

ADVIES OVER BEOORDELING VAN GRONDWATERONTTREKKINGEN

Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard

9 FEBRUARI 2017



SAMENVATTING

Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK) is verantwoordelijk voor het reguleren van een groot aantal grondwateronttrekkingen en infiltraties.

Dat gebeurt vanuit een visie, die de drie Zuid-Hollandse hoogheemraadschappen in 2015 hebben opgesteld. Binnen deze visie is het (al dan niet tijdelijk) onttrekken van grondwater – soms onder voorwaarden - mogelijk, als daarmee geen **onomkeerbare schade** ontstaat.

In de visie van HHSK is de initiatiefnemer van de onttrekking primair verantwoordelijk voor het inschatten van het **risico op schade**, en specifiek **onomkeerbare schade**. Zo'n risicobeoordeling bestaat uit de volgende stappen:

- Wat is het primaire effect van de onttrekking (effect op het grondwater)?
- Wat is het secundaire effect van de onttrekking (bv. effecten op de bodem)?
- Is er een **kans op schade** aan functies? Dat hangt af van de functies en waarden in de omgeving.
- Is er sprake van een **onomkeerbaar effect**? Zo ja, is dit effect door preventieve of correctieve maatregelen weg te nemen?
- Is er sprake van een **maatschappelijk aanvaardbaar risico**?

De beoordeling van de onttrekking door het bevoegd gezag moet daarmee primair een controle zijn of er een **risico op schade** op de juiste gronden is uitgevoerd.

Nu leiden deze controles niet altijd tot het gewenste resultaat. Dat ervaren zowel betrokkenen binnen het hoogheemraadschap, initiatiefnemers, als personen of organisaties die risico lopen op schade door onttrekkingen. Oorzaken daarvan zijn onder meer:

- Er vindt niet altijd een beoordeling van risico op schade door de initiatiefnemer plaats. De onderbouwing van een onttrekking is beperkt tot een beschrijving van omvang en het primaire effect.
- De risico-beoordeling wordt niet op de juiste gronden uitgevoerd. Er is sprake van een onvolledige beoordeling, of gebruik van niet actuele informatie.
- Er is onduidelijkheid welk risico van een onttrekking maatschappelijk acceptabel is. Het ontbreekt aan een kader om de ernst van risico's te beoordelen.
- Gemaakte inschattingen van risico's blijven impliciet. De beoordeling wordt als niet transparant ervaren. Doordat dit proces niet transparant is, is er soms een gevoel dat melding onterecht afgewezen worden, of juist onnodig complexe onderbouwingen aangeleverd worden.
- De grenzen wanneer een Algemene Regel van toepassing is, zijn voor een deel van de initiatiefnemers leidend in het aanvraag- en beoordelingsproces. Dit leidt af van de beoogde essentie: beperking van risico's.

Om de beoordeling van onttrekkingen op (onomkeerbare) schade doelmatiger en beter te maken, is een beoordelingskader ontwikkeld. Dat kader is bedoeld voor initiatiefnemer van de onttrekker én toetser van het bevoegd gezag.

Dit beoordelingskader kent op hoofdlijnen vier stappen:

1. Is het **effect** van de onttrekking op de juiste wijze en op basis van de juiste informatie bepaald? Denk hierbij ook aan hoe de bodemopbouw en huidige grondwatersituatie in beeld is.
2. Is er een **kans op** – al dan niet onomkeerbare – **schade** aan functies door dit effect?
3. Is het **risico** aanvaardbaar? Zo nee, is het risico na **preventieve** of **correctieve** maatregelen aanvaardbaar?
4. Hoe vindt **beheersing** van de risico's tijdens uitvoering plaats (bv. door monitoring en ingrijpen bij groter dan verwachte effecten)?

Deze denklijn sluit aan bij de landelijke richtlijn BRL12000 - Tijdelijke Grondwaterbemalingen.

Vanaf stap 2 wordt een onderscheid gemaakt in tal van gebruiksfuncties. Elk van de functies kan aangetast worden door onttrekkingen of infiltraties. Het 'eigendom' van de functies verschilt. Hierbij zien we het volgende onderscheid:

- A. Functies met een specifieke privaatrechtelijke eigenaar. Denk aan bedrijfspanden of landbouwgewassen. Het is hierbij de rol van de initiatiefnemer van een ingreep om het risico op schade in beeld te brengen, en bij het optreden van schade via het privaatrechtelijk spoor afspraken

te maken met de benadeelde. Het is hier de rol van HHSK om te beoordelen of de **inschatting van het risico** op de juiste gronden heeft plaatsvonden.

- B. Functies met een eigenaar, en een breed maatschappelijk belang. Denk aan bijvoorbeeld waterkeringen of infrastructuur als gasleidingen. Deze kennen een specifieke eigenaar, maar het gevolg van schade beperkt zich veelal niet tot de eigenaar zelf. Het is hier de rol van HHSK om te beoordelen of de inschatting van het **maatschappelijk** risico op de juiste gronden heeft plaatsvonden.
- C. Functies **zonder** specifieke eigenaar. Denk aan bijvoorbeeld de zoetwatervoorraad, die van belang kan zijn voor drinkwaterwinning. Het is hier de rol van HHSK om te beoordelen of de inschatting van het **maatschappelijk risico** op de juiste gronden heeft plaatsvonden.

Bij stap 3 wordt ingeschat of het risico aanvaardbaar is. Dat hangt niet enkel af van het risico op schade. Het hangt ook af van:

- Of en tegen welke maatschappelijke kosten de ingreep met minder kans op schade kan worden uitgevoerd.
- Of er sprake is van in stand houden van functies van het gebied, of een nieuwe ontwikkeling die ook op een andere wijze of locatie kan worden gerealiseerd.
- Of er voldoende mogelijk zijn om risico's te beheersen als de werkelijke situatie anders uitpakt dan vooraf bepaald is.

Om deze laatste reden ook stap 4: risicobeheersing bij werkelijk optredende effecten, onderdeel van de beoordeling.

Welke risico's zijn acceptabel?

HHSK beoordeelt of een risico-beoordeling van de initiatiefnemer in orde is, en zo ja, of met deze risico's de onttrekking acceptabel is binnen het beleid.

Hierbij gelden als basis de volgende uitgangspunten:

Tabel 1: beoordeling van acceptatie risico's door HHSK

Funcities	Type schade bij optreden risico	Acceptatie door HHSK?
Private en publieke eigendommen	Aanzienlijke maatschappelijke schade (als bv. wateroverlast, stroomuitval)	Nee
Private eigendommen	Technisch te compenseren / vergoeden schade (bv. schade aan gebouwen, fundering)	Ja, mits doelmatige technische maatregelen genomen zijn. Monitoring en evaluatie door initiatiefnemer
Funcities zonder eigenaar	Onomkeerbare schade (bv. oxidatie veenbodem, opbarsten scheidende laag in ondergrond)	Nee, tenzij. Na integrale afweging kan (in tijd of omvang beperkte) onttrekking worden toegestaan.
Funcities zonder eigenaar	Omkeerbare schade (bv. verschuiving zoet-zout grensvlak)	Ja, bij in de tijd beperkte onttrekkingen zonder grote vervolgschade. Onder voorwaarde van monitoring, evaluatie en onderbouwing van omkeerbaarheid

In alle situaties is een risico alleen acceptabel als de inschatting op basis van passende informatie is gebeurd. Als de samenstelling van de ondergrond niet goed in beeld is (voorbeeld: zettingsgevoelige lagen of zandige lagen die zorgen voor een groot invloedsgebied zijn niet onderscheiden), dan is de risico-inschatting per definitie niet acceptabel.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de risico's en de omgang met risico's, gerelateerd aan effecten van de onttrekking of infiltratie en gebruiksfuncties:

Tabel 2: Effecten, functies, risico's en mate van acceptatie

Effect	Gebruiksfunctie	(Potentieel) omgevingsrisico onttrekking / infiltratie	Acceptabel risico
Daling grondwatervniveau / stijghoogte	Houten paalfundering	Paalrot door droogval	Individueel te vergoeden schade – mits effectbeperking, afspraken en evaluatie.
Daling grondwatervniveau / stijghoogte	Archeologische waarden	Aantasting door droogval	Geen, tenzij, – ruimte voor maatwerkafweging (beperken duur)
Daling grondwatervniveau / stijghoogte	Landgebruik	Onomkeerbare bodemdaling door oxidatie	Geen, tenzij, – ruimte voor maatwerkafweging (beperken duur)
Daling grondwatervniveau / stijghoogte	Landbouw	Gewasschade door verandering grondwaterpeil	Omkeerbare schade en te vergoeden schade, evaluatie nodig
Daling grondwatervniveau / stijghoogte	Beschermde grondwaterafhankelijke natuur	Schade door verandering grondwaterstand	Geen (evt. effectbeperking door watergift)
Daling grondwatervniveau / stijghoogte	Openbaar groen	Schade door verandering grondwaterstand	Geen (evt. effectbeperking door watergift)
Daling grondwatervniveau / stijghoogte	Diversen	Versterking van andere effecten door cumulatie	
Bodemverplaatsing	Zettingsgevoelige bebouwing en fundering	Schade door zettingen	Omkeerbare schade of te vergoeden schade, evaluatie nodig
Bodemverplaatsing	Zettingsgevoelige kabels, leidingen of overige ondergrondse infrastructuur	Schade door zettingen	Geen, tenzij (vanwege grote gevolgschade)
Bodemverplaatsing	Zettingsgevoelige bovengrondse infrastructuur	Schade door zettingen	Geen, tenzij (vanwege grote gevolgschade)
Bodemverplaatsing	Aardkundige waarden	Aantasting door zettingen	Geen, tenzij, – ruimte voor maatwerkafweging (beperken duur)
Bodemverplaatsing	Waterkeringen	Schade door zettingen: Toenemend risico op wateroverlast Schade door scheuren (veen)kades	Geen (grote gevolgschade)
Stijging grondwatervniveau	Ondergrondse bebouwing	Wateroverlast door grondwaterstijging	Omkeerbare of te vergoeden schade
Stijging grondwatervniveau	Zettingsgevoelige bebouwing en fundering alsmede bovengrondse infrastructuur	Schade/verzakkingen als gevolg van verlaging draagkracht funderingen en/of infrastructuur	Omkeerbare schade of te vergoeden schade, evaluatie nodig
Stijging grondwatervniveau	(Kwetsbare) bomen / groenvoorzieningen	Schade door verandering grondwaterstand	Geen, tenzij, – ruimte voor maatwerkafweging (beperken duur)
Stijging grondwatervniveau	Waterkeringen	Schade door afglijden door vernatting kering	Geen (grote gevolgschade)
Verandering stijghoogteverschil	Opbarstgevoelige bodem (omgeving)	Opbarsten bodem buiten bouwput door waterdruk	Geen (grote gevolgschade)
Verandering stijghoogteverschil	Opbarstgevoelige bodem (in bouwkuip)	Opbarsten bodem bouwput, risico op wateroverlast of Instabiliteit	Geen (onomkeerbaar) – ruimte voor maatwerkafweging
Verandering stijghoogteverschil	(Ondergrondse) constructies	Opdrijven constructie	Geen (onomkeerbaar) – ruimte voor maatwerkafweging
Verandering grondwaterstroming	Aquatische natuurwaarden	Verandering stroming / waterstand door verlaging grondwaterstand	Omkeerbare schade
Verandering grondwaterstroming	Zoetwatervoorziening	Verschuiven brak / zout water door grondwaterstroming	Omkeerbare schade
Verandering grondwaterstroming	Strategisch zoet grondwatergebied	Verschuiven brak / zout water door grondwaterstroming	Omkeerbare schade & invulling compensatie-eis
Verandering grondwaterstroming	Intrekgebied drinkwaterwinning	Aantasting kwaliteit drinkwater	Geen (grote gevolgschade)
Verandering grondwaterstroming	Andere ontstekkingen / retourneringen	Verandering stromingspatroon andere ontstekkingen	Omkeerbare schade en te vergoeden schade, evaluatie nodig
Verandering grondwaterstroming	Grondwaterverontreiniging	Verplaatsing verontreiniging door grondwaterstroming	Omkeerbare schade