



**STROOMGEBIED
RIJN-WEST**



Juridische verkenning verdringingsreeks voor grondwater

En mogelijkheden voor een actief grondwaterbeheer

Rapport, in opdracht van Stroomgebied Rijn-West

Peter de Putter, juni 2023

STERK CONSULTING

Inhoud

1.	Opdracht en aanleiding	3
2.	Uitvoering verkenning	7
3.	Wettelijke regeling verdringingsreeks voor grondwater	8
4.	Verdringingsreeks voor grondwater: algemeen	13
5.	Effectiviteit van een verdringingsreeks voor grondwater	18
6.	Randvoorwaarden voor een verdringingsreeks voor grondwater	21
7.	Governance voor een verdringingsreeks voor grondwater	26
8.	Alternatieven voor een verdringingsreeks?	33
9.	Opties voor een actief grondwaterbeheer	34
10.	Conclusies	39
11.	Aanbevelingen	42
12.	Betrokkenen bij de verkenning	45

Opdracht en aanleiding

- Toenemende perioden van droogte, grondwaterpeilen dalen.
- Effect op veel functies zoals natuur, drinkwatervoorziening, landbouw, bebouwing en infrastructuur.
- Droogte staat inmiddels hoog op agenda's, vgl. Rijksbeleid:
 - Beleidstafel Droogte, Nederland beter weerbaar tegen droogte (2019).
 - NOVI (2020).
 - Deltaplan Zoetwater 2022-2027 (2021).
 - Nationaal Waterprogramma (NWP, 2021).
 - Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek IenW (2021).
 - Advies Studiegroep Grondwater: grondwater onzichtbaar en onmisbaar (2022).
 - Beleidsbrief Water en Bodem Sturend (2022).

In verschillende van deze documenten is er (kort) aandacht voor een verdringingsreeks voor grondwater

Opdracht en aanleiding

Opdracht 1

Voer verkenning uit naar de mogelijkheden, effectiviteit, randvoorwaarden en governance (organisatie) van een verdringingsreeks voor grondwater.

Houd hierbij rekening met:

- De bestuurlijk-juridische mogelijkheden voor zo'n verdringingsreeks.
- De functies van het grondwater (veel gebruikers/verbruikers).
- Zowel watertekort als de relatie met waterkwaliteit (bijv. verzilting).
- Het onderscheid/de afbakening tussen diep en ondiep grondwater en lange- en korte-termijn-beschikbaarheid van grondwatervoorraden.
- Effectiviteit én eventuele onbedoelde neveneffecten van sturen op grondwater-onttrekkingen of van extra infiltratie om droogte tegen te gaan.

Opdracht en aanleiding

Vervolg: houd hierbij rekening met:

- Het geografische schaalniveau in relatie tot de effectiviteit.
- De maatschappelijke en financiële impact van zo'n rangorde → schade?
- De relatie met de verdringingsreeks voor oppervlaktewater.
- De betekenis van voor publiek dan wel privaat gebruik van grondwater.
- Het punt waarop wordt besloten de verdringingsreeks in werking te stellen.
- De betekenis hierbij van de zorgplicht die drinkwaterbedrijven hebben.
- De mogelijkheden om aan te sluiten bij de governance voor de verdringingsreeks voor oppervlaktewater.
- Eventuele praktijkvoorbeelden.

Opdracht en aanleiding

Plus opdracht 2:

Geef aan welke mogelijkheden het juridisch instrumentarium biedt om meer structureel werk te maken van een 'ander' grondwaterbeheer.

→ ofwel 'actief grondwaterbeheer', in lijn met de nieuwe beleidsuitgangspunten.

Uitvoering verkenning

Werkwijze/aanpak

- Bureaustudie
- Opstellen vragenlijst
- Interviews, a.d.h.v. vragenlijst
- Startsessie met BC, incl. bespreking conceptrapportage
- Eindconceptrapportage en bespreking hiervan met de BC
- Schrijven voorliggende rapportage

Geïnterviewden

- Herman Havekes (UvW)
- Franke Hoekstra (bestuurder natuurterreinen, HHNK)
- Hans Massop (bestuurder natuurterreinen, Waterschap AGV)
- Desirée Rijnders-Huisman (NB) en Jos Kruit (Waterschap Aa en Maas)
- Ariël Kleverwal en Almer Bolman (Waterschap Vallei & Veluwe)

Nb: voor deze verkenning zijn een paar gesprekken gehouden. De mening van de geïnterviewden is niet per se representatief voor de gehele waterwereld, maar geeft wel een beeld.

Wettelijke regeling verdringingsreeks

Regeling in Waterwet (art. 2.9)

1. Bij algemene maatregel van bestuur *wordt* de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vastgesteld, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater.
2. Bij of krachtens de maatregel en, in de gevallen bij die maatregel bepaald, provinciale verordening kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde rangorde. Deze regels *kunnen* mede voorzien in de overeenkomstige toepassing van de rangorde op het beschikbare grondwater.

NB: iets anders geformuleerd, maar inhoudelijk hetzelfde is de reeks overgenomen in art. 2.42 van de Ow.

Wat valt op?

- *Voor oppervlaktewatertekorten moet er een verdringingsreeks worden vastgesteld, geregeld bij wet en amvb (Rijk).*
- *Voor grondwatertekorten kan er een verdringingsreeks worden vastgesteld, te regelen bij provinciale verordening (provincie).*
 - *Afstemming hierover vindt plaats in de regio met alle betrokken stakeholders*

Wettelijke regeling verdringingsreeks

De rangorde voor een tekort aan oppervlaktewater

Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 4
Veiligheid tegen overstroming en voorkómen van onomkeerbare schade	Nutsvoorzieningen	Kleinschalig hoogwaardig gebruik	Overige behoeften
<ol style="list-style-type: none"> 1. Stabiliteit van waterkeringen 2. Voorkomen van klink en zettingen 3. Natuur, voor zover het gaat om onomkeerbare schade 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Drinkwatervoorziening (leveringszekerheid) 2. Energievoorziening (leveringszekerheid) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen - Verwerken van industrieel proceswater 	<ul style="list-style-type: none"> - Scheepvaart - Landbouw - Natuur (voor zover het geen onomkeerbare schade betreft) - Industrie - Waterrecreatie - Binnenvisserij - Drinkwatervoorziening (anders dan leveringszekerheid) - Energievoorziening (anders dan leveringszekerheid) - Overige belangen
Gaat voor 2 →	Gaat voor 3 →	Gaat voor 4 →	

Geprioriteerd (genummerd)

Niet geprioriteerd (niet genummerd)

Zie art. 2.1 en 2.2 Waterbesluit en (stelsel Ow) art. 3.14 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Wettelijke regeling verdringingsreeks

- De verdringingsreeks normeert het optreden van waterbeheerders in tijden van (dreigend) watertekort en is dan ook een nadere invulling van hun verantwoordelijkheid voor de door hen beheerde watersystemen.
- Als een waterbeheerder een (dreigend) watertekort constateert, maakt hij in eerste instantie werk van zijn reguliere bevoegdheden en beheermaatregelen. Bij een feitelijk tekort wordt het nog beschikbare water verdeeld volgens de rangorde.
- Een rangorde van behoeften (verdringingsreeks) geeft zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid vóór er een tekort is of dreigt.
- Bij toepassing van de verdringingsreeks is waterkwaliteit een mee te wegen belang.
- De reeks is niet bedoeld om individuele vermogensbelangen te beschermen.

Wettelijke regeling verdringsreeks

Wanneer is sprake van een grondwatertekort?

Niet ergens gedefinieerd, maar voorstelbaar is de volgende omschrijving, gebaseerd op de toelichting bij de reeks voor oppervlaktewater (NvT Waterbesluit, Stb. 2009, 548, p. 32):

- Als de vraag naar grondwater vanuit de verschillende maatschappelijke en ecologische behoeften groter is dan het aanbod van water.
- Hierbij gaat het ook om grondwater van een kwaliteit die voor een bepaalde behoefte geschikt is.
 - Voor drinkwatergebruik speelt bijvoorbeeld de zuiveringsinspanning een grote rol, voor landbouw het zoutgehalte en voor natuur de wens om zo weinig mogelijk gebiedsvreemd water in te hoeven nemen.
- Watertekorten ontstaan vaak sluipenderwijs en doen zich veelal voor in erg droge zomers c.q. langdurig droge perioden. Het is ter beoordeling van de waterbeheerder of feitelijk sprake is van een watertekort in zijn beheergebied.

Wettelijke regeling verdringingsreeks

Overeenkomsten met reeks voor oppervlaktewater

- Een verdringingsreeks voor grondwater vormt een dwingend juridisch kader voor door de waterbeheerder te treffen maatregelen in tijden van (dreigende) droogte.
 - De reeks is geen instrument waarvoor gekozen kan worden, maar een verplicht toe te passen beoordelingskader in tijden van (dreigende) watertekorten.
- Net als oppervlaktewater, dient grondwater veel belangen/behoefte.
- De grondwatervraag is kwantitatief (voorraad/peilen) en kwalitatief van aard.
- De grondwatervragers zijn te onderscheiden in maatschappelijk-collectieve en privaat-individuele gebruikers. Een indeling naar categorieën past hierbij.
- Behoeften genoemd in een hogere categorie, gaan bij een (dreigend) watertekort altijd voor op behoeften genoemd in een lagere categorie.
- Naast volledig afsluiten van grondwatergebruik, kan er op basis van de verdringingsreeks ook een beperking van gebruik worden opgelegd.

Verdringingsreeks voor grondwater: algemeen

Oogst uit de interviews

Vooraf

Op pagina's met als subtitel 'oogst uit de interviews' is weergegeven wat één of meer geïnterviewden (zie pag. 7) hebben verteld. Op een paar pagina's heb ik daarbij een reactie gegeven.

Wat vind je er zelf van?

- Gaat veel gedoe opleveren: conflicterende belangen, organisatie, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid etc.
- Grondwater moeilijk stuurbaar + reageert traag ('je bent altijd te laat').
- Beter inzetten op structurele maatregelen (actief grondwaterbeheer) zoals (regionale) onttrekkingsplafonds.
- Verdringingsreeks is 'crisisinstrument'
 - Hooguit werkbaar voor kleine onttrekkingen (ook beregeningen).
 - Zeker niet overal in Nederland zinvol.
- Positief, kan werken, à la reeks voor tekort aan oppervlaktewater.

Wat vind je organisatie ervan?

- Pas op de plaats, beter eerst beleid voor kleine onttrekkingen en beregeningen.
- Maak eerst 'water en bodem sturend' concreet. Geef dit ook juridisch vorm.
- Geïnteresseerd. Waterschappen deels positief, maar niet elk waterschap vindt dat het over grondwater gaat.

Wat vind je regio ervan?

- Wisselend, vooral kritisch. Veel meningen, nog weinig echte kennis.
- Niet bekend, nog niet besproken.
- Droogte heeft wel aandacht gevestigd op noodzaak ander grondwaterbeheer.

Verdringingsreeks voor grondwater: algemeen

Oogst uit de interviews

Wat zijn de grootste kansen voor zo'n verdringingsreeks?

- Klimaatverandering vraagt om andere keuzes en inzet (andere) instrumenten.
- Aandacht voor spaarzaamheid met water tijdens droogte.
- Niet alleen beperkingen voor beregingen, maar voor alle grondwateronttrekkingen. Dat is eerlijker.
- Besef groeit dat voldoende water geen vanzelfsprekendheid is.
- Er is beleidsmatig en bestuurlijk aandacht voor.

Verdringingsreeks voor grondwater: algemeen

Oogst uit de interviews

Wat zijn de grootste knelpunten voor zo'n verdringingsreeks?

- Gaat veel gedoe opleveren om het te ontwikkelen en in te stellen: complex
- Het is feitelijk niks meer dan een tijdelijk verbod voor onttrekkingen.
 - Waterschappen, bevoegd gezag voor de meeste onttrekkingen van grondwater, werken al met beregeningsverboden bij droogte, geregeld in de keur (zie volgende slide) en, onder de Ow, de waterschapsverordening. Het gaat dan om tijdelijke en/of ondiepe onttrekkingen.

Reactie auteur

- Voor andere (permanente) onttrekkingen zou geregeld kunnen worden dat in tijden van droogte minder onttrokken moet worden. Of dit ergens al gebeurt weet ik niet.
- Artikel 6.22 Waterwet en art. 5.40 Ow maken dit mogelijk voor vergunningplichtige onttrekkingen. Voor meldingsplichtige onttrekkingen zouden de algemene regels (in de keur/waterschapsverordening) aangescherpt moeten worden.
- Nb: voorstelbaar is dat de onttrekkingsruimte in de herfst en de winter groter wordt dan in de lente en de zomer. Vgl. de mogelijkheid om in de lozingsvergunning bij droogte lozingen op oppervlaktewater te beperken.

Voorbeeld onttrekkingsverbod in keur

Uit Modelkeur (Unie van Waterschappen)

Artikel 3.7 Algeheel verbod bij calamiteiten

1. In geval van grote schaarste of overvloed aan water, aanmerkelijke verslechtering van de kwaliteit daarvan of bij het in ongerede raken van een waterstaatswerk, dan wel indien zodanige omstandigheid dreigt te ontstaan, kan het bestuur, zo nodig in afwijking van verleende watervergunningen of geldende peilbesluiten, verbieden:
 - a. water af te voeren naar of aan te voeren uit oppervlaktewaterlichamen;
 - b. water te brengen in of te onttrekken aan oppervlaktewaterlichamen;
 - c. grondwater te onttrekken of water te infiltreren.
2. Zodra het bestuur handhaving van het verbod krachtens het eerste lid niet langer noodzakelijk acht, maakt het onverwijld de intrekking van het verbod bekend.

Verdringingsreeks voor grondwater: algemeen

Oogst uit de interviews

Vervolg: wat zijn de grootste knelpunten voor zo'n verdringingsreeks?

- Ook bij een onttrekkingsverbod daalt de grondwaterstand verder. Herstel treedt pas op door in natte tijden water vast te houden en te laten infiltreren.
- Het is niet te bewijzen dat zo'n verdringingsreeks echt werkt. Grondwater gedraagt zich heel anders dan oppervlaktewater.
 - Bij grensprovincies speelt ook de invloed van België of Duitsland een rol, vanwege de stroming van het grondwater en de bodemgesteldheid.
- Iedereen vindt dat het schaarse grondwater eerlijk verdeeld moet worden, maar wat dat dan is, is bestuurlijk moeilijk te bepalen.

Effectiviteit verdringingsreeks voor grondwater

Oogst uit de interviews

- Lage effectiviteit, vanwege traagheid grondwater: “je bent altijd te laat”. Groot verschil dus met de verdringingsreeks voor oppervlaktewater.
 - Het KNMI kan nog niet lang genoeg vooruit het weer voorspellen (moeilijk anticiperen dus).
- Schade voor gebruikers grondwater (die onttrekkingen moeten stoppen).
 - Met name onherstelbare schade is onwenselijk.
 - Schade en omvang hiervan verschillen per functie (vgl. schade aan bollen vs. aardappelen).
- Misschien in sommige delen van Nederland wel effectief, met name voor ondiepe en tijdelijke onttrekkingen.
 - Binnen bestuurlijke beheergrenzen moeten verschillende deelgebieden worden onderscheiden. Zo valt de Veluwe uiteen in 8 deelgebieden met onderscheidende kenmerken.
- Discussie over verdringingsreeks zelf is effectief. Besef groeit dat grondwater een schaars goed is. Helpt om tot meer structurele maatregelen te komen. Ook zet het innovaties in gang (zoals waterbuffers en besparingsmaatregelen).
- Verdringingsreeks wordt gezien als ‘sluitstuk’ van de keten van het grondwaterbeheer. Eerst dat op orde, dan (indien effectief) werk maken van dit ‘calamiteiteninstrument.

Effectiviteit verdringingsreeks voor grondwater

Citaat uit Advies Studiegroep Grondwater

Verdringingsreeks of onttrekkingsplafond met voorkeursvolgorde

Een verdringingsreeks, zoals oppervlaktewater die kent, wordt voor grondwater niet zinvol geacht, omdat grondwater een traag systeem is. Op het moment dat droogte zich voordoet is het kwaad al geschied, de onttrekkingen die dit veroorzaakt hebben, hebben reeds plaatsgevonden.

Bij een onttrekkingsplafond met voorkeursvolgorde worden vooraf de onttrekkingen beperkt, op basis van de grondwaterbeschikbaarheid, het volume dat jaarlijks onttrokken kan worden zonder onacceptabele gevolgen voor natuur en andere functies.

Bron: Studiegroep grondwater, Grondwater: onzichtbaar en onmisbaar, 28 nov. 2022, p. 25

Zie volgende 2 pagina's
voor toelichting

Effectiviteit verdringingsreeks voor grondwater

Onttrekkingsplafond met voorkeursvolgorde

- In lijn met het advies van de Studiegroep Grondwater (actie 2A) is het van belang om eerst alle onttrekkingen in beeld te hebben (vergunde en niet vergunde) en op basis daarvan regionale onttrekkingsplafonds met voorkeursvolgorde op te stellen.
- Dit onttrekkingsplafond houdt rekening met het (op grond van de Krw) vereiste evenwicht van grondwateraanvullingen en onttrekkingen en is bepalend voor vergunningverlening voor onttrekkingen en ontwateringssystemen.
- De voorkeursvolgorde prioriteert vanuit het maatschappelijk belang de diverse onttrekkingen waarbij voorrang wordt gegeven aan internationale natuurafspraken (Habitatrichtlijn / Natura 2000-gebieden), het zoveel mogelijk voorkomen van onomkeerbare schades en de openbare drinkwatervoorziening.

Actie 2A is als kader opgenomen in de brief Water en Bodem Sturend (slide hierna) en wordt verder uitgewerkt in de regionale gebiedsprogramma's van het NPLG. Uiteindelijk worden de onttrekkingsplafonds vastgelegd in de waterbeheerprogramma's en/of de provinciale omgevingsverordening (advies, p. 25).

Effectiviteit verdringingsreeks voor grondwater

Onttrekkingsplafond met voorkeursvolgorde

Conform het NWP, de Deltabeslissing Zoetwater en de NOVI, wordt watertekort opgevangen conform de volgende voorkeursvolgorde (brief Water en Bodem Sturend, p. 9):

- a. bij de ruimtelijke inrichting en het landgebruik wordt rekening gehouden met waterbeschikbaarheid en grondwaterpeilcondities;
- b. zuiniger omgaan met water;
- c. water beter vasthouden, bergen en opslaan;
 - zoveel mogelijk vasthouden in de bodem (sponswerking bodem);
 - extremen worden zoveel mogelijk opgevangen in bergingen;
- d. water slim(mer) verdelen;
- e. (rest)schade accepteren:
 - “Bij een natuurlijk fenomeen is nooit alle schade te voorkomen. Dus als de inzet toch nog onvoldoende is, dan moeten we als samenleving de (rest)schade accepteren en ons daarop voorbereiden.” (uit: Deltaplan Zoetwater 2022-2027, juli 2021, p. 11).

Randvoorwaarden verdringingsreeks voor grondwater

Oogst uit de interviews

- Focus op ondiepe en tijdelijke onttrekkingen.
 - In Noord-Brabant wordt voor het beregeningsbeleid i.r.t. de bescherming van Natura 2000-gebieden de ondergrens van de grondwaterstand bepaald om te kunnen sturen op grondwaterstanden. Dat vereist een specifiek monitoringssysteem, gericht op kleine onttrekkingen en beregeningen.
- Onderscheid Natura 2000-gebieden (Europees beschermd) en overige gebieden.
 - Natura 2000-gebieden staan dan hoger in de reeks.
- Collectieve belangen gaan in principe voor private belangen. Mogelijk dat drinkwater wat hoger in de reeks moet komen.
 - Maar van drinkwaterbedrijven worden ook structurele maatregelen verwacht.

Reactie auteur

Het is op grond van de huidige wettelijke regeling niet mogelijk de drinkwatervoorziening te verplaatsen van cat. 2 naar cat. 1 in de verdringingsreeks.

Randvoorwaarden verdringingsreeks voor grondwater

Oogst uit de interviews

- Te kiezen schaalniveau hang af van doelstelling: tegengaan achteruitgang natuur of voorkomen dat de grondwatervoorraad steeds verder afneemt, verzilting voorkomen of voorkomen dat gebouwen schade oplopen etc.
 - Dat vraagt om gebiedsspecifieke keuzes en daardoor mogelijk om verschillende (variaties binnen) verdringingsreeksen binnen een provincie → complex!
 - Een landelijke verdringingsreeks is geen overall werkende optie. Er is discussie of een dergelijke verdringingsreeks wel of niet landelijk ingevoerd c.a. verplicht zou moeten worden.
 - Argument vóór is eenheid van beleid en regelgeving in het gehele land. Argument tegen is dat daar waar een verdringingsreeks niet effectief zou blijken (kan regionaal verschillen, zo blijkt uit de gehouden interviews), er dan een discutabele verplichting zou gelden.
 - Als een landelijke verplichting gekozen zou worden, moet de Omgevingswet worden aangepast.
- Bij keuzes rekening houden met herstelbare vs. onherstelbare schade. Herstelbare schade door private partij is (maatschappelijk beschouwd) minder erg dan onherstelbare schade aan dijken of natuur (vgl. reeks voor oppervlaktewater).
 - Al zal niet iedereen er zo over denken ('eigen belang').

Randvoorwaarden verdringingsreeks voor grondwater

- Uitwerking kan regionaal regionaal gebeuren, maar het Rijk (IenW) kan bijvoorbeeld een landelijke visie geven op de prioritering van grondwatergebruik.
 - “Een duidelijkere visie op prioritering van grondwatergebruik geeft decentrale overheden richting in het nemen van besluiten en geeft gebruikers duidelijkheid in de risico’s die men loopt op lange termijn.” (Bron: Advies Studiegroep Grondwater, Bijlage III, pag. 11).
- Voorstelbaar is om per gebied zowel een *signaleringswaarde* als een *ondergrens* vast te stellen, voor grondwatervoorraad, grondwaterpeilen en/of neerslagtekort.
 - Met welke indicator(en) gewerkt moet worden is zomaar niet te zeggen. Daarbij zal/zullen deze regionaal verschillen.
 - Verdringingsreeks zou van toepassing kunnen zijn bij het bereiken van de signaleringswaarde. Dan is er nog enige tijd voordat de ondergrens wordt bereikt.

Randvoorwaarden verdringingsreeks voor grondwater

Overige randvoorwaarden bij vormgeving reeks

- In de verdringingsreeks voor oppervlaktewater staan kapitaalintensieve landbouwgewassen (cat. 3) boven overige (eetbare) landbouwgewassen.
 - “Hierdoor ziet men de ongewenste trend dat boeren steeds vaker kiezen voor kapitaalintensieve gewassen (die meer water verbruiken en een grotere impact hebben op de waterkwaliteit).” Uit: Witteveen+Bos, Bijlage A bij advies v/d Studiegroep Grondwater.
 - Ergo: vanuit grondwaterverbruik bezien, is deze huidige categorisering niet per se logisch. Wijziging hiervan vraagt wel om een wetswijziging want schuiven tussen categorieën in de verdringingsreeks is nu niet toegestaan. Provincies mogen wel schuiven binnen de categorieën 3 en 4.

Governance verdringingsreeks voor grondwater

Oogst uit interviews

- Regionaal organiseren, provincie stelt de reeks vast in omgevingsverordening
 - Discussie over de vraag of er wel of geen landelijke verplichting zou moeten komen (zie pag. 23 hiervoor).
 - Het Rijk (IenW) en de Landelijke Commissie Waterverdeling (LCW) zouden in ieder geval een rol kunnen vervullen bij het opstellen van afwegingskaders en de organisatiestructuur. Te denken valt aan het helpen ontwikkelen van een *algemene* ‘Handleiding verdringingsreeks’ en een format voor een ‘Regionaal draaiboek waterverdeling en droogte’.
- Een vooralsnog moeilijk te beantwoorden vraag is wat te doen met grenssituaties, zowel provinciegrens- als landgrensoverschrijdend?
 - Dit eventuele probleem is in ieder geval kleiner als voor een landelijk verplichte verdringingsreeks gekozen zou worden.
- Alle stakeholders moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van een verdringingsreeks voor grondwater.
 - Provincie Noord-Brabant kent bv. een ‘Breed Bestuurlijk Grondwateroverleg’ (BBG).

Governance verdringingsreeks voor grondwater

Ideeën voor organisatorische vormgeving

- Om een verdringingsreeks vast te kunnen stellen is een beleidsmatige basis nodig. Formuleer deze te zijner tijd in het Regionaal waterprogramma (provincies) en eventueel ook in het Waterbeheerprogramma (waterschappen).
 - Eventueel kan nu al in de in ontwikkeling zijnde Provinciale Programma's Landelijk Gebied worden aangekondigd dat, nadat de meer structurele maatregelen ('actief grondwaterbeheer') zijn genomen, mogelijk werk gemaakt gaat worden van de ontwikkeling van een verdringingsreeks voor grondwater. Of dit gaat gebeuren zal vooral worden bepaald door de eventuele effectiviteit van zo'n reeks (kan per regio verschillen zoals hiervoor is verondersteld).
- De ontwikkeling van een verdringingsreeks vraagt een goede regionale voorbereiding en uitwerking van de behoeften. Er is antwoord nodig op (niet door de wetgever beantwoorde) vragen als:
 - Wanneer is er sprake van onomkeerbare natuurschade (cat. 1) in het (deel)gebied?
 - Wat zijn in de regio/deelgebied de kapitaalintensieve gewassen (cat. 3)?

Governance verdringingsreeks voor grondwater

Ideeën voor organisatorische vormgeving

- Per behoefte/functie moet op voorhand (vóór toepassing van de verdringingsreeks) duidelijk zijn waar risico (op schade) kan optreden en welke maatregelen mogelijk zijn om dit risico te voorkomen.
 - Schade a.g.v. toepassing verdringingsreeks behoort juridisch tot het zogenoemde 'normaal maatschappelijk risico'. Vgl. schade door wateroverlast als gevolg van extreem weer, meestal overmacht. Het is van belang dat iedereen dat op voorhand beseft.
 - Daarbij is er sprake van *risico-aanvaarding* voor een gebruiker van grondwater als deze zelf geen maatregelen neemt om schade zoveel mogelijk te voorkomen. Klimaatadaptatie is een opgave voor iedereen, niet enkel voor de overheid.
- Om juridisch bindend te zijn, zal de verdringingsreeks moeten worden verankerd in de provinciale omgevingsverordening.
 - Eventueel kan hierbij een beleidsregel worden vastgesteld voor de feitelijke toepassing hiervan. Daarbij zou naar een handleiding en/of draaiboek verwezen kunnen worden. Vergelijk hiervoor de praktijk van de bestaande verdringingsreeks voor een (dreigend) tekort aan oppervlaktewater (zie de pagina hierna).

Governance verdringingsreeks voor grondwater

Procesafspraken over organisatiestructuur, informatie-uitwisseling en communicatie

- Er kan worden geleerd van ervaringen bij de verdringingsreeks voor oppervlaktewater. Na te gaan bij:
 - Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen, opsteller van de ‘Handleiding verdringingsreeks’ (2020) en het ‘Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte’ (2021)
 - Landelijke Commissie Waterverdeling (LCW).
 - Nb: door betrokkenen is opgemerkt dat de LCW bij het van toepassing verklaren van de verdringingsreeks voor oppervlaktewater (meer) rekening zou kunnen houden met het feit dat er daardoor een toename van het gebruik van grondwater plaatsvindt.
- Voor de verdringingsreeks voor oppervlaktewater zijn procesafspraken beschreven in het ‘Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte’. Belangrijke adviezen hieruit die ook voor een verdringingsreeks voor grondwater van belang zijn:
 - Zorg voor een goede afstemming tussen de waterbeheerder en de watergebruiker.
 - Stem concreet af over de mogelijke risico’s (door droogte), de mogelijke schade die zich kan voordoen en de door beide partijen te nemen mogelijke maatregelen.
 - Stem af hoe gecommuniceerd wordt tussen beide partijen in aanloop naar en tijdens een (dreigend) watertekort. Dat geeft de gebruiker enige tijd zelf (extra) maatregelen te treffen.

Governance verdringingsreeks voor grondwater

Organisatie: crisiskolom en opschalingsschema

- Vervolg vorige pagina
 - Communiceer als waterbeheerder over concreet in te zetten (voorgenomen) maatregelen.
 - Zorg als waterbeheerder voor een 'droogteloket'.
- Het 'Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte' beschrijft de crisiskolom en het opschalingsschema voor de verdringingsreeks voor een tekort aan oppervlaktewater.
- De LCW is jaarlijks vanaf 1 april (start droogteseizoen) paraat en bestaat uit ambtelijke vertegenwoordigers van RWS, UvW, VNG, IPO, ministerie van IenW, KNMI en vertegenwoordigers van de zgn. Regionale Droogte Overleggen (er zijn 6 RDO's).
- Inzet van de verdringingsreeks voor oppervlaktewater loopt via deze crisiskolom.
- Het opschalingsschema onderscheidt vier niveaus:
 - niveau 0: normaal beheer;
 - niveau 1: dreigend watertekort;
 - niveau 2: feitelijk watertekort;
 - niveau 3: crisissituatie.

Governance verdringingsreeks voor grondwater

Organisatie: crisiskolom en opschalingsschema

- De verdringingsreeks grondwater zou een plek kunnen krijgen in de RDO's-structuur van de landelijke crisiskolom oppervlaktewater.
- Voorstelbaar is dat het moment van inzet van de verdringingsreeks grondwater gekoppeld wordt aan het moment van inzet voor oppervlaktewater.
 - Maar bedacht moet wel worden dat er één landelijke verdringingsreeks is voor oppervlaktewater, maar (als het zover zou komen) talloze verdringingsreeksen voor grondwater (want verschillende deelgebieden te onderscheiden binnen provincies). Of toepassing van de laatste reeksen overal nodig is, zal van geval tot geval regionaal bepaald moeten worden. Regionaal kan het niveau van droogte en het effect daarvan op de grondwatervraag verschillen.
- Gezien het verkennende karakter van dit onderzoek is een nadere uitwerking van de governance niet haalbaar. Daarbij is dat op dit moment ook niet erg zinvol nu is geconcludeerd dat beter eerst werk gemaakt moet worden van structurele beheermaatregelen (actief grondwaterbeheer).

Voorlopige conclusie

Voor- en nadelen van een verdringingsreeks voor grondwater

Voordelen

- Bij bewezen effectiviteit is het een mooi 'sluitstuk' (als crisisinstrument) in de keten van het grondwaterbeheer.
- Alleen al de discussie erover vergroot de aandacht voor het gebruik van grondwater en de noodzaak dit te beperken.
- Die discussie, ingegeven door de droogteperiodes van de afgelopen jaren, laat zien dat "water geen gewone handelswaar is, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden" (eerste overweging in de Krw). Dat geldt dus ook voor grondwater.
- Een verdringingsreeks ziet op *alle* vormen van grondwatergebruik, en niet enkel of vooral op beregingen door met name de landbouw. Dat is eerlijker.

Nadelen

- Met name de effectiviteit ervan wordt sterk betwijfeld. Grondwater reageert heel anders en trager dan oppervlaktewater. Structurele maatregelen zijn dan zinvoller.
- Het lijkt aannemelijk dat snel ingrijpen in tijden van droogte alleen werkt/zou kunnen werken voor tijdelijke en/of ondiepe onttrekkingen. Maar voor die gevallen hebben de waterschappen (bevoegd gezag) al mogelijkheden in de keur en (onder de Ow) de waterschapsverordening.
- Bij een tijdelijk verbod op het gebruik van grondwater (en oppervlaktewater) zal er vrij snel onherstelbare schade ontstaan bij bepaalde functies (m.n. landbouw), terwijl de natuur hier niet meteen zal profiteren.
- De ontwikkeling ervan is complex (randvoorwaarden en governance).

Alternatieven voor een verdringingsreeks?

Noodbevoegdheden bij gevaar / buitengewone omstandigheden

In geval van buitengewone omstandigheden kan er ook worden opgetreden:

1. Door de waterbeheerder bij gevaar voor waterstaatswerken (art. 5.28 Waterwet).
 - Van gevaar is sprake in geval van omstandigheden waardoor de goede staat van een of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken.
 - Een (dreigend) grondwatertekort zou een zodanige omstandigheid kunnen zijn, ware het niet dat artikel 5.28 zich beperkt tot ‘waterstaatswerken’. En een grondwaterlichaam is geen waterstaatswerk (zie definitie hiervan in art. 1.1 Waterwet).
2. In het belang van de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (art. 54 Drinkwaterwet).
 - De minister van IenW kan in crisismomstandigheden alles wat vereist is doen om de drinkwatervoorziening aan burgers te garanderen.

Beide bevoegdheden kunnen alleen worden gebruikt als andere reguliere bevoegdheden geen soelaas meer bieden en als de maatregelen proportioneel zijn in verhouding tot het te dienen doel. *(zie nader hierover: J.J.H. van Kempen en P.J. de Putter, Juridisch instrumentarium voor het beperken van lozingen bij extreme droogte, Milieu en Recht, 2020/67 (augustus 2020), p. 492-493.*

Opties voor een actief grondwaterbeheer

Uitgangspunten

- Bodem- en watersysteem is leidend voor het maken van afwegingen over landgebruik (en niet andersom).
 - Dat betekent een cruciale rol voor de ruimtelijke ordening (algemene democratie aan zet).
- Grondwaterbeheer is meer dan waterbeheer c.q. draaien aan waterknoppen.
 - Taak voor algemene en functionele democratie.
 - Taak voor verschillende beleidsdomeinen.
- Grondwaterbeheer is taak voor alle overheden.
- Tal van wetten geven bevoegdheden en instrumenten.
 - Wat nodig is, is geoorloofd om te regelen, want er is een beheertaak en er zijn bevoegdheden. Belangen en het gewicht daarvan (kunnen) schuiven en dat vraagt altijd om een goede onderbouwing van keuzes/besluiten.
 - Nb: onder Omgevingswet is er meer gebiedsgericht maatwerk mogelijk.

Opties voor een actief grondwaterbeheer

- Ook grondwaterbeheer is gericht op doelstellingen wet (zowel Waterwet als Ow):
 - a) Voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
 - b) Bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,
 - c) Vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.
- Deze doelen zijn kaderstellend voor het (grond)watersysteembeheer.
 - Als een activiteit niet te passen is binnen deze doelen, mag de activiteit niet plaatsvinden dan wel moet deze zo worden uitgevoerd dat zij wel past.
 - De doelstellingen zijn tevens weigeringsgronden voor vergunningverlening (art. 6.21 Waterwet en art. 5.18 Ow).
 - Voor bestaande vergunningen geldt dat deze ambtshalve kunnen worden gewijzigd (aangescherpt) of ingetrokken (art. 6.22 Waterwet en art. 5.40 Ow). Aanleiding hiervoor kunnen nieuwe omstandigheden of feiten zijn waardoor de handeling/activiteit niet meer past binnen de doelen van de wet. Wel zal in de praktijk eerst gezien worden of met specifieke vergunningvoorschriften de handeling/activiteit toch mogelijk kan blijven.

Opties voor een actief grondwaterbeheer

- Zie voor concrete mogelijkheden voor een actief grondwaterbeheer met name ook:
 - Studiegroep grondwater, 'Grondwater: onzichtbaar en onmisbaar' (2022).
 - Beleidsbrief Water en Bodem Sturend (2022).
- De volgende slide geeft indicatief een beeld van wat er juridisch mogelijk is om bij besluitvorming meer rekening te houden met het grondwaterbelang en de van grondwater afhankelijke functies.
 - De **blauwe blokken** geven de mogelijkheden weer uit het waterdomein.
 - Het **rode blok** geeft mogelijkheden in de sfeer van de ruimtelijke ordening en inrichting.
 - Het **groene blok** maakt duidelijk dat er ook vanuit het natuurdomein (dwingende) redenen zijn om werk te maken van een actief grondwaterbeheer.

Opties voor een actief grondwaterbeheer

Actief grondwaterbeheer is meer dan enkel waterbeheer

Nieuwe feiten of omstandigheden maken aanpassingen beleid en regelgeving mogelijk of zelfs noodzakelijk (gelet op doelen wet)

Juridisch veel mogelijk of soms zelfs verplicht.
Wel beleidsvrijheid overheden

- Doelen wet + Krw en Gwr
- Instandhoudingsdoelstellingen
Habitatrichtlijn (HrI)

Minder onttrekken grondwater

- Ambtshalve wijzigen vergunningen, bv. meer onttrekkingsruimte in herfst en winter dan in lente en zomer en/of verkleinen grondwatergebruik voor laagwaardige doeleinden
- Aanpassen stelsel algemene regels
- Stel onttrekkingsplafonds vast
- Handhaven bestaande vergunningen
- Verhogen tarief grondwaterheffing

Peilbeheer oppervlaktewater

- Andere belangenafweging bij actief beheer en ook bij vaststellen peilbesluiten
- Aanpassen bestaande peilbesluiten of streefpeilen

Herinrichten watersystemen

- Balans afvoer en aanvoer water
- Vasthouden (regen)water
- Grondwaterstanden verhogen waar mogelijk/nodig
- Meer infiltreren
- Afkoppelen hemelwater

Ruimtelijke ordening en inrichting

- Veel watervragende functies / gewassen anders bestemmen of (Ow) zelfs verbieden.
- Bestemmingsplan/omgevingsplan moet rekening houden met Natura 2000-gebieden (passende beoordeling)
- Bestemmen buffer-/overgangszones
- Beregeningsverbod drinkwater tuinen

Natuurbeschermingswetgeving

- Vergunning vereist voor plan of project
- Cruciaal: verslechteringsverbod Habitatrichtlijn (HrI). Uitspraak Eur. HvJ 2021 (zaak Spanje): overexploitatie grondwater moet direct worden tegengegaan (vergunningen en algemene regels). Geldt ook voor beregeningen.
- Krw-verbod op achteruitgang toestand grondwaterlichamen: Niet meer onttrekken dan er wordt geïnfilteerd (evenwichtseis)

Opties voor een actief grondwaterbeheer

Mogelijkheden voor burgers en bedrijven (private sector)

- Voorop staat dat klimaatadaptatie niet enkel een opgave is voor de overheid. Burgers en bedrijven kunnen ook wat doen en mogen daarop ook worden aangesproken, bijvoorbeeld:
 - Drinkwaterbedrijven kunnen zoeken (en zoeken al) naar alternatieven voor gebruik van zoet grondwater zoals brak grondwater, hemelwater, zeewater en effluent.
 - Akkerbouwers verkennen meer en meer de mogelijkheden voor de aanleg van hemelwaterbassins en zogenoemde ‘zoetwaterlenzen’ (opslag water in de bodem).
 - Zie bijvoorbeeld: <https://www.coastar.nl/>.
 - Industrie: verdergaand besparen, hergebruik van (afval)water en ook opslag van hemelwater. Daardoor kan het eventuele gebruik van grondwater afnemen.
 - Particulieren: verdergaand besparen + infiltreren hemelwater. In veel gemeenten is ‘afkoppelen’ van hemelwater en grondwater van de riolering al gebruikelijk. Ook daardoor wordt dit water vastgehouden op het eigen perceel.

Zie bijvoorbeeld over mogelijkheden van waterbesparing:

- VEMW, *Klimaatrobuust waterbeheer en duurzaam watergebruik voor een toekomstbestendig watersysteem. Routekaart industriële watertransitie, juni 2023, Woerden.*
- Berenschot en Arcadis, *‘Bewust en zuinig drinkwatergebruik. Verkenning effectief instrumentarium’, 26 oktober 2022, Utrecht.*

Conclusies

Verdringingsreeks grondwater

1. Voor een (dreigend) tekort aan grondwater kan een verdringingsreeks worden vastgesteld, formeel-juridisch te regelen bij provinciale verordening (provincie).
2. Hoewel er overeenkomsten zijn met de verdringingsreeks voor oppervlaktewater, verschilt een verdringingsreeks voor grondwater op een aantal punten wezenlijk.
 - Meest belangrijke verschillen zijn de geringe stuurbaarheid en de traagheid van het grondwater(systeem).
3. Een verdringingsreeks voor grondwater zal er vooral toe leiden dat bepaalde onttrekkingen tijdelijk verboden zijn. Die mogelijkheid is er voor waterschappen juridisch al (geregeld in de keur en, onder de Ow, de waterschapsverordening).
 - Daarbij komt dat ook bij een onttrekkingsverbod de grondwaterstand verder daalt.
4. Dat maakt een verdringingsreeks voor grondwater weinig tot niet effectief. Wellicht wel in sommige gebieden, maar dan vermoedelijk alleen voor ondiepe en voor tijdelijke onttrekkingen van grondwater. En die zijn al te reguleren zoals hiervoor gesteld onder 3.

Conclusies

5. Discussie over verdringingsreeks grondwater is wel positief. Die vestigt de aandacht op het schaarse grondwater en het bewustzijn dat het beheer hiervan anders moet.
6. Er is op dit moment weinig enthousiasme voor een verdringingsreeks grondwater. Als hiervoor (toch) voor wordt gekozen, geeft de voorliggende rapportage aan wat hiervoor in ieder geval nodig is (qua effectiviteit, randvoorwaarden en governance).
7. Hoofdconclusie die in de uitgevoerde verkenning vrij algemeen wordt gedeeld:
 - De effectiviteit van een verdringingsreeks voor grondwater is overwegend gering tot nihil.
 - Het regionaal (en daarbinnen mogelijk per deelgebied) ontwikkelen van een verdringingsreeks voor grondwater is daarbij complex ('veel gedoe').
 - Er komt, naast dat de effectiviteit ervan sterk wordt betwijfeld, zoveel bij kijken dat het verstandiger is eerst werk te maken van structurele beheermaatregelen, kortweg actief grondwaterbeheer genoemd.
 - Later kan dan (eventueel) werk worden gemaakt van een crisisinstrument voor incidentele periodes van droogte, een verdringingsreeks voor grondwater.
 - Bij de ontwikkeling van een verdringingsreeks voor grondwater – te beschouwen als de laatste schakel in de keten van het ('nieuwe') grondwaterbeheer en te verankeren in de provinciale omgevingsverordening, kan worden geleerd van de werkwijze van de LCW.

Conclusies

Actief grondwaterbeheer

8. Op grondwatergebied kan nog veel winst worden geboekt door werk te maken van structurele beheermaatregelen, kortweg actief grondwaterbeheer genoemd.
9. Actief grondwaterbeheer is niet alleen een zaak van waterbeheerders. Met name via de ruimtelijke ordening kan ook veel worden bereikt. Natuurbeschermingswetgeving dwingt zelfs, waar het Natura 2000-gebieden betreft, tot snelle maatregelen.
10. Voorstellen om (ook) juridisch werk te maken van een meer actief grondwaterbeheer zijn kort verwoord in de figuur op pagina 36.
 - Samengevat komen deze, wat het waterdomein betreft, neer op het juridisch beperken van de te onttrekken hoeveelheid grondwater, het duurder maken van het gebruik van grondwater (tariefverhoging grondwaterheffing), het aanpassen van het oppervlaktewaterpeilbeheer en het herinrichten van watersystemen waardoor o.a. de grondwaterstanden structureel worden verhoogd. Op RO-gebied kan bij het bestemmen van gronden (onder de Ow: 'toedelen van functies aan locaties') meer rekening worden gehouden met de 'watervraag' van functies.
 - Deze opties zijn deels ook te lezen in de rapportage van de Studiegroep Grondwater (Grondwater: onzichtbaar en onmisbaar) en de Beleidsbrief Water en Bodem sturend.
 - Bij de keuze voor de inzet van instrumenten hebben bestuursorganen beleidsvrijheid. Dat er her en der maatregelen moeten worden genomen is duidelijk, hoe is aan de overheden zelf.

Aanbevelingen

Verdringingsreeks grondwater

1. Kies vooralsnog niet voor de ontwikkeling van een verdringingsreeks voor grondwater. De effectiviteit hiervan wordt sterk betwijfeld.
2. Om meer zekerheid over die effectiviteit te krijgen, is het verstandig om in een paar regio's na te gaan wat kwantitatief gezien de effectiviteit kan zijn van zo'n verdringingsreeks. Voorliggende rapportage is immers 'slechts' een verkenning.
3. Als een verdringingsreeks voor grondwater toch (regionaal) effectief zou (kunnen) zijn, dan is het raadzaam om bij de ontwikkeling hiervan de LCW te betrekken. Daarbij zou de LCW bij het van toepassing verklaren van de verdringingsreeks voor oppervlaktewater (meer) rekening kunnen houden met het feit dat er dan een toename van het gebruik van grondwater plaatsvindt.

Actief grondwaterbeheer

4. Maak als overheden eerst werk van actief grondwaterbeheer ofwel structurele maatregelen om anders / zuiniger met grondwater om te gaan. Maak daarbij gebruik van de mogelijkheden van zowel het water- als het RO-spoor zoals in deze rapport kort weergegeven.

Aanbevelingen

5. Van belang hiervoor is dat provincies en waterschappen gezamenlijk regionaal onttrekkingsplafonds vaststellen, gekoppeld aan de voorkeursvolgorde (vgl. Deltaprogramma Zoetwater en de beleidsbrief Water en Bodem sturend).
6. Aanbeveling 5 veronderstelt dat eerst per regio in beeld wordt gebracht wat de grondwaterbehoefte is, hoeveel er feitelijk is en hoeveel er jaarlijks wordt onttrokken (en aangevuld). Bedenk dan wie er kunnen worden bediend en voor hoeveel maximaal: prioritering.
7. Om regionaal te kunnen prioriteren is het aan te bevelen een landelijke visie dan wel richtlijn op de prioritering van grondwatergebruik te ontwikkelen. Het Ministerie van IenW kan hiervoor het initiatief nemen.
8. Voer, met name als provincies en waterschappen, uit wat er in de meest recente beleidsstukken staat. Maak met name werk van de aanbevelingen van de Studiegroep Grondwater ('Grondwater: onzichtbaar en onmisbaar') en de structurerende keuzes en principes uit de Beleidsbrief Water en Bodem sturend.

Aanbevelingen

9. Voor een adequate juridische doorwerking van de vast te stellen onttrekkingsplafonds met voorkeursvolgorde, is het van belang dat het ontwikkelen hiervan eerst beleidsmatig wordt verankerd.
10. Breder bekeken is de beleidsmatige verankering wenselijk voor alle (wezenlijke) wijzigingen in het grondwaterbeleid. Dat maakt de inzet van meer dwingende instrumenten (zoals het wettelijk toegestane beperken van onttrekkingsruimte in vergunningen en het bijstellen van algemene regels voor onttrekkingen) juridisch 'gemakkelijker'.
 - Goed voorstelbaar en voor de hand liggend is dat provincies de beleidsmatige onderbouwing hiervoor opnemen in hun Programma Landelijk Gebied (ter uitvoering van de Beleidsbrief Water en Bodem Sturend). Hier passen zowel RO- als waterbeheermaatregelen in.
 - Alternatief kan zijn de beleidsmatige onderbouwing voor een ander grondwaterbeheer te verwoorden in een addendum bij de eind 2021 vastgestelde regionaal waterprogramma's en de waterbeheerprogramma's.

Betrokkenen bij de verkenning

Begeleidingscommissie

- Nanko de Boorder (Provincie Noord-Holland)
- Joost Heijkers (Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden)
- Sonja Kooiman (Ambient)
- Annemarieke Verbout (Waternet, namens Waterschap Amstel, Gooi en Vecht)
- Mirabel Vlaming (Ambient)
- Arco van Vugt (Provincie Utrecht)
- Christian de Wit (Provincie Gelderland)
- Maik van der Wolf (Provincie Zuid-Holland)
- Judith van Zuilen (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)

Zie pagina 7 voor de geïnterviewden voor deze verkenning