



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

Uitvoering van maatregelen bij woningen drinkwater

Stand van zaken mei 2015

RIVM Briefrapport 2015-0130
S. Wuijts | C. van den Brink



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

Uitvoering van maatregelen bij winnings drinkwater

Stand van zaken mei 2015

RIVM Briefrapport 2015-0130
S. Wuijts | C. van den Brink

Colofon

© RIVM 2015

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave.

S. Wuijts (auteur), RIVM
C. van den Brink (auteur), Royal HaskoningDHV

Contact:
susanne.wuijts@rivm.nl
M&V/DMG

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van Vewin, de vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland.

Dit is een uitgave van:
**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu**
Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven
Nederland
www.rivm.nl

Publiekssamenvatting

Uitvoering van maatregelen bij winningen drinkwater; Stand van zaken mei 2015

Sinds enkele jaren worden in Nederland programma's opgesteld met afspraken over maatregelen die nodig zijn om de risico's voor de kwaliteit van bronnen van drinkwater weg te nemen of te voorkomen. Of met deze maatregelen Nederland ook zal kunnen voldoen aan de concrete kwaliteitsdoelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) voor bronnen van drinkwater, is nog niet duidelijk. Uit een inventarisatie van het RIVM blijkt dat hierover zorg bestaat bij de betrokken partijen (provincies, drinkwaterbedrijven en waterbeheerders). Wel is de bewustwording van de kwetsbaarheid van de waterwinningen bij deze partijen vergroot, evenals de betrokkenheid om mee te werken aan oplossingen.

De programma's zijn onder regie van provincies en waterbeheerders opgesteld. Een van de problemen die bij de bescherming van de kwaliteit van de drinkwaterbronnen speelt is dat verschillende kaders, zoals de Drinkwaterwet en de Wet bodembescherming, van toepassing zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor historische bodemverontreinigingen en het gebruik van mest. Hierdoor kan het voorkomen dat betrokken partijen voldoen aan hun wettelijke verplichtingen voor de bodem maar er toch een probleem blijft bestaan voor de kwaliteit van het water dat bestemd is voor de drinkwatervoorziening.

Daarnaast zijn lozingen van vervuilende stoffen op oppervlaktewater lastig aan te pakken. Dat komt doordat veel partijen, zowel binnen Nederland als daarbuiten, betrokken zijn en ieders verantwoordelijkheid hierin niet helemaal duidelijk is. De Drinkwaterwet biedt hiervoor wel allerlei handvaten, maar die moeten wel nader worden uitgewerkt en in de praktijk gebracht.

Kernwoorden: drinkwater, grondwater, oppervlaktewater, beschermingsbeleid, Kaderrichtlijn Water, gebiedsdossier, risico's waterkwaliteit, maatregelen, uitvoeringsprogramma

Synopsis

Implementation of measures at drinking water extraction sites: state of affairs in May 2015

In the past few years, programmes have been drawn up in the Netherlands that include agreements on necessary measures for the remediation or prevention of risks affecting drinking water resources. It is still unclear whether these measures will be sufficient to ensure compliance with the specific water quality targets of the European Water Framework Directive (WFD) for drinking water resources. An inventory drawn up by the Dutch National Institute for Public Health and the Environment (RIVM) indicates that this is a matter of concern for the parties involved (provinces, drinking water companies and water authorities). However, the parties involved have become more aware of the vulnerability of abstraction sites and are more willing to help remediate risks.

The programmes were formulated under the direction of provinces and water authorities. Protecting the quality of drinking water resources is made more difficult by discrepancies between the different legal frameworks that apply, such as the Dutch Drinking Water Act and the Dutch Soil Protection Act. This is for instance the case for historical soil contamination and the use of manure. As a consequence, the parties involved may fulfil their legal obligations while water quality problems at an abstraction site remain unresolved.

In addition, discharges of polluting substances into surface water are difficult to tackle due to the large number of parties involved, both in the Netherlands and in other riparian states. In addition, the division of responsibilities is somewhat unclear. Although the Dutch Drinking Water Act does provide guidelines on this matter, these must be further elaborated and implemented.

Keywords: drinking water, groundwater, surface water, protection policy, Water Framework Directive, drinking water protection file, water quality risks, measures, programme of measures

Inhoudsopgave

1	Inleiding — 9
1.1	Aanleiding — 9
1.2	Vraag — 10
1.3	Aanpak — 10
1.4	Opzet briefrapport — 10
2	Risico's bij winningen drinkwater — 11
3	Voortgang uitvoering van maatregelen — 13
3.1	Inleiding — 13
3.2	Werkwijze — 13
3.3	Resultaten — 13
4	Maatregelen en doelbereik — 17
4.1	Werkwijze — 17
4.2	Resultaten — 17
5	Conclusies en aanbevelingen — 21
5.1	Conclusies — 21
5.2	Aanbevelingen — 22
	Literatuur — 23
	Bijlage I Overzicht interviews — 25

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Europese Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) beoogt oppervlaktewater en grondwater te beschermen voor toekomstige generaties. Hiertoe zijn doelen opgesteld voor de ecologische en chemische toestand, maar ook voor bijzondere functies zoals de drinkwatervoorziening (zie ook Box 1.1). Artikel 7.2 stelt dat het mogelijk moet zijn om met de bestaande zuiveringsinstallaties drinkwater te produceren dat voldoet aan de Drinkwaterrichtlijn (98/83/EG), Artikel 7.3 stelt dat lidstaten zorg moeten dragen om "... achteruitgang van de kwaliteit te voorkomen, teneinde het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen". Elke zes jaar rapporteren lidstaten over de voortgang in het bereiken van deze doelen.

In de eerste serie Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP'en) (2009-2015) is opgenomen dat voor winningen voor de openbare drinkwatervoorziening gebiedsdossiers worden opgesteld en beschermingszones (voor oppervlaktewaterwinningen) worden ingesteld. De maatregelen die volgen uit de in 2012 opgestelde gebiedsdossiers worden ingebracht in de tweede serie SGBP'en (2016-2021).

Box 1.1 Waar komt ons drinkwater vandaan?

Drinkwater wordt in Nederland geproduceerd uit zowel grond- als oppervlaktewater. Ongeveer 60% van het drinkwater in Nederland wordt bereid uit grondwater, 40% uit oppervlaktewater. Oppervlaktewaterwinningen en oevergrondwaterwinningen voorzien West-Nederland van drinkwater, een deel van Limburg en Groningen. Grondwater vormt de voornaamste bron voor drinkwater in de rest van Nederland.

Deze gebiedsdossiers zijn in de afgelopen jaren door de betrokken partijen opgesteld. Hierin zijn per winning de kwaliteitsrisico's geïnventariseerd. Provincies en Rijkswaterstaat hebben de regie gevoerd bij dit proces. Deze inspanning heeft ertoe geleid dat voor alle winningen in Nederland op een consistente manier de risico's in beeld gebracht zijn. Een overzicht hiervan is beschreven in het RIVM-rapport *Eindevaluatie gebiedsdossiers drinkwaterwinningen* (Wuijts et al., 2014). In deze evaluatie is, onder andere, een landelijk overzicht gemaakt van de winningen die te maken hebben met kwaliteitsrisico's (zie ook Figuur 2.1).

Op dit moment zijn en worden onder regie van de provincies met de betrokken partijen maatregelen afgesproken om deze risico's weg te nemen of te verminderen. Uit signalen 'uit het veld' valt op te maken, dat de snelheid en mate waarin maatregelen worden afgesproken en geïmplementeerd, verschilt. Een landelijk overzicht van de stand van zaken ontbreekt echter. Ook is nog niet duidelijk of en wanneer het streefdoel uit artikel 7.3, namelijk het voorkomen van achteruitgang teneinde een vermindering van de zuiveringsinspanning te bewerkstelligen, daadwerkelijk zal worden bereikt met deze uitvoeringsprogramma's.

1.2 Vraag

RIVM en Royal HaskoningDHV zijn door Vewin gevraagd een inventarisatie uit te voeren naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van deze maatregelen. Vewin wil met deze inventarisatie meer helderheid geven over eventuele knelpunten en een bijdrage leveren aan het oplossen daarvan.

1.3 Aanpak

De aanpak van deze inventarisatie is op 24 maart 2015 besproken in de Landelijke Werkgroep Gebiedsdossiers en op basis daarvan verder geconcretiseerd. Voor de inventarisatie is in twee stappen informatie verzameld:

1. Een enquête via e-mail aan provincies, Rijkswaterstaat en drinkwaterbedrijven aan de hand van vijf vragen.
2. Een viertal interviews met de verschillende betrokken partijen. Hierin is ingegaan op de uitkomsten van de enquête en hoe dit strookt met hun beeld van de uitvoering van maatregelen en het doelbereik.

De resultaten van deze inventarisatie zijn beschreven in dit briefrapport. De concept-resultaten zijn aan de betrokken partijen voorgelegd en besproken in de Landelijke Projectgroep Gebiedsdossiers.

1.4 Opzet briefrapport

In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de risico's bij winningen voor drinkwater. In Hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de resultaten van de digitale enquête over knelpunten bij de uitvoering van maatregelen. Hoofdstuk 4 beschrijft de uitkomsten van de interviews met betrokken partijen over het behalen van de KRW-doelstellingen bij winningen voor drinkwater. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen in Hoofdstuk 5.

2 Risico's bij winningen drinkwater

In 2014 zijn de gebiedsdossiers van winningen voor de openbare drinkwatervoorziening geëvalueerd (Wuijts et al., 2014). In een gebiedsdossier worden door de betrokken partijen (gemeente, provincie, drinkwaterbedrijf en waterbeheerder) huidige en toekomstige risico's voor de waterkwaliteit in beeld gebracht. Deze risico's kunnen zowel inhoudelijk als beleidsmatig van aard zijn.

In de gebiedsdossiers worden ook mogelijke maatregelen geïdentificeerd waarover de partijen in een volgende fase afspraken maken. Tevens kunnen risico's en mogelijke maatregelen naar voren komen die beter op een regionale of landelijke schaal kunnen worden opgepakt. De regiehouders voor het opstellen van gebiedsdossiers zijn provincies. Bij oppervlaktewaterwinningen kunnen zij afspraken maken met waterbeheerders om deze rol van hen over te nemen. Daarnaast geven de regiehouders ook vorm aan het proces van afspraken maken en bewaken zij de voortgang van de uitvoering van maatregelen zoals die zijn afgesproken.

Bij 96 van de 192 beschouwde grondwaterwinningen komen één of meer huidige of potentiële probleemstoffen voor. Voor oppervlaktewater- en oevergrondwaterwinningen is dit bij 20 van de 22 winningen het geval. Probleemstoffen zijn in dit kader gedefinieerd als stoffen die de normen of signaleringswaarden voor bronnen voor drinkwater overschrijden. Potentiële probleemstoffen overschrijden 75 % van de norm of signaleringswaarde. Deze normen maken deel uit van het Drinkwaterbesluit (2011) en het Bkmw 2009 (Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (Staatscourant, 2010)). De wijze van toetsen is verder beschreven in het Monitoringprogramma drinkwaterbronnen (IenM, *in press*).

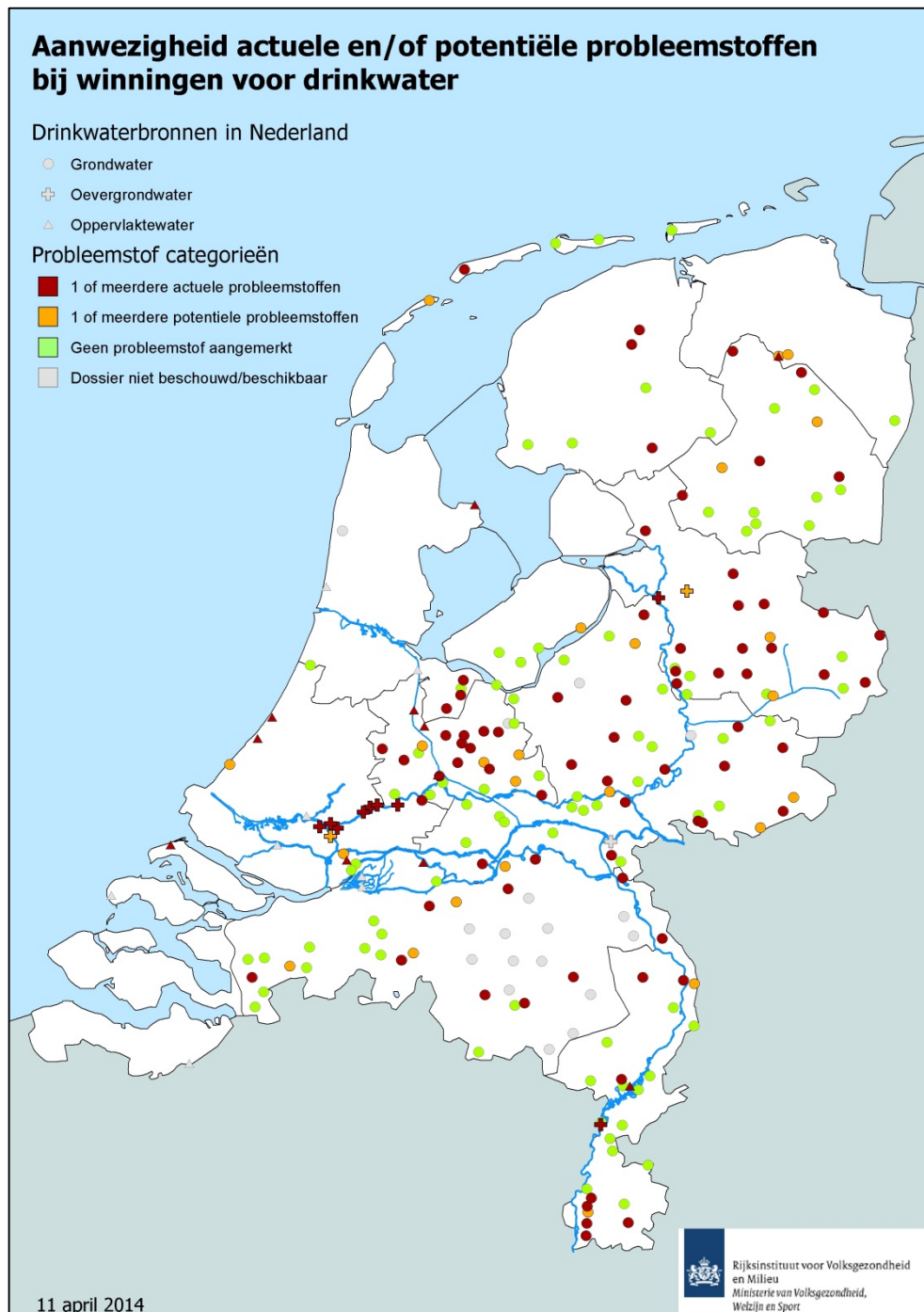
Stoffen die een probleem kunnen vormen voor de drinkwatervoorziening zijn:

- chloride;
- nitraat en daaraan gerelateerde parameters;
- bestrijdingsmiddelen;
- oude verontreinigingen (stoffen vaak voorkomend bij historische bodemverontreinigingen);
- 'opkomende stoffen' (nieuwe, nog niet genormeerde stoffen zoals geneesmiddelen).

Daarnaast kunnen door een niet adequaat uitgevoerd beschermingsbeleid nieuwe risico's voor de waterkwaliteit ontstaan. Een voorbeeld hiervan vormt bijvoorbeeld het aanleggen van een persriolering door het grondwaterbeschermingsgebied (mond. med. A. Roelandse, 1 juni 2015). Wuijts et al. (2014) concluderen dat bij 72% van de winningen het beschermingsbeleid niet volledig is opgenomen in lokale bestemmingsplannen.

Tenslotte vormt het niet altijd goed op elkaar aansluiten van verschillende beleidskaders een risico voor de waterkwaliteit bij

winningen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het gebruik van mest en de beoordeling van 'oude verontreinigingen' in grondwaterbeschermingsgebieden. Ook als deze kaders correct worden toegepast, dan nog kan dit bij sommige winningen leiden tot overschrijding van kwaliteitseisen of signaleringswaarden voor bronnen voor drinkwater. Van der Aa en Bouwmans (2014) hebben deze problematiek beschreven voor nitraat. Voor bodemverontreinigingen is in 2014 door het RIVM een informatieblad uitgebracht (Wintersen en Wuijts).



Figuur 2.1 Overzicht winningen met een of meer (potentiële) probleemstoffen in het onttrokken water.

3 Voortgang uitvoering van maatregelen

3.1 Inleiding

De risico's voor de waterkwaliteit bij bronnen voor drinkwater kunnen zowel inhoudelijk als beleidsmatig van aard zijn. In de gebiedsdossiers wordt daarbij zowel naar huidige als toekomstige risico's gekeken. Om deze risico's weg te nemen of te verminderen zijn maatregelen geïdentificeerd en zijn of worden afspraken gemaakt over de uitvoering van die maatregelen.

Doordat zowel huidige als toekomstige risico's in beschouwing worden genomen, zijn ook de maatregelen verschillend van aard. Bij maatregelen die gericht zijn op het verminderen van huidige risico's kan gedacht worden aan het onderzoeken en zo nodig saneren van puntverontreinigingen, het in beeld brengen van de risico's van lekkage uit rioleringen, het verminderen van landbouwemissies of het nader onderzoeken van de invloed van effluentlozingen van RWZI's op de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Maatregelen gericht op het verminderen van toekomstige risico's zijn gericht op:

- bewustwording en communicatie ten aanzien van de aanwezigheid en betekenis van grondwaterbeschermingsgebieden en beschermingszones voor oppervlaktewater, bijvoorbeeld door het voeren van gebiedsgesprekken of informatiebulletins,
- betere verankering beschermingsbeleid in bestemmingsplannen,
- kwetsbaarheid bronnen meenemen in vergunningverlening bijvoorbeeld bij de (watertoets) en bij toezicht en handhaving.

3.2 Werkwijze

Provincies, Rijkswaterstaat en drinkwaterbedrijven zijn via een digitale enquête bevestigd naar eventuele knelpunten bij de uitvoering van maatregelen. Deze vragenlijst bevat vijf vragen.

- Zijn er maatregelen die niet kunnen worden uitgevoerd?
- Om financiële redenen?
- Of om andere redenen? Zo ja, welke zijn dit?
- Valt de maatregel buiten de bevoegdheid van de betrokken partijen?
- Om welke maatregelen gaat dit?

De vragen zijn opgesteld in overleg met de Landelijke Projectgroep Gebiedsdossiers.

De vragenlijst is uitgestuurd aan 24 partijen. Van alle partijen is een reactie ontvangen.

3.3 Resultaten

De antwoorden op de vragenlijst zijn samengevat in Tabel 3.1. Hierbij moet worden opgemerkt dat door de wijze van invullen, het aantal antwoorden niet gelijk is aan het aantal respondenten.

Tabel 3.1 Overzicht antwoorden vragenlijst van provincies, drinkwaterbedrijven en Rijkswaterstaat.

Vragen ¹	Ja	Nee	N.v.t.	Totaal
Zijn er maatregelen die niet kunnen worden uitgevoerd?	23% (5)	77% (17)	0	22
Om financiële redenen?	21% (4)	63% (12)	16% (3)	19
Of om andere redenen? Zo ja, welke zijn dit?	39% (7)	44% (8)	17% (3)	18
Valt de maatregel buiten de bevoegdheid van de betrokken partijen?	39% (7)	44% (8)	17% (3)	18
Om welke maatregelen gaat dit? ²				

¹ Sommige respondenten hebben niet alle vragen beantwoord of hebben vragen met zowel ja als nee beantwoord. Hierdoor zijn de totalen per vraag verschillend en is het totaal minder dan de 23 respondenten waarvan een reactie is ontvangen.

² Dit is een open vraag. De antwoorden worden bij de toelichting besproken.

Uit deze antwoorden en de toelichting daarbij, kan het volgende worden geconcludeerd:

- De uitvoeringsprogramma's zijn nog in een vroeg stadium, met uitzondering van enkele voorlopers. Voor niet alle provincies zijn de uitvoeringsprogramma's al allemaal formeel vastgesteld.
- Bijna alle regiehouders (provincies en Rijkswaterstaat) geven aan dat er op dit moment geen maatregelen die in uitvoeringsprogramma's zijn opgenomen, om financiële redenen niet kunnen worden uitgevoerd. Bij één provincie is dat wel het geval. Dit betreft een mogelijke sanering van riooloverstorten in kwetsbare gebieden. Er moet echter nog worden onderzocht of deze sanering daadwerkelijk noodzakelijk is.
- De reacties van drinkwaterbedrijven zijn meer verdeeld. Voor ongeveer de helft van de provincies wordt aangegeven dat er geen financiële belemmeringen zijn om maatregelen uit te voeren. Voor de andere helft van de provincies wordt gesteld dat sommige maatregelen bij voorbaat al niet zijn opgenomen in de huidige uitvoeringsprogramma's. Hierdoor ontstaat een te rooskleurig beeld. De maatregelen die in dit verband worden genoemd zijn bijvoorbeeld het gebrek aan handhaving (is vanwege langjarige contracten met Omgevingsdiensten alleen met extra financiering uit te breiden) en de aanpak van bijvoorbeeld landbouwemissies, bodem-verontreinigingen en de afspoeling van infrastructuur. Daarbij moet worden opgemerkt dat het niet zo is dat deze maatregelen in het geheel niet worden opgepakt, maar dat de mate waarin dit gebeurt, verschilt. Ook is er discussie tussen drinkwaterbedrijven en provincies over de noodzaak van sommige maatregelen.
- Bij het opnemen van maatregelen in een uitvoeringsprogramma zijn deze eerst getoetst op uitvoerbaarheid door rekening te houden met de bevoegdheden van betrokken partijen en de kosten.
- 39 % van de respondenten op de enquête geeft aan dat er maatregelen zijn die niet binnen de bevoegdheid van de

betrokken partijen vallen. Dit geldt vooral voor oppervlaktewaterwinningen waarvan de kwaliteit bepaald wordt door bovenstroomse emissies en lozingen door een groot aantal verschillende partijen. De aanpak ervan ligt maar in beperkte mate binnen de bevoegdheid van de waterbeheerder en zal ook door veel verschillende partijen moeten plaatsvinden.

4 Maatregelen en doelbereik

4.1 Werkwijze

Met een aantal vertegenwoordigers van de verschillende betrokken partijen (provincies, drinkwaterbedrijven en Rijkswaterstaat) zijn de opbrengsten van de enquête meer in detail besproken en zijn de ervaringen van deze betrokken partijen gebruikt om meer zicht te krijgen op de uitvoering van maatregelen en het doelbereik. Tijdens deze interviews stonden de volgende vragen centraal:

- Vormen financiën een knelpunt voor de uitvoering van maatregelen?
- Worden KRW doelstellingen voor drinkwater (Artikel 7) bereikt met de huidige uitvoeringsprogramma's? Of is daarvoor nog meer nodig?
- Hoe zou de voortgang van het doelbereik moeten worden gemonitord?
- Werkt de huidige aanpak (voldoende)? Zo niet, wat is dan wel nodig?

Deze indeling wordt ook aangehouden bij de beschrijving van de resultaten. In Bijlage I is een overzicht van de geïnterviewde partijen weergegeven.

4.2 Resultaten

Financiën

In veel provincies zijn de uitvoeringsprogramma's pas net opgestart. Daardoor is het, met uitzondering van enkele voorlopers, nog te vroeg om te kunnen concluderen of er knelpunten zijn in de uitvoering. De geïnterviewde partijen geven aan dat er geen maatregelen zijn in de uitvoeringsprogramma's, die niet kunnen worden uitgevoerd om financiële redenen. De partijen geven echter ook aan dat sommige maatregelen niet zijn opgenomen omdat deze als bovenwettelijk worden beschouwd, als te duur of niet uitvoerbaar. Als voorbeelden van als bovenwettelijk beschouwde maatregelen zijn genoemd het saneren van bodemverontreinigingen tot normen die zijn afgestemd op de drinkwaterfunctie of het hanteren van de normen voor nutriënten en bestrijdingsmiddelen in het grondwater in plaats van de nu gehanteerde toelatingsnormen.

Een ander voorbeeld vormt de zorg ten aanzien van handhaving. Handhaving is nu veelal via langjarige contracten met omgevingsdiensten geregeld. Dit beperkt echter mogelijkheid om de handhaving te intensiveren wanneer hier vanuit het grond- en of drinkwaterbelang behoefte aan zou bestaan. Tijdens de interviews hebben enkele drinkwaterbedrijven aangegeven zelf ook toezicht uit te voeren rondom hun winningen om indien noodzakelijk de handhaving sneller en effectiever te maken.

Bereiken KRW doelstellingen?

Bij het opstellen van de gebiedsdossiers was het primaire doel vaak het verminderen van directe risico's zoals een illegale lozing direct naast het innamepunt, het saneren van (historische) puntverontreinigingen of het versterken van het lokale beschermingsbeleid om nieuwe

verontreinigingen te voorkomen. De geïnterviewde partijen gaven aan dat de gebiedsdossiers bijdragen aan bewustwording en betrokkenheid van de verschillende partijen bij de bescherming van de winning. Daarbij werd opgemerkt dat er vooral veel draagvlak is voor het aanpakken van actuele risico's en minder voor maatregelen die gericht zijn op preventie van toekomstige risico's.

De vraag of dat nu ook daadwerkelijk zal leiden tot het behalen van de concrete kwaliteitsdoelstellingen van de KRW kon nog niet zo duidelijk worden beantwoord. Hiervoor zijn de volgende redenen genoemd:

- Bij oppervlaktewaterwinningen wordt de waterkwaliteit bij het innamepunt bepaald door emissies en lozingen die bovenstrooms plaatsvinden. Dit betreft zowel lozingen in het Nederlandse deel van het stroomgebied als lozingen in het internationale deel van het stroomgebied. In de afgelopen jaren is voor sommige stoffen zoals chloride, metalen en een aantal organische stoffen zoals MTBE en ETBE, een duidelijke kwaliteitsverbetering te zien (RIWA, 2014a). Nieuwe stoffen blijven echter opkomen (RIWA, 2014a en b), waardoor voldoende barrières in het zuiveringsproces noodzakelijk blijven.
- De bovenstroomse emissies en lozingen vinden plaats door een groot aantal verschillende partijen. De aanpak ervan zal dus ook door veel verschillende partijen moeten plaatsvinden. De waterbeheerder kan dit niet alleen doen, hiervoor is meer maatschappelijk engagement nodig. Door concreet te maken wat het begrip 'zorgplicht' uit de Drinkwaterwet inhoudt voor de verschillende partijen en hen daar op aan te spreken, kan het rijk hierin een positieve en versterkende rol vervullen.
- De maatregelen in uitvoeringsprogramma's zijn vaak niet gekoppeld aan KRW-doelen maar aan in het gebiedsdossier vastgestelde huidige (actuele en potentiële) en toekomstige risico's. Dit kunnen waterkwaliteitsproblemen zijn, maar ook risico's van bepaalde activiteiten in de nabijheid van de winning of van incompleet beschermingsbeleid. Deze risico's zijn nog niet vertaald naar hun betekenis voor de KRW-doelen.
- De gebruiksnormen voor bijvoorbeeld mest en gewasbeschermingsmiddelen sluiten niet altijd aan op de drinkwaternormen. Dit betekent dat ook al wordt er gewerkt volgens de toedieningsvoorschriften aan maaiveld, het grondwater in sommige gebieden nog steeds te zwaar belast wordt, waardoor drinkwaternormen niet kunnen worden bereikt zonder aanvullende maatregelen.
- Voor de beoordeling van historische bodemverontreinigingen geldt ook dat het kader van de Wet bodembescherming (Wbb) ruimer is dan de Drinkwaterwet. Tijdens de interviews zijn voorbeelden naar voren gekomen waarbij er ondanks een sanering toch sprake is van een restverontreiniging bij een winning of een verontreiniging die op grond van de Wbb als niet-spoedeisend is aangemerkt, maar wel een risico vormt voor de winning. In dat geval zijn er vanuit de veiligstelling van de winning aanvullende maatregelen nodig waarin vanuit het Wbb-kader niet is voorzien en waarvoor ook de financiering ontbreekt.

Monitoren voortgang bereiken KRW-doelen

Er zijn nog geen afspraken gemaakt over het monitoren van het realiseren van de KRW-doelen en de ideeën daarover van de geïnterviewden lopen uiteen. Algemeen komt naar voren dat de relatie tussen maatregelen en het beoordelen van het doelbereik nog niet helder is door het ontbreken van een toetsings- of beoordelingskader voor de maatregelen. Effecten van maatregelen zijn daarom vaak alleen kwalitatief ingeschat. Omdat in veel provincies de uitvoeringsprogramma's pas net zijn vastgesteld, is het vaststellen van het effect van maatregelen ook nog niet aan de orde.

Een belangrijk element bij het vaststellen of doelen worden bereikt is het monitoren van de waterkwaliteit. Hieruit moet blijken of actuele risico's voor de waterkwaliteit ook daadwerkelijk verminderen door de betreffende maatregelen. Bij één van de interviews is voorgesteld om waterkwaliteitsmonitoring daarom ook te koppelen aan monitoring van maatregelen: waar worden maatregelen getroffen en hoe manifesteren de effecten zich in het watersysteem. Het is dan niet voldoende om alleen de waterkwaliteit bij het innamepunt te monitoren, maar ook op eerdere punten. Voor grondwaterwinningen is hiervoor de zogenoemde 'early warning'-systematiek in ontwikkeling ((IenM, *in press*). Voor oppervlaktewaterwinningen is meer inzicht nodig in waar bovenstrooms van het innamepunt maatregelen worden getroffen, wat er van wordt verwacht en hoe zou dit effectief kunnen worden gemonitord. Dit zijn maatregelen, bijvoorbeeld in regionale watersystemen, die niet vanuit de gebiedsdossiers zijn geïnitieerd, maar wel van invloed zijn op de waterkwaliteit.

De voortgang van het uitvoeringsprogramma van het gebiedsdossier zelf wordt gemonitord door de regiehouders (provincies, Rijkswaterstaat, waterschap), bijvoorbeeld door het organiseren van (half)jaarlijkse voortgangsgesprekken waarin de voortgang van de maatregelen ambtelijk wordt besproken en via een bestuurlijke nieuwsbrief teruggekoppeld aan de portefeuillehouders. Hierdoor blijft niet alleen de uitvoering van de maatregelen onder de aandacht bij alle betrokken partijen, maar zijn de preventieve maatregelen waarvan niet direct een meetbaar effect op de grondwaterkwaliteit verwacht mag worden ook integraal onderdeel van de monitoring. Bij de interviews bleken er wel verschillen te zijn in de wijze waarop de regiehouders dit organiseren. Bij vrijwel alle regiehouders loopt dit proces als hierboven beschreven, bij een enkele regiehouder wordt nauwelijks invulling gegeven aan de regierol.

Werkt de huidige aanpak (voldoende)? Zo niet, wat is dan wel nodig?

Een belangrijk knelpunt voor het realiseren van het doelbereik c.q. het effectief verminderen van risico's vormt de ruimte tussen verschillende normenkaders. De toegestane belasting met nutriënten en het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen zal volgens de geïnterviewden in met name kwetsbare gebieden blijven leiden tot overschrijding van normen in het grondwater. Hierdoor is nog geen sprake van een duurzaam evenwicht van het landgebruik binnen de kwetsbare gebieden en de draagkracht van die gebieden voor wat betreft nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Iets vergelijkbaars geldt voor het beoordelingskader van de Wbb, dat veelal ruimer is dan

de normen uit de Drinkwaterwet. Dit maakt het moeilijk om afspraken te maken over maatregelen die gericht zijn op het behalen van de normen uit de Drinkwaterwet en de financiering daarvan.

Daarnaast is het belangrijk om partijen in zowel stedelijke als landelijke gebieden te 'verleiden' tot het verduurzamen van hun landgebruik. Dit kan door met hen na te denken over wederzijdse voordelen van het wonen en werken in grondwaterbeschermingsgebieden. Enkele geïnterviewden deden de suggestie om 'landbouw innovatiegebieden' en 'duurzame stedelijke gebieden' te benoemen en via pilots te werken aan een beheer en inrichting van deze gebieden waarbij de belasting vanuit het landgebruik wel duurzaam in evenwicht is met draagkracht binnen deze gebieden. Hierbij kan aangesloten worden op succesvolle projecten als Schoon Water voor Brabant en Boeren voor Drinkwater Overijssel.

Met name vanuit de drinkwaterbedrijven wordt aangegeven dat de indruk bestaat dat de gekozen aanpak (de gebiedsdossiers zijn niet juridisch bindend) te vrijblijvend is wanneer die afgezet wordt tegen de expliciete en tijdgebonden doelen van de KRW. Aan de andere kant zijn er op dit punt geen knelpunten genoemd en wordt de samenwerking meestal als constructief ervaren. Onduidelijk is nog of deze zorg terecht is. In veel provincies zijn de uitvoeringsprogramma's pas net opgestart en zal moeten blijken of het proces en de monitoring daarvan zodanig ingericht is dat knelpunten in de uitvoering daarmee worden afgevangen.

Met het opstellen van de gebiedsdossiers is een weg ingeslagen waarbij het gemeenschappelijk inzicht in de factoren die van invloed zijn op de waterkwaliteit bij winning de basis vormt voor afspraken over maatregelen om risico's weg te nemen. Geïnterviewden geven aan dat dit 'gemeenschappelijke inzicht' bijdraagt aan bewustwording, maar dat dit niet altijd voldoende is om afspraken over effectieve maatregelen te kunnen nemen. Het blijkt vaak lastig om partijen te betrekken op alleen vrijwillige basis en wederzijds voordeel. Het concreet maken en implementeren van het begrip 'zorgplicht' uit de Drinkwaterwet kan hierbij helpen.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

In veel provincies zijn de uitvoeringsprogramma's pas net opgestart. Ook zijn nog niet alle uitvoeringsprogramma's al formeel vastgesteld. Daardoor is het, met uitzondering van enkele voorlopers, nog te vroeg om te kunnen concluderen of er knelpunten zijn in de uitvoering.

In de enquête en de interviews geven de betrokken partijen aan dat de uitvoeringsprogramma's weinig of geen maatregelen bevatten die om financiële redenen niet kunnen worden uitgevoerd. Daarbij wordt echter ook opgemerkt dat sommige maatregelen bij voorbaat niet zijn opgenomen in uitvoeringsprogramma's. De volgende redenen worden daarvoor gegeven:

- Probleemstoffen in oppervlaktewater zijn vaak afkomstig van bovenstroomse lozingen door verschillende partijen. Dit betreft zowel lozingen in het Nederlandse deel van het stroomgebied als lozingen in het internationale deel van het stroomgebied. De aanpak ervan valt niet of maar beperkt binnen de bevoegdheid van de bij het gebiedsdossier betrokken partijen ((regionale) waterbeheerder, provincie, drinkwaterbedrijf, gemeente).
- Het normenkader voor drinkwater sluit niet goed aan op de gebruiks-normen die gelden voor mest en gewasbeschermingsmiddelen en het beoordelingskader van de Wbb. Hierdoor kan het zo zijn dat de betrokken partijen voldoen aan hun wettelijke verplichtingen, maar er toch een probleem voor de drinkwatervoorziening blijft bestaan.
- Als effecten van een maatregel onduidelijk zijn en kosten hoog, is vaak eerst een onderzoeksmaatregel opgenomen in het uitvoeringsprogramma van de winning.

Er kan nog niet worden geconcludeerd of de KRW-doelen dichterbij komen of worden bereikt met de huidige uitvoeringsprogramma's. Uit de interviews blijkt dat de gebiedsdossiers vaak niet met dat doel voor ogen zijn opgesteld. Primair doel was om de geconstateerde huidige en toekomstige risico's te verminderen en het beschermingsniveau van de winning of het innamepunt te verbeteren door partijen bewust te maken van de kwetsbaarheid daarvan. Over de wijze van toetsen aan het doelbereik en de rapportage daarover, moeten nog afspraken worden gemaakt. Dit zal plaatsvinden in het kader van de mid-term review van de gebiedsdossiers.

Effecten van maatregelen aan maaiveld zullen, vanwege de lange reistijd van grondwater door de bodem, ook pas na langere tijd meetbaar zijn in de grondwaterkwaliteit bij de winning. Effecten van maatregelen bij oppervlaktewaterwinningen zullen eerder zichtbaar zijn.

Er is scepsis bij de betrokken partijen of de doelen ook op termijn gerealiseerd gaan worden, vanwege het niet op elkaar aansluiten van beleidskaders (niet duurzame belasting van het systeem), de moeilijke aanpak van bovenstroomse lozingen en de zorg of het drinkwaterbelang

wel voldoende geborgd is in de belangenafweging, bijvoorbeeld bij ruimtelijke ontwikkelingen.

De geïnterviewde partijen gaven aan dat de gebiedsdossiers positief bijdragen aan bewustwording en betrokkenheid van de verschillende partijen bij de bescherming van de winning, maar dat er een uitdaging ligt om dit levend te houden. De geïnterviewde partijen spreken allen hun zorg uit over de gebrekkige handhaving bij winningen voor drinkwater. Enkele drinkwaterbedrijven vullen dit daarom zelf voor een deel in.

5.2 Aanbevelingen

De aanpak van bovenstroomse lozingen is complex vanwege de veelheid van betrokken partijen en de wijze van doorwerking van maatregelen op de oppervlaktewaterkwaliteit. Dit geldt voor zowel de aanpak op nationaal als op internationaal niveau. Ook voor grondwaterwinningen is de inzet van een groot aantal partijen nodig om een duurzame balans te kunnen realiseren tussen het landgebruik en de draagkracht van het grondwatersysteem. Door concreet te maken wat het begrip 'zorgplicht' uit de Drinkwaterwet inhoudt voor de verschillende partijen en hen daar op aan te spreken, kan het rijk hierin een positieve en versterkende rol vervullen. Dit kan ook duidelijkheid geven in de discussie over hoe om te gaan met verschillende beleidskaders in grondwaterbeschermingsgebieden.

Inzicht in de effecten van maatregelen is nog onvoldoende aanwezig bij de betrokken partijen. De uitvoering van maatregelen en de effecten daarvan op de waterkwaliteit zouden gecombineerd moeten worden gemonitord, zodat er inzicht ontstaat dat kan worden gebruikt bij afweging van eventuele vervolmaatregelen.

Aan de betrokken partijen in een beschermingsgebied wordt veelal gevraagd een stapje 'extra' te zetten om zo risico's voor de winning te beperken. Dit kan echter voor deze partijen ook aantrekkelijk zijn. Voorbeelden hiervan zijn kostenbesparing door emissiebeperkingen in de landbouw en de aanpak van bodemverontreiniging in combinatie met grondwateroverlast. Grondwaterbeschermingsgebieden zouden zich moeten evolueren tot bijvoorbeeld landbouwinnovatiegebieden of duurzame stedelijke ontwikkelingsgebieden. Dit biedt kansen voor een nieuw beleidsperspectief om landgebruik en grondwatersysteem duurzaam met elkaar in balans te brengen. Een handreiking waarin ook de minimumvereisten voor het gebied zijn opgenomen, kan hierbij ondersteuning bieden.

De geïnterviewde partijen geven aan dat meer aandacht voor handhaving in grondwaterbeschermingsgebieden nodig is. Dit zou deel moeten uitmaken van de maatregelen in het uitvoeringsprogramma voor een winning.

Bij de bespreking van het concept rapport in de Landelijke Projectgroep Gebiedsdossiers kwam naar voren dat er behoefte is aan een verdere verdiepingsslag op voorliggende inventarisatie. De projectgroep zal dit mee nemen bij de voorbereiding van de mid-term review van de gebiedsdossiers.

Literatuur

Aa, N.G.F. M. van der en L.J.M. Boumans (2014) Vermesting en drinkwaterwinning – de trend gekeerd? Notitie RIVM aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie Infrastructuur en Milieu (IenM) (*in press*)
Monitoringprogramma drinkwaterbronnen; Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen in kader van KRW.

RIWA (2014a) Jaarrapport 2013 De Rijn.

RIWA (2014b) Jaarrapport 2013 Maas.

Staatscourant (2010) Besluit Kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water 2009. 2010/117.

Staatscourant (2011) Drinkwaterbesluit. 2011/293.

Wintersen, A. en S. Wuijts (2014) Grip op Bodemverontreinigingen bij drinkwaterwinning. Informatieblad. RIVM, Bilthoven.

Wuijts, S., J.J. Bogte, H.H.J. Dik, W.H.J. Verweij en N.G.F.M. van der Aa (2014) Eindevaluatie gebiedsdossiers drinkwaterwinningen. RIVM, Bilthoven. RIVM Rapport 270005001/2014.

Bijlage I Overzicht interviews

Naam	Organisatie	Datum
Sander van Lienden	Provincie Overijssel	20 mei 2015
Jan van Essen	Vitens	
René Klerks	Provincie Noord-Brabant	20 mei 2015
Sandra Verheijden	Brabant Water	
John Hin	Rijkswaterstaat	21 mei 2015
Roger Hoofs	WML	
André Bannink	RIWA	
Roel van Binsbergen	Provincie Zuid-Holland	1 juni 2015
Arjen Roelandse	Oasen	
Mirja Baneke	Dunea	

RIVM

De zorg voor morgen begint vandaag