



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
DG Ruimte en Water

Evaluatie van de praktijk van
het grondwaterbeheer

*Onderzoek in het kader van de Waterwet
en het Bestuursakkoord Water 2011*

Eindrapportage, mei 2015



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	- 3 -
1 Inleiding: achtergrond en leeswijzer	- 5 -
2 Scope evaluatie en werkwijze	- 7 -
2.1 Focus op evaluatie verantwoordelijkheidsverdeling grondwaterbeheer	- 7 -
2.2 Relatie met de evaluatie door het IPO en de Unie van Waterschappen	- 8 -
2.3 Proces en werkwijze	- 8 -
3 Taken en bevoegdheden van Rijk, provincie en waterschap	- 10 -
3.1 Inleiding	- 10 -
3.2 Kort overzicht wet- en regelgeving grondwaterbeheer	- 11 -
3.3 Voor het grondwaterbeheer van belang zijnde ontwikkelingen	- 14 -
3.4 Conclusie	- 15 -
4 Bevindingen uit eerder onderzoek	- 17 -
4.1 Inleiding	- 17 -
4.2 Aanbevelingen uit de juridische handreiking van 2012	- 17 -
4.3 Bevindingen uit de IPO- en Unie-evaluatie	- 19 -
5 Evaluatie door overheden	- 20 -
5.1 Inleiding	- 20 -
5.2 Ervaringen met vergunningverlening	- 20 -
5.3 Kennisniveau in- en extern	- 25 -
5.4 Visie op de bestaande bevoegdheidsverdeling	- 26 -
5.5 Overige bevindingen	- 28 -
5.6 Conclusies	- 29 -
6 Evaluatie door de grondwateronttrekkers	- 32 -
6.1 Inleiding	- 32 -
6.2 Ervaringen met vergunningverlening	- 32 -
6.3 Kennisniveau bij de overheid	- 34 -
6.4 Visie op bestaande bevoegdheidsverdeling	- 35 -
6.5 Overige bevindingen	- 35 -
6.6 Conclusies	- 36 -



7	Conclusies en aanbevelingen	- 38 -
7.1	Inleiding	- 38 -
7.2	Conclusies	- 38 -
7.3	Aanbevelingen	- 41 -
	Bijlage 1: overzicht taken en bevoegdheden grondwaterbeheer	- 43 -
	Bijlage 2: conclusies en aanbevelingen uit de Handreiking Juridische helderheid in het grondwaterbeheer	- 44 -
	Bijlage 3: vragenlijst voor overheden	- 55 -
	Bijlage 4: vragenlijst voor grondwateronttrekkende partijen	- 57 -
	Bijlage 5: betrokkenen bij de evaluatie	- 59 -



Managementsamenvatting

De voorliggende evaluatie heeft tot doel antwoord te geven op de volgende vraag: 'kan met de huidige wet- en regelgeving het grondwaterbeheer (als onderdeel van het watersysteembeheer) adequaat worden uitgevoerd, rekening houdend met voor het grondwaterbeheer van belang zijnde ontwikkelingen?' De focus van het onderzoek ligt op de, door de Waterwet deels gewijzigde, verdeling van de grondwaterbevoegdheden. Voor andere, voor het grondwaterbeheer, waardevolle conclusies wordt in het bijzonder verwezen naar de slotparagrafen van de hoofdstukken 5 en 6.

In de evaluatie zijn zowel de overheden (provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat en het ministerie van I&M) als de grondwateronttrekkers betrokken, waarbij is onderscheiden tussen vier hoofdonderwerpen:

- Ervaringen met vergunningverlening;
- Samenwerking en communicatie;
- Kennisniveau en kennisontwikkeling;
- Visie op de huidige bevoegdheidsverdeling.

De wet- en regelgeving rondom het grondwaterbeheer is niet eenvoudig te doorgronden. Allereerst is van belang in te zien dat het grondwaterbeheer niet op zichzelf staat, maar relaties heeft met andere beleidsvelden zoals landbouw, bodem- en natuurbeheer. In de tweede plaats wordt de complexiteit veroorzaakt doordat de taken en bevoegdheden verdeeld zijn over de verschillende overheidsorganen.

Ervaringen met vergunningverlening

Zowel de waterschappen als Rijkswaterstaat hebben overwegend goede ervaringen met de voor hen nog vrij nieuwe taak. Provincies hebben in vergelijking met de periode vóór de Waterwet minder vergunningaanvragen te verwerken. Daarbij hebben zij de vergunningverlenende taak vrij recent overgedragen aan de regionale omgevingsdiensten/RUD's. Deze functioneren vanwege de opstartproblemen nog niet altijd even goed.

De waterbedrijven en ook de agrarische sector zijn tevreden over de praktijk van de vergunningverlening. De markt van de bodemenergie is minder tevreden. Zij wijzen o.a. op het gebrek aan eenheid in provinciaal beleid, een notie die wordt herkend door de industriële grondwateronttrekkers. Daarbij vinden veel onttrekkers dat sommige provincies een vrij rigide onttrekkingenbeleid kennen.

Samenwerking en communicatie

De bij het grondwaterbeheer betrokken overheden benadrukken, vanwege de verdeling van expertise en de versnipperde bevoegdheden, het belang van een goede (regionale) samenwerking. Hierin zou nog meer geïnvesteerd moeten worden.

Wat de marktpartijen betreft, zijn de waterbedrijven het meest tevreden over de samenwerking met de overheid (de provincie). Voor de industriële ontbrekkers en de ontbrekkers in het kader van bodemenergiesystemen ligt dit genuanceerder. De samenwerking wordt volgens respondenten soms wel bemoeilijkt doordat het grondwaterbeheer zo versnipperd is. Meest complex vindt men de relatie met het bodembeheer c.q. de relatie grondwaterkwaliteits- en bodembeheer.



Zogenaemde samenloopsituaties (ex art. 6.17 Waterwet) komen bij de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen weinig voor. Wel is bij bodemenergiesystemen niet altijd even duidelijk of er wel van samenloop sprake is. Hier laat de wet wat interpretatieruimte.

Kennisniveau en kennisontwikkeling

Samenwerking wordt vooral ook belangrijk gevonden op het gebied van kennisontwikkeling en kennisdeling. Hiervoor zou meer tijd en budget vrijgemaakt moeten worden. Wat het kennisniveau bij de provincies betreft, is geconstateerd dat deze voor een deel van provincies naar de omgevingsdiensten/RUD's is verschoven. RWS zoekt voor een betere kennisontwikkeling de samenwerking met de waterschappen op.

Wat de grondwateronttrekkers zelf betreft, geven de waterbedrijven aan tevreden te zijn over de kennis van de provincieambtenaren. De overige onder bevoegd gezag van de provincie vallende grondwateronttrekkers wijzen op het verschil in kennisniveau van de ambtenaren. Zij hebben hierbij tevens hun bezorgdheid geuit over de nog niet altijd even goed functionerende omgevingsdiensten/RUD's. De agrarische sector is tevreden over de technische kennis bij de waterschappen.

Visie op de bestaande bevoegdheidsverdeling

Wat Rijkswaterstaat en de geïnterviewde provincies betreft, is de huidige bevoegdheidsverdeling prima. De geïnterviewde waterschappen zijn hierover nog wel verdeeld: de een heeft er weinig problemen mee, de ander zou liever zien dat de provincies zich zouden beperken tot het vaststellen van de beleidskaders. Daarbinnen zouden de waterschappen alle uitvoeringstaken kunnen doen, inclusief de vergunningverlening. Voor de korte termijn echter is het nu zaak te investeren in de verbetering van de samenwerking tussen de verschillende overheden. Voor de (wat) langere termijn blijft een nadere oriëntatie op de bevoegdheidsverdeling wat de waterschappen betreft voorstelbaar.

De geïnterviewde grotere onttrekkers zijn tevreden met de provincie als het bevoegd gezag. Zij geven aan dat de provincie volgens hen een veel bredere belangenafweging kan en mag maken dan het waterschap. Met name economische belangen worden hierbij belangrijk gevonden. De overall conclusie is dat de evaluatie geen directe aanleiding geeft tot een wijziging in de bestaande bevoegdheidsverdeling zoals vastgelegd in de Waterwet. IPO en Unie hebben eveneens aangegeven geen discussie te willen voeren over de huidige verdeling van grondwaterbevoegdheden, maar in te zetten op betere samenwerking naar aanleiding van de huidige verdeling.

Uit deze evaluatie volgt dat het, ruim vijf jaar na inwerkingtreding van de Waterwet, zinvol is op regionaal niveau (door provincies, waterschappen en ook de gemeenten) samen te bezien waar de gezamenlijke doelen en opgaven liggen en op welke wijze hieraan samen het meest doelmatig vorm kan worden gegeven (gezamenlijke agenda). Door een goede samenwerking is en blijft het mogelijk adequaat werk te maken van de grondwaterbeheer- en uitvoeringstaken. Weliswaar is het grondwaterbeheer verdeeld over verschillende partijen, maar op zich staat dat niet aan een goed en adequaat beheer in de weg. Een verdergaande verbetering van de samenwerking past goed binnen de uitvoering van het Bestuursakkoord Water om doelmatiger te werken. Het is aan de regio's de samenwerking te organiseren.



1 Inleiding: achtergrond en leeswijzer

Op 22 december 2009 is de Waterwet in werking getreden, inclusief het Waterbesluit en de Waterregeling. Tegelijkertijd zijn ook de daartoe aangepaste 'waterverordeningen' van de provincies en de waterschappen (de keuren) van kracht geworden. Ook deze moesten immers worden aangepast aan de nieuwe integrale wet. Kernonderdeel van de Waterwet is hoofdstuk 6 waarin de vergunningverlening voor diverse handelingen is geregeld. Bevoegd gezag voor de verlening van de watervergunning zijn het waterschap voor het regionale watersysteem (oppervlaktewater- en grondwatersysteem) en Rijkswaterstaat voor het hoofdwatersysteem.

Wat het operationele grondwaterbeheer betreft is er met de Waterwet wel wat veranderd in de bevoegdheidsverdeling voor het grondwaterbeheer. De hoofdregel is nu dat men voor operationele grondwateraangelegenheden – strategisch grondwaterbeheer was en blijft een provinciale aangelegenheid en is verankerd in het regionale waterplan – naar het waterschap moet dan wel naar RWS (die opereert namens de minister van I&M).¹ Voor een drietal specifieke grondwateronttrekkingen en hiermee samenhangende infiltraties is de provincie bevoegd gezag (zoals dat ook al het geval was vóór de Waterwet), te weten onttrekkingen en hiermee samenhangende infiltraties in verband met (art. 6.4 Wtw):

1. de openbare drinkwaterwinning,
2. open bodemenergiesystemen en
3. industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m³ per jaar.

Waarom een evaluatie?

Ergo: met de Waterwet zijn de operationele taken van het waterbeheer zoveel mogelijk toebedeeld aan de waterbeheerder (RWS en de waterschappen). Bepalende argumenten om voor de drie genoemde provinciale categorieën toen een uitzondering te maken (en dus provincies deels ook uitvoerende taken te laten houden) waren dat de kennisopbouw en beleidskaders nog in ontwikkeling waren. Dit gold destijds in het bijzonder voor de toen nog relatief nieuwe ontwikkeling van de bodemenergiesystemen. Daarbij werd gesteld dat de invloed van het diepe grondwater op de rest van het watersysteem relatief gering is. Ook vormde de samenhang met ander provinciaal beleid en de noodzaak tot een brede belangenafweging argumenten voor toedeling van de bevoegdheid voor een deel van de onttrekkingen aan de provincie. Gesteld is toen dat de "eventuele verdere overdracht van de bevoegdheid naar de waterschappen in de toekomst bezien zal worden in het licht van de ontwikkeling van het kaderstellend beleid door de provincies."²

De Waterwet voorziet in een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten ervan (art. 10.4 Wtw). Gezien echter de ontwikkeling van de Omgevingswet is ervoor gekozen de evaluatie te beperken tot de praktijk van het grondwaterbeheer enerzijds en die van de regulering van de zgn. indirecte lozingen anderzijds.³ Voor de evaluatie van het grondwaterbeheer is ervoor gekozen te rade te gaan bij zowel de overheden als de grondwateronttrekkende marktpartijen (zie verder hierover in hst. 2).

¹ Sinds juli 2012 heeft ook RWS een zgn. passieve grondwatertaak; voor onttrekkingen en hiermee samenhangende infiltraties in het beheergebied van het rijk is RWS bevoegd gezag.

² TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 58 en ook nr. 6, p. 36.

³ Royal Haskoning DHV, 'Evaluatie handhaving indirecte lozing bij calamiteiten', in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014.



Bestuursakkoord Water (2011)

In het kader van het in 2011 gesloten 'Bestuursakkoord Water' (BAW) is de toezegging om het grondwaterbeheer, in het bijzonder de huidige bevoegdheidsverdeling, verder concreet gemaakt. Als uitgangspunt is in het BAW een scheiding aangebracht tussen strategische en operationele taken. Uitgangspunt volgens het BAW is om de verantwoordelijkheid voor operationele taken (waartoe vergunningverlening moet worden gerekend) over te dragen naar een uitvoerende overheid. In het kader van het BAW is afgesproken na te gaan "welke taken kunnen worden overgedragen en van welke taken onderzocht moet worden of het zinvol is deze over te dragen en onder welke voorwaarden."⁴ Voor het grondwaterbeheer is vervolgens geconstateerd dat de provincie als taak heeft de vergunning te verlenen voor de onttrekking van grondwater voor de drie al genoemde categorieën. Afgesproken is de verantwoordelijkheidsverdeling onderdeel te laten uitmaken van de evaluatie van de Waterwet in 2014. Deze verdeling vormt de kern van de voorliggende evaluatie.

Doel evaluatie

De evaluatie heeft tot doel antwoord te geven op de volgende vraag: 'kan met de huidige wet- en regelgeving het grondwaterbeheer (als onderdeel van het watersysteembeheer) adequaat worden uitgevoerd, rekening houdend met voor het grondwaterbeheer van belang zijnde ontwikkelingen?'

Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 is de reikwijdte van de voorliggende evaluatie uiteengezet. Ook de werkwijze is geduid, niet in de laatste plaats omdat deze evaluatie niet op zichzelf staat.
- In hoofdstuk 3 is kort weergegeven hoe de taken en bevoegdheden in het grondwaterbeheer nu zijn geregeld. Dit vergemakkelijkt de verdere lezing van het rapport. Ook worden hier kort de voor het grondwaterbeheer belangrijkste ontwikkelingen geschetst.
- De praktijk van het (bestuurlijk-juridische) grondwaterbeheer is al wel eerder onder de loep genomen. De belangrijkste bevindingen hieruit hebben een plek gekregen in hoofdstuk 4.
- In de hoofdstukken 5 en 6 zijn voor achtereenvolgens de verschillende overheden als de marktpartijen de bevindingen weergegeven. De gehouden interviews en de afstemming van eerdere concepten met deze partijen hebben tot deze resultaten geleid.
- In hoofdstuk 7 zijn de met alle belanghebbenden afgestemde conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Deze vormen in ieder geval input voor de Omgevingswet en de hierbij horende uitvoeringsregelgeving. Ook de bestaande grondwaterbeheerpraktijk kan zijn voordeel doen met de evaluatie.

Bij de rapportage zijn ten slotte enkele bijlagen opgenomen.

⁴ BAW 2011, p. 17.



2 Scope evaluatie en werkwijze

2.1 Focus op evaluatie verantwoordelijkheidsverdeling grondwaterbeheer

De evaluatie richt zich in het bijzonder op de huidige werking en de mogelijke verbetering van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling in het grondwaterbeheer. Het betreft hier concreet de huidige bevoegdheidsverdeling t.a.v. de drie categorieën waarvoor de provincies nu het bevoegde gezag zijn voor vergunningverlening en meldingen.⁵ De bestuurlijke praktijk leert dat er al geruime tijd wordt gediscussieerd over de verantwoordelijkheidsverdeling in het grondwaterbeheer, met name tussen provincies en waterschappen. Zo hebben het IPO en de Unie van Waterschappen ieder een ‘position paper grondwaterbeheer’ geschreven.⁶ Beide papers hebben er inmiddels toe geleid dat het overleg is gezocht en dat door beide (op ambtelijk en bestuurlijk niveau) wordt gezocht naar kansen en mogelijkheden om de samenwerking in de praktijk verder te verbeteren.⁷ In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op deze evaluatie.

Gezien het doel van de voorliggende evaluatie, is voor I&M ook van belang dat breder wordt geëvalueerd dan enkel bij de provincies en de waterschappen. I&M wil een eigen en breder beeld verkrijgen van de gedachten over de huidige regulering van het grondwaterbeheer, in het bijzonder ook van de andere bij het grondwaterbeheer betrokken overheden (I&M zelf en Rijkswaterstaat als vergunningverlenend bevoegd gezag in de rijkswateren) en niet in de laatste plaats de grondwateronttrekkende partijen.

Wat is niet geëvalueerd?

Het grondwaterbeheer kent veel facetten, die deels echter ook wel elders zijn of worden belegd. Het voorgenomen onderzoek gaat niet dan wel slechts beperkt in op:

1. De bekostiging van het grondwaterbeheer. Dit onderwerp maakt deel uit van een al lopend beleidsonderzoek naar de bekostiging van het waterbeheer. Ook het in maart 2014 verschenen OESO-rapport wordt door het rijk gebruikt om onderzoek te doen naar mogelijke veranderingen in de bekostigingsstructuur.⁸
2. Onderwerpen die in het kader van de Omgevingswet al worden opgepakt, zoals de definitie van het begrip grondwater en de eventuele mogelijkheid om nog meer handelingen te scharen onder de werking van algemene regels (ofwel: meer meldingen en minder vergunningen). Ook het grondwaterkwaliteitsbeheer in relatie tot het bodembeheer heeft hierin een plek.
3. De praktijk van de gemeentelijke grondwaterzorgplicht (art. 3.6 Wtw). Inhoudelijk staat het ver af van de vergunningverlening voor de grotere onttrekkingen waarop deze evaluatie in het bijzonder is gericht.
4. De vraag hoe de uitvoering van de verplichtingen op grond van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Grondwaterrichtlijn (GWR) verloopt.

⁵ Een melding kan mogelijk zijn voor onttrekkingen door open bodemenergiesystemen van meer dan 10m³ per uur. Of een melding kan volstaan blijkt uit de provinciale verordening Water (al dan niet opgenomen in de integrale Omgevingsverordening).

⁶ Unie van Waterschappen, *Grondwaterbeheer nu, straks en later. Uitnodigende visie van de waterschappen*, Den Haag 2012.

⁷ Zie ook: Werkgroep Evaluatie BAW, *Evaluatie Bestuursakkoord Water* (april 2014), pag. 5, waar verwezen wordt naar de afspraak hierover tijdens het bestuurlijk overleg van 10 februari 2014.

⁸ OECD, *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Publishing Paris, 2014.



Evaluatiedoelgroep

De evaluatie is gericht op zowel de overheden (provincies, waterschappen, RWS⁹ en het ministerie van I&M) als op de praktijk. De geïnterviewde marktpartijen c.q. onttrekkers van grondwater zijn alle brancheorganisaties: LTO/ZLTO, Vewin, de Vereniging Industrierwater (VIW), de VEMW en BodemenergieNL. Via vragenlijsten en deels ook via gesprekken is een beeld verkregen van de ervaringen sinds de komst van de Waterwet.

2.2 Relatie met de evaluatie door het IPO en de Unie van Waterschappen

Van belang is dat de I&M-evaluatie niet op zichzelf staat. Ook het IPO en de UvW hebben een eigen evaluatie uitgevoerd.¹⁰ Hierin staat de vraag centraal hoe de samenwerking tussen beide overheden (provincies en waterschappen) nu gaat en wat er hierin valt te verbeteren. Hoofdstuk 4 gaat hierop nader in. Belangrijk verschil met de voorliggende I&M-evaluatie is dat in de voorliggende rapportage een eventuele (verdere) overdracht van de bevoegdheid expliciet onderwerp is van de evaluatie. Geen doel op zich echter, maar wel onderwerp van gesprek gezien de in het verleden gedane (onderzoeks-)toezeggingen hierover (zie hst. 1). Voor I&M is zoals gezegd ook van belang dat breder wordt geëvalueerd dan enkel bij de provincies en de waterschappen (zie hierboven).

Afstemming tussen beide evaluaties

Beide evaluaties zijn goed op elkaar afgestemd. Voorafgaand aan beide is afgesproken dat de uitkomst van de IPO-/Unie-evaluatie belangrijke input zou vormen voor het I&M-onderzoek. Omdat ook in IPO-/Unie-verband verschillende deskundige provincie- en waterschapsvertegenwoordigers zijn geraadpleegd, is dat in de I&M-evaluatie beperkt gedaan.

2.3 Proces en werkwijze

Het voorliggende onderzoek is uitgevoerd door I&M/ DGRW, onder begeleiding van het zgn. 'Kernteam Water en Ruimte' waarin ambtelijk afgevaardigden zitting hebben vanuit I&M/DGRW, RWS, de Unie van Waterschappen, het IPO en de VNG.

Via vragenlijsten (zie bijlage 2) en deels ook via gesprekken is een beeld verkregen van de ervaringen sinds de komst van de Waterwet. Nuancering verdient dat van een grootschalig onderzoek geen sprake is geweest. Illustratief hiervoor is dat slechts van twee provincies en zeven waterschappen vragenlijsten zijn ontvangen (zie bijlage 5). Wel zijn natuurlijk ook IPO- en Unie-vertegenwoordigers nadrukkelijk betrokken geweest. Daarmee kan een representatief beeld gegeven worden. Daarnaast zijn de resultaten van eerder onderzoek bij de evaluatie betrokken. Naast de al genoemde IPO-/UvW-evaluatie is hierbij geput uit de in 2012 verschenen 'Handreiking juridische helderheid in het grondwaterbeheer' dat een

⁹ In de praktijk heeft RWS weinig te maken met vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen. Met name in het winterbed van de grote rivieren komen wel onttrekkingen voor, bv. bij bouwactiviteiten.

¹⁰ Water Governance Centre, Deltares en Sterk Consulting, Provincies en waterschappen:samenwerking in grondwater', december 2014.



compleet overzicht geeft van de terzake geldende wet- en regelgeving.¹¹ Weliswaar beoogde de handreiking geen onderzoek te zijn naar de praktijk van het grondwaterbeheer – hoofddoel was immers het bieden van een helder overzicht van de wet- en regelgeving m.b.t. het grondwaterbeheer - maar zij heeft wel een aantal conclusies en aanbevelingen opgeleverd die als bijlage bij deze evaluatie zijn opgenomen. Hoofdstuk 4 vat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen samen. In de gehanteerde vragenlijsten is expliciet gevraagd naar de mening over deze conclusies en aanbevelingen.

Op basis van de ontvangen vragenlijsten en gesprekken is een eerste conceptrapport geschreven. Hierop volgde een commentaarronde voor alle respondenten (zie bijlage 5). Verwerking van het commentaar leidde tot een eindconceptrapport dat in het Kernteam Water en Ruimte is besproken en dat wederom voor de laatste opmerkingen aan de respondenten is toegezonden. Het voorliggende eindresultaat is aan iedereen toegestuurd, in het bijzonder ook aan de I&M-Programmadirectie Eenvoudig Beter die de verantwoordelijkheid heeft voor het schrijven van de Omgevingswet en de hierbij horende uitvoeringsregelgeving. De evaluatie is beschikbaar via de website van ondermeer de Helpdesk Water.

¹¹ Sterk Consulting en Colibri Advies, Handreiking Juridische Helderheid in het grondwaterbeheer (deel A), in opdracht van een consortium van overheden, Leiden 2012). Naast deel A) is er ook nog een deel B) en een deel C). De handreiking is gemakkelijk via internet te downloaden.



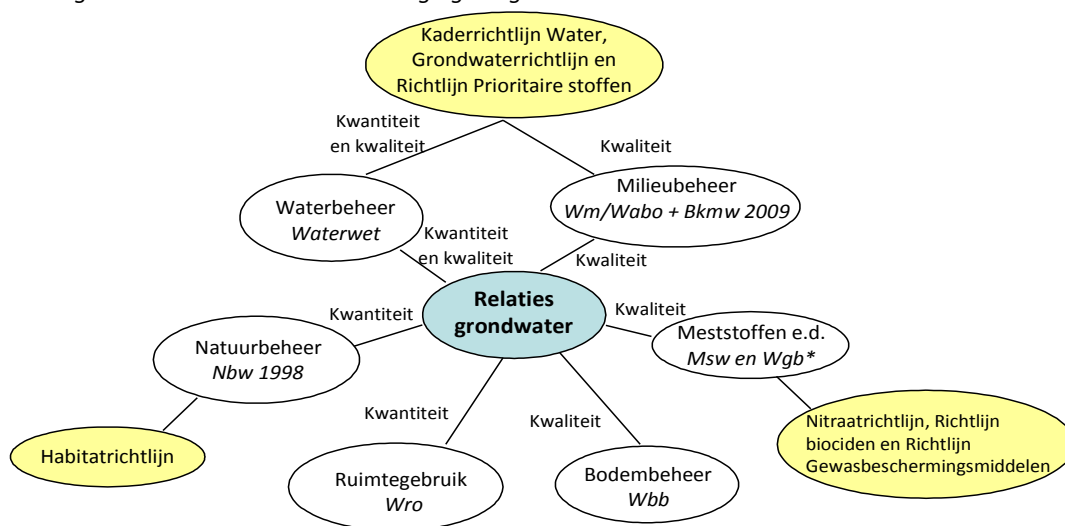
3 Taken en bevoegdheden van Rijk, provincie en waterschap

3.1 Inleiding

Het grondwaterbeheer is geen eenvoudig te doorgronden onderdeel binnen het watersysteembeheer. In de in 2012 verschenen Handreiking juridische helderheid grondwaterbeheer is een compleet overzicht gegeven van de terzake geldende wet- en regelgeving.¹² In de wet- en regelgeving 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 *grondwatervoorraad*-beheer en *grondwaterpeil*beheer - 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.

Figuur 3.1: grondwaterbeheer in wet- en regelgeving



* Meststoffenwet en Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van de wettelijke regeling m.b.t. het grondwaterbeheer (kwantiteit en kwaliteit), gebaseerd op de inhoud van de handreiking uit 2012.

¹² Sterk Consulting en Colibri Advies, Handreiking Juridische Helderheid in het grondwaterbeheer (deel A), in opdracht van een consortium van overheden, Leiden 2012). Naast deel A is er ook nog een deel B en een deel C. De handreiking is gemakkelijk via internet (Google) te downloaden.

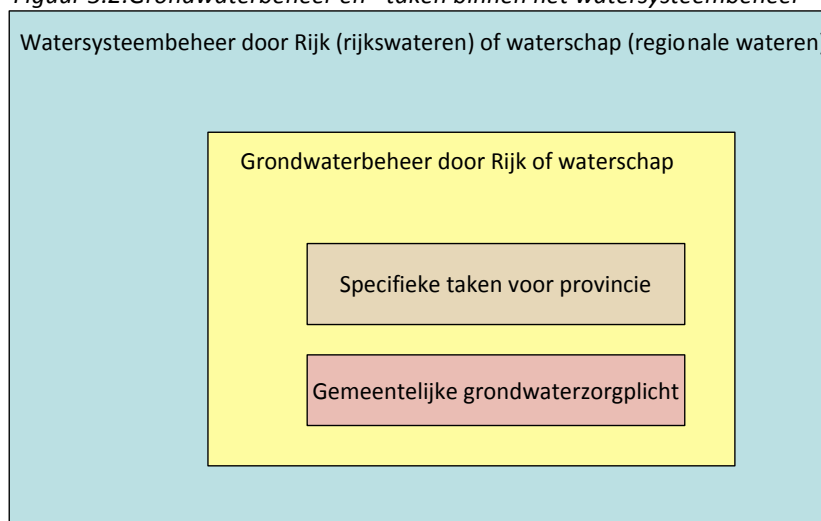


3.2 Kort overzicht wet- en regelgeving grondwaterbeheer

3.2.1 Grondwaterbeheer in de Waterwet

Voor een goed begrip van de regulering van het grondwaterbeheer is van belang in te zien dat de Waterwet integraal waterbeheer op basis van de ‘watersysteembenadering’ centraal stelt. Grondwaterlichamen maken onderdeel uit van het watersysteem.¹³ Integraal waterbeheer kenmerkt zich door de samenhang met de omgeving. Dit komt tot uitdrukking in relaties met beleidsterreinen als natuur, milieu, bodem, landbouw en ruimtelijke ordening (zie figuur 3.1 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 (in hst. 4) voorgeschreven plannen.

Figuur 3.2: Grondwaterbeheer en –taken binnen het watersysteembeheer



Taken binnen het beheer

De Waterwet onderscheidt twee waterbeheerders: het Rijk (feitelijk Rijkswaterstaat) als beheerder van de rijkswateren en de waterschappen die de regionale wateren beheren. Beide zijn weliswaar beheerder, maar binnen dit beheer zijn er specifieke *taken* die door provincies en gemeenten worden uitgevoerd. Zo zijn gemeenten belast met bijvoorbeeld de uitvoering van de in art. 3.6 Wtw verankerde grondwaterzorgplicht (naast de verantwoordelijkheid overigens die perceelseigenaren hier zelf hebben). 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 (art. 6.4 Wtw):

¹³ Een grondwaterlichaam is gedefinieerd als een samenhangende grondwatermassa. Grondwaterlichamen bewegen zich onder zowel de regionale als de rijkswateren.



- Industriële grondwateronttrekkingen, groter dan 150.000 m³/jaar
- grondwateronttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en
- grondwateronttrekkingen ten behoeve van ('open') bodemenergiesystemen.

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, zijn alle watersystemen onder beheer van één beheerder 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 (waar het de niet-rijkswateren betreft). 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 provincies zijn overal bevoegd waar het de drie hiervoor al genoemde categorieën betreft.

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'). Er ligt hier een relatie met de gemeentelijke grondwaterzorgplicht, die buiten scope van deze evaluatie valt.

3.2.2 Grondwater: kwaliteits- en kwantiteitsbeheer

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 (zoals vergunningen en peilbesluiten) en feitelijke maatregelen. De bescherming en verbetering van de kwaliteit van de bodem en het grondwater is voor een belangrijk deel echter geregeld in de Wet bodembescherming (Wbb).¹⁴ 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 3.1). De wet- en regelgeving volgt grotendeels uit Europese richtlijnen, 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).¹⁵ De goede

¹⁴ De bodem in de zin van de Wet bodembescherming omvat mede de zich daarin bevindende vloeibare bestanddelen, dus ook het grondwater (art. 1 Wbb).

¹⁵ Nederland is verdeeld in 23 grondwaterlichamen en er zijn voor zes stoffen drempelwaarden vastgesteld: chloride, nikkel, arseen, cadmium, lood en totaal-fosfor.



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. Daarbij gaat het om een goede toestand van grondwaterafhankelijke oppervlaktewateren en terrestrische ecosystemen. 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 Bkwm 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. Wat het grondwaterkwaliteitsbeheer betreft hebben de waterschappen de inspanningsverplichting om bij het uitvoeren van hun taken - wat grondwater betreft gaat het met name om planvorming (waterbeheerplan), vergunningverlening en het oppervlaktewaterpeilbeheer – rekening te houden met van het grondwater afhankelijke functies zoals landbouw en natuur.

3.2.3 Grondwater en ruimtelijke ordening

Ook in het kader 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). 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. In relatie tot grondwater is het van belang om in het ruimtelijke-ordingsspoor 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).



3.2.4 Grondwater en natuurbescherming

De grootste bedreiging voor de natuur is verdroging, maar ook verzilting en de verontreiniging van het grondwater door overbesteding vormen problemen. In relatie tot het grondwaterbeheer is met name de gebiedsbescherming relevant. Zo kunnen Natura2000-gebieden of beschermde natuurmonumenten die zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998 deel uitmaken van grondwaterlichamen. Wanneer een beschermd gebied geen deel uitmaakt van een grondwaterlichaam, 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 (daar waar dit belang aan de orde is) rekening houden met natuurdoelen. Dit kan zowel passief (door regulering via vergunningverlening) als actief zijn (door bijvoorbeeld verdrogingsproblemen aan te pakken door het verhogen van het oppervlaktewaterpeil). Ook provincies nemen het natuurbelang mee bij een aanvraag om een grondwateronttrekkingsvergunning. 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 hierbij geen sprake.

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 euro is (landelijk).
- Waterschappen hebben een eigen heffingenstelsel. Uit de opbrengst van de watersysteemheffing moeten eventuele kosten in verband met het grondwaterbeheer worden gefinancierd. Waterschappen hebben (als grondwatersysteembeheerder) geen eigen bevoegdheid om een grondwaterheffing op onttrekkingen te innen. Ook de watersysteemheffing kent geen specifieke 'grondwaterbeheercomponent'.
- Voor bekostiging van taken die verband houden met de uitvoering van de grondwaterzorgplicht, hebben gemeenten de gemeentelijke rioolheffing ter beschikking.

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

3.3 Voor het grondwaterbeheer van belang zijnde ontwikkelingen

Lange tijd vormde grondwater geen noemenswaardig probleem. Aan een afzonderlijk beleid en een wettelijk instrumentarium, gericht op een actief grondwaterbeheer, bestond lange tijd nauwelijks behoefte. Gronden worden al eeuwen, vanwege de bewoon- en bewerkbaarheid ervan, ontwaterd. 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. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is grondwater



echter meer in de belangstelling komen te staan. Nieuwe ontwikkelingen en of problemen vormden hiervoor de aanleiding. Te wijzen valt bijvoorbeeld op:¹⁶

- 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, in het bijzonder grondwateroverlast en grondwatertekort (ook wel grondwateronderlast genoemd);
- 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 van grondwateronttrekkingen;
- Europese druk – via de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn – op het behalen van een goede toestand (chemische en kwantitatief) van grondwaterlichamen.
- De verziltingsproblematiek;
- De bodem biedt opslagmogelijkheden, niet alleen voor CO₂, maar ook voor andere afvalstoffen.

Verdergaande integratie: gebiedsgerichte benadering, uitvoering en samenwerking

De zich regelmatig aandienende vraagstukken gaven meer en meer aanleiding grondwaterbeheer niet langer afzonderlijk te beschouwen. 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. Daarbij is de samenhang van belang tussen (grond)waterbeheer en watergebruik. Ook is de relatie van grondwaterbeheer met beleidsterreinen als bodem, natuur en ruimtelijke ordening zijn onmiskenbaar. Dit besef maakt snel duidelijk dat grondwaterbeheer een zaak is van alle bij het omgevingsbeheer betrokken partijen. De opkomst van het gebiedsgerichte grondwaterbeheer is hiervoor exemplarisch. De volgende stap lijkt die te zijn naar 'gebiedsgericht omgevingsbeheer' waarbinnen het (grond) waterbeheer een belangrijke plek inneemt. In wetgevingsopzicht kan hierbij worden verwezen naar de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet. Waar het de *uitvoering* van taken betreft, kan in dit verband worden gewezen op de komst van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) waarop verderop in deze evaluatie nog wordt teruggekomen.

3.4 Conclusie

Voor de praktijk is het niet altijd eenvoudig duidelijk te maken wie grondwaterbeheerder is. Zowel Rijk, provincies, waterschappen als gemeenten hebben taken en daaraan gelieerde verantwoordelijkheden. Ook perceelseigenaren hebben een eigen verantwoordelijkheid

¹⁶ Ontleend aan: Unie van waterschappen: 'Grondwaterbeheer nu, straks en later. Uitnodigende visie van de waterschappen', Den Haag 2012.



voor het eigen perceel en bouwwerk . Een goed overzicht van het juridische bij verschillende partijen belegde 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 zijn 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, maakt een adequate integrale aanpak van grondwaterproblemen niet eenvoudig. Gegeven de geschetste ontwikkelingen echter, is een dergelijke benadering wel onmisbaar. De praktijk laat hiervan ook al voorbeelden zien.



4 Bevindingen uit eerder onderzoek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 4.2 de belangrijkste (juridisch getinte) aanbevelingen weergegeven uit de eerder al aangehaalde juridische handreiking uit 2012. Hierbij is bijlage 2 bij deze evaluatie van belang waar integraal het hoofdstuk 'Conclusies en aanbevelingen' uit de handreiking is overgenomen. In de gebruikte vragenlijsten (zie bijlagen 3 en 4) is gevraagd wat men vond van de conclusies en aanbevelingen uit de juridische handreiking (vraag 2 van de vragenlijst).

In paragraaf 4.3 worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de door het IPO en de Unie van waterschappen zelf uitgevoerde evaluatie kort samengevat.

4.2 Aanbevelingen uit de juridische handreiking van 2012

De in 2012 verschenen 'Handreiking juridische helderheid in het grondwaterbeheer' geeft in de eerste plaats, conform de bedoeling van een handreiking, een compleet overzicht van de in relatie tot het grondwaterbeheer geldende wet- en regelgeving.¹⁷ Bij het opstellen van de handreiking werd door auteurs en begeleidingscommissie gestuit op juridische vragen, omissies e.d. Deze zijn samengevat en van aanbevelingen voorzien richting de wetgever (het ministerie van I&M). Doel van de handreiking was immers ook om daar waar de wet- en regelgeving ontbreekt dan wel onduidelijk is, concrete aanbevelingen te formuleren.

In relatie tot de voorliggende evaluatie worden hier de aanbevelingen overgenomen die hiermee een relatie hebben. *Cursief* zijn de aanbevelingen weergegeven die in het kader van de Omgevingswet en de hierbij horende uitvoeringsregelgeving zijn overgenomen dan wel onder de aandacht zijn.¹⁸ Nadrukkelijk wordt vermeld dat onderstaande aanbevelingen dateren uit 2012.

1. *Omdat er een verschil in definities is tussen het begrip grondwater(lichaam) in de Waterwet enerzijds en het Bkmw 2009 anderzijds, is eenheid in begrip aan te bevelen.*
2. *Te overwegen valt meet- en registratieverplichtingen voor kortere periodes via algemene regels te reguleren. Dit vereist, binnen de huidige regelgeving, aanpassing van het Waterbesluit. Dit zou tot een aanzienlijke reductie in de administratieve lasten leiden.*
3. *Aanbevolen wordt te overwegen om de regeling van de gedoogplicht bij grondwateronttrekkingen en het bijbehorende recht op (volledige) schadevergoeding uit te breiden naar die (steeds vaker voorkomende) situaties dat er een meldplicht geldt.*

¹⁷ Sterk Consulting en Colibri Advies, Handreiking Juridische Helderheid in het grondwaterbeheer (deel A), in opdracht van een consortium van overheden, Leiden 2012). Naast deel A) is er ook nog een deel B) en een deel C). De handreiking is gemakkelijk via internet te downloaden.

¹⁸ Op het moment van schrijven is er een 'Werkgroep Grondwater in de Omgevingswet' actief die met voorstellen komt t.b.v. de uitvoeringsregelgeving bij de Omgevingswet. De werkgroep is breed samengesteld; naast vertegenwoordigers van het ministerie zelf, zijn ook de verschillende overheidskoepels vertegenwoordigd.



4. Om de grens tussen vergunningplicht en meldplicht in de praktijk beter te kunnen verantwoorden, valt te overwegen de verschillende keuren van de waterschappen beter op elkaar af te stemmen, waar mogelijk zelfs gelijk te stellen en verschillen in ieder geval te verklaren. De modelkeur kan hierbij een leidende rol vervullen.¹⁹
5. *De redactie van de art. 6.17 - 6.19 Waterwet – de samenloopregeling en revisievergunning - kan dusdanig worden verbeterd dat de integrale gedachte van de Waterwet ook daadwerkelijk in de praktijk tot haar recht komt. Een vergunningaanvrager kan er nu voor kiezen om voor verschillende handelingen apart een watervergunning aan te vragen bij de verschillende bevoegde bestuurorganen. Dit is feitelijk niet in lijn met de bedoeling van de wetgever.*
6. *Te overwegen valt het begrip 'infiltratie' (zoals gedefinieerd in de Wtw), dat afwijkt van het begrip in andere wetten en het spraakgebruik, te vervangen door bijvoorbeeld: grondwateraanvulling of -suppletie.*
7. *Overwogen kan worden de Wbb-zorgplicht ruimer van toepassing te laten zijn, te weten op alle handelingen die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken (vergelijkbaar met die van de zorgplicht voor waterbodems (art. 6.8 Wtw). De zorgplicht is nu beperkt tot specifiek benoemde handelingen (art. 6 - 11 Wbb) en daarmee niet van toepassing op alle handelingen die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken.*
8. *Om de afstemming te verbeteren tussen de bij een project te nemen besluiten is voorstelbaar dit bij wet voor te schrijven. Op die wijze kan worden bereikt dat de onderlinge overheidstaken en -bevoegdheden goed worden afgestemd.*
9. *Juridisch zijn er mogelijkheden genoeg om grondwaterbeheer en ruimtelijke ordening goed op elkaar af te stemmen (juridisch via de watertoets). In de bestuurlijk-juridische praktijk echter is nadrukkelijk meer aandacht nodig voor in het bijzonder:*
 - Samenwerking tussen ro-partijen en waterbeheerders. Naast werken aan begrip en vertrouwen over en weer kan een ro-paragraaf in waterplannen (vergelijkbaar met een waterparagraaf in ro-plannen, e.d) goede diensten bewijzen.
 - Het direct betrekken van de bij het grondwaterbeheer belanghebbende actoren. Specifiek kan worden gewezen op de waterbedrijven.
 - Exploitatieovereenkomsten. In deze overeenkomsten wordt het bouwrijp maken van gronden in relatie tot de waterhuishouding in het algemeen niet of slecht uitgewerkt, met alle (vaak) voorzienbare effecten als gevolg.
 - *Het (grond-)waterproof maken van bestemmingsplannen door meer gebruik te maken van de mogelijkheden van de planregels (bouw- en gebruiksregels). Een waterparagraaf alleen is bestuurlijk weliswaar van waarde, juridisch stelt het weinig voor. Door de te beschermen grondwaterbelangen een plek te geven in de juridisch harde regels, wordt daarmee tegelijk een toetsingskader geboden voor bijvoorbeeld de 'omgevingsvergunning bouwen'.*
10. *In relatie tot het vermindere of stopzetten van onttrekkingen wordt aanbevolen tot een gericht overheidsbeleid om deze problematiek het hoofd te bieden. Juridisch valt hierbij te denken aan:*
 - *Herzien van bestaande vergunningen door het opnemen van specifieke nazorgvoorschriften voor de vergunninghouder.*

¹⁹ Inmiddels kan worden gesteld dat de keuren van de waterschappen alweer beter op elkaar zijn aangesloten. In de provincie Noord-Brabant bijvoorbeeld hebben de drie opererende waterschappen eenzelfde keur.



- *Het in nieuwe vergunningen standaard opnemen van meld- en nazorgvoorschriften.*
- *De schadevergoedingsregeling van de Waterwet dusdanig wijzigen dat deze mede betrekking heeft op deze problematiek.*

Geconcludeerd kan worden dat bijna alle aanbevelingen gericht zijn op de inhoud van de Omgevingswet en de hierbij horende uitvoeringsregelgeving en wetgeving die in samenhang met de Omgevingswet wordt aangepast. Deze aanbevelingen worden dan ook betrokken bij het uitwerken van de Omgevingswet. De aanbevelingen die betrekking hebben op uitvoerende partijen zoals provincies en waterschappen en die zich met name richten op betere samenwerking, zullen door die partijen worden opgepakt.

4.3 Bevindingen uit de IPO- en Unie-evaluatie

De Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg hebben gezamenlijk aan het Water Governance Center (WGC) gevraagd om te kijken naar de huidige manier van samenwerking en na te gaan waar verbeteringen mogelijk zijn. Unie en IPO hebben bestuurlijk afgesproken nu geen discussie te starten die gericht is op verschuivingen in de huidige bevoegdheden. In het onderzoek is dan ook niet concreet ingegaan op de verdeling van de vergunningverlenende bevoegdheid voor grondwateronttrekkingen, maar juist op de verbetering in de samenwerking naar aanleiding van de huidige verdeling.

Uit de eigen evaluatie van IPO en de UvW komen de volgende op versterking van de afstemming en samenwerking geënte aanbevelingen naar voren:

1. Vroegtijdig van elkaar leren en het verbinden van operationeel/uitvoering en strategisch/beleidsniveau.
2. Zorg voor gemeenschappelijke transparante uitgangspunten en data.
3. Detachering tussen waterschappen en provincies voor meer begrip voor elkaars belang en het inzetten van professionals op de juiste plek.
4. Begin met het maatschappelijke probleem en passende oplossingsrichtingen en kijk daarna pas naar de kosten-, baten- en risicoverdeling. Het vraagstuk van financiering in een vroeg stadium ter sprake brengen.
5. Ontwikkel een duurzame integrale visie die een aantal belangrijke maatschappelijke vragen/thema's adresseert. Van belang is om hierbij aan te sluiten bij lopende beleidsinitiatieven (STRONG, uitvoeringsprogramma bodemconvenant, Deltaprogramma)
6. Gezamenlijk formuleren van een uitvoeringsprogramma met daarin een aantal concrete projecten/pilots.
7. Zorg op bestuurlijk en management niveau voor een heldere doelstelling, mandaat en voldoende ruimte en tijd om de samenwerking te ontwikkelen. Daarbij moet aandacht zijn voor de competentie ontwikkeling van de mensen in de samenwerking.
8. Durf te denken buiten de formele kaders en kerntaken.

Samenvattend is aanbevolen om niet over de bestaande bevoegdheidsverdeling te discussiëren, maar aan de slag te gaan met concrete projecten, waar het enthousiasme voor samenwerking ontstaat. Hierbij moet wel de samenwerking worden gezocht met andere partijen zoals gemeenten en drinkwaterbedrijven.



5 Evaluatie door overheden

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen en opvattingen van de overheden (waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat) weergegeven. Op voorhand wordt nogmaals opgemerkt dat van een grootschalig onderzoek geen sprake is geweest. Waar over 'de provincies' en 'de waterschappen' wordt gesproken, moet worden bedacht dat slechts van enkele vragenlijsten zijn ontvangen (zie bijlage 5). Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Ervaringen met vergunningverlening (par. 5.2);
- Kennisniveau in- en extern (par. 5.3);
- Visie op bestaande bevoegdheidsverdeling (par. 5.4);
- Overige bevindingen (par. 5.5). In deze paragraaf wordt de reactie van de respondenten weergegeven op de conclusies en aanbevelingen uit de 'Handreiking Juridische Helderheid in het grondwaterbeheer'. Daarbij worden enkele overige noties meegegeven.

De paragrafen 5.2 t/m 5.4 geven de rode draad weer van de gegeven reacties op vraag 1 van de vragenlijst voor overheden (zie bijlage 3). In paragraaf 5.5 treft u de bevindingen aan n.a.v. de vragen 2 en 3 uit dezelfde vragenlijst. Uiteindelijk zijn de belangrijkste conclusies samengevat in de slotparagraaf 5.6.

5.2 Ervaringen met vergunningverlening

5.2.1 Het proces van vergunningverlening

Waterschappen

Vanuit de waterschappen wordt aangegeven dat de ervaringen bij vergunningverlening goed zijn. Er is voldoende kennis aanwezig, hoewel de vergunningverlening soms wel als complex wordt ervaren door de splitsing in bevoegdheden. De gebruikers (klanten) van het ene waterschap weten dit waterschap door goede communicatie wel te vinden, terwijl voor andere initiatiefnemers niet altijd duidelijk is waar men moet zijn vanwege de als complex en onduidelijk ervaren bevoegdheidsverdeling. De versnippering in het grondwaterbeheer is niet eenvoudig te doorgronden.

Vooroverleg vindt plaats afhankelijk van omvang, complexiteit van de onttrekking. Als de initiatiefnemer (vergunningaanvrager) vroegtijdig betrokken wordt bij vergunningplichtige situaties, werkt dit bevorderlijk voor het verloop van de vergunningprocedure. Gesteld is dat de tijd die aan het vooroverleg wordt besteed uiteindelijk terug wordt verdiend.

Als minder positief wordt ervaren dat het digitale Omgevingsloket Online (Olo) voor het bevoegd gezag niet altijd even vriendelijk is. Als een vergunningaanvraag ontvangen wordt via het Olo, is er in de regel veel tijd nodig om alle voor een goede beoordeling benodigde informatie ter achterhalen. Debet hieraan is ondermeer dat de aanvrager lang niet alle velden in het 'Olo-formulier' moet invullen, met alle afstemming e.d. achteraf tot gevolg.



Het OLO-formulier zou verbeterd moeten worden, zodat voor de initiatiefnemer duidelijk is welke gegevens noodzakelijk zijn.

Provincies

Sinds de Waterwet komt het merendeel van de vergunningaanvragen binnen bij de waterschappen. Voor provincies betekent dit dat er minder vergunningverleningswerk te doen is, zij het dat het hier wel nog de grotere onttrekkingen betreft. Van belang hierbij is dat de vergunningverlening vrij recent door de provincies is overgedragen aan de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's), ook wel omgevingsdiensten genoemd. Aangegeven is dat er op dit punt nog wel een optimaliseringslag moet plaatsvinden. Voor initiatiefnemers is dit soms ook voelbaar (zie nader hierover in hoofdstuk 6).

Rijkswaterstaat

Sinds 1 juli 2012 is (o.g.v. art. 6.10a Waterbesluit) het Rijk bevoegd voor vergunningen voor onttrekkingen en infiltraties in oppervlaktewaterlichamen waar het Rijk het waterkwantiteitsbeheer voert.²⁰ In de praktijk is Rijkswaterstaat (RWS) belast met deze taak. Voor RWS geldt dat er op jaarbasis niet meer dan tien vergunningaanvragen worden ontvangen. Dat betreft dan meestal voorgenomen activiteiten langs de grote rivieren (bijvoorbeeld in uiterwaarden). Omdat het hier voor RWS een relatief kleine taak bevat, is in de praktijk de samenwerking met de waterschappen gezocht. Deze beschikken in de regel over meer kennis en ervaring om tot een goede vergunning te komen. De samenwerking met de waterschappen wordt als goed ervaren.

NB: Gedeputeerde staten zijn ook in rijkswateren bevoegd gezag voor de drie bekend veronderstelde categorieën (zie hoofdstuk 1).

5.2.2 Samenwerking en communicatie

De vraag die in deze paragraaf allereerst wordt beantwoord is hoe men de samenwerking tussen overheden onderling in zijn algemeenheid ervaart? Daarna is gevraagd naar de samenwerking bij de zogenoemde samenloopgevallen (art. 6.17 Wtw).

1) Algemeen beeld van samenwerking tussen overheden

Waterschappen

Overheden komen elkaar veel tegen rondom grondwaterbeheer en hebben elkaar onderling nodig, ook vanwege de verdeling van expertise en de bij verschillende partijen belegde bevoegdheden. Zoals kort is beschreven in hoofdstuk 3, zijn er nog al wat relaties tussen grondwaterbeheer en andere beleidsvelden te onderscheiden (bodembeheer, natuurbeheer, stedelijk waterbeheer etc.). In Noord-Brabant bijvoorbeeld werkt men samen op het gebied van meten en monitoring. In Overijssel werken provincie, waterschappen en gemeenten nauw samen op het gebied van kennisuitwisseling. Men profiteert zo van elkaars kennis en ervaring, in de wetenschap dat niemand de

²⁰ Deze vergunningplicht geldt niet bij onttrekkingen onder de 10 m³ per uur (art. 6.3a Waterregeling).



grondwateraanvragen *alleen* kan oplossen. Dit geldt zeker ook waar het bodem- en grondwaterverontreiniging betreft. Op dit terrein doen zich in de praktijk nogal eens bevoegdheidsvraagstukken voor. Zo is niet altijd helder wie nou verantwoordelijk is voor een grondwaterverontreiniging. Ook is er nog wel eens onduidelijkheid over de vraag of een waterschap bij een onttrekkingsvergunning (of infiltratievergunning) wel rekening mag/moet houden met de mogelijk nadelige gevolgen van een onttrekking voor de grondwaterkwaliteit. Overleg kost dan vaak de nodige tijd.

Beoordelen vergunningaanvraag door waterschap en opnemen van voorschriften

Als het waterschap bevoegd gezag is voor een onttrekkings-/infiltratievergunning (dit blijkt uit de keur), dan is het waterschap verantwoordelijk voor de beoordeling van de aanvraag en de belangenafweging. In de watervergunning worden voorschriften opgenomen ter behartiging van de belangen, genoemd in artikel 2.1 Waterwet. Hieronder vallen (naast de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen), de chemische kwaliteit van en de functieervulling door grondwaterlichamen. Het toetsingskader van de Waterwet vormt, naast de eigen kaders van de overheden, een essentiële leidraad voor de belangenafweging die voorafgaat aan de eventuele vergunningverlening. Zo kunnen er, indien nodig, vergunningvoorschriften worden geformuleerd die betrekking hebben op de bescherming van de grondwaterkwaliteit. De vergunning moet worden geweigerd als verlening ervan zou leiden tot naar verhouding onaanvaardbare nadelige gevolgen voor de grondwaterkwaliteit. Weigering van de watervergunning is dan alleen mogelijk als de activiteit waarvoor vergunning wordt gevraagd niet verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet. Ergo: als de activiteit, zo nodig onder het stellen van voorschriften of beperkingen, wél verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet, dan moet de vergunning worden verleend. Het waterschap kan aan de weigering van een vergunning geen andere redenen ten grondslag leggen dan onverenigbaarheid met de doelstellingen van de Waterwet. In de memorie van toelichting is het als volgt verwoord (kamerstukken II 2006/2007, 30818, nr. 3. p. 124): "In dit artikel wordt geëxpliciteerd dat een vergunning wordt geweigerd indien de doelstellingen van het waterbeheer, bedoeld in artikel 2.1, of de bijzondere belangen in artikel 6.7 (NB thans 6.11 Wtw) zich tegen vergunningverlening verzetten. Het gaat in dit artikel om verplichte weigeringsgronden. Het bevoegd gezag is dus niet bevoegd zelf een afweging omtrent de wenselijkheid of noodzaak tot weigeren te maken. Wel dient het bevoegd gezag na te gaan of de aanvraag om vergunning niet gedeeltelijk kan worden gehonoreerd. Verder is weigering natuurlijk niet aan de orde, wanneer de in de artikelen 2.1 of 6.7 bedoelde doelstellingen en belangen voldoende kunnen worden beschermd door aan de vergunning bepaalde voorschriften of beperkingen te verbinden."

Een watervergunning voor het infiltreren van water (met de bedoeling het later weer te onttrekken) mag slechts worden verleend als er geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater (zie: art. 6.26 lid 3 en 4 Wtw). Dit wordt beoordeeld aan de hand van de regels in artikel 12 Wbb, dat rechtstreeks verwijst naar het Infiltratiebesluit bodembescherming (Ib). Hoewel de Waterwet in art. 6.26 spreekt over 'water' – waarbij dus aan alle soorten water kan worden gedacht - maakt het Ib duidelijk dat de hierin opgenomen verplichtingen alleen van toepassing zijn wanneer *oppervlaktewater* wordt geïnfilteerd (zie art. 12, lid 3 Wbb jo. art. 2 Ib).

Doordat er met de inwerkingtreding van de Waterwet grondwatertaken bij wet overgingen van provincies naar de waterschappen, betekende dit ook dat er praktisch gezien veel dossiers moesten worden overgedragen. Daarbij was ook afgesproken dat de waterschappen de eerste jaren het vergunningenbeleid van de provincies zouden overnemen. Dat veronderstelde ook kennisoverdracht. Dit ging in de ene regio beter dan in



de andere. Soms was het echt een moeizaam proces. Hoewel de samenwerking nu (na ruim 5 jaar) veel beter verloopt, is in het onderzoek de suggestie gedaan om samen te herijken waar de gezamenlijke doelen en opgaven liggen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in het onderzoek van het Watergovernance Center, kort besproken in deze evaluatie (par. 4.3).

Waterschappen geven ook aan dat, doordat veel vergunningverlening- en handhavingstaken door de provincies aan de RUD's/omgevingsdiensten zijn overgedragen, het proces bij provincies op dit moment kwetsbaar is. De provincies hebben hierbij opgemerkt dat er op dit moment voor deze uitvoeringsdiensten niet veel grondwaterwerk is, waardoor er nog weinig mogelijkheden zijn voor kwaliteitsontwikkeling.

Behoefte aan meer afstemming en standaardisering

Er bestaat bij waterschappen de wens voor meer uniformiteit door landelijke afstemming, standaardisering en advisering. Via de Unie van Waterschappen is er bijvoorbeeld een Themagroep grondwater dat als platform dient om kennis en ervaringen uit te wisselen.

Samenwerking met gemeenten

Hoewel de voorliggende evaluatie zich niet richt op de gemeentelijke grondwatertaken (ingegeven door de gemeentelijke grondwaterzorgplicht ex art. 3.6 Waterwet), wordt door waterschappen wel aangegeven dat er zich ook hier samenwerkingsvragen voordoen. Verantwoordelijkheden van gemeenten en burgers moeten duidelijker vastgelegd worden ten opzichte van de grondwatertaken van waterschappen. Aanknopingspunt is dat de beheersverantwoordelijkheid zich afspeelt op gebiedsniveau, de burger is verantwoordelijk voor lokale perceelsgebonden grondwaterproblemen.

In relatie tot de samenwerking met gemeenten wordt ook de afstemming tussen grondwaterbeheer en ruimtelijke ordening genoemd. Hoewel er juridisch voldoende mogelijkheden zijn op om beide goed op elkaar af te stemmen (juridisch via de watertoets), is er in de bestuurlijk-juridische praktijk meer aandacht nodig voor in het bijzonder het (grond-)waterproof maken van bestemmingsplannen. Er kan, naast de waterparagraaf als toelichtinginstrument bij een bestemmingsplan, meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van de planregels (bouw- en gebruiksregels). Door de te beschermen grondwaterbelangen een plek te geven in de juridisch harde regels, wordt daarmee tegelijk een toetsingskader geboden voor bijvoorbeeld de 'omgevingsvergunning bouwen'. van waterschappen mag hierbij worden verwacht dat zij duidelijk maken (beter dan nu vaak het geval is) wat de betekenis is van hun beleid voor de wereld van de ruimtelijke ordening. Naast werken aan begrip en vertrouwen over en weer, kan een ro-paragraaf in waterplannen (vergelijkbaar met een waterparagraaf in ro-plannen, e.d) bijvoorbeeld goede diensten bewijzen.²¹

Provincies

Provincies geven aan dat de samenwerking met de waterschappen veel beter kan, door bijvoorbeeld afspraken te maken over gemeenschappelijk databeheer van grondwaterdata - concreet: het Landelijk Grondwater Register (LGR) - en ondergronddata (Basisregistratie ondergrond [Bro]) en de wijze van omgaan daarmee. Wat het LGR betreft hebben de waterschappen aangegeven hier niet mee te kunnen werken. Verbetering van de samenwerking is hier belangrijk omdat het LGR allerlei grondwaterdata bevat, zoals het

²¹ Zie par. 4.2 van deze evaluatie.



aantal vergunde onttrekkingen, de hoeveelheid ervan etc. Het goed kunnen voeden van het LGR door de waterschappen is ook voor de provincies van belang, niet in de laatste plaats omdat op basis van gegevens uit het LGR de provinciale grondwaterheffing wordt opgelegd.

Ook geven de provincies aan dat het nodig is samen te werken bij 'grensgevallen' (waar de verantwoordelijkheden elkaar raken) voor het afstemmen van beleid met de waterschappen. Elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen is van belang. Provincies geven aan dat het contact met de waterschappen goed is (zij het dat de samenwerking dus nog beter kan), met de gemeenten is het contact minder.

Rijkswaterstaat

RWS werkt op het gebied van het grondwaterbeheer goed samen met de waterschappen, zij het dat wordt benadrukt dat het jaarlijks slechts om een aantal vergunningaanvragen gaat (zie par. 5.2.1).

2) Samenwerking bij samenloopsituaties

In de Waterwet is in art. 6.17 een regeling opgenomen die ziet op de samenloop van bevoegdheden bij vergunningverlening voor een handeling of samenstel van handelingen in een watersysteem. Belangrijk uitgangspunt in de Waterwet is dat voor de watervergunning één bevoegd gezag bestaat, ook al komen er voor een aangevraagde handeling of samenstel van handelingen twee of zelfs drie bevoegde bestuursorganen in beeld. Er zijn verschillende gevallen denkbaar waarin samenloop van bevoegdheden kan optreden. In relatie tot het voorliggende onderwerp valt te denken aan een grondwateronttrekking ten behoeve van een (open) bodemenergiesysteem (waarvoor de provincie bevoegd is), waarbij spoelwater wordt geloosd op een oppervlaktewater in beheer bij een waterschap (de veronderstelling hierbij is wel dat die lozing vergunningplichtig is). Ook valt te denken aan een grote industriële grondwateronttrekking waarvoor de provincie bevoegd gezag is met een vergunningplichtige lozing op een rijkswater waarvoor RWS bevoegd gezag is. Volgens de hoofdregel is het hoogst bevoegde gezag bevoegd voor het verlenen van de watervergunning. De betrokken bestuursorganen kunnen echter - in afwijking van de hoofdregel - gezamenlijk uit hun midden een ander bestuursorgaan aanwijzen dat de aanvraag in behandeling zal nemen en daarop zal beslissen. De overige bestuursorganen worden hierbij dan in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen (art. 6.17 lid 3 Wtw).²² Ontbreekt een hoogst bevoegd gezag, dan wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt daarop beslist door het bestuursorgaan op wiens grondgebied de handeling of het samenstel van handelingen in hoofdzaak wordt verricht (art. 6.17, eerste lid Wtw). In een door het Nationaal wateroverleg (NWO) vastgestelde handreiking wordt de praktijk geholpen bij het toepassen van de samenloopregeling.²³

Samenloop in de praktijk

Zowel RWS, provincies als waterschappen geven aan dat samenloop maar weinig voorkomt. Vergunningverleners geven dan ook aan dat er niet veel samenwerking is met andere

²² De samenloopregeling ziet alleen op de verlening en handhaving van de watervergunning en niet op meldingen, calamiteiten e.d. Praktisch gevolg hiervan kan zijn dat een aanvrager weliswaar met één vergunningverlenend bevoegd gezag te maken heeft, maar voor bijvoorbeeld een melding in de zin van een lozingsbesluit met een ander bevoegd gezag.

²³ Nationaal wateroverleg (NWO), 'Handreiking Samenloop bevoegdheden watervergunning', 2009. De handreiking is te downloaden via www.waterwet.nl. De handreiking heeft geen juridische status.



overheden (de noodzaak is er niet). Sommige waterschappen hebben afspraken gemaakt met RWS. Samenloop is bijvoorbeeld denkbaar tussen een grondwateronttrekking en een lozing op oppervlaktewater, maar vergunningplichtige lozingen komen steeds minder voor. Dat samenloop relatief weinig voorkomt, is deels ook te wijten aan de initiatiefnemers. Deze kiezen er regelmatig voor om voor handelingen die tot een samenstel behoren afzonderlijke watervergunningen aan te vragen, bijvoorbeeld omdat dat beter past in de fasering van een project. Het bevoegd gezag kan hier weinig aan doen, want het moet beslissen op de aanvraag zoals die wordt ingediend.²⁴ Strikt genomen is deze praktijk niet in de geest van de Waterwet.

Waterschappen geven ook wel aan dat de samenloopregeling soms tot verlies van zeggenschap leidt van het waterschap over waterstaatkundige taken en belangen. In de wettelijke regeling zou, zo is wel voorgesteld, tot uitdrukking moeten komen dat samenloop niet wil zeggen overdracht/delegatie van bevoegdheden. De vergemakkelijking van de samenloopregeling in de Waterwet is niet bij iedereen bekend, waardoor samenwerking soms stroef verloopt. De vereenvoudiging komt erop neer dat de bevoegdheid tot aanwijzing van een bevoegd gezag ook in mandaat kan worden uitgeoefend. (i.p.v. via een veel zwaarder delegatiebesluit).

Niet alle adviezen van waterschappen worden volledig overgenomen door het bevoegd gezag dat bij samenloop de vergunning verleent, hierover zou meer afstemming met RWS moeten plaatsvinden.

5.3 Kennisniveau in- en extern

Waterschappen

Ten aanzien van de kennisontwikkeling en communicatie binnen de eigen organisatie schetsen de verschillende geïnterviewde waterschappen een gemengd beeld. Sommige waterschappen constateren dat kennis is geconcentreerd op één afdeling. Er wordt te weinig geïnvesteerd in kennisontwikkeling op het gebied van grondwater. Er zou meer tijd en budget moeten worden vrijgemaakt. Andere waterschappen geven aan dat er voldoende kennis aanwezig is bij specialisten, maar dat er geen (voldoende specifieke) cursussen zijn voor vergunningverleners om zich verder te ontwikkelen. Voor een betere kennisverdeling zou men meer moeten investeren in opleidingen. Intern kan de communicatie tussen vergunningverlening en handhaving hier en daar wel beter. Bij dit alles past de opmerking van sommigen dat waterschappen zich meer als echte waterautoriteit, ook voor grondwater, zouden moeten profileren.

Door de aan het grondwaterbeheer eigen complexe bevoegdheidsverdeling, is kennis verkrijgen niet eenvoudig. Door de lastige integrale benadering van de ondergrond is het vrijwel onmogelijk om alle kennis paraat te hebben. De noodzaak tot samenwerking wordt ook hier gevoeld (vgl. par. 5.2.2). De mate waarin met andere overheden kennis en ervaring wordt gedeeld verschilt wel (per regio). Breed aangegeven is dat kennisdeling met de

²⁴ H. Havekes en P. de Putter (red.)(2013), Wegwijzer Waterwet 2014. Een praktische handreiking voor gebruikers van de Waterwet, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 3e herziene druk, p. 173.



regionale partners van belang is. Te wijzen valt op het project in Overijssel waar is ingezet op en gewerkt wordt aan het regionaal organiseren van kennisontwikkeling.

Over RWS wordt aangegeven dat kennis over grondwater beperkt is. Waterschappen merken verder op dat de grondwaterkennis bij gemeenten soms als beperkt wordt ervaren; er wordt snel doorverwezen naar de waterschappen. Met de andere (aangrenzende) waterschappen zijn de contacten steeds gemakkelijker te maken. Expertise en kennisuitwisseling werkt hierdoor ook goed. Te wijzen valt hierbij ook op de faciliterende rol van de Unie van Waterschappen. De Unie toont zich actief op dit beleidsdomein.

Wat het kennisniveau bij de provincies betreft, is geconstateerd dat deze voor een deel van provincies naar de omgevingsdiensten/RUD's is verschoven. De provinciale kennis wordt hierdoor door waterschappen (NB: en ook door initiatiefnemers, zie hierover nader in hoofdstuk 6) als minder gemakkelijk beschikbaar ervaren. Kanttekening hierbij verdient dat het op zich logisch is dat bij de provincies (als moederorganisatie) de kennis ten aanzien van vergunningverlening niet meer (volledig) aanwezig is: de operationele taak is immers overgedragen aan de uitvoeringsdiensten.

Provincies

Provincies geven aan dat het per waterschap verschilt hoe kwantitatief grondwaterbeheer c.q. de grondwatertaak wordt opgepakt. Men ervaart de communicatie soms als onvoldoende. Hier is meer aandacht voor nodig, zeker waar het de onderlinge taken en verantwoordelijkheden betreft.

Door overdracht van een deel van vergunningverlenende bevoegdheid, is er nog maar een klein werkveld bij de provincie overgebleven: beleid en strategie. De vergunningverlenende taak is bij de RUD's neergelegd. Daarbinnen is het een relatief beperkte taak waar, waar het de ontwikkeling van kennis betreft, niet heel veel prioriteit aan wordt gegeven.

Het kennisniveau bij gemeenten wordt niet altijd als goed ervaren. Ten aanzien van vergunningverlening voor *gesloten* bodemenergiesystemen (waarvoor gemeenten bevoegd gezag zijn), geeft een provincie aan dat deze beter overgedragen kunnen worden aan de RUD's.

Rijkswaterstaat

Voor RWS is grondwaterbeheer een relatief klein aandachtsveld. RWS werkt op het gebied van het grondwaterbeheer goed samen met de waterschappen (zie verder: par. 5.2.1).

5.4 Visie op de bestaande bevoegdheidsverdeling

Waterschappen

Op de vraag hoe de waterschappen de bestaande bevoegdheidsverdeling in het grondwaterbeheer ervaren, geven waterschappen verschillende reacties. Circa de helft geeft aan niet zoveel problemen te hebben met de bestaande bevoegdheidsverdeling. Hun suggestie is om open te kijken wat het beste werkt, zodat het straks in de Omgevingswet goed geregeld is. Hierbij verwijst men ook naar de bestuurlijke afspraken die tussen het IPO en de Unie zijn gemaakt: eerst maar eens kijken wat er met een verbetering van de samenwerking aan winst te behalen valt. Daarna kan er verder worden gekeken.



Anderen zien de huidige situatie als suboptimaal. De wetgeving is nu teveel versnipperd. Deze waterschappen zien de wenselijke situatie als volgt: provincies stellen het kaderstellende en strategische grondwaterbeleid op. De waterschappen zijn daarbinnen verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondwaterbeheer, inclusief de vergunningverlening. Dit is vergelijkbaar met de verdeling bij oppervlaktewater. Zo geven de geïnterviewde waterschappen aan dat de vergunningverlening voor de *open* bodemenergiesystemen en de grote industriële onttrekkingen ook door de waterschappen kunnen worden uitgevoerd. Is het niet nu, dan toch op termijn. Voor de openbare drinkwaterwinningen, waarmee een collectief belang is gemoeid, blijft de provincie dan bevoegd gezag.

Waterschappen zijn soms ook van mening dat provincies in hun verordening minder op instrumenten zouden moeten sturen en meer op het realiseren van de doelen. Er zou bereidheid moeten zijn om over de bevoegdheidsgrenzen heen te durven gaan en niet sec te werken vanuit de bevoegdheidsverdeling.

Notie bodemenergiesystemen

De huidige regeling in de Waterwet wordt als verwarrend ervaren. In den lande wordt er verschillend mee omgegaan. Hamvraag is of alle in het kader van de aanleg van een bodemenergiesysteem voorkomende onttrekkingen, wel onttrekkingen zijn waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Van een onttrekking t.b.v. een proefboring – bedoeld als onderzoeksmiddel – is bijvoorbeeld niet duidelijk wie hiervoor eigenlijk bevoegd zou moeten zijn. Een proefonttrekking wordt gedaan als twijfel bestaat over de haalbaarheid van een open bodemenergiesysteem op een locatie. Menig proefboring leidt niet tot de aanleg van een kwo al is de intentie er wel. Voor dergelijke onttrekkingen kennen de meeste keuren een meldingsplicht. Het waterschap wordt dan beschouwd als bevoegd gezag voor de proefboring.²⁵ In andere regio's wordt dit als een zaak van de provincie beschouwd (vanwege de onderlinge veronderstelde samenhang tussen proefboringen en de mogelijke uiteindelijke aanleg van een bodemenergiesysteem). Voor initiatiefnemers / vergunningaanvragers is dit verwarrend. De suggestie is gedaan om voor *alle* grondwateronttrekkingen in het kader van een bodemenergiesysteem (ook al komt deze er uiteindelijk misschien niet) de provincie bevoegd te laten zijn. Kanttekening hierbij verdient dat sommige waterschappers menen dat de vergunningverlening hiervoor wel naar de waterschappen kan worden overgedragen.

Provincies

De provincies geven aan dat de bevoegdheidsverdeling niet zou moeten veranderen. De categorieën onttrekkingen die bij de provincie liggen vergen een integrale belangenafweging die verder reikt dan alleen het waterbeheer (energiebeheer, volksgezondheid, economische aspecten en ruimtelijke ordening van de ondergrond). NB: op de vraag of de Waterwet een dergelijke brede benadering wel toestaat, wordt nader in gegaan in hoofdstuk 6.

Een andere provincie geeft aan dat er teveel versnippering bestaat op het gebied van het operationele grondwaterbeheer. De vergunningverlenende taak is van provincie naar de

²⁵ Eerder is deze gedachte ook geadviseerd door het zogenoemde Kernteam Waterwet. Desondanks echter blijkt toch steeds weer dat er discussie is over de regelgeving, ook binnen het Ministerie van I&M.



RUD's overgeheveld. Hun suggestie is om de situatie terug te brengen naar minder beheerders. Die suggestie is echter niet concreet gemaakt.

Rijkswaterstaat

RWS staat geen verandering voor van de huidige bevoegdheidsverdeling, in elk geval geen verruiming van de bevoegdheid van het Rijk.

5.5 Overige bevindingen

Waterschappen

Ten aanzien van de vraag over de behandeling van schadeclaims wordt een incident genoemd rondom het stopzetten van een drinkwaterwinning in Brabant. De samenwerking verliep daarbij niet goed tussen provincie, waterschap en drinkwaterbedrijf. Een suggestie is om in de voorwaarden van de vergunning al vooruit te kijken naar de mogelijke stopzetting. Ook bij nieuwe ontwikkelingen zou hiermee rekening moeten worden gehouden. Een volgende suggestie gaat hier ook op in: in de vergunning zouden voorschriften moeten worden opgenomen dat in de situatie na stopzetting van de onttrekking maatregelen worden genomen door en op kosten van vergunninghouder om schade en nadeel te voorkomen.²⁶ De schadevergoedingsregeling van de Waterwet zou wat dat betreft aangepast moeten worden zodat deze mede betrekking heeft op deze problematiek.

Schade van derden valt onder civiele aansprakelijkheidsregime en niet onder nadeelcompensatieregeling. Het is door derden zeer lastig aan te geven dat schade door een onttrekking wordt veroorzaakt. Voor derden zou het gemakkelijker gemaakt moeten worden om schadeonderzoek te doen, door en voor rekening van Gedeputeerde Staten.

Provincie

Provincies geven aan dat de afhandeling van schadeclaims kwalitatief goed is, maar wel lang duurt vanwege het beperkt aantal fte's. Wel wordt de afstand tot de schadeclaimzaken als groter dan vroeger ervaren doordat de provincie niet langer zelf de vergunning verstrekt (de RUD's doen dat nu).

Ministerie van I&M

Het Ministerie van I&M werkt op dit moment aan een herziening van de Wet bodembescherming (Wbb). Dit traject loopt parallel aan de Omgevingswet. Tevens is er het project voor de Structuurvisie ondergrond (Strong). De ruimte in de ondergrond is beperkt en daarom is het van belang dat goede integrale afwegingen worden gemaakt en sturing komt bij het gebruik van de ondergrond. Provincies stellen daarom nu structuurvisies voor de ondergrond op. Ook het rijk maakt een structuurvisie Ondergrond (STRONG). Hiervoor werken ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM) en Economische Zaken (EZ) nauw samen met provincies, gemeenten en waterschappen.

In de Handreiking Juridische Helderheid in het Grondwaterbeheer is aanbevolen de Wbb-zorgplicht ruimer van toepassing te laten zijn, te weten op alle handelingen die

²⁶ Zie hierover ook hoofdstuk 9 van de eerder genoemde Handreiking Juridische Helderheid in het grondwaterbeheer.



bodemverontreiniging kunnen veroorzaken. De zorgplicht is nu beperkt tot specifiek benoemde handelingen (art. 6 - 11 Wbb) en daarmee niet van toepassing op alle handelingen die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken. Het ministerie heeft de huidige regeling goed bestudeerd en kiest ervoor de huidige lijn te willen behouden en de zorgplicht dus te blijven beperken tot genoemde handelingen (of activiteiten). belangrijke redenen hiervoor hangt samen met de handhaafbaarheid ervan. Door specifiek aan te geven waarop de zorgplicht zich richt, is het voor handhavers gemakkelijker te handhaven. Dit geldt in het bijzonder ook de strafrechtelijke handhaafbaarheid. Door vast te houden aan de huidige regeling, wordt de lijn die zich in de loop der jaren in de jurisprudentie heeft ontwikkeld, zo veel mogelijk behouden.

5.6 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de ervaringen en opvattingen van de overheden met de Waterwet weergegeven. Hierbij ligt de focus op drie onderwerpen: ervaringen met vergunningverlening (vergunningverleningsproces en samenwerking), het aanwezige kennisniveau (zowel in- als extern) en met name ook de gedachten over de huidige bevoegdheidsverdeling.

Ervaringen met vergunningverlening

De waterschappen hebben overwegend goede ervaringen met de 'nieuwe' taak. Complex is soms dat niet altijd meteen helder is wie bevoegd gezag is. De versnippering in het grondwaterbeheer is hier mede debet aan. Provincies hebben in vergelijking met de periode vóór de Waterwet minder vergunningverleningswerk. Hierbij komt ook dat de vergunningverlening vrij recent door de provincies is uitbesteed aan de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's), ook wel omgevingsdiensten genoemd. Deze werken, vanwege de opstartproblemen, nog niet altijd even goed.

Voor RWS geldt dat de grondwatervergunningverleningstaak erg beperkt is. Om die reden heeft RWS de samenwerking met de waterschappen gezocht. Deze wordt als goed ervaren.

Minder positief zijn de geluiden van vergunningverleners over het Omgevingsloket Online (Olo). Er is vaak veel tijd nodig om alle voor een goede beoordeling benodigde informatie ter achterhalen. Het OLO-formulier zou hiertoe volgens hen verbeterd moeten worden.

Samenwerking en communicatie

Overheden komen elkaar veel tegen rondom grondwaterbeheer en hebben elkaar onderling nodig, ook vanwege de verdeling van expertise en de bij verschillende partijen belegde bevoegdheden. Dit geldt zeker ook waar het het voorkomen en saneren van bodem- en grondwaterverontreiniging betreft. Op dit terrein doen zich in de praktijk nogal eens verantwoordelijkheidsvraagstukken voor. Ook al dit juridisch wel uit te leggen, helder vindt men het niet. Onduidelijkheid gaat dan gepaard met veel overleg. Qua vergunningverlening is een andere belangrijke conclusie dat zogenoemde samenloop situaties zich niet zo vaak voordoen, zeker niet bij onttrekkingsvergunningen.

Over de praktische gevolgen van de overdracht van grondwatertaken van provincies naar de waterschappen, is men wisselend tevreden of ontevreden. In de ene regio is dit beter verlopen dan in de andere. Na ruim vijf jaar is het goed de balans weer eens op te maken



en samen te bezien waar de gezamenlijke doelen en opgaven liggen. Hierbij kan dan ook aandacht worden besteed aan de samenwerking met de RUD's/omgevingsdiensten. Zowel waterschappen als provincies benadrukken het belang van verbetering van de samenwerkingsrelatie op dit punt. Gewezen wordt op het gemeenschappelijk databeheer van grondwaterdata (LGR) en gegevens over de ondergrond (BRO) en de omgang hiermee. In de afgelopen jaren is de samenwerking nadrukkelijker op de agenda gekomen. Niet in de laatste plaats is geconstateerd dat ook meer en beter geïnvesteerd moet worden in de samenwerking met de gemeenten. Het stedelijk/gemeentelijk grondwaterbeheer raakt aan de taken en bevoegdheden van met name de waterschappen. Naast beheervragen gaat het hierbij ook om de relatie grondwaterbeheer en de ruimtelijke ordening. Voor burgers en bedrijven is het niet eenvoudig te achterhalen bij wie men met vragen e.d. moet zijn. Bij de herijking kan bekeken worden waar er meer uniformiteit in standaardisering en advisering te realiseren is.

Rijkswaterstaat werkt op het gebied van het grondwaterbeheer goed samen met de waterschappen, zij het dat wordt benadrukt dat het jaarlijks slechts om een aantal vergunningaanvragen gaat (zie par. 5.2.1).

Kennisniveau in- en extern

De noodzaak tot samenwerking doet zich ook voor bij kennisontwikkeling; kennisdeling met de regionale partners wordt belangrijk gevonden. Niemand kan het alleen, daarvoor is de regeling van het grondwaterbeheer te ingewikkeld. Sommige waterschappen stellen bijvoorbeeld dat meer tijd en budget moet worden vrijgemaakt voor kennisontwikkeling (en communicatie). Er is behoefte aan (specifieke) opleidingen voor vergunningverleners. Wat het kennisniveau bij de provincies betreft, is geconstateerd dat deze voor een deel van provincies naar de omgevingsdiensten/RUD's is verschoven en mede hierdoor als verdeeld (over moederorganisatie en RUD) wordt ervaren. Binnen de RUD's is de grondwatertaak relatief beperkt en dat komt de verdere kennisontwikkeling niet perse ten goede. Ook RWS zoekt voor een betere kennisontwikkeling de samenwerking met de waterschappen op.

Visie op de bestaande bevoegdheidsverdeling

De provincies geven aan dat de bevoegdheidsverdeling niet zou moeten veranderen. Men wijst er hier op dat voor de drie categorieën grondwateronttrekkingen waarvoor GS bevoegd gezag is, een integrale belangenafweging vereist is die verder reikt dan alleen het waterbeheer. Gedoeld wordt hierbij op de relatie met andere beleidsvelden waarvoor de provincie ook bevoegdheden heeft: energiebeheer, volksgezondheid, economische aspecten en ruimtelijke ordening. Los van de bevoegdheidsverdeling is erop gewezen dat het grondwaterbeheer wel versnipperd is. Dit effect wordt op dit moment nog versterkt doordat de vergunningverlenende taak van provincies naar de RUD's zijn overgedragen.

Op ambtelijk niveau uit de waterschappen zich verdeeld over de bestaande bevoegdheidsverdeling. Circa de helft geeft aan niet zoveel problemen te hebben met de bestaande bevoegdheidsverdeling. Anderen zien de huidige situatie als suboptimaal en deze zouden liever zien dat de provincies het kaderstellende en strategische grondwaterbeleid formuleren. De waterschappen zijn daarbinnen verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondwaterbeheer, inclusief de vergunningverlening. Gegeven de bestuurlijke afspraken tussen het IPO en de Unie is het nu zaak te investeren in de verbetering van de samenwerking. Daarna kan er, wat deze waterschappen betreft, verder worden gekeken.



Ook Rijkswaterstaat geeft aan geen noodzaak te zien tot aanpassing van de bevoegdheidsverdeling.

Wat de bevoegdheidsverdeling betreft is aangegeven dat de wettelijke regelgeving rondom open bodemenergiesystemen verwarrend is. In den lande wordt er verschillend mee omgegaan. Niet duidelijk is welke handelingen wel en welke niet onder bevoegd gezag van de provincie vallen. Ook voor initiatiefnemers/vergunningaanvragers is deze praktijk verwarrend.

Overige bevindingen

Overige bevindingen hangen samen met aanbevelingen die eerder zijn gedaan in de 'Handreiking Juridische Helderheid in het Grondwaterbeheer'. Eruit gelicht is de bestaande schadevergoedingsregeling van de Waterwet. Deze zou aangepast moeten worden, zodanig dat deze ook voorziet in een regeling voor het geval er schade optreedt als gevolg van het verminderen of stopzetten van een onttrekking. Ook zou bij de vergunningverlening al rekening gehouden moeten worden met een mogelijke vermindering of stopzetting. Tot slot is in dit verband aangegeven dat het voor gedupeerden gemakkelijker gemaakt moet worden om schadeonderzoek door en voor rekening van de provincie te laten doen.

Het Ministerie van I&M heeft in het kader van de ontwikkeling van de Omgevingswet en de hierbij horende uitvoeringsregelgeving al verschillende aanbevelingen uit de handreiking overgenomen. De suggestie echter om de Wbb-zorgplicht van toepassing te laten zijn op alle handelingen die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken wordt niet overgenomen. Belangrijke reden hiervoor vormt de handhaafbaarheid ervan. Door vast te houden aan de huidige regeling, kan de lijn die zich in de loop der jaren in de jurisprudentie heeft ontwikkeld, worden behouden.



6 Evaluatie door de grondwateronttrekkers

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen en opvattingen van de grondwateronttrekkende bedrijven weergegeven. Van belang is in te zien dat onttrekkingen (en hiermee samenhangende infiltraties in de bodem) voor de openbare drinkwaterwinning, industrie (> 150.000 m³ p/jaar) en bodemenergiesystemen op grond van de Waterwet onder bevoegd gezag vallen van de provincie. Voor de overige onttrekkingen (en infiltraties) is het waterschap (regionale wateren) dan wel Rijkswaterstaat bevoegd voor de vergunningverlening en het stellen van algemene regels.

De geïnterviewde marktpartijen c.q. ontbrekkers van grondwater zijn alle brancheorganisaties: LTO/ZLTO, Vewin, de Vereniging Industriewater (VIW), de VEMW en BodemenergieNL. Net als in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Ervaringen met vergunningverlening (par. 6.2);
- Kennisniveau in- en extern (par. 6.3);
- Visie op bestaande bevoegdheidsverdeling (par. 6.4);
- Overige bevindingen (par. 6.5).

De belangrijkste conclusies zijn samengevat in paragraaf 5.6.

6.2 Ervaringen met vergunningverlening

6.2.1 Het proces van vergunningverlening

Wat het vergunningverleningsproces betreft, geven de onder de provincie vallende grondwateronttrekkers aan dat het goed is dat GS hiervoor nog steeds bevoegd gezag zijn. Meer dan de waterschappen zijn de provincies volgens hen in staat een bredere afweging te maken. In paragraaf 6.4 wordt expliciet op dit punt ingegaan. Wel is er enig verschil waar te nemen tussen de ervaringen van de waterbedrijven enerzijds en de (grotere) industriële ontbrekkers en initiatiefnemers voor bodemenergiesystemen anderzijds:

- Wat de *waterbedrijven* betreft, verloopt het vergunningverleningsproces goed. Ten opzichte van de vroegere Grondwaterwet is hier ook niets veranderd. Aangegeven wordt dat de watervergunning de bezegeling/sluitstuk is van de stroomgebiedbeheerplannen, het provinciaal beschermingsbeleid (PMV) en de voor de drinkwatersector kenmerkende gebiedsdossiers.
- Over het vergunningverleningsproces is de *markt van de bodemenergie* het meest ontevreden. Van eenheid in provinciaal beleid is geen sprake: de hoeveelheid aan te leveren informatie bijvoorbeeld is sterk afhankelijk van waar (bij welke provincie) een vergunning wordt aangevraagd. Het gaat dan met name om de eisen aan de inhoud van effectenstudies. Nationaal bezien zouden de eisen veel meer geharmoniseerd moeten worden. Er is nogal eens wantrouwen over de geleverde informatie. In een paar gevallen zijn volgens de sector oneigenlijke argumenten gebruikt voor het niet verlenen van vergunningen.
- In relatie tot het vergunnen van bodemenergiesystemen is de Vereniging Industriewater (VIW) van mening dat er uniforme, strenge eisen aan dergelijke



bodemenergiesystemen gesteld moeten worden, die niet door de afzonderlijke provincie afgezwakt zouden mogen worden. Te denken valt hierbij aan het voorschrift om de grondwaterkwaliteit te monitoren. Hier zijn volgens de VIW in de praktijk te grote verschillen waar te nemen; soms hoeft er maar twee jaar gemonitord te worden.

- Gebrek aan eenheid in provinciaal beleid wordt ook geconstateerd door de *industriële grondwateronttrekkers*. Van een uniforme werkwijze is volgens hen geen sprake:
 - Zo zouden 'industriële winningen voor menselijke consumptie' (conform de eisen van de Kaderrichtlijn Water) een zelfde mate van bescherming van de grondwaterkwaliteit moeten krijgen als de winningen voor de openbare drinkwaterwinning. Voor de industriële winningen voor menselijke consumptie bestaat op dit moment geen specifiek beschermingsbeleid.
 - Waar het de grondwaterkwantiteit (hoeveelheid te onttrekken grondwater) betreft, wordt gepleit voor een maatwerkbenadering waarbij meer dan nu het geval is rekening wordt gehouden met de aard van de winning en de situatie ter plaatse. Zo'n benadering past bij een gebiedsgerichte aanpak: preciezer sturen dus op de gewenste grondwaterkwaliteit enerzijds en het mogelijke gebruik anderzijds. In dit kader wordt gewezen op het als rigide ervaren beleid van de provincie Noord-Brabant. De opstelling van de provincie heeft volgens de bedrijven tot gevolg dat grondwaterafhankelijke bedrijven die willen groeien of zich willen vestigen hun ambities niet kunnen verwezenlijken. Daarmee wordt de regionale economie volgens hen op slot gezet.

In de agrarische sector is men tevreden dat de waterschappen nu bevoegd gezag zijn voor de grondwateronttrekkingen en hiermee samenhangende infiltraties. Gesteld wordt dat de overdracht van het grondwaterbeheer (dossiers e.d.) gemiddeld genomen goed is verlopen. Het beeld verschilt wel wat per provincie. Provincies zijn in de ogen van de agrariërs soms wat rigide met beleid. Zo worden soms starre onttrekkingslimieten (plafonds) voor het gehele grondgebied vastgesteld, daar waar er regio's zijn binnen een provincie waar wel voldoende onttrekkingsmogelijkheden zijn. Die opmerking sluit aan bij hetgeen hiervoor door de grotere onttrekkers is geconcludeerd.

6.2.2 Samenwerking en communicatie

Ten aanzien van de samenwerking en communicatie met overheden zien de waterbedrijven al jaren een goede werkrelatie met de provincies. Beide zijn nu bijvoorbeeld actief bij het opstellen van de gebiedsdossiers (deze nu vrijwel allemaal klaar, de implementatiefase is begonnen). Door vorming van omgevingsdiensten is er volgens een aantal respondenten nu feitelijk een extra 'bestuurslaag' gekomen die nog niet optimaal functioneert. De vergunning wordt aangevraagd bij de omgevingsdienst, maar het beleid ligt bij de provincie. De taakverdeling is hierdoor wel beter (beleid/strategie bij de provincie en uitvoering door de omgevingsdiensten), maar het zal nog tijd kosten om het vergunningverleningsproces c.q. de wisselwerking tussen provincie en omgevingsdiensten beter te laten verlopen.

De samenwerking wordt volgens de respondenten soms wel bemoeilijkt doordat het grondwaterbeheer zo versnipperd is. Gewezen wordt bijvoorbeeld op de relatie met het



bodembeheer. Gesteld wordt dat de bescherming van grondwater een provinciale taak is²⁷, terwijl het bij bodem-/grondwatersanering zo kan zijn dat ook een gemeente bevoegd gezag kan zijn (er zijn 29 zgn. bevoegde gezag gemeenten). Het zou duidelijker zijn als er één overheid bevoegd gezag zou zijn voor de saneringen.

Samenloopsituaties in de praktijk

Conform de bevindingen van de overheden zelf (zie par. 5.2), wordt aangegeven dat samenloopsituaties maar weinig voorkomen. Problematisch is het soms wel bij de aanleg en het hieraan voorafgaande onderzoek bij bodemenergiesystemen. De rolverdeling tussen overheden is hier niet altijd duidelijk. Voor proefboringen en bijhorende onttrekkingen verschilt de vergunningensituatie per provincie (zie hierover nader: par. 5.4).

6.3 Kennisniveau bij de overheid

Ook wat het kennisniveau betreft, is het beeld min of meer conform dat van de vorige paragrafen. De waterbedrijven zijn tevreden over de kennis van de provincieambtenaren. De overige onder bevoegd gezag van de provincie vallende grondwateronttrekkers geven aan dat het kennisniveau per ambtenaar sterk kan verschillen. Een lager niveau leidt tot extra vragen en daarmee tot extra onderzoekslasten. Het kennisniveau zou daarom moeten worden verbeterd. Wat de markt voor bodemenergie betreft gaat het om een verbeterd kennisniveau over bodemenergiesystemen in het algemeen en de hierbij aan de orde zijnde lozingsaspecten in het bijzonder. Concreet wordt gewezen op de energetische en technische werking van bodemenergiesystemen en de relatie met de ondergrond, hydrologie en de (on)mogelijkheden van lozen en de regels voor lozen. Men maakt zich verder zorgen over het weglekken van kennis bij de provincies, met name door de overheveling van taken naar de omgevingsdiensten/RUD's. Deze worden soms als extra 'bestuurslaag' ervaren. In dit verband wijst men er op dat ook de versnippering in het grondwaterbeheer debet is aan de versnippering van de kennis. Kanttekening hierbij verdient dat het op zich logisch is dat bij de provincies (als moederorganisatie) de kennis ten aanzien van vergunningverlening niet meer (volledig) aanwezig is: de operationele taak is immers overgedragen aan de omgevingsdiensten/RUD's.

De agrarische sector geeft aan dat de technische kennis bij waterschappen goed is. Wel is er bij waterschappen nogal eens vrees voor nieuwe ontwikkelingen. Experimenteren of pilots uitvoeren is niet mogelijk onder de Waterwet. Die mogelijkheid zou de Omgevingswet wat hen betreft wel moeten bieden.

²⁷ NB: dit ligt wat genuanceerder. Volgens de Waterwet zijn de waterschappen en ook Rijkswaterstaat watersysteembeheerder en daarmee dus ook grondwaterbeheerder, zowel voor de kwaliteit als de kwantiteit. Ook waterschappen en RWS moeten dus (conform de doelstellingen van de Waterwet) bij de vergunningverlening rekening houden met de eventueel nadelige gevolgen van een voorgenomen activiteit voor de kwaliteit van het grondwater. Het vaststellen van de doelen en het uitvoeren van de monitoring zijn taken die bij de provincie liggen (op grond van het Bkmw 2009).



6.4 Visie op bestaande bevoegdheidsverdeling

Breed aangegeven wordt dat men tevreden is met de bestaande bevoegdheidsverdeling. Veranderingen worden niet nodig gevonden. Het is goed dat de provincie bevoegd gezag is, in het bijzonder vanwege de brede belangenafweging die nodig is bij het beoordelen van vergunningaanvragen. Dat de provincie het economische belang van water kan meewegen in de vergunningverlening draagt bij aan het vestigingsklimaat van bedrijven.

Waterschappen mogen een dergelijke brede benadering niet hanteren. De Provincie kan een betere maatschappelijke afweging maken. Waterschappen gaan over water en ecologie, maar maken geen, voor het bedrijfsleven zo belangrijke, economische afweging (in hoofdstuk 7 gaan wij hier nader op in).

De industriële onttrekkers merken wel op dat men de opsplitsing van bevoegdheden voor deze onttrekking onlogisch vindt en ook moeilijk uit te leggen. De grens van 150.000 m³ is wat dat betreft arbitrair en leidt in de praktijk ook wel tot vreemde situaties. Voor een industriële onttrekking van bv. 125.000 m³ is het waterschap bevoegd gezag. Als deze onttrekking verruimd zou worden tot 160.000 m³, verschuift daarmee het bevoegd gezag naar de provincie. In hun optiek zou het logischer zijn om geen onderscheid te maken naar hoeveelheden maar naar de toepassing c.q. het doel van de onttrekking. Alle industriële onttrekkingen zouden onder bevoegd gezag van de provincie moeten vallen, hetgeen ook een gelijk speelveld zou creëren.

Tot slot is door de landbouwsector de suggestie gedaan om de regelgeving meer af te stemmen op nieuwe ontwikkelingen. Gewezen wordt op innovaties in de zoetwaterbuffering. Met name waar het om infiltratie van oppervlaktewater gaat, wordt de praktijk geconfronteerd met het Infiltratiebesluit bodembescherming (Ib) dat feitelijk bedoeld is voor grootschalige infiltraties ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Agrariërs die, ingegeven door het klimaatbeleid, zelf water willen bufferen, zien zich door de vele eisen uit het Ib genoodzaakt hoge kosten te maken voor de verschillende meetverplichtingen, terwijl de meerwaarde hiervan veelal nihil is. Overigens kan hierbij worden aangetekend dat er op dit moment een onderzoek loopt, in opdracht van de STOWA en Stichting Waterbuffer, om de praktijk wat eenvoudiger te maken. De resultaten van dit onderzoek worden voor de zomer van dit jaar verwacht.

6.5 Overige bevindingen

Naast de al geschetste onderwerpen, zijn er door respondenten nog andere noties meegegeven. Deze vormen een reactie op de conclusies en aanbevelingen in de uit 2012 stammende 'Handreiking Juridische Helderheid in het Grondwaterbeheer':

- a) De agrarische sector vindt de watertoets een zeer nuttig instrument. In RO-processen is het verstandig om aandacht te geven aan de gevolgen voor de (grond)waterhuishouding. De drinkwatersector geeft hierbij aan dat drinkwater als bijzonder belang een plek zou moeten krijgen in de watertoets. Dat zou bijdragen aan een verbetering van de doorwerking van de grondwaterbescherming in de bestemmingsplannen. Volgens de drinkwatersector is er nog veel te winnen in de relatie PMV en de bestemming van gronden.
- b) Wat de waterbedrijven betreft, is er geen reden om juridisch werk te maken van eventuele stopzettingen en verminderingen van onttrekkingen. Hier doen zich, zo wordt gesteld, geen knelpunten voor die juridisch moeten worden aangepakt. De drinkwaterbedrijven gaan hier zorgvuldig mee om.



- c) Gesteld wordt dat de Wet bodembescherming niet goed aansluit bij de Waterwet. Met name bij bodemsanering wordt de relatie met de bescherming van de grondwaterkwaliteit als moeizaam ervaren. Versnippering van de bevoegdheden over verschillende beleidsdomeinen is hier debet aan.
- d) Wat de Vewin betreft, is een heffing gewenst op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Voorkomen moet worden dat deze middelen het grondwater verontreinigen.
- e) In de praktijk is het niet altijd duidelijk wie toezicht houdt op de uitvoering van het Bkmw 2009.
- f) Wat gebiedsgericht grondwaterbeheer betreft wordt opgemerkt dat hier alleen maar wordt gemonitord aan de randen van het gebied. Er zou hier meer en beter geanticipeerd kunnen worden op ontwikkelingen zoals het lozen van geneesmiddelen en de invloed van lekke riolen. Dit aspect is onderwerp van het te herziene Bodemconvenant en bijhorend uitvoeringsprogramma.

6.6 Conclusies

Net als in hoofdstuk 5 is gevraagd naar drie specifieke onderwerpen: ervaringen met vergunningverlening, het aanwezige kennisniveau bij de overheid en met name ook de gedachten over de huidige bevoegdheidsverdeling.

Ervaringen met vergunningverlening

Wat de waterbedrijven betreft, verloopt het vergunningverleningsproces goed. Ten opzichte van de vroegere Grondwaterwet is hier ook niets veranderd. De markt van de bodemenergie is beduidend minder tevreden. Er is bij de provincies nogal eens wantrouwen over de geleverde informatie en volgens de sector worden oneigenlijke argumenten gebruikt voor het niet verlenen van vergunningen. Van eenheid in provinciaal beleid is geen sprake. Dit laatste wordt onderstreept door de industriële grondwateronttrekkers. Zo is er voor 'industriële winningen voor menselijke consumptie' geen specifiek uniform beschermingsbeleid. In de agrarische sector is men tevreden dat de waterschappen nu bevoegd gezag zijn voor de grondwateronttrekkingen en hiermee samenhangende infiltraties.

Wel wordt gepleit voor een meer gebiedsgerichte aanpak door de provincies. Hun beleid wordt nogal eens als erg rigide beschouwd daar waar er volgens de onttrekkers binnen een provincie best nog regio's zijn waar wel nog grondwater gewonnen kan worden.

Samenwerking en communicatie

Over de samenwerking met en communicatie van overheden zijn de waterbedrijven het meest tevreden. Gezien het voorgaande onderwerp ligt dit voor de andere onttrekkers (die onder de bevoegdheid vallen van de provincies) wat genuanceerder. In dit verband wordt in het bijzonder gewezen op de nog vrij recent ingestelde omgevingsdiensten/RUD's die soms nog wel als een extra 'bestuurslaag' worden ervaren. Desalniettemin verwacht men dat deze langzaam maar zeker wel beter zullen gaan functioneren. De samenwerking wordt volgens respondenten soms wel bemoeilijkt doordat het grondwaterbeheer zo versnipperd is. Meest complex vindt men de relatie met het bodembeheer. Niet altijd duidelijk is wie er nu over de bescherming van het grondwater gaat, al helemaal niet omdat sanering tot het



exclusieve domein van de bodembeheerders behoort (met daarbinnen nog een scheiding tussen provincies enerzijds en een 29-tal bevoegd gezag gemeenten anderzijds).

Conform de bevindingen van de overheden zelf, is geconcludeerd dat samenloop bij vergunningverlening maar weinig voorkomt. Problematisch is het soms wel bij de aanleg en het hieraan voorafgaande onderzoek bij bodemenergiesystemen. De rolverdeling tussen overheden is hier niet altijd duidelijk (zie ook: par. 5.6).

Kennisniveau van de overheid

Hier het beeld min of meer hetzelfde: de waterbedrijven zijn tevreden over de kennis van de provincieambtenaren. De overige onder bevoegd gezag van de provincie vallende grondwateronttrekkers geven aan dat het kennisniveau per ambtenaar sterk kan verschillen. Men maakt zich verder zorgen over het weglekken van kennis bij de provincies, met name door de overheveling van taken naar de omgevingsdiensten/RUD's. Een lager kennisniveau leidt al gauw tot extra vragen en daarmee tot extra onderzoekslasten. Het kennisniveau zou daarom moeten worden verbeterd.

De agrarische sector geeft aan dat de technische kennis bij waterschappen goed is. Wel is er bij waterschappen nogal eens vrees voor nieuwe ontwikkelingen. Experimenteren of pilots uitvoeren is niet mogelijk onder de Waterwet. Die mogelijkheid zou de Omgevingswet wat hen betreft wel moeten bieden.

Visie op bestaande bevoegdheidsverdeling

De gebruikers van het grondwater geven aan dat men tevreden is met de bestaande bevoegdheidsverdeling. Veranderingen worden niet nodig gevonden. Men geeft aan dat de provincie een veel bredere belangenafweging kan en mag maken dat het waterschap. De Vereniging Industriewater (VIW) merkt wel op dat men de opsplitsing van bevoegdheden voor de industriële onttrekkingen onlogisch vindt en ook moeilijk uit te leggen. De grens van 150.000 m³ wordt als arbitrair ervaren en leidt in de praktijk ook wel tot vreemde situaties. Hier valt tegenin te brengen dat deze grens niet voor niets is getrokken ten tijde van de ontwikkeling van de Waterwet (zij het dat in het aanvankelijke wetsvoorstel de grens nog bij 500.000 m³ per jaar was gelegd). Grotere onttrekkingen hebben een grotere impact op de omgeving dan kleinere onttrekkingen en dat was destijds reden om de provincies hiervoor bevoegd te laten zijn. Enigszins opmerkelijk is deze redenering wel als wordt bedacht dat (ook erg grote) onttrekkingen voor bijvoorbeeld bouwputbemalingen onder bevoegdheid vallen van de waterschappen, zij het dat deze per definitie tijdelijk van aard zijn. De gevolgen op de omgeving zijn dan in de regel beperkt.

Tot slot is door de landbouwsector de suggestie gedaan om de regelgeving meer af te stemmen op nieuwe ontwikkelingen. Gewezen wordt op het Infiltratiebesluit bodembescherming dat voor kleinschalige buffertechieken als klemmend wordt ervaren.

Overige bevindingen

Naast de al geschetste onderwerpen, zijn er door respondenten nog andere noties meegegeven die een reactie vormen op de conclusies en aanbevelingen in de uit 2012 stammende 'Handreiking Juridische Helderheid in het Grondwaterbeheer'. Deze noties zouden bij de ontwikkeling van de nieuwe wet- en regelgeving moeten worden meegenomen.



7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

De voorliggende evaluatie heeft tot doel antwoord te geven op de volgende vraag: 'kan met de huidige wet- en regelgeving het grondwaterbeheer (als onderdeel van het watersysteembeheer) adequaat worden uitgevoerd, rekening houdend met voor het grondwaterbeheer van belang zijnde ontwikkelingen?'

De evaluatie is gericht op zowel de overheden (provincies, waterschappen, RWS en het ministerie van I&M) als op de praktijk. Niet alle overheden zijn in de evaluatie betrokken; waar over 'de provincies' en 'de waterschappen' wordt gesproken, moet steeds worden bedacht dat slechts van enkele vragenlijsten zijn ontvangen (zie bijlage 5). Wel zijn ook IPO- en Unie-vertegenwoordigers nadrukkelijk betrokken geweest. Daarmee kan een representatief beeld gegeven worden. De geïnterviewde marktpartijen c.q. onttrekkers van grondwater zijn alle brancheorganisaties: LTO/ZLTO, Vewin, de Vereniging Industrierwater (VIW), de VEMW en BodemenergieNL. Via vragenlijsten en deels ook via gesprekken is een beeld verkregen van de ervaringen sinds de komst van de Waterwet.

Focus op de verdeling van de bevoegdheden

In dit slothoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen die een relatie hebben met de focus van het onderzoek op de, sinds de Waterwet van kracht geworden, verdeling van de grondwaterbevoegdheden. Hiernaast zijn ook andere, voor het grondwaterbeheer, waardevolle opmerkingen gemaakt. Hiervoor wordt in het bijzonder verwezen naar de slotparagrafen van de hoofdstukken 5 en 6.

7.2 Conclusies

De wet- en regelgeving rondom het grondwaterbeheer is niet eenvoudig te doorgronden. Allereerst is van belang in te zien dat het grondwaterbeheer niet op zichzelf staat, maar relaties heeft met andere beleidsvelden zoals landbouw, bodem- en natuurbeheer. Grondwaterbeheer vormt een onderdeel van het omgevingsbeheer. In de tweede plaats wordt de complexiteit veroorzaakt doordat de taken en bevoegdheden verdeeld zijn over de verschillende overheidsorganen. Duidelijk is, zeker met het huidige juridische palet, dat onderlinge afstemming en samenwerking belangrijk zijn om adequaat werk te maken van het kwantitatieve en kwalitatieve grondwaterbeheer. In de voorliggende evaluatie zijn de ervaringen en opvattingen van zowel de overheden als de grondwateronttrekkende partijen (de grondwatergebruikers) weergegeven over de periode 2010-2015. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen vier hoofdonderwerpen waarvan de belangrijkste conclusies worden samengevat:

- Ervaringen met vergunningverlening;
- Samenwerking en communicatie;
- Kennisniveau en kennisontwikkeling;
- Visie op de huidige bevoegdheidsverdeling.

Ervaringen met vergunningverlening

De waterschappen hebben overwegend goede ervaringen met de voor hen nog vrij nieuwe taak. Voor RWS geldt dat de grondwatervergunningverleningstaak dusdanig beperkt is dat



de samenwerking met de waterschappen is gezocht. Deze samenwerking wordt als goed ervaren. Provincies hebben in vergelijking met de periode vóór de Waterwet minder vergunningaanvragen te verwerken. Hierbij komt ook dat de vergunningverlening door de provincies recent is overgedragen aan de regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten/RUD's). Geconstateerd is, ook door de onttrekkende bedrijven, dat deze vanwege de opstartproblemen nog niet altijd even goed functioneren.

Wat de waterbedrijven betreft, die onder het bevoegd gezag vallen van de provincies, verloopt het vergunningverleningsproces goed. De agrarische sector toont zich tevreden met de waterschappen als bevoegd gezag. De markt van de bodemenergie daarentegen is beduidend minder tevreden. Zij wijzen o.a. op het gebrek aan eenheid in provinciaal beleid, een notie die wordt herkend door de industriële grondwateronttrekkers. Deze laatste groep heeft er met name moeite mee dat er voor 'industriële winningen voor menselijke consumptie' geen specifiek uniform beschermingsbeleid is. Daarbij vinden veel onttrekkers dat sommige provincies een vrij rigide onttrekkingenbeleid hebben. Provincies zouden wat hen betreft meer gebiedsgericht kunnen werken zonder een limiet te leggen over de *gehele* provincie.

Samenwerking en communicatie

Vanwege de verdeling van expertise en de bij verschillende partijen belegde bevoegdheden zijn samenwerking en communicatie cruciaal voor een goed grondwaterbeheer. Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen benadrukken het belang hiervan. Geconcludeerd is dat er nog wel meer in samenwerking geïnvesteerd zou moeten worden.

Wat de marktpartijen betreft, zijn de waterbedrijven het meest tevreden over de samenwerking met de overheid (de provincie). Gezien het voorgaande onderwerp ligt dit voor de andere onttrekkers (die onder de bevoegdheid vallen van de provincies) wat genuanceerder. De samenwerking wordt volgens respondenten soms wel bemoeilijkt doordat het grondwaterbeheer zo versnipperd is. Meest complex vindt men de relatie met het bodembeheer c.q. de relatie grondwaterkwaliteits- en bodembeheer. Hoewel de wetgeving strikt genomen duidelijk is, is er in de praktijk wel behoefte aan verduidelijking over de verantwoordelijkheidsverdeling.

Zowel de overheden als de onttrekkers van grondwater zien weinig zogenoemde samenloopsituaties bij de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen. Het gaat hierbij om gevallen waarbij twee of meer vergunningplichtige handelingen aan de orde zijn terwijl er één vergunning door één bevoegd gezag wordt verleend (art. 6.17 Wtw). In relatie tot de aanvraag voor een bodemenergiesysteem is niet altijd duidelijk of er wel van samenloop sprake is. Hier laat de wet teveel interpretatieruimte.

Kennisniveau en kennisontwikkeling

Ten aanzien van de kennisontwikkeling en communicatie binnen de eigen organisatie schetsen de verschillende geïnterviewde waterschappen een gemengd beeld. Sommige waterschappen constateren dat kennis is geconcentreerd op één afdeling. Er wordt te weinig geïnvesteerd in kennisontwikkeling op het gebied van grondwater. Er zou meer tijd en budget moeten worden vrijgemaakt. Andere waterschappen geven aan dat er voldoende kennis aanwezig is bij specialisten, maar dat er geen (voldoende specifieke) cursussen zijn voor vergunningverleners om zich verder te ontwikkelen.



De overheden onderstrepen dat gezamenlijke kennisontwikkeling en kennisdeling met en tussen de regionale partners (steeds) belangrijk(er) wordt gevonden. Om het kennisniveau verder te verhogen is ervoor gepleit hier meer tijd en budget vrij te maken. Waterschappen geven aan met name behoefte te hebben aan (specifieke) opleidingen voor vergunningverleners. Wat het kennisniveau bij de provincies betreft, is geconstateerd dat deze voor een deel van provincies naar de omgevingsdiensten/RUD's is verschoven. RWS zoekt voor een betere kennisontwikkeling de samenwerking met de waterschappen op.

Wat de grondwateronttrekkers zelf betreft, geven de waterbedrijven aan tevreden te zijn over de kennis van de provincieambtenaren. De overige onder bevoegd gezag van de provincie vallende grondwateronttrekkers wijzen op het verschil in kennisniveau van de ambtenaren. Daarnaast uiten zij hun bezorgdheid over het, in hun ogen, weglekken van praktijkkennis bij de provincies. Tegelijkertijd is geconstateerd dat het op zich logisch is dat de vergunningverlenende kennis niet langer (in dezelfde mate) bij de provincies aanwezig is. Die kennis is immers, door de overheveling van taken, overgegaan naar de omgevingsdiensten/RUD's. De agrarische sector is tevreden over de technische kennis bij de waterschappen. Wel wijzen zij op de terughoudendheid die bij waterschappen nog wel eens te bespeuren is als het om nieuwe ontwikkelingen gaat.

Visie op de bestaande bevoegdheidsverdeling

Wat Rijkswaterstaat en de provincies betreft, hoeft de huidige bevoegdheidsverdeling niet veranderd te worden. De waterschappen zijn op dit punt wel wat verdeeld: circa de helft van de geïnterviewden geeft aan niet zoveel problemen te hebben met de bestaande bevoegdheidsverdeling. Anderen zien de huidige situatie als suboptimaal en zouden liever zien dat de provincies zich zouden beperken tot het vaststellen van de beleidskaders. Daarbinnen zouden de waterschappen alle uitvoeringstaken kunnen doen, inclusief de vergunningverlening. Voor de korte termijn echter is het nu zaak te investeren in de verbetering van de samenwerking tussen de verschillende overheden. Voor de (wat) langere termijn blijft een nadere oriëntatie op de bevoegdheidsverdeling wat de waterschappen betreft voorstelbaar.

De grotere onttrekkers geven aan tevreden te zijn over de provincie als zijnde het bevoegd gezag voor de watervergunning. Wel is er hier en daar verduidelijking nodig, dit geldt in het bijzonder voor de regeling van de open bodemenergiesystemen. De bevoegdheidsverdeling tussen overheden is hier niet altijd duidelijk. Het valt wel op dat alle onder de provincie vallende onttrekkers aangeven dat de provincie een veel bredere belangenafweging kan en mag maken dan het waterschap. Met name economische belangen worden hierbij belangrijk gevonden. Wat deze visie op de te maken belangenafweging betreft, willen wij hier wel een paar nuancerende opmerkingen plaatsen:

- De Waterwet staat het meewegen van economische belangen weliswaar toe, maar die afweging kan zowel door de provincies als door de waterschappen (en in voorkomende gevallen: RWS) worden gemaakt. Het bedrijfsleven doet wat dat betreft meer op de rol van de provincie in andere beleidsdomeinen, zoals milieu, (duurzaam) energiebeleid en de ruimtelijke ordening;
- Op grond van art. 6.21 Wtw en de interpretatie daarvan door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State mogen uitsluitend



waterhuishoudkundige belangen een rol spelen bij de weigering van een watervergunning.²⁸

- Als de vergunning niet wordt geweigerd maar wordt verleend, is de vervolgvraag welke voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Daarvoor geldt niet de beperking tot waterhuishoudkundige belangen. De Memorie van Toelichting bij de Waterwet merkt hierover op: “Voor de volledigheid zij nog opgemerkt dat de bevoegdheid om voorschriften of beperkingen aan een vergunning te verbinden ook kan worden aangewend ter bescherming van de belangen van derden; zij is niet beperkt tot de belangen van het waterbeheer”.²⁹

Ofwel: als economie/werkgelegenheid een belang is dat een rol speelt bij het verlenen van een watervergunning, dan kunnen daarvoor voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Maar een dergelijk belang kan niet leiden tot weigering van een watervergunning. Dit geldt zowel voor het geval een provincie dan wel een waterschap of Rijkswaterstaat bevoegd gezag is. Het idee dat provincies, in het kader van een onttrekkingsvergunning, een bredere afweging kunnen maken dan waterschappen is daarmee onjuist.

Vanuit de Vereniging Industriewater (VIW) is ervoor gepleit om *alle* industriële onttrekkingen onder bevoegd gezag te brengen van de provincies. Vanwege de (ook structurele) omvang van dit type onttrekkingen op de omgeving valt deze suggestie echter af te raden.

De overall conclusie is dat de evaluatie geen directe aanleiding geeft tot een wijziging in de bestaande bevoegdheidsverdeling zoals vastgelegd in de Waterwet.

7.3 Aanbevelingen

Uit deze evaluatie volgt dat het zinvol is nu de Waterwet alweer ruim vijf jaar van kracht is, op regionaal niveau (provincies, waterschappen en ook de gemeenten) de balans op te maken en samen te bezien waar de gezamenlijke doelen en opgaven liggen. Een gezamenlijk vast te stellen agenda dus met daarop in ieder geval aandacht voor:

- Nationale en regionale grondwaterdoelen en de hierbij horende taakverdeling.
- Het inventariseren van bestaande (regionale en lokale) knelpunten en de hierbij horende maatregelen.
- De samenwerking met c.q. de verdere professionalisering van de RUD's/omgevingsdiensten.
- Gemeenschappelijk databeheer van grondwaterdata en gegevens over de ondergrond.
- Kennisdeling en -ontwikkeling, bijvoorbeeld door zelf (specifieke) opleidingen te ontwikkelen voor vergunningverleners.
- De mogelijkheden om meer uniformiteit te realiseren op het terrein van standaardisering en advisering.

²⁸ Zie bv.: ABRvS 14 augustus 2013, AB 2013, 384 m.nt. F.A.G. Groothuijse en ABRvS 20 november 2013, AB 2014, 30, m.nt. S. Handgraaf.

²⁹ Kamerstukken II 2006-2007, 30818, nr. 3, p. 123.



- De omgang met nieuwe ontwikkelingen / innovaties.

Door samen werk te maken van het grondwaterbeheer (als onderdeel van het omgevingsbeheer) is en blijft het mogelijk adequaat werk te maken van de beheer- en uitvoeringstaken die hieraan eigen zijn. Weliswaar is het grondwaterbeheer bij verschillende partijen belegd, maar op zich staat dat niet aan een goed en adequaat grondwaterbeheer in de weg. Door goede samenwerking kunnen de grondwaterdoelen worden bereikt. Daarbij past deze samenwerking goed binnen de uitvoering van het Bestuursakkoord Water om doelmatiger te werken. Het is aan de regio's de samenwerking te organiseren.



Bijlage 1: overzicht taken en bevoegdheden grondwaterbeheer

In tabel B1 zijn de belangrijkste taken en bevoegdheden kort benoemd.³⁰

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

	Gemeente	Provincie	Rijk	Waterbeheerder (RWS en waterschappen)
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	- Bestuurlijke waterafspraken - Grondwaterzorgplicht	- Regionaal waterplan - Vergunningverlening en handhaving voor drie categorieën van onttrekkingen - Monitoring grondwater-toestand	- Nationaal waterplan - Vergunningverlening en handhaving - Projectplan voor aanleg of wijziging van “grondwaterstaatswerken”	- Waterbeheerplan - Vergunningverlening en handhaving - Projectplan aanleg \ wijziging ‘grondwaterstaatswerken’ - Gedoogplicht
Wet bodem-bescherming (Wbb)	- Aanwijzingen t.a.v. zorgplicht Wbb - 29 “bevoegd-gezag gemeenten” hebben zelfde bevoegdheden als de provincie t.a.v. saneringen.	- Aanwijzingen t.a.v. zorgplicht Wbb - Vaststellen ernst en spoed verontreiniging - Instemming saneringsplan - Instemming evaluatieverslag - Instemming nazorgplan	- Aanwijzingen t.a.v. zorgplicht Wbb	- n.v.t
Wet milieubeheer (Wm) / Wabo	- Rioleringsplan - Verordening afvoer grond- en hemelwater - Maatwerkvoorschrift bij lozen in bodem (o.g.v. van zorgplicht lozingsbesluiten) - Omgevingsvergunning milieu	- Aanwijzen grondwaterbeschermingsgebied (ex PMV) - Maatwerkvoorschrift bij lozen in bodem - Omgevingsvergunning milieu - Aanwijzingen over GRP	- Maatwerkvoorschrift bij lozen in bodem - Omgevingsvergunning milieu	- Maatwerkvoorschrift bij lozen grondwater in oppervlaktewater (op grond van zorgplicht lozingsbesluiten) - Adviserende rol bij GRP
Wet ruimtelijke ordening (Wro)	- Structuurvisie - Bestemmingsplan - Exploitatieovereenkomst - Exploitatieplan ³¹	- Structuurvisie - Verordening Ruimte - Aanwijzing - Inpassingsplan - Exploitatieovereenkomst - Exploitatieplan	- Structuurvisie - Barro (AMvB Ruimte) - Aanwijzing - Inpassingsplan - Exploitatieovereenkomst - Exploitatieplan	- Adviesrol (RWS en waterschap) bij ro-plannen en ro-visies.
Fiscale bevoegdheden in relatie tot grondwaterbeheer				
Wettelijke grondslag	- Rioolheffing (Gemeentewet)	- Grondwaterheffing (Waterwet)	-	Watersysteemheffing (Waterschapswet)

³⁰ Ontleend aan de Handreiking Juridische Helderheid in het Grondwaterbeheer (2012), hst. 1.

³¹ Hoewel dat niet duidelijk volgt uit de Wro, geniet kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor de voorkeur.



Bijlage 2: conclusies en aanbevelingen uit de Handreiking Juridische helderheid in het grondwaterbeheer

Vooraf

Deze bijlage is de letterlijke tekst van hoofdstuk 10 uit Handreiking Juridische helderheid in het Grondwaterbeheer (deel A, 2012). Het gehele rapport (alsook de delen B en C) is gemakkelijk via internet te vinden en te downloaden.

10.1 Inleiding

In de 'Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer' is juridische helderheid gebracht in de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling bij het grondwaterbeheer, in relatie tot het bodem-, milieu- en natuurbeheer alsmede de ruimtelijke ordening van zowel de boven- als ondergrond. De handreiking bestaat uit drie delen:

- Deel A): overzicht van het (theoretische) juridische kader;
- Deel B): juridische aspecten voor een twintigtal afzonderlijke grondwatergerelateerde activiteiten;
- Deel C): juridische aspecten voor een tweetal gebiedsgerichte praktijkvoorbeelden.

Diegenen die een breed echt juridisch beeld op het grondwaterbeheer willen krijgen, zullen met name het voorliggende deel A) raadplegen. Wie snel de juridische aspecten bij een grondwatergerelateerde activiteit wil weten, heeft het meest aan deel B). Wie de juridische relaties van activiteiten in een tweetal gebiedsgerichte grondwaterprojecten wil overzien, wordt gewezen op deel C).

Het voorliggende hoofdstuk

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weergegeven. Hierbij gaat paragraaf 10.2 specifiek in op elk van de hoofdstukken uit het voorliggende deel A). In paragraaf 10.3 komen de conclusies en aanbevelingen naar voren, zoals die zijn geformuleerd uit deel C). De slotparagraaf 10.4 geeft een aantal overall conclusies en aanbevelingen die zich tot richten tot de verschillende bestuursorganen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

10.2 Conclusies en aanbevelingen per hoofdstuk van de handreiking

Hoofdstuk 2: Grondwaterbeheer in de Waterwet

Conclusies

1. Voor de praktijk is het niet altijd eenvoudig duidelijk te maken wie precies grondwaterbeheerder is. Zowel het Rijk, de provincies, de waterschappen als de gemeenten hebben taken en daaraan gelieerde verantwoordelijkheden. Helderheid in het juridische grondwaterbeheer veronderstelt kennis over de juridische relaties die het grondwaterbeheer heeft met tal van andere beleids-/beheerdomeinen. Een goed beeld van de grondwaterwet- en regelgeving impliceert dan ook kennis van de grondwatergerelateerde bepalingen in de verschillende wetten zoals die in dit deel van de handreiking zijn beschreven.



2. Er is een verschil in definities tussen het begrip grondwater(lichaam) in de Waterwet enerzijds en het Bkmw 2009 anderzijds. Het grondwater in de onverzadigde zone valt niet binnen de reikwijdte van het Bkmw 2009. De Waterwet rekent dit water wel tot het grondwater.
3. Art. 6.11, lid 2 Waterbesluit verplicht om per kwartaal de hoeveelheid onttrokken of geïnfiltreerd grondwater te meten. Het bevoegd gezag kan bij kortdurende of seizoensgebonden onttrekkingen of infiltraties een kortere periode voorschrijven. Dit moet bij vergunning of, als er geen vergunning nodig is, bij maatwerkvoorschrift. De praktijk, zo bleek tijdens het opstellen van de handreiking, ervaart dit als bureaucratisch/omslachtig. Dit zou ook via algemene regels moeten kunnen.
4. De regeling van de gedoogplicht bij grondwateronttrekkingen en het bijbehorende recht op (volledige) schadevergoeding is alleen van toepassing wanneer er een watervergunning is verleend. De gedoogplicht is niet van toepassing op meldingsplichtige onttrekkingen. Dit houdt tevens in dat bij optredende schade de Waterwet niet in een regeling voorziet (zie de formulering van art. 7.18 Wtw) en alsdan alleen de privaatrechtelijke weg openstaat. De schadelijdende partij resteert dan enkel een actie op grond van onrechtmatige daad. De bewijslast is voor de eisende partij. Daarbij is er geen mogelijkheid om het schadeonderzoek door en voor rekening van GS te laten uitvoeren.
5. De grens tussen vergunningplicht en meldplicht is veelal gedefinieerd als een bepaald debiet per uur en per maand. In de wereld van de waterschappen (en voorheen de provincies) valt op dat de keurregels hier aanzienlijk uiteen kunnen lopen, zonder dat altijd duidelijk is wat hiervoor de rechtvaardiging is.
6. De redactie van de art. 6.17 - 6.19 Waterwet (samenloopregeling en revisievergunning) is voor verschillende interpretaties vatbaar. In de praktijk leidt dit tot onbedoelde effecten. Zo kan een aanvrager er voor kiezen om voor verschillende handelingen apart een watervergunning aan te vragen bij de verschillende bevoegde bestuurorganen. Deze mogelijkheid is feitelijk niet in lijn met de bedoeling van de wetgever om met de Waterwet een einde te maken aan deze sectorale werkwijze.
7. De waterbeheerder kan strikt genomen een grondwaterpeilbesluit vaststellen. De praktische betekenis hiervan wordt echter betwijfeld nu grondwaterstanden zich zomaar niet laten beheersen (in ieder geval veel moeilijker dan oppervlaktewaterpeilen).
8. De Waterwet speelt een belangrijke rol in de strategische bescherming van de grondwaterkwaliteit, via het vaststellen van stroomgebiedbeheerplannen ter uitwerking van de KRW en GWR. De *feitelijke* bescherming van de kwaliteit van grondwaterlichamen wordt echter in beperkte mate door de Waterwet gedekt. Voor grondwaterlichamen worden alleen onttrekkingen en hiermee verband houdende infiltratie gereguleerd. Het grondwaterkwaliteitsbelang speelt wel een rol in de belangenafweging bij besluiten en feitelijke maatregelen. In de verschillende wettelijke waterplannen komt wel een plek toe aan de bescherming en bevordering van de chemische kwaliteit van grondwatersystemen, maar aan deze plannen kunnen derden geen rechten ontleen. Voor de feitelijke bescherming van de grondwaterkwaliteit is het instrumentarium van de milieuwetgeving (Wm en Wbb) nog altijd leidend.
9. Het begrip infiltratie in de Waterwet wijkt af van het begrip in andere wetten en het spraakgebruik. Dat leidt in de praktijk tot verwarring.



Aanbevelingen

9. Om onduidelijkheid te voorkomen is het raadzaam eenheid te brengen in grondwaterdefinities. Duidelijker onderscheid maken tussen deze twee begrippen, als ze verschillende betekenis moeten hebben.
10. Bij de wijziging van het Waterbesluit zal duidelijk moeten worden gemaakt dat er geen scheidslijn wordt gemaakt in grondwaterlichamen in beheer bij het rijk en die in beheer bij de waterschappen. De locatie waar een eventuele grondwateractiviteit zich afspeelt, zal bepalend moeten zijn voor de vraag wie bevoegd gezag is.
11. Te overwegen valt meet- en registratieverplichtingen voor kortere periodes via algemene regels te reguleren. Dit vereist aanpassing van het Waterbesluit. Dit zou tot een aanzienlijke reductie in de administratieve lasten leiden. Bedacht moet wel worden dat meting wel noodzakelijk is. Zij levert de basis voor het opleggen van de provinciale heffing. Ook helpen metingen bij het kunnen vaststellen van causaal verband tussen onttrekking en schade.
12. Aanbevolen wordt te overwegen om de regeling van de gedoogplicht bij grondwateronttrekkingen en het bijbehorende recht op (volledige) schadevergoeding uit te breiden naar die (steeds vaker voorkomende) situaties dat er een meldplicht geldt. Alsdan moet de meetplicht tevens worden uitgebreid en verfijnd. Daarbij gaat het niet alleen om onttrekkingsgegevens, maar ook om grondwaterstanden en stijghoogten in watervoerende pakketten. Anders zijn er geen gegevens beschikbaar om voldoende betrouwbaar causaal verband vast te stellen tussen een onttrekking en eventueel optredende schade. Bij deze aanbeveling hoort dat de praktische (organisatorische) gevolgen eerst in beeld worden gebracht.
13. Om de grens tussen vergunningplicht en meldplicht in de praktijk beter te kunnen verantwoorden, valt te overwegen de verschillende keuren van de waterschappen beter op elkaar af te stemmen, waar mogelijk zelfs gelijk te stellen en verschillen in ieder geval te verklaren. De modelkeur kan hierbij een leidende rol vervullen.
14. De redactie van de art. 6.17 - 6.19 Waterwet kan dusdanig worden verbeterd dat de integrale gedachte van de Waterwet ook daadwerkelijk in de praktijk tot haar recht komt. Voorstelbaar is dat deze regeling bij de evaluatie van de Waterwet expliciet wordt bekeken.
15. Nagaan wat de praktische betekenis kan zijn, mede in relatie tot de gemeentelijke grondwaterzorgplicht, van de mogelijkheid een grondwaterpeilbesluit vast te stellen. Als die betekenis er niet of nauwelijks is, kan deze bevoegdheid worden geschrapt.
16. Te overwegen valt het begrip 'infiltratie' in Waterwet te vervangen door bijvoorbeeld: grondwateraanvulling of -suppletie.

Hoofdstuk 3: Grondwaterkwaliteitsbeheer in bodem- en milieuwetgeving

Conclusies

1. De regelgeving ter bescherming en verbetering van de grondwaterkwaliteit omvat een flink aantal wetten, AMvB's en regelingen.
 - Voor het saneren van *historische* verontreinigingen is het wettelijke kader nog enigszins overzichtelijk (Wbb voor landbodems en de Waterwet voor waterbodems).
 - Voor de bescherming tegen *nieuwe* verontreinigingen zijn tal van wetten van toepassing. Europees is het beeld nauwelijks anders.
2. Alle overheidsinstanties hebben op grond van de genoemde regelgeving instrumenten om op te treden tegen mogelijke grondwaterverontreinigingen.



Gemeenten en provincies hebben de meeste bevoegdheden, maar ook uitvoeringsdiensten van het Rijk (zoals de AID) en de waterschappen hebben instrumenten ter beschikking.

3. Het komt voor dat een bepaalde handeling onder verschillende juridische regelingen valt. Voorbeelden hiervan zijn in hst. 3 gegeven. Wanneer er geen expliciete afstemmingsbepalingen gelden, is het aan de betrokken bestuursorganen om in dergelijke gevallen de toepassing van hun bevoegdheden op elkaar af te stemmen.
4. In de wet- en regelgeving zijn naar ons idee voldoende instrumenten om de bescherming van de kwaliteit van de bodem en het grondwater te behartigen. Als er in de praktijk tekortkomingen worden ervaren, ligt dat meestal aan het feit dat de regelgeving niet goed genoeg bekend is en daarom niet goed wordt toegepast. Het feit dat alle bestuursorganen verschillende taken hebben op grond van verschillende wetten, is niet behulpzaam voor een integrale aanpak van grondwaterproblemen. Er zijn geen afstemmingsverplichtingen tussen de verschillende besluiten en de ruimte voor afwijking is soms beperkt.
5. Ten aanzien van de Wbb-zorgplicht is er wel een lacune te zien: de zorgplicht is beperkt tot specifiek benoemde handelingen (art. 6 - 11 Wbb) en daarmee niet van toepassing op alle handelingen die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken.

Aanbevelingen

1. In de toepassing van de bodem- en milieuwetregelgeving (in relatie tot grondwaterkwaliteit) kan nog veel worden verbeterd. Kennis over de wetgeving, samenwerking tussen de verschillende overheden en een gebiedsbenadering zijn belangrijke aanknopingspunten voor verbetering. Het is nodig om structureel aandacht te besteden aan communicatie, met inspirerende voorbeelden.
2. Overwogen kan worden de Wbb-zorgplicht ruimer van toepassing te laten zijn, te weten op alle handelingen die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken (vergelijkbaar met die van de zorgplicht voor waterbodems (art. 6.8 Wtw)).
3. Voorstelbaar is bij wet voor te schrijven dat de bij een project te nemen besluiten onderling moeten worden afgestemd. Op die wijze kan worden bereikt dat de onderlinge overheidstaken en -bevoegdheden goed worden afgestemd. Qua vormgeving valt hierbij te denken aan de afstemmingsverplichting van art. 3.8 Waterwet. Hierin is bepaald dat waterschappen en gemeenten zorgdragen voor de benodigde afstemming van taken en bevoegdheden met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer, waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.

Hoofdstuk 4: Grondwaterbeheer en ruimtelijke ordening

Conclusies

1. Ook in de sfeer van de ruimtelijke ordening, als toetsingskader voor besluiten over de bestemming en inrichting van gronden, speelt grondwater een belangrijke rol. De roketen bestaat grofweg uit vier in elkaar overlopende fasen: de inventarisatiefase, bestemmingsfase, inrichtingsfase en beheerfase. Hoe eerder in de keten het grondwaterbelang wordt onderkend, des te groter de kans dat potentiële problemen in latere fasen kunnen worden voorkomen dan wel kansen kunnen worden benut.
2. In de verschillende fasen van de roketen zijn er mogelijkheden genoeg - zowel formeel-juridisch als anderszins - om het grondwaterbelang te laten doorwerken in het



- ruimtelijke beleid. Cruciaal voor een echt goede borging is echter dat het grondwaterbelang al in de zgn. inventarisatiefase op tafel komt.
3. In relatie tot grondwater is het van belang om in het ruimtelijke-orderingsspoor in ieder geval 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 (te voorziene/voorgenomen) ruimtelijke ingrepen en ontwikkelingen voor het grondwatersysteem (kwaliteit en kwantiteit).
 4. Het watertoetsproces is zeker ook een grondwatertoetsproces en door hier invulling aan te geven kunnen voorzienbare problemen met grondwater zoveel mogelijk worden voorkomen of (nog mooier) kunnen kansen voor de omgeving worden benut, zoals het benutten van grondwateroverschotten of het hergebruik van verontreinigd grondwater.
 5. Als grondwater al geen (volwaardige) plek krijgt in de besluitvorming van bestuursorganen, is dit een organisatie-/cultuurprobleem te noemen. Onvoldoende of geen rekening houden met het (grond-)waterbelang kan een dure les blijken te zijn.

Aanbevelingen

1. Juridisch zijn er mogelijkheden genoeg om grondwaterbeheer en ruimtelijke ordening goed op elkaar af te stemmen. In de bestuurlijk-juridische praktijk echter is nadrukkelijk meer aandacht nodig voor in het bijzonder:
 - Samenwerking tussen ro-partijen en waterbeheerders. Naast werken aan begrip en vertrouwen over en weer kan een ro-paragraaf in waterplannen (vergelijkbaar met een waterparagraaf in ro-plannen, e.d) goede diensten bewijzen. De (mogelijke) gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen voor het watersysteembeheer kunnen hierin goed worden verwoord.
 - Het direct betrekken van de bij het grondwaterbeheer belanghebbende actoren. Specifiek kan worden gewezen op de waterbedrijven.
 - Exploitatieovereenkomsten. In deze overeenkomsten wordt het bouwrijp maken van gronden in relatie tot de waterhuishouding in het algemeen niet of slecht uitgewerkt, met alle (vaak) voorzienbare effecten als gevolg.
 - Het (grond-)waterproof maken van bestemmingsplannen door meer gebruik te maken van de mogelijkheden van de planvoorschriften (bouw- en gebruiksvoorschriften). Een waterparagraaf alleen is bestuurlijk weliswaar van waarde, juridisch stelt het weinig voor. Door de te beschermen grondwaterbelangen een plek te geven in de juridisch harde voorschriften, wordt daarmee tegelijk een toetsingskader geboden voor bijvoorbeeld de 'bouwvergunningen'.
2. Om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te benadrukken wordt aanbevolen werk te maken van de ontwikkeling en implementatie van een (privaatrechtelijk) water-/omgevingsparagraaf in koop- en huurcontracten.
3. Denkbaar is dat de hierboven genoemde elementen onderdeel uitmaken van bestuurlijke afspraken tussen de verschillende overheidspartijen. Dit zou regionaal georganiseerd kunnen worden.



Hoofdstuk 5: Grondwaterbeheer en natuurbescherming

Conclusies

1. Grondwaterbeheer kan invloed hebben op de natuur. De grootste bedreiging voor de grondwaterafhankelijke natuurgebieden is verdroging. Andere oorzaken voor problemen in grondwaterafhankelijke natuurgebieden zijn de afname van de grondwateraanvulling in het infiltratiegebied, aanvoer van systeemvreemd water en de vervuiling van het grondwater door overbemesting.
2. De waterbeheerder moet (in sommige gevallen) rekening houden met natuurdoelen. Dit kan zowel regulerend als door middel van feitelijke maatregelen. Daarnaast kan voor grondwateronttrekkingen, in bepaalde gevallen, naast een watervergunning een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) vereist zijn. Voor dit soort gevallen geldt geen wettelijke afstemmingsverplichting.
3. 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.
4. Los van de aanwijzing van beschermde natuurgebieden, kan aan grondwaterlichamen de functie natuur worden gegeven in het regionale waterplan (vanuit de waterwetgeving). De toekenning van de functie natuur aan een grondwaterlichaam werkt onder andere door in de verlening van watervergunningen voor grondwateronttrekkingen.

Aanbevelingen

1. Waar er zowel een watervergunning als een Nbw-vergunning is vereist, is afstemming tussen de verschillende bevoegde gezaginstanties zeer aan te bevelen. Een wettelijke afstemmingsverplichting is hierbij niet per se nodig, zeker niet wanneer de provincie voor beide vergunningen bevoegd gezag is. In een situatie waarbij zowel de waterbeheerder als de provincie bevoegd is, kan een wettelijke afstemmingsverplichting (van de onderlinge taken en bevoegdheden), als stok achter de deur, wel nuttig zijn. Als voorbeeld hierbij kan artikel 3.8 Waterwet dienen.

Hoofdstuk 6: Grondwaterbeheer en fiscale aspecten

Conclusies

De financieel-fiscale structuur voor het grondwaterbeheer is over diverse wetten en bestuursorganen verdeeld:

- Provincies hebben een eigen grondwaterheffing waarvan de opbrengst 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. Waterschappen hebben (als grondwatersysteembeheerder) geen eigen grondwaterheffing. Ook de watersysteemheffing kent geen specifieke 'grondwaterbeheercomponent'.



- 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.

Aanbevelingen

1. Aanbevolen wordt onderzoek uit te voeren naar de vraag of het huidig fiscaal-financiële stelsel met betrekking tot het grondwaterbeheer, gegeven de bestaande taken en bevoegdheden en gegeven de zich aandienende ontwikkelingen in het grondwaterbeheer, nog wel adequaat is. Bij de eventuele hervorming van dit stelsel zou rekening moeten worden gehouden met (vrij) zekere toekomstige uitgaven. Zo is denkbaar dat in de toekomst overheidsmiddelen moeten worden vrijgemaakt om bijvoorbeeld schade als gevolg van het verminderen of stopzetten van grondwateronttrekkingen te voorkomen. Tevens kan hierbij worden onderzocht welke fiscale mogelijkheden er voor ondernemingen (grote onttrekkers) zijn om rekening te houden met vrij zekere toekomstige nazorgverplichtingen. Op voorhand denken wij aan bijvoorbeeld het treffen van een fiscale voorziening.

Hoofdstuk 7: Toezicht en handhaving

Dit hoofdstuk leidt niet tot belangrijke conclusies en/of aanbevelingen.

Hoofdstuk 8: Grondwaterbeheer en ontwikkelingen in beleid en regelgeving

Conclusies

1. Het Waterbesluit regelt per 1 juli 2012 dat in gebieden waar het Rijk (RWS) het waterkwantiteitsbeheer voert, een watervergunning is vereist van Rijkswaterstaat voor het onttrekken van grondwater (meer dan 10 m³ per uur) of het infiltreren van water.
2. *Wetsvoorstel 'Gebiedsgericht grondwaterbeheer'*. Op dit moment ligt er een wetsvoorstel 'Gebiedsgericht grondwaterbeheer' gereed ter wijziging van de Wbb. Verwacht wordt dat dit wetsvoorstel op 1 januari 2013 in werking treedt. Het wetsvoorstel maakt, naast de gevals- en clusteraanpak, een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater mogelijk. Het wetsvoorstel 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.
3. *Besluit bodemenergiesystemen*. Naar verwachting treedt het Besluit bodemenergiesystemen per 1 januari 2013 in werking.



- f. 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 bodemenergiesystemen en door een gelijk speelveld te creëren voor de toepassing van open en gesloten bodemenergiesystemen.
 - g. Met het Besluit bodemenergiesystemen worden voor het eerst regels gesteld aan gesloten bodemenergiesystemen. De gemeente wordt hiervoor in de meeste gevallen bevoegd gezag.
4. *Bestuursakkoord Water en grondwater*. Het op 23 mei 2011 ondertekende Bestuursakkoord Water (BAW) is erop gericht het waterbeheer in Nederland doelmatiger te organiseren. In het BAW is het grondwaterbeheer niet heel concreet uitgewerkt.
 5. *Verdergaande integratie wetgeving: Omgevingswet*. 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 van het omgevingsrecht zowel procedureel als materieel omvat.

Aanbevelingen

1. Neem de in hoofdstuk 8 geschetste ontwikkelingen mee bij de verdere concretisering van het Bestuursakkoord Water en de ontwikkeling van de Omgevingswet.

Hoofdstuk 9: Grondwaterbeheer en schadeverhaal

Conclusies

1. Als schade ontstaat als gevolg van een besluit (zoals het verlenen van vergunningen of het vaststellen van een peilbesluit) of een feitelijke handeling moet onderscheid worden gemaakt tussen bestuurs- en privaatrechtelijke verhaalsmogelijkheden.
2. De bestuursrechtelijke mogelijkheden worden hoofdzakelijk bepaald door de Waterwet. In principe moeten rechthebbenden (zoals perceels- en huiseigenaren) een vergunde grondwateronttrekking gedogen, onverminderd de plicht van de vergunninghouder eventuele door hem veroorzaakte schade te ondervangen. Van belang hierbij is aan te tekenen dat een vergunning de houder ervan niet vrijwaart tegen aansprakelijkheid.
3. Een onttrekkingsvergunning houdt op zichzelf geen verplichting in te onttrekken. Het staat de vergunninghouder vrij de onttrekking te verminderen of te beëindigen. De Waterwet voorziet niet in een regeling voor schade als gevolg van het verminderen of stopzetten van grondwateronttrekkingen. Het bevoegde gezag kan hier wel op anticiperen door bij de vergunningverlening rekening te houden met een mogelijke afname of beëindiging van de onttrekking(en). Met de komst van de Waterwet zijn de mogelijkheden hiertoe zelfs toegenomen. Die mogelijkheid bestaat ook voor bestaande (vaak al oude) vergunningen.
4. Geconstateerd is dat vrijwel geen enkele onttrekkingsvergunning in Nederland rekening houdt met een eventuele vermindering of stopzetting van de onttrekkingen.
5. De gemeente kan, op grond van de grondwaterzorgplicht, worden verzocht verdere schade als gevolg van een ongunstige grondwaterstand te voorkomen. De gemeente beoordeelt of maatregelen doelmatig zijn (beleidsvrijheid). Als een maatregel



doelmatig is, kan de gemeente gehouden worden maatregelen te nemen. De gemeentelijke zorgplicht werkt niet met terugwerkende kracht.

6. Als er geen bestuursrechtelijke schadevergoedingsregeling openstaat, kan de privaot- of civielrechtelijke weg worden bewandeld. Een mogelijke veroorzaker kan in dat geval een onrechtmatige daad worden verweten.

Aanbevelingen

1. In relatie tot het verminderen of stopzetten van onttrekkingen wordt aanbevolen tot een gericht overheidsbeleid om deze problematiek het hoofd te bieden. Juridisch valt hierbij te denken aan:
 - a. Herzien van bestaande vergunningen door het opnemen van specifieke voorschriften om daarmee te bereiken dat nazorgkosten uiteindelijk niet voor rekening zijn van de maatschappij.
 - b. In nieuwe vergunningen standaard meld- en nazorgvoorschriften opnemen.
 - c. De schadevergoedingsregeling van de Waterwet dusdanig wijzigen dat deze mede betrekking heeft op deze problematiek.
 - d. Het heroverwegen van het fiscaal-financiële stelsel (zie de conclusies en aanbevelingen hierboven onder 'Hoofdstuk 6: Grondwaterbeheer en fiscaal stelsel'.

10.3 Conclusies en aanbevelingen gebiedsgericht grondwaterbeheer

Zeker in gebiedsgerichte grondwaterprojecten – waarin wordt getracht in een gebied voorkomende problemen te koppelen aan kansen voor de omgeving - komen verschillende handelingen en daaraan gekoppelde taken en bevoegdheden samen. In dit deel C) wordt dat duidelijk gemaakt. In dat deel staan twee gebiedsgerichte grondwaterprojecten centraal: een in Rotterdam en een in Apeldoorn. Elke casus is ontleed in concrete activiteiten, zoals beschreven in deel B) van de handreiking, die met elkaar samenhangen. Na deze beschrijving is een analyse gemaakt. Deel C) is het product van een op 9 december 2011 georganiseerde workshop.

De term 'gebiedsgericht grondwaterbeheer' is in deel C) ruim opgevat. Ruimer dan thans plaatsvindt in het kader van de Wet bodembescherming. Naast grondwaterkwaliteitsaspecten is er ook aandacht voor het grondwaterkwantiteitsvraagstuk dat zich voor kan doen.

Conclusies:

1. De onderling samenhangende activiteiten worden veelal als individuele gevallen beschouwd. Het is niet eenvoudig te denken en te werken vanuit één integrale visie.
2. Vergunningverlening vindt in de regel nog sectoraal plaats. Als een project al integraal wordt beschouwd, dan valt op dat in de uitvoeringsfase toch nog al eens sectoraal wordt gewerkt. Onderlinge juridische afstemming over vergunningen e.d. vindt zeker niet altijd plaats. Voor de praktijk is met name de belangenafweging lastig. Hoe weeg je bijvoorbeeld in de praktijk grondwaterkwaliteitsproblemen af tegen een te hoge grondwaterstand of de behoefte aan een meer duurzaam



energiegebruik? Er geldt hier geen wettelijke rangorde (als deze al te maken zou zijn!) en dat komt dan in de praktijk neer op goed onderbouwde keuzes.

3. Op voorhand wordt lang niet altijd een analyse gemaakt van de bij het project geldende juridische verplichtingen en verantwoordelijkheden. Dit wreekt zich later in de uitvoeringsfase. Projecten wijzigen zich in de loop der tijd nog wel eens. De dan ontstane onduidelijkheid leidt tot veel onzekerheid, discussie en daardoor niet zelden tot vertraging en hogere kosten. In die zin onderscheidt een grondwaterproject zich niet van welk ander project dan ook.
4. De ontwerptafel zou zich niet uitsluitend moeten beperken tot het technische (en financiële) ontwerp van een project. Belangrijk is dat er aan de voorkant naast een technisch beeld ook een helder en gedeeld beeld is van in ieder geval de juridische, financiële en communicatieve aspecten. Een gezamenlijk referentiekader dus waarin het totaaloverzicht wordt geschetst. Dit kader hoeft geen formele status te hebben. Zonder een dergelijk kader (feitelijk niks meer dan een goed uitgewerkt projectplan) hebben bestuurlijke arrangementen weinig zin.
5. Gebiedsgerichte grondwaterprojecten zijn vaak dusdanig complex dat het aanbeveling verdient een 'regisseur' aan te stellen die het totaaloverzicht heeft.
6. Blijkbaar worden voor de praktijk gemaakte handreikingen, stappenplannen e.d. niet (voldoende) gebruikt. Het lijkt erop dat niet altijd wordt ingezien dat wat extra tijd nemen aan de voorkant van een project zich later in het project uitbetaalt.

Als meer algemene conclusie geldt dat de wetgeving niet de bottleneck hoeft te vormen, mits er maar voldoende aandacht voor is op de 'projectontwerptafel'. Geconstateerde problemen zijn met name organisatorisch van aard.

Aanbevelingen

Van belang is dat de organisatorische procesmatige kant van de zaak op de gezamenlijke ontwerptafel wordt vormgegeven. Een goed uitgewerkt projectplan helpt bij de feitelijke uitvoering van een project. Hiermee is de belangrijkste aanbeveling gegeven. Zie nader onder par. 10.4.

10.4 Overall conclusie en aanbevelingen

Algemeen

Een belangrijke algemene conclusie is dat de wetgeving geen sta-in-de-weg hoeft te vormen bij de uitvoering van projecten. Helderheid in het juridische grondwaterbeheer veronderstelt kennis over de juridische relaties die het grondwaterbeheer heeft met tal van andere beleids-/beheerdomeinen. Een goed beeld van de grondwaterwet- en regelgeving impliceert dan ook kennis van de grondwatergerelateerde bepalingen in de verschillende wetten zoals die in de handreiking zijn beschreven.

Naast de meer specifieke hoofdstuksgewijze aanbevelingen van de paragrafen 10.2 en 10.3 worden hieronder meer overall aanbevelingen geformuleerd.

Overall aanbeveling 1): organisatorische inbedding juridische aspecten

Geconstateerde zogenoemde 'juridische problemen' zijn feitelijk veelal organisatorische problemen. In de toepassing van de wet- en regelgeving kan nog veel worden verbeterd. Juridische aspecten horen organisatorisch goed te zijn ingebed. Van belang is dat de



organisatorische procesmatige kant van de zaak op de ‘gezamenlijke ontwerptafel’ wordt vormgegeven. Een goed uitgewerkt projectplan helpt bij de feitelijke uitvoering van een project. De ontwerptafel zou zich niet uitsluitend moeten beperken tot het technische (en financiële) ontwerp van een project. Belangrijk is dat er aan de voorkant naast een technisch beeld ook een helder en gedeeld beeld is van juridische, financiële en communicatieve aspecten. Een gezamenlijk referentiekader dus waarin een integraal en multidisciplinair totaaloverzicht wordt geschetst. Juridische aspecten (benodigde ‘toestemmingen’ + toezicht en handhaving) zijn hier in samenwerking tussen *alle* direct betrokkenen tot stand gekomen. Zo nemen nadrukkelijk ook de vergunningverleners en handhavers zitting aan de ontwerptafel. Hiermee is de belangrijkste aanbeveling gegeven.

Een adequate organisatorische verankering vraagt om:

1. (Blijvend) te investeren in kennisvermeerdering (opleidingen, symposia, netwerkdagen, e.d.) en communicatie (gebruik sociale media);
2. Goede samenwerking en afstemming, zeker waar het besluitvorming betreft, tussen overheden. Ter illustratie kan worden gewezen op de afstemming tussen een watervergunning en een Nbw-vergunning. Juridisch geldt hier geen afstemmingsplicht, maar het is duidelijk dat afstemming wel verstandig is. Maar ook de afstemming tussen grondwaterbeheer en de ruimtelijke ordening vraagt om een goede samenwerking tussen de hierbij betrokken overheden.

Overall aanbeveling 2): aanpassingen in de Waterwet- en regelgeving

In met name de hoofdstukken 2, 6 en 9 zijn aanbevelingen gedaan (per hoofdstuk samengevat in par. 10.2) die zich richten tot het Rijk, te weten de wetgever Waterwet. Om het de praktijk wat gemakkelijker te maken zijn voorstellen gedaan de waterwet- en -regelgeving op onderdelen aan te passen. Meestal gaat het om concrete aanpassingen van bestaande bepalingen. Meer fundamentele voorstellen hebben betrekking op het fiscale stelsel enerzijds en de schadevergoedingsregeling van de Waterwet anderzijds. Voor alle aanbevelingen geldt dat onderzoek naar de gevolgen voor de praktijk vooraf dient te gaan aan wetstechnische aanpassingen.

Overall aanbeveling 3): suggesties voor het Bestuursakkoord Water en de Omgevingswet

Aanbevolen wordt de in deze handreiking opgenomen conclusies en aanbevelingen mee te nemen bij de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet. De aandacht wordt speciaal gevestigd op twee aspecten:

1. Om gebiedsregie nadrukkelijk te faciliteren en te realiseren kan worden gedacht aan het opnemen van afstemmingsverplichtingen voor die gevallen waarin verschillende taken en bevoegdheden in beeld zijn. Als voorbeeld hierbij kan artikel 3.8 Waterwet dienen. Dit zou er toe kunnen leiden dat er, daar waar binnen de Omgevingswet verschillende taken en bevoegdheden aan de orde zijn, een verplichte afstemming hiervan wordt voorgeschreven met het oog op een doelmatig en samenhangend omgevingsbeheer.
2. Maak werk van een integrale ‘omgevingszorgplicht’.

Last but not least kunnen de in de handreiking weergegeven conclusies en aanbevelingen worden betrokken bij de nadere uitwerking van de ‘grondwatergedachten’ uit het Bestuursakkoord Water 2011.



Bijlage 3: vragenlijst voor overheden

Nr.	Vraag	Antwoord (score + toelichting en suggestie)
1)	<p>Hoe ervaart u de huidige praktijk van het grondwaterbeheer? Welke suggesties kunnen worden gedaan?</p> <p>NB: om gestructureerd deze vraag te kunnen beantwoorden, is vraag 1 opgedeeld in verschillende onderwerpen.</p>	
1a	Hoe ervaart u het vergunningverlenings-proces? <i>van vooroverleg tot en met beschikking?</i>	Score (omcirkel): matig, voldoende, goed Toelichting: Suggestie:
1b	Hoe ervaart u de samenwerking bij samenloopgevallen (art. 6.17 Wtw)?	Score (omcirkel): matig, voldoende, goed Toelichting: Suggestie:
1c	Hoe ervaart u de kennisontwikkeling en communicatie binnen uw eigen organisatie?	Score (omcirkel): matig, voldoende, goed Toelichting: Suggestie:
1d	Hoe ervaart u de kennisontwikkeling en communicatie bij de andere overheid/overheden?	Score (omcirkel): matig, voldoende, goed Toelichting: Suggestie:
1e	Hoe ervaart u de samenwerking tussen overheden onderling? - Is er een <u>noodzaak</u> tot samenwerking (bv. wettelijke plicht, tekort aan eigen kennis, te weinig fte's om het alleen te kunnen, eis van klanten/gebruikers?). - Hoe is de <u>samenwerkingsgeschiedenis</u> (m.n. tussen prov. en ws-en)? Is er bv. 'oud zeer' dat de samenwerking verstoort? - Is er de <u>wil</u> om samen te werken? - Zijn er genoeg middelen (fte's/geld)?	Score (omcirkel): matig, voldoende, goed Toelichting: Suggestie:
1f	Hoe ervaart u de behandeling van schadeclaims (i.v.m. onttrekkingen of stopzetten hiervan)?	Score (omcirkel): matig, voldoende, goed Toelichting: Suggestie:



Bijlage 4: vragenlijst voor grondwateronttrekkende partijen

Onderscheid hierbij de onder:

- a) de provincies vallende grondwateronttrekkers
- b) de waterschappen vallende grondwateronttrekkers

Nr.	Vraag	Antwoord (score + toelichting en suggestie)
1)	Hoe ervaart u de huidige regulering van het grondwaterbeheer? Welke suggesties kunnen worden gedaan? NB: om gestructureerd deze vraag te kunnen beantwoorden, is vraag 1 opgedeeld in verschillende onderwerpen.	
1a	Hoe ervaart u het vergunningverleningsproces (aanvraag onttrekkingen of hiermee verband houdende infiltraties)? <i>NB: van vooroverleg, via aanvraag tot en met beschikking?</i>	Score (omcirkel): matig, voldoende, goed Toelichting: Suggestie:
1b	Hoe ervaart u de samenwerking tussen overheden bij samenloopgevallen (art. 6.17 Wtw)?	Score (omcirkel): matig, voldoende, goed Toelichting: Suggestie:
1c	Hoe ervaart u het kennisniveau van en communicatie bij de vergunningverlenende overheid?	Score (omcirkel): matig, voldoende, goed Toelichting: Suggestie:
1d	Hoe ervaart u de behandeling van (mogelijke) schadeclaims (i.v.m. onttrekkingen of stopzetten hiervan)?	Score (omcirkel): matig, voldoende, goed Toelichting: Suggestie:
1e	Hoe ervaart u de bestaande bevoegdheidsverdeling in het grondwaterbeheer? In het kort: <ul style="list-style-type: none">• Strategisch gw-beheer: rijk en provincie• Operationeel gw-beheer:<ul style="list-style-type: none">d) Minister/RWS voor rijkswaterene) Waterschap voor regionale waterenf) provincie (GS) voor 3 cat.:<ul style="list-style-type: none">- openbare drinkwaterwinning,- (open) bodemenergiesystemen- industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m3 per jaar.	Score (omcirkel): matig, voldoende, goed Toelichting: Suggestie:



2)	Welke aanvullingen/opmerkingen heeft u bij de conclusies en aanbevelingen uit de in 2012 gepubliceerde 'Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer' (als bijlage opgenomen) NB: check a.u.b. de hoofdstukgewijze conclusies en aanbevelingen en geef dan per hst. uw reactie	
	Hoofdstuk 2: Grondwaterbeheer in de Waterwet	
	Hoofdstuk 3: Grondwaterkwaliteitsbeheer in bodem- en milieuwetgeving	
	Hoofdstuk 4: Grondwaterbeheer en ruimtelijke ordening	
	Hoofdstuk 5: Grondwaterbeheer en natuurbescherming	
	Hoofdstuk 6: Grondwaterbeheer en fiscale aspecten	
	Hoofdstuk 7: Toezicht en handhaving	
	Hoofdstuk 8: Grondwaterbeheer en ontwikkelingen in beleid en regelgeving <i>Welke ontwikkelingen ziet u die van belang zijn voor het toekomstige grondwaterbeheer?</i>	
	Hoofdstuk 9: Grondwaterbeheer en schadeverhaal	
	Par. 10.3: Gebiedsgericht grondwaterbeheer	
	Par. 10.4: overall aanbevelingen	
3)	Heeft u verder nog opmerkingen of suggesties?	



Bijlage 5: betrokkenen bij de evaluatie

Geïnterviewden

Ministerie van I&M

- Juliaan Prast
- Tony Balnikker
- Martin van Gelderen
- Douwe Jonkers
- Patricia de Joode

Rijkswaterstaat

- Jasper van Kempen (Corporate Dienst)

IPO

- Cees Kamphuis
- Laura de Vrueh

Unie van Waterschappen

- Reinier Romijn
- Andy Krijgsman

Marktpartijen

- LTO: Carla Michielsen en Johan Elshof
- Vewin: Rob Eijsink en Arjan Frentz
- Vereniging Industrierwater (VIW): Monique Soeters en Wilfried Aarsen
- VEMW: Roy Tummers
- BodemenergieNL: Simone Kraan en Martin Bloemendal Kernteam Water en Ruimte

Toegezonden vragenlijsten ingevuld ontvangen van:

- Provincie Zuid-Holland
- Provincie Zeeland
- Waterschap Rivierenland
- Waterschap Roer en Overmaas
- Waterschap Noorderzijlvest
- Waterschap Vallei en Veluwe
- Waterschap Aa en Maas
- Waterschap Rijnland
- Waterschap Vechtstromen