OPPERVLAKTEWATERBEHEER IN RELATIE TOT GRONDWATERBEHEER

Rapport van de Werkgroep relatie
oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer

Uitgave van de Unie van Waterschappen - maart 1990

ISBN 90 6904 018 2

521967

Inhoud

		pagina
0	AANBEVELINGEN EN CONCLUSIES	5
0.1	Algemeen	6
0.2	Oplossingen voor knelpunten als gevolg van handelingen van de oppervlaktewaterbeheerder	6
0.3	Knelpunten als gevolg van veranderingen in de grondwaterstand	8
0.4	Naar een actief grondwaterbeheerder?	10
1	INLEIDING	13
1.1	Algemeen	14
1.2	Vraagstelling en taakopdracht	14
1.3	Opbouw van het rapport	15
2	OPPERVLAKTEWATERBEHEER, GRONDWATERBEHEER EN BODEMBEHEER	17
2.1	Inleiding	18
2.2	Oppervlaktewaterbeheer	18
2.3	Grondwaterbeheer	19
2.4	Bodembeheer	20
3	SAMENHANG TUSSEN OPPERVLAKTEWATERBEHEER EN GRONDWATERBEHEER	23
3.1	Inleiding	24
3.2	Fysieke relatie	24
3.3	Juridisch-bestuurlijke samenhang	25
3.4	Knelpunten	26
4	KNELPUNTEN ALS GEVOLG VAN HANDELINGEN DOOR DE OPPERVLAKTEWATERBEHEERDER	27
4.1	Inleiding	28
4.2	Landelijk gebied	28
	4.2.1 Algemeen	28
	4.2.2 Analyse	28
	4.2.3 Oplossingen	30
	4.2.4 Compensatie en schadevergoeding	33
4.3	Stedelijk gebied	34
	4.3.1 Algemeen	34
	4.3.2 Analyse	35
	4.3.3 Oplossingen	36
5	KNELPUNTEN ALS GEVOLG VAN VERANDERINGEN IN GRONDWATERSTAND	39
5.1	Inleiding	40
5.2	Landelijk gebied	40
	5.2.1 Knelpunten	40
	5.2.2 Analyse	41
	5.2.3 Oplossingen	43
5.3	Stedelijk gebied	48
	5.3.1 Knelpunten	48
	5.3.2 Analyse	48
	5.3.3 Oplossingen	49
	BIJLAGEN	51
I	Samenstelling Werkgroep relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer	53
II	Lijst van definities, ontleend aan de 'Verklarende Hydrologische Woordenlijst' van de Commissie voor Hydrologisch Onderzoek (CHO/TNO)	55
III	Overzicht relevante wetgeving	57
IV	Overlegprocedure	61
V	Scheiding tussen ontwatering en afwatering	67

0 Aanbevelingen en conclusies

0.1 ALGEMEEN

In dit hoofdstuk worden de aanbevelingen en conclusies van de werkgroep ter oplossing van de knelpunten die kunnen optreden in de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer samengevat. Bij het zoeken naar oplossingen voor knelpunten is primair uitgegaan van de bestaande of in voorbereiding zijnde wetgeving en de daaruit voortvloeiende verdeling van taken en bevoegdheden. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt vervolgens nog aandacht geschonken aan de vraag of het wenselijk is een actief grondwaterbeheerder aan te wijzen. De conclusies en aanbevelingen van de werkgroep richten zich in hoofdzaak op knelpunten ten aanzien van het kwantiteitsbeheer. Uit de beschrijving van de operationele samenhangen tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer alsmede de analyse van de in dat kader optredende knelpunten is de werkgroep gebleken dat de oppervlaktewaterbeheerder met name in het kader van het oplossen van knelpunten ten aanzien van het kwantiteitsbeheer een belangrijke rol speelt. Voor wat betreft de knelpunten met betrekking tot het kwaliteitsbeheer (met name de verontreiniging van het oppervlaktewater door uitspoeling van de bodem via het grondwater) moet worden geconstateerd dat bescherming en verbetering van de grondwaterkwaliteit onlosmakelijk verbonden zijn met de bescherming en sanering van de bodem. Aangezien de bevoegdheden op dat punt met name liggen bij provincie en gemeente heeft het waterschap nauwelijks mogelijkheden om voor deze knelpunten oplossingen aan te dragen. Wel is het waterschap daarbij als 'belanghebbende' nauw betrokken en dient in dat licht ook de mogelijkheid te krijgen het beleid ter zake te beïnvloeden. Daar de rol van het waterschap als beheerder van het oppervlaktewater bij het oplossen van de knelpunten in de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer centraal staat in het rapport, is op het oplossen van de knelpunten met betrekking tot het kwaliteitsbeheer nauwelijks ingegaan.

0.2 OPLOSSINGEN VOOR KNELPUNTEN ALS GEVOLG VAN HANDELINGEN VAN DE OPPERVLAKTEWATERBEHEERDER

A Landelijk gebied

1. Problemen met de grondwaterstand als gevolg van peilverlaging, peilverhoging of verbetering van de afwatering zijn een gevolg van keuzes in het kader van een afweging van belangen door de waterbeheerder. Om problemen zoveel mogelijk te voorkomen is een evenwichtige afweging van de relevante belangen noodzakelijk.
2. Voor een evenwichtige afweging van belangen in het kader van het waterbeheer is het in de eerste plaats noodzakelijk dat er op hoofdlijnen een goede afstemming is tussen waterhuishouding en daaraan rakende beleidsvelden als milieubeheer en ruimtelijke ordening. De provincie speelt daarbij een belangrijke rol. Zij dient immers zorg te dragen voor afstemming van het provinciale beleid ten aanzien van waterhuishouding, milieubeheer en ruimtelijke ordening. Verder is de provincie verantwoordelijk voor de inbedding van de taakuitoefening van het waterschap als functioneel bestuur in het beleid van het algemeen bestuur. Dit betekent dat het waterschap nauw betrokken moet worden bij de totstandkoming van de provinciale plannen, met name van het waterhuishoudingsplan dat het algemene kader vormt waarin het waterschap zijn taak uitoefent. De Wet

op de waterhuishouding voorziet hierin. Aan de andere kant is een vroegtijdige betrokkenheid van de provincie bij de voorbereiding van de waterbeheersplannen wenselijk met het oog op de coördinerende rol van de provincie.

3. Afstemming op operationeel niveau tussen de taakuitoefening door het waterschap en het ruimtelijk beleid van de gemeente is eveneens van groot belang. Ten minste is aanscherping nodig van artikel 10 Besluit Ruimtelijke Ordening, in die zin dat altijd met het waterschap overleg wordt gevoerd. Daarbij kan uiteraard een uitzondering worden gemaakt indien duidelijk is dat er geen waterhuishoudkundige belangen zijn betrokken. Dit overleg moet in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvinden.
   Voor de betrokkenheid van de gemeenten bij de totstandkoming van waterbeheersingsplannen geldt hetzelfde. Ook hier is overleg in een vroeg stadium nodig. De Wet op de waterhuishouding voorziet hierin.
   Om kennis te kunnen nemen van de bij een besluit betrokken belangen en zodoende tot een evenwichtige afweging daarvan te komen kan ten slotte nog de inspraakprocedure bedoeld in artikel 3.23 van de ontwerp-Waterschapswet van belang zijn.
4. Bij het nemen van een besluit door de waterbeheerder moet worden bezien of en zo ja op welke wijze nadelige gevolgen gecompenseerd moeten worden. Indien is vastgesteld dat compenserende maatregelen kunnen worden genomen, hangt het van de aard der maatregelen af wie voor uitvoering en financiering verantwoordelijk is. Voor maatregelen in het kader van het oppervlaktewaterbeheer is in beginsel het waterschap verantwoordelijk. In andere gevallen is de provincie of de gemeente verantwoordelijk. Voor wat betreft de financiering geldt daarbij dat indien een bepaald besluit voor één of een kleine te onderscheiden groep belanghebbenden is genomen, de kosten van compenserende maatregelen rechtstreeks voor rekening daarvan kunnen worden gebracht. Indien het besluit in het belang van een grote(re) groep is genomen, waarbij rechtstreekse toerekening niet meer mogelijk is vindt financiering door het waterschap plaats via de omslag. Uiteraard moet in overleg tussen gemeente, provincie en waterschap worden bezien welke maatregelen mogelijk zijn.
5. *Indien door een bepaald besluit van de waterbeheerder niet compenseerbare* schade optreedt kan het in de rede liggen dat deze schade, voor zover die redelijkerwijze niet ten laste van de betrokkene kan blijven en niet op andere wijze vergoed kan worden, voor rekening van het waterschap komt.

B Stedelijk gebied

1. De problemen op het terrein van de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door de onduidelijkheid over de verdeling van de taken tussen gemeente en waterschap. Volgens de werkgroep moet ervan worden uitgegaan dat het waterschap zorg draagt voor de afwatering en de gemeente voor de ontwatering. Voor zover nog nodig zou deze taakverdeling in een provinciale verordening moeten worden vastgelegd. Deze taakverdeling bouwt verder op hetgeen ter zake wordt opgemerkt in de 'Leidraad inzake de zorg voor de waterkering en het waterkwantiteitsbeheer door waterschappen in relatie tot de realisering van bebouwing door gemeenten' (Unie van Waterschappen: januari 1985). Het onderscheid tussen ontwatering en afwatering is evenwel niet altijd duidelijk en leidt in de praktijk tot vele

vragen. In het onderhavige rapport wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de onduidelijkheid hierover te beperken. Gebaseerd op het technisch verschil tussen werken/maatregelen die primair een ontwaterende respectievelijk afwaterende functie hebben wordt een aantal richtlijnen gegeven voor een bestuurlijke taakverdeling tussen waterschap en gemeente, waarbij de doelmatigheid ten aanzien van aanleg, beheer en onderhoud centraal staat. Daarmee is de onduidelijkheid niet geheel weggenomen. Op basis van deze richtlijnen kan evenwel in onderling overleg tussen gemeente en waterschap voor de specifieke situatie worden bezien welke maatregelen genomen moeten worden en welke taak- en kostenverdeling daarbij gehanteerd wordt.

2. Het overleg over de te nemen maatregelen, zowel preventief in geval van stedelijke uitbreiding als curatief (wanneer in stedelijke gebieden problemen ontstaan) blijft een wezenlijke rol spelen. In het rapport wordt een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van een overlegstructuur die met name betrekking heeft op het overleg over problemen in bestaande situaties. Centraal daarbij staat dat de overheid die als eerste geconfronteerd wordt met een klacht ook het initiatief tot actie neemt en een eerste globaal onderzoek instelt. Op basis hiervan wordt in overleg met de andere betrokken overheden bepaald of een uitgebreid vervolgonderzoek noodzakelijk is, respectievelijk of en zo ja welke maatregelen genomen moeten worden en wie daarvoor, ook in financiële zin, verantwoordelijk is. Bij het bepalen van de te nemen maatregelen dient een doelmatige oplossing tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten centraal te staan.
3. De kosten worden in beginsel verdeeld met inachtneming van de taakverdeling tussen waterschap en gemeente: de gemeente neemt de ontwateringsmaatregelen voor zijn rekening en het waterschap de afwateringsmaatregelen. Veranderingen zijn evenwel mogelijk. Indien de keuze voor een bepaald pakket maatregelen ertoe zou leiden dat een der partijen in het gebied minder voorzieningen zou moeten treffen dan in een vergelijkbare 'normale' situatie kan het in de rede liggen dat die partij een bijdrage in de kosten verstrekt.

0.3 KNELPUNTEN ALS GEVOLG VAN VERANDERINGEN IN DE GRONDWATERSTAND

A Landelijk gebied

1. Knelpunten kunnen ontstaan door natuurlijke oorzaken, en door ingrijpen van de mens in de grondwaterstand. Voor wat de natuurlijke wijzigingen van de grondwaterstand betreft wordt geconstateerd dat het daarbij niet gaat om knelpunten die in het kader van dit rapport opgelost moeten worden. De waterbeheerder, en ook derden, moeten met natuurlijke schommelingen in de grondwaterstand in beginsel rekening houden. Voor wat betreft het menselijk ingrijpen (anders dan door afwatering) kan onderscheid worden gemaakt in: onttrekkingen, infiltraties, drainage en cultuurtechnische ingrepen.
2. Voor onttrekkingen van grondwater is in beginsel een vergunning op basis van de Grondwaterwet nodig. De provincie verleent deze vergunning na afweging van alle betrokken belangen. Ook de gevolgen van de onttrekking voor het oppervlaktewaterbeheer dienen te worden bezien. Het waterschap dient in een vroeg stadium te worden betrokken bij het onderzoek omtrent de vergunningaanvraag. Het waterschap dient zich dan wel in het kader van dat onderzoek actief op te stellen.

3. Op grond van artikel 34 en volgende van de Grondwaterwet kan de schade aan onroerend goed die het gevolg is van een onttrekking voor rekening van de onttrekker (de vergunninghouder) worden gebracht, voor zover dit redelijk is.
4. Indien een daling van de grondwaterstand optreedt, zonder dat dit eenduidig op een bepaalde ingreep is terug te voeren, dienen provincie, waterschap en eventueel gemeente in overleg te treden over de te nemen maatregelen. Uitgangspunt is daarbij dat het waterschap maatregelen neemt in het kader van het oppervlaktewaterbeheer. Hierbij gelden de gebruikelijke regels ten aanzien van de afweging van belangen door het waterschap en de financiering van door het waterschap uitgevoerde werken. Maatregelen buiten het kader van het oppervlaktewaterbeheer moeten worden genomen door gemeente of provincie. Het waterschap kan hiervoor niet aansprakelijk worden gesteld.
5. Kleine onttrekkingen van grondwater zijn veelal door de provincie vrijgesteld van de vergunningplicht. Onder bepaalde omstandigheden kan een groot aantal kleine onttrekkingen ook nadelige gevolgen voor de grondwaterstand hebben. Indien de provincie het om praktische redenen niet mogelijk acht om ook deze onttrekkingen vergunningplichtig te maken, acht de werkgroep het zinvol om onder omstandigheden de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen op dit punt te delegeren aan de waterschappen. De nieuwe Provinciewet biedt daartoe de mogelijkheid.
   In dit verband verdient voorts aandacht de gedachte om het mogelijk te maken algemene regels met betrekking tot kleine onttrekkingen te stellen. De waterschappen zouden dan bij de handhaving daarvan een rol kunnen spelen.
6. Het stopzetten van onttrekkingen van grondwater kan soms tot problemen leiden. Ten einde problemen te voorkomen verdient het aanbeveling om in de vergunningvoorwaarden op te nemen dat de vergunninghouder (zo mogelijk) het stopzetten van een onttrekking ruim van te voren moet melden.
7. Regulering van de aanleg van drainages zou bij voorkeur moeten gebeuren via het vergunningenstelsel op basis van de Wet op de waterhuishouding. Over de toepasbaarheid van dat stelsel bestaan evenwel twijfels. In artikel 24, tweede lid van de Wet op de waterhuishouding wordt immers bepaald dat alleen onder de vergunningplicht vallen lozingen of onttrekkingen van waterhoeveelheden die zelfstandig of in samenhang met andere lozingen of onttrekkingen, van nadelige invloed kunnen zijn op de peilregeling of de waterbeweging dan wel de kwantiteitsbeheerder noodzaken tot bijzondere beheersmaatregelen.
   De geringe lozingen uit drains voldoen in het algemeen niet aan dit criterium. Twijfel bestaat er over of het criterium ook van toepassing is op de aanvullende bevoegdheid voor waterschappen ten aanzien van de vergunningplichtigheid op grond van het derde lid van dit artikel.
   Gelet op het feit dat toepassing van de Wet op de waterhuishouding op de aanleg van drains een uitbreiding van de vergunningplicht zal betekenen is het noodzakelijk deze twijfels weg te nemen. Bepleit wordt dan ook wijziging van artikel 24 van de Wet op de waterhuishouding, in die zin dat het waterschap op basis van het derde lid de bevoegdheid kan krijgen de vergunningplicht uit te breiden in aanvulling op hetgeen de provincie op dit punt al heeft geregeld en in afwijking van het in het tweede lid vermelde criterium.
   Van de mogelijkheid om op basis van de Wet op de waterhuishouding de aanleg van drainages vergunningplichtig te maken zou met name in bufferzones rond verdrogingsgevoelige natuurgebieden gebruik kunnen worden gemaakt.

8. Infiltratie leidt in het bijzonder tot knelpunten die verband houden met de kwaliteit van het te infiltreren oppervlaktewater. Hierbij speelt in het bijzonder de problematiek van de aanvoer van gebiedsvreemd water een belangrijke rol. Steeds moet - primair door het waterschap onder toezicht van de provincie - worden bezien of de voordelen van aanvoer van gebiedsvreemd water opwegen tegen de negatieve effecten op de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater.
9. De Wet bodembescherming, de Natuurbeschermingswet en de Wet op de ruimtelijke ordening verschaffen provincie en gemeente het instrumentarium om ongewenste cultuurtechnische ingrepen in verdrogingsgevoelige gebieden te voorkomen.

B Stedelijk gebied

De oplossingen voor de knelpunten die ontstaan in het stedelijk gebied als gevolg van ingrepen in de grondwaterstand, verschillen in feite niet van die in het landelijk gebied. Wel kan ook hier onder omstandigheden de taakverdeling tussen waterschap (afwatering) en gemeente (ontwatering) een rol spelen.

0.4 NAAR EEN ACTIEF GRONDWATERBEHEERDER?

Geconstateerd kan worden dat de taken en bevoegdheden die van belang zijn in het kader van de relatie tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer over een aantal overheden zijn verspreid. Deze verdeling van bevoegdheden maakt het, gelet op de nauwe relaties tussen oppervlakte- en grondwater, noodzakelijk dat de desbetreffende overheden hun beleid goed op elkaar afstemmen. In de praktijk blijkt het aan de noodzakelijke samenwerking tussen de verschillende overheidsorganen soms te schorten. Dit is één van de belangrijkste oorzaken voor de knelpunten die in dit rapport zijn beschreven. Om de afstemming te verbeteren kan enerzijds worden getracht de samenwerking tussen de diverse betrokken partijen met inachtneming van de bestaande bevoegdheidsverdeling en met de bestaande instrumenten te verbeteren. Anderzijds zou overwogen kunnen worden om de bevoegdheidsverdeling aan te passen. Door meer bevoegdheden in één hand te brengen kan de noodzaak om de taakuitoefening van verschillende overheden op elkaar af te stemmen tot een minimum worden beperkt. Daartoe zou het nodig zijn de taken met betrekking tot het beheer van het grondwater zoveel mogelijk in één hand te brengen. Het betreffende orgaan zou dan geheel of gedeeltelijk met de actieve zorg voor het grondwater en, voor zover het de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer betreft, het oppervlaktewater moeten worden belast. In beginsel zou op deze wijze een eenduidige en relatief eenvoudige taakverdeling op dit punt kunnen worden gecreëerd. Hiermee zou aan zowel de overheid als de burger maximale duidelijkheid worden verschaft. Ook zouden op deze wijze eventuele bestuurlijk-juridische leemtes ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het grondwater kunnen worden opgevuld.
Hoewel de werkgroep de mogelijkheid om te komen tot een actief grondwaterbeheerder op zichzelf onder ogen heeft willen zien, is afgezien van het uitwerken van deze variant. Bij deze - pragmatische - keuze verdienen een paar punten de aandacht:
- De in het rapport beschreven knelpunten kunnen op basis van de huidige bevoegdheidsverdeling worden opgelost. Een voordeel daarvan is dat de aanbevelingen uit dit rapport vrijwel meteen in praktijk kunnen worden gebracht. Een

keuze voor een actief grondwaterbeheerder zou daarentegen nog vele praktische vragen hebben opgeroepen, onder andere wie dan actief grondwaterbeheerder zou moeten worden en welke gevolgen dit voor de taak- en bevoegdhedenverdeling zou hebben.
Voor het oplossen van knelpunten is het echter wel onontbeerlijk dat de betrokken overheden een eenduidige opvatting hebben over hun taken en verantwoordelijkheden die overeenkomt met hetgeen in het rapport wordt gesteld. Het rapport sluit op dit punt overigens in belangrijke mate aan bij de Derde Nota Waterhuishouding, waarin ook wordt uitgegaan van het zoeken naar oplossingen op basis van de bestaande bevoegdheidsverdeling.

- Essentieel voor het vinden van werkbare oplossingen in de huidige situatie is dat de overheden bereid zijn open en vroegtijdig overleg te voeren over daarvoor in aanmerking komende besluiten, in het bijzonder de plannen.
- Voor wat het grondwaterkwaliteitsbeheer betreft is de provincie thans reeds in belangrijke mate actief beheerder. Met de Wet bodembescherming beschikt zij immers over instrumenten voor zowel de (passieve) bescherming van de bodem als voor de sanering van de bodem. Voor wat betreft de zorg voor de grondwaterkwantiteit heeft de provincie - zeker in de toekomst - ook een belangrijke sturende rol. In de Derde Nota Waterhuishouding wordt de rol van de provincie ten aanzien van het grondwaterbeheer als volgt omschreven:
'De zorg voor het grondwater, kwantitatief en kwalitatief, is opgedragen aan de provincie. Als zodanig is de provincie belast met de strategische en operationele taken ter zake. Het feitelijk beheer is echter niet uitsluitend een provinciale taak. De grondwaterstand wordt deels bepaald door het grondwateronttrekkingsbeleid van de provincie, deels door het peilbeheer van de oppervlaktewaterbeheerder en deels door de ontwatering van de bodem (onder andere door waterhuishoudkundige maatregelen in het kader van het landinrichtingsbeleid, en in stedelijke gebieden in het kader van het beleid inzake het bouwrijp maken). Voorts is de grondwaterkwaliteit afhankelijk van het bodembeschermingsbeleid, het grondwaterbeleid en het oppervlaktewaterbeleid. Deze complexiteit maakt dat altijd taakafstemming tussen de verschillende bij het grondwaterbeheer betrokken instanties nodig is. In de bestaande toedeling van de zorg voor het grondwater aan de provincie dient ook in verband met de taken die de provincie reeds heeft *op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieubeheer, geen verandering* te worden aangebracht.'

1 Inleiding

1.1 ALGEMEEN

In de Wet op de waterhuishouding wordt 'waterhuishouding' omschreven als 'de zorg van de overheid die zich richt op het op en in de bodem vrij aanwezige water met het oog op de daarbij betrokken belangen'.
Dit duidt al op het bestaan van nauwe relaties van fysieke, beleidsmatige en beheersmatige aard tussen grondwater en oppervlaktewater.
Grond- en oppervlaktewater worden beschouwd als de delen van het object van de waterhuishouding. Deze nauwe samenhang noopt tot een goede afstemming tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer. Dit geldt temeer daar zich thans ten aanzien van het grondwater enkele belangrijke problemen voordoen (zoals verontreiniging, verdroging en overlast in stedelijk gebied), waarbij de vraag rijst in hoeverre de oppervlaktewaterbeheerder kan c.q. moet bijdragen in de oplossing.
In het kader van de totstandkoming van het rapport 'Naar een samenhangend oppervlaktewaterbeheer' werd op deze problematiek reeds gewezen. De Werkgroep relatie kwantiteitsbeheer - kwaliteitsbeheer' deed dan ook de aanbeveling om hiernaar nader onderzoek te doen.
Mede met het oog op het verschijnen van de Derde Nota Waterhuishouding en de provinciale waterhuishoudingsplannen waarin op de relatie tussen oppervlaktewater en grondwater wordt ingegaan heeft het bestuur van de Unie bij besluit van 16 oktober ingestemd met de instelling door het dagelijks bestuur van de Uniewerkgroep relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer. De werkgroep kreeg tot taak:

a een schets te geven van de operationele samenhang tussen het oppervlaktewaterbeheer en het grondwaterbeheer;
b de vragen te inventariseren die zich voordoen bij de afstemming tussen beide beheerstaken;
c aanbevelingen te doen om zich voordoende problemen het hoofd te bieden.

Voor de samenstelling van de werkgroep zij verwezen naar bijlage I.

1.2 VRAAGSTELLING EN TAAKOPDRACHT

Tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer bestaat in kwantitatief alsook in kwalitatief opzicht een relatie. De invloed van deze relatie doet zich in beginsel zowel in de hoge als in de lage delen van ons land gelden. Hierbij dient geconstateerd te worden dat de invloed van deze relatie in zekere mate afhankelijk is van factoren als bijvoorbeeld de grondgesteldheid en de topografie.
De relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer stelt zowel de kwantiteits- als de kwaliteitsbeheerder van het oppervlaktewater voor een aantal vraagpunten van beheerstechnische, juridisch-bestuurlijke en financiële aard.

In dit rapport worden deze vraagpunten beschreven en geanalyseerd. Voorts worden aanbevelingen gedaan om tot oplossing van de vraagpunten te komen. Daarbij staat de rol van het waterschap als oppervlaktewaterbeheerder (het waterschap) ten aanzien van het oplossen van knelpunten in de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer centraal. Dit betekent dat vraagpunten die niet zozeer betrekking hebben op de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer c.q. in de oplossing waarvan de waterschappen niet geheel of gedeeltelijk voorzien, in het onderhavige rapport niet of slechts in algemene zin aandacht krijgen. Dit betekent onder meer dat voor de problematiek van de verontreiniging van het

grondwater geen oplossingen worden aangedragen. Het gaat hierbij zonder meer om een ernstig maatschappelijk probleem, dat ook voor de kwaliteitsbeheerder van het oppervlaktewater van wezenlijke betekenis is. Het transport van verontreinigingen vanuit de bodem via het grondwater naar het oppervlaktewater vormt immers een van de belangrijkere diffuse bronnen van verontreiniging. De reden dat aan de oplossing van dit probleem nauwelijks of geen aandacht is geschonken ligt met name in het feit dat deze oplossing gevonden moet worden in het kader van het bodembeschermings- en saneringsbeleid en eventueel in de ruimtelijke ordening. De waterbeheerder heeft op deze terreinen geen bevoegdheden. Het zoeken van oplossingen voor de problemen op het terrein van de verontreiniging van het grondwater ligt dan ook met name op de weg van de provincie. Het waterschap kan noch geheel noch gedeeltelijk in een dergelijke oplossing voorzien en is bij dit probleem als belanghebbende betrokken. In aanmerking genomen dat de rol van het waterschap in dit rapport centraal staat, is aan dit vraagstuk slechts in beschrijvende zin aandacht besteed. Dat geldt overigens niet voor de situatie dat het grondwater wordt verontreinigd door infiltratie van vuil oppervlaktewater. Verder zijn problemen die hun oorsprong vinden in natuurlijke oorzaken niet beschouwd als knelpunten in de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer waarvoor een oplossing gevonden moet worden.

Bij de totstandkoming van het rapport is getracht een zo goed mogelijke afstemming te bewerkstelligen met andere relevante rapporten. Te noemen zijn daarbij met name het rapport 'Naar een strategisch grondwaterbeheer' van prof. dr. P. Glasbergen alsmede het rapport van de Uniewerkgroep relatie oppervlaktewaterbeheer - rioleringsbeheer.

1.3 OPBOUW VAN HET RAPPORT

Hoofdstuk 2 bevat een globale schets van het oppervlaktewaterbeheer, grondwaterbeheer en bodembeheer. In hoofdstuk 3 wordt de samenhang tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer beschreven. Tevens worden de vraagpunten genoemd. In de hoofdstukken 4 en 5 worden de knelpunten geanalyseerd en worden aanbevelingen geformuleerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vraagstukken die ontstaan als gevolg van handelingen van de oppervlaktewaterbeheerders (hoofdstuk 4) en knelpunten als gevolg van wijziging van de grondwaterstand (hoofdstuk 5).

2

Oppervlaktewaterbeheer, grondwaterbeheer en bodembeheer

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een korte omschrijving gegeven van oppervlaktewaterbeheer, grondwaterbeheer en bodembeheer. Daarna wordt het kader aangegeven voor de bespreking van de relatie tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer en de daarbij optredende knelpunten in hoofdstuk 3. Aan het rapport zijn nog ter informatie bijgevoegd:
- een lijst met definities van enkele belangrijke begrippen (bijlage II);
- een schematisch overzicht van de meest relevante wetgeving (bijlage III).

2.2 OPPERVLAKTEWATERBEHEER

Het beheer van het oppervlaktewater wordt veelal onderscheiden in kwantiteitsbeheer en kwaliteitsbeheer. Kwantiteitsbeheer kan worden omschreven als beheersing van de hoeveelheid oppervlaktewater met het doel de mogelijkheden voor een pluriform bodemgebruik zeker te stellen. Het richt zich met name op het bereiken en zo goed mogelijk handhaven van waterpeilen, op de bestrijding van verzilting door middel van doorspoelen, op het af- en aanvoeren van water ten einde overschotten respectievelijk tekorten te voorkomen met het oog op het kunnen gebruiken van de grond overeenkomstig de daaraan gegeven bestemmingen. Het wordt zodanig gevoerd dat betrokken belangen (landbouw, natuur en milieu, drink- en industriewater, visserij, recreatie, etcetera) zo goed mogelijk worden gediend.

Het waterkwaliteitsbeheer kan worden omschreven als de zorg voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. Het is gericht op het bereiken van waterkwaliteitsdoelstellingen, die voortvloeien uit de te dienen belangen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in functiegerichte doelstellingen (bijvoorbeeld zwemwater, water voor karperachtigen, etcetera) en ecologische doelstellingen. Het kwaliteitsbeheer valt uiteen in een actief zuiveringsbeheer, dat wil zeggen de aanleg, verbetering en het beheer van zuiveringstechnische werken en een passief kwaliteitsbeheer, dat wil zeggen het reguleren van lozingen met behulp van het instrument van vergunningverlening.

De laatste jaren is overigens meer en meer het besef gegroeid dat kwantiteitsbeheer en kwaliteitsbeheer met elkaar samenhangen. Hierop wordt uitgebreid ingegaan in het rapport 'Naar een samenhangend oppervlaktewaterbeheer' (rapport van de Werkgroep relatie kwantiteit - kwaliteit; uitgave: Unie van Waterschappen - augustus 1987).

Voor wat betreft het wettelijk kader zij verwezen naar bijlage III. Vermelding verdient daarbij nog dat met name voor het kwantiteitsbeheer de regelgeving van provincie en van waterschappen (keuren) van groot belang blijft.

Om aan de relaties binnen de waterhuishouding tussen kwantiteitsbeheer en kwaliteitsbeheer van oppervlaktewater en tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer gestalte te geven is planvorming het bij uitstek geschikte middel. Voorts kan door middel van planvorming een afstemming worden bewerkstelligd tussen waterhuishouding en andere relevante beleidsterreinen zoals milieubeleid en ruimtelijke ordening. De op de WVO en de Grondwaterwet gebaseerde planstelsels met betrekking tot respectievelijk waterkwaliteitsbeheer en grondwaterbeheer worden vervangen door een planstructuur gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding.

De op de Wet op de waterhuishouding gebaseerde planstructuur gaat uit van een integrale benadering. Dat wil zeggen dat deze plannen zich zoveel mogelijk richten op alle aspecten van het waterhuishoudkundig beleid of beheer en voor zover het opstellende orgaan verantwoordelijkheden heeft ten aanzien van het grondwater ook op het grondwaterbeheer.
De planstructuur ziet er in grote lijnen als volgt uit:

- Rijksniveau. Op rijksniveau wordt een Nota Waterhuishouding vastgesteld die de hoofdlijnen en beginselen van het waterhuishoudkundig beleid vastlegt. Verder stelt het Rijk voor de rijkswateren nog een beheersplan op. Inmiddels is de Derde Nota Waterhuishouding verschenen.
- Provinciaal niveau. De provincie stelt een provinciaal waterhuishoudingsplan vast. Daarin wordt in hoofdlijnen het provinciaal beleid ten aanzien van het oppervlaktewater en grondwater beschreven. Daarbij staat met name de functietoekenning aan zowel oppervlakte- als grondwater centraal. Voor wat het grondwaterbeheer in de zin van de Grondwaterwet betreft, met name ten aanzien van onttrekkingen en infiltraties, is het provinciale plan ook beheersplan.
- De beheerder stelt ten slotte beheersplannen op. In deze plannen geeft de beheerder aan hetgeen hij ter vervulling van zijn taak verricht.

2.3 GRONDWATERBEHEER

Het grondwaterbeheer kan in algemene zin worden omschreven als de overheidszorg die zich richt op het in de bodem vrij aanwezige water met het oog op de daarbij betrokken belangen. Deze zorg maakt deel uit van het beleidsterrein 'waterhuishouding'. In deze wet wordt overigens de nauwe relatie tussen het beheer van grondwater en het beheer van oppervlaktewater erkend. Daarnaast is er, met name voor wat betreft de kwaliteit van het grondwater, een nauwe relatie met het bodembeheer.
Het grondwaterbeheer kan, net als het oppervlaktewaterbeheer, worden onderscheiden in kwantiteitsbeheer en kwaliteitsbeheer.
Het kwantiteitsbeheer richt zich op de zorg voor voldoende grondwater met het oog op de daaraan toegekende functies, de verdeling van het grondwater en op het handhaven van de meest gewenste grondwaterstand met het oog op het gebruik van de bodem.
Het grondwaterkwaliteitsbeheer richt zich op de zorg voor de kwaliteit van het grondwater met het oog op de daaraan toegekende functies.

Voor wat betreft het grondwaterkwantiteitsbeheer wordt het wettelijk kader deels gevormd door de Grondwaterwet (zie ook bijlage III). Deze wet verleent de provincie ter zake een beheerstaak. De reikwijdte van de Grondwaterwet is evenwel in die zin beperkt dat een belangrijk deel van het instrumentarium betrekking heeft op onttrekkingen van grondwater, alsmede kunstmatige infiltraties. Met name de verdeling van het beschikbare grondwater over de verschillende functies staat daarbij centraal. De wet biedt in belangrijke mate slechts de mogelijkheid om regelend te reageren op handelingen van derden (met name op vergunningaanvragen). De Grondwaterwet wordt in dat licht ook wel gekarakteriseerd als een wet met betrekking tot het passieve grondwaterkwantiteitsbeheer. Een uitzondering hierop kan het op basis van de Grondwaterwet verplichte provinciale grondwaterplan vormen. Hierin kan de provincie zich in principe ook in meer actieve zin opstellen ten aanzien van de zorg voor voldoende grondwater. In een dergelijk plan

kan de provincie zich bijvoorbeeld uitspreken over (feitelijke) maatregelen die wenselijk zijn in het kader van het grondwaterkwantiteitsbeheer. Geconstateerd moet overigens worden dat in de eerste generatie grondwaterplannen de verdeling van het beschikbare grondwater centraal staat. Aan andere aspecten, zoals actieve maatregelen ter handhaving van de grondwaterstand en de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer is slechts in beperkte mate aandacht geschonken.

De zorg voor een actief grondwaterkwantiteitsbeheer, in de zin van de zorg voor het handhaven van een grondwaterstand of de zorg voor voldoende grondwater, is niet expliciet aan enige overheid opgedragen. Ook bestaat er geen expliciet op de zorg gerichte wettelijke regeling. Geconstateerd kan worden dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden die voor dit actieve beheer van belang zijn over verschillende wetten én over verschillende overheden (provincie, gemeente, waterschap) verdeeld zijn.

Het grondwaterkwaliteitsbeheer wordt in hoofdzaak uitgevoerd door Rijk en provincie via de instrumenten van het bodembeheer (zie 2.4). Dit geldt voor zowel het actieve beheer (sanering via de Interimwet bodemsanering) als het passieve beheer (bescherming via de Wet bodembescherming). Ook de Grondwaterwet levert een instrument voor het (passieve) kwaliteitsbeheer aan de provincie. Bij de belangenafweging ten aanzien van een vergunningaanvraag worden eventuele (negatieve) effecten van de onttrekking op de kwaliteit van het grondwater meegenomen.
Verder kunnen de bevoegdheden van de gemeente in het kader van de ruimtelijke ordening nog een rol spelen bij de bescherming van de bodem en daarmee van het grondwater.

Verontreiniging van het grondwater kan in beginsel ook plaatsvinden via het oppervlaktewater. In dat opzicht rust op de kwaliteitsbeheerder van het oppervlaktewater een inspanningsverplichting om tenminste de basiskwaliteit te halen die, naar mag worden aangenomen, verontreiniging van het grondwater voorkomt.

2.4 BODEMBEHEER

Bodembeheer betekent in hoofdzaak bodemkwaliteitsbeheer en kan worden onderscheiden in enerzijds bescherming van de bodem tegen verdere verontreiniging en anderzijds sanering van reeds verontreinigde bodems. Deze verontreinigingen, die op enigerlei wijze in de bodem terecht zijn gekomen, kunnen via het grondwater in de bodem worden verplaatst en aldus uiteindelijk ook in het oppervlaktewater terecht komen. Andersom komt het ook voor dat via infiltratie van verontreinigd oppervlaktewater, het grondwater en dus ook de bodem verontreinigd worden. Bodembeheer hangt derhalve nauw samen met grondwaterkwaliteitsbeheer.
Het instrumentarium voor de bescherming van de bodem en het daarin aanwezige grondwater is neergelegd in de Wet bodembescherming. De instrumenten voor de sanering zijn (nog) neergelegd in de Interimwet bodemsanering. Thans is een wetswijziging in voorbereiding die onder meer inhoudt dat in de Wet bodembescherming een definitieve regeling inzake de bodemsanering wordt opgenomen waarmee de Interimwet vervalt (zie bijlage III).

Afzonderlijke vermelding verdient in het kader van deze paragraaf over bodembeheer de Ontgrondingenwet.
Deze wet voorziet in een vergunningenstelsel met als oogmerk een doelmatige

afweging van alle belangen die bij de ontgronding zijn betrokken. Daartoe kunnen dan onder meer belangen ten aanzien van de kwaliteit van de bodem of ten aanzien van de geologische opbouw behoren (zie bijlage III).

3

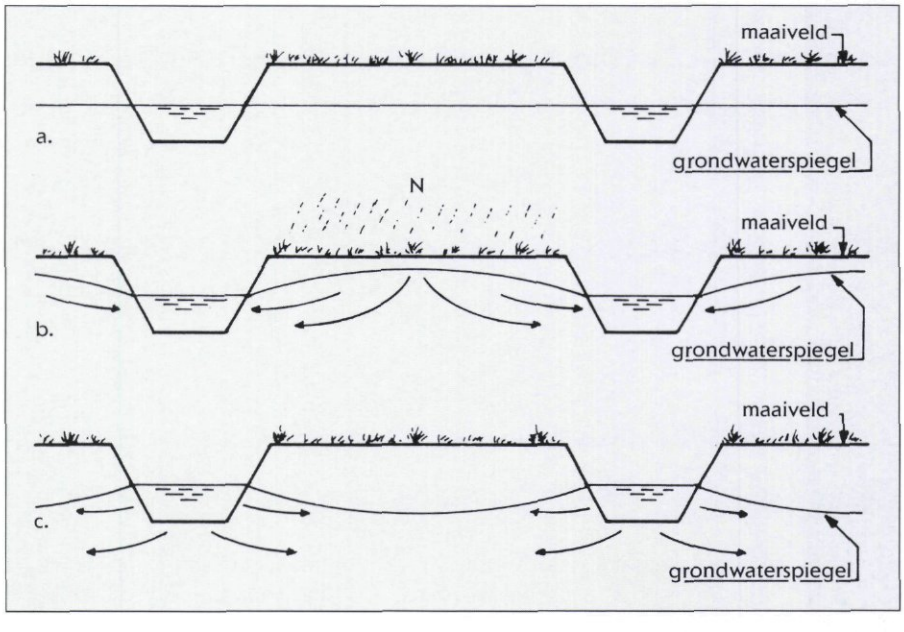
Samenhang tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer

3.1 INLEIDING

Zoals al in hoofdstuk 1 uiteengezet is, gaat het in dit rapport om de samenhang tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer en de knelpunten die met die relatie samenhangen. In hoofdstuk 2 zijn oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer apart behandeld. In dit hoofdstuk gaat het om bovengenoemde samenhang. Alvorens op de juridisch-bestuurlijke samenhang van het beheer in te gaan, in paragraaf 3.3, wordt eerst in paragraaf 3.2 de fysieke relatie geschetst. In paragraaf 3.4 ten slotte wordt ingegaan op de mogelijk optredende knelpunten. In de hoofdstukken 4 en 5 zal dit verder uitgewerkt worden en zullen mogelijke oplossingen geformuleerd worden.

3.2 FYSIEKE RELATIE

Grond- en oppervlaktewater hangen met elkaar samen, omdat ze beide onderdeel uitmaken van de kringloop van het water en direct met elkaar in verbinding staan. De wanden en bodem van waterlopen zijn doorlatend, zodat oppervlaktewater kan overgaan in grondwater en vice versa. Tussen freatisch grondwater en oppervlaktewater kan veel uitwisseling plaatsvinden. Het diepe grondwater ligt meer geïsoleerd en is vaak al vele eeuwen oud. Maar uiteindelijk staat ook dat grondwater in verbinding met andere onderdelen van de kringloop van het water.
Of er stroming plaatsvindt van oppervlaktewater naar grondwater of andersom hangt af van de verhouding tussen de hoogte van het grondwater in de bodem en het peil in de waterloop.
Onderstaande afbeeldingen geven hiervan enkele voorbeelden.



Grondwaterstroming in relatie tot waterloop-peil
a. evenwicht: geen stroming
b. ontwatering
c. infiltratie

De intensiteit van de stroming, en daarmee de mate van wederzijdse beïnvloeding van grond- en oppervlaktewater, hangt af van de topografie, de grondsoort (met name de mate van doorlatendheid) en de aanwezigheid van slecht doorlatende lagen in de ondergrond. Zo zal op goed doorlatende zandgronden de wederzijdse beïnvloeding groter zijn dan op kleigronden. In poldergebieden wordt de hoogte van de freatische grondwaterstand vooral bepaald door de dichtheid van het net van ontwaterings- en afwateringsmiddelen en het peil van het oppervlaktewater. Op de hoger gelegen gronden is deze hoogte voornamelijk afhankelijk van de aanvulling met neerslag, de doorlatendheid van de bodem en de snelheid waarmee het grondwater uit de bodem treedt en door het aanwezige oppervlaktewaterstelsel wordt afgevoerd.

Door de hierboven beschreven hydrologische samenhang hangen ook het oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer samen. Activiteiten van de oppervlaktewaterbeheerder hebben consequenties voor het grondwater, en daarmee voor de (al of niet duidelijk aanwijsbare) grondwaterbeheerder, en veranderingen in de grondwaterstand hebben consequenties voor de oppervlaktewaterbeheerder. Dit geldt zowel voor het kwantiteitsbeheer als voor het kwaliteitsbeheer. Met uitwisseling van water kan ook uitwisseling van verontreinigde stoffen plaatsvinden. Dit alles betekent dat er een goede afstemming tussen grondwaterbeheer en oppervlaktewaterbeheer dient plaats te vinden.

3.3 JURIDISCH-BESTUURLIJKE SAMENHANG

In hoofdstuk 2 is uiteengezet hoe het oppervlaktewaterbeheer en het grondwaterbeheer afzonderlijk geregeld zijn. Om een goede afstemming tussen beide te bereiken is vooral voor de provincie een belangrijke taak weggelegd. De provincie is namelijk door de haar toebedeelde bevoegdheden het best in staat coördinerend op te treden.

Ten eerste valt hierbij te denken aan de planvorming op grond van de Wet op de waterhuishouding. De provincie stelt een provinciaal waterhuishoudingsplan vast, waarin de hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van zowel het oppervlaktewater als het grondwater beschreven worden. Bovendien is dit plan ook beheersplan voor het grondwaterbeheer. Dit provinciaal waterhuishoudingsplan is voor de provincie dus een belangrijk aangrijpingspunt om zorg te dragen voor een goede afstemming tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer. Als in dit plan een goede afstemming bereikt wordt, kunnen veel problemen voorkomen worden.

Ten tweede is de provincie verantwoordelijk voor het afgeven van vergunningen voor het onttrekken van grondwater of het kunstmatig in de grond brengen van water. Bij deze vergunningverlening zullen de verschillende bij de ingreep betrokken belangen moeten worden afgewogen. Hierbij dient de provincie ook de consequenties voor de oppervlaktewaterbeheerder te betrekken.

Ten derde berust bij de provincie het preventief en repressief toezicht op besluiten van waterschapsbesturen (bijvoorbeeld peilbesluiten). Bij de toetsing van deze besluiten van de oppervlaktewaterbeheerders zal de provincie ook de consequenties voor het grondwaterbeheer dienen te betrekken, ten einde een goede afstemming te bereiken.

Vanzelfsprekend hebben naast de provincie ook waterschappen en gemeenten een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van bovengenoemde afstemming.

Zij zullen bij hun taakuitoefening steeds deze samenhang in het oog moeten houden

en hier waar mogelijk rekening mee houden bij de belangenafweging, voorafgaand aan besluitvorming.

3.4 KNELPUNTEN

In de vorige paragrafen is aangegeven dat het van belang is dat een goede afstemming van grond- en oppervlaktewaterbeheer plaatsvindt. Deze afstemming dient erop gericht te zijn om het ontstaan van knelpunten zoveel mogelijk te voorkomen. Waar dit niet of niet voldoende is gebeurd zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve knelpunten te onderscheiden. In kwantitatieve zin gaat het dan vooral om wateroverlast of watertekort (verdroging) en in kwalitatieve zin om verspreiding van verontreinigingen. In de volgende hoofdstukken zal ingegaan worden op de mogelijke knelpunten. Hierbij zal een onderscheid gehanteerd worden in knelpunten die ontstaan als gevolg van handelingen van de oppervlaktewaterbeheerder en knelpunten die ontstaan als gevolg van veranderingen in de grondwaterstand. Bij handelingen van de oppervlaktewaterbeheerder kan vooral worden gedacht aan handelingen van de kwantiteitsbeheerder, te weten peilwijzigingen, wijziging van de infrastructuur en veranderingen in de aan- en afvoer van water.
Ook handelingen van de kwaliteitsbeheerder, zoals vergunningverlening voor lozingen, kunnen door infiltratie van het oppervlaktewater een negatieve invloed hebben op het grondwater.
Voor wat de kwantitatieve knelpunten als gevolg van veranderingen in de grondwaterstand betreft moet dan gedacht worden aan kunstmatige (i.e. door menselijk ingrijpen veroorzaakte) wijzigingen van de grondwaterstand. Voorbeelden van dit soort handelingen zijn onttrekkingen, infiltraties, aanleg van drainage en cultuurtechnische ingrepen.
Voor wat betreft de kwalitatieve beïnvloeding van het oppervlaktewater vanuit het grondwater staat het probleem van het transport van verontreinigingen uit de bodem via het grondwater naar het oppervlaktewater centraal. Dit transport van verontreinigingen kan langs natuurlijke weg of - versneld - via drains, onttrekkingen etcetera plaatsvinden.

4

Knelpunten als gevolg van handelingen door de oppervlaktewaterbeheerder

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zullen de knelpunten worden besproken die ontstaan als gevolg van wijzigingen in het beheer van het oppervlaktewater. Daarbij is te denken aan peilwijzigingen, aanpassing van de infrastructuur etcetera. In dit hoofdstuk wordt verder een onderscheid gemaakt tussen landelijk en stedelijk gebied. Geconstateerd kan immers worden dat de invulling van de taken van de verschillende overheden (met name van de gemeente) in het landelijk respectievelijk stedelijk gebied verschilt en dat derhalve ook de aard van de problematiek verschilt. De analyse van de knelpunten wordt, ter wille van de leesbaarheid, voorafgegaan door een opsomming van de met elkaar samenhangende knelpunten.

4.2 LANDELIJK GEBIED

4.2.1 *Algemeen*

1. Door peilverlaging in (landbouw)gebieden kan de grondwaterstand in aangrenzende (natuur)gebieden beïnvloed worden. Dit kan tot gevolg hebben dat in die gebieden verdroging optreedt.
2. Peilverlaging kan in natuurgebieden als gevolg van mineralisatie van de bodem een toename van de voedselrijkdom veroorzaken. Ook worden kwelstromen soms afgebogen naar de waterlopen waardoor kwelwater met karakteristieke samenstelling de wortelzone van de waardevolle, kwelgebonden, planten niet meer bereikt waardoor deze zullen verdwijnen.
3. Door peilverlaging kunnen funderingen van gebouwen en wegen worden aangetast.
4. Door peilverhoging, dan wel door het handhaven van hoge peilen, in natuurgebieden kan het grondwaterpeil in aangrenzend (landbouw)gebied worden beïnvloed, wat verdrassing tot gevolg kan hebben.
5. Als gevolg van verbeteringen in het waterlopenstelsel (bijvoorbeeld in het kader van landinrichtingsprojecten) kan de grondwaterstand in het daarop ontwaterend gebied worden beïnvloed, met bijvoorbeeld nadelige gevolgen voor natuur.
6. Met de aanvoer van (gebiedsvreemd) oppervlaktewater en infiltratie ervan in de bodem ten behoeve van de aanvulling van de grondwatervoorraad kan de kwaliteit van het grondwater negatief worden beïnvloed.
7. Als gevolg van calamiteiten, en de daaruit voortvloeiende vervuiling van het oppervlaktewater, kan ook het grondwater worden verontreinigd.

4.2.2 *Analyse*

De knelpunten 1 t/m 4 betreffen de handhaving van een bepaald oppervlaktewaterpeil en de daarmee samenhangende belangenafweging. Knelpunt 5 (de gevolgen van verbetering van het waterlopenstelsel) hangt hiermee nauw samen. In feite gaat het bij verbetering van waterlopen met het oog op een betere af- of aanvoer van water in hogere gebieden om een soortgelijke belangenafweging als bij het vaststellen van een peil in lagere gebieden (waar peilbesluiten kunnen worden genomen).

In beide gevallen gaat het om een afweging van de wensen die vanuit de verschillende vormen van grond- of watergebruik aan het waterbeheer worden gesteld.

Wettelijke regelingen die van toepassing zijn ten aanzien van deze knelpunten zijn: de (ontwerp-)Wet op de waterhuishouding, de Landinrichtingswet en in sommige gevallen de Natuurbeschermingswet.
De knelpunten 1, 2 en 4 doen zich met name voor in gebieden waar peilverlaging (en daarmee samenhangend verlaging van de grondwaterstand) een positieve invloed heeft op de landbouwkundige mogelijkheden. Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan de lage (veenweide)gebieden in west- en noord-Nederland. Soortgelijke problemen doen zich echter ook voor in hoger gelegen gebieden. Daarbij gaat het evenwel veel meer om verbetering van de afwatering (knelpunt 5). Gesteld kan worden dat het gaat om een regionaal probleem. Gezien de omvang van de schade als gevolg van verdroging in natuurgebieden kan worden gesteld dat het gaat om een probleem met landelijke implicaties.
Gedurende de laatste jaren is een en ander echter pas uitdrukkelijk als probleem onderkend. Dit heeft inmiddels al geleid tot een aantal onderzoeken en eerste stappen om dit probleem aan te pakken.
Gelet op de huidige ontwikkelingen in het landbouw- en landinrichtingsbeleid zou kunnen worden verondersteld dat het probleem in ieder geval niet meer zo snel in omvang zal toenemen als in het verleden (te denken valt bijvoorbeeld aan stopzetten van subsidie voor peilverlaging in veenweidegebieden en 100% subsidiëring van basisvoorzieningen in natuurgebieden om bijvoorbeeld verdroging tegen te gaan).

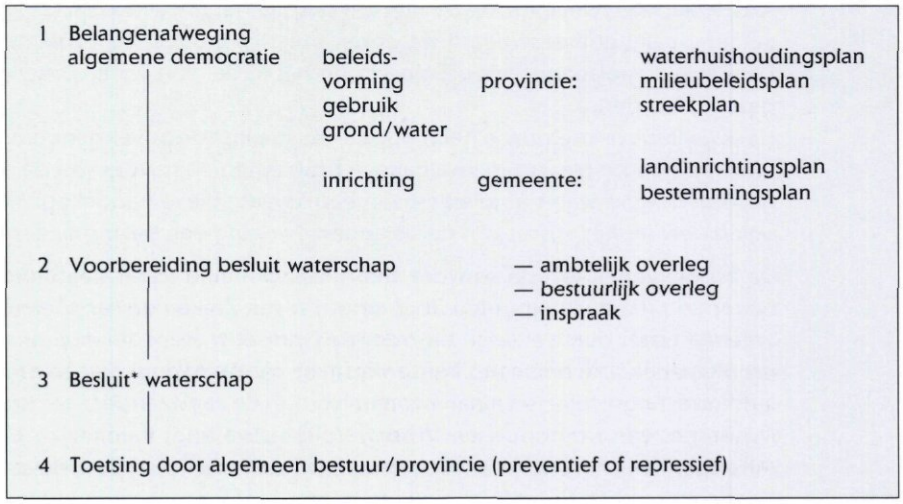
Knelpunt 3 (problemen in landbouwgebieden als gevolg van peilverhoging c.q. extra wateraanvoer met het oog op natuurgebieden) is de tegenhanger van de eerdergenoemde knelpunten.
Peilverhoging met het oog op natuurbelangen komt thans nog niet op belangrijke schaal voor. Gelet op de toenemende aandacht voor de gevolgen van verdroging en gelet op de ontwikkelingen in de landbouw is het echter zonder meer mogelijk dat dit in de toekomst meer plaats zal vinden. Dit geldt in mindere mate ten aanzien van de aanvoer van extra water met het oog op natuurbelangen. Dit water zal dan immers veelal gebiedsvreemd water zijn met alle mogelijke problemen van dien. Daar zullen veelal andere oplossingen (in het kader van waterconservering) voor gezocht worden.
Het kwalitatieve knelpunt 6 heeft ook een relatie met de bovengenoemde knelpunten. In de eerste plaats zijn kwalitatieve problemen als gevolg van de aanvoer van gebiedsvreemd water afgeleiden van een kwantitatieve handeling. Verder speelt ook hier weer het aspect van de belangenafweging een belangrijke rol.

De problematiek van de aanvoer van gebiedsvreemd water staat in relatie tot de bovengenoemde knelpunten doch omvat meer. Zo kan de aanvoer van 'gebiedsvreemd' water ook wenselijk zijn voor de landbouw alsmede voor infiltraties. Deze problematiek staat op dit moment volop in de aandacht onder meer in het kader van landinrichtingsprojecten maar met name ook in de aanstaande beleidsnota's van de Ministeries van Landbouw en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat. De zich aftekenende beleidslijn ter zake houdt een gebiedsgedifferentieerde aanpak in, waarbij voor iedere situatie de ecologische en maatschappelijke voor- en nadelen zullen moeten worden afgewogen.

In algemene zin kunnen bovengenoemde knelpunten dan ook worden omschreven als knelpunten die ontstaan als gevolg van een belangenafweging in het kader van het waterbeheer.
Knelpunt 7, de verontreiniging van het grondwater via het oppervlaktewater als gevolg van calamiteiten, heeft uiteraard ook een tegenhanger, in die zin dat als gevolg van calamiteiten ook het grondwater kan worden verontreinigd met alle gevolgen van dien voor de kwaliteit van het oppervlaktewater.
De vervuiling van oppervlakte- en grondwater als gevolg van calamiteiten is en blijft een belangrijk vraagstuk. In de bevoegdheden van waterschappen, gemeenten, provincies etcetera bij buitengewone omstandigheden, en de mogelijkheid om aan de vergunning (WVO, Hinderwet etcetera) voorwaarden te stellen ten aanzien van het voorkomen van calamiteiten of het tegengaan van de gevolgen daarvan alsmede in de bevoegdheden ter zake van de regulering van het verkeer (zowel over land als water) bestaan er in theorie voldoende instrumenten voor de bestrijding van calamiteiten. In hoeverre ook in de praktijk effectief opgetreden kan worden hangt evenwel van een groot aantal factoren af. De werkgroep heeft het niet tot haar taak gerekend uitgebreid op deze problematiek in te gaan. Gewezen wordt op de op 15 september 1989 door het dagelijks bestuur van de Unie ingestelde ad hoc-Werkgroep rampen- en ongevallenbestrijding. In algemene zin kan nog worden geconstateerd dat de handhaving van voorschriften c.q. de (financiële) problemen met betrekking tot de controle op de naleving daarvan een belangrijke rol speelt.

4.2.3 *Oplossingen*

Zoals reeds gesteld gaat het bij bovenstaande knelpunten (met uitzondering van het laatstgenoemde) om gevolgen van een bepaalde belangenafweging door de waterbeheerder. Ten einde, voor zover mogelijk, oplossingen te vinden voor deze problemen, dient te worden bezien of en zo ja op welke wijze het gehele proces van het afwegen van de belangen kan worden verbeterd.
Dit proces zou als volgt kunnen worden weergegeven.



*) Het gaat hierbij met name om de besluiten van algemene strekking die de richtlijnen vastleggen voor de taakuitoefening van het waterschap, in het bijzonder het beheersplan en het peilbesluit.

Ad 1

Bij de taakuitoefening dient het waterschap rekening te houden met de daaraan rakende beleids- en beheerstaken van andere overheden. In het bijzonder de beleidsvormende taak van de provincie ten aanzien van waterhuishouding, ruimtelijke ordening en milieubeheer is daarbij van groot belang. Binnen het door de provincie op deze terreinen vastgestelde beleid, en de daaraan ten grondslag liggende belangenafweging op hoofdlijnen, oefent het waterschap zijn taak uit. De provincie draagt daarbij enerzijds zorg voor een goed afgestemd beleid op deze verschillende niveaus en anderzijds voor de inbedding van de taakuitvoering door het waterschap in het beleid van het algemeen bestuur.

Voor de waterschappen is als belangrijkste bron voor het door de provincie te voeren beleid het provinciaal waterhuishoudingsplan aan te merken. Daarnaast zijn echter ook het milieubeleidsplan en het streekplan voor het waterschap van belang om kennis te kunnen nemen van de algemene beleidskaders waarbinnen het zijn taken moet uitvoeren. Op een ander vlak is voor de waterschappen ook het bestemmingsplan in dit opzicht van belang. Hierin is immers in een bindend plan het concrete grondgebruik vastgelegd. Met het oog op de conditionering van de bodem is dit een voor de waterbeheerder belangrijk gegeven.

Gelet op het voorgaande is het voor de waterbeheerder van wezenlijk belang dat de door de provincie vastgestelde beleidslijnen en/of de door de gemeente toegekende bestemmingen niet zodanig worden gekozen dat het onmogelijk wordt om aan de daaruit voortvloeiende waterhuishoudkundige eisen te voldoen. Dan immers wordt het de waterbeheerder bij voorbaat al onmogelijk gemaakt om op basis van een afweging van de belangen een beheer te voeren dat aan al die belangen optimaal recht doet.

Dit vraagt om een intensieve betrokkenheid van de waterschappen bij de totstandkoming van de diverse plannen, met name het provinciaal waterhuishoudkundig plan, waarin de voor het waterbeheer van belang zijnde beleidslijnen worden vastgelegd, het Landinrichtingsplan en het bestemmingsplan, ten einde vanuit waterstaatkundig oogpunt onwenselijke situaties te voorkomen. Voor wat betreft de totstandkoming van het provinciaal waterhuishoudingsplan voorziet de Wet op de waterhuishouding in een daadwerkelijke betrokkenheid voor de waterschappen. Anders is het gesteld met de voorbereiding van de plannen op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening. Artikel 10 BRO legt de gemeenten geen dwingende verplichting op om overleg te voeren over een ontwerp-bestemmingsplan met de waterschappen (overleg moet worden gevoerd 'waar nodig'). In de praktijk betekent dit dat in een aanzienlijk aantal gevallen geen overleg wordt gevoerd met waterschappen. Waar wel overleg wordt gevoerd vindt dit plaats in een fase (namelijk over ontwerp-plannen) waarin aanpassing zeer moeilijk is.

Het is dan ook noodzakelijk om artikel 10 BRO aan te scherpen, in die zin dat de zinsnede 'waar nodig' zo uitgelegd moet worden dat overleg met het waterschap altijd nodig is. Uiteraard zou dit niet hoeven indien zeer duidelijk is dat er geen waterstaatkundige belangen bij de wijziging zijn betrokken. Dat zou met name bij postzegelplannen kunnen voorkomen.

Overleg over de plannen in de ontwerp-fase is echter feitelijk al te laat omdat aanpassing van de plannen dan moeilijk is. Daarom is het daarenboven nodig om met gemeentebesturen afspraken te maken over vroegtijdig ambtelijk en bestuurlijk overleg over nieuw op te stellen bestemmingsplannen. Overleg zal al moeten plaatsvinden in het stadium van voorgenomen lokatiekeuze en/of voorbereidings-

besluit. Elke functie/bestemming stelt immers specifieke eisen aan de waterhuishoudkundige situatie, terwijl anderzijds ook waterstaatkundige belemmeringen voor het realiseren van gewenste bestemmingen kunnen bestaan. Juist het waterschap met zijn ruime hydrologische kennis kan een en ander goed beoordelen.

Ad 2
Aan elk besluit van het waterschap moet een afweging van de betrokken belangen voorafgaan. Naast de afweging van belangen op hoofdlijnen (zie ad 1) moeten daartoe ook de belangen van de individuele belanghebbenden of groepen daarvan bij het concrete besluit worden afgewogen ('micro'afweging). Daartoe is het noodzakelijk dat het waterschap kennis neemt van de verschillende wensen en verlangens die leven ten aanzien van het waterbeheer. Omdat het niet praktisch is om alle belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken bij de voorbereiding van het betreffende besluit (peilbesluit, plan tot verbetering van waterlopen, wateraanvoerplan, beheersplan etcetera) dient ter zake een selectie te worden gemaakt. De kring van overheden, instanties etcetera waarmee in het kader van de voorbereiding van het besluit op ambtelijk en/of bestuurlijk niveau overlegd moet worden hangt af van de aard en omvang van het betreffende besluit. Zo ligt het voor de hand dat bij een algemener besluit, zoals een kwantiteitsbeheersplan of een peilbesluit meer ambtelijk en bestuurlijk overleg in een vroeg stadium wordt gevoerd. Naar het oordeel van de werkgroep is het in ieder geval wenselijk om bij de onderhavige besluiten de gemeente en de provincie te betrekken als spiegelbeeld van de (gewenste) betrokkenheid van het waterschap bij het voorbereiden van plannen door de instanties. Daarmee kunnen in een later stadium problemen (in het kader van het toezicht of in het kader van de vergunningverlening) worden voorkomen. Deze voorbereiding moet leiden tot een ontwerp-besluit dat ter inzage kan/moet worden gelegd. Voor zover sectorale wetgeving al niet voorziet in een inspraakprocedure (vgl. peilbesluit) zullen de hier bedoelde besluiten vallen onder de inspraakverordening die op grond van artikel 3.23 van de ontwerp-Waterschapswet vastgesteld moet worden. Op deze wijze kunnen belanghebbenden hun zienswijze op het besluit ter kennis brengen van het dagelijks bestuur c.q. via rapportage aan het algemeen bestuur.

Ad 3
Vervolgens dient het bestuur een besluit te nemen gebaseerd op een evenwichtige afweging van relevante belangen. Daarbij verdient de samenstelling van het bestuur de aandacht. Het waterschapsbestuur is samengesteld vanuit de verschillende categorieën belanghebbenden bij de uitoefening van de waterschapstaak. Deze wijze van samenstelling dient, mede in het licht van de ontwikkelingen op dit punt als gevolg van de Waterschapswet, garant te staan voor een bestuur dat *alle* belangen evenwichtig afweegt.

Ad 4
Veel van de hier bedoelde besluiten behoeven goedkeuring van de provincie. Ook in de toekomst (Waterschapswet) zal dit grotendeels het geval zijn. Voor zover geen goedkeuring vereist is hebben gedeputeerde staten de mogelijkheid tot vernietiging van het besluit. In het kader van dit - preventieve of repressieve - toezicht toetst de provincie de door het waterschap gemaakte belangenafweging. Daarbij vormen de beleidsplannen van de provincie het kader. Van het besluit van het waterschap

c.q. van het besluit van de provincie (tot vernietiging of tot al dan niet goedkeuring) staat beroep open op de Kroon of op de Arob-rechter. Hier wordt in laatste instantie de belangenafweging getoetst.

4.2.4 *Compensatie en schadevergoeding*

Bij het nemen van een besluit dient het bestuur ook zoveel mogelijk te betrekken of en zo ja, op welke wijze nadelige gevolgen gecompenseerd moeten worden. Het waterschap moet in het kader van de besluitvorming en de daarbij behorende afweging van belangen onderzoeken of bepaalde belangen geschaad worden en of het redelijkerwijze mogelijk is deze nadelige gevolgen te voorkomen of te verminderen.
Indien is vastgesteld dat compenserende maatregelen mogelijk zijn moet worden bepaald welke maatregelen moeten worden genomen en onder wiens verantwoordelijkheid. Omdat het hier gaat om de publiekrechtelijke zorgplicht om maatschappelijke belangen te beschermen dient de verantwoordelijkheid voor het nemen van compenserende maatregelen bij een overheid te liggen. Het is afhankelijk van de aard van de maatregelen tot wiens verantwoordelijkheid dit moet worden gerekend. Indien het gaat om binnen de taakopdracht passende maatregelen in het kader van het oppervlaktewaterbeheer zal de verantwoordelijkheid bij het waterschap liggen, anders bij de provincie of de gemeente. Vanzelfsprekend is het geboden dat het waterschap in overleg met provincie en gemeente bepaalt welke maatregelen moeten worden genomen.
Voor wat betreft de financiering zij het volgende opgemerkt.
Indien een maatregel boven de normale voorzieningen wordt genomen voor één belanghebbende of voor een kleine groep te onderscheiden belanghebbenden komen de kosten voor deze maatregelen in het algemeen direct voor rekening van deze belanghebbende(n).
Indien een besluit/maatregel in de normale taakuitoefening past, en de kring van degenen die daarvan profiteren groter/onduidelijker wordt, dient de overheid die verantwoordelijk is voor het nemen van de maatregelen ook de financiering daarvan voor zijn rekening te nemen. Waar het gaat om maatregelen in het kader van het oppervlaktewaterbeheer met het oog op taakbelangen betekent dat dat het waterschap de betreffende maatregelen zal moeten nemen en deze via de omslag op de belanghebbenden zal verhalen. Opgemerkt zij verder dat ook na het nemen van het besluit nog kan blijken dat compenserende maatregelen nodig en mogelijk zijn. Daarvoor geldt het bovenstaande in beginsel ook.

Indien een besluit is genomen onder afweging van alle belangen kan toch nog niet te compenseren schade daaruit voortvloeien. De vraag rijst wie daarvoor moet opkomen. Artikel 40 van de Wet op de waterhuishouding bepaalt dat schade, voortvloeiende uit een wijziging van een peilbesluit etcetera, voor zover redelijk en voor zover niet op andere wijze te vergoeden voor rekening van het waterschap komt. Deze bepaling vormt als het ware een vangnet. Daarbij zou, overeenkomstig hetgeen met betrekking tot de financiering van compenserende maatregelen is opgemerkt, kunnen worden gesteld dat indien bijzondere voorzieningen worden getroffen voor één belanghebbende (c.q. voor een kleine groep) de kosten die voortvloeien uit het vergoeden van deze schade rechtstreeks voor rekening van de desbetreffende worden gebracht.
Indien de schadeveroorzakende maatregel is genomen voor een grote, moeilijker te

identificeren groep, betaalt het waterschap de schade die vervolgens via de omslagheffing wordt verhaald.
Voor het overige spelen bij de beantwoording van de vraag wat naar redelijkheid en billijkheid voor rekening van de te onderscheiden partijen dient te komen de specifieke omstandigheden een belangrijke rol. Een algemeen sluitende beleidslijn lijkt dan ook niet te geven.
In de concrete situatie dient op basis van goed overleg te worden gezocht naar oplossingen. In bijlage 4 wordt een procedure beschreven die voor dat overleg zou kunnen worden gevolgd. Kernpunt van deze procedurele voorstellen is dat de overheid die het eerst met een klacht wordt geconfronteerd initiatieven moet ontwikkelen om tot overleg met de andere betrokkenen te komen. Op deze wijze wordt in elk geval bewerkstelligd dat problemen niet zonder meer op elkaar worden doorgeschoven.
Overigens kan ten slotte nog worden gewezen op de model-schadecompensatieregeling die in Unieverband is opgesteld.

4.3 STEDELIJK GEBIED

4.3.1 *Algemeen*

1. Als gevolg van onvoldoende bouwrijp maken van terreinen (onvoldoende afwateringsmiddelen, te wijdmazig ontwateringsstelsel, verstopte drainage en regenwaterafvoer) kan wateroverlast (te hoge grondwaterstand) optreden in stedelijk gebied.

2. Als gevolg van de verbetering van rioleringsstelsels, die voorheen als gevolg van lekken een drainerende invloed op het grondwater hadden, kan het gebeuren dat de grondwaterstand te hoog wordt. Dit maakt waterhuishoudkundige ingrepen nodig.

In het stedelijk gebied kunnen waterstaatkundige problemen optreden die zijn toe te schrijven aan handelingen in het oppervlaktewaterbeheer waartoe dan zowel de afwatering als de (detail)ontwatering gerekend worden. Bij de knelpunten 1 en 2 (stedelijk gebied) is weliswaar alleen gesproken over de wateroverlast, ook kan sprake zijn van verdroging, als gevolg van grondwaterstanddaling, waardoor funderingen, gebouwen en wegen worden aangetast (zie ook knelpunt 2, landelijk gebied) maar waardoor ook bijvoorbeeld siervijvers droogvallen en groenvoorzieningen verdorren.
In de navolgende analyse zal niet worden ingegaan op de problemen die ontstaan als gevolg van de verbetering van voorheen lekkende rioleringsstelsels, die met die verbetering hun drainerende werking verliezen waardoor de grondwaterstand zal stijgen. In feite gaat het hier om een puur drainage-probleem. Daar waar het beheer van rioleringsstelsels door de gemeenten weer is opgepakt is in eerste instantie dit gevolg daarbij niet onderkend en zijn door de gemeente geen aanvullende maatregelen genomen. Thans zal, tegelijkertijd met vernieuwing van de riolering, meestal wel voor extra drainage worden gezorgd. De verwachting is dus dat het probleem niet verder zal toenemen (zie verder het rapport 'Oppervlaktewaterbeheer en rioleringsbeheer; samenhang en afstemming, Unie van Waterschappen, juni 1989).
Voor zover de hulp van het waterschap nodig is (bijvoorbeeld aanpassing van het waterhuishoudkundig stelsel, onderbemaling etcetera) is uiteraard overleg noodzakelijk.

4.3.2 *Analyse*

Bij onderhavige knelpunten (wateroverlast of verdroging) komt de vraag naar de taakverdeling tussen gemeente en waterschap in het stedelijk gebied aan de orde, voor zover er althans niet sprake is van ontpolderde gebieden. Daarbij gaat het om door middel van ont- en afwateringsmaatregelen een zodanige grondwaterstand (of drooglegging) te bereiken dat geen wateroverlast optreedt. Ondanks het feit dat de Unie in haar rapport 'Leidraad inzake de zorg voor de waterkering en het waterkwantiteitsbeheer door waterschappen in relatie tot de realisering van bebouwing door gemeenten' (die ambtelijk door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is gefiatteerd) hierop is ingegaan blijft dit voornamelijk bestuurlijke probleem bestaan. Ten onrechte wordt soms nog gesteld dat waterschappen in het stedelijk gebied geen taak hebben, terwijl anderzijds gemeenten soms van oordeel zijn dat waterschappen te allen tijde verantwoordelijk zijn voor de grondwaterstand. Dit laatste wordt met name veroorzaakt doordat de ontwateringstaak niet formeel is opgedragen aan de gemeente. Overleg tussen beide overheden loopt ook niet altijd naar behoren. De leidraad, zo moet worden geconstateerd, is dus blijkbaar in de bestuurspraktijk nog geen gemeengoed geworden. Omtrent de omvang van het probleem kan worden gesteld dat het een landelijk voorkomend knelpunt is.
Door de grote vraag naar goedkopere woningen is in de zestiger en zeventiger jaren relatief weinig aandacht besteed aan een goede ont- c.q. afwatering vanwege enerzijds de bouwsnelheid en anderzijds de kostenbesparing. Bovendien werd steeds meer gebruik gemaakt van lokaties die uit waterstaatkundig oogpunt bezien minder geschikt waren voor woningbouw, terwijl waterschappen niet altijd bij de planvoorbereiding betrokken werden.
Daarbij komt nog dat met name de zeventiger jaren relatief droog waren. Dit leidde tot het dempen van sloten en het voorbijgaan aan de eisen die in natte perioden aan de ontwatering en de afwatering moeten worden gesteld.

Op plaatsen waar de overlast op dit moment zeer groot is wordt op ad hoc-basis onderhandeld over maatregelen (zie ook rapport 'Grondwateroverlast in het stedelijk gebied' van de provincie Gelderland). De taak van het waterschap in het stedelijk gebied sluit aan bij de waterbeheersingstaak in het landelijk gebied. Dit houdt in dat het waterschap dient zorg te dragen voor een zeker peil in die waterlopen, hetgeen kan geschieden door water aan of af te voeren, indien en voor zover daartoe mogelijkheden bestaan. Afhankelijk van het belang dat het waterschap aan de waterlopen toekent (waterlopen van overwegend belang en andere waterlopen, ook wel genoemd A- en B-waterlopen) worden de waterlopen door het waterschap zelf dan wel door de aanliggende eigenaren (de gemeente of de huiseigenaren) onderhouden. De omvang van de watervoerende functie is daarbij het criterium.
Het waterschap is gehouden het peil in de waterlopen zoveel mogelijk te handhaven; dat wil nog niet zeggen dat dan ook in het aangrenzende gebied een zodanige grondwaterstand wordt bereikt dat wordt voldaan aan de gewenste conditionering. Een en ander zal afhangen van de bodemgesteldheid, (het al dan niet functioneren van) de drainage en andere ontwateringsmogelijkheden (onder andere riolering). Wanneer geen afspraken over het onderhoud van de waterlopen zijn gemaakt kunnen daar ook problemen (dichtgroeien of teveel bagger) optreden die vervolgens de watertransportfunctie en daarmee ook de grondwaterstand in het gedrang brengen.

4.3.3. *Oplossingen*

De basis voor de oplossingen moet worden gevonden in de eerdergenoemde leidraad. Daarin wordt er impliciet van uitgegaan dat het waterschap zorg moet dragen voor de afwatering en de gemeente voor de ontwatering. Daarbij zij overigens opgemerkt dat de leidraad in geval van realisering van bebouwing spreekt over 'bouwrijp maken' hetgeen tot de verantwoordelijkheid van de gemeente wordt gerekend, en over de uitvoering van waterstaatkundige werken door en onder verantwoordelijkheid van het waterschap welke nodig zijn voor een doelmatige uitoefening van het waterstaatkundig beheer na realisering van die bebouwing. Het laatste is gericht op de afwatering - i.c. het kunnen verwerken van versneld tot afstroming komende neerslag - waartoe maatregelen en voorzieningen als gemalen, bergingsvijvers, stuwen en waterlopen kunnen worden gerekend. Bij het 'bouwrijp maken' gaat het om een zodanige grondwaterstand c.q. ontwateringsdiepte dat in het gebied goed kan worden gebouwd; dat na realisering van de bebouwing de situatie niet dient te verslechteren en dat derhalve de ontwatering - de gemeentelijke taak - zoveel mogelijk gewaarborgd moet zijn en blijven spreekt voor zich.
De hier verwoorde taakafbakening (waterschap - afwatering, gemeente - ontwatering) lijkt overigens steeds meer gemeengoed te worden. Desondanks lijkt het zinvol om bestuurlijk/juridische duidelijkheid te verschaffen over deze gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en waterschap. Dit zou kunnen door (voor zover daar onder de waterschappen nog andere opvattingen over bestaan) expliciet duidelijk te maken (in het reglement) dat het waterschap een (afwaterings)taak heeft in het stedelijk gebied terwijl voor de gemeenten formeel (via een provinciale verordening) de ontwateringstaak zou kunnen worden vastgelegd. Voor wat de gemeentelijke taak betreft is overigens een nuancering aan te brengen.
Zoals gesteld is in het landelijk gebied de ingeland zelf verantwoordelijk voor de ontwatering. In het stedelijk gebied neemt de gemeente deze taak als vertegenwoordiger van de gemeenschap over. Daarop berust de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het bouwrijp maken en het logische gevolg daarvan: de ontwateringstaak.
Indien zich nu in het stedelijk gebied problemen op grotere schaal voordoen is de gemeente verantwoordelijk voor de ontwatering. Doen deze problemen zich echter op zeer kleine schaal voor, bij voorbeeld ten aanzien van slechts één huis, dan wijkt naar dezerzijds oordeel de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente voor de individuele verantwoordelijkheid van de eigenaar. Dit komt met name tot uitdrukking in de betaling van de maatregelen. Wel lijkt het zinvol dat de gemeente op een daartoe strekkend verzoek van de eigenaar, meehelpt bij het zoeken naar de oorzaak van de problemen.

Het probleem met de bovengenoemde taakverdeling is dat, zeker in de bestuurlijke praktijk, niet altijd duidelijk is wat moet worden verstaan onder ontwatering en afwatering. Erkend moet worden dat daarbij de omstandigheden van het geval een belangrijke rol spelen zodat een algemeen geldende nauwkeurig aangegeven grens waarschijnlijk niet is aan te duiden.
Wel is getracht een aantal richtlijnen te geven voor het maken van dit onderscheid. In bijlage V wordt hierop uitgebreid ingegaan. In het navolgende wordt een korte samenvatting van deze bijlage gegeven. Uitgangspunt is daarbij geweest dat de

werkgroep heeft getracht een nadere invulling van de reeds genoemde leidraad te geven.
Geconstateerd kan worden dat er sprake is van geleidelijke overgang tussen ont- en afwateringsmiddelen. Er zijn slechts weinig middelen die alleen een ontwaterende of een afwaterende functie hebben. Dit geldt zowel voor drains, greppels en sloten, die ook water verder afvoeren, als voor waterlopen die naast hun functie voor afvoer (of aanvoer) ook de bodem in hun directe nabijheid ontwateren. Wel is het zo dat aan de onderscheidene middelen een primaire functie kan worden toegekend. Voor drains, greppels en (kavel)sloten is dat de functie ontwatering en voor de (grotere) waterlopen de functie afwatering. De scheiding zou dan gelegd kunnen worden bij het punt waar eerstgenoemde middelen uitmonden in waterlopen. Ten aanzien van de ondergrondse ontwatering (door drains) kan het volgende worden opgemerkt. Bij drainagestelsels komen drains veelal uit op verzamelleidingen die het water verder afvoeren. Hoewel deze verzamelleidingen dus onlosmakelijk deel uitmaken van het drainagestelsel, wat als een ontwateringssysteem wordt beschouwd, hebben ze in feite primair een afwateringsfunctie. Naar de mening van de werkgroep verdient, uit doelmatigheidsoverwegingen bezien, het aanbeveling deze verzamelleidingen toch te rekenen tot het ontwateringsstelsel.

Het bovenstaande heeft geleid tot een beschouwing omtrent de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het landelijk en stedelijk gebied.

In het landelijk gebied is het waterschap verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de belangrijkste waterlopen (A- of hoofdwaterlopen). Ook het beheer ten aanzien van de minder belangrijke waterlopen (de B-waterlopen) berust meestal bij het waterschap. Het onderhoud wordt echter veelal uitgevoerd door de aangelanden. De aanleg en het onderhoud van greppels, drains etcetera is voor rekening van de ingeland. Voor de aanleg van een 'ontwateringsmiddel' is meestal een vergunning van het waterschap, en soms een aanlegvergunning van de gemeente, noodzakelijk. Het waterschap heeft verder tot taak een peil te handhaven dat de randvoorwaarden schept voor een goede ontwatering (hetzij via natuurlijke weg, hetzij via kunstmatige drainage). Voor onderbemaling is een vergunning van het waterschap nodig. Aanleg en onderhoud zijn voor rekening van de ingeland.
In het stedelijk gebied, voor zover niet ontpolderd, is de verantwoordelijkheid van het waterschap in beginsel dezelfde als in het landelijk gebied. De gemeente, als vertegenwoordiger van de burgers, dient echter de taak van de ingeland ten aanzien van de ontwatering (deels) over te nemen. Met name bij uitbreiding van het stedelijk gebied en bij ontwateringsproblemen op grote schaal in het bestaande stedelijk gebied treedt de gemeente dan op.

In het bovenstaande is getracht een technisch/beleidsmatig onderscheid tussen ontwatering en afwatering aan te geven. Ook met dit onderscheid in handen zal, bij voorkomende problemen, moeten worden bezien of het oplossen daarvan in de ontwaterings- dan wel de afwateringssfeer ligt (of beide). Dit betekent dat in elk concreet geval gemeente en waterschap in onderling overleg zullen moeten vaststellen wat de oorzaak is, wat de meest doelmatige en maatschappelijk goedkoopste oplossing is en wie wat in dat kader zal moeten doen. De aan de noodzakelijke maatregelen verbonden kosten worden in beginsel over waterschap en gemeente verdeeld op basis van de onderscheiden taken en verantwoordelijkheden: de gemeente draagt de kosten voor ontwateringsmaatregelen, het water-

schap die van de afwateringsmaatregelen. Op deze verdeling kunnen naar omstandigheden echter correcties worden aangebracht. Dit is met name het geval indien de in technisch en financieel opzicht meest doelmatige oplossing ertoe leidt dat één der partijen in het desbetreffende gebied minder voorzieningen moet treffen dan in een vergelijkbare 'normale' situatie. Te denken valt bijvoorbeeld aan een zeer omvangrijk net van ontwateringsmiddelen waardoor minder voorzieningen voor de afwatering moeten worden getroffen. In die situatie ligt het in de rede dat het waterschap het financiële voordeel dat ontstaat vertaalt in een bijdrage aan de gemeente. Het omgekeerde kan overigens ook het geval zijn.
Duidelijk is dat ten aanzien van de oplossing van concrete knelpunten het overleg op lokaal niveau tussen waterschap en gemeente (en eventueel andere betrokken overheden) van essentieel belang blijft. Het is in dat licht van belang dat er goede afspraken worden gemaakt over de procedure die wordt gevolgd indien burgers (zowel in het landelijk als in het stedelijk gebied) klachten hebben omtrent de grondwaterstand.
De werkgroep heeft getracht enkele algemene richtlijnen te formuleren ten aanzien van een dergelijke procedure. Een en ander is uitvoerig beschreven in bijlage IV bij dit rapport. Kernpunten uit deze aanbevelingen zijn:

- degene die de klacht binnenkrijgt (gemeente of waterschap) neemt de eerste actie: eerste globaal onderzoek, mededeling aan andere betrokken overheden (gemeenten, waterschap, eventueel provincie en/of Rijk) en mededeling aan de indiener van de klacht wat vervolgens gebeurt;
- bijeenroepen van de betrokken instanties: in overleg bepalen of verder onderzoek naar de oorzaken noodzakelijk is. Indien dit het geval is wordt het onderzoek uitgevoerd/uitbesteed. De kosten van het onderzoek worden verdeeld op basis van dezelfde sleutel die geldt ten aanzien van de lasten van de uiteindelijk te nemen maatregelen. Voorfinanciering door het waterschap kan wenselijk zijn.
  Indien geen onderzoek nodig is, dan wel indien de resultaten van dit onderzoek bekend zijn wordt overleg gevoerd over de mogelijke oplossingen en de verdeling van de kosten. Uitgangspunt is daarbij een doelmatige oplossing tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten. Indien overeenstemming wordt bereikt volgt vervolgens de normale weg van besluitvorming door de betrokken instanties;
- indien geen overeenstemming wordt bereikt kan de provincie, voor zover zij geen partij is, bemiddelen op basis van artikel 121 Provinciewet (c.q. artikel 173 van de ontwerp-herziene Provinciewet). Indien de provincie niet slaagt in haar bemiddeling of indien de provincie partij is wordt het geschil op basis van artikel 136 van de Grondwet aan de Kroon voorgelegd.

5

Knelpunten als gevolg van veranderingen in grondwaterstand

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de knelpunten die in de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer optreden als gevolg van veranderingen in de grondwaterstand die zijn veroorzaakt door menselijk ingrijpen. Natuurlijke fluctuaties in de grondwaterstand en de daaruit voortvloeiende knelpunten blijven buiten beschouwing.
Dit hoofdstuk is evenals hoofdstuk 4 onderverdeeld in een paragraaf over het landelijk gebied en een over het stedelijk gebied. Verder worden de knelpunten ook hier weer kort opgesomd ter wille van de leesbaarheid.

5.2 LANDELIJK GEBIED

5.2.1 *Knelpunten*

1. Via onderbemaling en aanleg c.q. verbetering van drainage in (landbouw)gebieden wordt de grondwaterstand in aangrenzende (natuur)gebieden beïnvloed. Dit kan tot gevolg hebben dat in die gebieden verdroging optreedt.
2. Ten gevolge van grondwateronttrekkingen (bijvoorbeeld door de waterleidingbedrijven en de industrie, of beregening met behulp van grondwater) daalt de grondwaterstand en kan zelfs water uit de waterlopen worden 'weggezogen' waardoor suppletie van oppervlaktewater en mogelijk zelfs aanpassing van de waterhuishoudkundige infrastructuur noodzakelijk is ten einde een adequaat peilbeheer te kunnen voeren.
3. Omgekeerd kan de stopzetting van onttrekking consequenties (wateroverlast als gevolg van stijgende grondwaterstand) voor het oppervlaktewaterbeheer hebben.
4. Maatregelen op het terrein van het grondwaterbeheer zoals infiltraties en onttrekkingen kunnen negatieve consequenties hebben voor de oppervlaktewaterkwaliteit. (Overigens kan van het toestaan van bepaalde onttrekkingen een gunstige werking op de waterkwaliteit uitgaan, doordat daardoor een vermindering van kwel en brak water op zal treden. In het westen van het land zijn duidelijke voorbeelden van deze situatie aanwezig).
5. Als gevolg van grondwateronttrekkingen wordt in een aanzienlijk deel van ons land de zoet-zout spiegel (scheiding tussen zoet en zout grondwater) omhoog getrokken, met mogelijke zoute kwel als gevolg.
6. Bij overbemesting kan via de ontwatering (drainage onder andere) het oppervlaktewater versneld worden belast.

De bovengenoemde veranderingen in de grondwaterstand komen tot stand als gevolg van menselijke handelingen. Dit menselijk handelen valt daarbij uiteen in vier categorieën:
1. onttrekkingen;
2. infiltratie;
3. drainage;
4. cultuurtechnische ingrepen.

De in het voorgaande genoemde knelpunten zullen zoveel mogelijk aan de hand van deze indeling worden geanalyseerd.

Daarnaast zijn er nog problemen in de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer langs natuurlijke weg.
- Via het grondwater vindt uitspoeling van verontreinigde stoffen naar het oppervlaktewater plaats. Dit geldt ook voor de situaties waarin kwel optreedt.
- Als gevolg van het optreden van zoute of anderszins verontreinigde kwel kan de oppervlaktewaterbeheerder genoodzaakt worden door te spoelen.

Met betrekking tot de problematiek van de uitspoeling van de bodem moet worden geconstateerd dat het hierbij om een voor de kwaliteitsbeheerder van het oppervlaktewater ernstig probleem gaat. Evenzeer duidelijk is dat, nu het instrumentarium van de WVO op diffuse bronnen niet effectief te gebruiken is, de oplossingen voor deze problematiek liggen in het kader van het algemene milieubeleid en in het bijzonder in het kader van het bodembeschermings- en saneringsbeleid. De oppervlaktewaterbeheerder is bij het oplossen van deze problemen dan ook slechts zijdelings (als belanghebbende) betrokken. In dat licht heeft de werkgroep het niet tot haar taak gerekend om op dit punt concrete aanbevelingen te doen. Zij wil dan ook hier volstaan met een pleidooi voor een efficiënt beleid ten aanzien van de bescherming van bodem en grondwater. Het waterschap (met name de kwaliteitsbeheerder) kan daarbij een rol spelen als technisch adviseur.

5.2.2 *Analyse*

Ad 1: Onttrekkingen/stopzetten van onttrekkingen

De wettelijke regelingen die van toepassing zijn, zijn de Grondwaterwet en de wetgeving met betrekking tot het kwantiteitsbeheer (ontwerp-Wet op de waterhuishouding, Keurenwet etcetera).

De taak van de provincie is gelegen in het verlenen van vergunningen, onder afweging van alle betrokken belangen. Indien de provincie van oordeel is dat ondanks de te verwachten negatieve gevolgen van de onttrekking ten behoeve van bijvoorbeeld de drinkwatervoorziening of de watervoorziening voor de industrie toch vergunning moet worden verleend, kunnen degenen die als gevolg daarvan schade lijden deze bij de vergunninghouder of de provincie claimen. Een bijkomend probleem in dit kader is gelegen in het feit dat kleine onttrekkingen uit het grondwater (bijvoorbeeld ten behoeve van beregening en veedrenking) vaak niet vergunningplichtig zijn om administratieve redenen. Veel kleine onttrekkingen kunnen echter ook ernstige gevolgen hebben.

Een ander punt van belang is dat er voor het stopzetten van onttrekkingen geen expliciete regeling is. De vraag rijst daarbij of de provincie in het kader van de vergunningverlening rekening kan of mag houden met de gevolgen van het stopzetten van de onttrekking.

Gezien het feit dat overal onttrekkingen van grondwater plaatsvinden lijkt het aannemelijk dat deze problemen zich op landelijke schaal voordoen. Sommige gebieden zullen evenwel gevoeliger zijn voor de negatieve consequenties dan andere. Ook hier geldt dat het probleem in feite reeds bestaat sinds op grote schaal grondwater wordt onttrokken. De aard en omvang van het probleem, met name voor wat betreft de schade aan de natuur is echter pas sinds enkele jaren onderkend.

In het kader van de totstandkoming van de provinciale grondwaterplannen is veel onderzoek verricht naar de mogelijkheden van grondwaterwinning.

Dit heeft (in een aantal provincies) geleid tot het formuleren van een beleid omtrent de toelaatbaarheid van (nieuwe) onttrekkingen. Soms zijn aanpassingen van de

waterhuishoudkundige infrastructuur nodig om de problemen ten aanzien van het peilbeheer te ondervangen. Daarbij is te denken aan bijvoorbeeld het realiseren van wateraanvoerplannen. De vraag rijst in hoeverre het waterschap vanuit zijn taak, de kosten van deze aanpassingen kan doorberekenen aan derden, zoals bijvoorbeeld de waterleidingmaatschappij. Soms zijn deze plannen (in landinrichtingsverband) al gerealiseerd.
De vraag naar (relatief schoon) (grond)water voor de drink- en industriewatervoorziening neemt nog steeds toe. Naar verwachting zullen de onttrekkingen daarvoor dan ook nog toenemen terwijl tevens nog veel gebruik wordt gemaakt van grondwater voor beregening.

Ad 2: Infiltratie in de zin van de Grondwaterwet
Permanente infiltratie op enige schaal vindt in de praktijk veelal plaats in het kader van de drinkwatervoorziening. Afgezien nog van het feit dat op deze infiltraties ook de vergunningverplichting van de Grondwaterwet van toepassing is, wordt dan soms, voor zover van toepassing, een akkoord gesloten tussen het waterleidingbedrijf en de waterbeheerder over de aanpassing van het waterlopenstelsel c.q. over de aanvoer van oppervlaktewater voor de infiltratie. Uitgangspunt bij deze akkoorden is dat deze aanpassing c.q. de extra aanvoer uitsluitend van belang is voor de drinkwaterverzorging; het ligt dan voor de hand om de kosten daarvan te verhalen op degenen die het drinkwater gebruiken en niet op de belastingplichtigen van het waterschap die slechts een deel van de gebruikers vormen. Het waterschap neemt de kosten op zich die de normale taakuitoefening (dat wil zeggen zonder de infiltratie) met zich mee zou brengen.
De problemen die zich in het kader van de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer bij infiltratie voordoen lijken zich gelet op het voorgaande in sterke mate te concentreren op de problematiek van de kwaliteit van het aan te voeren oppervlaktewater.

Ad 3: Drainage
Algemeen wordt aangenomen dat in het landelijk gebied de eigenaar/gebruiker van een perceel zelf verantwoordelijk is voor het aanleggen van een drainage. Noch de provincie noch de gemeente noch het waterschap hebben hierin een directe taak.
Het waterschap heeft in die zin enige invloed op de aanleg van drainages dat voor het lozen vanuit de drainpijpen op het oppervlaktewater in beheer bij het waterschap veelal een vergunning van het waterschap nodig zal zijn (op grond van de keur). Omdat de taak van het waterschap zich evenwel niet (formeel) uitstrekt tot verantwoordelijkheden op het terrein van het handhaven van de grondwaterstand is het twijfelachtig of het waterschap, vanuit zijn taak als beheerder van het oppervlaktewater, een vergunning mag weigeren met het oog op de gevolgen van de drainage op de grondwaterstand. In het algemeen kan het waterschap slechts een vergunning weigeren indien dit bezwaren oproept met betrekking tot het oppervlaktewaterbeheer c.q. indien dit nodig is ter bescherming van de waterstaatkundige werken.
Ook is soms voor het aanleggen van drainages een aanlegvergunning vereist. Probleem daarbij is dat elke vergunningaanvraag op zijn eigen merites moet worden bezien en dat daarbij nauwelijks is aan te tonen dat de betreffende drainage onaanvaardbare gevolgen zou hebben. Het probleem ligt veelal in het feit dat de totale som van de drainages tot problemen leidt.

De omstandigheid dat de problematiek wordt veroorzaakt door de som van de drainages (en niet door een individueel geval waarvoor vergunning wordt aangevraagd) maakt ook de toepassing van het vergunningenstelsel ex artikel 12 van de Natuurbeschermingswet weinig effectief.

Ad 4: Cultuurtechnische ingrepen
Het gaat hierbij met name om maatregelen, zoals diepploegen, mengwoelen en het breken van lagen, die genomen worden om door 'verbetering' van de grondstructuur, de natuurlijke ontwatering te verbeteren. Omdat op deze wijze de drainage niet wordt verbeterd via werken (drains etcetera) en deze verbetering ook niet leidt tot een 'lozing' op het oppervlaktewater als bedoeld in keuren of de ontwerp-Wet op de waterhuishouding heeft het waterschap geen instrument om deze wijze van verbetering van de drainage te reguleren.
In bestemmingsplannen kan een aantal van deze ingrepen (bijvoorbeeld het scheuren van land en diepploegen) aan een aanlegvergunning gebonden worden.

5.2.3 *Oplossingen*

Ad 1: Onttrekkingen
Vergunningen voor het onttrekken van grondwater worden door de provincie verleend op basis van een afweging van alle betrokken belangen. Ook de in het kader van de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer van belang zijnde gevolgen van de onttrekking van het grondwater voor het oppervlaktewater dienen daarbij in beginsel te worden meegewogen. Dat geldt voor zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve aspecten daarvan.

In het kader van de besluitvorming rond een vergunningaanvraag op basis van de Grondwaterwet is het uiteraard noodzakelijk dat de provincie de eisen van een goede voorbereiding in acht neemt. Dit betekent dat omtrent een vergunningaanvraag overleg moet worden gevoerd met betrokkenen. De Grondwaterwet (artikel 18 e.v.) voorziet hierin.

Leidt een onttrekking waarvoor vergunning is verleend tot een daling van de grondwaterstand dan rijst vervolgens de vraag wie compenserende maatregelen moet bepalen en uitvoeren/betalen.
Indien de daling van de grondwaterstand werd voorzien doch is geaccepteerd vanwege het belang van de onttrekking voor bijvoorbeeld de grondwaterwinning wordt de daaruit voortvloeiende schade ingevolge artikel 34 en volgende van de Grondwaterwet, voor zover dit redelijk is, voor rekening van de onttrekker gebracht.

Daarbij is het overigens - afhankelijk van de aard van eventueel te nemen compenserende maatregelen - denkbaar dat anderen dan de onttrekker deze maatregelen feitelijk uitvoeren. De schadevergoedingsverplichting van de onttrekker gaat daarbij overigens niet zo ver dat ook de kosten van 'normale' voorzieningen (dat wil zeggen voorzieningen die ook zonder de onttrekking noodzakelijk zouden zijn) daaronder vallen. De vergunninghouder is verplicht tot vergoeding van schade, indien en voor zover dit redelijkerwijze kan worden gevergd.

In veel gevallen is evenwel niet duidelijk of en zo ja, welke onttrekking een grondwaterstandsverlaging tot gevolg heeft. Dit is met name het geval wanneer oorzaak (onttrekking) en gevolg (verdroging) op grote afstand van elkaar plaatsvinden.
Dan doet zich de situatie voor dat verdroging optreedt zonder dat daarvoor een onttrekker (of een ander) expliciet verantwoordelijk kan worden gesteld.

In dat geval ontstaat vaak het probleem dat geen overheid zich verantwoordelijk voelt voor het nemen van maatregelen. Hier doet zich het gebrek aan een formeel verantwoordelijke voor de grondwaterstand met name gevoelen.
In die situatie zal hetzij op initiatief van de provincie hetzij van het waterschap overleg moeten worden gevoerd ten aanzien van de te nemen maatregelen.
Daarbij zij opgemerkt dat de taak van het waterschap het beheer van het oppervlaktewater betreft. Doel van dit beheer is onder andere een optimale conditionering van de bodem met het oog op de daarbij betrokken belangen. De formele verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van het waterschap blijven in beginsel beperkt tot het oppervlaktewater. Dat het doel van bepaalde activiteiten deels is gelegen in het bewerkstelligen van een bepaalde grondwaterstand doet daaraan niets af.
Indien maatregelen in het kader van het oppervlaktewaterbeheer (mede) nodig zijn moet het waterschap in beginsel vanuit zijn taak ten aanzien van de conditionering van de bodem deze maatregelen nemen ten einde de daling zo mogelijk tegen te gaan. Ten aanzien van het besluit tot het nemen van zodanige maatregelen gelden weer de gebruikelijke regels ten aanzien van de afweging van de betrokken belangen. Ook voor wat betreft de financiering gelden de regels die voor dergelijke projecten gebruikelijk zijn (zie paragraaf 4.2.4). Indien om een of andere reden het nemen van maatregelen in het kader van het oppervlaktewaterbeheer niet (in voldoende mate) mogelijk is, en deze beoordeling via de besluitvormingsprocedure gefiatteerd is, kan het waterschap daarvoor niet meer verantwoordelijk worden geacht.
Andere maatregelen, die wel een oplossing kunnen bieden, dienen dan door provincie en/of gemeente vanuit hun verantwoordelijkheid te worden genomen. Indien ook dat onmogelijk is moet wellicht worden geaccepteerd dat verdroging optreedt.

Twee aspecten verdienen in het kader van de onttrekkingen nog de aandacht:
- in de eerste plaats het feit dat kleine grondwateronttrekkingen (bijvoorbeeld ten behoeve van beregening) veelal niet vergunningplichtig zijn. Omdat het hierbij kan gaan om grote aantallen onttrekkingen op geringe diepte kunnen de gevolgen daarvan voor de grondwaterstand toch relatief groot zijn. Indien de provincies het om praktische redenen niet mogelijk achten om ook deze onttrekkingen onder de vergunningplicht te brengen is het zinvol de bevoegdheid ter zake te delegeren aan de waterschappen. Mede omdat de gevolgen van kleine onttrekkingen de grenzen van het desbetreffende stroomgebied veelal niet overschrijden is het waterschap, met zijn gedegen kennis van de plaatselijke waterhuishoudkundige situatie, zeer goed in staat deze effecten te beoordelen. De nieuwe Provinciewet opent de mogelijkheid om taken of bevoegdheden te delegeren en wijziging van de Grondwaterwet zou dan niet nodig zijn. In dit verband kan er nog op worden gewezen dat thans wordt overwogen om de mogelijkheid te openen op basis van de Grondwaterwet algemene regels te stellen ten aanzien van kleine onttrekkingen. Dit kan een goed middel zijn. Het lijkt gewenst in dat geval de waterschappen een rol toe te kennen bij de handhaving;
- het stopzetten van onttrekkingen. Dit is, zoals gezegd, niet geregeld in de Grondwaterwet. Dit doet de vraag rijzen of de provincie aan een vergunning op grond van de Grondwaterwet voorwaarden mag verbinden die zien op het voorkomen van nadelige gevolgen c.q. vergoeden van schade die optreedt bij

stopzetting van de onttrekking. Artikel 14, tweede lid van de Grondwaterwet bepaalt dat de provincie aan een vergunning voorschriften mag verbinden ter bescherming van de bij het grondwaterbeheer betrokken belangen. Deze bepaling is zeer ruim en biedt zeker de ruimte om voorschriften op te nemen die zien op het stopzetten van een onttrekking. Ook in dat geval is het immers in beginsel mogelijk dat belangen, die bij het grondwaterbeheer zijn betrokken, bescherming behoeven.

Gedurende de laatste jaren heeft zich een uitgebreide jurisprudentie ontwikkeld inzake de vergunningvoorwaarden. Daarbij werden door de rechter criteria gesteld ten aanzien van de aanvaardbaarheid van voorwaarden bij publiekrechtelijke vergunningen. Van deze criteria zijn de navolgende in het kader van de onderhavige problematiek van belang.

a Vergunningvoorwaarden dienen in voldoende mate concreet te zijn. De vergunninghouder moet min of meer weten wat van hem wordt verlangd. Al te open voorwaarden (bijvoorbeeld de vergunninghouder moet al het mogelijke doen om schade te voorkomen) zijn niet aanvaardbaar.
b Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regelingen moeten van elkaar worden onderscheiden. Vergunningvoorwaarden inzake bijvoorbeeld de vrijwaring van de vergunningverlener tegen schadeclaims zijn niet meer aanvaardbaar.

Bij het stopzetten van onttrekking zijn er in beginsel drie situaties te onderscheiden:

a vooraf staat vast dat het gaat om een tijdelijke onttrekking;
b het gaat om een permanente onttrekking die toch wordt stopgezet. De stopzetting is evenwel al lang van te voren voorzienbaar;
c het gaat om een permanente onttrekking die plotseling wordt stopgezet.

Voor zover het gaat om niet-financiële vergunningvoorwaarden kan het volgende worden opgemerkt.

In de onder a genoemde situatie kan (moet) de provincie van te voren onderzoeken of bij stopzetting van de onttrekking negatieve gevolgen optreden. Indien dit zo is, en tevens duidelijk is dat deze negatieve gevolgen (deels) door het stellen van concrete voorwaarden kunnen worden ondervangen, lijkt het mogelijk dat de provincie dergelijke voorwaarden aan de vergunning verbindt voor zover dat redelijk is.

In de onder b en c bedoelde situaties is er geen reden en geen mogelijkheid om al in het kader van de vergunningverlening een uitgebreid (en duur) onderzoek te laten verrichten naar eventuele gevolgen van stopzetting. De vergunninghouder kan niet verplicht worden in het algemeen alle maatregelen te nemen om schade te voorkomen. Aangezien het in deze situatie meestal niet mogelijk moet worden geacht zeer concreet aan te geven welke maatregelen moeten worden genomen, lijkt het niet mogelijk om het nemen van maatregelen via de vergunningvoorwaarden af te dwingen. Wel lijkt het mogelijk om de vergunninghouder, die het stopzetten van een onttrekking ruim van te voren aan ziet komen, te verplichten dit aan de provincie te melden. Dit stelt de provincie in de gelegenheid om te onderzoeken of nadelige gevolgen optreden, of maatregelen moeten worden genomen en voor wiens rekening deze maatregelen zijn. Indien de stopzetting onverwachts plaatsvindt moet dan overigens wel een 'overtreding' van deze meldingsplicht worden geaccepteerd.

Ten aanzien van de financiële vergunningvoorwaarden geldt in het algemeen dat

de rechtspraak op dit moment slechts in zeer beperkte mate financiële vergunningvoorwaarden toestaat. Met name schadevrijwarings- c.q. schadevergoedingsregelingen horen volgens de jurisprudentie niet in de vergunningvoorwaarden thuis. Een en ander moet via privaatrechtelijke weg (overeenkomst) worden geregeld. Het sluiten van een dergelijke overeenkomst mag overigens niet een voorwaarde voor een vergunningverlening zijn. Kortom: de mogelijkheden op dit gebied om regelingen inzake het stopzetten van onttrekkingen vast te stellen zijn zeer gering.

Artikel 35 van de Grondwaterwet legt de vergunninghouder de verplichting op compenserende maatregelen te treffen of schadevergoeding te betalen voor schade die is ontstaan door de onttrekking of de infiltratie.
Mede gezien de omstandigheid dat de jurisprudentie dit soort bepalingen eng interpreteert is het hoogst onwaarschijnlijk dat ook het stopzetten van onttrekkingen daaronder zou vallen. Aangezien een voorziening op dit punt toch van belang is zou het zinvol kunnen zijn om artikel 35 van de Grondwaterwet in die zin aan te passen dat ook het stopzetten van onttrekkingen daaronder valt. Daarbij moet worden bedacht dat schade door stopzetten van onttrekkingen in de praktijk vrijwel alleen zal voorkomen bij langdurige en grootschalige onttrekkingen. De reikwijdte van deze uitbreiding van de Grondwaterwet is daarmee (in aantal) relatief beperkt.

De heffing die de provincie op grond van artikel 48 mag opleggen mag uitsluitend worden gebruikt voor onderzoeken of het vergoeden van schade op basis van de artikelen 40 en 41. Met name voor wat betreft het onderzoek kan dit van enig belang zijn voor de onderhavige problematiek (met name in relatie tot tijdelijke onttrekkingen en de waarschuwingsplicht).

Ad 3: Drainage
In het landelijk gebied is de ingeland zelf verantwoordelijk voor drainage.
De problemen die zich voordoen vloeien, zoals reeds gesteld, veelal voort uit het feit dat noch de gemeente noch het waterschap (noch een ander) invloed hebben op de totale hoeveelheid drainages terwijl van individuele aanvragen voor het leggen van drainages nauwelijks is aan te tonen dat het verlenen van een vergunning onredelijk zou zijn.
Binnenkort zal de Wet op de waterhuishouding in werking treden. Het lozen van water op c.q. het onttrekken van water aan oppervlaktewater is dan in daartoe aangewezen gevallen op grond van artikel 24 van deze wet aan een door de beheerder te verlenen vergunning gebonden. Op basis van artikel 24, vijfde lid kunnen aan deze vergunning voorschriften worden verbonden ter bescherming van het belang van de waterhuishouding voor zover het bij of krachtens de WVO of Grondwaterwet bepaalde daarin niet voorziet. Aangezien de Grondwaterwet uitdrukkelijk niet van toepassing is op het onttrekken van grondwater met het oog op de ontwatering kan worden aangenomen dat aan de vergunning op basis van de Wet op de waterhuishouding, ook voorwaarden kunnen worden verbonden met het oog op de grondwaterstand. De provincie dient in haar verordening de gevallen aan te wijzen waarin een vergunning noodzakelijk is. Met andere woorden in de provinciale verordening dienen ondergrenzen te worden vastgelegd. Bij het vaststellen van deze ondergrenzen moet de provincie het in het tweede lid van artikel 24 genoemde criterium in acht nemen. Dit criterium luidt als volgt:
De aanwijzing (...) kan enkel betreffen de lozing of onttrekking van waterhoeveel-

heden die, zelfstandig of in samenhang met andere lozingen of onttrekkingen, van nadelige invloed kunnen zijn op de peilregeling of de waterbeheersing, dan wel de kwantiteitsbeheerder kunnen noodzaken tot het treffen van bijzondere beheersmaatregelen. Aangezien het bij drainages in het algemeen om relatief kleine lozingen gaat zullen deze slechts bij uitzondering onder de vergunningplicht kunnen vallen. Het derde lid van artikel 24 voorziet echter in de mogelijkheid om in de provinciale verordening de kwantiteitsbeheerder de bevoegdheid te geven om de aanwijzing uit te breiden (de ondergrens te verlagen). De vraag rijst daarbij of het in het tweede lid genoemde criterium ook van toepassing is op de uitbreiding van het vergunningvereiste door het waterschap. Indien er vanuit zou kunnen worden gegaan dat het criterium niet van toepassing is kan langs deze weg een oplossing worden gevonden. Het lijkt daarbij overigens verstandig dit instrument met enige voorzichtigheid te hanteren. Voorstelbaar is dat van deze mogelijkheid dan gebruik wordt gemaakt in (buffer)zones langs verdrogingsgevoelige (natuur)gebieden.

Gelet op de tekst van artikel 24 van de Wet op de waterhuishouding bestaat evenwel gerede twijfel omtrent de mogelijkheid om langs deze weg de aanleg van drainages te reguleren, omdat zeker niet vaststaat dat het criterium niet van toepassing is op de bevoegdheid van het waterschap op basis van artikel 24, derde lid.
Mede omdat juist een uitbreiding van de vergunningplicht waarschijnlijk tot beroep zal leiden is het noodzakelijk elke twijfel weg te nemen, temeer daar naar het oordeel van de werkgroep de lozingsvergunning op basis van de Wet op de waterhuishouding waarschijnlijk het meest effectieve instrument is. Daartoe zou het nodig zijn artikel 24, lid 3 zodanig te wijzigen dat het waterschap op basis van deze bepaling niet alleen mag afwijken van het eerste lid (de door de provincie vastgelegde grens aan het vergunningvereiste) maar ook van het bepaalde in het tweede lid (het criterium).

Een alternatief voor de bovenbedoelde aanpassing van de Wet op de waterhuishouding zou een aanpassing van de Grondwaterwet zijn in die zin dat het vergunningenstelsel dan alsnog van toepassing wordt verklaard op onttrekkingen ten behoeve van de ontwatering. Een dergelijke wijziging zou overigens verstrekkende gevolgen kunnen hebben. Ten einde een beeld te krijgen van de eventuele gevolgen van het van toepassing doen zijn van de Grondwaterwet op onttrekkingen zou nader onderzoek nodig zijn. In dat licht verdient aanpassing van de Wet op de waterhuishouding de voorkeur.
Gelet op de onzekerheid over de toepasbaarheid van het vergunningenstelsel op grond van de Wet op de waterhuishouding, het niet van toepassing zijn van de Grondwaterwet en de geringe effectiviteit van het instrumentarium op basis van de Natuurbeschermingswet lijkt (vooralsnog) toepassing van het aanlegvergunningenstelsel de enige mogelijkheid om te komen tot regulering van de aanleg van drainage. Daarbij zij opgemerkt dat ook dit middel in het verleden niet of nauwelijks doelmatig is gebleken.

Ad 4: Cultuurtechnische ingrepen
In de toekomst zal de provincie, onder gebruikmaking van de instrumenten van de Wet bodembescherming en de Natuurbeschermingswet, een belangrijke rol moeten spelen bij het voorkomen van cultuurtechnische ingrepen in 'verdrogings'-gevoelige gebieden. Voorts kan ook via de, nu al vaak bestaande, aanlegvergunningplicht regulerend woren opgetreden.

5.3 STEDELIJK GEBIED

5.3.1 *Knelpunten*

Ingrepen in de grondwatervoorraad (bronbemaling, grondwateronttrekking of de stopzetting daarvan) kunnen van invloed zijn op de grondwaterstand en daarmee ook op het oppervlaktewater. Tevens kunnen daarbij kwalitatieve aspecten (knelpunten 6 en 7) een rol spelen.

1. Als gevolg van onvoldoende bouwrijp maken van terreinen (onvoldoende afwateringsmiddelen, te wijdmazig ontwateringsstelsel, verstopte drainage en regenwaterafvoer) kan wateroverlast (te hoge grondwaterstand) optreden in stedelijk gebied.
2. Als gevolg van de verbetering van rioleringsstelsels, die voorheen als gevolg van lekken een drainerende en overigens ook belastende invloed op het grondwater hadden, kan het gebeuren dat de grondwaterstand te hoog wordt. Dit impliceert waterhuishoudkundige ingrepen.
3. Ook bemalingen in bouwputten kunnen van invloed zijn op het oppervlaktewater. Allereerst kan zeker bij een langdurige bemaling als gevolg van de optredende grondwaterstandsverlaging verdroging in het gebied optreden. Ook kan water uit de waterlopen worden 'weggezogen' (zie hiervoor); daarnaast wordt, wanneer geen retourbemaling wordt toegepast, het onttrokken water op het oppervlaktewater geloosd, wat een extra belasting inhoudt.
4. Stopzetting van grondwateronttrekkingen door industrieën in het stedelijk gebied kan grondwateroverlast (stijgend grondwater) veroorzaken (vollopen kelders, water onder de vloer). Voor de afvoer van deze wateroverlast zijn voorzieningen noodzakelijk.
5. Grondwateronttrekking (door industrie of ten behoeve van waterwinning) kan echter ook tot een te droge (droogvallende singels, aantasting groenvoorziening) situatie in de stad leiden.
6. Bij bronbemaling kan het gebeuren dat verontreinigd grondwater in het oppervlaktewater terecht komt.
7. Zich in de bodem bevindende verontreinigingen (van vroegere verffabrieken, garages) kunnen via uitspoeling in het oppervlaktewater terecht komen.

5.3.2 *Analyse*

1. Grondwateronttrekking bij voorbeeld door de industrie of door drinkwaterleidingbedrijven kan in het stedelijk gebied tot gevolg hebben dat de grondwaterstand dermate ver daalt dat funderingen van gebouwen en wegen worden aangetast, dat uit waterlopen water wordt 'weggezogen', sierwateren droogvallen en groenvoorzieningen worden aangetast. De problemen die zich hier voordoen zijn niet anders dan in het landelijk gebied (zie hiervoor).
2. In geringere mate zal zich dit ook voordoen bij bronbemalingen bij bouwputten zeker wanneer deze bemalingen van lange duur zullen zijn. Ook dan kan verdroging direct in de omgeving van de betreffende bouwput, maar ook op grotere afstand optreden. Indien geen retourbemaling wordt toegepast vindt tevens belasting van het oppervlaktewater plaats. Voor bronbemaling van een

zekere omvang is een vergunning op grond van de Grondwaterwet en soms de WVO nodig. De provincie moet met negatieve effecten als gevolg van de onttrekking rekening houden. Het gaat hier primair om een probleem in het kader van het grondwaterbeheer. De rol van de waterbeheerder komt met name aan de orde bij de vraag in hoeverre de onttrekking de grondwaterstand en dus indirect het oppervlaktewaterbeheer beïnvloedt, of wanneer aanvoer van water bepaalde nadelige effecten kan voorkomen (verdroging). Daarnaast speelt de oppervlaktewaterbeheerder een rol bij de eventuele afvoer en de eventuele zuivering van het omhooggehaalde grondwater. In bestuurlijk opzicht is er dan ook sprake van een afweging van belangen indien een vergunning op grond van de Grondwaterwet wordt afgegeven. Onduidelijker is de situatie als voor de betreffende onttrekking vanwege bijvoorbeeld de geringe omvang geen vergunning nodig is. Deze problematiek kan zich vrijwel overal voordoen. Het is primair een technisch probleem met financiële aspecten. De gevolgen zijn afhankelijk van de tijdsduur van de bemaling en van de mogelijkheden die de waterhuishoudkundige infrastructuur biedt.

3. Stopzetting van grondwateronttrekkingen (zie ook hiervoor bij knelpunten *landelijk gebied*) *kan grondwateroverlast veroorzaken. Deze overlast kan tot op* zekere hoogte worden opgevangen wanneer het ontwaterings- en afwateringsstelsel goed functioneert. Wanneer zich dan ook een knelpunt voordoet en dit is bijvoorbeeld het geval wanneer (een van) beide stelsels de hoeveelheid water eenvoudigweg niet (kan) kunnen verwerken, dan is dit veelal terug te leiden tot de vragen wat onder ontwatering en afwatering wordt verstaan en wie daarvoor verantwoordelijk zijn. Naast technische (veelal oplosbare) aspecten bevat dit knelpunt met name bestuurlijke en financiële aspecten.

5.3.3 *Oplossingen*

Ad 1

De provincie heeft hier met name een taak met betrekking tot de vergunningverlening in het kader van de Grondwaterwet. Wanneer waterschappen extra water moeten aanvoeren om de 'weggezogen' hoeveelheid te compenseren dan moeten de vergunningvoorwaarden het mogelijk maken dat de kosten daarvoor in beginsel op de onttrekker verhaald kunnen worden.

Ad 2

Bij de afweging van de belangen in het kader van de vergunningverlening dient de provincie mede op basis van het advies van de Technische adviescommissie grondwaterbeheer, overleg te voeren met het waterschap over de volgende aspecten:

- wat zijn de gevolgen voor oppervlakte- en grondwaterpeil?
- biedt het stelsel van oppervlaktewateren mogelijkheden om verdroging te voorkomen?
- indien geen retourbemaling wordt toegepast, waar kan het water worden geloosd en wat betekent het voor de kwaliteit van het ontvangende water?

Het is in dit verband zeer belangrijk dat de provincie al in een vroeg stadium, bij voorkeur al in het kader van het vooroverleg over de door de vergunningaanvrager te leveren gegevens, met het waterschap overleg voert. Het waterschap dient zich daarbij dan ook actief op te stellen. Daarnaast is de provinciale grondwatercommissie, waarin ook de waterschappen vertegenwoordigd zijn en die over vergunning-

aanvragen moeten adviseren, een geschikt kader om deze aspecten aan de orde te stellen.
Eventuele extra kosten (verwerking en zuivering) voor het waterschap moeten in het algemeen door de vergunninghouder worden vergoed.

Ad 3
Afgezien van het feit dat ook hier tussen gemeente en waterschap het probleem van de taakverdeling speelt, is met name het aspect van het stopzetten van de onttrekking van belang. Het stopzetten van een onttrekking valt, zoals gezegd, niet onder de vergunningplicht van de Grondwaterwet. Dit betekent niet dat de provincie nooit rekening hoeft te houden met de gevolgen van het stopzetten bij het verlenen van de vergunning tot onttrekking. Ook dient het dempen van waterlopen, die als gevolg van de onttrekkingen hun functie verliezen, niet zonder meer te worden toegestaan. Hierbij dienen zowel gemeente als waterschap een rol te spelen.
Indien duidelijk is dat het gaat om een tijdelijke onttrekking en indien de gevolgen van het stopzetten voorzienbaar zijn moeten genoemde instanties daarmee rekening houden. Dit zal evenwel zelden het geval zijn.
In andere situaties zijn bij de oplossing van het probleem overheden betrokken:
- de gemeente: verantwoordelijk voor de ontwatering;
- het waterschap: verantwoordelijk voor de afwatering;
- de provincie: verantwoordelijk voor het onttrekkingsbeleid.

Tussen deze drie overheden moet een oplossing worden gevonden, eventueel nog met inachtneming van (zo mogelijk) een financiële bijdrage van de onttrekker en met aanvaarding van een zekere verantwoordelijkheid voor de burger (zie ook bijlage V).

Bijlagen

SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP RELATIE OPPERVLAKTEWATERBEHEER - GRONDWATERBEHEER

- ing. J.B.M. Hoefsloot, watergraaf van het Waterschap Regge en Dinkel, voorzitter;
- mr. Th.A.G.M. van der Weijden, dijkgraaf van het Hoogheemraadschap West-Brabant, plv. voorzitter;
- B.M.I. Bol, secretaris van het Waterschap Leidse Rijn;
- ing. G.B. Brienen, hoofd van de technische dienst van het Waterschap Groot-Geestmerambacht;
- ing. W. Dielissen, hoofd van de technische dienst van het Waterschap Noord-Limburg;
- mr. drs. Th. Fledderus, secretaris van het Waterschap Reiderzijlvest;
- mr. A. van Hall, secretaris van het Waterschap Salland;
- ir. K.J. Provoost, hoofd van het bureau oppervlaktewater van de provincie Noord-Brabant;
- ir. F. Rutgers, hoofd stafbureau Grondwater DBW/RIZA, tevens secretaris van de Commissie Grondwaterbeheer;
- ing. J.R.H. Scheele, hoofd van de technische dienst van het Waterschap Schouwen-Duiveland;
- mr. A. van Strijen, secretaris/rentmeester van het Hoogheemraadschap van Schieland;
- ing. W.J. Tonnis, hoofd van de technische dienst van het Waterschap Bargerbeek;
- ir. L.J.T. de Vreede, directeur van de technische dienst van het Waterschap De Dommel;
- ir. H.J. Siefers, medewerker van de afdeling Waterkering en Waterhuishouding van de Unie van Waterschappen *), secretaris;
- mr. W.G.M. Heldens, medewerker afdeling Algemene, Juridische en Bestuurlijke Zaken van de Unie van Waterschappen, secretaris.

*) Per 15 april 1989 opgevolgd door: mw. ir. J. Van Biezen, medewerker afdeling Waterkering en Waterhuishouding van de Unie van Waterschappen.

LIJST VAN DEFINITIES, ONTLEEND AAN DE 'VERKLARENDE HYDROLOGISCHE WOORDENLIJST' VAN DE COMMISSIE VOOR HYDROLOGISCH ONDERZOEK (CHO/TNO)

– Afvoersysteem:	Het samenhangend geheel van drainagebuizen, greppels, waterlopen, kunstwerken en lozingsmiddelen voor de afvoer van water uit een gebied.
– Afwatering:	De afvoer van water via een stelsel van open waterlopen naar een lozingspunt van het afwateringsgebied.
– Bodemwater:	Water dat zich in de bovenste laag van de grond bevindt.
– Doorlatendheid:	Het vermogen van de grond om vloeistof of gas door te laten.
– Drooglegging:	Het hoogteverschil tussen de waterspiegel in de waterloop en het grondoppervlak.
– Freatisch grondwater:	Water onder de grondwaterspiegel in een relatief goed doorlatende laag en boven de eerste slecht doorlatende of ondoorlatende laag. N.B. Ook wel 'vrij grondwater' genoemd; af te raden is het gebruik van de term 'ondiep grondwater'.
– Greppel:	Ondiepe gegraven geul voor waterafvoer vanuit de kavel naar de sloot.
– Grondwater:	Water beneden het grondoppervlak, meestal beperkt tot water beneden de grondwaterspiegel.
– Grondwaterstand:	De hoogte ten opzichte van een referentieniveau van een punt waar de absolute waterdruk van het grondwater gelijk is aan de druk van de atmosfeer (grondwaterstand is ongelijk aan grondwaterstandsdiepte).
– Grondwaterstandsdiepte:	De afstand tussen het grondwateroppervlak en de grondwaterstand. N.B. Af te raden is het gebruik van de term 'grondwaterdiepte'.

- Infiltratie:
  a Het verschijnsel dat water aan het grondoppervlak de grond binnentreedt.
  b De aanvulling van water onder het grondoppervlak, die door middel van een slotenstelsel of buizenstelsel plaatsvindt.
- Kwel: In het algemeen: het uittreden van grondwater. In het bijzonder: het uittreden van grondwater onder invloed van grotere stijghoogten buiten het beschouwde gebied; het uittreden van water, dat *binnen het gebied aan het oppervlak is toegevoegd* valt dus buiten deze term. Het uittreden kan onder meer geschieden direct aan het grondoppervlak, in sloten, drains of via capillaire opstijging.
- Ontwatering: De afvoer van water uit percelen over en door de grond en eventueel door drainbuizen en greppels naar een stelsel van grotere waterlopen.
- Ontwateringsdiepte: De afstand tussen het grondoppervlak en de hoogste grondwaterstand tussen de ontwateringsmiddelen.
- Oppervlaktewater: Het water, dat stroomt over of verblijft op het aardoppervlak.
- Waterloop: Een langgerekte verlaging in het terrein van natuurlijke of kunstmatige oorsprong die permanent of periodiek stromend water bevat.

Wet	Doel	Bevoegde overheden	Belangrijkste instrumenten	Relatie oppervlaktewater – grondwater
Grondwet (art. 21)	Zorgplicht voor overheid voor bewoonbaarheid van het land en bescherming en verbetering van het leefmilieu	Alle overheden Rijk Provincie Gemeente Waterschap (voor zover in overeenstemming met reglementaire taak)	Wetgeving	Zorg voor oppervlaktewater en grondwater inclusief de relaties daartussen in kwantitatieve en kwalitatieve zin met het oog op de leefbaarheid
Grondwaterwet	Regels stellen t.a.v. onttrekking en infiltratie van grondwater; kader voor verdeling beschikbaar grondwater	Provincie	Vergunningverlening Planning	Via vergunningverlening rechtstreekse invloed op relatie grondwater - oppervlaktewater in kwantitatieve en kwalitatieve zin
Wet bodembescherming	Handhaven kwaliteit bodem ten behoeve van alle aan de verschillende functies (w.o. grondwatervoorzieningsfunctie) verbonden belangen (multifunctionaliteit)	Rijk Provincie	Regels m.b.t. handelingen die bodem kunnen verontreinigen Bodemkwaliteitseisen Regels en plannen t.a.v. speciale gebieden (bodembeschermings- en grondwaterbeschermingsgebieden)	Beïnvloeding kwalitatieve relatie tussen grondwater en oppervlaktewater via bescherming kwaliteit grondwater

Wet	Doel	Bevoegde overheden	Belangrijkste instrumenten	Relatie oppervlaktewater – grondwater
Interimwet bodemsanering	Op korte termijn tot stand brengen van sanering van ernstige gevallen van bodemverontreiniging die milieu of volksgezondheid bedreigen	Provincie Rijk (financieel)	Saneringsprogramma	Beïnvloeding kwalitatieve relatie tussen grondwater en oppervlaktewater
Wet op de waterhuishouding	Bevorderen van een samenhangend en doelmatig beheer en beleid m.b.t. de waterhuishouding (= overheidszorg die zich richt op het op en in de bodem vrij aanwezige water met het oog op de daarbij betrokken belangen)	Rijk Provincie Beheerders (rijk, provincie, waterschap, gemeente etc.)	Landelijk strategische beleidsplannen Regionale beleidsplannen Beheersplannen	Formuleren provinciaal beleid op terrein van grondwaterbeheer, oppervlaktewaterbeheer en relaties daarvan
Wet op de waterhuishouding (kwantiteitsbeheer)	Voorzien in instrumentarium voor kwantiteitsbeheer van oppervlaktewateren	Beheerders van oppervlaktewateren (rijk, provincies, waterschap, etc.)	Waterakkoord Registratie Vergunning Peilbesluit	Via peilbeheer in oppervlaktewateren beïnvloeden van de grondwaterstand

Wet	Doel	Bevoegde overheden	Belangrijkste instrumenten	Relatie oppervlaktewater – grondwater
Wet algemene bepalingen milieuhygiëne	Bevorderen integraal milieubeleid: bescherming van water, bodem en lucht met oog op betrokken belangen	Rijk Provincie Gemeenten	Plannen (beleidsplannen en beheersplannen) Kwaliteitseisen vergunningen (c.q. algemene regels)	Bescherming van kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater door middel van bescherming van fysieke milieu
Wet verontreiniging oppervlaktewateren	Instrumentarium voor oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer	Rijk Provincie Waterschappen	Normering Planning Vergunning	Via bescherming oppervlaktewaterkwaliteit beïnvloeding kwaliteit grondwater
Wet ruimtelijke ordening	Verdeling ruimte met oog op alle betrokken belangen	Rijk Provincie Gemeente	Landelijke beleidsplannen Streekplannen Bestemmingsplannen Vergunning	Via bestemd gebruik bodem beïnvloeding van zowel oppervlaktewater als grondwater en daarmee van de relaties over en weer in kwantitatieve en kwalitatieve zin

Wet	Doel	Bevoegde overheden	Belangrijkste instrumenten	Relatie oppervlaktewater – grondwater
Landinrichtingswet	Verbetering van inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies ervan zoals deze in kader van de R.O. zijn aangegeven	Rijk Provincie Gemeenten Waterschappen	Structuurschema Landinrichting Regels m.b.t. planvorming, voorbereiding, uitvoering en kosten	Bij inrichting rekening houden met beschermingsgebieden; voorzieningen oppervlaktewaterbeheer beïnvloeden grondwaterstand
Ontgrondingenwet	Regelgeving ontgrondingen op basis van afweging van alle betrokken belangen	Rijk Provincie	Vergunning	Via beïnvloeding oppervlakte-waterbeheer als gevolg van ont-gronding beïnvloeding grondwater in kwantitatieve en kwalitatieve zin
Natuurbescher-mingswet (art. 12)	Bescherming van gebieden die vanuit een oogpunt van natuurschoon of vanuit landschappelijk oogpunt van belang zijn en als zodanig zijn aangewezen tot beschermd natuurgebied	Rijk	Vergunning	(Voorkomen) beïnvloeding grondwaterstand in natuurgebied door middel van uitvoering van werken aan het oppervlaktewater-stelsel in en buiten *het natuurgebied*
Woningwet	Waarborgen van goede kwaliteit van bebouwing met het oog op de volks-huisvesting (onder meer met betrekking tot vocht in woningen en terreinen)	Gemeente	Bouwverordening Vergunning	Via maatregelen ter beïnvloeding ontwateringsdiepte invloed op oppervlaktewater

OVERLEGPROCEDURE

Uit de analyse van de knelpunten blijkt dat een belangrijk deel van de oplossing voor knelpunten in de relatie oppervlaktewaterbeheer - grondwaterbeheer is te vinden in overleg tussen provincie, gemeente en waterschap. De werkgroep heeft gemeend dat het noodzakelijk is om een duidelijke structuur/procedure te creëren ten behoeve van dit overleg.
Het overleg tussen overheden op het terrein van de relatie oppervlaktewater - grondwater kan worden onderscheiden in:
a overleg over (toekomstig) beleid en beheer;
b overleg over concrete structurele problemen.

Ad a
Dit overleg is er met name op gericht om door afstemming van beleid en beheer van de verschillende overheden problemen zoveel mogelijk te voorkomen. De overheid die een plan, beleidsnota of omvangrijk project wil vaststellen of uitvoeren zal, veelal op basis van wettelijke verplichtingen, overleg voeren met de andere overheidsinstanties. Meestal is ook wel duidelijk met wie overleg moet worden gevoerd. Een knelpunt bij dit soort overleg is met name het tijdstip. In het bijzonder de wettelijke overlegprocedures betreffen veelal overleg over een ontwerp-besluit. Dit betekent derhalve overleg over een reeds ambtelijk (en door het dagelijks bestuur) geaccordeerd voornemen. Het aanbrengen van wijzigingen is in dit geval moeilijk, zo niet onmogelijk. Aan de andere kant moet ook worden onderkend dat het niet mogelijk is om in een zeer vroeg stadium over elk beleidsvoornemen te spreken. In dat licht is met name de totstandkoming van een stelsel van plannen van belang. Deze plannen (waterhuishoudingsplan, milieubeleidsplan, streekplan, waterbeheersplan en bestemmingsplan) vormen de basis voor andere besluiten van de betrokken overheden. Met name ten aanzien van deze plannen is vroegtijdig overleg (bij voorkeur al bij de ambtelijke voorbereiding) van wezenlijk belang. Indien niet tot overeenstemming kan worden gekomen voorzien de van toepassing zijnde beroepsprocedures in voldoende instrumenten om tot een oplossing te komen.

Op deze wijze kan worden verzekerd dat:
- een goede afstemming wordt bereikt;
- met alle relevante aspecten rekening wordt gehouden;
- de taakopvatting van de verschillende overheden duidelijk wordt.

Ad b
Heel anders ligt het bij het overleg over het (achteraf) oplossen van concrete problemen. Dit soort overleg is (vrijwel) nooit wettelijk geregeld. Hier rijzen dan ook vele vragen die, zoals blijkt uit de knelpuntenanalyse, voor het oplossen van de problemen op het terrein van de raakvlakken tussen grondwater en oppervlaktewater van wezenlijk belang zijn. Deze vragen zijn:
- wie neemt het initiatief?
- wie wordt in het overleg betrokken?
- welke procedure wordt gevolgd?
- wat gebeurt er indien overeenstemming niet wordt bereikt?

- hoe moet een en ander worden geregeld?

Alvorens op deze vragen een antwoord te formuleren moet worden opgemerkt dat in dit rapport niet alleen van een bepaalde bevoegdheidsverdeling maar ook van een bepaalde interpretatie van de taak van waterschap, gemeente en provincie wordt uitgegaan. Daarvan uitgaande heeft de werkgroep geconstateerd dat het aantal leemtes gering is. Onderstreept moet worden dat bij andere taakinterpretaties de leemtes veel groter kunnen zijn en het vinden van oplossingen voor concrete problemen dientengevolge moeilijker of zelfs onmogelijk.

- Wie neemt het initiatief?
  Het lijkt gewenst om te komen tot de toedeling van een 'voortrekkersfunctie', waarmee wordt bedoeld dat één overheidsinstantie het initiatief moet nemen en om een eerste verkennend onderzoek in te stellen c.q. (indien daartoe aanleiding is) om de gesprekspartners bij elkaar te roepen om in overleg te proberen te zoeken naar een oplossing. Overwogen is dat het daarbij voor de hand liggend is om degene die als eerste kennis neemt van een probleem (bijvoorbeeld door een klacht) deze voortrekkersfunctie toe te kennen.
  Daarbij kan worden uitgegaan van de veronderstelling dat in het stedelijk gebied de gemeente meestal het eerst op de hoogte is c.q. wordt gesteld van problemen terwijl dat in het landelijk gebied veelal het waterschap zal zijn.

- Wie wordt bij het overleg betrokken?
  Bij problemen met de grondwaterstand zullen in de meeste gevallen primair het waterschap en de gemeente moeten deelnemen aan het overleg. Daarnaast zijn mogelijke participanten de provincie (soms als regionaal beleidsbepalende en coördinerende instantie soms als 'beheerder' van het grondwater in de zin van de Grondwaterwet), of het Rijk (met name als beheerder van rijkswateren). Daarnaast kan het noodzakelijk zijn belanghebbenden of vertegenwoordigers daarvan bij het overleg te betrekken.

- Welke procedure wordt gevolgd?
  De procedure kan als volgt kort worden samengevat:
  - degene die een klacht binnenkrijgt neemt de eerste acties: eerste globaal onderzoek, mededeling aan andere partijen, mededeling aan de indiener van de klacht wat vervolgens gebeurt; daarbij kan als voorwaarde worden gesteld dat het moet gaan om een gemotiveerde schriftelijke klacht;
  - bijeenroepen van betrokken instanties: in overleg bepalen of nader onderzoek noodzakelijk is. Indien dit het geval is wordt het onderzoek uitgevoerd/uitbesteed. De kosten worden, voor zover ze niet op anderen kunnen worden verhaald, bij de kosten van de te nemen maatregelen geteld en op basis van de afspraken daaromtrent verdeeld.

    Gelet op de verschillende financiële structuren van waterschap, gemeente, provincie etcetera zou het wenselijk kunnen zijn dat het waterschap deze kosten voorfinanciert. Overigens lijkt vanuit een ander oogpunt een positieve houding van het waterschap op dit punt ook van belang. Een en ander onderstreept immers dat met name de waterschappen over de praktische hydrologische kennis beschikken voor de uitvoering of technische begeleiding van dit soort onderzoeken. Deze erkenning van de kundigheid van het waterschap kan wellicht ook van belang zijn in andere kaders, bijvoorbeeld ten aanzien van de toetsing van de hydrologische gevolgen van plannen van de gemeente.

Een absolute voorwaarde voor een voorfinanciering door het waterschap is uiteraard dat er duidelijke (schriftelijke) afspraken zijn gemaakt over de uiteindelijke verrekening van deze kosten. Indien geen onderzoek noodzakelijk is wordt in overleg besloten welke maatregelen moeten worden genomen en hoe de kosten daarvan verdeeld moeten worden. Een schematisch overzicht van de procedure is opgenomen als figuur 1. In dit schema wordt uitgegaan van een situatie waarbij gemeente en waterschap zijn betrokken. Op soortgelijke wijze kunnen uiteraard ook andere instanties bij het overleg worden betrokken. Ter aanvulling en toelichting op figuur 1 kan het volgende nog worden opgemerkt. Indien het waterschap een klacht ontvangt doet het daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de gemeente. Indien het gaat om een schriftelijke klacht, lijkt het voorts gewenst de klager een ontvangstbevestiging te sturen. Het omgekeerde geldt indien de gemeente een klacht ontvangt. Vervolgens gaat een ambtenaar van het waterschap of de gemeente een globaal onderzoek houden. Een dergelijk onderzoek zou binnen drie weken na ontvangst van de klacht moeten worden afgerond.

De bevindingen worden aan de betrokken overheid of overheden gemeld en aan de klager.
Het vervolg van de procedure is afhankelijk van de bevindingen van dit rapport (zie figuur 1). Indien nader onderzoek noodzakelijk is, lijkt het wenselijk om hierover ook afspraken met betrekking tot de duur te maken. Gedacht zou kunnen worden aan termijnen van één maand tot drie maanden waarbinnen de resultaten ter beschikking moeten zijn, een en ander afhankelijk van de omvang en complexiteit van het probleem.
Vervolgens moet overleg worden gevoerd over concrete maatregelen, de verantwoordelijkheidsverdeling en de verdeling van de kosten. Dit overleg zou binnen drie maanden tot resultaat moeten leiden.

De bovengenoemde termijnen zijn indicatief. In zeer complexe gevallen of onder andere bijzondere omstandigheden kan onderzoek of overleg wel eens meer tijd vergen. Bedacht moet echter worden dat het voor de burger essentieel is dat hij binnen een zo kort mogelijke tijd op de hoogte is van mogelijkheden of onmogelijkheden om zijn probleem op te lossen.

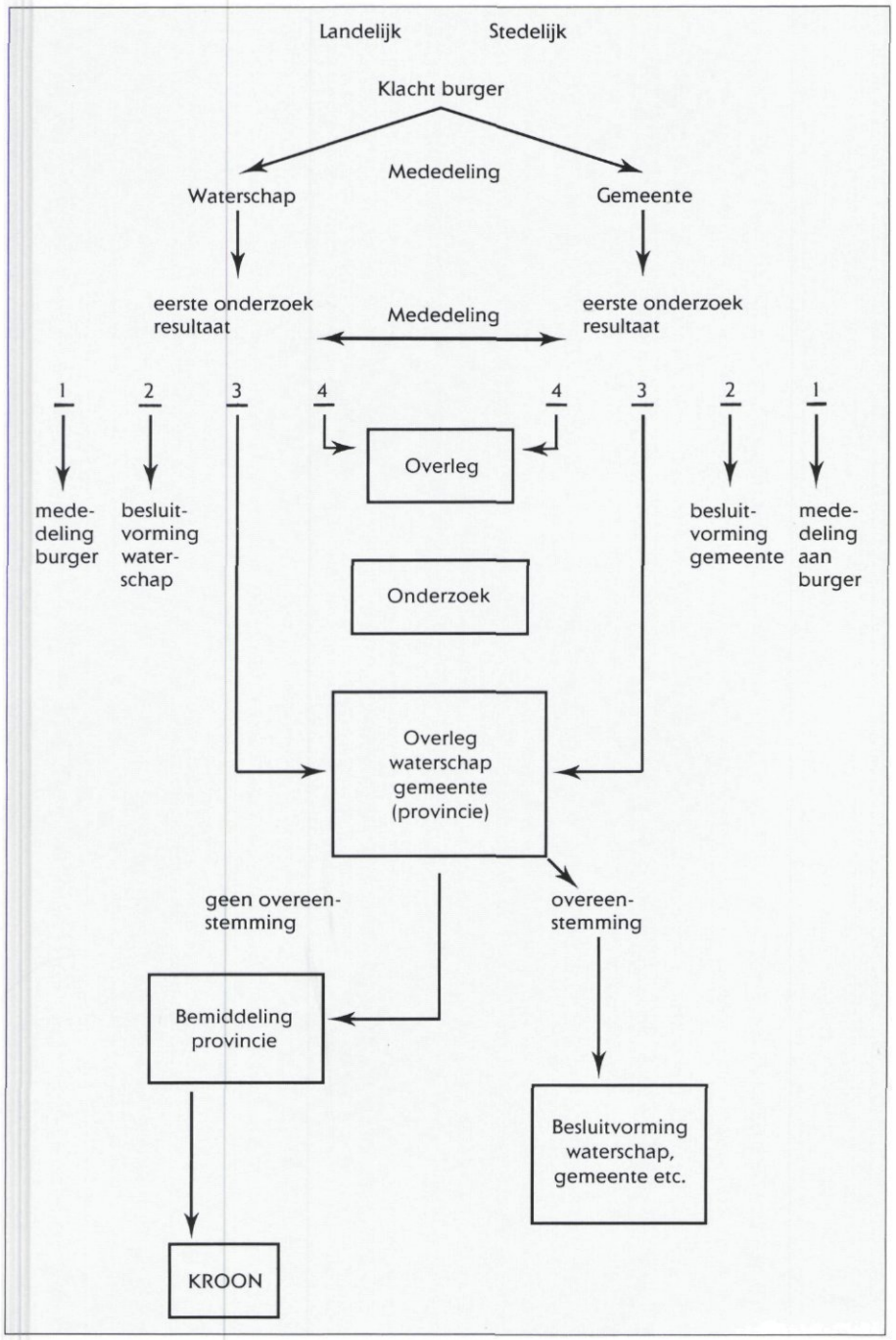
- Wat gebeurt er indien geen overeenstemming wordt bereikt?
Voor wat betreft de beantwoording van deze vraag zijn twee situaties te onderscheiden:
a het gaat om een conflict tussen waterschap en gemeente;
b behalve waterschap en/of gemeente zijn provincie en/of Rijk betrokken bij het conflict.

In het algemeen kan worden opgemerkt dat over bestuursgeschillen op basis van artikel 136 van de Grondwet door de Kroon - in enige aanleg - moet worden beslist.
Voor wat betreft de onder a genoemde situatie is echter ook artikel 121 van de Provinciewet c.q. artikel 173 van de ontwerp-herziene Provinciewet van belang dat gedeputeerde staten opdraagt te bemiddelen bij conflicten tussen onder andere waterschappen en gemeenten. Indien zij daarin niet slagen leggen zij het geschil voor aan de Kroon. In deze situatie is er derhalve een tussenstap in de vorm van provinciale bemiddeling alvorens het geschil wordt voorgelegd aan de Kroon.

Regeling van de procedure

Een laatste vraag is of en zo ja op welke wijze afspraken moeten worden gemaakt over de te volgen procedure. Een dergelijke procedure zou bij voorkeur regeling moeten vinden op basis van vrijwilligheid (een bestuursafspraak tussen de verschillende betrokken overheden).

Dergelijke afspraken zouden bijvoorbeeld kunnen worden neergelegd in een convenant te sluiten door de provinciale waterschapsbond en de provinciale vereniging van gemeenten. De provincie zou het sluiten van deze afspraken mede kunnen bevorderen door naar een procedure als de hier voorgestelde te verwijzen in bijvoorbeeld het waterhuishoudingsplan. Hierdoor wordt in ieder geval het belang benadrukt dat wordt gehecht aan het volgen van deze procedure.



Figuur 1

1. Geen oplossing, of het nemen van maatregelen komt voor rekening burger.
2. Het nemen van maatregelen ligt uitsluitend in de sfeer van of waterschap of gemeente (of provincie...).
3. Het nemen van maatregelen door zowel waterschap als gemeente (als provincie...) is noodzakelijk.
4. Onduidelijk is wat de oorzaak van het probleem is c.q. welke maatregelen moeten worden genomen.

ONTWATERING EN AFWATERING, HOE TE SCHEIDEN?

1 INLEIDING

De waterhuishouding zowel in het landelijk als in het stedelijk gebied wordt geregeld met middelen die zorg dragen voor de ontwatering, de afwatering, conservering en, indien noodzakelijk, voor de toevoer van water. Schematisch kan dit worden weergegeven volgens figuur 1*). In deze figuur zijn deze middelen (door middel van rechthoeken) en de processen waardoor water in die middelen terecht komt (door middel van cirkels) aangegeven. In het navolgende zal voor het landelijk en het stedelijk gebied worden aangegeven wat gerekend wordt tot ontwatering en wat tot afwatering en op welke wijze deze processen gescheiden zijn c.q. in elkaar overlopen.

2 ONTWATERING EN AFWATERING, DEFINITIES

In de door de Commissie voor Hydrologisch Onderzoek TNO opgestelde 'Verklarende hydrologische woordenlijst', die als algemeen geldend in hydrologische kringen wordt aangemerkt, worden de termen ontwatering en afwatering als volgt gedefinieerd:

'ontwatering' is 'de afvoer van water uit percelen over en door de grond en eventueel door drainbuizen en greppels naar een stelsel van grotere waterlopen';

'afwatering' is 'de afvoer van water via een stelsel van *open* waterlopen naar een lozingspunt van het afwateringsgebied'.

Onder 'waterloop' wordt volgens deze woordenlijst verstaan: 'een verlaging in het terrein van natuurlijke of kunstmatige oorsprong die permanent of periodiek stromend water bevat', terwijl een 'greppel' wordt omschreven als 'een ondiepe gegraven geul voor waterafvoer vanuit de kavel naar de sloot'.
Een 'drain(buis)' is 'een ondergronds gelegen leiding met doorlatende c.q. geperforeerde wand die dient voor de afvoer van grondwater'.

3 SCHEIDING ONTWATERING EN AFWATERING

Geconstateerd kan worden dat er sprake is van geleidelijke overgang tussen ont- en afwateringsmiddelen. Er zijn slechts weinig middelen die alleen een ontwaterende of een afwaterende functie hebben (zie figuren 2 t/m 4*). Dit geldt zowel voor drains, greppels en sloten, die ook water verder afvoeren, als voor waterlopen die naast hun functie voor afvoer (of aanvoer) ook de bodem in hun directe nabijheid ontwateren. Wel is het zo dat aan de onderscheidene middelen een primaire functie kan worden toegekend. Voor drains, greppels en sloten is dat de functie ontwatering en voor de (grotere) waterlopen de functie afwatering. De scheiding zou dan gelegd kunnen worden bij het punt waar eerstgenoemde middelen uitmonden in waterlopen. Ten aanzien van de ondergrondse ontwatering (door drains) kan het volgende worden opgemerkt. Bij drainagestelsels komen drains veelal uit op verzameldrains die het

* Afkomstig uit het rapport 'Grondwateroverlast in stedelijk gebied' van de provincie Gelderland.

water verder afvoeren. Hoewel deze verzameldrains dus onlosmakelijk deel uitmaken van het drainagestelsel, wat als een ontwateringssysteem wordt beschouwd, hebben ze in feite primair een afwateringsfunctie. Daarbij komt dat ze niet worden genoemd in de definitie (zie boven) van afwatering en evenmin in de definitie van ontwatering. Uit doelmatigheidsoverwegingen bezien, verdient het aanbeveling deze verzameldrains toch te rekenen tot het ontwateringsstelsel.

Ter verklaring van figuur 3 kan nog worden aangetekend, dat met name het in stedelijke gebieden voorkomende open water (singels, grachten, vijvers) gerekend wordt tot middelen met primair een afvoer- en/of bergingsfunctie. Dit open water dient dan wel in verbinding te staan met het overige afwateringsstelsel. Is dit niet het geval dan dienen ze niet tot de afwatering gerekend te worden. Hoewel dit open water ook in meer of mindere mate een ontwaterende functie vervult, zal het zelden voldoende zijn voor ontwatering, alleen zullen er aanvullende ontwateringsmiddelen (zie hiervoor) benodigd zijn. Het peil in het open water is uiteraard wel van groot belang voor de ontwatering en daarmee voor de grondwaterstand in het stedelijk gebied. Voor stedelijke gebieden kan ten aanzien van bergingsvijvers, die tot doel hebben afvoerpieken af te vlakken, eveneens worden gesteld dat ze dienen voor de waterafvoer. Dit geldt uiteraard niet voor de berging van water in rioleringsstelsels (bergingsbassins); deze berging wordt beschouwd als onderdeel van het rioleringssysteem.
Het water uit het stedelijk gebied komt uiteindelijk terecht in het landelijk afwateringsstelsel. Dit kan zowel direct als indirect; in het laatste geval komt het water eerst terecht in het afwateringsstelsel van het stedelijk gebied (zie figuur 1).

4 ROL OPPERVLAKTEWATERBEHEERDER BIJ ONTWATERING EN AFWATERING

De taken en verantwoordelijkheden van de oppervlaktewaterbeheerder, i.c. het waterschap, ten aanzien van ont- en afwatering verschillen in hoge mate. Hierna zal voor het landelijk respectievelijk het stedelijk gebied worden weergegeven hoe naar het oordeel van de werkgroep de taakverdeling tussen de oppervlaktewaterbeheerder en andere betrokken instanties zou dienen te zijn.

a *Landelijk gebied*

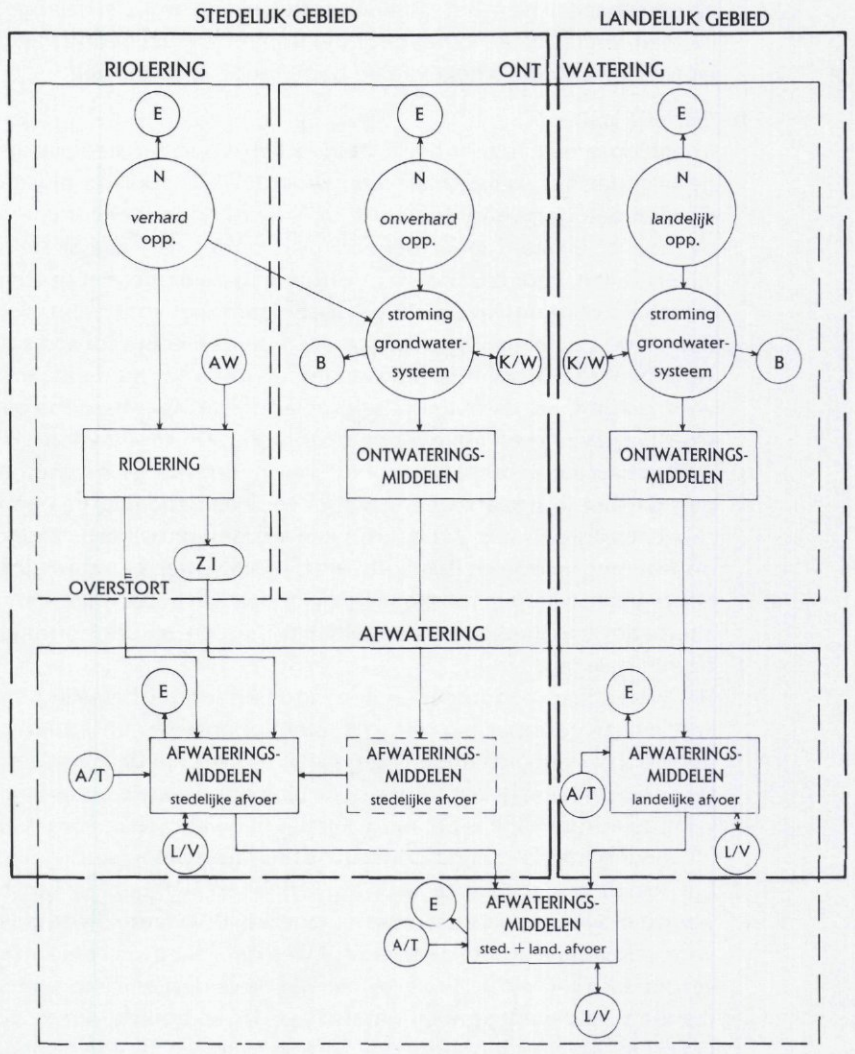
Het waterschap draagt zorg voor de afwatering in het landelijk gebied. Tot de afwatering worden gerekend de uit een oogpunt van waterbeheersing belangrijkste waterlopen - de zogenaamde hoofd- of A-waterlopen - alsmede de minder belangrijke meestal genoemd overige of B-waterlopen. De eerste categorie wordt door het waterschap zelf beheerd en onderhouden. Ook het beheer ten aanzien van de tweede categorie berust bij het waterschap. Het onderhoud wordt echter veelal door de aangelanden, onder toezicht van het waterschap, verricht. Tot de ontwatering worden gerekend greppels, drains, kavel-, berm-, spoor- en scheisloten. De betreffende aangelanden (eigenaren, pachters) zelf zijn verantwoordelijk voor het onderhoud daarvan. De verantwoordelijkheid van het waterschap ten aanzien van ontwatering is daarin gelegen dat het voor een zodanig peil in het afwateringsstelsel dient zorg te dragen dat - een goed aangelegd - ontwateringsmiddel op dat stelsel, dat daarop ook qua capaciteit is berekend, kan ontwateren. In de situatie dat geen ontwateringsmiddelen zijn aangelegd zorgt het waterschap zoveel mogelijk voor de waterstaatkundige randvoorwaarden voor een natuurlijke ontwatering. Voor de aanleg van ontwateringsmiddelen (drainagestelsel) is vaak een keurontheffing van het waterschap en soms een

aanlegvergunning van de gemeente vereist. Dit geldt overigens ook voor een onderbemaling. In beide gevallen dient te worden bezien in hoeverre de aan- en afvoercapaciteit van het waterlopenstelsel dan wel de belangen van andere ingelanden daarmee in het gedrang komen. De uitvoering van de ingrepen is een verantwoordelijkheid van de betreffende ingeland zelf.

b *Stedelijk gebied*

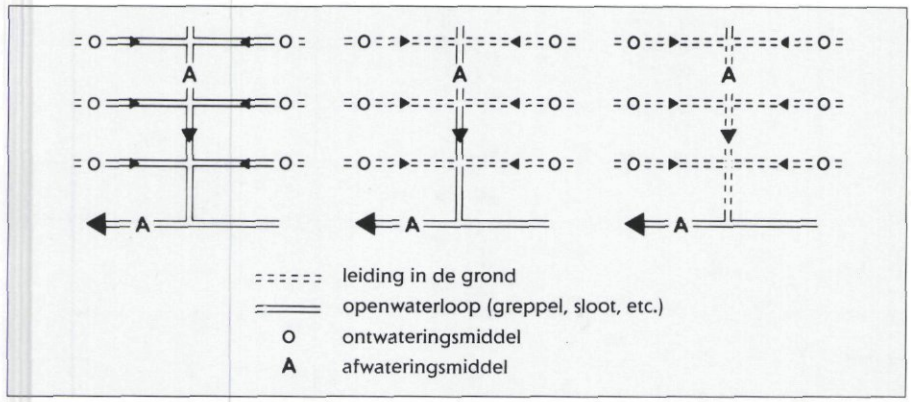
In analogie met het landelijk gebied kan voor het stedelijk gebied worden gesteld dat het waterschap verantwoordelijk is voor de afwatering. Daartoe worden dan gerekend de hoofd- of A-waterlopen (beheer en onderhoud), de overige of B-waterlopen (beheer) (waaronder dan ook singels, grachten en vijvers vallen, voor zover deze in verbinding staan met het overige afwateringsstelsel) en bergingsvijvers. Dit geldt uiteraard niet voor ontpolderde gebieden. Daar is de gemeente verantwoordelijk. De gemeente (of soms de eigenaar) is verantwoordelijk voor de ontwatering en dus voor de middelen die daar zorg voor dragen, i.c. drainagestelsels, rioleringsstelsels waardoor ook regenwater wordt afgevoerd en het overige open water. De verantwoordelijkheid van het waterschap met betrekking tot het ontwateringsstelsel is wederom daarin gelegen dat het in het afwateringsstelsel voor een zodanig peil en een zodanige capaciteit zorg draagt dat daarop kan worden ontwaterd. Voor de aanleg van ontwateringsmiddelen (bijvoorbeeld bij gemeentelijke uitbreidingen) is vergunning van het waterschap vereist. Dit geldt ook weer voor onderbemalingen die als alternatief voor ophogen bedoeld zijn om een zekere ontwateringsdiepte te bewerkstelligen.

Het waterschap beoordeelt in hoeverre een (onder)bemaling met het oog op aan- en afvoercapaciteit van het waterlopenstelsel en andere in betreffend gebied aanwezige belangen mogelijk is en verleent daar een vergunning voor. De gemeente draagt zelf zorg voor de uitvoering van de onderbemaling alsmede voor de kosten. Ook is het mogelijk dat het waterschap zorg draagt voor deze uitwerking (zie ook het rapport van de provincie Gelderland) gelet op het feit dat het vanuit zijn specifieke taak en kennis op het gebied van hydrologie en waterhuishouding daartoe beter is toegerust. De kosten van de uitwerking blijven voor rekening van de gemeente. Over de verantwoordelijkheid voor en de vergoeding van mogelijk als gevolg van de onderbemaling optredende schade dienen tussen gemeente en waterschap, dat uit hoofde van de vergunningverlening tot op zekere hoogte ook aanspreekbaar is, goede afspraken te worden gemaakt. Voor wat betreft de vraag of de gemeente dan wel de eigenaar verantwoordelijk is voor het oplossen van een ontwateringsprobleem lijkt de omvang c.q. de collectiviteit van het probleem het onderscheidend criterium. Indien veel woningen te kampen hebben met grondwateroverlast lijkt het logisch dat de gemeente verantwoordelijk is, met name omdat het dan veelal zal gaan om oorzaken voor de overlast die buiten de 'risicosfeer' van de eigenaren vallen (bijvoorbeeld onvoldoende bouwrijp maken, stopzetting onttrekking etcetera). Indien slechts een zeer beperkte groep overlast heeft zal, omdat de oorzaak dan veelal zal liggen in omstandigheden die voor rekening van de eigenaar komen (bijvoorbeeld slecht functionerende ontwateringsmiddelen van het betreffende perceel), oplossing daarvan veelal voor rekening van de eigenaar gebeuren.

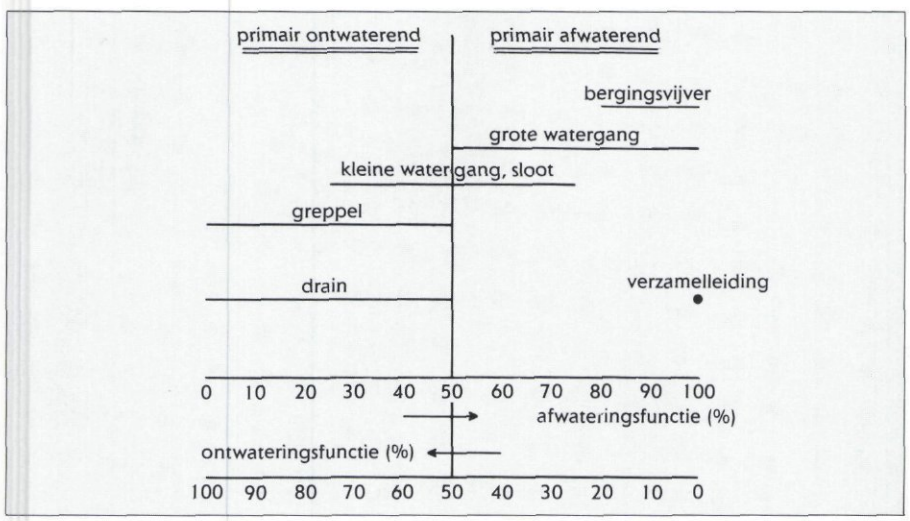


N = neerslag
E = evapotranspiratie
K/W = kwel/wegzijging
B = toename in de hoeveelheid geborgen water
A/T = afvoer/toevoer oppervlaktewater van/naar elders
L/V = lek naar/voeding vanuit grondwater
AW = afvalwater
ZI = zuiveringsinstallatie
——— = mogelijk

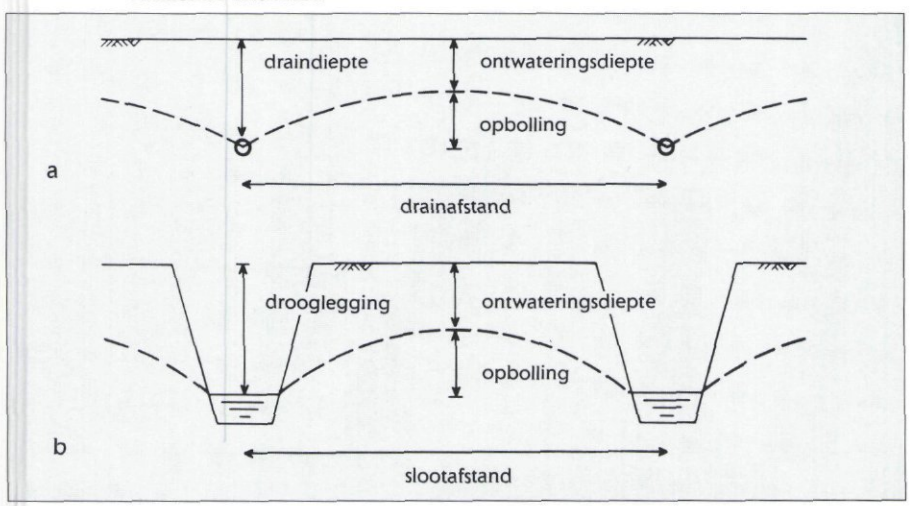
FIGUUR 1 Schematische weergave waterhuishouding in het stedelijk gebied



Figuur 2. Ont- en afwateringsmiddelen



Figuur 3. Overgang van ontwaterende functie naar afwaterende functie voor de verschillende middelen



Figuur 4. a. Drainageleidingen als ontwateringsmiddel
b. Sloten als ontwateringsmiddel