



Productielocatie Vechterweerd.

Eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040

‘Beschermen om te blijven is een continu proces’

In de Structuurvisie Ondergrond is afgesproken dat de drinkwatervoorziening zich moet voorbereiden op de mogelijke groei van de drinkwatervraag, zoals opgenomen in het klimaatscenario Global Economy (GE). Hiertoe hebben provincies samen met drinkwaterbedrijven in alle regio's adaptieve strategieën voor een robuuste drinkwatervoorziening opgesteld. De eindrapportage van dit proces is begin juli gepresenteerd in de Stuurgroep Water. Het rapport wordt later aangeboden aan de ministers van IenW en EZK.

Door bevolkingsgroei, een groeiende economie en een veranderend klimaat kan de vraag naar drinkwater in Nederland de komende jaren flink stijgen. Tegelijkertijd gebruiken we de ondergrond steeds intensiever, onder meer voor nieuwe energievormen zoals warmte- en koudeopslag en geothermie. Ook ligt er een enorme woningbouwopgave die veel ruimte vergt in de fysieke leefomgeving.

Klimaatscenario Global Economy

Deze belangen moeten allemaal tegen elkaar worden afgewogen en evenwichtig worden meegenomen in het ruimtelijk beleid. De Structuurvisie Ondergrond eist dat de drinkwatervoorziening is voorbereid op de effecten van de verwachte ontwikkelingen uit het klimaatscenario Global Economy (30% groei in 2040).

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vewin hebben het proces van strategieontwikkeling gecoördineerd, in nauwe afstemming met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Hierbij was de opdracht om vooral goed te kijken naar de afstemming tussen de opgaven voor de drinkwatervoorziening en de energietransitie.

Adaptieve drinkwaterstrategieën

De eindrapportage van de verkenning, die begin juli van dit jaar is gepresenteerd in de Stuurgroep Water, schetst het landelijk beeld van de strategieën aan de hand van vijf thema's: voldoen aan de vraag, adaptief in termijnen, alternatieve bronnen, waterbesparing en interprovinciale leveringen.

‘UITGANGSPUNT BIJ DE BESCHERMING VAN ASV'S IS FUNCTIESCHEIDING VAN DRINKWATER EN MIJN- BOUWACTIVITEITEN’

Sandra Hogenbirk (IPO) was als medewerker droogte, drinkwater en klimaatadaptatie betrokken bij het traject van strategieontwikkeling én bij het opstellen van de eindrapportage. Namens Vewin coördineerde strategisch omgevingsmanager Peter Salverda (Vitens) het opstellen van de strategieën vanuit de drinkwaterbedrijven.

Salverda: ‘Wij zijn dit proces in 2014 begonnen, onder andere naar aanleiding van de schaliegasdiscussie, dus nog vóór de extreem droge zomers van 2018, 2019 en 2020. Inmiddels is in de praktijk gebleken dat een adaptieve klimaatrobuste drinkwaterstrategie zeer hard nodig is, ook in verband met andere ruimtelijke claims. We zijn dus gelukkig op tijd begonnen met hierover samen na te denken.’



Peter Salverda, Vitens.



Sandra Hogenbirk, IPO.



Waterwinput voor de winning van grondwater.

‘BREED BESTUURLIJK COMMITMENT NODIG OM DE DRINKWATERVOORZIENING TOEKOMSTROBUUST TE MAKEN’

‘Er is voor een proces zoals dit veel afstemming nodig in de regio’s, doordat dit complexe materie is. Je legt beslag op de ruimtelijke inrichting, de fysieke leefomgeving; je doet iets in het watersysteem én je bent bezig in de bodem en ondergrond. Je hebt dus te maken met zeer veel stakeholders: Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten, drinkwaterbedrijven en belangenorganisaties voor landbouw, energie, industrie en milieu.’

Brede strategie met drie hoofdlijnen

Hogenbirk: ‘Daarbij vroegen wij naar een drinkwaterstrategie in de breedte. Dus niet alleen kijken naar nieuwe plekken om water te vinden, de Aanvullende Strategische Voorraden (ASV’s), maar ook naar waterbesparing en mogelijke alternatieve bronnen. De ont-

wikkelde strategieën verschillen per regio op detail, maar volgen allemaal inderdaad deze drie hoofdlijnen. Een ASV is een bestaande onder- of bovengrondse watervoorraad die nu nog niet als drinkwaterbron wordt gebruikt, maar die wel als zodanig wordt aangewezen voor de toekomst. En omdat het steeds drukker wordt in de fysieke openbare ruimte, is het adagium: ‘Beschermen om te blijven’. Is een gebied eenmaal aangewezen als ASV, dan heeft dat gevolgen voor andere functies in zo’n gebied, zowel boven- als ondergronds.’

ASV’s beschermen door functiescheiding

Salverda: ‘Vroeger kon je – als het écht moest – nog wel eens naar een andere locatie uitwijken met een waterwinning. Maar door alle drukte in de onder- en bovengrond is dat niet meer realistisch. Zowel voor bestaande winningen als ASV’s is de locatie dus in principe ‘voor altijd’. Uitgangspunt bij de bescherming van deze gebieden is functiescheiding van drinkwater en mijnbouwactiviteiten – waaronder geothermie. De provincies zijn het bevoegde gezag als het gaat om het vaststellen van ASV-locaties en het beschermingsbeleid. Daarom was de hechte samenwerking tussen de drinkwaterbedrijven en de provincies in dit proces ook zo belangrijk.’

Energietransitie en drinkwatervoorziening

In de verkenning is ook gekeken naar de ruimtebehoefte in de bodem voor de energietransitie. *Is er in de bodem een conflict tussen drinkwater en energie?*

Hogenbirk: 'De bodemenergiesystemen zijn mogelijk in boringsvrije zones zolang de waterscheidende lagen niet worden doorboord. In grondwaterbeschermingsgebieden zijn bodemenergiesystemen niet toegestaan. Geothermie vindt plaats in de diepere ondergrond en dat brengt andere en grotere risico's met zich mee. Het onderzoek naar geothermie is nog volop in beweging en de rol van geothermie in de regionale energiestrategieën is nog niet uitgekristalliseerd. Er is ook nog geen volledig zicht op de risico's van deze vorm van energieopwekking. Dat belemmert de afstemming, omdat we met de ASV's inmiddels veel verder zijn. Om het grondwater te beschermen tegen risico's gaan wij uit van een functiescheiding. De conflicten zijn beperkt, omdat ASV-locaties in landelijk gebied liggen en energieopwekking meer in de ondergrond van stedelijke gebieden plaatsvindt.'

Van strategie naar werkelijkheid

De eindrapportage concludeert dat er met deze strategie landelijk contouren liggen om het GE-scenario in theorie te accommoderen. Om dit ook in de praktijk te kunnen verwezenlijken, zijn op korte termijn concrete acties nodig op regionaal én rijksniveau. Dit betekent bijvoorbeeld: belangenafwegingen formaliseren; het starten van gebiedskeuze voor winningen, afhankelijk van de groei in vraag; gebiedsprocessen optuigen en maatregelen in de praktijk brengen. Er is werk aan de winkel om de strategieën tijdig te vertalen in nieuwe winningen, adaptieve maatregelen en/of alternatieve bronnen.

Snelle actie nodig

Salverda: 'Natuurlijk zijn er wel verschillen tussen de provincies: de één is op onderdelen wat verder dan de ander. Zo zijn er provincies die in het verleden al ASV's hebben aangewezen, terwijl andere dat nu voor het eerst moeten doen. Ook zijn er regio's waar de vraag al zo sterk is gegroeid dat er snel stappen moeten worden genomen. Het belangrijkste is dat iedereen in actie komt, zowel in de regio's als bij het Rijk. Er is haast bij het uitrollen van de strategieën, ook gezien de lange doorlooptijden van de benodigde procedures, met name op het gebied van aanwijzen van ASV's en het ontwikkelen van alternatieve bronnen.'

Verankering in omgevingsbeleid

Hogenbirk: 'De robuuste drinkwatervoorziening voor 2040 en verder is inderdaad nog niet 'klaar' met het afronden van deze verkenning. We hebben hiermee de stand van zaken en voorgenomen stappen van de provincies en drinkwaterbedrijven in kaart gebracht en adviezen gegeven over aandachtspunten en vervolg. Nu moeten strategieën, doelen en ASV-gebieden nationaal, regionaal en lokaal verankerd worden in omgevingsvisies, -verordeningen en -plannen, maar ook in het Rijksprogramma Bodem en Ondergrond. De gebiedsdossiers per winning en bijbehorende uitvoeringsprogramma's blijven een belangrijk instrument om de bestaande winningen te beschermen. Om nieuwe winningen te realiseren en te beschermen, moeten tijdig omgevingsprocessen worden gestart.'

'Daarbij zien de provincies dat het steeds moeilijker wordt om ruimte te vinden voor de drinkwatervoorziening, mede gezien de andere belangen waarmee wij rekening moeten houden, zoals de energietransitie en de enorme woningbouwopgave. Daarom hecht

Concrete oproepen aan het Rijk

Het rapport bevat de volgende oproepen aan de rijksoverheid: Het Rijk gaat als onderdeel van de Implementatie- en uitvoeringsagenda van de Beleidsnota Drinkwater een verkenning uitvoeren naar een realistische drinkwaterbesparing en de handelingsperspectieven hierbij. Dat is relevant, omdat met een effectief besparingsbeleid het mogelijk is om langer met bestaande winningen vooruit te kunnen.

Aandachtspunten die meegegeven worden voor de scope zijn: een brede bewustwordingscampagne, via case by case-benadering inzetten op passend gebruik van drinkwater bij zakelijke klanten (in samenhang met de reikwijdte van de zorgplicht voor de drinkwatervoorziening); mogelijkheden verkennen voor besparende maatregelen 'achter de voordeur' om het gebruik per inwoner te beperken (bijvoorbeeld via het Bouwbesluit); en de haalbaarheid van doelen voor drinkwaterbesparing. De studiegroep grondwater kan een belangrijke impuls geven aan de bestuurlijke dilemma's rondom de opgaven van watertransitie en waterkwaliteit.

Alternatieve bronnen

Naast conventionele bronnen zoals zoet, grond- en oppervlaktewater, kunnen in de toekomst wellicht ook alternatieve bronnen worden ingezet. Het Rijk wordt gevraagd om samen met betrokken partijen de (on)mogelijkheden in kaart te brengen, met aandacht voor technische, juridische en bestuurlijke vragen.

Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

Het Rijk kan de ASV's beschermen tegen mijnbouwactiviteiten door ze op te nemen in het Programma Bodem en Ondergrond onder de NOVI (de opvolger van STRONG) en andere relevante beleidsdocumenten. Daarmee worden ze gevrijwaard voor mijnbouwactiviteiten waaronder geothermie. Gevraagd wordt om de vastgestelde gebieden op te nemen in de Basisregistratie Ondergrond (BRO).

Het Rijk werkt samen met de betrokkenen aan de borging van de kwaliteit van drinkwaterbronnen volgens de Kaderrichtlijn Water en Delta-aanpak waterkwaliteit. Hierbij vragen provincies en drinkwaterbedrijven in het bijzonder aandacht voor de bronaanpak voor antropogene stoffen die steeds vaker voorkomen in oppervlaktewater en grondwater.

Bronbescherming

Ten slotte wordt het Rijk gevraagd om bescherming van de rijkswateren als bron voor drinkwater, zowel kwalitatief als kwantitatief. Zodat ook deze klimaatrobuust en toekomstbestendig zijn voor nu en de toekomst. Hiertoe zijn mede goede afspraken met buurlanden en/of bovenstroomse landen over lozingen en geleidelijke afvoer belangrijk. Evenals het vasthouden van zoetwater mede ten behoeve van drinkwater in het kader van het Deltaplan Zoetwater.

Deze vragen vergen uiteraard nadere uitwerking. IPO en Vewin werken hier in het kader van de Implementatie- en uitvoeringsagenda van de Beleidsnota Drinkwater graag aan mee.



Productielocatie Vlieland.

Klimaatscenario Global Economy (GE)

Een scenario-analyse van het RIVM (2015) heeft laten zien dat bij het maximumscenario in 2040, waarbij gemiddeld over Nederland sprake is van stijging van de drinkwatervraag met 30%, landelijk te weinig vergunningsruimte en productiecapaciteit is om aan de drinkwatervraag te voldoen. Hierbij geldt dat de reserves onevenwichtig verdeeld zijn; in sommige delen van Nederland zijn er voldoende reserves, in andere delen zijn er tekorten. Daarom is in de Structuurvisie Ondergrond afgesproken dat provincies samen met drinkwaterbedrijven met voorstellen komen om ook in de toekomst aan de drinkwatervraag te kunnen voldoen.

ten wij belang aan een duurzamer omgaan met water en het ontwikkelen van alternatieve bronnen voor de drinkwaterproductie.'

Salverda: 'Wij hebben in ons eindrapport vooral de bouwstenen opgeleverd, die nu moeten worden geïmplementeerd in de omgevingsvisies en verordeningen. Hierna gaan de betrokken partijen aan de slag om ervoor te zorgen dat onze drinkwatervoorziening ook echt in de praktijk toekomstbestendig en klimaatrobuust wordt.'

Herijking beschermingsbeleid

De herijking van het beschermingsbeleid door de afzonderlijke provincies vraagt een vervolg. Provincies moeten komen tot een beschermingsbeleid op basis van meer uniforme en beter uitlegbare uitgangspunten, gericht op 'beschermen om te blijven'. Hiertoe is een toolkit ontwikkeld met verschillende voorstellen. Beschermen om te blijven is een continu proces: nieuwe ontwikkelingen kunnen nieuwe inschattingen van risico's en eventueel aanpassing van het beschermingsbeleid nodig maken.

Salverda: 'De nieuwe Beleidsnota Drinkwater en het nieuwe Programma Bodem en Ondergrond zijn op rijksniveau geschikte instrumenten om de uitkomsten van de drinkwaterverkenningen en bescherming van de bestaande en nieuwe winningen in mee te nemen. Voor de synergie tussen de verschillende maatschappelijke opgaven in de ondergrond is het wenselijk zo snel mogelijk 3D-begrenzingskaarten in kaart te brengen.'

Besluitvormingsproces en implementatie

Besluitvorming over de regionale drinkwaterstrategie vindt plaats op provinciaal niveau. De aanwijzing van nieuwe ASV-gebieden wordt vastgelegd in de Provinciale Omgevingsvisie en de Omgevingsagenda, de Regionale Waterplannen of -programma's en/of de Provinciale Omgevingsverordening, in aansluiting bij de lopende processen in het kader van de Omgevingswet.

De herijking van het beschermingsbeleid wordt te zijner tijd ook verwerkt in de (concept-) Provinciale Omgevingsverordeningen. De drinkwaterbedrijven leggen de regionale drinkwaterstrategie veelal vast in hun langetermijnvisie en werken onderdelen uit in concrete programma's of projecten.

Hogenbirk: 'De provincies Friesland, Groningen, Drenthe en Noord-Holland bekijken bijvoorbeeld samen hoe ze het beschermingsbeleid gaan implementeren in hun omgevingsvisie en verordeningen. Het blijft natuurlijk een politieke afweging per provincie, maar ze streven wel naar uniforme terminologie en activiteiten, om de transparantie te optimaliseren.'

Salverda: 'Om de strategie te implementeren is met name samenwerking met waterschappen, Rijkswaterstaat en gemeenten nodig. Uitbreiding van bestaande winningen, realisatie van nieuwe winningen of de aanwijzing van ASV-gebieden hebben immers consequenties voor de omgeving. En ook de bescherming van de waterkwaliteit is iets wat provincies en drinkwaterbedrijven niet alleen kunnen.'

Wat vraagt u in dit kader van het Rijk?

Salverda: 'De provincies en drinkwaterbedrijven zijn voortvarend aan de slag gegaan met de implementatie van de regionale drinkwaterstrategieën. De huidige ontwikkelingen in de drinkwateraanbod en de druk op de bronnen voor drinkwater maken dat ook dringend nodig. Het rapport bevat daarom een aantal wensen voor de eindverantwoordelijke voor het watersysteem: het Rijk. Bij de aanwijzing van ASV's is zo goed mogelijk rekening gehouden met de ruimte voor de energietransitie. Functiescheiding tussen mijnbouw en reserves voor de drinkwatervoorziening is het uitgangspunt. Wij vragen van het Rijk dat zij dit uitgangspunt nu overnemen bij de beoordeling van mijnbouwvergunningen.'

Hogenbirk: 'Wij verwachten in algemene zin vooral dat het Rijk de realisatie van het ASV-proces en de herijking van het beschermingsbeleid onderdeel zal laten zijn van de Implementatieagenda van de Beleidsnota Drinkwater. Daarnaast bevat het rapport enkele concrete oproepen aan het Rijk, bijvoorbeeld door de ASV's op te nemen in het Deltaprogramma Zoetwater en in het programma Bodem en Ondergrond de ASV-gebieden te vrijwaren voor alle mijnbouwactiviteiten waaronder geothermie.' (Zie kader op pag. 9 – red.)

Het rapport is afgerond, is de drinkwatervoorziening nu klimaatrobust en veiliggesteld voor de toekomst?

Salverda: 'Zoals gezegd: de contouren liggen er, nu moet er worden doorgepakkt. Daarbij liggen er taken bij zowel het Rijk, als bij provincies, waterschappen en drinkwaterbedrijven. Er moet veel gebeuren en daarvoor is breed bestuurlijk commitment nodig. Een slagvaardige en tijdige realisatie van de strategie inclusief winningen uit ASV-gebieden is cruciaal. Daarvoor is een brede afstemming nodig met de verschillende transities in de fysieke leefomgeving, het watersysteem en de ondergrond.'

Nationaal Waterakkoord

'Gezien het grote belang van de drinkwatervoorziening als primaire levensbehoefte pleiten de drinkwaterbedrijven ervoor om de afspraken met alle partijen op rijks- en regionaal niveau bestuurlijk te bekrachtigen bij de uitwerking van de Beleidsnota Drinkwater en in bijvoorbeeld een Nationaal Waterakkoord.'

Hogenbirk: 'De provincies voelen zich – ook in het kader van hun zorgplicht – zeer verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening. Naast alle aandacht voor de kwantiteit mogen we daarbij het belang van waterkwaliteit niet vergeten. Hier ligt een belangrijke rol op rijksniveau, niet alleen bij het ministerie van IenW, maar vooral ook bij de ministeries van LNV en EZK. Verder focussen we bij de ASV's veel op grondwater, terwijl 40% van ons drinkwater wordt gemaakt uit oppervlaktewater. Ook daar speelt het vraagstuk van kwantiteit en kwaliteit, en ligt er een verantwoordelijkheid bij het Rijk om goede afspraken te maken in het overleg met de ons omringende landen.'

Constructieve samenwerking

Hogenbirk: 'Tot slot zie ik als groot voordeel van dit strategietraject dat de regionale samenwerking breder én intensiever is geworden. De regionale stakeholders hebben elkaar de afgelopen jaren nóg beter leren kennen en zijn nauwer gaan samenwerken. De gemeenschappelijke én de afzonderlijke belangen zijn voor iedereen evident en dat maakt dat er zeer constructief en open-minded is gewerkt. Ik heb het idee dat er echt is gekeken vanuit 'Wat is er mogelijk?'. En dat heeft volgens mij geleid tot een zeer bruikbaar resultaat.'

ASV's in het kort

- Om aan de stijgende watervraag te voldoen, zoeken de drinkwaterbedrijven samen met de provincies naar Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's).
- Deze gebieden worden gereserveerd en beschermd voor toekomstige drinkwaterplannen.
- Uitgangspunt is functiescheiding tussen ASV's en mijnbouwactiviteiten waaronder het benutten van de ondergrond voor geothermie.
- Drinkwaterbedrijven en provincies werken daarnaast aan maatregelen om de watervraag te beïnvloeden, zoals waterbesparing en duurzaam watergebruik.