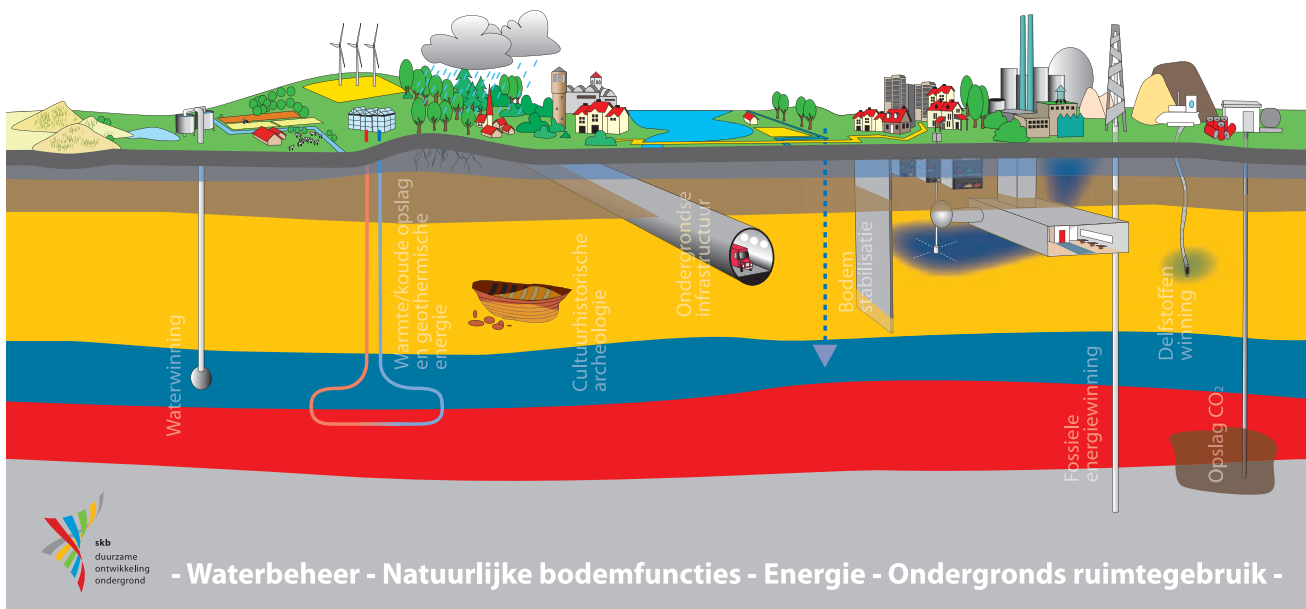


GRONDWATERBESCHERMING: REGELGEVING, HANDHAVING EN SAMENWERKING

Sonja Kooiman*

De druk op de grondwaterbescherming neemt toe. Vanuit het stedelijk gebied komt dat door verdergaande claims op de schaarse ruimte, boven- en ondergronds. Vanuit het landelijk gebied door het gebruik van meststoffen, bestrijdingsmiddelen en diergeneesmiddelen. Daarbij zijn er nog de "oude" bodemverontreinigingen van de industrie en de nieuwe gebruikers van de ondergrond zoals aardwarmte en ondergrondse opslag. Potentiële bedreigingen, maar misschien ook kansen, zie onderstaande figuur. Naast de regelgeving en handhaving door de overheden maken drinkwaterbedrijven dan ook steeds vaker gebruik van maatwerkoplossingen die in nauwe samenwerking met belanghebbenden tot stand komen. Daarbij is voortdurend de centrale vraag niet óf het grondwater beschermd moet worden, maar hóe dat het beste kan. Een overzicht van de huidige situatie maar vooral van de kansen en mogelijkheden voor de toekomst.



Afbeelding 1. Toename bodemgebruik

Het belang van schoon drinkwater

Schoon drinkwater is een kostbare grondstof en belangrijk voor de volksgezondheid. Circa 60%

van het Nederlandse drinkwater is afkomstig uit het grondwater.¹ Door de lange verblijftijd van het water en de filtering door verschillende bodemlagen, is dit water van nature goed beschermd.

Nederland heeft het schoonste drinkwater van de wereld. Schoon drinkwater levert een belangrijke

* Sonja Kooiman, Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem (SKB).

bijdrage aan de kwaliteit van onze volksgezondheid. Zo heeft de waterketen, van drinkwater tot en met riolering en afvalwaterzuivering, onze levensverwachting met vele jaren meer verhoogd dan welke ontwikkeling dan ook. Een reden te meer om de kwaliteit van ons grondwater én drinkwater goed te beschermen.

De rol van de overheid

In het belang van voldoende en gezonde drinkwatervoorziening is deze met wetten en regels omgeven. De overheid zorgt voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. De wettelijke basis voor deze zorg wordt gevormd door de Waterwet, de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), de Wet milieubeheer en de Drinkwaterwet. Zo wordt in de Drinkwaterwet (artikel 2, lid 2) “de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening” genoemd als “een dwingende reden van groot openbaar belang”. Bestuursorganen dragen gezamenlijk zorg voor deze veiligstelling (artikel 2, lid 1). Volgens de Waterwet zijn Provincies daarbij bevoegd gezag voor onder andere grondwateronttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwaterwinning.

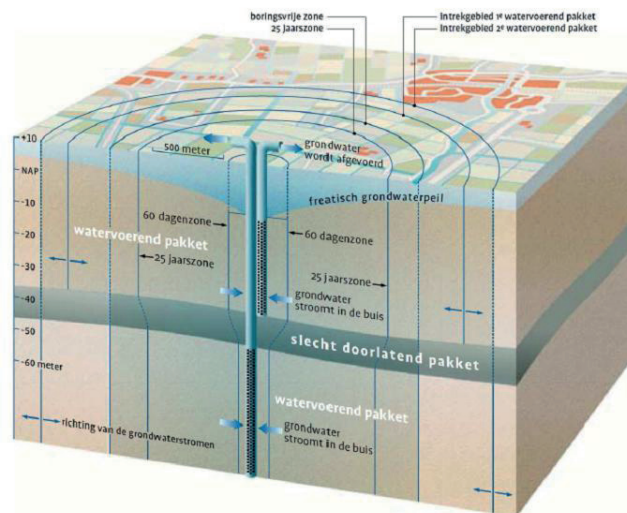
De KRW² verplicht lidstaten van de Europese Unie (EU) om daar waar reeds sprake is van een goede toestand van het water, deze te handhaven. De KRW beoogt echter meer: een ‘significantte vermindering van de verontreiniging van het grondwater’.

Het RIVM geeft aan dat de aanpak en doelen van de KRW goed aansluiten bij het huidige provinciale beschermingsbeleid. Realisatie van de KRW-doelen (géén achteruitgang van de waterkwaliteit toegestaan en beoogde verbetering op termijn) vermindert op termijn de inspanning die nodig is om het water te zuiveren.³

Bescherming via het milieuspoor

Het waterbeschermingsbeleid wordt vormgegeven langs verschillende sporen met elk specifieke instrumenten. Eén daarvan is het milieuspoor middels de Wet milieubeheer (Wm). Op grond van de Wm stellen provincies beschermingszones in rondom drinkwaterwingebieden. In de provinciale milieuverordeningen (PMV) zijn regels en voorschriften opgenomen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater. Binnen de beschermingsgebieden gelden regels om de kwaliteit van het grondwater te beschermen. De beschermingsgebieden zijn onderverdeeld in waterwingebieden (60-dagenzone), grondwaterbeschermingsgebieden (25-jaarszone), intrekgebieden en boringsvrije zones. Deze indeling verschilt iets per Provincie maar is in grote lijnen voor alle gebieden in Nederland dezelfde.

De Provincie is de vergunningverlenende instantie en bevoegd gezag voor grondwateronttrekkingen in verband met openbare drinkwaterwinningen.



Afbeelding 2. Grondwaterbeschermingszones⁴

Bescherming via het ruimtelijk spoor

Naast milieuwetgeving is voor een succesvolle bescherming en verbetering van de (grond-)waterkwaliteit inzet van provincies en gemeenten via het ruimtelijk spoor van belang. Door de veelheid aan belangen die in het ruimtelijk spoor samenkomen, is echter niet iedereen zich in de praktijk bewust van het belang van bescherming van grondwater. De laatste decennia dringt wel, mede door jurisprudentie van de Raad van State, in toenemende mate bij provincies en gemeenten door dat de voor waterwinning beschermde gebieden ook ruimtelijk relevant zijn.

Belangrijkste instrumenten voor provincies en gemeenten zijn respectievelijk structuurvisies en bestemmingsplannen. In structuurvisies kunnen Provincies aangeven waar bestemmingswijzigingen en ruimtelijke ontwikkelingen aan moeten voldoen. In bestemmingsplannen leggen gemeenten de ruimtelijke functietoekenning vast, als toetsingskader voor activiteiten, maar bijvoorbeeld ook bouwvoorschriften. Een aantal voorbeelden van hoe gemeenten en provincies grondwaterbescherming hebben beschreven, is opgenomen in de inzet.

Het ruimtelijk spoor zal in de toekomst anders ingevuld gaan worden door de komst van de Omgevingswet. Met deze wet wil het kabinet de regels voor ruimtelijke projecten vereenvoudigen en bundelen. Zo komt er één omgevingsverordening voor overheden, die de huidige bestemmingsplannen vervangt, en één loket voor burgers en bedrijven die een project of activiteit willen starten. Het is nog niet duidelijk hoe in de praktijk het grondwaterbeschermingsbeleid wordt geregeld in de Omgevingswet.

Toekomst: regelgeving én duurzame samenwerking

Waarborging van grondwaterbescherming kan via het milieuspoor of via het ruimtelijke spoor, maar

ook minder formeel via samenwerkingsprocessen en afspraken, bijvoorbeeld tussen gemeente en drinkwaterbedrijf om lekkende riolering versneld te vervangen. Communicatie is ook een instrument, bijvoorbeeld om gemeente-ambtenaren bewust te maken van het belang van grondwaterbescherming in relatie tot ruimtelijke ordening en riolering of om burgers en bedrijfsleven bewust te maken van het belang van grondwaterbescherming. De invulling van grondwaterbescherming kan dus variëren, grofweg van puur vanuit de hiërarchische benadering tot puur vanuit de netwerkbenadering. Toonbeeld van de hiërarchische benadering is het traject van vergunningverlening en handhaving; risico van de netwerkbenadering in extreme vorm is dat het algemeen belang van de drinkwatervoorziening gedurende het proces naar de achtergrond verdwijnt. Het sec inzetten van één van beide uitersten werkt vaak niet. In de praktijk zijn voldoende voorbeelden te vinden waarin drinkwaterbedrijf en (bijvoorbeeld) industrie een tegengesteld belang hebben en niet nader tot elkaar komen. De kunst is om dit te doorbreken door doelen en waarden centraal te stellen. Dan komen partijen tegemoet aan de eigen waarden en belangen

RUIMTELIJK SPOOR (1)

STRUCTUURVISIE PROVINCIE GELDERLAND

In Gelderland is in de structuurvisie (vooralsnog het Provinciale Streekplan uit 2005) opgenomen dat ruimtelijke ontwikkelingen moeten voldoen aan het stand-still / step-forward beginsel. Dit beginsel houdt in dat toekomstige ontwikkelingen of bestemmingswijzigingen geen groter risico mogen opleveren voor de grondwaterwinning dan in de huidige situatie het geval is (stand-still). Tegelijkertijd wordt gestreefd naar vermindering van het risico ofwel verbetering ten opzichte van het huidige gebruik (step forward).⁶ De provincie noemt in het plan ontwikkelingen waarbij toename van risico's aan de orde kan zijn, bijvoorbeeld grootschalige nieuwe woonlocaties, bedrijventerreinen en hervestiging van glastuinbouw. Ook worden functieveranderingen genoemd die het risico op verontreiniging veelal verkleinen, bijvoorbeeld grondgebonden landbouw, extensieve dag- en verblijfsrecreatie en natuur(-ontwikkeling). De provincie geeft aan dat het belang van waterwinning in het waterwingebied (de directe omgeving van het winputtenveld) zo evident is, dat het projecteren van andere bestemmingen niet aanvaardbaar is. De mogelijkheden tot uitbreiding van al aanwezige bebouwing (anders dan voor de waterwinning) moeten hier "tot het uiterste worden beperkt".

én aan die van de ander. Daarbij is de inzet vanuit het drinkwateroogpunt: het grondwaterbeschermingsbeleid versterken en tegelijkertijd rekening houden met overige belangen.

Dit klinkt simpel, maar is het niet. Het vraagt van partijen een andere, meer open houding. Het vraagt van partijen dat zij niet direct het eigen belang uitleggen en/of verdedigen, maar eerst luisteren naar wat voor de ander van waarde is en van daaruit kijken waar koppelingen te maken zijn. En het vraagt van partijen het willen zien van duurzame verbindingen: combinaties van belangen van de één met belangen van de ander. Onderstaande voorbeelden uit de praktijk laten zien dat dit ook kán en dat een (vaak verrassende) oplossing op deze manier meer dan ooit in zicht komt.

Duurzame verbindingen in de praktijk

In de praktijk wordt steeds vaker gewerkt met andere benaderingswijzen. Een aantal voorbeelden:

■ SCHOON WATER VOOR BRABANT

Sinds 2001 loopt het project 'Schoon water voor Brabant'. Doel is het gebruik en de emissie van schadelijke bestrijdingsmiddelen naar het water te verminderen. Om de drinkwatervoorziening veilig te stellen koos drinkwaterbedrijf Brabant Water voor een andere aanpak dan gebruikelijk: het stimuleren van de inzet van preventieve maatregelen.

Een doelgerichte regulering en handhaving vormde in het begin een 'stok achter de deur'. Als de aanpak niet zou slagen, zou gebruik van bepaalde

RUIMTELIJK SPOOR (2)

BESTEMMINGSPANNEN

Gemeenten zijn verplicht om grondwaterbeschermingsgebieden en waterwingebieden op te nemen in het bestemmingsplan. Dit kan bijvoorbeeld door in de bouwvoorschriften een verbod op te nemen op het aanleggen van leidingen en/of het doen van boringen dieper dan 4 meter onder peil, zoals de gemeente Arnhem heeft gedaan in het bestemmingsplan 'Rivierzone'. In het bestemmingsplan 'Veluwe' van de gemeente Apeldoorn is opgenomen dat 'ter plaatse van de aanduiding milieuzone – grondwaterbeschermingsgebied, in afwijking van de aldaar voorkomende bestemming, uitsluitend bouwwerken ten dienste van de bescherming van de grondwaterkwaliteit mogen worden opgericht'. Het is over het algemeen niet mogelijk om in het bestemmingsplan waterkwaliteitseisen te stellen.⁷

bestrijdingsmiddelen via de Provinciale Milieu Verordening verboden worden. Dit was voor partijen bij de start een belangrijke drijfveer om mee te doen. Sinds de start hebben 350 agrariërs en loonwerkers de milieubelasting op het grondwater met 2/3 verminderd, op een areaal van 7.000 ha. Ook steeds meer gemeenten en bedrijven passen hun onkruidbestrijding aan. De aanpak is dus succesvol gebleken. Het vertrouwen is gegroeid en de 'stok achter de deur' niet meer nodig, omdat de partijen een gezamenlijk doel hebben gevonden: waarborging van de grondwaterkwaliteit en duurzaamheid. Een akkerbouwer uit het project: "Ik heb ook zonen en natuurlijk hoop ik dat die over vijftig jaar nog steeds schoon water uit de kraan kunnen drinken. En bestrijdingsmiddelen zijn duur, dus waar ik met minder toe kan, is er dubbele winst: voor mijn portemonnee én voor het water!"

■ BUFFERBOEREN

In het project Bufferboeren werken 24 agrarische ondernemers samen met onder andere Brabant Water aan het testen van maatregelen voor droogtegevoelige gronden. Boeren kunnen meer water opslaan in de bodem door onder andere niet-kerende

grondbewerking en verhoging van het organisch stof gehalte van de bodem. Brabant Water constateerde een gezamenlijk belang: het tegengaan van verdroging. Door over dit gezamenlijke belang met elkaar in gesprek te gaan, wordt gewerkt aan duurzame watervoorziening voor Brabant Water en voldoende beschikbaarheid van grondwater voor de gewassen. Vertrouwen is ook hier het sleutelwoord. Vertrouwen moet groeien en dat gebeurt alleen door in gesprek te gaan, elkaars ideeën en belangen te leren kennen en te zoeken naar gezamenlijkheid. In dit geval, aldus Brabant Water: "Tenslotte moeten we het allemaal doen met wat de natuur ons geeft."⁵ Die aanpak heeft geleid tot een mooie gebiedsgerichte samenwerking.

■ HYDRECO BV

Vanuit dezelfde aanpak van combineren van doelstellingen ontstaan soms zelfs nieuwe organisaties. In de jaren '90 werd Brabant Water gevraagd vanuit haar deskundigheid de aanleg van een Warmte-Koude-Opslag te begeleiden. Vanuit de kennis en kunde van het drinkwaterbedrijf groeide geleidelijk een nieuwe onderneming op het gebied van watergebonden energie: Hydreco BV, een financieel volledig gescheiden dochteronderneming van Brabant Water.

Hydreco is specialist in de toepassing van bodem-energie en ontwerpt, ontwikkelt en exploiteert koude- en warmteopslagsystemen. Het bedrijf realiseert aardwarmteprojecten voor utiliteit- en seriematige woningbouw. Denk bijvoorbeeld aan het opslaan van energie-/warmte-overschot van appartementen om te voldoen aan koelbehoefte van kantoren. Het Chassé Theater in Breda is een voorbeeld van een Hydreco-toepassing: de energie/warmte systemen van casino, theater en appartementen zijn aan elkaar gekoppeld.

Conclusies: Wenkende perspectieven voor de toekomst en de rol van gesprekspartner

Meer dan ooit zijn er voor drinkwaterbedrijven mogelijkheden om in grondwaterbeschermingsgebieden actief als gesprekspartner te participeren bij de ontwikkeling van nieuwe initiatieven. Dat vraagt om overleg, wederzijds vertrouwen en het erkennen van elkaars (al dan niet tegengestelde) belangen. In de genoemde voorbeelden zien we dit terug. In alle situaties was sprake van schijnbaar tegengestelde belangen en hebben de partijen een gezamenlijk doel gevonden. Soms was dit doel direct aan het begin duidelijk, soms vond men dit verderop in het proces en vormde regelgeving de 'stok achter de deur' en drijfveer om te starten met het project. Hoe dan ook zien we in deze initiatieven dat grondwaterbescherming en open, intensieve samenwerking goed samen kunnen gaan. We zien drinkwaterbedrijven vanuit een procesbenadering actief participeren in gebiedsdossiers en -projecten. In de praktijk blijkt die aanpak te werken. Maatregelen die alle betrokken partijen dienen, zelfs bij schijnbaar onvereenbare belangen

GEBIEDSDOSSIEERS

IN GESPREK MET BELANGHEBBENDEN

Gebiedsdossiers zijn een middel om in gesprek te gaan met andere belanghebbenden en om belangen te koppelen. In een gebiedsdossier worden de feiten (geografisch gebied, ruimtelijke ontwikkelingen, vastgelegde functies en mogelijke bedreigingen voor de waterkwaliteit) op een rij gezet en mogelijke maatregelen voor verbetering van de waterkwaliteit geformuleerd. Voor alle grond- en oppervlaktewaterwinningen ten behoeve van drinkwaterproductie in Nederland worden de komende tijd de feiten verzameld. De dossiers zijn naar verwachting gereed in 2014.⁸ Gebiedsdossiers bieden ook de mogelijkheid om invulling te geven aan de eisen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW). Gebiedspartijen (gemeente, waterschap, instellingen, ondernemers, bewoners) worden daarbij bij voorkeur alle vanaf het begin meegenomen in het proces. Dit speelt vooral in een druk bezette omgeving met veel verschillende actoren die allemaal invloed hebben op de kwaliteit van het water. De vorming van coalities tussen drinkwaterbedrijven, gemeenten, burgers en bedrijven die samen de functie waterwinning duurzaam combineren met andere gebiedsfuncties komt hierdoor dichterbij.

als drinkwaterwinning en bodemenergie, zijn het resultaat. De aanpak kan een verrijking en welkome aanvulling zijn op de bestaande sturingsinstrumenten zoals vergunningverlening en handhaving. In tijden van een deregulerende en decentraliserende overheid wellicht een waardevol wenkend perspectief voor de toekomst. ■

-
- 1 Bron: http://www.vewin.nl/Drinkwater/Feiten_en_cijfers/Waterwinning/
 - 2 Bron: Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad, van 23 oktober 2000, tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.
 - 3 Bron: www.rivm.nl/Onderwerpen/Onderwerpen/K/Kaderrichtlijn_Water_KRW/Drinkwater_doelen
 - 4 Bron: Bosatlas van Ondergronds Nederland en KWR Watercycle Research Institute, 2009
 - 5 Bron: <http://www.louisbolck.org/downloads/2691.pdf>
 - 6 Bron: Provincie Gelderland, Streekplan paragraaf 2.4.3, 2005: http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Ruimtelijke_Ordening/Streekplan_2005.pdf
 - 7 Bron: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/handreiking/omgeving/water/water-bestemming>
 - 8 Bron: http://www.rivm.nl/Onderwerpen/Onderwerpen/K/Kaderrichtlijn_Water_KRW/Drinkwater_doelen
-

SUMMARY

Sixty percent of all drinking water in The Netherlands is made out of groundwater, a resource well preserved by nature. Provinces and water supply companies protect the quality of this valuable resource by means of rules, regulations, permits and enforcement. These rules apply in 'protection areas', surrounding the extraction wells. For example, expansion of residential districts within the boundaries of the 'protection areas' is usually not allowed.

Pressure on the protection areas is, however, increasing. The ground water system is of value to other companies too, for example to exploit thermal storage facilities. In rural areas farmers use manure and pesticides which could be a contamination risk. In cities the growing scarcity in space sometimes leads to allowing unwanted activities. The stakes and interests of different parties involved seem incompatible. Fortunately, in addition to the abovementioned instruments, we see examples of water supply companies working together effectively with farmers, industrial companies and companies that exploit thermal storage facilities. Organisations search for and find a common goal, protection of ground water quality and sustainable production for example. Sometimes this goal is clear from the start, sometimes another trigger (for example the threat of new regulations) has to get the process of working together started. Either way, goals and values appear to be less incompatible than one would say at first. Possibly a hopeful perspective in a time of deregulating and decentralizing governmental policy.