

VOORUITBLIK BESTUURLIJKE AANDACHTSPUNTEN INTERBESTUURLIJKE STUDIEGROEP GRONDWATER

Introductie

De Interbestuurlijke Studiegroep Grondwater komt eind dit jaar met een advies aan het Bestuurlijk Overleg Water met aanbevelingen hoe te komen tot duurzame instandhouding van onze grondwatervoorraden. Het advies richt zich op 3 hoofdthema's: grondwaterkwaliteit en grondwaterkwantiteitsvraagstukken in hoog en laag Nederland. Daarnaast worden de thema's grondwater en de energietransitie en de maatschappelijke waarde van grondwater nader uitgewerkt.

Er is door de studiegroep een feitenrelaas opgesteld zodat er inhoudelijk een gezamenlijk vertrekpunt is voor de discussie. Daarnaast is er voor hoog en laag Nederland een serie bestuurlijke interviews gehouden om zicht te krijgen op de bestuurlijke overwegingen die aan de aanpak van grondwatervraagstukken ten grondslag liggen. Deze gesprekken zijn in een breder gezelschap van experts geanalyseerd en geduid. Op basis hiervan kan een eerste beeld worden gevormd van de bestuurlijke discussiepunten die in de studiegroep op tafel zullen komen. De voorlopige bevindingen worden hieronder onderverdeeld in relationele aspecten (vertrouwen, samenwerking), institutionele aspecten (instrumenten, capaciteit, €) en inhoudelijke aspecten (maatregelen, kennis).

Voorbehoud

Deze vooruitblik bevat een ingekorte bewerking van de conceptnotities die er voor de thema's hoog Nederland en laag Nederland door het ambtelijke kernteam van de studiegroep zijn opgesteld. Deze notities geven een goed beeld van wat er in de bestuurlijke gesprekken naar voren is gebracht maar geven nog geen betrouwbaar beeld van het advies van de studiegroep. Deze notitie dient dan ook enkel het doel om het gesprek over de aansluiting tussen de Unievisie grondwater en de studiegroep te faciliteren.

Over de studiegroep

De interbestuurlijke studiegroep grondwater is door de Stuurgroep Water is ingesteld om te adviseren over wat nodig is om te komen tot duurzame instandhouding van de grondwatervoorraden in Nederland. Het betreft een hoog-ambtelijke studiegroep waarin de ministeries van IenW en LNV, de koepels, VEWIN, Rijkswaterstaat en de Staf Deltacommissaris op directieniveau zijn vertegenwoordigd. De studiegroep wordt ondersteund door beleidsadviseurs van de betrokken organisaties (het kernteam). Eind 2022 levert de studiegroep haar advies op aan het Bestuurlijk Overleg Water.

Voorlopige knelpunten, dilemma's en aanbevelingen

Relationeel

Het gebrek aan een heldere visie en perspectief voor belanghebbenden die door problemen met het grondwater worden getroffen komt naar voren als knelpunt in het grondwaterbeleid. Het grondwatersysteem vraagt maatregelen op de lange termijn die tijdig worden aangekondigd zodat partijen zich op de gevolgen kunnen voorbereiden. De verdeeldheid van verantwoordelijkheden binnen het grondwaterbeheer maakt het lastig om een gezamenlijke langetermijnvisie te vormen en leidt tot onduidelijkheid bij belanghebbenden. De communicatie naar burgers en bedrijven wie binnen het grondwater wat doet, en vooral wat er *niet* wordt gedaan en waarom, dient te worden versterkt om het begrip en grondwaterbewustzijn bij alle partijen (burgers en overheden) te vergroten.

Daarnaast wordt opgemerkt dat bestuurs- en organisatieculturen bij overheden sterk verschillen, wat de samenwerking bemoeilijkt. Generaliserend, overheerst bij gemeenten en waterschappen de technisch-inhoudelijke benadering van grondwater, gericht op de uitvoering, terwijl Rijk en provincies meer politiek-

strategisch denken. Ook interne afstemming binnen organisaties is niet vanzelfsprekend omdat grondwater meerdere afdelingen en portefeuilles raakt.

Institutioneel

Het gebrek aan capaciteit bij decentrale overheden om complexe grondwatervraagstukken in samenwerking op te pakken komt veelvuldig in de interviews terug. Er is behoefte aan integrale oplossingen in het fysieke domein waaraan alle betrokken overheden hun bijdrage leveren maar daarvoor is specialistische expertise op het gebied van grondwater nodig. Die expertise is schaars waardoor dit knelpunt niet alleen met extra budget kan worden opgelost. Dit vraagt ook om nieuwe manieren van uitwisseling van expertise tussen overheden.

Een ander knelpunt is dat budgetten die aan decentrale overheden worden toegekend doorgaans geoormerkt zijn voor één specifieke beleidsopgave (zoals stikstofdepositie of CO₂-vastlegging) waardoor ze moeilijk inzetbaar zijn voor integrale oplossingen en onderbenut blijven. Ontschotten van de geldstromen, zoals beoogd in het NPLG, is nodig om de beschikbare middelen effectief te kunnen benutten.

Zowel door waterschappen als provincies wordt aangegeven dat het ruimtelijk instrumentarium momenteel tekort schiet bij het aanpakken van complexe ruimtelijke (grondwater)vraagstukken.

Waterschappen missen een krachtig ruimtelijk instrument en in de functietoekenning door provincies wordt de mogelijkheid gemist om binnen functies randvoorwaarden vanuit het (grond)watersysteem te kunnen stellen.

Verder zijn er voor alle overheden aandachtspunten in beeld gekomen ten aanzien van de wijze waarop ze hun rol invullen, soms vanuit reflectie op de eigen rol maar meestal op basis van verwachtingen richting de andere overheden:

- Waterschappen stellen zich te terughoudend op in het grondwaterbeheer. Enerzijds hebben ze vanuit de steeds complexere vraagstukken behoefte aan meer beleidsvrijheid, anderzijds voelen waterschappen zich door hun rol als functionele overheid beperkt in het nemen van die vrijheid. Andere overheden ervaren deze dubbele houding soms als verwarrend.
- Het Rijk heeft op veel beleidsterreinen grote (internationaal vastgelegde) opgaven die op decentraal niveau moeten samenkomen, maar doordat deze opgaven niet altijd naast elkaar te realiseren zijn ontstaat de indruk dat moeilijke keuzes worden doorgeschoven. Decentrale overheden hebben behoefte aan centrale handvatten voor het afwegen van grote landelijke beleidsopgaven.
- Provincies missen uitvoeringskracht om hun sleutelrol in het grondwaterbeheer goed vorm te geven. Dit wordt geweten aan haperende interne afstemming (tussen bestuurlijke portefeuilles en tussen afdelingen in de organisatie), politieke verdeeldheid waardoor koersvastheid in het beleid ontbreekt en een ontoereikende instrumentenkoffer (bijvoorbeeld het ontbreken van mogelijkheden om functietoekenningen te verfijnen en beperkte speelruimte op de grondmarkt).
- Gemeenten worden steeds vaker gemist bij het gezamenlijke grondwaterbeheer. Door tekorten in capaciteit, expertise en budgetten, vooral in het sociaal domein, prioriteren gemeenten hun inzet steeds strenger waardoor grondwater minder aandacht krijgt. N.b. het interview met een gemeentebestuurder heeft nog niet plaatsgevonden dus deze constatering is gedaan op basis van gesprekken met de andere partijen).

Inhoud

Door de droge periodes van de afgelopen jaren zijn grondwateronttrekkingen meer in de aandacht komen staan. Er is behoefte aan een beter inzicht in de cumulatieve effecten van grote en kleine grondwateronttrekkingen. In de bestuurlijke interviews wordt gesuggereerd om de daadwerkelijk onttrokken hoeveelheden nadrukkelijker te monitoren en de uitwisseling van data tussen provincies en waterschappen via het nationaal grondwaterregister te versterken. Met inzicht in de onttrokken hoeveelheden grondwater en de effecten daarvan op de lokale waterbalans kunnen onttrekkingsplafonds op gebiedsniveau worden vastgesteld.

Zeker in laag Nederland is er behoefte aan het ontwikkelen en ontsluiten van grondwaterkennis om gezamenlijk maatregelen te kunnen nemen om problemen als gevolg van grondwaterover- of onderlast te verminderen.

Het vergroten van de opvang- en infiltratiecapaciteit van regenwater in bebouwd gebied wordt voor heel Nederland als noodzakelijke maatregel gezien om grondwatervoorraden aan te vullen en het stedelijk gebied klimaatbestendig te maken. Ook verzilting door zoute kwel is vooral een waterkwantiteitsvraagstuk dat door het beter vasthouden en infiltreren van regenwater kan worden tegengegaan.

Om richting de toekomst helderheid te kunnen verschaffen over de mogelijkheden en beperkingen aan het gebruik van grondwater is er behoefte aan een voorkeursvolgorde voor grondwatergebruik, waarbij bij toenemende druk op de grondwatervoorraden voorrang kan worden gegeven aan de maatschappelijk meest waardevolle toepassing. Deze kan worden ingezet bij beleidsvorming en vergunningverlening en verschilt daarmee van een verdringingsreeks, die voor grondwater niet kan worden ingezet omdat het grondwatersysteem te traag reageert om effectief te kunnen sturen in tijden van schaarste.

Uitdagend advies

Op basis van de bovenstaande bevindingen, de actuele problemen door droogte en de stevige ambities op het gebied van 'water en bodem sturend' en het NPLG is de verwachting dat de studiegroep met scherpe adviezen zal komen die ook consequenties hebben voor het werk van de waterschappen. Ook de waterschappen zullen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden en worden uitgedaagd om verder te kijken dan de huidige taken. De sturende rol van het water- en bodemsysteem waar in het regeerakkoord op wordt ingezet vraagt immers ook om een centralere rol van het grondwater bij ruimtelijke ordening en inrichting, bijvoorbeeld door de Watertoets dwingender te maken en daarin meer aandacht aan grondwater te geven. Er is in de studiegroep geconstateerd dat het eigenaarschap dat er momenteel door overheden en belanghebbenden wordt genomen voor het grondwaterbeheer onvoldoende is om de complexe problemen in het grondwatersysteem het hoofd te kunnen bieden. De oplossing zal in eerste instantie gezocht worden binnen de huidige bevoegdheden.

Ook inhoudelijk koerst de studiegroep op koerswijzigingen in het beleid. Op tafel liggen bijvoorbeeld een uitbreiding van de vergunningsplicht voor onttrekkingen (ook kleine onttrekkingen vergunningsplichtig), een regionale voorkeursvolgorde voor grondwatergebruik, verbeterde registratie van onttrokken hoeveelheden en structurele verhoging van de drainagebasis. Daarnaast wordt ingezet op maatregelen om de infiltratiecapaciteit te vergroten en het waterverbruik drastisch te verminderen.