

Ambtelijke Oriëntatie Grondwater Governance

Merel Vermeeren

Managementsamenvatting

Onderzoek en aanleiding

De CWS heeft in september 2022 aangegeven met elkaar het gesprek te willen voeren over de governance van het grondwaterbeheer en over hoe de waterschappen invulling kunnen en willen geven aan hun rol als watersysteembeheerder. Na de afronding van de Unievisie Grondwater voorjaar 2023 en het eindadvies van de studiegroep grondwater, is hier, tijdens een workshop op 14 februari 2023, het gesprek over gevoerd met de CWS leden. Geconcludeerd werd dat het beheer complex is en dat er behoefte is aan samenwerken, lef en duidelijkheid.

Met de droge zomers en de nieuwe beleidsopgaves vanuit “Water en Bodem Sturend”, is de urgentie en timing helder voor het voeren van dit gesprek. Het is tijd om met elkaar aan de slag te gaan. De Unie is gestart met het in beeld brengen van de situatie. Hoe gaat het met de uitvoering van de taken? Waar loopt men in de samenwerking en organisatie van het grondwaterbeheer tegenaan? Zijn er problemen? Zo ja, waar? Wat kan verbeterd worden? Wat zijn de wensen?

Werkwijze en aanpak

Voor deze oriëntatie zijn bij 20 waterschappen open ambtelijke interviews van anderhalf uur afgelegd. Hierin is besproken hoe er wordt omgegaan met de grondwateropgave en de samenwerking tussen de verantwoordelijke partijen (waterschappen, provincies, gemeenten, gebiedspartners). De gebruikte vragenlijst is te vinden in de bijlage van dit document. De uitkomsten en hierop gebaseerde voorstellen zijn vervolgens op 26 augustus besproken met de Themagroep Grondwater en Ondergrond.

Uitkomsten van het onderzoek (samenvatting)

De hoofdconclusies uit dit onderzoek zijn als volgt:

- **Er is veel diversiteit bij waterschappen onderling.**
De invulling van de eigen grondwatertaak (en hieraan verbonden ambities) en de specifieke opgave voor toekomstbestendig en Water en Bodem Sturend grondwaterbeheer verschilt per waterschap. Dit hangt zowel af van de diversiteit in het water- en bodemsysteem en ruimtelijke inrichting in het beheergebied die samenhangen met specifieke problematiek (grondwaterkwaliteit, wateroverlast, verzilting, verdroging, etc.) als van interne en externe factoren die invloed hebben op de uitvoering van taken.
- **Er is niet altijd genoeg aandacht voor de grondwatertaak binnen een waterschap.**
Waterschappen waar grondwater goed op de bestuurlijke agenda staat zijn taakvolwassen en vaak “voorlopers”. Bij een aantal waterschappen is weinig of geen bestuurlijke aandacht voor grondwater, ondanks problematiek, wat leidt tot een tekort aan capaciteit en middelen voor de uitvoering van het wettelijke takenpakket. Ambtelijk is er veel motivatie om grondwater op de kaart te zetten bij bestuurders en ze van nodige informatie te voorzien.
- **Samenwerking is belangrijk.**
Samenwerken met andere overheden en gebiedspartners wordt bij bijna alle waterschappen als belangrijk onderdeel van het takenpakket gezien. Goede samenwerking is een oplossing voor de

versplinterde governance, aangezien alle betrokken overheden van elkaars acties en bevoegdheden afhankelijk zijn om problematiek op te lossen. Waterschappen hebben veel baat bij het aannemen van een rol als kennisautoriteit.

Veel waterschappen zijn aangesloten bij diverse formele samenwerkingsverbanden met andere overheden (provincies, gemeenten, andere waterschappen) en gebiedspartners (drinkwaterbedrijven, agrariërs, natuurorganisaties, etc.). Ook wordt er informeel veel samengewerkt bij de meeste waterschappen, afhankelijk van goede relaties tussen de betrokken personen.

- **Veel waterschappen vervullen hun adviesrol goed, maar hier liggen ook nog kansen en behoeften.**

Waterschappen vervullen vaak een adviesrol in samenwerkingsverbanden rond lokale problematiek of ruimtelijke opgaven en werken samen in gebiedsprocessen. Vanuit andere overheden en gebiedspartners is er veel behoefte om samen een vraagstuk op te lossen.

De versplinterde governance leidt er toe dat verschillende overheden met andere belangen keuzes maken over het grondwatersysteem. Twee frequente voorbeelden zijn: 1) De adviezen die het waterschap in de Weging Waterbelang (voorheen watertoets) opstelt voor woningbouwplannen worden regelmatig afgewezen door gemeenten. 2) Industriële vergunningen voor grondwateronttrekkingen worden door de provincie met andere beoordelingskaders afgegeven dan het waterschap heeft voor kleine onttrekkingen. Er is aangegeven dat waterschappen met de huidige instrumenten onvoldoende grip op andere overheden hebben om het grondwaterbelang mee te laten wegen in diens beslissingen.

- **Capaciteitstekort intern en extern.**

Er is een capaciteitstekort bij veel waterschappen, waardoor verschillende taken en ambities niet kunnen worden vervuld. Dit betreft diverse onderwerpen, zoals het bijhouden van en investeren in meetnetten en modellen, registratie van onttrekkingen, zicht op de grondwaterkwaliteit, samenwerken en het inhalen van kennisachterstanden. Dit betreft vooral een gebrek aan hydrologen, handhavers, of ambtelijk personeel voor de opgave. Bij een aantal waterschappen worden de nodige functies niet geopend.

Capaciteitstekort is bij samenwerking met andere overheden aan beide kanten een bottleneck. Bij de kleinere provincies en vooral gemeenten is een gebrek aan capaciteit, kennis en ambitie. Deelnemen aan overkoepelende samenwerkingsverbanden is voor alle partijen een extra opgave.

Mijn inzichten

- Er zijn meer harde instrumenten nodig voor grip op ruimtelijk vraagstukken die raken aan water.
- Samenwerkingsverbanden vastgelegd in bijvoorbeeld convenanten, hebben meerwaarde aangetoond.
- Duidelijkheid over de taakverdeling is nodig bij alle overheden.
- Het zou nuttig kunnen zijn een aantal uitvoerende taken over te nemen van de provincie maar dit moet verder onderzocht worden.
- De regierol voor grondwater is goed genoeg belegd bij de provincie. De meeste waterschappen hebben geen behoefte aan taakverschuivingen.
- Er is weinig behoefte om gemeentetaken over te nemen omdat aan stedelijk grondwater veel problematiek verbonden is, maar wel behoefte om de adviesrol naar gemeenten in te kunnen zetten.

Scenario's

De volgende scenario's zijn opgesteld om in te spelen op de behoeften van alle waterschappen die in het onderzoek aan bod zijn gekomen. Aangezien deze sterk uiteen liggen, vallen de oplossingsrichtingen ook sterk uiteen. Er is aangegeven dat er behoefte is aan een perspectief voor de nabije toekomst waardoor

beter om kan worden gaan met huidige ervaren obstakels, en aan een gezamenlijk toekomstperspectief voor de lange termijn.

Deze scenario's zijn opgesteld als mogelijke oplossingsrichtingen, en als handvat voor het vervolgonderzoek naar de haalbaarheid en het draagvlak bij waterschappen en de andere koepels.

A. Geen wijziging, inzetten op betere samenwerking. (Dit is de huidige situatie.)

De governance blijft zoals het nu is en waterschappen zetten actief in op betere samenwerkingsrelaties met de andere verantwoordelijke overheden en gebiedspartners.

B. Alle grondwatertaken afstaan aan de provincies.

Alle grondwatertaken die de waterschappen hebben overgenomen van de provincies (Waterwet, Omgevingswet) worden weer afgestaan aan de provincies.

C. Geen wijziging, wel nieuwe harde instrumenten.

De governance blijft zoals het nu is, maar de waterschappen hebben meer bindende wettelijke instrumenten om hun belangen te vertegenwoordigen bij andere overheden.

D. Geen wijziging, wel convenanten in elke regio.

De governance blijft zoals het nu is, en er worden convenanten opgezet voor gebiedsspecifieke grondwateropgaven waaraan alle stakeholders werken.

E. Provincies behouden regietaak, alle andere grondwatertaken overnemen.

De provincie behoudt de regietaak voor grondwater, de waterschappen nemen alle andere grondwatertaken (kwantitatief en kwalitatief) over en vervullen een advies- en uitvoeringsrol.

F. Industriële onttrekkingen en grondwaterheffing overnemen van de provincie.

De waterschappen worden verantwoordelijk voor alle grondwateronttrekkingen en ontvangen de grondwaterheffing. De bestedingsdoeleinden van deze heffingen moeten ruimer worden.

G. Alle grondwatertaken worden overgenomen van de provincie.

Waterschappen nemen alle grondwatertaken (kwantitatief en kwalitatief, inclusief de regietaak) in het landelijk gebied over van de provincie.

Conclusies en aanbevelingen

- De onderlinge diversiteit bij de waterschappen betekent dat de behoeften betreft de grondwatertaak zeer uiteen lopen. Op de korte termijn is er geen governance scenario dat bij de behoeften van alle waterschappen aansluit.
- Er is een vervolgonderzoek nodig naar de uitvoerbaarheid en draagvlak van de scenario's op de lange termijn.
- De huidige governance is voor de meeste waterschappen geen ideale situatie, maar functioneert wel goed met de juiste middelen en samenwerkingspartners. De verdeling van verantwoordelijkheden wordt op die manier een kracht in plaats van een zwakte. Er is veel behoefte om samenwerking rondom grondwater beter te laten verlopen.
- Er is bij veel waterschappen behoefte aan minder grijze gebieden in de taakverdeling omdat de governance complex is.
- Waterschappen zijn voor de uitvoering van hun grondwatertaak sterk afhankelijk van ingrepen in het grondwatersysteem door medeoverheden en andere partijen. Het waterschap heeft andere belangen en afwegingskaders dan deze partijen, waardoor er tegenstrijdig gehandeld kan worden, bij gebrek aan afstemming over een gezamenlijk doel. Enkele waterschappen willen hun takenpakket daarom uitbreiden op de lange termijn om zelf meer zeggenschap te krijgen over ingrepen in het grondwatersysteem.

- De Themagroep Grondwater en Ondergrond heeft deze rapportage besproken. Hoewel er geen gezamenlijke voorkeur voor een scenario is bepaald wegens de uiteenlopende behoeften, wordt er wel een voorkeur aangegeven voor scenario C en D op de korte termijn. Enkele waterschappen zien kansen voor scenario E als stip op de horizon. Er werd ook aangegeven dat er behoefte is aan een scenario voor de korte termijn en voor de lange termijn. Er moeten namelijk grote onderlinge verschillen overbrugd worden om toe te werken naar een gezamenlijke stip op de horizon.

Vervolg

Uit deze verkenning blijkt dat samenwerking de sleutel is om de huidige governance goed te laten functioneren. Om deze samenwerking goed te laten verlopen moeten ten eerste de waterschappen hun adviesrol goed en nuttig kunnen vervullen, en moeten ten tweede de grondwaterbelangen van de waterschappen serieus meewegen bij medeoverheden. Wegens de onderlinge diversiteit bij de waterschappen zal het niet realistisch zijn om, op korte termijn, een universeel passende oplossing voor het governance vraagstuk te vinden. Wel is het realistisch om op de korte termijn onze inspanningen als waterschappen te richten op een goed verloop van de samenwerking rondom grondwater (intern zaken op orde, formele samenwerkingsverbanden, hardere instrumenten om te sturen op grondwaterbelang bij gebiedspartners, etc.), en om nader onderzoek te doen naar een gepaste governance oplossing voor de lange termijn.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
Inhoudsopgave.....	5
Deelnemers	6
Het onderzoek	7
Aanleiding en scope.....	7
Methoden	7
Resultaten	8
Onderlinge verschillen	8
Huidige invulling van de grondwatertaak	8
Ambtelijk en bestuurlijk	9
Visie en toekomstopgave	9
Capaciteit	10
Samenwerking	11
Geen grip op externe ontwikkelingen met invloed op grondwater	11
Wensen voor de toekomst.....	12
Hoofdconclusies en inzichten	13
Hoofdconclusies.....	13
Mijn inzichten	14
Vervolg	14
Uitwerking in scenario's.....	15
Overwegingen.....	15
Scenario's	15
Bijlage.....	18
Vragenlijst oriëntatie grondwater governance	18

Deelnemers

Waterschap Aa en Maas

Tom Verbruggen

Waterschap Amstel, Gooi en Vecht

Carolijn Becker

Fred de Haan

Waterschap Brabantse Delta

Kees Peerdeman

Inge Wesel

Hoogheemraadschap van Delfland

Martijn Heinhuis

Oscar Helsen

Milou Mathijssen

Waterschap De Dommel

Mark Elzerman

Mark van Lokven

Waterschap Drents Overijsselse Delta

Bert Hendriks

Wetterskip Fryslân

Michiel Bootsma

Jan van Rijen

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Dennis Kos

Waterschap Hollandse Delta

Remco Belonje

Ilya Musters

Debra Werger

Waterschap Hunze en Aa's

Bart de Jong

Waterschap Limburg

Wido Derks

Tanja Smits

Henny Sonnemans

Frans Verdonshot

Ineke Wagemakers

Waterschap Rijn en IJssel

Ronald van Ark

Werner Strikkeling

Hoogheemraadschap van Rijnland

Mark Kramer

Waterschap Rivierenland

Ton Drost

Caspar Joosten

Jan Spieksma

Waterschap Scheldestromen

Monique van Veen

Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

Gelske van Beusekom

Jan Tel

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Ciska Blom

Willem Jan Dirkx

Jeanette van Eck

Joost Heijkers

Ron van Walsen

Waterschap Vallei en Veerluwe

Almer Bolman

Daan Henkens

Waterschap Vechtstromen

Robert de Lenne

Waterschap Zuiderzeeland

Michiel Heuser

Kristiaan Petie



Het onderzoek

Aanleiding en scope

De CWS heeft in september 2022 aangegeven-met elkaar het gesprek te willen voeren over de governance van het grondwaterbeheer en over hoe de waterschappen invulling kunnen en willen geven aan hun rol als watersysteembeheerder. Na de afronding van de Unievisie Grondwater voorjaar 2023 en het eindadvies van de studiegroep grondwater, is hier tijdens een workshop op 14 februari 2023 het gesprek over gevoerd met de CWS leden. Geconcludeerd werd dat het beheer complex is en dat er behoefte is aan samenwerken, lef en duidelijkheid.

Met de droge zomers en de nieuwe beleidsopgaves vanuit Water en Bodem Sturend is de urgentie en timing helder voor het voeren van dit gesprek. Het is tijd om met elkaar aan de slag te gaan. De Unie is gestart met het in beeld brengen van de situatie door het voeren van open gesprekken met medewerkers van waterschappen en provincies over de gezamenlijke opgave. Waar loopt men in de samenwerking en organisatie van het grondwaterbeheer tegenaan? Zijn er problemen, zo ja waar? Wat kan verbeterd worden? Wat zijn de wensen? Hoe gaat het met de uitvoering van de taken? Deze verkenning is begin 2024 gestart met als doelstelling een voorstel voor het vervolg.

Methoden

Voor deze oriëntatie zijn er bij 20 waterschappen¹ open interviews van anderhalf uur afgelegd met ambtelijk grondwaterpersoneel. Hierin is besproken hoe er wordt omgegaan met de grondwateropgave en de samenwerking tussen de verantwoordelijke partijen (waterschappen, provincies, gemeenten, gebiedspartners). De gebruikte vragenlijst is te vinden in de bijlage.

De informatie die is besproken tijdens de interviews is uitgewerkt in een thematische analyse. De uitkomsten en hierop gebaseerde voorstellen zijn vervolgens besproken met de Themagroep Grondwater en Ondergrond.

¹ Bij waterschap Noorderzijlvest waren er ten tijde van dit onderzoek geen medewerkers beschikbaar om deel te nemen.

waterschappen veel te bieden, en waterschappen profileren zich als een gebiedspartner en kennisautoriteit bij ruimtelijke vraagstukken.

Ruimer opvatten wegens baten?

Bij de waterschappen die hun taken en verantwoordelijkheden ruimer opvatten dat het wettelijke takenpakket maken spelen de volgende overwegingen:

- De verbondenheid van eigen grondwatertaak met andere partijen (overheden, boeren, drinkwaterbedrijven, industrie, etc.) en de samenhang met andere waterschapstaken.
- Bevordering van samenwerking zorgt dat urgente problemen makkelijker worden opgelost, zeker in situaties waar grijze gebieden bestaan in de wettelijke verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.

Afbakenen wegens kosten?

Bij de waterschappen die hun taken en verantwoordelijkheden afbakenen spelen de volgende overwegingen:

- Intern hebben zij de handen vol met, of kunnen zij nog niet voldoen aan, het huidige takenpakket.
- De verantwoordelijkheid nemen voor de problemen van een ander kan veel negatieve gevolgen hebben.

Ambtelijk en bestuurlijk

Aandacht voor grondwater

Bij een aantal waterschappen is weinig of geen bestuurlijke aandacht voor grondwater, ondanks grondwaterproblematiek die in de regio wordt ervaren. Gebrek aan bestuurlijke aandacht leidt tot een tekort aan capaciteit en middelen voor uitvoering van het wettelijke takenpakket. Ook ambtelijk is er buiten de specialisten soms weinig besef over grondwatertaken en problematiek.

Daarnaast speelt de discussie over de governance al tientallen jaren, waardoor het als een bestuurlijk en politiek gevoelig onderwerp wordt ervaren.

Ambtelijke ambitie

Ambtelijk is er veel ambitie om grondwater op de kaart te zetten bij bestuurders en/of van nodige informatie te voorzien. Bestuurders zijn vaak wegens mogelijke bezwaren van burgers wat terughoudender dan ambtenaren met het doorvoeren van Water en Bodem Sturende aanpassingen in het grondwatersysteem.

Bestuurlijke ambitie

Waterschappen waar grondwater goed op de bestuurlijke agenda staat zijn taakvolwassen en vaak “voorlopers”. Bij een aantal waterschappen is aangegeven dat meer bestuurlijke ambitie bij kan dragen aan een betere uitvoering van de grondwatertaak.

Visie en toekomstopgave

Grondwatervisie UvW

De grondwatervisie is over het algemeen welkom ontvangen door de waterschappen, en sluit grotendeels aan op bestaande ambities óf geeft richting aan nieuwe ambities. Deze visie wordt ook ambtelijk gebruikt om intern grondwater op de agenda te zetten en noodzaak aan te kaarten waar aandacht ontbreekt. Verder wordt de visie als inspiratie gebruikt voor het maken van aparte waterschapsvisies gericht op de eigen specifieke opgaven en ambities.



Eigen kaders of visie

Sommige waterschappen hanteren een eigen interne visie/kader of een uit een samenwerkingsverband met andere overheden (zoals de Grondwaterconvenant Brabant of de BOVI Fryslân). Andere waterschappen hebben geen duidelijke grondwatervisie in gebruik of hanteren minimale richtlijnen wegens gebrek aan prioritering en interne capaciteit en kennis.

Belangrijkste opgaven voor de toekomst

Drie belangrijke thema's kwamen naar voren gedurende de interviews:

1. Het watersysteem van de toekomst
Toekomstbestendigheid vraagt een nieuwe balans in het grondwatersysteem. De grenzen van de maakbaarheid zijn in zicht. Elk waterschap heeft unieke toekomstopgaven (grondwaterkwaliteit, wateroverlast, verzilting, verdroging, etc.) en vindt het belangrijk deze te kunnen prioriteren. De sleutelwoorden zijn: klimaatbestendig en Water en Bodem Sturend.
2. Omgaan met externe factoren
Effecten van ontwikkelingen in het landelijk en stedelijk gebied hebben effect op het grondwatersysteem. Bijvoorbeeld: de drinkwatervraag neemt toe, de bouwopgave wordt in volle gang uitgevoerd en funderingen worden beschermd door kunstmatig stabiele hoge grondwaterstanden. Waterschappen zijn dus afhankelijk van andere overheden met verschillende ambities, belangen en expertise.
3. Uitvoering
Problematiek moet samen aangepakt worden met verdeelde verantwoordelijkheden. Urgentie voor de uitvoering van nodige acties wordt afgewogen tegen de traagheid van besluitvorming en aandacht (intern en extern). Er moeten keuzes worden gemaakt over welke functies behouden worden in een nieuw systeem en welke belangen prioriteit hebben. Wie maken deze keuzes en wie voelt de pijn? Ook moeten intern de zaken op orde worden gemaakt (meetnet, registratie onttrekkingen, model, capaciteit, bestuurlijke prioritering) om de grondwatertaak uit te kunnen voeren.

Capaciteit

Intern

Er is een capaciteitstekort bij veel waterschappen, waardoor verschillende taken en ambities niet kunnen worden vervuld. Dit betreft diverse onderwerpen, zoals het bijhouden van en investeren in meetnetten en modellen, registratie van onttrekkingen, zicht op grondwaterkwaliteit, samenwerken, inhalen van kennisachterstanden, etc.

Grondwater wordt vaak als een onderbelicht thema benoemd. Gebrek aan (bestuurlijke) aandacht zorgt voor gebrek aan prioriteit intern.

Vaak is er een gebrek aan hydrologen, handhavers, of ambtelijk personeel voor de opgave. Bij een aantal waterschappen worden nodige functies niet geopend.

Extern

Capaciteitstekort is bij samenwerking met andere overheden aan beide kanten een bottleneck. Bij de kleinere provincies en vooral gemeenten is een gebrek aan capaciteit, kennis en ambitie. Deelnemen aan overkoepelende samenwerkingsverbanden is hierdoor voor alle partijen een extra opgave waar te weinig capaciteit voor is.



Samenwerking

Onderlinge samenwerking tussen de waterschappen

Over het algemeen is de samenwerkingsrelatie tussen waterschappen goed. Samenwerking met andere waterschappen wordt als nuttig ervaren. Waterschappen zoeken elkaar op voor kennisuitwisseling, strategische afstemming over beleid en overkoepelende projecten in de regio (modellen, projecten rondom problematiek, gezamenlijke visies). Er is een wens om themagroep hiervoor ook vaker in te zetten.

Wel wordt er aangegeven dat waterschappen elkaar mogelijk te veel afwachten met initiatief nemen voor onttrekkingsverboden en besproeiingsverboden. Soms bestaan hiervoor namelijk geen eigen richtlijnen.

Samenwerking met externen

Veel waterschappen zijn aangesloten bij diverse formele samenwerkingsverbanden met andere overheden (provincies, gemeenten, andere waterschappen) en gebiedspartners (drinkwaterbedrijven, agrariërs, natuurorganisaties, etc.). Ook wordt er informeel veel samengewerkt bij de meeste waterschappen. Dit is afhankelijk van goede relaties tussen de betrokken personen. Bestaande samenwerkingsverbanden leiden vaak tot samenwerkingsverbanden voor andere thema's.

Waterschappen vervullen vaak een adviesrol in samenwerkingsverbanden rond lokale problematiek of ruimtelijke opgaven met betrekking op grondwater, en veel waterschappen werken steeds meer samen in gebiedsprocessen. Sommige waterschappen stellen zich meer proactief op dan anderen. Dit is sterk afhankelijk van interne capaciteit, kennisniveau en aandacht voor grondwater.

Geen grip op externe ontwikkelingen met invloed op grondwater

Medeoverheden

De belangen en ambities van provincies en gemeenten staan vaak haaks op het waterschap. Interne kennis, capaciteit, en ambitie verschilt per provincie en gemeente. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Voor veel provincies is drinkwaterwinning een hoge prioriteit boven de ondersteuning van andere functies. Waterschappen willen deze andere functies ook kunnen blijven bedienen.
- Registratie van kleine onttrekkingen heeft vaak een lagere prioriteit bij waterschappen dan bij het Rijk en de provincies.
- De woningbouwopgave is een zeer groot belang voor de gemeenten, en gaat ten koste van de principes van Water Bodem Sturend.

Afhankelijkheid van de provincie

Enkele voorbeelden van hoe waterschappen in hun grondwatertaak afhankelijk zijn van provincies:

- Provincies vergunnen industriële onttrekkingen en passen hiervoor andere beoordelingscriteria toe dan waterschappen voor hun eigen vergunningen.
- Drinkwaterbedrijven krijgen soms vergunningen om te onttrekken in gebieden waar het waterschap problematiek signaleert.
- Provincies zijn verantwoordelijk voor de verdringingsreeks.
- Waterstanden voor in het verleden bepaalde natuurdoeltypen zijn tegenwoordig soms niet meer realistisch te behouden door het waterschap, maar hier moet nog wel aan worden voldaan.
- Na een aanpassing van de wetgeving over de vermenging van vervuilingssbellen in de ondergrond ontbreekt veel monitoring ondanks de behoefte van waterschappen aan inzicht in de grondwaterkwaliteit.

De governance is versplinterd

De taakverdeling wordt vaak gezien als onduidelijk en leidt tot grijze gebieden waardoor er bij bepaalde problematiek geen duidelijke verantwoordelijke partij kan worden aangewezen. Samenwerking kan een

oplossing gezien worden, maar dit wordt belemmerd wanneer de verantwoordelijken eigen taken sterk afbakenen. Ook bevat de grondwatertaak veel raakvlakken met ruimtelijke opgaven. Grondwater is namelijk verweven met de fysieke eigenschappen van de bodem en de ruimtelijke keuzes die medeoverheden maken hebben directe gevolgen op het grondwatersysteem. Waterschappen merken daarom baat bij bredere taakopvatting en het aannemen van een rol als kennisautoriteit voor de grondwateropgave. Drie overheden met andere belangen hebben zeggenschap over hetzelfde grondwaterpakket, en verschillende wetten (Waterwet, natuurwet) zijn relevant voor hun afwegingen. Waterschappen zijn meestal de enige partij die de gezondheid van het grondwatersysteem prioriteert. Is meer grip op andere partijen mogelijk onder de Omgevingswet?

Bestaande instrumenten komen tekort

Hieronder volgt een overzicht van besproken limitaties van huidige instrumenten:

- De Weging Waterbelang (voorheen Watertoets) lijkt niet bindend genoeg te zijn omdat deze niet wordt opgevolgd door gemeenten. Waterschappen worden vaak te laat betrokken om advies te kunnen geven, of helemaal niet betrokken.
- Waterschappen hebben niet overal grip op met de waterschapsverordening (voorheen keur). Er wordt een gebrek ervaren aan harde “stuurknoppen” naast vergunning en handhaving van kleine onttrekkingen. Andere stuurknoppen zijn “zacht” en bieden niet genoeg grip op de acties van andere partijen (medeoverheden, particulieren).
- Regels ontbreken voor de aanleg van DIT-riolen/WIS-systemen die het grondwatersysteem beïnvloeden.
- Mogelijk is een heroverweging van instrumenten is nodig: past hoe wij onze instrumenten inzetten nog bij de huidige situatie? Moeten wij ons als waterschappen anders positioneren als omgevingspartner onder de Omgevingswet?
- Na de brief Water Bodem Sturend staan waterschappen sterker in hun schoenen, maar meer sturing voor handelen is nodig. Diverse waterschappen maken hierover een eigen position paper.
- Casus Vijfde Dorp: Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard is naar de Raad van State gestapt wegens niet nakomen van afspraken over Water Bodem Sturend in uiteindelijke bouwplannen. (Het hoogheemraadschap was vanaf het begin betrokken in het proces, maar maatregelen in de Weging Waterbelang vallen uiteindelijk van tafel.)
- Casus industriële vergunning: Waterschap de Dommel ging in beroep tegen door provincie afgegeven industriële vergunning met als gevolg een groot verdrogingsrisico in desbetreffend gebied. Dit was onsuccesvol.

Wensen voor de toekomst

Een greep uit de wensen van waterschappers over de toekomst van de grondwatertaak:

Op lange termijn beslissingen kunnen maken over grondwater als onderdeel van beheertaak.	Meer grip op de cumulatieve effecten van kleine ingrepen in het grondwatersysteem.	Betere samenwerking en afstemming is nodig om grondwatertaken uit te voeren.	Positionering van “bovenaf” helpt urgente keuzes te maken.	Oplossingen voor grijze gebieden in de taakverdeling.
Bindender advies kunnen geven bij ruimtelijke ontwikkelingsplannen.	Breder kunnen handelen in de gebiedsgerichte aanpak om samen problematiek op te lossen.	De belangen van alle functies kunnen vertegenwoordigen, niet enkel drinkwaterwinning als prioriteit.	Het grondwatersysteem anders kunnen inrichten volgens Water Bodem Sturend.	Minder grondtaken bij het waterschap.
Belang te adviseren over toekomstbestendig bouwen, maar eerst is agendering en urgentiebesef nodig bij gemeenten.	Ruggengraat nodig om “nee” te zeggen tegen gemeenten.	Verantwoordelijkheid voor het hele grondwatersysteem naar het waterschap.	Inbreng kunnen leveren in ruimtelijke ordening die onze grondwatertaak beïnvloed.	Door bestuurlijke aandacht genoeg middelen om volwaardig de grondwatertaak te vervullen.

Hoofdconclusies en inzichten

Hoofdconclusies

Er is veel diversiteit bij waterschappen onderling.

De invulling van de eigen grondwatertaak (en hieraan verbonden ambities) en de specifieke opgave voor toekomstbestendig en Water en Bodem Sturend grondwaterbeheer verschilt per waterschap. Dit hangt zowel af van de diversiteit in het water- en bodemsysteem en ruimtelijke inrichting in het beheergebied die samenhangen met specifieke problematiek (grondwaterkwaliteit, wateroverlast, verzilting, verdroging, etc.) als van interne en externe factoren die invloed hebben op de uitvoering van taken.

Er is niet altijd genoeg aandacht voor de grondwatertaak binnen een waterschap.

Waterschappen waar grondwater goed op de bestuurlijke agenda staat zijn taakvolwassen en vaak “voorlopers”. Bij een aantal waterschappen is weinig of geen bestuurlijke aandacht voor grondwater, ondanks problematiek, wat leidt tot een tekort aan capaciteit en middelen voor de uitvoering van het wettelijke takenpakket. Ambtelijk is er veel motivatie om grondwater op de kaart te zetten bij bestuurders en ze van nodige informatie te voorzien.

Samenwerking is belangrijk.

Samenwerken met andere overheden en gebiedspartners wordt bij bijna alle waterschappen als belangrijk onderdeel van het takenpakket gezien. Goede samenwerking is een oplossing voor de versplinterde governance, aangezien alle betrokken overheden van elkaars acties en bevoegdheden afhankelijk zijn om problematiek op te lossen. Waterschappen hebben veel baat bij het aannemen van een rol als kennisautoriteit.

Veel waterschappen zijn aangesloten bij diverse formele samenwerkingsverbanden met andere overheden (provincies, gemeenten, andere waterschappen) en gebiedspartners (drinkwaterbedrijven, agrariërs, natuurorganisaties, etc.). Ook wordt er informeel veel samengewerkt bij de meeste waterschappen, afhankelijk van goede relaties tussen de betrokken personen.

Veel waterschappen vervullen hun adviesrol goed, maar hier liggen ook nog kansen en behoeften.

Waterschappen vervullen vaak een adviesrol in samenwerkingsverbanden rond lokale problematiek of ruimtelijke opgaven en werken samen in gebiedsprocessen. Vanuit andere overheden en gebiedspartners is er veel behoefte om samen een vraagstuk op te lossen.

De versplinterde governance leidt er toe dat verschillende overheden met andere belangen keuzes maken over het grondwatersysteem. Twee frequente voorbeelden zijn: 1) De adviezen die het waterschap in de Weging Waterbelang (voorheen watertoets) opstelt voor woningbouwplannen worden regelmatig afgewezen door gemeenten. 2) Industriële vergunningen voor grondwateronttrekkingen worden door de provincie met andere beoordelingskaders afgegeven dan het waterschap heeft voor kleine onttrekkingen. Er is aangegeven dat waterschappen met de huidige instrumenten onvoldoende grip op andere overheden hebben om het grondwaterbelang mee te laten wegen in diens beslissingen.

Capaciteitstekort intern en extern.

Er is een capaciteitstekort bij veel waterschappen, waardoor verschillende taken en ambities niet kunnen worden vervuld. Dit betreft diverse onderwerpen, zoals het bijhouden van en investeren in meetnetten en modellen, registratie van onttrekkingen, zicht op de grondwaterkwaliteit, samenwerken en het inhalen van kennisachterstanden. Dit betreft vooral een gebrek aan hydrologen, handhavers, of ambtelijk personeel voor de opgave. Bij een aantal waterschappen worden de nodige functies niet geopend.



Capaciteitstekort is bij samenwerking met andere overheden aan beide kanten een bottleneck. Bij de kleinere provincies en vooral gemeenten is een gebrek aan capaciteit, kennis en ambitie. Deelnemen aan overkoepelende samenwerkingsverbanden is voor alle partijen een extra opgave.

Mijn inzichten

- Er zijn meer harde instrumenten nodig voor grip op ruimtelijk vraagstukken die raken aan water.
- Samenwerkingsverbanden vastgelegd in bijvoorbeeld convenanten, hebben meerwaarde aangetoond.
- Duidelijkheid over de taakverdeling is nodig bij alle overheden.
- Het zou nuttig kunnen zijn een aantal uitvoerende taken over te nemen van de provincie maar dit moet verder onderzocht worden.
- De regierol voor grondwater is goed genoeg belegd bij de provincie. De meeste waterschappen hebben geen behoefte aan taakverschuivingen.

Vervolg

Uit deze verkenning blijkt dat samenwerking de sleutel is om de huidige governance goed te laten functioneren. Om deze samenwerking goed te laten verlopen moeten ten eerste de waterschappen hun adviesrol goed en nuttig kunnen vervullen, en moeten ten tweede de grondwaterbelangen van de waterschappen serieus meewegen bij medeoverheden. Wegens de onderlinge diversiteit bij de waterschappen zal het niet realistisch zijn om, op korte termijn, een universeel passende oplossing voor het governance vraagstuk te vinden. Wel is het realistisch om op de korte termijn onze inspanningen als waterschappen te richten op een goed verloop van de samenwerking rondom grondwater (intern zaken op orde, formele samenwerkingsverbanden, hardere instrumenten om te sturen op grondwaterbelang bij gebiedspartners, etc.), en om nader onderzoek te doen naar een gepaste governance oplossing voor de lange termijn.

Uitwerking in scenario's

Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat er geen eenduidige governance voorkeur vastgesteld kan worden, maar wel een aantal duidelijke behoeften en richtingen voor het verder uitwerken van de rol en positie van waterschappen in het grondwaterdomein. Aan de hand van deze inzichten zijn scenario's opgesteld als mogelijke oplossingsrichtingen.

Deze scenario's zijn dienen als handvat voor het vervolgonderzoek naar de haalbaarheid en het draagvlak bij waterschappen en de andere koepels.

Overwegingen

De volgende overwegingen zijn gemaakt bij het samenstellen van de scenario's:

- Hoe complex is de taakverdeling? Zijn er veel grijze gebieden?
- Hebben waterschappen genoeg grip op andere overheden om grondwaterbelangen te vertegenwoordigen?
- Hoe afhankelijk zijn waterschappen van medeoverheden bij de uitvoering van de grondwatertaak?
- Hoe afhankelijk zijn waterschappen van externe ontwikkelingen en acties van niet-overheden bij de uitvoering van de grondwatertaak?
- Is er conformiteit met de samenwerkingsprincipes van de Omgevingswet?
- In hoeverre sluit dit aan bij ambtelijke behoeften, visie en ambitie?
- Sluit dit aan bij de capaciteit, interne expertise en middelen van waterschappen (nu en later)?
- Representeert dit de onderlinge diversiteit van de waterschappen?
- Is dit in lijn met voorbeelden van effectieve en ineffectieve samenwerkingen?

Scenario's

Hieronder volgen de voorgestelde scenario's met een kort overzicht van relevante voor- en nadelen.

A. Geen wijziging, inzetten op betere samenwerking (dit is de huidige situatie)

De governance blijft zoals het nu is en waterschappen zetten actief in op betere samenwerkingsrelaties met de andere verantwoordelijke overheden en gebiedspartners.

Voordelen

- Geen wijziging nodig
- Samenwerkingsprincipes van de Omgevingswet worden gewaarborgd

Nadelen

- De huidige problemen blijven bestaan
- De governance blijft sterk verdeeld. Complexiteit en grijze gebieden blijven bestaan
- Effectieve samenwerking blijft afhankelijk van persoonlijke relaties en interne situatie bij andere overheden

B. Alle grondwatertaken afstaan aan de provincies

Alle grondwatertaken die de waterschappen hebben overgenomen van de provincies (Waterwet, Omgevingswet) worden weer afgestaan aan de provincies.

Voordelen

- Minder grijze gebieden in de taakverdeling.
- Verantwoordelijkheden afstaan komt capaciteitstekorten gunste, vooral bij waterschappen die moeite hebben hun taak te vervullen.

Nadelen

- Geen directe grip op of zeggenschap over grondwater kan grote impact hebben waterschapsbelangen gerelateerd aan grondwater
- Momenteel ontbreekt er bij veel provincies inhoudelijke kennis die wel aanwezig is bij de meeste waterschappen

C. Geen wijziging, wel nieuwe harde instrumenten

De governance blijft zoals het nu is, maar de waterschappen hebben meer bindende wettelijke instrumenten om hun belangen te vertegenwoordigen bij andere overheden.

Voordelen

- Geen wijziging nodig
- De adviesrol van waterschappen in ruimtelijke ontwikkeling wordt bindend, waardoor het grondwaterbelang vanaf het begin meeweegt
- Samenwerkingsprincipes van de Omgevingswet worden gewaarborgd

Nadelen

- De governance blijft sterk verdeeld. Complexiteit en grijze gebieden blijven bestaan
- Adviesrol wordt momenteel niet veel benut door enkele waterschappen met capaciteits- en kennistekort

D. Geen wijziging, wel convenanten in elke regio

De governance blijft zoals het nu is, en er worden convenanten opgezet voor gebieds-specifieke grondwateropgaven waaraan alle stakeholders werken.

Voordelen

- Geen wijziging nodig
- Pusht voor agendering van grondwater bij waterschappen en andere overheden waar dit ontbreekt
- Doelgericht en rekening houdend met maatwerk voor de diversiteit van de grondwaterproblematiek in verschillende regio's
- Samenwerkingsprincipes van de Omgevingswet worden gewaarborgd

Nadelen

- De governance blijft sterk verdeeld. Complexiteit en grijze gebieden blijven bestaan (hoewel dit bij soortgelijke constructies als motiverend wordt ervaren)
- Waterschappen en andere overheden met capaciteits- en kennistekort moeten een inhaalslag maken om effectief mee te doen

E. Provincies behouden regietaak, alle andere grondwatertaken overnemen

De provincie behoudt de regietaak voor grondwater, de waterschappen nemen alle andere grondwatertaken (kwantitatief en kwalitatief) over en vervullen een advies- en uitvoeringsrol.

Voordelen

- Governance is veel minder verdeeld maar alle overheden blijven samenwerkingspartners
- Veel minder versplinterde taken en grijze gebieden
- Alle onttrekkingen bij één partij, waardoor waterschappen grip hebben op vergunningen
- Grip op samenhang tussen kwantitatieve en kwalitatieve taken

Nadelen

- Gebrek aan invloed op ruimtelijke planvorming en gebrek aan harde instrumenten niet compleet opgelost
- Grijze gebieden rondom gemeentetaken blijven bestaan
- Adviesrol wordt momenteel niet veel benut door enkele waterschappen met capaciteits- en kennistekort
- Interne tekorten aan capaciteit, kennis en middelen bij waterschappen verhinderen een vlotte overdracht en verwezenlijking van deze zeer grote rol

F. Industriële onttrekkingen en grondwaterheffing overnemen van de provincie

De waterschappen worden verantwoordelijk voor alle grondwateronttrekkingen en ontvangen de grondwaterheffing. De bestedingsdoeleinden van deze heffingen moeten ruimer worden.



Voordelen

- Alle onttrekkingen bij één partij, waardoor waterschappen grip hebben op vergunningen
- Met de grondwaterheffing als waterschap kunnen investeren in een toekomstbestendig grondwatersysteem
- Samenwerkingsprincipes van de Omgevingswet worden gewaarborgd

Nadelen

- De governance blijft redelijk verdeeld. Complexiteit en grijze gebieden blijven bestaan
- Gebrek aan invloed op ruimtelijke planvorming en gebrek aan harde instrumenten niet opgelost
- Adviesrol wordt momenteel niet veel benut door enkele waterschappen met capaciteits- en kennistekort
- Interne tekorten aan capaciteit, kennis en middelen bij waterschappen verhinderen een vlotte overdracht en verwezenlijking van deze rol

G. Alle grondwatertaken worden overgenomen van de provincie.

Waterschappen nemen alle grondwatertaken (kwantitatief en kwalitatief, inclusief de regietaak) in het landelijk gebied over van de provincie.

Voordelen

- Het waterbelang weegt vanaf het begin mee bij ruimtelijke ontwikkelingen
- Veel minder versplinterde taken en grijze gebieden
- Alle onttrekkingen bij één partij, waardoor waterschappen grip hebben op vergunningen
- Grip op samenhang tussen kwantitatieve en kwalitatieve taken
- Directere grip op ruimtelijke vraagstukken in het landelijk gebied

Nadelen

- Gebrek aan invloed op ruimtelijke planvorming en gebrek aan harde instrumenten niet compleet opgelost
- Grijze gebieden rondom gemeentetaken blijven bestaan
- Geen samenwerking volgens de principes van de Omgevingswet
- Interne tekorten aan capaciteit, kennis en middelen bij waterschappen verhinderen een vlotte overdracht en verwezenlijking van deze zeer grote rol



Bijlage

Vragenlijst oriëntatie grondwater governance

- Huidige taken en verantwoordelijkheden
 - Hoe ziet jullie beheergebied er uit?
 - Wat rekenen jullie wel en niet onder jullie taken en verantwoordelijkheden betreft grondwater?
 - Welke instrumenten, methodes, en technieken worden door jullie gebruikt voor grondwaterbeheer (m.u.v. de regulering van onttrekkingen/infiltraties)?
 - Hoe wordt informatie over grondwater gewonnen en verwerkt in jullie werkzaamheden?
 - Wat zijn jullie huidige ervaringen met governance rondom grondwater? Tegen welke problemen lopen jullie aan en hebben jullie zelf ideeën hoe dit beter zou kunnen?
- Grondwatervisie
 - Hoe gaat het met de uitwerking van de maatregelen in de grondwatervisie van de UvW?
 - Wat vinden jullie de belangrijkste punten in jullie visie op grondwater?
- Samenwerking
 - Welke partijen zijn op het moment betrokken bij grondwater, en hoe gaan deze met elkaar om?
 - Wordt er samengewerkt en/of kennis uitgewisseld tussen deze partijen? Zo ja, waarom, met wie, en hoe?
 - Welke methodes hebben jullie ingezet om deze collaboratie op te zetten?
 - Welke voor- en nadelen ervaren jullie bij deze collaboratie?
 - Wat zijn de grootste obstakels in deze collaboratie?
 - Kan de Unie jullie hier in ondersteunen?
- Omgevingswet
 - Op welke manieren hebben jullie je voorbereid op de ingang van de omgevingswet (inspraak, tegenspraak)?
 - Wat zijn jullie eerdere ervaringen met het benaderen van vraagstukken met meerdere stakeholders (bijvoorbeeld in een bemiddelingstraject of interbestuurlijke projecten)?