

Verschuiving verantwoordelijkheden grondwaterbeheer in de praktijk

De invoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2000 was het begin van een dynamisch veranderingsproces met betrekking tot de Europese én Nederlandse waterwetgeving. Doel hiervan is te komen tot integraal waterbeheer, een visie waarmee het beheer van waterkwaliteit en -kwantiteit beter op elkaar afgestemd wordt en het beheer van oppervlakte- en grondwater zoveel mogelijk in één hand moet komen te liggen. In Nederland zal deze visie vooral tot uiting komen in de nieuwe Waterwet die medio 2009 van kracht zal worden. Met name voor het grondwaterbeheer leidt dit tot een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden, waarbij lagere overheden, zoals gemeenten en waterschappen, een steeds grotere rol gaan spelen.

De verantwoordelijkheid voor het grondwater (beheer) is in Nederland verdeeld over verschillende overheden. Vanwege de onoverzichtelijkheid van deze taakverdeling pleitten de Unie van Waterschappen, het InterProvinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten enkele jaren terug al voor het scheppen van meer duidelijkheid via nieuwe wetgeving.

Nieuwe (grond)waterwetgeving

Op 1 januari 2008 werd de Wet gemeentelijke watertaken van kracht. Gemeenten kregen hiermee als nieuwe verantwoordelijkheid de zorgplicht voor grondwater en vervullen daarmee een loketfunctie voor de burger. Met de nieuwe wet heeft de gemeente een duidelijk afgebakende taak gekregen met betrekking tot het grondwaterbeheer, namelijk het voorkomen en beperken van grondwateroverlast in stedelijk gebied.

De taak van de provincie is het verdelen van het (aanwezige) grondwater, oftewel het passieve grondwaterbeheer door onder meer het afgeven en handhaven van vergunningen voor het onttrekken van grondwater. Ook is de provincie verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een strategisch beleidskader en regelgeving op grondwatergebied. Deze bevoegdheden zijn vastgelegd in de (al bestaande) Grondwaterwet, die straks samen met acht andere waterwetten wordt opgenomen in de nieuwe integrale Waterwet.

Waterschappen hebben van oudsher de verantwoordelijkheid voor het oppervlakte-waterbeheer in hun portefeuille en hebben formeel geen taken op het gebied van grondwaterbeheer. In praktijk zijn zij het echter die met het oppervlaktewaterbeheer invloed uitoefenen op de grondwaterstanden. Hoewel het actieve grondwaterbeheer formeel bij geen enkele instantie of overheid is ondergebracht, zijn het dus feitelijk de waterschappen die het actieve grondwaterbeheer uitoefenen. In het kader van het streven naar integraal waterbeheer is het de bedoeling dat de provincies straks enkele uitvoerende taken op het gebied van kwantitatief grondwaterbeheer aan de waterschappen zal overdragen. Deze taken mogen geen betrekking hebben op het ontwikkelen van een strategisch beleidskader, niet op grondwateronttrek-

kingen ten behoeve van drinkwater en niet op grote industriële onttrekkingen en koude- en warmteopslag, niet op grondwaterkwaliteit en niet op grondwaterheffing. Deze taken vergen namelijk nauwe samenhang met ander provinciaal beleid en een integrale belangenafweging die verder reikt dan het grondwaterbeheer.

Limburg

Vooruitlopend op de nieuwe Waterwet en als eerste in Nederland werd in 2005 al een deel van de grondwatertaken van de Provincie Limburg overgedragen aan de waterschappen Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas. Deze vroege overdracht - in die tijd lag er alleen nog maar een voorontwerp van de nieuwe Waterwet - kwam voort uit de gemeenschappelijk wens van de provincie en de waterschappen het steeds groter wordende verdrogingsprobleem in de regio op te lossen. Door het weglekken van water door bijvoorbeeld waterpeilverlaging in aanliggende landbouwgronden of door grondwateronttrekking ging op veel plaatsen de biodiversiteit binnen natuurgebieden achteruit.

In 2004 sloten de Provincie Limburg, de twee Limburgse waterschappen en de Limburgse Land- en Tuinbouwbond een convenant om de agrarische grondwateronttrekkingen zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. "Het gaat in Limburg steeds om de vraag hoe we de doelstellingen van optimaal landbouwbeheer en verdrogingsbestrijding zo goed mogelijk met elkaar in balans kunnen brengen", zegt Rob Kickken, adjunct-directeur van Waterschap Peel en Maasvallei. "Al snel bleek dat wij als waterschappen bij de uitvoering hiervan veel meer instrumenten hadden dan de provincie. De plannen om een aantal taken van provincie naar waterschappen te delegeren via de nieuwe Waterwet waren al bekend, dus hebben we de provincie het voorstel gedaan deze taken vervroegd aan ons over te dragen." Na een relatief korte onderhandelingsperiode was de provincie akkoord en werd een delegatie- en mandaatbesluit opgesteld, waarbij de taken met betrekking tot de industriële grondwateronttrekkingen (tot 100.000 kubieke meter), de agrarische grondwateronttrekkingen en een categorie overige grondwateronttrekkingen onder beheer van de Limburgse waterschappen kwamen.



Onder de noemer Nieuw Limburgs Peil wordt het waterbeheer afgestemd op de functies van het gebied, rekening houdend met de mogelijkheden die het watersysteem biedt. Dit beleid is gebaseerd op het GGOR (Gewenst Grondwater- en Oppervlakte-waterRegime) - de streefbeeld voor het waterpeil in 2015. In een pilot in het gebied Peelvenen, enkele Natura 2000-gebieden, is gewerkt met een integrale gebiedsgerichte aanpak waarbij intensief werd overlegd met terreinbeheerders, natuurbeschermers, boeren en tuinders. Hierbij bleek dat het instellen van hydrologische bufferzones rondom dit natuurgebied niet effectief was. Gebiedsdekkende maatregelen - gericht op waterconservering - als peilgestuurde drainage en het project Stuwende Kracht, waarbij 1.000 extra stuwen werden geplaatst die gedeeltelijk door agrariërs beheerd worden, leveren wel een grote bijdrage aan de bestrijding van de verdroging. Ook het verondiepen, dempen en omleiden van watergangen en soms verandering van grondgebruik hebben hieraan bijgedragen.

De Limburgse waterschappen wilden méér dan alleen de overname van een deel van de grondwatertaken. De provincie bleef de hoofdverantwoordelijke voor het strategische grondwaterbeleid en de waterschappen voor het oppervlaktewaterbeleid. "We hebben tijdens de onderhandelingen bij de provincie de vrijheid bedongen om meer synergie tussen beide beleidsgebieden te ontwikkelen. Dat is, denk ik, dan ook de belangrijkste bevinding van het delegatieproces. Het gaat helemaal niet om het mogen handhaven en afgeven van vergunningen; het gaat erom dat je deze

instrumenten afstemt op de geformuleerde doelstellingen en daarmee een evenwichtig en gedragen beleid voert waarin alle belangen zo goed mogelijk behartigd zijn," aldus Kickken.

Noordoost Nederland

Ook de provincies Drenthe, Overijssel en Groningen hebben per 1 januari 2007 een deel van hun grondwatertaken (vroegtijdig) overgedragen aan hun waterschappen (Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, Reest en Wieden, Velt en Vecht, Groot Salland, Regge en Dinkel en Rijn en IJssel). Aanleiding hiertoe was - net als in Limburg - het zicht op de nieuwe Waterwet én een al langer spelende discussie binnen de Provincie Overijssel over het takenpakket, waarbij de provincie aangaf geen bezwaar te hebben tegen de overdracht van een aantal grondwatertaken naar de waterschappen. Omdat de waterschappen in het noordoosten van Nederland de provinciegrenzen overschrijden, is besloten samen met drie provincies en zeven waterschappen aan de taakoverdracht te werken.

Volgens Peter Donker, manager stafgroep en adjunct-secretaris van Waterschap Velt en Vecht, verliep de overdracht bijzonder vlot. "In april 2006 zijn we met elkaar om de tafel gaan zitten en in november dat jaar was de besluitvorming al rond. Inhoudelijk bestond weinig discussie, omdat we qua inhoud afgingen op de Waterwet en we deze dus niet zelf hoefden te bedenken."

Ten behoeve van het integraal waterbeheer wilde Velt en Vecht het grondwater graag bij haar takenpakket voegen. "Daar hadden we dan ook best wat voor over. De Provincie Drenthe stelde bij de overdracht twee eisen, namelijk dat er geen geld en geen personeel naar de waterschappen over zouden gaan. Wij hebben ons wat dat betreft flexibel opgesteld en zijn daarmee akkoord gegaan. Dat is zeker één van de redenen geweest dat alles zo soepel is verlopen." Hoewel financiering van de grondwatertaken voor de toekomst is verzekerd via de Waterwet en de Waterschapswet (via de watersysteemheffing), ontvangt het waterschap nu dus nog geen geld voor de extra grondwatertaken. Datzelfde geldt voor het personeel. "De waterschappen lossen dat ieder op hun eigen manier op", zegt Donker. "Bij Velt en Vecht gaan we bepaalde taken straks afstoten in verband met de Wabo-regeling. Dat geeft ons ruimte om te schuiven met fte's. Andere waterschappen kiezen er voor om er nu al extra fte's bij te nemen", aldus Donker.

De taakoverdracht van de noordoostelijke provincies naar de zeven waterschappen hadden in eerste instantie op grondwateronttrekkingen tot 500.000 kubieke meter, omdat deze categorie onttrekkingen volgens de vroege ontwerpen van de Waterwet in de toekomst aan de waterschappen gedelegeerd zouden worden. Inmiddels wordt in het ontwerp van de nieuwe Waterwet gesproken over 150.000 kubieke meter.

Terugkijkend op de uitvoering van de nieuwe taken gedurende de afgelopen twee jaar, erkent Donker dat "het in het begin best even wennen was."

Toch is hij beslist niet ontevreden. "Alles wat nieuw is, moet je eerst leren. Dat geldt ook voor ons. Zo besteden we bijvoorbeeld meer uren aan handhaving dan de provincie ons van te voren had voorgerekend. We hebben gelukkig een goede band met de provincie en kunnen af en toe nog op hun kennis en expertise terugvallen als dat nodig was. Zonder die samenwerking is zo'n overdracht ook lang niet zo efficiënt", denkt Donkers.

Ook de Provincie Drenthe is zeer te spreken over het delegatieproces. Volgens gedeputeerde mevrouw Klip-Martin van de provincie "is er heus wel eens even over een aantal zaken gediscussieerd". Zo is uiteindelijk besloten dat het grondwaterregister bij de provincie blijft, evenals het grondwaterstandmeetnet. Wel heeft de provincie het digitale grondwaterregister voor de waterschappen ontsloten. De waterschappen hebben nu de bevoegdheid deze aan te passen. "Hoewel je als provincie toezichthouder bent van de waterschappen, trek je wel als partners met elkaar op, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Een goede communicatie tussen provincie en waterschap vormt dan ook een belangrijke factor voor succes bij het delegeren van de grondwatertaken" aldus Klip-Martin.