

Grondwaterbeheer nu, straks en later

Uitnodigende visie van de waterschappen

Den Haag, 25 januari 2013

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	3
2 Bestuurlijk-juridische ontwikkelingen grondwaterbeheer	5
2.1 Inleiding: historische context grondwaterbeheer	5
2.2 Wijzigingen in de bestaande wetgeving	6
2.3 Bodemconvenant	7
2.4 Bestuursakkoord Water en grondwater	8
2.5 Integrale Omgevingswet	8
2.6 Conclusie	9
3 Schets huidige wet- en regelgeving grondwaterbeheer	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Kort overzicht wet- en regelgeving grondwaterbeheer	11
3.2.1 Grondwaterbeheer in de Waterwet	11
3.2.2 Grondwater en kwaliteitsbeheer	12
3.2.3 Grondwater en ruimtelijke ordening	13
3.2.4 Grondwater en natuurbescherming	13
3.2.5 Financieel-fiscale structuur voor het grondwaterbeheer	14
3.3 Conclusie	14
4 Vier scenario's voor de toekomst	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Criteria bij het beschrijven van de scenario's	15
4.3 Scenario 1: Waterschap als all-in operationeel (grond)waterbeheerder	16
4.3.1 Korte omschrijving scenario	16
4.3.2 Beoordeling door de waterschappen	17
4.3.3 Gevolgen van dit scenario	19
4.4 Scenario 2: Waterschap als netwerkpartner in de omgeving	20
4.4.1 Korte omschrijving scenario	20
4.4.2 Beoordeling door de waterschappen	21
4.4.3 Gevolgen van dit scenario	22
4.5 Scenario 3: Waterschap als maatwerkpartner	22
4.5.1 Korte omschrijving scenario	22
4.5.2 Beoordeling door de waterschappen	23

4.5.3	Gevolgen van dit scenario	24
4.6	Scenario 4: Waterschap als operationeel kwantitatief grondwaterbeheerder	24
4.6.1	Korte omschrijving scenario	24
4.6.2	Beoordeling door de waterschappen	25
4.6.3	Gevolgen van dit scenario	26
4.7	Conclusie	26
5	Grondwaterbeheervisie korte en lange termijn	28
5.1	Inleiding: een samenhangende visie	28
5.2	Visie op de korte termijn	29
5.3	Visie op de lange(re) termijn	30
5.4	Tot slot	30
	Bijlagen	31
	Bijlage 1: Samenvattend overzicht van bevoegdheden en instrumentarium	32
	Bijlage 2: samenvatting van de vier scenario's	33

Managementsamenvatting

Grondwaterbeheer wordt nog altijd gekenmerkt door een behoorlijke versnippering van taken, bevoegdheden en instrumenten. Daarbij komt dat er, bekeken vanuit het grondwaterbeheer, tal van ontwikkelingen zijn, die maken dat een herbezinning gewenst is. De waterschappen hebben een duidelijke visie op het toekomstig grondwaterbeheer. Deze is te onderscheiden in een visie voor zowel de korte als de lange(re) termijn. In de figuur is de plek weergegeven van de vier beschreven scenario's. Elk van de toekomstbeelden heeft tot doel meer overzicht en helderheid te bieden in de bij het grondwaterbeheer relevante taken, bevoegdheden en instrumenten. De vier scenario's positioneren het waterschap achtereenvolgens als:

1. *All- in operationeel (grond)waterbeheerder*. Alle operationele taken op het gebied van grondwaterkwantiteit en -kwaliteit zijn in handen van de waterschappen.
2. *Netwerkpartner in de omgeving*. Alle taken blijven zoals nu en de waterschappen zetten in op het met andere gebiedspartijen structureel formuleren van een gezamenlijke gebiedsvisie op het omgevingsbeheer (het grondwaterbeheer hieronder begrepen).
3. *Maatwerkpartner (gebiedsgericht)*. Alle taken blijven ongewijzigd en waar nodig worden in de regio maatwerkafspraken gemaakt voor zich aandienende vraagstukken. Afhankelijk van het vraagstuk wordt een optimale verdeling van taken en hierbij horende verantwoordelijkheden overeengekomen.
4. *Operationeel kwantitatief grondwaterbeheerder*. In dit scenario krijgen de waterschappen naast de huidige operationele taken de overige grondwateronttrekkingen (de drie categorieën die nu bij de provincies in handen zijn) als taak erbij.

De scenario's 1 en 4 gaan uit van een overdracht van taken en bijbehorende bevoegdheden en instrumenten. Zij zijn echt inhoudelijk van aard. De scenario's 2 en 3 zijn typische samenwerkings-scenario's die, in de visie van de waterschappen, randvoorwaardelijk c.q. opmaat zijn voor de te realiseren inhoudelijke toekomstbeelden, waarin het verschuiven van taken en bevoegdheden de kern vormt.

Visie op de korte termijn

De waterschappen willen - in lijn met het Bestuursakkoord Water (BAW) - op korte termijn het bevoegde overheidsorgaan zijn voor *alle* vergunning- en meldingplichtige regionale grondwateronttrekkingen en hiermee verband houdende infiltraties in hun beheergebied (scenario 4). Dit betekent dat voor het drietal categorieën waarvoor op dit moment de provincies op uitvoering gerichte bevoegdheden hebben (bodemenergie, grote industriële onttrekkingen en openbare drinkwaterwinning) deze taken overgaan naar de waterschappen. De kaderstelling blijft, gegeven de strategische rol van de algemene democratie enerzijds en het in het BAW overeengekomen 'tweelagenmodel' anderzijds, in handen van rijk en provincies. Hiermee is er maar één bevoegd gezag voor onttrekkingen en is er een betere scheiding tussen kaderstelling (provincie) en operationele taken (waterschap). In dit toekomstbeeld blijven de gemeenten belast met de uitvoering van de grondwaterzorgplicht. Het grondwaterkwaliteitsbeheer blijft hierbij vooralsnog bij provincies en gemeenten, niet in de laatste plaats vanwege de relatie met het bodembeheer.

De visie sluit goed aan bij eerder in het kader van de Waterwet gestelde vooruitzichten, het toen al ingezette traject van overdracht van operationele grondwatertaken van provincie naar waterschap, de gemaakte afspraken in het BAW en de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet. Voorstelbaar hierbij is dat eerst op regionaal niveau een bevoegdheidsverschuiving wordt overeengekomen, voordat

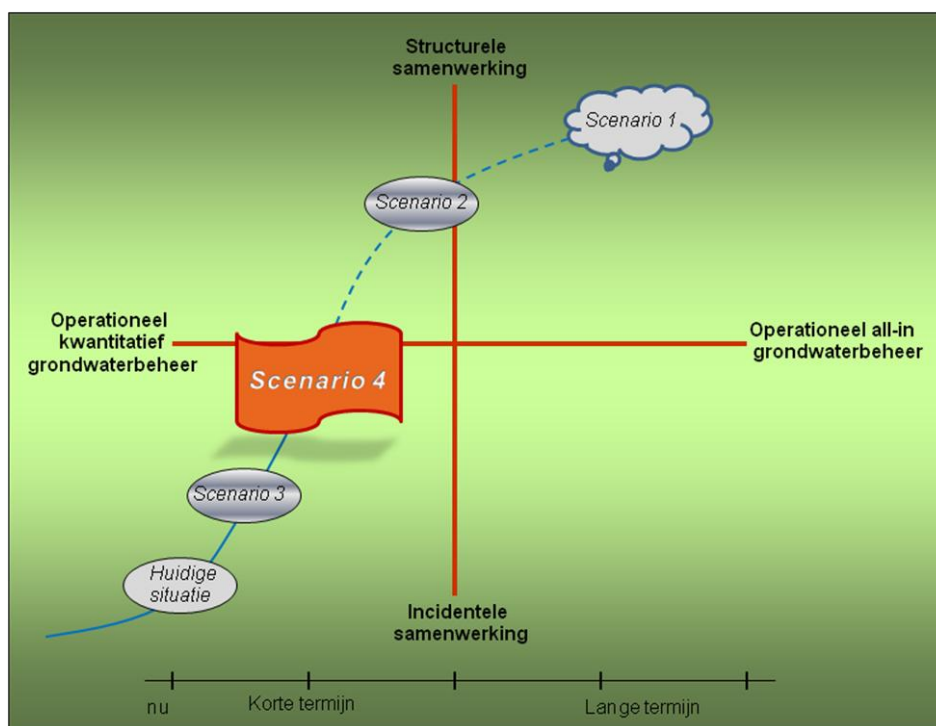
een wijziging van de nationale wetgeving in beeld komt. Verder is denkbaar dat niet alle provinciale doelgroepen in één keer overgaan.

Visie op de lange(re) termijn

Op de langere termijn zouden de waterschappen het all-in grondwaterbeheer willen voeren (scenario 1). In dit vergezicht zijn alle uitvoerende grondwatertaken – kwantitatief en kwalitatief – ondergebracht bij de waterschappen. Wat er aan uitvoerende taken nu nog bij de provincies en gemeenten ligt, gaat formeel-juridisch over naar de waterschappen, inclusief dus de gemeentelijke grondwaterzorgplicht. Kaderstelling vindt, ook weer vanwege het tweelagenmodel nog wel plaats door rijk en provincie. De gemeente houdt, gegeven haar positie dichtbij de burger, haar loketfunctie. In dit scenario vallen ook bodemlozingen en grondwatersaneringen binnen het bevoegdheidendomein van de waterschappen.

De precieze implicaties van het vergezicht zijn nog niet allemaal even helder. Het exacte bereik moet nog duidelijk worden, verschillende varianten zijn denkbaar en bespreekbaar. Alleen al om die reden ligt de weg der geleidelijkheid voor de hand. Op weg naar de stip aan de horizon is een structurele samenwerking randvoorwaardelijk voor gezamenlijk vast te stellen doelen en te bereiken resultaten. En op deze weg willen de waterschappen de samenwerking met andere overheden intensiveren.

Figuur: grondwaterbeheervisie waterschappen voor de korte en de lange termijn



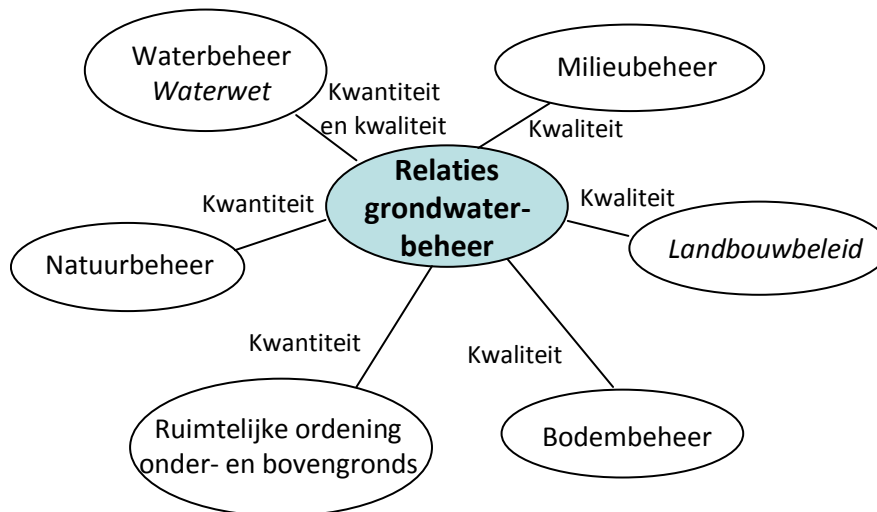
Uitnodiging aan de medeoverheden

De waterschappen willen de hier uiteengezette visie graag bespreken met de andere overheden om zo tot een gedragen lijn voor het toekomstige grondwaterbeheer te komen, waarin de verschillende beleidsvelden optimaal tot hun recht komen en waar gezamenlijk wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke mate van doelmatigheid.

1 Inleiding

Sinds enkele decennia wordt er met enige regelmaat gediscussieerd over de toekomst van het grondwaterbeheer, ook in waterschapsverband. En de waterschappen zijn niet de enige. Ook provincies en rijk werken aan een eigen visie op het grondwaterbeheer. Adequaat grondwaterbeheer is, gegeven de verschillende relaties met andere beleidsdomeinen (zie figuur 1), een niet langer afzonderlijk te beschouwen onderdeel van het omgevingsbeheer. Grondwaterbeheer wordt van steeds groter belang voor de wijze waarop het land wordt geordend en ingericht. Voor de gezamenlijke overheden ligt er een grote uitdaging een goede omgevingskwaliteit te realiseren en te behouden opdat uitvoering kan worden gegeven aan maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen, zeker ook voor de lange termijn! Voor het doelmatig opereren op het gezamenlijke speelveld van het grondwaterbeheer is het nodig dat veld optimaal in te richten.

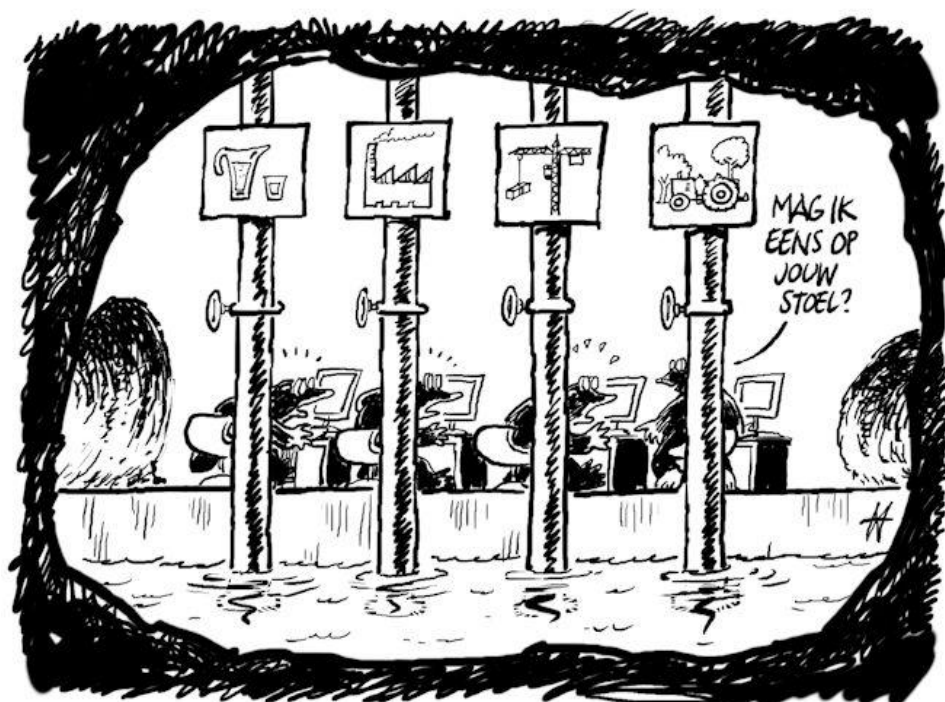
Figuur 1: relaties in het grondwaterbeheer



Een herbezinning is nodig omdat maatschappelijke ontwikkelingen (in de brede zin van het woord) hiertoe dwingen. Het sectoraal te beschouwen en uit te voeren grondwaterbeheer van vroeger (met ad hoc afstemming waar nodig) is niet meer. Er zijn, naast ontwikkelingen als verdergaande bodemdaling, toenemende drukte in de ondergrond, verdrogings-, funderings- en vernattingsschade en verziltingsproblemen, verschillende bestuurlijk-juridische ontwikkelingen die vragen om een heroriëntatie op het grondwaterbeheer. Dat betekent in de visie van de waterschappen geen volledige herschikking, maar een voor burgers en bedrijven logische indeling naar de kernaspecten die aansluiten bij de hierbij in het geding zijnde kerntaken van de betrokken overheden. Te noemen zijn waterbeheer (kwantiteit en kwaliteitsbeheer), milieu-/bodembeheer, ruimtelijke ordening en natuurbeheer.

De druk op het grondwater, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, is de afgelopen decennia fors toegenomen en dat heeft ook zo zijn weerslag gehad op beleid en wetgeving. Het takenpakket is uitgebreid, bevoegdheden zijn gecreëerd of verschoven en het instrumentarium is aangepast om de grondwatertaken goed te kunnen uitvoeren. Toch blijven verbeteringen mogelijk, althans volgens de waterschappen. Vanwege de nog altijd aanwezige versnippering van taken en bevoegdheden, dragen verschillende partijen verantwoordelijkheid in het grondwaterdomein. In

het voorliggende document wordt dan ook een visie geboden op de toekomst van het grondwaterbeheer, voor zowel de korte als de lange termijn. Dat een hernieuwde beschouwing niet vreemd is, blijkt uit het in 2011 ondertekende Bestuursakkoord Water (BAW) en de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet. Met name de insteek van het BAW voor het tweelagen model is voor de waterschappen een belangrijk uitgangspunt en insteek voor de grondwatervisie.



De voorliggende waterschapsvisie is geen voldongen stelling name, maar inbreng voor discussie met de medeoverheden. Die discussie is niet enkel van belang om gezamenlijk positie te kunnen innemen richting de besluitvorming over herverdeling van grondwatertaken en -bevoegdheden in de Omgevingswet. Van belang is vooral dat de gezamenlijke overheden in nauwe samenwerking structureel werk maken van een doelmatiger grondwaterbeheer. Voor de waterschappen is hierbij van belang dat zij over eigen bevoegdheden en instrumenten moet kunnen (blijven) beschikken om, vanzelfsprekend in nauwe samenwerking met de omgevingspartners, een rol van betekenis te kunnen spelen in de algemene democratie waar bijvoorbeeld de besluiten over de ruimtelijke ordening plaatsvinden.

Belang van grondwaterbeheer en juridische bescherming

Grondwater dient vele functies, waaronder de drinkwaterwinning, landbouw, industrie, energie. Er moet voldoende zijn, van een goede kwaliteit. Daarnaast dient het grondwaterbeheer, zowel kwalitatief als kwantitatief, zijn afgestemd op de verschillende boven- en ondergrondse gebruiksfuncties zoals bebouwing en infrastructuur.

Leeswijzer

De voorliggende rapportage is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2: korte geschiedenis en van belang zijnde ontwikkelingen;
- Hoofdstuk 3: schets van de huidige wet- en regelgeving grondwaterbeheer;
- Hoofdstuk 4: vier scenario's voor de toekomst;
- Hoofdstuk 5: de samenhangende waterschapsvisie voor het toekomstig grondwaterbeheer.

2 Bestuurlijk-juridische ontwikkelingen grondwaterbeheer

2.1 Inleiding: historische context grondwaterbeheer

De geschiedenis van het waterbeheer in Nederland gaat ver terug, en is eigenlijk toch vooral een verhaal over het oppervlaktewater. Allereerst gaat het natuurlijk over de eeuwenlange strijd tegen het altijd dreigende water. Maar sinds grofweg het midden van de vorige eeuw hoort ook het behoud van een gezonde waterkwaliteit tot het prachtige boek dat zich waterbeheer mag noemen. Het oppervlaktewater heeft in de loop van de geschiedenis een zichtbare plek opgeëist in ons maatschappelijk bestel. Een dynamische plek overigens, nieuwe ontwikkelingen vragen steeds weer om nieuwe werkwijzen en middelen.

Voor het grondwaterbeleid was het beeld lange tijd anders. Natuurlijk wordt er sinds mensenheugenis ontwaterd: het land moest bewoon- en bewerkbaar worden gemaakt en gehouden. Veel later werd grondwater, met het oog op de winning van drink- en proceswater, een belangrijke productiefactor. Verder zagen we het niet, hadden we er ook geen last van. Lange tijd vormde het schaarse erfgoed geen probleem. Aan een afzonderlijk beleid en een wettelijk instrumentarium, gericht op een actief grondwater(peil)beheer, bestond lange tijd nauwelijks behoefte. Het is eigenlijk pas sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw dat het onzichtbare water op steeds meer belangstelling kan rekenen c.q. steeds zichtbaarder werd. Nieuwe ontwikkelingen en of problemen vormden hiervoor de aanleiding. Te wijzen valt op:

- De sinds de jaren '80 groeiende aandacht voor de aanpak van bodemverontreinigingen;
- De immer doorzettende bodemdaling die ook gevolgen heeft voor het grondwaterbeheer (en het hiermee samenhangende peilbeheer van oppervlaktewater);
- De bestrijding van verdroging met her en der vernattingsproblemen tot gevolg;
- Grondwatervraagstukken in bebouwd gebied;
 - Wateroverlast (natte kelders, kruipruimtes en tuinen);
 - Watertekort (funderings- en zettingsproblemen);
- Een sterkere behoefte, door beperkingen in de beschikbare ruimte, aan multifunctioneel grond- en grondwatergebruik, zeker ook ondergronds:
 - Naast de klassieke grondwaterfuncties landbouw, drinkwaterwinningen en industriële winningen is bodemenergie een steeds grotere vrager van grondwater. Klimaatdoelstellingen – terugdringing van de CO₂-uistoot - zijn hier mede debet aan.
 - Ondergronds wordt steeds vaker gebouwd;
- Stopzetten of verminderen grondwateronttrekkingen;
- Europese druk – via de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn – op het behalen van een goede toestand (chemische en kwantitatief) van grondwaterlichamen.¹
- De verziltingsproblematiek;
- De bodem biedt opslagmogelijkheden, niet alleen voor CO₂, maar ook voor andere afvalstoffen. In de rijksstructuurvisie ondergrond (Strong) wordt deze ontwikkeling onderkend.

¹ De goede toestand moet in principe eind 2015 zijn bereikt. Er zijn echter uitzonderingen mogelijk in de vorm van termijnverlenging en doelverlaging. Meer specifiek richt de KRW zich onder andere op de bescherming van 'voor menselijke consumptie bestemd water'.

Nieuwste trend: gebiedsgerichte samenwerking

De zich regelmatig aandienende vraagstukken lieten steeds vaker zien dat grondwaterbeheer niet langer apart kon worden beschouwd. Integraal waterbeheer – als beleidsconcept geïntroduceerd in 1985 – gaat uit van het geheel van relaties binnen watersystemen, zoals de relaties tussen waterkwaliteit, waterkwantiteit, oppervlaktewater en grondwater, en gaat uit van de samenhang tussen water met bodemgebruik en watergebruikers. Daarbij is de relatie van grondwaterbeheer met beleidsterreinen als bodem, natuur en ruimtelijke ordening onmiskenbaar. Dit besef maakt snel duidelijk dat grondwaterbeheer een zaak is van alle bij het omgevingsbeheer betrokken partijen. De laatste zichtbare trend is dan ook niet voor niets het gebiedsgerichte grondwaterbeheer. De volgende stap - her en der al voorzichtig ingezet - laat zich raden: gebiedsgericht omgevingsbeheer waarbinnen het (grond) waterbeheer een randvoorwaardelijke plek inneemt. Waar het de uitvoering van taken betreft, kan in dit verband ook worden gewezen op de komst van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's).

Basisregistratie Ondergrond (BRO)

Niet in de laatste plaats is het belangrijk te wijzen op het gestandaardiseerd en op uniforme wijze vastleggen van bodeminformatie. Relevante gegevens over de ondergrond zijn bijvoorbeeld de bodemkundige en geologische opbouw van de ondergrond. Er wordt al enige jaren hard gewerkt aan de zogenoemde Basisregistratie Ondergrond (BRO). Deze basisregistratie gaat naar verwachting vanaf 1 januari 2015 in gebruik, een wetsvoorstel hiertoe is in voorbereiding. De BRO is een potentieel middel tot een doelmatig(er) grondwaterbeheer.

Hierna wordt een aantal belangrijke nieuwe (bestuurlijk-juridische) ontwikkelingen geschetst die mede zijn bedoeld de complexiteit in het grondwaterbeheer te beteugelen. Te wijzen valt op de volgende ontwikkelingen die kort worden toegelicht:²

1. Wijzigingen in de bestaande wetgeving (par. 2.2);
2. Het Bodemconvenant (par. 2.3)
3. Bestuursakkoord Water en grondwater (par. 2.4);
4. de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet (par. 2.5);

2.2 **Wijzigingen in de bestaande wetgeving**

Waterwet en Waterbesluit: overgang van bevoegdheden

Vóór de inwerkingtreding van de Waterwet waren de provincies het bevoegde gezag voor alle grondwateronttrekkingen en infiltraties. Daar is verandering in gekomen. Om integraal waterbeheer echt mogelijk te maken, moesten watersystemen ook onder beheer van één beheerder worden gebracht. Dit is de reden geweest om de bevoegdheid om regels te stellen en vergunningen te verlenen voor grondwateronttrekkingen en infiltraties grotendeels over te dragen van de provincies naar de waterschappen. De bevoegdheid voor regulering van de meeste grondwateronttrekkingen berust nu bij de waterschappen (geregeld in de keur). Betreft het onttrekkingen/infiltraties in het beheergebied van het rijk, dan is sinds 1 juli 2012 Rijkswaterstaat bevoegd gezag (zie artikel 6.10a Waterbesluit). De uitzondering hierop zijn grote industriële grondwateronttrekkingen (groter dan 150.000 m³/jaar), grondwateronttrekkingen

² Voor een groot deel ontleend aan de Juridische Handreiking helderheid in het Grondwaterbeheer, hoofdstuk 8. De handreiking is opgesteld door Sterk Consulting en Colibri Advies, in opdracht van een breed overheidsconsortium, Leiden 2012. De handreiking bestaat uit drie delen (A, B en C) en is te downloaden via o.a. de Helpdesk Water en de website van SKB.

ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en bodemenergiesystemen. Hiervoor zijn de provincies nog altijd bevoegd

Wet 'Gebiedsgericht grondwaterbeheer'

Op 1 juli van dit jaar is de Wet 'Gebiedsgericht grondwaterbeheer' van kracht geworden. Het betreft een wijziging van de Wet bodembescherming.³ De Wbb-wetswijziging maakt, naast de gevals- en clusteraanpak, een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het grondwater mogelijk. De vernieuwing regelt de volgende elementen van de gebiedsgerichte aanpak:

- a. Het afbakenen van het begrip 'gebiedsgerichte aanpak';
- b. De doeleinden van de gebiedsgerichte aanpak, en de criteria die gelden voor het instellen van deze aanpak in een bepaald gebied;
- c. De rolverdeling (initiatiefnemer en bevoegd gezag);
- d. Het plan voor de gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied (functie, inhoud en procedure);
- e. De overname van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor een verontreiniging in het grondwater. En breder: de positie van de saneringsplichtige.

Aangetekend wordt dat de wijziging enkel grondwaterkwaliteitsproblemen tot onderwerp heeft.

Besluit bodemenergiesystemen

In 2013 zal het Besluit bodemenergiesystemen in werking treden. Deze AMvB heeft tot doel om de toepassing van bodemenergiesystemen te stimuleren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de procedure voor de vergunningverlening voor open bodemenergiesystemen te verkorten, door uniforme regels vast te stellen voor de verschillende systemen en door een gelijk speelveld te creëren voor de toepassing van open en gesloten bodemenergiesystemen. Met het Besluit bodemenergiesystemen worden voor het eerst regels gesteld aan gesloten bodemenergiesystemen. Hiervoor zal in de meeste gevallen de gemeente het bevoegde gezag worden.

2.3 Bodemconvenant

Verontreinigingen in de bodem hebben geleid tot veel stagnatie in ontwikkelingen. Inmiddels heeft een grote bodemsaneringsoperatie er voor gezorgd dat de meeste verontreinigingen zijn opgeruimd dan wel beheersbaar zijn. Voor het restant loopt momenteel een programma onder het Bodemconvenant.⁴ Het convenant stelt een beleidswijziging voor die uitgaat van de volgende uitgangspunten:

- Verdere decentralisatie van verantwoordelijkheden en uitvoering naar het bevoegd gezag;
- Sturing door beleidsafspraken neergelegd in bestuurlijke overeenkomsten;
- Toenemende samenhang van het bodembeleid met het energie- en waterbeleid en het beleid voor de ondergrond;
- Verdere integratie van het bodemsaneringsbeleid in een gebiedsgerichte benadering, mede in het kader van het ruimtelijke ordeningsbeleid;
- Het onder milieuhygiënische randvoorwaarden accommoderen van het toenemend gebruik van de bodem als gevolg van ruimtedruk.

³ Wet Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater. Zie Staatsblad 2012, nrs. 222 en 296.

⁴ Minister van VROM, Minister van LNV, Staatssecretaris van V&W, IPO, VNG en Unie van Waterschappen, Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties, Den Haag, 2009.

Om hieraan invulling te geven, is een verdieping en verbreding van het bodembeleid noodzakelijk. In relatie tot grondwaterbeheer is van belang dat de kansen van de ondergrond worden benut, rekening houdend met de kwaliteit van het grondwater aan de ene kant en mogelijke kwantiteitsproblemen (voorraad- en peilbeheer) aan de andere kant. Over de aanpak van spoedlocaties worden afspraken gemaakt. Uiteindelijk, zo is de bedoeling, zal worden overgegaan van het saneren van verontreinigingen naar het beheren hiervan (vergelijkbaar met de beleidswijziging die voor waterbodems is gekozen). Hierbij wordt ondermeer gedacht aan het beheren van grondwaterpluimen, waarbij alleen de bron nog wordt gesaneerd. Waar nodig, wordt de bestuurlijke taakverdeling toegesneden op een optimale uitvoering van taken en bevoegdheden.

2.4 Bestuursakkoord Water en grondwater

Het op 23 mei 2011 ondertekende Bestuursakkoord Water (BAW) is erop gericht het waterbeheer in Nederland doelmatiger te organiseren.⁵ De ondertekenaars van het akkoord hebben zich gezamenlijk verplicht vanaf 2020 jaarlijks 750 miljoen euro te besparen in het waterbeheer. Om dit voor elkaar te krijgen, moet het waterbeheer in Nederland doelmatiger worden georganiseerd. Het BAW beoogt binnen het thema 'heldere verantwoordelijkheden en minder bestuurlijke drukte' de publieke bevoegdheden beleid en uitvoering te scheiden volgens het tweelagenmodel. Per terrein zijn hooguit twee bestuurslagen betrokken. Het BAW verstaat dit aldus dat de doelen voor het waterbeheer en de daarbij behorende kaders, normen en beleid en toezicht worden vastgesteld door het Rijk (voor het hoofdwatersysteem) en de provincie (voor het regionale watersysteem). De uitvoerende organisaties zijn Rijkswaterstaat (rijkswateren) en de waterschappen (regionale wateren).

In het BAW is het grondwaterbeheer niet heel concreet uitgewerkt. Met betrekking tot het grondwaterbeheer is de bevoegdheidsverdeling over de verschillende overheidslagen wat diffuser geregeld dan de bovenbedoelde tweelagenstructuur. Ook de scheiding tussen kaderstelling en beleid enerzijds en operationele uitvoering en beheer anderzijds is voor zowel grondwaterkwantiteits- als grondwaterkwaliteitsbeheer nog niet zo scherp als in het BAW is voorgesteld.⁶ Eerder dan 2014 - dan vindt een evaluatie plaats van de Waterwet - zijn hier geen veranderingen c.q. een wijziging in de bevoegdheidsverdeling te verwachten. Uitgangspunt volgens het BAW is wel om de provinciale verantwoordelijkheden voor operationele taken over te dragen naar een uitvoerende overheid. Om welke specifieke taken het gaat, moet nog worden onderzocht.⁷ Tot slot bevestigt het BAW de gemeentelijke grondwaterzorgplicht.

2.5 Integrale Omgevingswet

In juni 2011 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu een brief aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin zij de hoofdlijnen schetst van een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. De beleidsbrief 'Eenvoudig Beter' spreekt van een breed gedragen wens om projecten eenvoudiger, sneller en beter te kunnen uitvoeren. Een verdergaande herziening is volgens de minister nodig omdat de praktijk steeds vaker aanloopt tegen knelpunten bij de voorbereiding en uitvoering van ruimtelijke projecten.

⁵ Het akkoord is ondertekend door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, IPO, VNG, Unie van Waterschappen en Vewin.

⁶ H.J.M. Havekes en D.A.B. van Zwieten-Seip, 'Het Bestuursakkoord Water en de verantwoordelijkheden in het grondwaterbeheer', MenR 2011, p. 504-511.

⁷ Bestuursakkoord Water 2011, p. 17.

De vele wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de Wro, Wabo en de Tracéwet, worden vervangen door één Omgevingswet die de belangrijkste delen omvat van het omgevingsrecht, zowel materieel als procedureel. Op dit moment is helder dat de Waterwet- en regelgeving direct wordt opgenomen in de Omgevingswet; de bodemwetgeving volgt later.⁸ Belangrijk gevolg is ondermeer dat er één omgevingsvergunning zal zijn waarvan de huidige watervergunning onderdeel zal uitmaken.⁹

2.6 Conclusie

Grondwaterbeheer is steeds complexer geworden, niet in de laatste plaats door de versnippering van bevoegdheden. Verschillende partijen dragen verantwoordelijkheid voor ontwikkelingen en vraagstukken op het gebied van de ondergrond. Duidelijk is dat er een samenwerkingsopgave ligt voor alle bij het grondwaterbeheer betrokken partijen, zowel publiek- als privaatrechtelijke.

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste (bestuurlijk-juridische) ontwikkelingen geschetst die mede tot doel hebben de complexiteit in het grondwaterbeheer te verminderen. Wijzigingen in de bestaande wetgeving, de ondertekening van het Bodemconvenant en het BAW, alsmede de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet geven aanleiding aan te nemen dat het grondwaterbeheer meer en meer evolueert van een sectoraal domein tot een beleidsveld dat integraal onderdeel uitmaakt van de omgeving.

Behalve in meer organisatorische zin (afstemming en samenwerking), is en wordt ook via wet- en regelgeving getracht het hoofd te bieden aan de complexiteit van het grondwaterbeheer. De regeldruk is verminderd en er is meer helderheid gekomen in de voor het grondwaterbeheer relevante bevoegdheden en instrumenten. Gezien de soms hinderlijke overlappingen in beleidsvelden en de behoefte aan meer integraliteit, is nog enige herschikking denkbaar en nodig in het juridische instrumentarium. Dit is vooral ook ingegeven door gemaakte afspraken in het BAW alsook de op handen zijnde Omgevingswet.

⁸ Een separaat traject voor een fundamentele herziening van de bodemregelgeving loopt.

⁹ De Omgevingswet zal in de kern zes instrumenten bevatten: omgevingsvisie, beheerprogramma's, omgevingsverordening, algemene regels, omgevingsvergunning en het projectbesluit.

3 Schets huidige wet- en regelgeving grondwaterbeheer

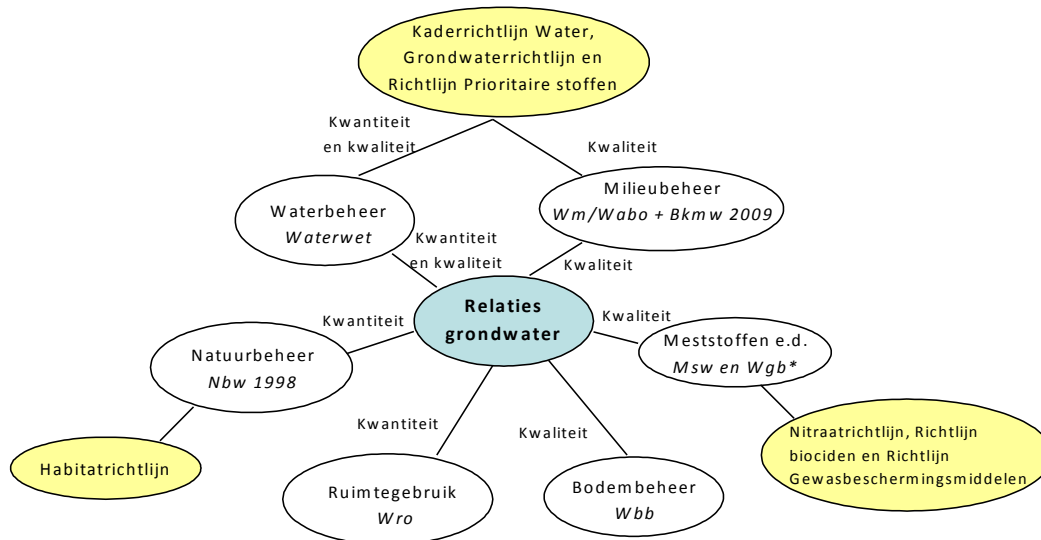
3.1 Inleiding

Het is niet zonder meer helder wat onder grondwaterbeheer moet worden verstaan. In de wetgeving zijn diverse strategisch-beleidsmatige en operationeel-fysieke activiteiten of handelingen gereguleerd, waarbij bevoegdheden aan verschillende bestuursorganen zijn toegekend. Het grondwaterbeheer is te onderscheiden in een kwantitatieve en een kwalitatieve component:

- Het kwantitatieve grondwaterbeheer - te onderscheiden in grondwatervoorraadbeheer en grondwaterpeilbeheer - omvat een aantal strategische en operationele taken. Strategisch is de beheertaak gericht op planvorming (beleid) en kaderstelling. Tot de operationele taken behoren het verlenen en handhaven van vergunningen, het beoordelen van meldingen voor grondwateronttrekkingen en hiermee samenhangende infiltraties, het realiseren en het zorgdragen voor een op de bovengrondse gebruiksfuncties afgestemd grondwaterpeil in bebouwd gebied, het bekostigen van met het grondwaterbeheer samenhangende taken en het behandelen van verzoeken om schadevergoeding.
- Het kwalitatieve grondwaterbeheer omvat, naast planvorming (beleid) en kaderstelling, het reguleren van infiltraties en lozingen in de bodem en de sanering van ernstige grondwaterverontreinigingen.

Begin 2012 is de 'Juridische Handreiking Helderheid in het Grondwaterbeheer' verschenen.¹⁰ Deze handreiking geeft (in deel A) een uitvoerige beschrijving van de geldende wet- en regelgeving op het gebied van grondwater, zowel kwantitatief en kwalitatief. Figuur 2 geeft de hoofdlijnen weer.

Figuur 2: grondwaterbeheer in wet- en regelgeving



* Meststoffenwet en Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

¹⁰ De inhoud van dit hoofdstuk is grotendeels ontleend aan de Handreiking Juridische helderheid in het Grondwaterbeheer (zie voetnoot 2).

3.2 Kort overzicht wet- en regelgeving grondwaterbeheer

3.2.1 Grondwaterbeheer in de Waterwet

Hoewel de grondwaterwet- en regelgeving op deze plek niet uitvoerig wordt beschreven, is het voor de visie op het grondwaterbeheer van belang in te zien dat de Waterwet integraal waterbeheer op basis van de 'watersysteembenadering' centraal stelt. Grondwaterlichamen maken onderdeel uit van het watersysteem.¹¹ Integraal waterbeheer kenmerkt zich door de samenhang met de omgeving. Dit komt tot uitdrukking in relaties met de hiervoor al genoemde beleidsterreinen als natuur, milieu, bodem, landbouw en ruimtelijke ordening (zie figuur 2 hiervoor). Het waterbeheer is in art. 1.1 Wtw gedefinieerd als "de overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, dan wel gebieden, gericht op de in art. 2.1 genoemde doelstellingen". Deze maken duidelijk dat de 'bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen' tot één van de beheertaken van de waterbeheerder behoort, alsmede de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Voor grondwater gaat het dan concreet om het beschermen en verbeteren van de chemische kwaliteit en het er zorg voor dragen dat grondwater haar gebruiksfunctie kan blijven vervullen. De functietoekenning vindt plaats in het kader van de door de Waterwet voorgeschreven plannen.

De Waterwet onderscheidt twee waterbeheerders: het Rijk (feitelijk Rijkswaterstaat) beheert de rijkswateren en de waterschappen beheren de regionale wateren. Beide zijn weliswaar beheerder, maar binnen dit beheer zijn er specifieke taken die door provincies en gemeenten worden uitgevoerd. Zo zijn gemeenten geen waterbeheerders, maar zijn zij wel belast met bijvoorbeeld de uitvoering van de grondwaterzorgplicht, naast de verantwoordelijkheid die perceelseigenaren hier zelf hebben. De gemeentelijke grondwaterzorgplicht is verankerd in de Waterwet. En zo is de provincie via het regionale waterplan de strategische grondwaterbeheerder ofwel de kaderstellende overheid. Ook is zij bevoegd gezag voor een drietal specifieke grondwateronttrekkingen en (daarmee samenhangende) infiltraties (zie par. 2.2 hiervoor).

Figuur 3: Waterwet en watersysteembeheer door overheden



¹¹ Een grondwaterlichaam is gedefinieerd als een samenhangende grondwatermassa. Grondwaterlichamen bewegen zich onder zowel de regionale als de rijkswateren.

Op *strategisch* niveau huisvest de Waterwet het plannenstelsel waarin aandacht is voor zowel het strategische als het operationele waterbeheer, grondwaterbeheer daaronder begrepen. In *operationele* zin reguleert de Waterwet vooral het kwantitatieve grondwaterbeheer. Dit komt tot uitdrukking in de vergunningverlening en algemene regels voor grondwateronttrekkingen en hiermee samenhangende infiltraties ('voorraadbeheer') en de gemeentelijke grondwaterzorgplicht (op gebruiksfuncties afgestemd 'grondwaterpeilbeheer').

De Waterwet regelt, zoals uit paragraaf 3.2.2 zal blijken, weinig t.a.v. grondwaterkwaliteitsbeheer.

3.2.2 Grondwater en kwaliteitsbeheer

Het grondwaterkwaliteitsbelang komt, zeker gegeven de ruime doelstelling van de Waterwet, wel aan bod in de planvorming (kaderstelling) en bij de belangenafweging die voorafgaat aan besluiten en feitelijke maatregelen. De bescherming en verbetering van de kwaliteit van de bodem en het grondwater is voor een belangrijk deel geregeld in de Wet bodembescherming (Wbb).¹² Naast die wet zijn echter ook de Wet milieubeheer (Wm), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Meststoffenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) van belang voor de bescherming van de bodem- en grondwaterkwaliteit (zie figuur 2). De wet- en regelgeving volgt grotendeels uit Europese verplichtingen, waaronder de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Grondwaterrichtlijn.

De KRW heeft, in relatie tot grondwater, tot doel om grondwaterlichamen in een goede toestand te houden of te brengen (in principe voor het einde van 2015). Dat betekent een goede *chemische* toestand en een goede *kwantitatieve* toestand. Wat een goede chemische toestand is, is nader uitgewerkt in de Grondwaterrichtlijn. Te onderscheiden zijn grondwaterkwaliteitsnormen en drempelwaarden, die in Nederland zijn geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bkmw 2009).¹³ De goede kwantitatieve toestand houdt in dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt (zie onder 2.1.2 van bijlage V KRW). Negatieve trends moeten tijdig worden omgebogen. Naast deze eisen gelden er op grond van de Kaderrichtlijn Water nog specifieke eisen voor waterlichamen (waaronder grondwaterlichamen) die worden gebruikt voor de onttrekking van water dat is bestemd voor menselijke consumptie. Zo moeten de winpunten voor dat water worden aangewezen in het stroomgebiedbeheerplan. Daarnaast moeten bijvoorbeeld maatregelen genomen worden om de zuiveringsinspanning voor de productie van drinkwater te verlagen.

De toestand van waterlichamen en de maatregelen ter verbetering van de toestand zijn (op grond van de KRW) beschreven in de stroomgebiedbeheerplannen, waarvan maatregelenprogramma's deel uitmaken. Daarnaast wordt de toestand gemonitord om te bezien of de doelstellingen worden gehaald. Het zogenoemde monitoringsprogramma voor grondwaterlichamen wordt in Nederland uitgevoerd door de provincies (art. 14 Bkmw 2009).

Voor waterschappen betekent het grondwaterkwaliteitsbeheer op dit moment vooral dat er (conform de doelstellingen van de Waterwet) bij de vergunningverlening rekening gehouden moet worden met de eventueel nadelige gevolgen van een voorgenomen activiteit voor de kwaliteit van het grondwater.

¹² De bodem in de zin van de Wet bodembescherming omvat mede de zich daarin bevindende vloeibare bestanddelen, ofwel het grondwater (art. 1 Wbb).

¹³ Nederland is verdeeld in 23 grondwaterlichamen en er zijn voor zes stoffen drempelwaarden vastgesteld: chloride, nikkel, arseen, cadmium, lood en totaal-fosfor.

3.2.3 Grondwater en ruimtelijke ordening

Ook in de sfeer van de ruimtelijke ordening, als toetsingskader voor besluiten over de bestemming en inrichting van gronden, speelt grondwater een belangrijke rol. Bij het toekennen van functies aan c.q. het bestemmen van gronden is het van belang ook grondwater een volwaardige plek te geven in de 'ruimtelijkeordeningsketen' (ro-keten).

In relatie tot grondwater is het van belang om in het ruimtelijke-ordeningsspoor aandacht te hebben voor:

- bestaande en al voorzienbare toekomstige grondwatergebruik (bijvoorbeeld: waterwinningen, industriële winningen en bodemenergie);
- aanwezige grondwaterbeschermingsgebieden en de te beschermen grondwaterkwaliteit;
- effecten van ruimtelijke ingrepen en ontwikkelingen voor het grondwatersysteem. Hierbij gaat het om zaken als de locatiekeuze bij nieuwbouwprojecten, de wijze van het bouwrijp maken van gronden, de manier waarop gebouwd kan worden (ontwerp en aanleg), aspecten van beheer en onderhoud en zeker ook de wijze van financieren (exploitatie).

In het ruimtelijke ordeningsdomein is het voor waterschappen van belang kennis en ervaring in te brengen bij de besluitvorming door provincies en gemeenten. Te wijzen valt concreet op het hanteren van het GGOR dat beoogt het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime te laten aansluiten bij het beoogde gebruik binnen een specifiek gebied.¹⁴ Vroegtijdig afstemmen kan heel wat waterproblemen voorkomen. Bedacht moet worden dat de inmiddels alom bekende 'watertoets' zeker ook een grondwatertoets is. Formeel wordt deze uitgevoerd door de ro-overheden, maar praktisch is het hierbij gewenst de samenwerking te zoeken met de waterbeheerders. Op termijn zal, door implementatie van de Basisregistratie Ondergrond (BRO) op de werkvloer, de grondwater-/bodemoets eenvoudiger en beter kunnen worden uitgevoerd.

3.2.4 Grondwater en natuurbescherming

Wie denkt aan natuurgebieden, ziet dat er ook op dat terrein verbanden bestaan met grondwaterbeheer. De grootste bedreiging voor de natuur is verdroging, maar ook verzilting en de verontreiniging van het grondwater door overbemesting vormen problemen. In relatie tot het grondwaterbeheer is met name de gebiedsbescherming relevant. Zo kunnen grondwaterlichamen deel uitmaken van Natura2000-gebieden of beschermde natuurmonumenten die zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Wanneer een grondwaterlichaam geen deel uitmaakt van een beschermd gebied is het nog mogelijk dat een handeling in het grondwatersysteem invloed heeft op een aangewezen natuurgebied dat in de nabije omgeving ligt (externe werking). Ook dan is het beschermingsregime van de Nbw 1998 van toepassing.

De waterbeheerder moet (in sommige gevallen) rekening houden met natuurdoelen. Dit kan zowel passief (door regulering) als actief zijn (door bijvoorbeeld verdrogingsbestrijding). Daarnaast kan voor grondwateronttrekkingen in bepaalde gevallen naast een watervergunning een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) vereist zijn. Dit vraagt om overleg tussen de verschillende bestuursorganen. Van een wettelijke afstemmingsverplichting is hier geen sprake.

¹⁴ GGOR: gewenst grond- en oppervlaktewaterregime.

3.2.5 Financieel-fiscale structuur voor het grondwaterbeheer

De financieel-fiscale structuur voor het grondwaterbeheer is als volgt weer te geven:

- Provincies hebben een eigen grondwaterheffing waarvan de opbrengst jaarlijks ca. 15 miljoen is (landelijk).
- Waterschappen hebben een eigen heffingenstelsel. Uit de opbrengst van de watersysteemheffing moeten eventuele kosten in verband met het grondwaterbeheer worden gefinancierd.
- Voor bekostiging van taken die verband houden met de uitvoering van de grondwaterzorgplicht, hebben gemeenten de gemeentelijke rioolheffing ter beschikking.
- De rijksbelasting op grondwateronttrekkingen, waarvan de opbrengst (ca. € 170 miljoen per jaar) geen directe relatie had met het grondwaterbeheer, is per 1 januari 2012 afgeschaft.

Naast belastingen en heffingen zijn er leges die voor inkomsten zorgen. Leges worden opgelegd in verband met vergunningverlening (en handhaving van de vergunning).

Waterschappen hebben (als grondwatersysteembeheerder) geen eigen bevoegdheid om een grondwaterheffing op onttrekkingen te innen. Ook de hiervoor genoemde watersysteemheffing kent geen specifieke 'grondwaterbeheercomponent'.

3.3 Conclusie

Voor de praktijk is het niet altijd eenvoudig duidelijk te maken wie precies grondwaterbeheerder is. Zowel Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben taken en daaraan gelieerde verantwoordelijkheden. Ook perceelseigenaren hebben een eigen verantwoordelijkheid. De wet- en regelgeving is bepaald talrijk te noemen, maar op zich hoeft dit geen belemmering te vormen om een goede uitvoering te geven aan het grondwaterbeheer. Het instrumentarium is aanwezig, bevoegdheden zijn toegedeeld, zij het over meer bestuurslagen dan bijvoorbeeld voorgesteld in het Bestuursakkoord Water. Helderheid in het juridische grondwaterbeheer veronderstelt wel heel wat kennis over de juridische relaties die het grondwaterbeheer heeft met tal van andere beleids-/beheerdomeinen waarvan de belangrijkste in dit hoofdstuk zijn genoemd.

Duidelijk is wel, zeker met het huidige juridische palet, dat onderlinge afstemming en samenwerking onmisbaar is om nog adequaat werk te maken van het kwantitatieve en kwalitatieve grondwaterbeheer. Het feit dat alle bestuursorganen verschillende taken hebben op grond van verschillende wetten, is niet altijd een pré voor een adequate integrale aanpak van grondwaterproblemen. Zo beschouwd, liggen er mogelijkheden om wat meer lijn in de huidige bestuurlijk-juridische brei aan te brengen. Aan de hand van vier denkbare scenario's worden in het volgende hoofdstuk voorstellen gedaan om (in ieder geval) het grondwaterbeheer minder complex te maken.

4 Vier scenario's voor de toekomst

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden vier scenario's beschreven die elk tot doel hebben om meer overzicht en helderheid te bieden in de bij het grondwaterbeheer relevante taken, bevoegdheden en instrumenten. De resultaten van de hoofdstukken 2 en 3 vormen hiervoor belangrijke input. De ontwikkelde scenario's zijn in bestuurlijk waterschapsland besproken en aangescherpt.¹⁵ Bij de beschrijving van de scenario's is uitgegaan van een zevental, in paragraaf 4.2 toegelichte, criteria.

Afhankelijk van het scenario, is het waterschap qua grondwaterbeheer achtereenvolgens:

1. *All- in operationeel (grond)waterbeheerder*. Alle operationele taken op het gebied van grondwaterkwantiteit en -kwaliteit zijn in handen van de waterschappen (par. 4.3).
2. *Netwerkpartner in de omgeving*. Alle taken blijven zoals nu en de waterschappen zetten in op het met andere gebiedspartijen structureel formuleren van een gezamenlijke gebiedsvisie op het omgevingsbeheer (het grondwaterbeheer hieronder begrepen), waarbij het in feite niet uitmaakt wie over welke taak gaat (par. 4.4).
3. *Maatwerkpartner (gebiedsgericht)*. Alle taken blijven zoals nu (vergelijk scenario 2) en waar nodig worden in de regio maatwerkafspraken gemaakt voor zich aandienende vraagstukken. Afhankelijk van het vraagstuk wordt op kleinschalig niveau (lokaal) een optimale verdeling van taken en hierbij horende verantwoordelijkheden overeengekomen (par. 4.5).
4. *Operationeel kwantitatief grondwaterbeheerder*. In dit scenario krijgen de waterschappen naast de huidige operationele taken de overige grondwateronttrekkingen (de drie categorieën die nu bij de provincies in handen zijn) als taak erbij (par. 4.6).

In de concluderende paragraaf wordt duidelijk dat er – voor dit moment vanzelfsprekend bezien vanuit het perspectief van de waterschappen – een zekere samenhang bestaat tussen de verschillende scenario's. De relatie tussen de scenario's wordt nader beschouwd in het slothoofdstuk 5. Feitelijk wordt hier de samenhangende waterschapsvisie op het toekomstige grondwaterbeheer neergelegd.

De vier scenario's zijn in bijlage 2 in tabelvorm weergegeven.

4.2 Criteria bij het beschrijven van de scenario's

Bij het beschrijven van de vier bestuurlijk-juridische scenario's is rekening gehouden met een achttal criteria, te weten de mate waarin:

1. *Het grondwaterbeheer een onlosmakelijk onderdeel is van het waterbeheer*.
 - Vanuit de watersysteembenadering bekeken (zie par. 3.2.1) is het van belang dat er, ook in bestuurlijk-juridische zin, een duidelijke onderlinge samenhang bestaat tussen grondwaterbeheer en met name het oppervlaktewaterbeheer. Waterschappen zijn al 100% operationeel oppervlaktewaterbeheerder (voor de regionale wateren).
2. *Een scherpe afbakening mogelijk is met de andere elementen van het omgevingsbeheer*.

¹⁵ Achtereenvolgens in de Werkgroep Watersystemen en de Commissie Watersystemen (waarin alle waterschappen zijn vertegenwoordigd), opererend onder de vlag van de Unie van Waterschappen.

- Wanneer taken en bevoegdheden vanuit de verschillende (sectorale) beleidsdomeinen blijven georganiseerd, zal een scherpe afbakening steeds moeilijker blijken.
3. *Grondwaterkwaliteit en -kwantiteit in één (bevoegde) hand worden gebracht.*
 - Vanuit de watersysteembenadering bekeken (zie par. 3.2.1) is het van belang dat er een duidelijke onderlinge samenhang zichtbaar is in grondwaterbeleid en -uitvoering. In ieder geval op papier is die samenhang eenvoudiger tot uitdrukking te brengen wanneer het grondwaterbeheer zoveel mogelijk in één hand wordt gebracht.
 4. *Grondwaterbeheer doelmatig en transparant is georganiseerd.*
 - Doelmatigheid en transparantie zijn geen eenvoudig te hanteren begrippen, maar helder is dat beide niet gediend zijn met een diffuus gereguleerd grondwaterbeheer.
 5. *Aangesloten wordt bij het tweelagenmodel, zoals afgesproken in het BAW.*
 - Bezien wordt of de scherpe scheiding tussen kaderstelling en beleid enerzijds en operationele uitvoering en beheer anderzijds (voor zowel grondwaterkwantiteits- als grondwaterkwaliteitsbeheer) goed te maken is.
 6. *Voorzien wordt in een adequate financiering van grondwatertaken.*
 - Bij een eventuele wijziging van taken en bevoegdheden hoort een hierop toegesneden bekostigingsmethodiek.
 7. *Samenwerking met andere overheden nodig is.*
 - In het omgevingsbeheer zal samenwerking altijd nodig zijn, maar wanneer taken en bevoegdheden versnipperd zijn toegedeeld, is de noodzaak voor samenwerking groter.
 8. *Onderscheid mogelijk is tussen hoog en laag Nederland.*
 - Een blauwdruk voor geheel Nederland is zomaar niet te geven. Dat zou geen recht doen aan de regionale verschillen die nu eenmaal bestaan.

In elk van de scenario's wordt hieraan, zo zal blijken, in meer of mindere mate voldaan.

4.3 Scenario 1: Waterschap als all-in operationeel (grond)waterbeheerder

4.3.1 Korte omschrijving scenario

Scenario 1 is van de te schetsen scenario's het meest vergaand. In dit scenario zijn immers alle uitvoerende grondwatertaken – kwantitatief en kwalitatief – ondergebracht bij de waterschappen. Het waterschap wordt all-in operationeel (grond)waterbeheerder. Wat er aan taken nu nog bij de provincies en gemeenten ligt, gaat formeel-juridisch over naar de waterschappen (en naar RWS voor het grondwatersysteem in hun beheergebied). Kaderstelling (strategische taken, zoals planvorming) vindt, gegeven het tweelagenmodel (scheiding kaderstelling en uitvoering, zie BAW) nog wel plaats door rijk en provincie. De gemeente houdt, gegeven haar positie dichtbij de burger, haar loketfunctie.

In vergelijking met de huidige situatie heeft het scenario de volgende effecten:

- Alle uitvoerende taken zijn in handen en voor rekening van de waterbeheerder.
- De provinciale bevoegdheid voor alle vergunning- en meldingsplichtige regionale grondwateronttrekkingen wordt ondergebracht bij de waterschappen. Dit betekent dat voor het drietal categorieën waarvoor op dit moment de provincies op uitvoering gerichte bevoegdheden hebben (bodemenergie, grote industriële onttrekkingen en openbare drinkwaterwinning) deze overgaan naar de waterschappen. Daarnaast gaat het ook om het beheer van het grondwatermeetnet, het monitoren van de grondwaterhoeveelheid en

-kwaliteit, het beoordelen en afhandelen van verzoeken om schadevergoeding als gevolg van schade door (het beëindigen van) onttrekkingen en/of verontreinigingen, het beheer van het landelijke grondwaterregister (LGR) en het innen van een daartoe in te stellen eigen grondwaterheffing.

- De gemeentelijke grondwaterzorgplicht gaat over naar de waterschappen. De relatie met het beheer van de openbare ruimte (men name het wegen- en rioleringsbeheer) is weliswaar evident, maar meer dan gemeenten zijn waterschappen in staat de grondwaterstanden te reguleren (via oppervlaktewaterpeilbeheer en GGOR).
- In het scenario vallen ook lozingen in de bodem/grondwater en grondwatersaneringen (saneren van de pluimen, niet de verontreinigingsbron zelf) binnen het bevoegdheidendomein van de waterschappen. Provincies en gemeenten dragen deze door de Wbb (en een aantal andere milieuwetten, zie hoofdstuk 3) geregeerde kwaliteitstaken over.



In dit scenario blijft nauwe samenwerking nodig met de provincies en de gemeenten (zeker ook voor de ondergrondse ordening). De relatie met de ruimtelijke ordening, het bodem- en ook het rioleringsbeheer is immers evident en hierover hebben de waterschappen (in dit scenario) geen zeggenschap.

4.3.2 Beoordeling door de waterschappen

Door het volledige operationele beheer van het grondwater bij de waterbeheerders (in de zin van de Waterwet) onder te brengen, wordt een heldere scheidslijn gecreëerd tussen kaderstelling enerzijds (rijk en provincie) en uitvoering anderzijds (RWS en waterschappen). Die scheidslijn is in lijn met de meest recente bestuurlijke afspraken (BAW) en de op stapel staande Omgevingswet, hoewel deze waterscheiding waar het de grondwaterkwaliteitstaak betreft wel verder gaat. Voor de

grondwaterkwantiteitstaken was een overdracht van de provinciale vergunningentaak al bij de totstandkoming van de Waterwet in het vooruitzicht gesteld.¹⁶

De lijn die met de Waterwet is ingezet – het watersysteembeheer is in handen van de waterschappen en het rijk – wordt in dit scenario *in formeel-juridische zin* verder doorgetrokken. De waterschappen krijgen een stevigere positie in het omgevingsbeheer. Bestuurlijk-administratieve grenzen worden ondergeschikt aan de inhoudelijk-fysische grenzen. Niet de bestuursgrenzen zijn richtinggevend voor de taken en bevoegdheden, maar de inhoudelijke opgave bepaalt wie zeggenschap hoort te hebben. De interactie tussen bijvoorbeeld het grond- en oppervlaktewater komt in dit scenario volledig tot haar recht. Het is daarbij volstrekt helder wie aanspreekbaar is voor vragen en aanvragen met betrekkingen tot het veelomvattende operationele (grond)waterbeheer. De op dit moment bestaande versnippering in het (grond)waterdomein is daarmee grotendeels van de baan. Gemeenten houden hun rioleringszorgplicht, waaronder de behandeling van het hemelwater. Het scenario is zo beschouwd een stuk transparanter dan nu het geval is.

Voor de klanten van het waterschap is het scenario ook veel duidelijker dan de huidige situatie. Het scenario past dan ook goed bij de ‘één-loketgedachte’ in het waterbeheer. Thans wel plaatsvindende bevoegdheidsdiscussies over mogelijke samenloop bij de watervergunning of samenhang tussen een watervergunning voor een grondwateronttrekking en de verschillende lozingsbesluiten (zoals het Activiteitenbesluit) doen zich niet langer voor.

Maar bedenkingen zijn er natuurlijk ook. Waar het de provinciale vergunningverlenende taak betreft, is bekend dat niet iedere provincie vooraan zal gaan staan om deze taak en alles wat daarbij hoort over te dragen. Denkbaar is ook dat het scenario op kritiek kan rekenen van de huidige klanten van de provincies. In het bijzonder valt hierbij te denken aan de waterbedrijven die belang hebben bij een door de provincies te regelen ruimtelijke en milieuhygiënische bescherming van grondwaterwinningen. De nu nog bij de provincies liggende bevoegdheid voor de watervergunning wordt, zeker door de provincies zelf, wel beschouwd als typisch behorend bij ‘algemene democratie’ en zou daardoor niet passen bij het functioneel waterbelang dienende waterschap. Weliswaar valt hier, zeker sinds de Waterwet (met haar brede doelstelling enerzijds en vaak grote gevolgen voor de omgeving anderzijds¹⁷), het één en ander tegen in te brengen, maar helder is dat deze boodschap niet gemakkelijk is over te brengen.

Ook voor de waterschappen zelf is het ‘all-in scenario’ geen abc-tje. Het scenario heeft (bekeken met de waterschapsbril) als nadeel dat het taakgebonden aansprakelijkheidsdomein van het waterschap aanzienlijk zou worden uitgebreid. Meer taken betekent ook meer risico. Zo kunnen schadeclaims als gevolg van onttrekkingen of het beëindigen hiervan aanzienlijk zijn. En het is voorsnog de vraag wat dit zou betekenen voor de lastenontwikkeling van de watersysteemheffing of een apart in te stellen eigen grondwaterheffing. Het als waterschappen ‘even’ overnemen van de provinciale vergunningstaken is niet aan de orde. Bestaande en nieuwe onttrekkingsvergunningen zullen eerst geactualiseerd moeten worden voordat er een verantwoord beheer kan worden gevoerd. Concreet komt dit neer op het opnemen van compensatie- en nazorgvoorschriften in de vergunningen. Probleem op dit moment is echter dat het waterschap als formeel-juridisch

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 818, nr. 3, p. 58 en p. 117-118 (Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel Waterwet).

¹⁷ Zo is bijvoorbeeld een onttrekking bij een heel grote bouwputbemaling bevoegd terrein van het waterschap. Bij de vergunningverlening hoort een zorgvuldige belangenafweging plaats te vinden waarbij gevolgen voor de omgeving nadrukkelijk worden meegewogen.

waterbeheerder nu al (mede-) verantwoordelijk kan worden gehouden, zelfs als het om onttrekkingen gaat die door provincies zijn vergund. Denk maar aan het stopzetten van onttrekkingen waar de rechter in de zaak DSM Gist (Delft) de overheid verantwoordelijk hield voor te treffen maatregelen.¹⁸ Hierbij werd niet expliciet één overheid aangewezen. Zo beschouwd valt er wat voor te zeggen als waterschap de vergunningverlenende bevoegdheid voor alle onttrekkingen (en hiermee verband houdende infiltraties) snel in handen te krijgen. Het vergunningenregime kan dan immers zelf worden bepaald.

Alertheid is zeker geboden als het om de overgang gaat van de typische grondwaterkwaliteits-taken, nu grotendeels geregeld via de bodem- en milieuwetgeving. Waterschappen zouden fors moeten investeren als deze taken tot het takenpakket zouden gaan behoren.¹⁹ Los hiervan zouden waterschappen in dit scenario opschuiven richting de algemene democratie door een nadrukkelijk rol te krijgen in het bodembeheer.

Niet in de laatste plaats is het niet zonder meer zonneklaar dat een overdracht van taken c.q. het brengen van alles in één hand altijd maar doelmatiger is. Te wijzen valt alleen al op de gemeentelijke grondwaterzorgplicht. Niet voor niets is destijds (met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke watertaken) besloten deze watertaak in handen te geven van de gemeenten. Dat zou doelmatiger zijn vanwege de nauwe relatie met de ruimtelijke ordening en het beheer van de openbare ruimte.

4.3.3 Gevolgen van dit scenario

Eventuele implementatie van scenario 1 betekent nogal wat. Zeker waar het om de grondwaterkwaliteitstaken gaat, is niet zeker wat er in huis zou worden gehaald. De bodemverontreinigingen zijn nog lang niet gesaneerd. Hier zomaar, zonder nadere financiële afspraken, een rol in nemen, zou tot aanzienlijk financiële lasten kunnen leiden.

Ingrijpende wetswijzigingen zullen in ieder geval nodig zijn om de overdracht zoals hier bedoeld juridisch te borgen. Het gaat dan niet enkel om de Waterwet en de Waterschapswet, maar ook om de Wet bodembescherming, de Wet milieubeheer en de Wabo. Als de waterschappen uitvoerend all-in grondwaterbeheerder worden, zal het huidige fiscale stelsel naar alle waarschijnlijkheid ook op de schop moeten. Het huidige systeem is immers niet ingericht op de aanpak van grondwaterverontreiniging en, door waterschappen uit te voeren, grondwateroverlast en -onderlasttaken. Een eigen grondwaterheffing hebben de waterschappen ook niet. Waterschappen zijn met de komst van de Waterwet, eind 2009, weliswaar expliciet (grond)waterbeheerder geworden, maar het bekostigingsinstrumentarium is hiermee niet in lijn gebracht. Nu innen de provincies de grondwaterheffing, ook voor die onttrekkingen waarvoor het waterschap bevoegd gezag is. Een waterschap moet grondwaterbeheertaken bekostigen uit de opbrengst van de watersysteemheffing, praktisch niet veel meer dan een bundeling van de oude 'omslagen'. Fiscaal gezien heeft de grondwatertaak van het waterschap geen eigen plek gekregen in het watersysteembeheer. Te overwegen valt, hoewel hier wel nader onderzoek voor nodig is, de waterschappen te voorzien van een eigen grondwaterheffingsbevoegdheid (vergelijkbaar met de huidige provinciale heffing), dan wel de watersysteemheffing dusdanig aan te passen dat hierin een

¹⁸ Rechtbank Den Haag, 20 juni 2007, zaaknr. 262335 (NB: niet te vinden via rechtspraak.nl). In de Handreiking Juridische helderheid in het Grondwaterbeheer wordt deze zaak in hoofdstuk 9 toegelicht. Kanttekening verdient wel dat het hier slechts één uitspraak betreft (en niet door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State).

¹⁹ Wel ligt het voor de hand te veronderstellen dat, door gebruik in de toekomst van de Basisregistratie Ondergrond (BRO), nieuwe (grondwaterbeheer)taken door de waterschappen mogelijk eenvoudiger en sneller zijn uit te voeren.

herkenbare grondwatercomponent wordt opgenomen. Een eigen heffing, hoe dan ook vormgegeven, kan nodig zijn om de opbrengst ervan te kunnen besteden aan de diverse grondwaterbeheertaken, zoals onderzoek, monitoring, het bijhouden van het grondwaterregister en het onderzoeken en eventueel vergoeden van eventuele schadeclaims, bijvoorbeeld ook schades die kunnen optreden als gevolg van het stopzetten van een onttrekking. Ook hiervoor zouden de nodige wetten moeten worden gewijzigd.

Organisatorisch zou het scenario ook wel wat voeten in de aarde hebben. Nieuwe taken vragen nu eenmaal om specifieke kennis en ervaring. Hierin zal geïnvesteerd moeten worden. Zo is kennis van het diepere grondwater nodig om de diepere onttrekkingsaanvragen te kunnen beoordelen. Ook zal fors geïnvesteerd moeten worden in bodemkennis.

Dit scenario heeft met andere woorden zoveel gevolgen dat het niet goed is voor te stellen om hier snel en in één keer werk van te maken. Een gefaseerde benadering zou, als het al zover komt, meer voor de hand liggen.

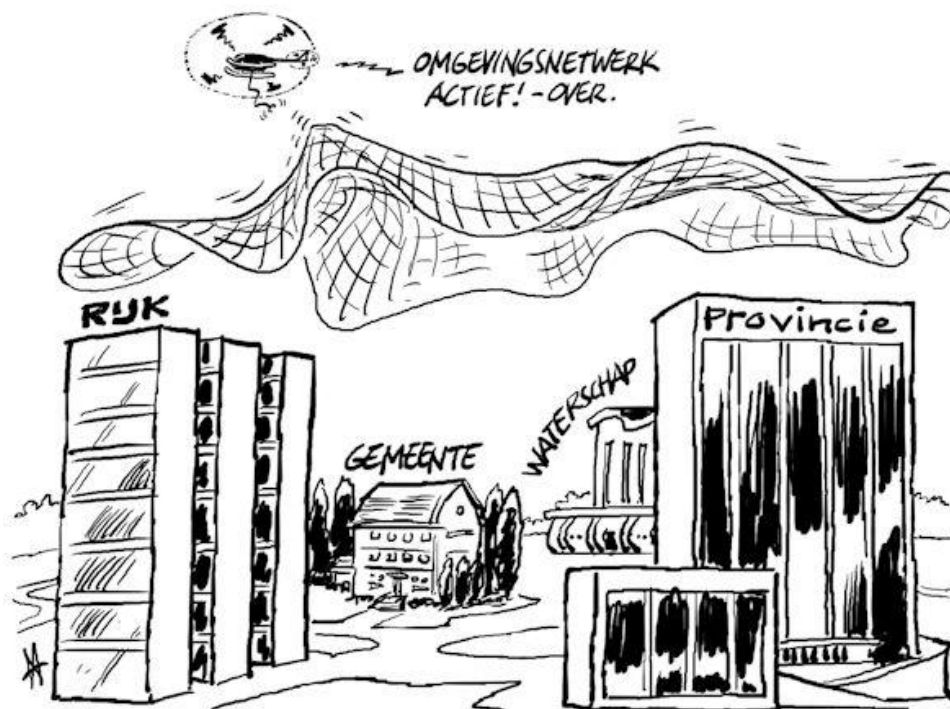
4.4 **Scenario 2: Waterschap als netwerkpartner in de omgeving**

4.4.1 **Korte omschrijving scenario**

In dit scenario verandert er in juridische zin niets. Alle taken blijven zoals nu en de waterschappen zetten in op het met andere partijen structureel formuleren van een gezamenlijke gebiedsvisie op het omgevingsbeheer (het grondwaterbeheer hieronder begrepen). Strikt genomen doet het er hierbij niet toe wie over welke taak gaat. De hedendaagse wereld is een typische netwerkomgeving waar in eerste instantie niet gewezen wordt op de door de wet vaak eendimensionaal toegekende taken, bevoegdheden en instrumenten. Zeker niet in een wereld waar de grote uitdagingen (zoals aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering) op een veel grootschaliger en multi-overheidsniveau liggen. Grondwaterbeheer is slechts een element in het veelomvattende omgevingsbeheer.

In scenario 2 worden resultaten gezamenlijk bereikt, in onderlinge structurele afstemming en in nauwe samenwerking. Het waterschap is een gelijkwaardige netwerkpartner, zowel strategisch als operationeel. Wat samen gedaan moet worden, wordt ook samen gedaan, met publieke en private partijen. Governance is het toverwoord, organisatie is alles. Regionale samenwerking dus die op verschillende niveaus kan worden vormgegeven:

- Smal: alleen op zaken die zien op het watersysteembeheer: grond- en oppervlaktewater
- Breder: op zaken die het beheer van de ondergrond aangaan
- Breedst: op zaken die het gehele omgevingsbeheer betreffen.



Er zijn nu al voorbeelden te noemen

In principe is scenario 2 niet zo onderscheidend als wordt bedacht dat nauwe afstemming en samenwerking al heel vaak aan de orde van de dag zijn. Waterschappen worden al regelmatig bij grondwaterkwaliteitsaspecten betrokken. Te wijzen valt op gebiedsdossiers rond drinkwaterwinningen (bescherming hiervan) en andere winningen voor menselijke consumptie. Ook het zogenoemde 'gebiedsgericht grondwaterbeheer' rondom meervoudige grondwaterverontreiniging in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen (Wbb) past in dit beeld. Verder is de samenwerking tussen provincies, waterschappen en gemeenten (en waterbedrijven) rondom visieontwikkeling op de ondergrond (ordering en gebruik) in opkomst. Zo worden bijvoorbeeld doelen voor energie, grondstoffengebruik, ondergronds bouwen en grondwater in onderlinge samenhang bekeken. Zeker in de steeds complexere, grootschalige en sneller wordende wereld dringt het besef door dat men elkaar al aan de ontwerptafel moet weten te vinden. Zo kunnen aan de voorkant een gezamenlijke strategie en hierbij horende uitvoeringsafspraken worden bedacht.

4.4.2 Beoordeling door de waterschappen

In scenario 2 hebben de waterschappen een stevige vinger in de omgevingspap. In nauwe samenwerking met de andere overheden worden gebiedsvisies ontwikkeld en uitvoeringsprogramma's opgesteld en uitgevoerd. Er is sprake van een sterke verwevenheid in de regio. Doordat de regio zelf invulling geeft aan wat er moet gebeuren, kan goed rekening worden gehouden met de gebiedsspecifieke eigenschappen (zoals belangrijke verschillen tussen hoog en laag Nederland). In vergelijking met de huidige situatie heeft het waterschap in dit scenario een behoorlijke invloed in de wereld van de ruimtelijke ordening. Een goed georganiseerde structurele samenwerking komt de doelmatigheid van denken en werken ten goede.

Groot voordeel van het scenario is verder dat wetswijzigingen c.q. aanpassingen in het bestaande juridische bestel niet nodig zijn. De samenwerkingsfilosofie - gepropageerd in het BAW en leidmotief voor de Omgevingswet - spreekt meer aan dan een langjarig wetgevingstraject. Politiek-

bestuurlijk zal dit scenario naar verwachting weinig weerstand opleveren. Ook burgers en bedrijven zullen gecharmeerd zijn van een goed samenwerkende 'netwerkoverheid'.

Maar het scenario heeft ook een keerzijde. Uiteindelijk immers is het maar de vraag of de formeel-juridische werkelijkheid (met verschillende bevoegdheden voor verschillende grondwateronttrekkingen) wel zo duidelijk is voor de markt. Daarbij zal, meer nog dan nu al het geval is, worden samengewerkt. Wie meent de eeuwenlang bestaande sectorale en instrumentele structuren (zowel bestuurlijk, juridisch, financieel als organisatorisch) even te transformeren tot een stelsel waarin integraal en multidisciplinair wordt samengewerkt, verliest al snel de realiteit uit het oog. Samenwerken gaat bepaald niet vanzelf. De tijd en moeite die gepaard gaan met discussiëren en afstemmen zullen navenant toenemen, zeker waar afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden en financiën. Doordat er zoveel en zo nauw wordt samengewerkt, zal de kennis (van het vakgebied van de anderen) moeten worden verbreed: een andere netwerkpartner begrijpen is nodig om samen tot een goede gebiedsvisie en uitvoering hiervan te komen. Hierbij is ook van belang dat het maar de vraag is in hoeverre waterschappen, als hoeder van het functionele waterbeheer nog duidelijk zichtbaar zijn in dit scenario.

Daarbij is samenwerken sec ook niet het 'ei van Columbus'. De onderlinge afhankelijkheid is immers groot. Fantastisch als het goed gaat ('succes heeft vele vaders'), maar funest als het moeilijk wordt. Het risico bestaat dat een waterschap (maar voor anderen geldt mutatis mutandis natuurlijk hetzelfde) 'afwentelpartij' wordt. Een gedeelde verantwoordelijkheid kan er immers toe leiden dat er uiteindelijk niemand nog verantwoordelijkheid neemt of voelt. Niet in de laatste plaats is hierbij voor Nederland nog eens van belang dat er geen samenwerkingscultuur heerst waarbij partners worden aangesproken (laat staan afgerekend) op eerder gemaakte afspraken.

4.4.3 Gevolgen van dit scenario

Als werk zou worden gemaakt van het netwerkscenario, moet worden bedacht dat de huidige formeel-juridische nadelen in het grondwaterbeheer niet worden opgelost. De formele taakverdeling en bijbehorende bevoegdheden blijven gewoon bestaan en uiteindelijk hebben de samenwerkende partijen hier toch rekening mee te houden. Voor de waterschappen betekent het ondermeer dat niet gerekend hoeft te worden op nieuwe heffingsinkomsten.

Het scenario heeft vooral organisatorisch grote gevolgen. Er zal veel geregeld moeten worden. De overheden moeten als netwerkorganisaties gaan functioneren en dat vraagt specifieke kennis en competenties. Onderhandelen bijvoorbeeld zal veel belangrijker worden en gegeven de vaak inhoudelijk complexe vraagstukken zullen de waterschappen hun kennis moeten verbreden. Formeel mogen taken e.d. in dit scenario niet worden veranderd, praktisch moet er weldegelijk rekening worden gehouden met nieuwe taken. Kennis van de verschillende in het omgevingsbeheer betrokken beleidsvelden is nodig om de eigen grondwatertaken (breder: het watersysteembeheer) goed te kunnen uitvoeren. Een adequate organisatorische verankering vraagt om het blijvend investeren in kennisvermeerdering en communicatie.

4.5 Scenario 3: Waterschap als maatwerkpartner

4.5.1 Korte omschrijving scenario

In dit scenario verandert er in juridische zin niets. Wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden blijven zoals ze nu al zijn. Waar zich vragen of problemen voordoen, wordt in

onderlinge samenwerking naar maatwerkoplossingen gezocht en kunnen taken in de regio anders worden verdeeld door bijvoorbeeld mandatering. Dit scenario is feitelijk in veel regio's al zichtbaar en gangbaar. Belangrijk verschil met scenario 2 is dat in dit scenario taken wel regionaal anders verdeeld kunnen worden door mandatering. Belangrijk verschil met het netwerkscenario is dat het maatwerkscenario meer een kleinschaliger karakter heeft waarbij het accent op operationele taken ligt, daar waar scenario 2 uitgaat van een structurele (zowel strategische als operationele) het gehele beheergebied omvattende samenwerking. In scenario 3 weten de overheden elkaar goed te vinden, maar wordt de afstemming gezocht waar deze acuut is (meer reactief dus). Een ander verschil is dat het waterschap als maatwerkpartner een duidelijkere positie en status heeft dan in het wat diffusere netwerkscenario. De samenwerking ziet in het bijzonder op maatwerkoplossingen die het watersysteembeheer aangaan, maar dan vaak ook in relatie met de ruimtelijke ordening (ondergrond) en milieuproblemen. Gebiedsgericht wordt steeds opnieuw gezocht naar een optimale verdeling van taken, mogelijk zelfs in afwijking van de formele taakverdeling.

In de huidige praktijk wordt er in verschillende regio's al nauw samengewerkt tussen (individuele) gemeenten en het waterschap op het gebied van het stedelijk grondwaterbeheer, vaak geïnitieerd vanuit de waterketen. Zo wordt het gemeentelijke rioleringsplan meer en meer in nauwe samenwerking opgesteld. Waterschap Zuiderzeeland en de gemeente Zeewolde onderzoeken (op initiatief van de gemeente) of de gemeentelijke zorgplichten (waaronder de operationele grondwaterzorgplicht) van de gemeente naar het waterschap overgedragen kunnen worden. In deze specifieke (lokale) situatie lijkt deze afspraak doelmatiger.



4.5.2 Beoordeling door de waterschappen

Doordat op (kleinschalig) gebiedsniveau wordt gewerkt aan oplossingen, kan en wordt er rekening gehouden met omgevingspecifieke eigenschappen (zoals belangrijke verschillen tussen hoog en laag Nederland). In vergelijking met de huidige situatie verandert er weinig. Waterschappen worden al regelmatig bij grondwaterkwaliteitsaspecten betrokken. Ook het zogenoemde 'gebiedsgericht

grondwaterbeheer' rondom meervoudige grondwaterverontreiniging in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen past in dit beeld. Het concept 'gebiedsgerichte samenwerking' ligt goed in het huidige politiek-bestuurlijke klimaat. Weerstand vanuit die hoek is er dan ook niet te verwachten, zeker niet als de praktijk met doelmatige oplossingen komt. Groot voordeel van het scenario is dat wetswijzigingen c.q. aanpassingen in het bestaande juridische bestel niet nodig zijn.

Maar zoals ook bij scenario 2 het geval is, is het maar de vraag of de formeel-juridische werkelijkheid (met verschillende bevoegdheden voor verschillende grondwateronttrekkingen) wel zo helder is voor de klanten van het waterschap en de andere overheden. Daarbij heeft gebiedsgericht zoeken naar maatwerkoplossingen het risico in zich dat de regio langzaam maar zeker een lappendeken wordt van steeds opnieuw gemaakte afspraken. De watersysteembenadering zou hierdoor geweld kunnen worden aangedaan. En ook hier geldt ten slotte dat samenwerken bepaald niet altijd vanzelf gaat. Waar het moeizaam gaat, ligt al gauw het risico van afwenteling op de loer, zeker in de huidige samenwerkingscultuur, waarbij men elkaar niet snel afrekent op eerder gemaakte afspraken.

4.5.3 Gevolgen van dit scenario

De gevolgen van het maatwerkscenario zijn, in vergelijking met de huidige situatie, niet noemenswaardig. De band met de andere overheden wordt hooguit verder versterkt. Formeel-juridisch verandert er ook weinig – aan de formele taken en bevoegdheden verandert immers niets – hoewel moet worden bedacht dat gebiedsgerichte bestuursafspraken (waterakkoorden e.d.) wel verplichtingen scheppen (met navenante risico's). De huidige formeel-juridische nadelen in het grondwaterbeheer worden ook in dit scenario niet opgelost. De formele taakverdeling en bijbehorende bevoegdheden blijven gewoon bestaan en uiteindelijk hebben de samenwerkende partijen hier toch rekening mee te houden.

Het scenario heeft met name organisatorische gevolgen. Er zal, zoals nu eigenlijk ook al het geval is, veel afgestemd en besproken moeten worden. Formele bestuursakkoorden, inclusief financiële afspraken (en vaak moeilijk liggende verrekeningsafspraken), kunnen het gevolg zijn en dat vraagt, naast kennis van de verschillende beleidsvelden, vooral onderhandelingsvaardigheden. Een goede organisatie vereist dat blijvend wordt geïnvesteerd in kennisvermeerdering en communicatie.

4.6 Scenario 4: Waterschap als operationeel kwantitatief grondwaterbeheerder

4.6.1 Korte omschrijving scenario

In dit scenario zijn alle *uitvoerende kwantitatieve* taken, uitgezonderd de gemeentelijke grondwaterzorgplicht, in handen van de waterbeheerder. Grondwaterkwaliteitsaspecten (lozingen in bodem/grondwater en grondwatersaneringen) maken geen onderdeel uit van het scenario. Hiervoor blijven provincies en gemeenten, niet in de laatste plaats vanwege de relatie met het bodembeheer, het bevoegde gezag. Aan de kaderstelling verandert niets, deze blijft voor rekening van rijk en provincies. In dit toekomstbeeld blijven gemeenten belast met de uitvoering van de grondwaterzorgplicht. De relatie met het beheer van de openbare ruimte, waaronder het wegen- en rioleringsbeheer (stedelijk waterbeheer) maken dat de gemeenten hiervoor, zoals nu ook al het geval is, de meest geëigende partij zijn. De waterschappen houden hier een rol door inbreng in het gemeentelijke rioleringsplan, ervan uitgaand dat dit plan blijft bestaan in de Omgevingswet.

De bevoegdheid voor *alle* vergunning- en meldingsplichtige regionale grondwateronttrekkingen wordt in scenario 4 ondergebracht bij de waterschappen (en het rijk voor onttrekkingen in hun beheergebied). Dit betekent dat voor het drietal categorieën waarvoor op dit moment de provincies op uitvoering gerichte bevoegdheden hebben (bodemenergie, grote industriële onttrekkingen en openbare drinkwaterwinning) deze taken overgaan naar de waterschappen. Daarnaast gaat het bijvoorbeeld ook om het beheer van het grondwatermeetnet, inclusief de kwantitatieve monitoringtaak, het beoordelen en afhandelen van verzoeken om schadevergoeding als gevolg van schade door (het beëindigen van) onttrekkingen, het beheer van het landelijke grondwaterregister (LGR) en het innen van een daartoe in te stellen eigen grondwaterheffing (zie par. 4.3.3 voor enkele financieel-fiscale gedachten).



4.6.2 Beoordeling door de waterschappen

Door alle vergunning- en meldingsplichtige regionale grondwateronttrekkingen (en hiermee verband houdende infiltraties) en de overige operationele taken bij de waterschappen onder te brengen ontstaat er een heldere scheidslijn tussen kaderstelling (rijk en provincie) en uitvoering (RWS en waterschappen). Die scheidslijn is in lijn met de meest recente bestuurlijke afspraken (BAW) en de op stapel staande Omgevingswet. Bij de totstandkoming van de Waterwet was dit vergezocht ook al geschetst. Voor de klanten van de verschillende overheden is het transparante onderscheid gemakkelijk te communiceren: "ga voor al uw aanvragen naar het waterschap". Het scenario past dan ook prima bij de 'één-loketgedachte'. Thans wel plaatsvindende discussies over mogelijke samenloop van bevoegdheden bij de verlening van een watervergunning doen zich niet langer voor.

Maar bedenkingen zijn natuurlijk ook voorstelbaar. Een overdracht van taken c.q. het brengen van alles in één hand is niet per definitie doelmatiger. De waterschappen zijn zich ervan bewust dat vast niet alle provincies zullen juichen bij dit voorstel, ook al is duidelijk dat de strategische kaderstelling in handen blijft van de provincies, als regionale hoeders van de algemene democratie. Denkbaar is ook dat het scenario op kritiek kan rekenen van de huidige klanten van de provincies. In het bijzonder valt hierbij te denken aan de waterbedrijven die belang hebben bij een door de provincies

te regelen ruimtelijke en milieuhygiënische bescherming van grondwaterwinningen. De nu nog bij de provincies liggende bevoegdheid voor de watervergunning wordt, zeker door de provincies zelf, wel beschouwd als typisch behorend bij 'algemene democratie' en zou daardoor niet passen bij het functioneel waterbelang dienende waterschap. Weliswaar valt hier, zeker sinds de Waterwet (met haar brede doelstelling enerzijds en vaak grote gevolgen voor de omgeving anderzijds²⁰), het één en ander tegen in te brengen, maar helder is dat deze boodschap niet gemakkelijk is over te brengen.

Net als bij scenario 1 heeft scenario 4 (bekeken vanuit de waterschappen) tot slot als nadeel dat De kans op aansprakelijkheidsstelling zou worden vergroot. Meer moeten doen, kan tot meer schadeclaims leiden. Schade als gevolg van onttrekkingen of het beëindigen hiervan kan aanzienlijk zijn. En het is op dit moment niet helder wat hiervan de (financiële) effecten zijn. Het als waterschappen zondermeer overnemen van de provinciale vergunningstaken is niet aan de orde (zie hiervoor nader par. 4.3.2 en, voor financieel-fiscale overwegingen, par. 4.3.3).

4.6.3 Gevolgen van dit scenario

Eventuele implementatie van scenario 4 betekent wel het één en ander. Hoewel een wetswijziging, voor de overdracht van de provinciale bevoegdheden naar de waterschappen, niet perse noodzakelijk lijkt, is dit voor de praktijk wel zo gemakkelijk. Voordat de Waterwet er was, hadden sommige provincies via delegatie al enige grondwatertaken (voor de kleinere onttrekkingen) aan de waterschappen overgedragen. Als er in de regio overeenstemming over zou bestaan, dan zou er al werk gemaakt kunnen worden van het scenario. Niet alle provincies en waterschappen hoeven in één keer. Voorstelbaar is zelfs dat de provincies, als het zover zou komen, een adviesrecht houden met betrekking tot de beoordeling van alle (of bepaalde) vergunningaanvragen. Zo'n adviesrecht (al dan niet voor alle drie categorieën) zou ook voor een aantal jaren na invoering kunnen worden afgesproken.

Als de waterschappen uitvoerend grondwaterbeheerder worden, is een aanpassing van het huidige fiscale stelsel voorstelbaar. Het huidige systeem – waterschappen hebben geen eigen heffingsbevoegdheid op het onttrekken van grondwater – is immers niet ingericht op het uitvoeren van grondwatertaken (zoals onderzoek, monitoring, het bijhouden van het grondwaterregister en het vergoeden van eventuele schadeclaims) door de waterschappen. Een waterschap moet deze taken bekostigen uit de opbrengst van de niet-grondwatergerelateerde watersysteemheffing, Voor ideeën hoe hiermee zou kunnen worden omgegaan, wordt verwezen naar par. 4.3.3.

Organisatorisch zou scenario 4 ook wel wat voeten in de aarde hebben. Nieuwe taken vragen nu eenmaal om specifieke kennis en ervaring. Hierin zal geïnvesteerd moeten worden. Zo is kennis van het diepere grondwater nodig om de diepere onttrekkingsaanvragen te kunnen beoordelen. Daarbij zal nauwe samenwerking nodig zijn met de provincies en ook de gemeenten. De relatie met de ruimtelijke ordening en het bodembeheer is immers evident en hierover hebben de waterschappen (in dit scenario) geen zeggenschap.

4.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn vier scenario's beschreven die elk tot doel hebben om meer overzicht en helderheid te bieden in de bij het grondwaterbeheer relevante taken, bevoegdheden en

²⁰ Zo is bijvoorbeeld een onttrekking bij een heel grote bouwputbemaling bevoegd terrein van het waterschap. Bij de vergunningverlening hoort een zorgvuldige belangenafweging plaats te vinden waarbij gevolgen voor de omgeving nadrukkelijk worden meegewogen.

instrumenten. Afhankelijk van het scenario – voor een samenvatting zie bijlage 2 – is het waterschap in relatie tot het grondwaterbeheer achtereenvolgens:

1. *All- in operationeel (grond)waterbeheerder*. Alle operationele taken op het gebied van grondwaterkwantiteit en -kwaliteit zijn in handen van de waterschappen.
2. *Netwerkpartner in de omgeving*. Alle taken blijven zoals nu en de waterschappen zetten in op het met andere gebiedspartijen structureel formuleren van een gezamenlijke gebiedsvisie op het omgevingsbeheer (het grondwaterbeheer hieronder begrepen), waarbij het in feite niet uitmaakt wie over welke taak gaat.
3. *Maatwerkpartner (gebiedsgericht)*. Alle taken blijven zoals nu en waar nodig worden in de regio maatwerkafspraken gemaakt voor zich aandienende vraagstukken. Afhankelijk van het vraagstuk wordt een optimale verdeling van taken en hierbij horende verantwoordelijkheden overeengekomen.
4. *Operationeel kwantitatief grondwaterbeheerder*. In dit scenario krijgen de waterschappen naast de huidige operationele taken de overige grondwateronttrekkingen (de drie categorieën die nu bij de provincies in handen zijn) als taak erbij.

De beschrijving leert dat de scenario's niet geheel van elkaar te onderscheiden zijn. Zo zijn bijvoorbeeld de scenario's 1) en 4) meer inhoudelijk van aard daar waar de scenario's 2) en 3) een meer procesmatig karakter hebben. En inhoud en proces zijn natuurlijk beide nodig. Waar de meer inhoudelijke scenario's uitgaan van een wijziging in taken, bevoegdheden en soms ook instrumenten, gaan de meer procesmatige toekomstbeelden vooral uit van een verdere optimalisering van samenwerking tussen waterschappen en de medeoverheden. In de visie van de waterschappen zijn goede ervaringen met samenwerking basis voor een toename van het onderlinge vertrouwen. Wanneer er voldoende vertrouwen is opgebouwd, ontstaat er een basis voor het (uiteindelijk bij wet) schuiven in taken en bevoegdheden. De gemeenschappelijke deler wordt bepaald door de wens het grondwaterbeheer in al zijn facetten langzaam maar zeker een nadrukkelijk onderdeel te laten uitmaken van het al op stapel gezette en deels al in uitvoering zijnde omgevingsbeheer.

In het slothoofdstuk 5 wordt duidelijk dat er een zekere samenhang bestaat tussen de vier scenario's. Feitelijk wordt hier de samenhangende waterschapsvisie op het toekomstige grondwaterbeheer uiteengezet, voor zowel de korte als de lange(re) termijn.

5 Grondwaterbeheervisie korte en lange termijn

5.1 Inleiding: een samenhangende visie

In dit visiedocument zijn vier scenario's beschreven die elk tot doel hebben om meer overzicht en helderheid te bieden in de bij het grondwaterbeheer relevante taken, bevoegdheden en instrumenten. Afhankelijk van het scenario is het waterschap achtereenvolgens:

1. *All- in operationeel (grond)waterbeheerder*. Alle operationele taken op het gebied van grondwaterkwantiteit en -kwaliteit zijn in handen van de waterschappen.
2. *Netwerkpartner in de omgeving*. Alle taken blijven zoals nu en de waterschappen zetten in op het met andere gebiedspartijen structureel formuleren van een gezamenlijke gebiedsvisie op het omgevingsbeheer (het grondwaterbeheer hieronder begrepen).
3. *Maatwerkpartner (gebiedsgericht)*. Alle taken blijven ongewijzigd en waar nodig worden in de regio maatwerkafspraken gemaakt voor zich aandienende vraagstukken. Afhankelijk van het vraagstuk wordt een optimale verdeling van taken en hierbij horende verantwoordelijkheden overeengekomen.
4. *Operationeel kwantitatief grondwaterbeheerder*. In dit scenario krijgen de waterschappen naast de huidige operationele taken de overige grondwateronttrekkingen (de drie categorieën die nu bij de provincies in handen zijn) als taak erbij.

De scenario's zijn niet los van elkaar te zien. Sterker nog: ze vertonen samenhang als de factor tijd in ogenschouw wordt genomen. Inhoud, proces en tijd zijn de drie variabelen waarbinnen de verschillende scenario's in onderlinge samenhang bekeken kunnen en moeten worden. De gemeenschappelijke deler wordt bepaald door de wens het grondwaterbeheer in al zijn facetten langzaam maar zeker een nadrukkelijk onderdeel te laten uitmaken van het al op stapel staande en deels al in uitvoering zijnde omgevingsbeheer. Inhoudelijk gaat het hierbij om de vraag in welke mate grondwatertaken en bevoegdheden worden overgedragen aan de waterschappen (hetzij bij wet hetzij door een eigen afsprakenregeling in de regio). Procesmatig is de mate waarin en vooral op welke wijze wordt samengewerkt met andere overheden leidmotief. Door de tijdsfactor erbij te betrekken wordt de samenhangende grondwaterbeheervisie pas goed duidelijk. Cruciaal voor de waterschappen is namelijk dat de weg der geleidelijkheid wordt gevolgd bij het verder vormgeven aan het grondwaterbeheer van de toekomst. Kennis, kunde en zeker ook onderling vertrouwen vragen tijd. Goede samenwerking kan ertoe leiden dat er op den duur afspraken kunnen worden gemaakt over een eventuele herschikking van taken en bijbehorende bevoegdheden. Landelijke wetswijzigingen zijn hiervoor lang niet altijd noodzakelijk, maar op den duur volgt de wetgeving vrijwel altijd de maatschappelijke ontwikkeling.

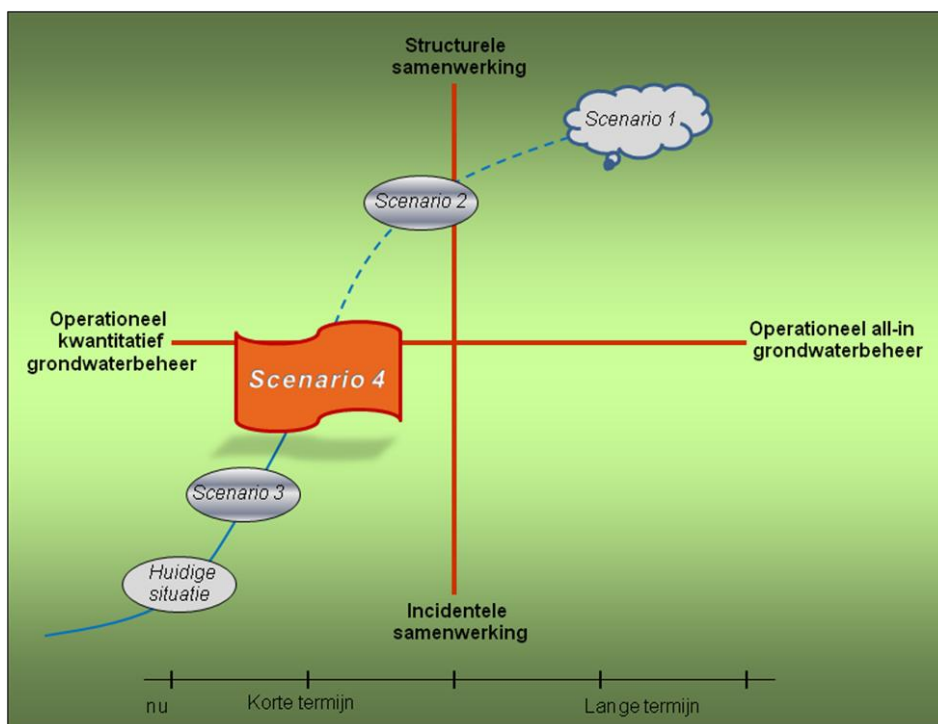
Zo waren er vóór de komst van de Waterwet al provincies en waterschappen die via delegatiebesluiten afspraken hadden gemaakt over de uitvoering van bepaalde grondwaterbeheertaken. De goede ervaringen hiermee waren op den duur mede bepalend voor een inhoudelijke bevoegdheidsoverdracht op landelijk niveau (de Waterwet). Ook komt het voor dat via mandatering uitvoerende taken van bijvoorbeeld een gemeente door een waterschap worden uitgevoerd.

De waterschapsvisie op het toekomstig grondwaterbeheer is te onderscheiden in een visie voor zowel de korte als de lange(re) termijn. Door inhoud (scenario's 1 en 4) en proces (scenario's 2 en 3) te koppelen aan een grove tijdlijn, wordt duidelijk welk beeld de waterschappen voor ogen hebben. Figuur 4 geeft de plek weer van de scenario's in de tijd. Het jaren geleden ingezette proces van samenwerking zal doorgaan en dit zal langzaam maar zeker leiden tot inhoudelijke veranderingen, zoals het schuiven in taken en bevoegdheden.

5.2 Visie op de korte termijn

De waterschappen willen op korte termijn het bevoegde overheidsorgaan zijn voor *alle* vergunning- en meldingsplichtige regionale grondwateronttrekkingen en hiermee verband houdende infiltraties in hun beheergebied (scenario 4). Dit betekent dat voor het drietal categorieën waarvoor op dit moment de provincies op uitvoering gerichte bevoegdheden hebben (bodemenergie, grote industriële onttrekkingen en openbare drinkwaterwinning) deze taken overgaan naar de waterschappen. Daarnaast gaat het bijvoorbeeld ook om het beheer van het grondwatermeetnet, inclusief de kwantitatieve monitoringtaak, het beoordelen en afhandelen van verzoeken om schadevergoeding als gevolg van schade door (het beëindigen van) onttrekkingen, het beheer van het landelijke grondwaterregister (LGR) en het innen van een daartoe te ontwikkelen heffing. De kaderstelling blijft, gegeven de strategische rol van de algemene democratie enerzijds en het in het Bestuursakkoord Water overeengekomen 'tweelagenmodel' anderzijds, in handen van rijk en provincies. In dit korte-termijn toekomstbeeld blijven de gemeenten belast met de uitvoering van de grondwaterzorgplicht. De relatie met het beheer van de openbare ruimte, waaronder het wegen- en rioleringsbeheer (stedelijk waterbeheer) maken dat de gemeenten hiervoor, zoals nu ook al het geval is, de meest geëigende partij zijn. Ook grondwaterkwaliteitsaspecten maken geen onderdeel uit van het scenario. Hiervoor blijven provincies en gemeenten, niet in de laatste plaats vanwege de relatie met het bodembeheer, het bevoegde gezag.

Figuur 4: samenhangende grondwaterbeheervisie korte en lange termijn



Deze visie voor de korte termijn sluit volgens de waterschappen goed aan bij eerder in het kader van de Waterwet gestelde vooruitzichten, de gemaakte afspraken in het Bestuursakkoord Water (BAW) en de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet. Het scenario past goed in het, met de Waterwet, reeds ingezette traject van overdracht van operationele grondwatertaken van provincie naar waterschap. Hiermee is er maar één bevoegd gezag voor onttrekkingen en is er een betere scheiding tussen kaderstelling (provincie) en operationele taken (waterschap). Voorstelbaar is dat hier, net als hiervoor beschreven, eerst op regionaal niveau een bevoegdheidsverschuiving wordt

overeengekomen, voordat een wijziging van de nationale wetgeving in beeld komt. Daarnaast is denkbaar dat niet alle provinciale doelgroepen in één keer overgaan. Per categorie van vergunningplichtige bedrijven kunnen hierover nader afspraken worden gemaakt.

5.3 **Visie op de lange(re) termijn**

Op de langere termijn zouden de waterschappen het all-in grondwaterbeheer willen voeren (scenario 1). In dit vergezicht zijn alle uitvoerende grondwatertaken – kwantitatief en kwalitatief – ondergebracht bij de waterschappen. Wat er aan uitvoerende taken nu nog bij de provincies en gemeenten ligt, gaat formeel-juridisch over naar de waterschappen, inclusief dus de gemeentelijke grondwaterzorgplicht. Kaderstelling vindt, gegeven het tweelagenmodel (scheiding kaderstelling en uitvoering, zie BAW) nog wel plaats door rijk en provincie. De gemeente houdt, gegeven haar positie dichtbij de burger, haar loketfunctie. In dit scenario vallen ook bodemlozingen en grondwatersaneringen binnen het bevoegdheidsdomein van de waterschappen.

De precieze implicaties van het vergezicht zijn nog niet allemaal even duidelijk. Het exacte bereik moet nog duidelijk worden, verschillende varianten zijn denkbaar en bespreekbaar. Alleen al om die reden ligt de weg der geleidelijkheid voor de hand. Op weg naar de stip aan de horizon is een structurele samenwerking randvoorwaardelijk voor gezamenlijk vast te stellen doelen en te bereiken resultaten. En op deze weg willen de waterschappen de samenwerking met andere overheden intensiveren, zodat met gezamenlijke gebiedsvisies een zo hoog mogelijke doelmatigheid wordt nagestreefd. In dat proces verwachten de waterschappen ervaring en kennis op te doen en het vertrouwen te verdienen van de medeoverheden om het all-in grondwaterpakket te gaan beheren..

In dit scenario blijft nauwe samenwerking nodig met de provincies en de gemeenten (zeker ook voor de ondergrondse ordening). De relatie met de ruimtelijke ordening, het bodem- en ook het rioleringsbeheer is immers evident en hierover hebben de waterschappen (in dit scenario) geen zeggenschap.

5.4 **Tot slot**

De waterschappen willen de hier uiteengezette visie graag bespreken met de andere overheden om zo tot een gedragen lijn voor het toekomstige grondwaterbeheer te komen, waarin de verschillende beleidsvelden optimaal tot hun recht komen en waar de hoogste mate van doelmatigheid wordt bereikt.

Bijlagen

Bijlage 1: Samenvattend overzicht van bevoegdheden en instrumentarium

In tabel B1 zijn de belangrijkste taken en bevoegdheden kort benoemd.²¹

Tabel B1: bevoegdheden en instrumentarium verschillende overheden in relatie tot grondwaterbeheer

	Gemeente	Provincie	Rijk	Waterbeheerder
Algemene bepalingen bij besluitvorming en uitvoering feitelijke werkzaamheden				
Algemene wet bestuursrecht (Awb)	Voldoen aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder: zorgvuldige belangenafweging (zorgvuldigheidsbeginsel), goede motivering (op basis van onderzoek) en rekening houden met mogelijk nadelige gevolgen (evenredigheidsbeginsel).			
Beheer-wetgeving				
Waterwet	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurlijke waterafspraken - Grondwaterzorgplicht 	<ul style="list-style-type: none"> - Regionaal waterplan - Vergunningverlening en handhaving voor drie categorieën van onttrekkingen - Monitoring kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Nationaal waterplan - Vergunningverlening en handhaving - Projectplan voor aanleg of wijziging van "grondwaterstaatswerken" 	<ul style="list-style-type: none"> - Waterbeheerplan - Vergunningverlening en handhaving - Projectplan aanleg \ wijziging 'grondwaterstaatswerken' - Gedoogplicht
Wet bodembescherming (Wbb)	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzingen t.a.v. zorgplicht Wbb - "Bevoegd-gezag gemeenten" hebben zelfde bevoegdheden als de provincie t.a.v. saneringen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzingen t.a.v. zorgplicht Wbb - Vaststellen ernst en spoed verontreiniging - Instemming saneringsplan - Instemming evaluatieverslag - Instemming nazorgplan 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzingen t.a.v. zorgplicht Wbb 	<ul style="list-style-type: none"> - n.v.t
Wet milieubeheer (Wm) / Wabo	<ul style="list-style-type: none"> - Rioleringsplan - Verordening afvoer grond- en hemelwater - Maatwerkvoorschrift bij lozen in bodem (o.g.v. van zorgplicht lozingsbesluiten) - Omgevingsvergunning milieu 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzen grondwaterbeschermingsgebied (ex PMV) - Maatwerkvoorschrift bij lozen in bodem - Omgevingsvergunning milieu - Aanwijzingen over GRP 	<ul style="list-style-type: none"> - Maatwerkvoorschrift bij lozen in bodem - Omgevingsvergunning milieu 	<ul style="list-style-type: none"> - Maatwerkvoorschrift bij lozen grondwater in oppervlaktewater (op grond van zorgplicht lozingsbesluiten) - Adviserende rol bij GRP
Wet ruimtelijke ordening (Wro)	<ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - Bestemmingsplan - Exploitatieovereenkomst - Exploitatieplan ²² 	<ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - Verordening Ruimte - Aanwijzing - Inpassingsplan - Exploitatieovereenkomst - Exploitatieplan 	<ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - Barro (AMvB Ruimte) - Aanwijzing - Inpassingsplan - Exploitatieovereenkomst - Exploitatieplan 	<ul style="list-style-type: none"> - Adviesrol (RWS en waterschap) bij ro-plannen en ro-visies.
Fiscale bevoegdheden in relatie tot grondwaterbeheer				
Wettelijke grondslag	- Rioolheffing (Gemeentewet)	- Grondwaterheffing (Waterwet)	-	Watersysteemheffing (Waterschapswet)

²¹ Ontleend aan de Handreiking Juridische Helderheid in het Grondwaterbeheer (2012), hst. 1.

²² Hoewel dat niet duidelijk volgt uit de Wro, geniet kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor de voorkeur.

Bijlage 2: samenvatting van de vier scenario's

Scenario 1: Waterschap all-in operationeel grondwaterbeheerder		
Korte omschrijving scenario	<p>In scenario 1 zijn alle <i>uitvoerende</i> grondwatertaken, inclusief die taken die nu nog bij de provincie en gemeente liggen, ondergebracht bij de waterschappen (en bij RWS voor het grondwatersysteem in hun beheergebied).</p> <p>Dat betekent dus <i>huidige ondergrond taken van de waterbeheer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Bevoegd gezag grondwateronttrekkingen buiten drie provinciale categorieën ○ Peilbeheer, GGOR, watertoets <p><i>a. Huidige provinciale uitvoerende taken kwantitatief grondwater:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Bevoegd gezag onttrekkingen drinkwater, bodemenergie en industrieel > 150.000 m³/jr ○ Meetnet, deskundige commissie, register, grondwaterheffing (?) <p><i>b. Huidige taken provincie (en grote gemeenten) voor grondwaterkwaliteit:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Grondwaterkwaliteit inclusief de dochterrichtlijn grondwater van de KRW (incl verdroging) ○ Grondwaterkwaliteit van de pluimen van verontreinigingen (dus niet de bron) ○ Integrale verontreiniging ondergrond dus samenhang grondwater met (historische) bodemverontreinigingen <p><i>c. Huidige zorgtaak gemeente voor grondwateroverlast:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Structurele overlast door doelmatige maatregelen in de openbare ruimte <p>Het waterschap wordt daarmee de operationele 3D-watersysteembeheerder (boven- en ondergrond). De kaderstelling blijft bij rijk en provincie, de huidige loketfunctie bij de gemeente.</p>	
Beoordeling (+ en -)	<p>Voordelen voor waterschappen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zeer sterke positionering van waterschap in omgevingsbeheer - Heldere scheidslijn kaderstelling en uitvoering - Doorbreekt de huidige administratieve scheiding tussen grondwaterkwaliteit en kwantiteit en grondwaterbeheer en -overlast - Gemakkelijk communiceerbaar - In lijn met integraal watersysteembeheer waarbij bijvoorbeeld interactie grond- en oppervlaktewater tot recht komt - Één (back office-) loket voor het regionale watersysteem - Integratie inhoudelijke en gebiedskennis bij 1 partij - Geen samenloopdiscussies meer met provincie 	<p>Nadelen/aandachtspunten voor waterschappen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gaat uit van herschikking van de huidige wettelijke verdeling van taken en instrumenten en financiering (heffingen) - Vergt ontwikkeling van specialistische en voor waterschappen nieuwe kennis - Politiek niet gemakkelijk richting provincies, gemeenten en deel grote onttrekkers (a.) en projectontwikkelaars (b.) - Creëert nieuwe complexe en niet doelmatige overdrachtsmomenten zoals inrichting openbare ruimte en riolering (gemeente) met grondwateroverlast (c.) en bodemverontreiniging en ruimtelijke ontwikkeling (b.) - De aanpak van grondwater- en bodemverontreiniging (b.) is zeer kostbaar en het is complex externe kostendragers te vinden. De taak impliceert daardoor grote financiële risico's - Doelmatige aanpak van grondwateroverlast (c.) vergt nauwe afstemming met inrichting openbare ruimte en bouwregulering - Efficiënte uitoefening vergt afwegingen die meer bij de algemene democratie liggen en ruimtelijke instrumenten (b. en c.)

Gevolgen voor waterschappen	
<i>Politiek-bestuurlijk</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Scenario impliceert het naar je toetrekken van grote opgaven met aanzienlijke financiële risico's (je komt "alleen" te staan) - Gaat verder dan BAW 2012 en opzet Omgevingswet - Niet eenvoudig richting provincies en gemeenten door overnemen bevoegdheden - Gemakkelijk uit te leggen
<i>Juridisch</i>	<ul style="list-style-type: none"> - wetswijziging overdracht bevoegdheden is noodzakelijk (Waterwet, Wbb, Wabo). - Gaat uit van herschikking van de huidige wettelijke verdeling van taken en instrumenten en financiering (heffingen) - Niet goed voor te stellen om hier integraal binnen het huidige bestel al mee proef te draaien anders dan op onderdelen (bijvoorbeeld uitvoering grondwaterzorgtaak)
<i>Technisch</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Vergt specialistische en voor de meeste waterschappen nieuwe kennis (bodemsanering, bouwrijp maken, funderingstechniek, ontwikkeling verontreinigde locaties, etc.)
<i>Financieel-econ.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Huidige financiering is niet ingericht op aanpak grondwaterverontreiniging en –overlast. Dit scenario vergt een volledig andere financiering
<i>Organisatorisch</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Investeren in kennis en ervaring - Vraagt nauwe samenwerking met ondergrondse ordening (met name gemeentes)

Scenario 2: Netwerk – partner in de omgeving		
Korte omschrijving scenario	De huidige bevoegdheidsverdeling tussen overheden houden zoals die nu is en inzetten op een gezamenlijke visie op het omgevingsbeheer, waarbij gewerkt wordt aan een gezamenlijk doel. Maak goede werkafspraken, versterk je netwerk, zet je energie op regionale samenwerking. Dit is op verschillende niveaus in te steken: <ul style="list-style-type: none"> - Smal: Alleen op zaken die waterbeheer aangaan: grond- en oppervlaktewater - Breder: op zaken die het beheer van de ondergrond aangaan - Breedst: op zaken die het gehele omgevingsbeheer aangaan. 	
Beoordeling (+ en -)	Voordelen voor waterschappen <ul style="list-style-type: none"> - Sterke verwevenheid in de regio - gezamenlijke visie met gebiedspartijen (is sterkere positie in RO) - Verschil hoog/laag Nederland mogelijk - Geen wetwijziging nodig - doelmatig bij goede afspraken - Geen onzekere risico's agv nieuwe taken - Maatwerk mogelijk mits er een heldere visie van het waterschap is 	Nadelen/aandachtspunten voor waterschappen <ul style="list-style-type: none"> - Bevoegdhedenverdeling onduidelijk voor markt - Veel discussie en afstemming tussen overheden nodig - kennis verbreden, je moet beter snappen wat de andere partij wil - Risico dat waterschap afwentelpartij wordt, goede afspraken zijn nodig - samenwerkingscultuur waarbij afrekenen zelden wordt toegepast - Profilering/zichtbaarheid waterschap beperkt
Gevolgen voor waterschappen		
Politiek-bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> - Gedeelde visie andere overheden, weinig weerstand te verwachten. - past goed bij de strekking van de nieuwe Omgevingswet, samenwerking noodzaak - Imago: samenwerkende overheden is iets wat de burger graag ziet 	
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> - Aansprakelijkheid blijft op basis van formele taakverdeling - Kwetsbaar voor professionele bezwaarmakers 	
Technisch	<ul style="list-style-type: none"> - Verbreding technische kennis - Instrumentarium te delen (o.a. modellering, ICT voorzieningen) - Optimaal gebruik kennis bij overheden 	
Financieel-econ.	<ul style="list-style-type: none"> - Geen nieuwe heffingsinkomsten - Minder helder voor marktpartijen hoe zij kunnen aanhaken - Onderling verrekenen complex en gevoelig 	
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> - Veel regelwerk nodig - Meer nadruk op competentie onderhandelen - Overheden moeten als netwerkorganisaties functioneren 	

Scenario 3: Maatwerk - gebiedsgericht		
Korte omschrijving scenario	De huidige taakverdeling op het gebied van grondwater tussen overheden blijft generiek zoals die nu is. In de regio gaat men gebiedsgericht op zoek naar de optimale verdeling van taken, eventueel in afwijking van de formele taakverdeling. Dit betekent dat waar in de regio consensus is tussen partijen over de overdracht van taken, deze overdracht gerealiseerd kan worden.	
Beoordeling (+ en -)	Voordelen voor waterschappen <ul style="list-style-type: none"> - Hoog en laag Nederland kunnen verschillend werken - Optimale doelmatigheid bij goede afspraken - Decentrale gebiedsgerichtheid ligt goed in Den Haag - Maatwerk mogelijk mits er een heldere visie van het waterschap is 	Nadelen/aandachtspunten voor waterschappen <ul style="list-style-type: none"> - Bevoegdhedenverdeling onduidelijk voor markt - Veel discussie en afstemming tussen overheden nodig (minder dan bij 2?) - Waterschappen kunnen enige uniformiteit nastreven door binnen hun beheergebied met de gemeenten en provincies vergelijkbare afspraken te maken - Mogelijk nadelig voor robuust watersysteem door diversiteit aan afspraken
Gevolgen voor waterschappen		
Politiek-bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> - Sterke band met andere overheden - Gedeelde visie andere overheden - Best passende oplossing voor burger - Hoge bestuurlijke lasten 	
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> - Aansprakelijkheid blijft op basis van formele taakverdeling - Kwetsbaar voor professionele bezwaarmakers - Geen onzekere risico's a.g.v. nieuwe taken 	
Technisch	<ul style="list-style-type: none"> - Verbreding technische kennis - Instrumentarium te delen (o.a. modellering) - Optimaal gebruik kennis bij overheden 	
Financieel-econ.	<ul style="list-style-type: none"> - Geen nieuwe heffingsinkomsten - Minder helder voor marktpartijen hoe zij kunnen aanhaken - Onderling verrekenen complex en gevoelig 	
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> - Veel regelwerk nodig - Meer nadruk op competentie onderhandelen - Overheden moeten tal van afzonderlijke gebiedsafspraken maken ('lappendekeneffect'). 	

Scenario 4: All-in operationeel kwantitatief grondwaterbeheerder		
Korte omschrijving scenario	<p>In scenario 4 zijn alle uitvoerende <i>kwantitatieve</i> taken zoals die nu nog bij de provincie liggen, ondergebracht bij de waterschappen (en RWS voor onttrekkingen in hun beheergebied). Daarnaast worden ook de overige uitvoerende taken van de provincies overgenomen zoals het meetnet, de deskundige commissie voor schades, het register en wellicht de grondwaterheffing. Door alle vergunning- en meldingplichtige regionale grondwateronttrekkingen en hiermee verband houdende infiltraties en de overige operationele taken bij de waterschappen onder te brengen ontstaat er een heldere scheidslijn tussen kaderstelling (rijk en provincie) en uitvoering (RWS en waterschappen).</p>	
Beoordeling (+ en -)	<p>Voordelen voor waterschappen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Heldere scheidslijn kaderstelling en uitvoering - Gemakkelijk communiceerbaar - In lijn met watersysteembeheer en de hiertoe aangewezen waterbeheerders - Één loket voor de regio - Geen samenloopdiscussies meer met provincie - In lijn met bedoelingen wetgever ten tijde van maken Waterwet - In lijn met BAW 2012 en opzet Omgevingswet 	<p>Nadelen/aandachtspunten voor waterschappen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Politiek niet gemakkelijk richting provincies - Deel grote onttrekkers wellicht niet blij (met name de waterbedrijven?) - De nu nog bij de provincie liggende vergunningentaak wordt wel beschouwd als typisch behorend bij 'algemene democratie'. - Grondwaterkwaliteitsaspecten (lozingen in grondwater en grondwatersanerings) zitten niet in dit scenario. Moeilijk in relatie tot bodembeheer
Gevolgen voor waterschappen		
Politiek-bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> - Past goed binnen afspraken BAW 2011 en Omgevingswet - Niet eenvoudig richting provincies - Gemakkelijk uit te leggen 	
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> - wetswijziging overdracht bevoegdheden lijkt niet perse noodzakelijk (delegatie van provincies aan waterschappen lijkt mogelijk, vgl. praktijk sommige regio's vóór Waterwet). Wie wil, kan dit dus al vormgeven! - Indien eigen grondwaterheffing dan wel wetswijziging nodig 	
Technisch	Goede kennis nodig van ook het diepere grondwater	
Financieel-econ.	<ul style="list-style-type: none"> - Eigen grondwaterheffing wordt reëel - Schadeclaims (soms grote bedragen) gaan dan naar waterschap 	
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> - Investeren in kennis en ervaring, ook bv. t.a.v. bodemenergie - Vraagt nauwe samenwerking met ondergrondse ordening (met name provincies) 	