbij de doelen van het grondwaterbeschermingsbeleid, zoals vastgesteld in de KRW, gehaald moeten worden. Uitwerking vindt plaats onder regie van de provincie. De verantwoordelijkheid voor het halen van de doelen ligt bij het gebiedsorgaan;

- (semi-)privaat (beheer door drinkwaterbedrijven)
De drinkwaterbedrijven, de feitelijke onttrekkers, worden verantwoordelijk voor het beheer van het grondwater voor de drinkwaterbereiding. Zij krijgen middelen om dit beheer uit te voeren, binnen de door de rijksoverheid gestelde beleidskaders.

Voorstel beleidsvernieuwing

Behalve de KRW biedt met name ook de nieuwe Drinkwaterwet een basis voor het verzwaren van het belang van de drinkwatervoorziening, omdat deze wet de openbare drinkwaterwinning aanmerkt als een 'dwingende reden van groot openbaar belang'. De Drinkwaterwet werkt op twee manieren in op de grondwaterbescherming: het verzwaren van het drinkwaterbelang bij besluitvorming door bestuursorganen en de wettelijke opdracht aan drinkwaterbedrijven om bij te dragen aan de bescherming van drinkwaterbronnen. De doorwerking van deze nieuwe wet naar de Wet milieubeheer en de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening moet echter nog plaatsvinden.

In dit licht wordt voorgesteld het grondwaterbeschermingsbeleid op een aantal punten aan te passen:

- Aanscherpen van de Wet milieubeheer met regels en doelvoorschriften op het gebied van de grondwaterkwaliteit;
- Benutten van de mogelijkheden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening om via structuurvisies en bovengemeentelijke bestemmingsplannen het belang van de grondwaterwinning ruimtelijk beter te verankeren;
- Verbeteren van de handhaving door een versterking van de rol van de VROM-Inspectie, regionale afstemming op het gebied van handhaving en het toekennen van een signalerende rol aan de drinkwaterbedrijven.

Aanvullend op deze aangescherpte (uitvoering van) wetgeving is regionale flexibiliteit en maatwerk noodzakelijk. Daarvoor dient bij de toepassing van de watertoets grondwaterkwaliteit te worden meegenomen. Het opstellen van regionale waterakkoorden kan bijdragen aan benodigd draagvlak bij de uitvoering. Ter financiering van deze extra inspanning moeten er middelen komen voor de uitvoering van grondwaterkwaliteitsaspecten van het grondwaterbeheer.

Met deze maatregelen wordt op een aantal verschillende aspecten het belang van grondwater beter geborgd: sterkere sturing (aanscherping wet- en regelgeving zal leiden tot een verbetering van het algemene beschermingsniveau), behoud van bestaande bevoegdheden en de behoefte decentraal en regionaal te regelen wat op dat niveau geregeld kan worden. Dit biedt de mogelijkheid het bijzondere beschermingsniveau af te stemmen op regionale omstandigheden.

Aanvullend hierop speelt voor de implementatie ervan communicatie een sleutelrol. Voor de voorgestelde aanscherping en benutting van regels, verbeterde handhaving en instrumenten is draagvlak immers een voorwaarde, zowel bij betrokkenen die vertrouwd zijn met de kenmerken van grondwatersystemen als diegenen die dat niet zijn. Het is daarom van belang te werken aan draagvlak voor de geformuleerde maatregelen. Dit kan worden uitgewerkt in de vorm van een op te richten platform waarin kennis kan worden uitge-

wisseld en ervaringen gedeeld. Daarnaast zal het nodig blijven om bestuurders te wijzen op het belang van duurzaam beheer.

Reflectie

Veel ruimtelijke processen worden in Nederland georganiseerd via interactieve sturing vanwege de grote complexiteit van het vraagstuk en afhankelijkheidsrelaties tussen betrokken private en publieke partijen. Een dergelijke aanpak vergroot in de regel het draagvlak bij betrokken partijen, de mogelijkheden tot maatwerk en het genereren van innovatieve oplossingen. Vanuit de regionale sessies wordt echter aangegeven dat het belang van grondwater bij dergelijke sturingsprocessen niet zelden ondergeschikt is aan andere belangen, waardoor het realiseren van grondwaterdoelstellingen niet of moeilijk realiseerbaar is. Zonder vangnet voor het belang van de drinkwatervoorziening zal een spanningsveld ontstaan tussen draagvlak dat nodig is voor het oplossen van complexe vraagstukken en het realiseren van doelstellingen³⁾. Vanuit de praktijk van het grondwaterbeschermingsbeleid bestaat behoefte aan het versterken van het vangnet via versterking van de sturing. Dit vangnet scheidt de kaders voor innovatieve oplossingen die bijvoorbeeld via gebiedsprocessen of gebiedsgericht maatwerk kunnen worden uitgewerkt. Daarnaast is daadkracht nodig ten aanzien van implementatie en handhaving van de gezamenlijk overeen gekomen oplossing. Dit impliceert ook verschillende rollen van de overheid; enerzijds als regisseur van de interactieve planprocessen die streeft naar draagvlak, anderzijds de rol van het inhoudelijk bepalen en bewaken van de kaders waarbinnen de oplossingen gevonden moeten worden. Het lijkt wenselijk dat beide rollen niet door dezelfde bestuurslaag worden ingevuld wanneer het eenzelfde onderwerp betreft. In de praktijk betekent dit dat de regelgeving ten aanzien van grondwaterbescherming op landelijk niveau wordt opgesteld (aangescherpt) en vastgesteld. Op

regionaal niveau kunnen de provincies de rol van regisseur vervullen. Dit betekent een prominenter rol voor de nationale overheid in het stellen van de kaders. Daarmee wordt tevens de onderlinge verhouding tussen beide bestuurslagen scherper.

Uit de resultaten komt als algemeen beeld naar voren dat de KRW noodzaakt bestaand beleid actiever te implementeren, gebruikmakend van grotendeels bestaand instrumentarium. Rijk, waterbeheerders, provincies, gemeenten en drinkwaterbedrijven moeten er een tandje bij zetten. Gebaseerd op signalen uit het veld bestaat behoefte aan een sterkere regisseursrol van het Rijk: de voorgestelde vernieuwing van het grondwaterbeschermingsbeleid roept op tot het gedeeltelijk herzien van de decentralisatie op dit punt, zonder dat dit zou moeten leiden tot verschuiving van de verantwoordelijkheden. Vanwege het doorgaans bovengemeentelijke en langetermijnbelang van grondwaterbescherming denken wij dat dit gerechtvaardigd is. Deze boodschap wordt als vertrekpunt genomen voor bestuurlijk overleg.

Cors van den Brink (Royal Haskoning)
Martha Buitenkamp (Anantis*)
met dank aan Wennemar Cramer
(voorzitter begeleidingsgroep)

NOTEN

- 1) VEWIN (2006). Positie van de Nederlandse waterbedrijven ten aanzien van maatregelen om de KRW-doelstellingen te bereiken in grondwaterbeschermingsgebieden.
- 2) Royal Haskoning (2003). Quick Scan: toekomst grondwaterbescherming in Nederland. Rapport nr. 9M2243. In opdracht van VEWIN, VROM en IPO.
- 3) Driessen P. en H. van Rijswijk (2006). Juridisch-bestuurlijke capaciteit in het waterbeheer. Enkele toekomstschetsen voor de externe integratie van water en ruimtelijke ordening.

* Anantis is een adviesbureau dat zich bezighoudt met project- en procesmanagement.

Staatssecretaris Huizinga bezoekt Overijssel

Staatssecretaris Huizinga van Verkeer en Waterstaat bezoekt deze weken allerlei organisaties om op de hoogte te raken van de actuele zaken op het gebied van verkeer en waterstaat. Zo bezocht ze op 23 april Waterschap Groot Salland in Zwolle.

Dijkgraaf Sybe Schaap vertelde haar hoe het waterschap de verschillende wateropgaven die onder andere vanwege de klimaatverandering nodig zijn, gecombineerd wil uitvoeren. Verder bezocht de staatssecretaris de Vecht bij Dalfsen. Bij het nieuwe gemaal Vechterweerd was aandacht voor het

wateraanvoerplan voor de toekomstige grondwaterwinning van Vitens. Ook werd ter plekke het nieuwe grondwatermodel voor Noord-Nederland gepresenteerd. Hiermee kunnen de consequenties van ingrepen in het landelijk gebied voor het grondwater nauwkeurig worden getoond. In Rouveen bezocht Huizinga tenslotte een waterbergingslocatie.

