

Koudgrondwatervrees in stedelijk gebied

*Een onderzoek naar stagnerende aanpak van grondwaterproblemen op lokaal
niveau*



Afstudeerscriptie

Auteur: Wiebe Smid

Studentnummer: 1166158

Begeleider: Jochem de Vries

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Juli 2005

Koudgrondwatervrees in stedelijk gebied

Een onderzoek naar stagnerende aanpak van grondwaterproblemen op
lokaal niveau

Wiebe Smid

DHV

Juli 2005

Voorwoord

In deze afstudeerscriptie wordt het onderzoek behandeld dat ik heb uitgevoerd ten behoeve van de afronding van mijn studie Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met de afdeling Stedelijk Waterbeheer van Advies- en Ingenieursbureau DHV te Amersfoort. DHV heeft mij de mogelijkheid geboden om dit onderzoek uit te voeren binnen hun veelzijdige, dynamische organisatie.

Het onderzoek heeft betrekking op de complexe, langdurige beleidsvorming bij de aanpak van grondwaterkwantiteitsproblemen in stedelijk gebied. De vertaling van breed gedragen, landelijk opgestelde visies en taakverdeling blijken in de praktijk moeilijk toe te passen in de lokale praktijk.

In november 2004 startte ik met mijn onderzoek bij DHV. In zeven maanden tijd heb ik kennis mogen maken met de dagelijkse praktijk van de advieswereld. Na jaren van studie heb ik de opgedane theoretische kennis mogen botvieren op een beleidsprobleem uit de praktijk. Een praktijk die vele malen weerbarstiger is dan theorieën doen geloven.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken die mij hebben geholpen en gesteund tijdens het langdurige proces van het schrijven van deze afstudeerscriptie.

Allereerst wil ik mijn begeleiders Pui Mee Chan en Gert Dekker van de afdeling Stedelijk Waterbeheer van DHV bedanken voor het bieden van de mogelijkheid om mijn afstudeerscriptie te schrijven binnen de dagelijkse praktijk van de advieswereld. En daarnaast bedank ik hen ook voor de begeleiding en het ventileren van opbouwende kritiek.

Evenzo bedank ik mijn afstudeerbegeleider Jochem de Vries voor de begeleiding en het geven van opbouwende kritiek.

Bijzondere dank ben ik verschuldigd aan de heer Edgar Westerhof van de gemeente Maarssen. Hem dank ik voor het geven van nuttige informatie uit de gemeentelijke praktijk.

Daarnaast dank ik alle collega's op de afdeling Stedelijk Waterbeheer voor de prettige werksfeer en nodige afleiding tussen de werkzaamheden door. Tot slot bedank ik al mijn vrienden die mijn studietijd, inclusief de vrije tijd daaromheen tot een leuke tijd hebben gemaakt. En last but not least, mijn ouders en zusje, die mij al die jaren hebben gesteund en in mij hebben geloofd.

Zwagerbosch, juli 2005

Wiebe Smid

Samenvatting

Het grondwaterpeil in stedelijk gebied levert problemen op. In veel gemeenten klagen burgers over water of vocht in kelders, kruipruimtes en souterrains, optrekkend vocht in muren en te natte tuinen. Grondwaterproblemen zijn, als ze zich in ernstige mate en structureel voordoen, voor de burger een van de meest evidente negatieve aspecten van water in de stad (KPMG/Grontmij, 2001).

Grondwaterproblemen in stedelijk gebied laten zich zien in een tweetal hoedanigheden, namelijk *grondwateroverlast* en *grondwateronderlast*. Grondwateroverlast is de situatie waarbij er sprake is van aantasting van de gebruiksfunctie van een perceel door een *structureel* (te) *geringe* ontwateringdiepte. Grondwateronderlast is de situatie waarbij er sprake is van aantasting van de fundering door een *structureel* te *grote* ontwateringdiepte als gevolg waarvan bijvoorbeeld houten funderingspalen droog komen te vallen.

Naast deze fysieke problemen levert de *aanpak* van de grondwaterproblemen in de stad problemen op. Bij een toename van de grondwaterproblemen wordt keer op keer ervaren dat het grondwaterbeheer in stedelijk gebied als zodanig *niet wettelijk geregeld* is. Met als gevolg dat een burger met een grondwaterklacht van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Hierdoor is het grondwaterbeheer hoofdzakelijk een *bestuurlijk-organisatorisch* probleem.

Dit gevoelde probleem heeft de afgelopen jaren een discussie op gang gekomen over een verbeterde vormgeving van het grondwaterbeheer in de stad. Uit deze jarenlange discussie komen een aantal zaken naar voren, te weten:

- Een *visie* op de stedelijke grondwaterproblematiek; deze visie houdt in dat iedere partij verantwoordelijk is op het eigen terrein;
- Het grondwaterprobleem in de stad is een *multidisciplinair vraagstuk* en kan slechts via gezamenlijke probleemaanpak worden aangepakt;
- Meer duidelijkheid in *taken en verantwoordelijkheden* met betrekking tot het grondwaterbeheer in de stad. (CIW, 2004).

Aanhakend bij het laatstgenoemde punt, is voor een belangrijke taak weggelegd voor de gemeente. Zij krijgt een wettelijke zorgplicht voor het stedelijke grondwater toegeschoven. Mede daarom is in dit onderzoek de grondwaterproblematiek vanuit het oogpunt van *gemeenten* beschreven.

Jarenlange discussie over een verbeterd grondwaterbeheer ten spijt, de aanpak van grondwaterproblemen blijkt op lokaal niveau niet van de grond te komen. Uit dit onderzoek is gebleken dat, ondanks het feit dat ruimt 70 procent van gemeenten te maken heeft met grondwaterproblemen, slechts een kwart van de gemeenten deze problematiek actief te lijf gaat. Gemeenten blijken tegen teveel stagnatiefactoren aan te lopen, waardoor het beleidsproces stagneert, of anders gezegd, in een *impasse* geraakt.

Dit onderzoek gaat dan ook in op de oorzaken van deze *impasse*. De hoofdvraag van dit onderzoek is tweeledig en luidt als volgt:

Wat zijn de oorzaken van de impasse bij de lokale aanpak van stedelijke grondwaterproblemen en wat kan op gemeentelijk niveau worden gedaan om de impasse te doorbreken?

Aard van de problematiek

Alvorens er wordt ingegaan op de oorzaken van de *impasse* is het belangrijk om de aard van de grondwaterproblematiek in de stad te beschrijven. Het grondwaterpeil in de stad is in eerste instantie iets wat zeer moeilijk, of tegen zeer hoge kosten valt te waarborgen. Het grondwatersysteem kenmerkt zich door *complexiteit* en een *veelheid aan relaties* met andere deelreinen van het omgevingsbeheer.

Daarnaast is de aanpak van grondwateroverlast en –onderlast een *multidisciplinair* vraagstuk. De problematiek bevindt zich dan ook in het gebied waar het watersysteem en de stedelijke leefomgeving elkaar overlappen (CIW, 2004). Grondwaterbeheer in de stad kent een veelheid aan

relaties. In het grondwatervraagstuk ontmoeten de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, stedelijke inrichting (bouwen en beheer) en waterbeheer elkaar, waarbij het milieuaspect eveneens een rol speelt (CIW, 2004).

Bij vraagstukken waarbij veel disciplines en partijen elkaar ontmoeten verschuift de nadruk van de problematiek doorgaans van een fysiek probleem naar een probleem op het niveau van de beleidsvorming. De Commissie Integraal Waterbeheer concludeert dan ook niet voor niets dat het grondwaterprobleem in de stad vooral een *bestuurlijk-organisatorisch* probleem is (CIW, 2004).

Belangrijkste Struikelblokken

Uit het inventariserend onderzoek, uitgevoerd in de vorm van een schriftelijke enquête onder alle Nederlandse gemeenten, is gebleken dat de impasse omtrent de lokale aanpak van grondwaterproblemen wordt veroorzaakt door een aantal *struikelblokken*. De belangrijkste struikelblokken zijn:

➤ *Financiering: wie betaalt wat?*

De financiering van het grondwaterbeheer wordt door gemeenten als verreweg het grootste struikelblok gezien. Het financieringsvraagstuk is terug te voeren op de vraag: Wie betaalt wat? Hiermee is het financieringsvraagstuk eigenlijk een verantwoordelijkheidsvraagstuk.

➤ *Gebrek aan juridisch instrumentarium;*

Bij de aanpak van grondwaterproblemen beschikt de gemeente slechts over beperkte middelen om het grondwaterbeleid kracht bij te zetten. Zo kan de gemeente de burger wijzen op zijn eigen verantwoordelijkheid, of het waterschap wijzen op het feit dat ze medeverantwoordelijk is. Toch kan de gemeente niemand dwingen tot actie of dwingen mee te denken in het proces. Hierbij ervaart de gemeente dus de nadelen van het feit dat grondwater als zodanig niet wettelijk is geregeld.

➤ *Complexiteit van het grondwaterbeheer: waar ligt de oorzaak?*

Het grondwatersysteem is een zeer complex en moeilijk te begrijpen systeem, zeker in het stedelijke gebied, waar menselijke ingrepen (riolering, drainage, afwateringsmiddelen,

bebouwing, enzovoorts) de grondwatersituatie nog ingewikkelder maken. Mede hierdoor zijn oorzaak en gevolg bij grondwaterbeheer zeer lastig met elkaar in verband te brengen, wat het aanwijzen van een verantwoordelijke partij bemoeilijkt.

➤ *Afstemmingsproblemen met andere partijen;*

Voor wat betreft het grondwaterbeheer in de stad heeft elke partij een verantwoordelijkheid voor het eigen terrein. Dit betekent zeker niet dat een ieder afzonderlijk zijn eigen problemen moet gaan oplossen. Integendeel; een gezamenlijke aanpak van de problematiek is de enige manier om grondwaterproblemen structureel op te lossen, of te voorkomen (CIW, 2004). Dit maakt het afstemmen tussen verschillende partijen (burger, gemeente, waterschap) noodzakelijk. Bij deze afstemming blijken in de praktijk zeer veel problemen te ontstaan.

Conclusies

De hierboven beschreven struikelblokken die gemeenten ervaren bij het oppakken van de grondwaterzorgtaak in het stedelijke gebied komen niet zomaar uit de lucht vallen. Na de verkennende enquête heeft dan ook een nadere analyse plaatsgevonden. Deze analyse kan worden gezien als conclusie van het empirisch onderzoek.

De ervaren struikelblokken kennen hun oorsprong in een drietal achterliggende problemen die spelen bij de aanpak van grondwaterproblemen in de stad:

➤ *Het laveren met verantwoordelijkheden;*

Uit zowel de enquête als literatuuronderzoek komt naar voren dat er bij de aanpak van grondwaterproblemen in stedelijk gebied een afschuifcultuur lijkt te bestaan. In het beleidsvormingsproces wordt telkenmale het probleem verschoven naar een andere beleidsactor. Dit afschuiven wordt in de hand gewerkt door het feit dat grenzen tussen verschillende verantwoordelijkheden in de praktijk moeilijk vallen te trekken.

Er blijkt hierbij een zogenaamde fixatie op verantwoordelijkheden op te treden. Hiermee wordt bedoeld op het feit dat verschillende partijen zich blind gaan staren op

verantwoordelijkheden, zonder daarbij in het vizier te houden dat er een gezamenlijk doel bereikt dient te worden, namelijk het terugdringen van de grondwaterproblemen.

➤ *Communicatieproblemen*

Samenwerking tussen partijen is noodzakelijk, omdat zowel oorzaken als mogelijk te nemen maatregelen bij verschillende partijen liggen.

De communicatieproblemen ontstaan doordat de betrokken partijen (gemeenten, waterschappen, huiseigenaren, enzovoorts) uiteenlopende belangen hebben. Deze belangen worden ingegeven door de taken en verantwoordelijkheden die elke actor heeft. Ook denken verschillende partijen op uiteenlopende abstractieniveaus. Zo denken burgers en waterschappen meer probleemoplossend en op de korte termijn en dienen waterschappen bredere, strategische doelen in het oog te houden.

➤ *Integraal grondwaterbeheer?*

In de praktijk blijkt de van de integratieslag nog niet altijd even sterk te zijn doorgedrongen in de beleidsvorming. Zo wordt bij afkoppelplannen en rioolverbetering onvoldoende rekening te worden gehouden met de gevolgen van deze ingrepen voor het grondwater. Ook bij instrumenten als watertoets en waterplan worden grondwater en grondwaterproblemen zelden expliciet beschreven. Met als gevolg dat tegenwoordig nog steeds wordt gebouwd in gebieden die vanuit het oogpunt van het waterbeheer niet geschikt zijn. Over de integratie is inmiddels genoeg gezegd en geschreven, het is nu tijd om het ook uit te voeren.

Een positieve ontwikkeling is de verbreding van de gemeentelijke rioolheffing. Hierdoor kan de afval-, regenwater- en grondwateropgave uit één pot worden gefinancierd, wat onderlinge afstemming en integratie van deze taken kan bespoedigen.

Aanbevelingen

Algemeen kan gesteld worden dat de nadruk bij een structurele oplossing van grondwaterproblemen in de stad zal veel meer dan nu moeten komen te liggen op het gebied van gezamenlijke aanpak. Niet langer moeten partijen zich buigen over de vraag wie verantwoordelijk is voor welk onderdeel van het probleem, maar moeten zij zich gezamenlijk afvragen wat de bijdrage van elke partij is bij de gezamenlijke probleemaanpak.

➤ *Fine-tuning door middel van waterakkoorden*

Om langdurige en vruchteloze discussies over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden te voorkomen is het vroegtijdig opstellen van waterakkoorden tussen gemeenten en waterschappen een goede oplossing.

Het voordeel van het opstellen van een waterakkoord is dat de discussie over verantwoordelijkheden en de exacte grenzen daartussen bij het afronden van het waterakkoord min of meer vaststaan. Bij het bepalen van de uiteindelijk te nemen maatregelen zijn de verhoudingen tussen de verschillende partijen bekend. Het herhaaldelijk terugvallen op de verdeling van verantwoordelijkheden is dan niet meer nodig.

➤ *Oplossingsgerichte communicatie;*

Het lijkt een open deur om bij beleidsvormingsprocessen te hameren op een verbeterde onderlinge communicatie. Toch heersen er in dit geval (onnodige) communicatieproblemen.

Het is aan te bevelen om als partijen in een vroegtijdig stadium overeenstemming te zoeken voor wat betreft het gezamenlijke doel dat bereikt dient te worden. Hierbij moet doelgericht gedacht worden in plaats van het blijven focussen op taken en verantwoordelijkheden.

Tevens kan naar de burger toe een heldere communicatie plaatsvinden door het vastleggen van grondwaterbepalingen in bouwverordeningen, koopcontracten en huurovereenkomsten. Dit schept duidelijkheid en maakt de burger/perceelseigenaar meteen bewust van de grondwaterproblematiek.

➤ *Optimalisatie van de relatie tussen grondwater enerzijds en de stedelijke leefomgeving en andere wateropgaven anderzijds;*

Ingrepen in de openbare ruimte, het (grond)watersysteem en de waterketen hebben over en weer invloed op elkaar. De aanpak van grondwaterproblemen in de stad moet dan ook worden gezien als een vraagstuk van het omgevingsbeheer.

Het instrumentarium om grondwater een plaats te geven in de stedelijke leefomgeving zijn voorhanden. De watertoets, het waterplan en de verbreding van de gemeentelijke rioolheffing bieden genoeg kansen om grondwater integraal te benaderen. Het instrumentarium hoeft slechts beter te worden benut.

Tot slot is het van belang om beleidsmedewerkers, die op wat voor manier te maken hebben of krijgen met grondwaterbeheer, te informeren over de raakvlakken van hun beleidsterrein met grondwater. Op deze manier wordt het onzichtbare grondwater zichtbaar.

Inhoudsopgave

<u>Voorwoord</u>	<u>5</u>
<u>Samenvatting</u>	<u>7</u>
<u>Inhoudsopgave</u>	<u>14</u>
1. <u>Inleiding</u>	<u>17</u>
1.1 Introductie	17
1.2 Aanleiding	19
1.3 Probleemstelling	20
1.4 Doelstelling	21
1.5 Vraagstelling	21
1.6 Randvoorwaarden	22
1.7 Onderzoeksmethode	23
1.8 Leeswijzer	25
2. <u>Theoretisch Kader</u>	<u>26</u>
2.1 Introductie	26
2.2 Wat is beleid en planning?	26
2.3 De beleidscontext: de netwerksamenleving	28
2.4 Beleidsvorming is een proces	32
2.5 Beleidsvorming is grillig	35
2.4.1 <i>Substantiële grilligheid</i>	
2.4.2 <i>Temporele grilligheid</i>	
2.6 Haperende Netwerken	38
2.7 Conclusie	39
3. <u>Complexiteit bij het stedelijke grondwaterbeheer</u>	<u>41</u>
3.1 Introductie	41
3.2 Aard van de problematiek	41
3.2.1 <i>Welke problemen ervaart de burger?</i>	
3.2.2 <i>Een multidisciplinair vraagstuk</i>	
3.2.3 <i>Een bestuurlijk-organisatorisch probleem</i>	
3.3 Naar een oplossing voor het vraagstuk?	46
3.3.1 <i>Visie op de oplossing</i>	
3.3.2 <i>Wie is grondwaterbeheerder in de stad?</i>	
3.3.3 <i>Wettelijk verankeren van taken</i>	
3.3.4 <i>Wat houdt de gemeentelijke zorgplicht in?</i>	
3.3.5 <i>Integratie van wateropgaven</i>	
3.3.6 <i>Gezamenlijke aanpak</i>	

3.4	Stagnerend grondwaterbeheer	55
	3.4.1 <i>Impasse</i>	
	3.4.2 <i>Onduidelijkheden en dubbelzinnigheden</i>	
	3.4.3 <i>Mogelijke stagnatiefactoren</i>	
3.5	Conclusie	57
4.	<u>Inventarisatie van de aanpak op gemeentelijk niveau</u>	<u>59</u>
4.1	Introductie	59
4.2	Inventariserend onderzoek	60
4.3	Gaan gemeenten problemen actief te lijf?	61
4.4	Is er sprake van integraal grondwaterbeheer?	62
	4.4.1 <i>Watertoets</i>	
	4.4.2 <i>Stedelijk Waterplan</i>	
	4.4.3 <i>Gemeentelijk Rioleringsplan</i>	
4.5	Waar lopen gemeenten tegenaan?	65
	4.5.1 <i>Financiering: wie betaalt wat?</i>	
	4.5.2 <i>Gebrek aan juridisch instrumentarium</i>	
	4.5.3 <i>Complexiteit van het grondwaterbeheer: waar ligt de oorzaak?</i>	
	4.5.4 <i>Afstemmingsproblemen met andere partijen</i>	
4.6	Nadere analyse: drie aandachtsgebieden	70
4.7	Conclusie	71
5.	<u>Verdieping: oorzaken van de impasse</u>	<u>72</u>
5.1	Introductie	72
5.2	Casus: gemeente Maarssen	72
	5.2.1 <i>De gemeente</i>	
	5.2.2 <i>(grond)water in Maarssen</i>	
	5.2.3 <i>Actief grondwaterbeheer in Maarssen</i>	
5.3	Laveren met verantwoordelijkheden	75
	5.3.1 <i>Vage grenzen</i>	
	5.3.2 <i>Fixatie op verantwoordelijkheden</i>	
	5.3.3 <i>Maarssen</i>	
5.4	Communicatieproblemen	79
	5.4.1 <i>Verschillende belangen</i>	
	5.4.2 <i>Verschillen in abstractieniveau</i>	
	5.4.3 <i>Maarssen</i>	
5.5	Integraal grondwaterbeheer?	81
	5.5.1 <i>Integratie met de leefomgeving</i>	
	5.5.2 <i>Integratie in de waterketen</i>	
	5.5.3 <i>Maarssen</i>	
5.6	Conclusie	84

6.	<u>Conclusies en aanbevelingen</u>	<u>85</u>
6.1	Introductie	85
6.2	Conclusies	85
6.3	Aanbevelingen	90
	6.3.1 <i>Fine-tuning door middel van waterakkoorden</i>	
	6.3.2 <i>Oplossingsgerichte communicatie</i>	
	6.3.3 <i>Optimalisatie van de relatie tussen grondwater enerzijds en de stedelijke leefomgeving en andere wateropgaven anderzijds</i>	
6.4	Afronding	94
	<u>Literatuur</u>	<u>96</u>

Bijlagen

1. Inleiding

1.1 Introductie

Deze afstudeerscriptie gaat over grondwater in het stedelijke gebied. Met betrekking tot het begrip grondwater doen zich uiteenlopende definities de ronde. Het Van Dale Hedendaags Woordenboek Nederlands omschrijft Grondwater als volgt: ‘Grondwater is water dat zich onder de grond bevindt, oftewel bodemwater’ (Van Dale, 2002). Met deze eenvoudige omschrijving is het belangrijkste kenmerk van grondwater omschreven, het bevindt namelijk zich onder het maaiveld.

In artikel 2 van de Europese Kaderrichtlijn Water wordt grondwater gedefinieerd als: ‘*al het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat*’ (De Putter, 2003). Met de toevoeging ‘in de verzadigde zone’ wordt een deel van het water dat zich onder het bodemoppervlak bevindt niet meegerekend, namelijk het water dat zich in de onverzadigde zone bevindt. Men spreekt in dit geval ook wel van bodemvocht. De scheidslijn tussen onverzadigde en verzadigde zone wordt aangeduid als de grondwaterspiegel. Hieronder bevindt zich het grondwater, erboven bevindt zich het bodemvocht.

Water in het algemeen en grondwater in het bijzonder dient beheerd te worden, daarover is een ieder het eens. Grondwater is net als water randvoorwaardelijk voor andere beleidsvelden, zoals stedenbouw, ruimtelijke ordening en natuurbeheer, zodat de randvoorwaarden voor andere beleidsvelden duurzaam worden gewaarborgd en schade voor gezondheid en schade aan de gebouwde omgeving wordt voorkomen (Van Hall, 1998).

Wel ter discussie staat de manier waarop grondwater moet worden beheerd. Vele opvattingen bestaan naast elkaar (Geldof, 2001), omdat verschillende manieren van grondgebruik uiteenlopende eisen aan het grondwaterpeil stellen. Dit maakt een op het eerste oog technisch probleem van (grond)wateroverlast dikwijls een *beleidsprobleem*. In deze verhandeling wordt het grondwater dan ook als een beleidsprobleem benaderd.

Grondwaterbeleid kan op verschillende manieren worden bestudeerd. De grondwaterproblematiek valt dan ook in meerdere categorieën uiteen, bijvoorbeeld:

- Centrale thema's; grondwaterreservering, -overlast, -verdroging en -verontreiniging (Glasbergen et.al., 1989).
- Te hoge en te lage grondwaterstanden (Glasbergen et.al., 1989).
- Landelijke en stedelijk problemen (De Blauw, 1988).
- Kwantitatieve en kwalitatieve aspecten (Van der Baan en Glasbergen, 1985).

Kalders (1999) stelt dat beleidsproblemen binnen het grondwaterbeleid kunnen worden verdeeld in twee dimensies, namelijk een *kwantitatieve* en een *kwalitatieve* dimensie. Daarnaast deelt hij de ruimtelijke invalshoek in naar een tweetal gebieden; *Landelijke* en *stedelijke* gebieden. Op basis hiervan maakt hij een blokschema waarin beleidsproblemen binnen het grondwaterbeleid kunnen worden geplaatst (schema 1.1).

		<i>Gebied</i>	
		Stedelijk	Landelijk
<i>Dimensie</i>	Kwantitatieve	Grondwateroverlast/ -onderlast	Verdroging
	Kwalitatieve	Grondwaterverontreiniging	Grondwaterbescherming

Figuur 1.1: Beleidsproblemen in grondwaterbeleid (Kalders, 1999)

Deze studie richt zich op de kwantitatieve dimensie van het grondwatervraagstuk. Daarnaast is de ruimtelijke invalshoek beperkt tot het stedelijke gebied. Dit wordt gearceerd weergegeven in het bovenstaande blokschema. Het gaat hier concreet om het thema grondwateroverlast (en –

onderlast). Kwalitatieve aspecten van het grondwaterbeleid en grondwatervraagstukken in het landelijke gebied worden dan ook buiten beschouwing gelaten.

1.2 Aanleiding

De afgelopen jaren is de visie op het waterbeheer in ons land enorm veranderd. Water werd lange tijd als een technisch vraagstuk benaderd en zoveel mogelijk buiten gehouden, bijvoorbeeld door dijken te verhogen en het snel afvoeren van regenwater (Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw, 2000). De nadruk op het buiten houden van water valt te verklaren uit het feit dat waterschappen oorspronkelijk zijn opgericht om ons te beschermen tegen het ‘wassende water’.

Met de hoogwaterproblematiek van de jaren negentig in het achterhoofd is alom het besef ontstaan dat de technische maatregelen niet meer genoeg zijn om het watersysteem op orde te houden. Toenemende druk op de schaarse ruimte, bodemdaling, zeespiegelstijging en de voorspelde klimaatveranderingen, dwingen onze maatschappij tot het anders omgaan met water. Water dient niet langer als een technisch en op zichzelf staand geheel te worden gezien, maar juist integraal worden benaderd (Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw, 2000).

Over integraal waterbeheer is de afgelopen jaren genoeg gezegd en geschreven, nu rest alleen nog de uitvoering (De Putter, 2003). Waterbergings- en noodoverloopgebieden, het terugbrengen van de oorspronkelijke meanderende vorm van beken en het combineren van waterberging en natte natuur hebben de afgelopen jaren zeer veel aandacht mogen genieten. Ook water in de stad is een ‘*hot item*’ in waterland.

Voor het grondwaterbeheer in de stad is in de discussies rond integraal waterbeheer slechts summier aandacht. Grondwater, en de problemen als gevolg van te hoge of te lage grondwaterstanden, zijn veel minder zichtbaar dan problemen met oppevlaktewater. De summiere aandacht lijkt in de hand te worden gewerkt door het onzichtbare karakter van grondwater. De Putter stelt dan ook in zijn artikel ‘Tien geboden voor het grondwaterbeheer’ (2003) dat ‘*grondwater niet alleen in fysiek opzicht onzichtbaar is, maar ook in meer*

overdrachtelijke zin' (De Putter, 2003). Met deze studie wil ik dan ook een bijdrage leveren aan het zichtbaar maken van het onzichtbare water in de stad.

1.3 Probleemstelling

Grondwaterbeheer in stedelijk gebied heeft, mede door haar onzichtbare karakter, pas laat aandacht gekregen. Zoals zo vaak zorgde een toenemend aantal problemen ervoor dat grondwaterbeheer in de stad op de politieke agenda kwam.

Bij een toenemend aantal grondwaterklachten, bleek keer op keer dat de burger met zijn probleem bij geen enkele instantie terecht kon. Grondwaterbeheer in de stad is als zodanig niet wettelijk geregeld (KPMG/Grontmij, 2001). Geen enkele partij kan dan ook verantwoordelijk worden gesteld voor grondwateroverlast.

Begin jaren tachtig is op nationaal niveau een beleidsdiscussie op gang gekomen die antwoord moet bieden op de vraag; Wie is verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer in stedelijk gebied? Deze discussie heeft geresulteerd in een aantal beleidsnota's waarin een verbeterde aanpak van grondwaterproblemen, alsook de verdeling van verantwoordelijkheden worden beschreven. Een zeer belangrijke taak is weggelegd voor gemeenten. Gemeenten krijgen een wettelijke zorgplicht voor het grondwater in de stad (De Putter, 2003).

Met de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling in het achterhoofd mag gesteld worden dat er de komende jaren heel wat staat te gebeuren op het gebied van grondwaterbeheer in de stad. Gemeenten zien veel op zich afkomen. De beleidsontwikkelingen roepen vragen op als: Wat houdt de zorgplicht voor gemeenten precies in? Hoe staat dit in verhouding tot zorgplichten van andere waterbeheerders en particulieren? Hoe is de financiering geregeld? Hoe kan de gemeente invulling geven aan de grondwaterzorgplicht? Dit zijn maar enkele vragen die er spelen op gemeentelijk niveau.

Hoewel de grondwaterzorg nu qua verantwoordelijkheid geregeld lijkt, is het nu aan gemeenten om deze verantwoordelijkheidsverdeling ter hand te nemen en te vertalen in een gedegen aanpak

van lokaal ervaren stedelijke grondwaterproblemen. In de praktijk blijkt dat op dit punt het beleidsproces vastloopt. Gemeenten lijken in de praktijk nog steeds tegen problemen en vragen aan te lopen die ervoor zorgen dat een gedegen, structurele aanpak van de problematiek uitblijft. Er is dus sprake van een *impasse*.

De wijze waarop de gemeenten de uit de nationale beleidsdiscussie voortgekomen visie en verantwoordelijkheden ter hand nemen is cruciaal voor de voortgang van het beleidsproces van de aanpak van stedelijke grondwaterkwantiteitsproblemen. De voorgestelde visies en taakverdelingen voor het stedelijke grondwaterbeheer bieden zeker kansen. Het blijft echter bij kansen als er op lokaal niveau geen vertaalslag wordt gemaakt. Kortom, beleid moet hanteerbaar en uitvoerbaar zijn om een succes te worden!

1.4 Doelstelling

Het onderzoek dat in deze afstudeerscriptie wordt beschreven heeft vooral een verkennend karakter. Vandaar dat het inzicht bieden in het vraagstuk een belangrijk deel van het onderzoek uitmaakt. In de onderzoeksdoelstelling komt dit dan ook uitdrukkelijk naar voren.

De doelstelling voor dit onderzoek is tweeledig en luidt als volgt:

Inzicht bieden in de complexe oorzaken van de impasse, waarin de lokale aanpak van stedelijke grondwaterproblemen verkeert.

Aandragen van mogelijkheden om gerezen impasses te doorbreken.

1.5 Vraagstelling

De vraagstelling formuleert de hoofdvraag die bij de bovengenoemde doelstelling aansluit, maar in onderzoekstermen is geformuleerd, het is tevens het belangrijkste aanknopingspunt voor de uitwerking in deelvragen (De Leeuw, 2001). De vraagstelling voor dit onderzoek luidt:

Wat zijn de oorzaken van de impasse bij de lokale aanpak van stedelijke grondwaterproblemen en wat kan op gemeentelijk niveau worden gedaan om de impasse te doorbreken?

Deelvragen die hierbij van belang zijn de volgende:

- Wat zeggen wetenschappelijke theorieën over complexe beleidsprocessen en wat zijn de kenmerken van complexe beleidsprocessen? (*Hoofdstuk 2*)
- Hoe uit complexiteit zich in het vraagstuk van het stedelijke grondwaterbeheer? (*Hoofdstuk 3*)
- Wat zijn de struikelblokken die gemeenten ervaren bij de invulling van de grondwaterzorgtaak? (*Hoofdstuk 4*)
- Wat zijn de achterliggende oorzaken van deze struikelblokken? (*Hoofdstuk 5*)
- Waar liggen kansen om grondwater in de toekomst beter aan te pakken (*Hoofdstuk 6*)

Om tot een beantwoording van deze vragen te komen zal eerst een literatuuronderzoek plaatsvinden naar theorieën van complexe en grillige beleidsvorming. Hierna zal via een verkennend en verdiepend empirisch onderzoek worden getracht inzicht te verkrijgen in de manier waarop gemeentelijke overheden invulling geven aan beleid.

1.6 Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethodiek is die voor dit onderzoek is gehanteerd is het best te beschrijven door het de stappen te beschrijven die gedurende het onderzoek zijn gemaakt. Allereerst heeft een literatuurstudie plaatsgevonden om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen betreffende het grondwatervraagstuk. Beleidsrapporten die de laatste jaren zijn verschenen zijn doorgenomen en hebben inzicht geboden in de grilligheid van het stedelijke grondwatervraagstuk.

Daarna hebben binnen DHV enkele verkennende gesprekken plaatsgevonden. In het bijzonder de ervaringen van medewerkers in projecten waarbij grondwater een rol speelde heeft hier enige inzicht geboden in de mogelijke oorzaken van de impasse omtrent het grondwaterbeheer in de stad.

Vervolgens is een hypothese opgesteld met betrekking tot de oorzaken van de impasse in het beleidsproces. Uitgaande van de verkennende literatuurstudie is een zestal voornamelijk struikelblokken opgesteld die een mogelijke oorzaak van de impasse kunnen zijn. De zes mogelijke oorzaken zijn; financieringsproblemen, afstemmingsproblemen met de burger, afstemmingsproblemen met andere overheden, de complexiteit van het grondwatersysteem, tekortschietende juridisch instrumentarium en de angst voor schadeclaims.

Vervolgens heeft er een inventariserende enquête plaatsgevonden die inzicht moeten bieden in de struikelblokken die gemeenten in de praktijk ervaren bij het oppakken van de gemeentelijke grondwaterzorgtaak. Deze enquête is gehouden in de vorm van een schriftelijke vragenlijst verstuurd naar alle Nederlandse gemeenten.

Naar aanleiding van de enquête is in dit onderzoek ingegaan op drie aandachtsgebieden dieper worden ingegaan. Het gaat hierbij om de taakverdeling die nog steeds niet als duidelijk wordt ervaren, de afstemming van grondwaterbeheer met andere gemeentelijke taken en de sociale problemen die ontstaan tussen partijen bij de gezamenlijke probleemaanpak. Aansluitend zal in de vorm van een casestudie van de gemeente Maarssen iets dieper op de materie worden ingegaan.

Tot slot zal er in een nadere analyse worden ingegaan op de mogelijkheden tot doorbreken van de impasse rondom het grondwaterbeheervraagstuk op lokaal niveau.

1.7 Randvoorwaarden

Het voor u liggend onderzoek heeft betrekking op beleidsvorming. En wel de beleidsvorming met betrekking tot de aanpak van stedelijke kwantitatieve grondwaterproblemen. Hoewel de aanpak

van dergelijke problemen een sterke technische component heeft wordt in deze studie hoofdzakelijk ingegaan op de organisatorische en bestuurlijke kant van het beleidsproces.

Het gaat in dit onderzoek alleen om kwantiteitsproblemen van het grondwater. Problemen die betrekking hebben op het kwalitatieve aspect van grondwater worden buiten beschouwing gelaten. Wel moet rekening worden geboden met het feit dat de grondwaterkwantiteit grote invloed heeft op de kwaliteit van grondwatervoorkomens. Het (te) snelle afvoeren van relatief schoon grondwater is niet gewenst. Zeker als dit in een gebied gebeurt waar dit relatief schone grondwater voor consumptiedoeleinden wordt gebruikt. Ook kan een te lage grondwaterspiegel een kwelstroom veroorzaken waardoor gebiedsvreemd grondwater van een mindere kwaliteit naar het gebied toestroomt. Een goed voorbeeld hiervan is de zoute kwel waarmee de geestgronden achter de Zuid- en Noord-Hollandse duinen te maken hebben.

Daarnaast heeft de studie uitsluitend betrekking op het stedelijke gebied. In de praktijk blijkt het onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied niet overal even gemakkelijk te maken. Voor deze studie wordt voor het onderscheid stedelijk-landelijk gemaakt, zoals dat ook gebeurt in het CIW-Rapport 'Samenleven met grondwater'. In dit rapport wordt een onderscheid gemaakt naar stedelijke en landelijke gebruiksfuncties. Van stedelijk gebied wordt gesproken indien er sprake is van zogenaamde stedelijke 'stenen' gebruiksfuncties (CIW, 2004). Hier moet worden gedacht aan de functies wonen, industrie en werken. Woonfuncties in landelijk gebied vallen in deze definitie ook onder het stedelijke gebied.

Het onderzoek richt zich hoofdzakelijk op de gemeentelijke overheden. Zij zijn bij uitstek de overheidsinstantie die lokaal gevoelde problemen in stedelijk gebied te lijf gaan. Voor wat betreft de aanpak van grondwaterproblemen in de stad is dat niet anders. Als beheerder van de stedelijke leefomgeving behoren zij in ieder geval de regie voor de aanpak van grondwaterproblemen op zich te nemen. Deze regierol wordt nog eens versterkt door het wettelijk verankeren van de gemeentelijke zorgplicht voor het grondwaterbeheer in de stad, evenals de loketfunctie. De zorgplicht voor het grondwater wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3.

Dit onderzoek is uitgevoerd in een tijdsbestek van 6 maanden, van december 2004 tot juni 2005. Het onderzoek vindt dus plaats in de periode waarin de uiteindelijke invulling van de Integrale Waterwet nog in de ambtelijke en politieke molen zit. Over de precieze invulling van de nieuwe wetgeving wordt nog gediscussieerd. Op dit punt zal daarom niet tot op hoog detailniveau worden verhandeld.

1.8 Leeswijzer

De opbouw van deze afstudeerscriptie is een reflectie van de subvragen die in paragraaf 1.6 zijn opgesomd. In elk hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op een van de subvragen. In hoofdstuk 2 wordt gestart met het uiteenzetten van theorieën op het gebied van complexe beleidsvorming. Hierbij worden de kenmerken van complexe beleidsvorming nader beschreven.

Hoofdstuk 3 laat zien op welke wijze de in de theorie beschreven kenmerken van complexe beleidsvorming tot uiting komen in de dagelijkse praktijk van het stedelijke grondwaterbeheer.

Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de bevindingen beschreven die voorkomen uit een inventariserend onderzoek. Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van een schriftelijke, die verzonden is aan alle Nederlandse gemeente. Kern van dit hoofdstuk zijn de struikelblokken waar gemeenten bij de lokale aanpak van grondwaterproblemen ervaren.

In hoofdstuk 5 vindt een verdieping plaats. Aan de hand van een drietal die zijn afgeleid uit het inventariserende onderzoek, worden de achterliggende oorzaken van het stagnerende grondwaterbeleid op lokaal niveau blootgelegd. Bij de verdieping wordt tevens gebruik gemaakt van een voorbeeld uit de praktijk; de gemeente Maarssen.

Tot slot worden in Hoofdstuk 6 conclusies getrokken en enkele aanbevelingen gedaan voor kansen voor een verbeterd grondwaterbeheer in de stad.

2. Theoretische visie op complexe beleidsprocessen

2.1 Introductie

In dit hoofdstuk staat het beleid-, en planningsproces centraal. Er zal aan de hand van algemene beleidstheorieën een opzet worden gegeven om grondwaterbeleid als complex en grillig proces te begrijpen. Vanuit verschillende wetenschappelijke invalshoeken zijn in de loop der jaren beleid- en besluitvormingsprocessen bestudeerd. Bestuurskunde, planologie, sociologie, politicologie en economie, zijn voorbeelden van wetenschappelijke disciplines die beleidsvormingsprocessen als object van studie hebben. Vooral de bestuurskundige en planologische invalshoeken zijn voor deze studie interessant. Deze wetenschappen zijn namelijk expliciet gericht op het inzichtelijk maken en beïnvloeden van (ruimtelijke) beleidsprocessen.

Om te beginnen zullen in paragraaf 2.2 de begrippen beleid en planning worden ingeleid. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 de context beschreven waarbinnen beleidsvorming plaatsvindt. Beleidsvorming vindt namelijk plaats binnen een maatschappelijke context. Een context die in ons land het beste valt te omschrijven als een netwerksamenleving.

In paragraaf 2.4 en 2.5 worden een tweetal belangrijke kenmerken van beleidsvorming binnen netwerken beschreven. Respectievelijk komen het procesmatige en grillige karakter van beleidsvorming aan bod. In paragraaf 2.6 zullen enkele negatieve aspecten van complexe beleidsvormingsprocessen worden beschreven, waarna in paragraaf 2.7 dit hoofdstuk wordt afgerond.

2.2 Beleid en planning

Het object van studie is beleidsvorming ten aanzien van het kwantitatieve grondwaterbeheer in de stad. Wat onder het begrip grondwater wordt verstaan is beschreven in het voorgaande hoofdstuk. Voor het scheppen van een theoretisch kader is het belangrijk om te weten wat er onder beleid en beleidsvorming wordt verstaan.

Een algemene definitie van beleid wordt gegeven door Voogd. Deze definitie luidt als volgt: *'beleid is een complex van handelingen ten aanzien van een probleem of doelgroep'* (Voogd, 1996). Duidelijk naar voren komt hierbij het handelingsgerichte kenmerk van beleid. Voogd merkt hierbij terecht op dat een handeling ook 'niets doen' kan zijn. Een gemeente kan namelijk bewust besluiten om geen actie te ondernemen na melding van grondwateroverlast. Niet ingrijpen is in feite ook een handeling (Voogd, 1996). Deze opmerking is van belang, omdat altijd de vraag moet worden gesteld of een grondwaterprobleem vanuit het oogpunt van (financiële) doelmatigheid en doeltreffendheid wel of niet dient te worden aangepakt. In sommige gevallen is het beheersen van de ontwateringsdiepte een onhaalbare kaart en moet grondwaterproblematiek lokaal worden geaccepteerd, of gecompenseerd (CIW, 2004).

Het voorgaande laat al zien dat ruimtelijk beleid object van onderzoek is binnen de ruimtelijke planning. De wetenschap die zich hiermee bezighoudt is de Planologie. *Ruimtelijke planning* kan worden omschreven als de *'systematische voorbereiding van beleidsvormende en –uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde, en op de organisatie van deze interventies, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren.'* (Voogd, 1996).

De begrippen planning en beleid worden in het dagelijkse spraakgebruik, maar ook in de wetenschappelijke literatuur vaak in dezelfde, of grotendeels overlappende betekenis gebruikt. Er wordt altijd gesproken van beleid bij het toekomstgericht handelen van het verantwoordelijke bestuursorgaan, oftewel de overheid. Voor beleidsvorming maakt zij zoveel mogelijk gebruik van onderzoek, informatie en kennis, toegeleverd door ambtenaren en deskundigen. Dit laatste kan worden gezien als systematische voorbereiding van beleid, oftewel planning. Planvorming werkt dus als het ware ondersteunend, en onderbouwend voor beleidsvorming. Aangezien dit onderscheid in de dagelijkse praktijk van het grondwaterbeleid meestal niet helder is, wordt hier niet verder ingegaan op het onderscheid tussen beleid en planning.

2.3 Beleidscontext: de netwerksamenleving

Beleidsvorming, of planvorming vindt te allen tijde plaats binnen een maatschappelijke context. Zowel de beleidscontext en de maatschappelijke omgeving hebben de afgelopen decennia grote veranderingen ondergaan. Van een sterk centraal geordende maatschappij zijn wij dan ook op weg naar een meer dynamische samenleving waarin mensen en instituties zichzelf organiseren; de netwerksamenleving.

Een *netwerksamenleving* is een maatschappij waar de sociale, economische en culturele structuren niet meer worden bepaald door het gedeelde gebruik van een bepaalde ruimte, maar door de verbindingen die een individuele actor (bedrijf, persoon of instelling) heeft met plekken, personen of activiteiten elders (WRR, 1998). Bij beleidsvorming is het niet meer zozeer van belang om te zoeken naar de meest optimale oplossing, maar de oplossing met het grootste draagvlak. De Roo betitelt deze ontwikkeling als volgt: ‘van technisch optimaal naar maatschappelijk gedragen’ (De Roo, 1999).

Globaal gezien kan gesteld worden dat gedurende de geschiedenis van beleidsprocessen de nadruk is verschoven van doelgericht handelen, via beslissingsgericht (rationeel) handelen, naar institutiegericht handelen. Hierbij is de invloed van de overheid als eenzijdige beleidsbeslissers sterk afgenomen. Dit laatste wordt in sterke mate in de hand gewerkt door de ‘vermaatschappelijking’ van beleid (De Roo, 1999).

Het idee dat de ruimte om ons heen gemaakt, dan wel geordend kon worden door gerichte planologische ingrepen door een sturende actor (het Rijk) voerde in het verleden de boventoon. Het doordringende besef van maatschappelijke ontwikkelingen, die de zogenaamde gesloten ruimte van buitenaf penetreerden en beïnvloedden, dwong tot het formuleren van een andere visie op de ruimte en bijpassende sturingsfilosofie. Het concept van de netwerksamenleving is één van de mogelijkheden om de hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen een gezicht te geven. Het concept van de netwerksamenleving bevat onder andere het idee dat sociale interacties niet meer zijn gebonden aan een specifieke plaats als gevolg van een samenspel van technologische, politieke, economische en bedrijfsmatige ontwikkelingen (Van Gils en Huys, 2005).

2.3.1 Opkomst van netwerken

Beleidsvorming vindt plaats binnen een veranderende beleidscontext en een veranderende omgeving. Zowel de beleidscontext en de maatschappelijke omgeving hebben de afgelopen decennia grote veranderingen ondergaan. Beide zijn in de loop van de vorige eeuw steeds complexer en dynamischer geworden. Dit komt enerzijds door het feit dat de druk op de schaarse ruimte steeds groter is geworden en anderzijds door de toename van de mondigheid van belanghebbende actoren en burgers (Lijkema, 2000).

Door de toename van de complexiteit van de maatschappij en de beleidscontext lijkt het beleidsvormingsproces voor een buitenstaander te werken als een ‘black box’ waar beleid als het ware uit komt rollen. Wat er precies gebeurt binnen de black box wordt voor een buitenstaander nooit helemaal duidelijk. De vele actoren, invloeden en interacties drukken elk hun stempel op het beleidsvormingsproces, zonder dat een enkele actor een buitensporig grote invloed uitoefent.

Als een van de drie ideaaltypisch sturingsperspectieven noemde Teisman (1992) het pluricentrisme. Met pluricentrisme doelt hij op besluitvorming welke tot stand komt binnen netwerken. Hij brengt dit perspectief naar voren, omdat zowel het unicentrische (regelsysteem) en het multicentrische (marktplaats) perspectief steeds minder vaak tot gewenste resultaten hebben geleid (Teisman, 1992). Hiermee kan hij worden gezien als een van de vroege voorpleiters van de netwerkgedachte.

2.3.2 Wat is een netwerk?

De door Teisman geïntroduceerde netwerken kunnen worden omschreven als ‘veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderden door reeksen van besluitvormingsspele’ (Klijn en Teisman, 1992; Teisman, 1992). Beleidsvorming binnen een netwerk kan dan ook worden gezien als een ‘multi-actor game in a bounded planning arena’ (Kaiser en Godschalk, 1995). Hufen en Ringeling voegen hier nog aan toe dat een netwerk valt te beschouwen als een sociaal systeem (Hufen en Ringeling, 1990).

Hiermee doet deze omschrijving recht aan het feit dat beleid en planning steeds minder wordt bepaald door technische (on)mogelijkheden en (ir)rationele besluiten, maar door sociale en psychologische processen tussen belanghebbende actoren (instituties).

Belangrijke meerwaarde van de omschrijving van Teisman is het feit dat er wordt gesproken van ‘veranderende patronen van relaties’ en ‘wederzijdse afhankelijkheid’. Hiermee doet deze omschrijving van Klijn en Teisman zowel recht aan het feit dat probleem- en doelformulering binnen het netwerk worden gevormd, als aan het feit dat actoren voor het bereiken van deze doelen niet om andere actoren heen kunnen.

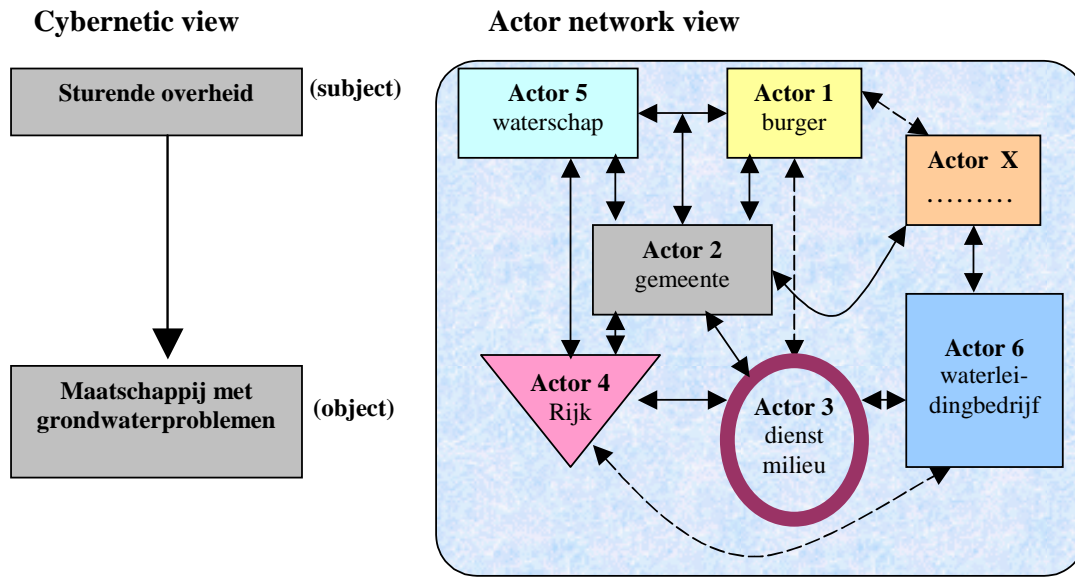
In bovenstaande omschrijvingen wordt niets gezegd over de omvang van een netwerk. Dit is helemaal terecht, aangezien netwerken voorkomen op elk niveau en in elke orde van grootte. Zo bestaan er internationale beleidsnetwerken, zoals voedselhulpnetwerken, Trans National Corporations (bijvoorbeeld, Exxon, Shell, Sony), en politieke internationale betrekkingen. Ook op lokaal niveau en op bedrijfsniveau bestaan netwerken. Een voorbeeld hiervan is een ondernemingsraad (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995).

2.3.3 Hoe werkt een netwerk?

Netwerken zijn het beste te karakteriseren door de netwerkbenadering, of de actor network view van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2000) en de tegenhanger ervan, Hood's cybernetic view (Hood, 1983), tegenover elkaar te zetten. De cybernetic view hanteert een subject-object model om publieke beleidsvorming te karakteriseren. Hierbij is het de overheid (subject) die sturing geeft aan een complex systeem met een veelheid aan sociale en fysieke aspecten (object). Hiervoor gebruikt de overheid detectors om informatie over de het object te verkrijgen en effectors om het object te beïnvloeden (Hoorens en Bots, 2002).

De *actor network view* beschrijft een beleidsvormingscontext die de vorm aanneemt van een netwerk, waarbinnen een veelheid van actoren zijn betrokken die allen de kans hebben om het beleidsvormingsproces te beïnvloeden. *'The network of resource dependencies between actors turns a policy arena into a more level playing field in which no single actor can be seen as the steering subject. The management of these networks is a form of external government steering.'*

Public governance is the direct influencing of societal processes in a network of many other co-governing actors (Kickert en Koppenjan, 1997; Marin and Mayntz, 1991). Het verschil tussen beide benaderingen wordt weergegeven in de volgende figuur:



Figuur 2.1: Hood's cybernetic view tegenover De Bruijn en Ten Heuvelhofs actor network view (Hoorens en Bots, 2002)

In de figuur van de actor network view vallen een aantal karakteristieken van het netwerk op. Deze karakteristieken zijn belangrijke voorwaarden voor het goed functioneren van beleidsnetwerken.

Ten eerst zijn er een veelheid aan actoren te herkennen. Dit betekent niet per definitie dat er veel partijen zijn betrokken bij beleidsvorming in netwerken. Wel is van belang dat alle partijen die een relevante invloed op het beleidsproces (kunnen) uitoefenen worden betrokken bij de beleidsvorming.

Daarnaast zijn de actoren zijn met verbindingslijnen aan elkaar verbonden. Deze geven de relaties weer binnen de netwerken. Deze relaties zijn cruciaal voor netwerken. Deze verbanden

vertonen een andere richting dan alleen de verticale, zoals in de cybernetic view. Verbanden doen zich voor in allerlei richtingen. Ook het type verband verschilt per keer.

Als laatste werken de verbindingslijnen twee kanten op. Dit geeft een ander belangrijk kenmerk van netwerken weer, namelijk de wederzijdse afhankelijkheid. Een actor is afhankelijk zodra een actor iets wil waarvoor hij andere partijen nodig heeft, omdat die partij over bronnen, of middelen beschikt die onmisbaar zijn. In een complexe samenleving met vele specialistische taken is dit al snel het geval. Deze specialisatie zorgt ervoor dat organisaties voortdurend wederzijds afhankelijk van elkaar zijn.

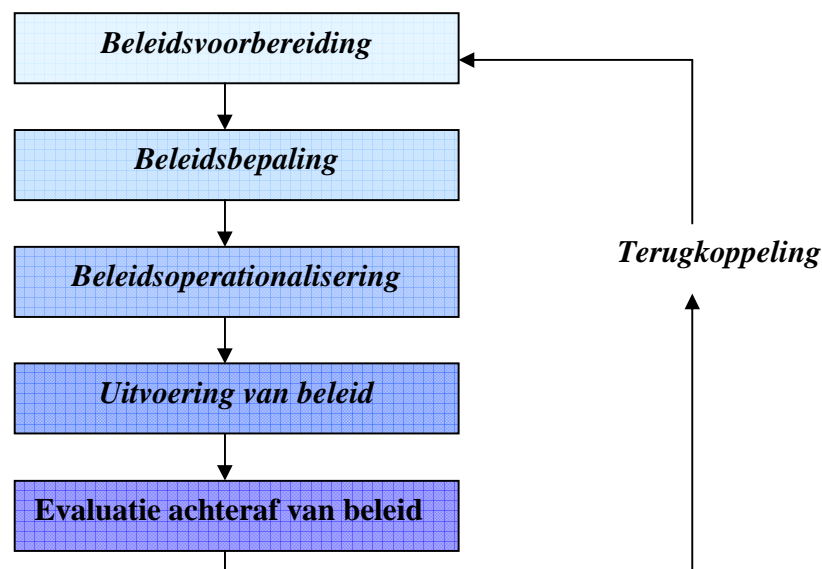
Was de cybernetic view nog te omschrijven als een rechtlijnig machtsmonopolie, dan valt de actor network view te betitelen als een *vervlochten machtsoligopolie*, waarbij de deelnemende actoren min of meer gelijkwaardig zijn. Hierbij is beleidsvorming slechts mogelijk door '*dividing and sharing authority among multiple decision structures that relay more upon equilibrating processes by using power to check power rather than straightforward superior- subordinate relationships...*' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2000). Overigens zijn deze relaties niet vrijblijvend, zoals op de markt. Actoren komen elkaar vaak tegen en zijn in veel gevallen tot elkaar veroordeeld, bijvoorbeeld in het geval waarbij de een beschikt over de middelen die de ander weer nodig heeft.

2.4 Beleidsvorming is een proces

Beleidsvorming is iets wat valt aan te duiden als een *proces*. Beleid wordt zorgvuldig gekneed tot een panacee voor een ondervonden, of in wording zijnd maatschappelijk probleem. Dit proces heeft niet een duidelijk aanwijsbaar begin of eindpunt. Beleid kan dan ook worden gezien als een *cyclisch proces*. Beleid is, in tegenstelling tot wat in het verleden werd gedacht, iets wat nooit 'af' is. Beleid verdient voortdurend bijsturing, verbetering en herziening. Beleid kan dus worden gezien als een 'ongoing proces'.

Beleid als ‘*ongoing proces*’, zonder duidelijk aanwijsbaar begin- en eindpunt, gaat zeker op voor de aanpak van grondwaterkwantiteitsproblemen in stedelijk gebied. Een duidelijk beginpunt van het beleidsproces is nauwelijks aan te wijzen. Veelal wordt het begin van de jaren tachtig gezien als het begin van de beleidsdiscussie. De problematiek rondom het grondwaterpeil in de stad is echter al veel eerder ingezien. In de gemeente Rotterdam wordt al in de jaren '20 van de vorige eeuw melding gemaakt van de noodzaak om grondwaterproblemen aan te pakken (Kalders, 1999).

In een beleidsvormingsproces worden twee hoofdstadia onderscheiden, namelijk *beleidsvorming* en *beleidsuitvoering*. Beleidsvorming wordt op haar beurt weer opgesplitst in *beleidsvoorbereiding* en *beleidsbepaling* (Voogd, 1996). Dit kan verder worden onderverdeeld in een zestal elementen: *beleidsvoorbereiding*, *beleidsbepaling*, *beleidsoperationalisering*, *uitvoering*, *evaluatie achteraf* en *terugkoppeling* van beleid (Voogd, 1996). Deze zes elementen komen tot uitdrukking in de zogenaamde *beleidscyclus* (Figuur 2.2). Opvallend is hier het begrip *terugkoppeling*, waarmee het beleid expliciet een cyclisch karakter wordt gegeven.



Figuur 2.2: Beleidscyclus (Voogd, 1997)

Deze figuur is slechts bedoeld om het beleidsvormingsproces inzichtelijk te maken. De figuur suggereert een chronologie van de stappen. Echter de stappen kunnen elkaar overlappen en er kan tussen stappen onderling terugkoppeling plaatsvinden. Ook kan elke stap in de beleidscyclus worden gezien als een aparte beleidscyclus.

Voor de aanpak van de grondwaterkwantiteitsproblemen in het stedelijke gebied is lastig aan te geven in welk stadium het proces zich bevindt. Op nationale schaal is men relatief ver in deze beleidscyclus, omdat de verantwoordelijkheidsverdeling zo goed als uitgekristaliseerd is en op het punt staat verankerd te worden in de Integrale Waterwet.

Op lokaal niveau bevinden gemeenten zich in andere fasen van de beleidscyclus. Dit verschilt ook nog eens enorm per gemeente. Zo zijn enkele gemeenten al toe aan (gedeeltelijke) evaluatie van het op adhoc basis gevoerde beleid. Andere gemeenten zijn de grondwaterproblematiek nog aan het inventariseren. Zij bevinden zich daarmee nog in de beleidsvoorbereiding. In sommige gevallen is zijn de problemen zo gering dat het opstarten van een beleidsproces op lokaal niveau überhaupt niet nodig of niet doelmatig is.

Ook kan de aanpak van de grondwaterkwantiteitsproblemen in de stad zich binnen gemeenten in verschillende beleidsfasen bevinden. Zo kan een deel van het grondwaterbeleid zich bevinden in de uitvoeringsfase, omdat in een deel van de probleemgebieden kan worden meegelift met bijvoorbeeld een rioolvernieuwing. Voor de resterende problemen moet dan nog beleid worden voorbereid.

Voor de impasse van het grondwaterbeheer in stedelijk gebied is vooral de overgang tussen de fase van beleidsbepaling naar de fase van beleidsoperationalisering van belang. Op nationaal niveau is het beleid immers in voldoende mate bepaald, taken zijn verdeeld en een visie is gecreëerd. Het is nu aan lokale overheden, de gemeente voorop, om een vertaalslag te maken naar een gebiedsgerichte operationalisering.

In de praktijk blijkt het proces bij deze stap vaak te stagneren. Een bekend rapport wat aandacht schenkt aan de stagnaties van complexe projecten is het rapport 'Besluitvorming van technisch

complexe projecten' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994). Hierin wordt gesteld dat het planproces van technisch complexe projecten vaak stagneert bij de overgang van beleidsvorming naar beleidsoperationalisering. Belangrijkste oorzaken hiervan zijn het opnieuw discussiëren over doelstellingen en het te laat aandacht schenken aan financiering (WRR, 1994).

2.5 Beleidsvormingsprocessen zijn complex

Beleidsprocessen in netwerken hebben naast het procesmatige, cyclische karakter een ander belangrijk kenmerk. Namelijk *grilligheid of complexiteit*. In de inleiding is het grondwaterkwantiteitsbeheer in stedelijk gebied immers afgeschilderd als een multidisciplinair vraagstuk. Grondwater in het stedelijke gebied kent vele relaties. Een aanpak van de problemen vraagt aandacht voor deze uiteenlopende relaties, wat het geheel uiterst complex maakt.

Een complex beleidsproces is een verweven proces met veel ingewikkelde, circulaire en onverwachte interacties (De Leeuw, 1994). Hiermee wordt recht gedaan aan het feit dat beleidsvorming in het algemeen en (grond)waterbeheer in het bijzonder in toenemende mate te maken heeft met een op het eerste oog ondoorzichtig samenspel van actoren, beleidsterreinen en interacties daartussen.

Complexiteit uit zich over het algemeen op een tweetal manieren, namelijk in onduidelijkheden en dubbelzinnigheden. Onduidelijkheden hebben betrekking op 'het niet (helemaal) weten'. Hierbij gaat het om een gebrek aan inzicht in de complexe relaties van een beleidsprobleem. Dubbelzinnigheden hebben op hun beurt betrekking op de verschillen in interpretaties van een complex geheel.

Complexiteit wordt in de bestuurskunde ook wel grilligheid genoemd. De complexiteit of grilligheid is moeilijk inzichtelijk te maken, omdat deze begrippen vaak de indruk wekken van een hoge mate van chaos (Geldof, 2001). Kalders maakt voor langdurige beleidsprocessen onderscheid tussen een een zevental grilligheden. Deze grilligheden verdeeld hij in twee groepen, namelijk *substantiële grilligheid* en *temporele grilligheid* (Kalders, 1999):

Tabel 2.1: Kenmerken van langdurige beleidsprocessen (Kalders, 1999)

Substantiële grilligheid	Temporele grilligheid
Ambigüiteit	Lange tijdsduur
Veranderende beleidsproblemen	Vertraagde effecten
Rollende doelstellingen	Onregelmatig verloop
Variëteit aan actoren	

2.3.1 Substantiële grilligheid

Onder substantiele grilligheid wordt de ingewikkeldheid van het probleem en het spel tussen de actoren verstaan. *Ambigüiteit*, oftewel dubbelzinnigheid, wil zeggen dat er in langdurige beleidsvormingsprocessen voortdurend verwarring bestaat over wat het probleem precies is, hoe het probleem moet worden aangepakt, wie dat moet doen. Het gevolg hiervan is dat discussie over en herdefiniëring van het probleem aan de orde van de dag is. Ambigüiteit komt heel duidelijk naar voren binnen het grondwaterbeheer. Het vraagstuk wordt voor een groot deel bepaald door de discussie der verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

Niet alleen de interpretaties van een beleidsprobleem zijn divers en veranderlijk, maar ook de beleidsproblemen, of beleidsthema's zelf veranderen in de tijd. Deze *veranderende beleidsproblemen* zijn dus zowel grillig qua inhoud als definitie. Daarnaast staan ook de doelstellingen niet vast. Dit hangt voor een deel samen met het vorige kenmerk van langdurige beleidsprocessen. In veranderende beleidsproblemen zijn het ook de doelstellingen van beleid die meeveranderen in de tijd. Men spreekt in dit geval van *rollende doelstellingen*.

Als laatste aspect van substantiele grilligheid wordt de *variëteit van actoren* genoemd. In het beleidsproces zijn, zeker in complexe gevallen, veel actoren betrokken. Het is van belang om te benadrukken dat door de lange tijdsspanne van het beleidsproces bepaalde actoren buitenspel

worden gezet, terwijl andere actoren in beeld verschijnen. De betrokkenen zijn dus niet alleen tijdsgenoten, maar ook voorlopers en opvolgers van elkaar.

Voor het grondwaterbeheer is van belang dat actoren heel verschillende achtergronden en kennisniveaus hebben. Zo zijn beleidsmedewerkers riolering vrij technisch aangelegd en spreken zij niet dezelfde beleidstaal van planologen en stedelijke ontwikkelaars.

2.3.2 Temporele grilligheid

Onder *temporele grilligheid* noemt Kalders ten eerste de *lange tijdsduur* van beleidsprocessen, oftewel de lange doorlooptijd. Veel wordt hierbij gewezen op de complexiteit van beleidsprocessen. Zo stelt de netwerkbenadering dat de meeste beleidsprocessen in netwerken en arena's bijna onvermijdelijk langdurig van aard zijn (Teisman, 1992, De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995). De aanpak en de discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling is hier een duidelijk voorbeeld van. Als ruim twintig jaar wordt gediscussieerd over een heldere verantwoordelijkheidsverdeling binnen het stedelijke grondwaterbeheer, zonder dat het tot een gedegen oplossing is gekomen.

Het tweede kenmerk van temporele grilligheid zijn *vertraagde effecten*. Deze vertraagde effecten zijn effecten die eerst niet zijn waar te nemen, maar later in de tijd opeens optreden. Hierbij kan pas achteraf worden vastgesteld of het een vertraagd effect betreft. Tot het opdoemen van het effect gebeurt er niets. Hierdoor is vaak het causale verband tussen maatregel en effect niet met zekerheid vast te stellen. Grondwater beweegt zich met uiteenlopende snelheden door de bodem. Zo kan een verandering van het peilbeheer op 10 km van een woonwijk pas na enkele jaren problemen veroorzaken. In dergelijke situaties is moeilijk vast te stellen waar en bij wie de oorzaak van het probleem ligt.

Als laatste wordt het *onregelmatige verloop* genoemd. Gebruikelijke beelden van een beleids- en besluitvormingsproces waarin beleid wordt voorbereid, vastgesteld en uitgevoerd zijn niet zondermeer toepasbaar (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995). Zo zijn begin- en eindpunt bijna niet vast te stellen. Daarnaast vertonen politieke en maatschappelijke belangstelling onregelmatige 'ups and downs'. Zoals zo vaak bij ruimtelijke problemen is de actualiteit van problemen voeding voor een beleidsdiscussie. De hoogwaterproblematiek is bijvoorbeeld

aanleiding geweest om heel snel te komen tot een nieuwe visie op het algehele Nederlandse waterbeheer.

2.6 Haperende Netwerken

Netwerken haken, zoals beschreven in paragraaf 2.3, aan bij een toegenomen complexiteit binnen beleidsvorming en ruimtelijke planning. Aan de andere kant zorgt een netwerk er zelf ook voor dat de complexiteit wordt vergroot. Hierbij doet zich de paradox van de netwerkgedachte voor; Netwerken zijn enerzijds een antwoord op de steeds complexer gebleken werkelijkheid. De netwerkgedachte moet meer houvast bieden om de complexe beleidspraktijk aan te kunnen. Anderzijds zorgen netwerken door hun aard (veelheid aan actoren en belangen, gezamenlijke verantwoordelijkheid, veelheid aan relaties, enzovoorts) juist voor een verdere toename van de complexiteit en vertragingen van beleidsvormingsprocessen.

De netwerkgedachte zoals die door Teisman is geïntroduceerd, is zoals eerder aangegeven een ideaaltypisch sturingsperspectief (Teisman, 1992). Feitelijk speelt geen enkele beleidsproces zich volledig af volgens de regels van de netwerkgedachte. De aanpak van de grondwaterkwantiteitsproblemen in het stedelijke gebied is hier een goed voorbeeld van. Vooral de voortdurende discussie over wie verantwoordelijk is voor (een deel van) het grondwaterprobleem duidt erop dat de partijen hun plek in het netwerk moeilijk kunnen bepalen.

De verschillende partijen die te maken hebben met de aanpak van de grondwaterkwantiteitsproblemen in stedelijk gebied blijken moeilijk hun rol, of meerwaarde binnen het proces te kunnen bepalen. Zo bleek uit een brainstormsessie na een presentatie bij DHV-Noord. Zo weten rioleringsmedewerkers, beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening, of projectontwikkelaars niet op welke punten zij te maken krijgen met grondwater. De kennis van grondwater binnen andere beleidsterreinen blijkt dus gering te zijn. Er is dus niet alleen sprake van onzichtbaarheid van grondwater in fysieke zin, maar zeker ook in meer overdrachtelijke zin (De Putter, 2003).

Er blijkt dat partijen die een grote inbreng kunnen hebben bij de aanpak van de problemen in vaak geen rol te spelen in het netwerk. Een voorbeeld hiervan is het feit dat bouwbedrijven die huizen bouwen in een gebied met een hoge grondwaterstand. Zij worden vaak niet gehoord in de beleidsdiscussie. Ten onrechte, want zij kunnen met geringe technische meerinspanning de wateroverlast in kelders en kruipruimtes terugdringen. Dit kan door kruipruimteloos bouwen, of waterdichte kelders aanleggen.

Ook het overleg tussen verschillende overheden loopt vaak niet zoals de netwerkgedachte het voorschrijft. De netwerkgedachte schrijft voor dat actoren geen hiërarchische verhouding hebben binnen een netwerk en dat communicatie over en weer tweezijdig moet zijn. In de praktijk stellen partijen zich toch vaak hiërarchisch op ten opzichte van elkaar. Bijvoorbeeld een waterschap die zich boven gemeenten opstelt.

In de praktijk leidt beleidsvorming binnen netwerken vaak tot vertraging van het beleidsproces, omdat actoren het onderling niet eens kunnen worden. Beleidsactoren gedragen zich dan ook niet voortdurend zoals de ideaaltypische netwerkbenadering voorschrijft.

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is de theorie van beleidsvorming uiteengezet. Beleidsvorming is steeds vaker complex en grillig van aard. Deze complexiteit wordt binnen het waterbeheer sinds enkele decennia ingezien. De opkomst van het integrale waterbeheer is hier het directe gevolg van. Hierbij worden binnen het waterbeheer zelf en in overleg met andere beleidsterreinen afstemmingsmogelijkheden gezocht (interne en externe integratie). Over integraal waterbeheer is de laatste jaren veel literatuur verschenen, over de rol van grondwater binnen het integrale waterbeheer des te minder.

Geldof (2001) stelt in zijn proefschrift over complexe besluitvorming binnen het integrale waterbeheer het volgende: *‘Door te accepteren dat integraal waterbeheer complex is, wordt het simpel’* (Geldof, 2001). Dit is voor een deel waar. Door te accepteren dat grondwaterbeheer vele raakvlakken heeft met andere watertaken en beleidsterreinen, zal in het beleidsproces aandacht

worden geschonken aan de veelvormigheid van het probleem. In de praktijk blijkt het er niet simpeler op te worden.

Aan de andere kant is complexiteit in de praktijk vaak een excuus om te komen tot snelle en daadkrachtige besluitvorming. In de voorgaande paragraaf is dit beschreven als een paradox van de netwerkgedachte. Door de drang om de vele relaties van het grondwaterbeheer mee te nemen bij de aanpak van grondwaterproblemen in het stedelijke gebied raken afzonderlijke actoren het overzicht kwijt. In dit geval raken actoren ook het zicht op de verantwoordelijkheden kwijt. De veelvormigheid van het probleem leidt in dit geval tot het afschuiven van verantwoordelijkheden (Kalders, 1999). Dit zorgt voor een stagnatie van het beleidsproces. Het proces zit in een dergelijk geval in substantiële en temporele zin 'vast' (Kalders, 1999).

3. Complexiteit in het stedelijke grondwaterbeheer

3.1 Introductie

In het voorgaande hoofdstuk is beleidsvorming in de netwerksamenleving waarin wij leven omschreven als een complex en grillig proces. In de praktijk zijn in de meest uiteenlopende beleidsprocessen te herkennen die zich laten kenmerken door een hoge mate van complexiteit.

In dit rapport staat de aanpak van grondwateroverlast in stedelijk gebied centraal. Dit al jaren spelend beleidsvraagstuk is bij uitstek een complex beleidsvraagstuk. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de manier waarop complexiteit tot uitdrukking komt in het grondwaterbeheer.

In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de aard van de grondwaterproblematiek in stedelijk gebied. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de oplossingsrichtingen die zijn aangedragen om de grondwaterproblematiek in de stad het hoofd te bieden. Tot slot worden in paragraaf 3.4 ingegaan op het stagneren van de aanpak van grondwaterproblemen in de stad.

3.2 Aard van de problematiek

3.2.1 Welke problemen ervaart de burger?

Grondwaterproblemen in stedelijk gebied doen zich voor indien de ontwateringsdiepte van (delen van) het stedelijke gebied niet voldoet aan het ruimtegebruik. Met ontwateren wordt hier het afvoeren van grondwater bedoeld (De Putter, 2003). Onder ontwateringsdiepte wordt de minimale afstand tussen de maximale opbolling van het grondwater en het maaiveld verstaan (CIW, 2004). Grondwaterkwaliteitsproblemen doen zich voor in een tweetal hoedanigheden, namelijk grondwateroverlast en grondwateronderlast. Het onderscheid tussen de beide begrippen is weergegeven in onderstaand kader.

Grondwateroverlast: die situatie waarbij er sprake is van aantasting van de gebruiksfunctie van een perceel door een structureel (te) geringe ontwateringdiepte.

Grondwateronderlast: die situatie waarbij er sprake is van aantasting van de fundering door een structureel te grote ontwateringdiepte als gevolg waarvan bijvoorbeeld houten funderingspalen droog komen te vallen. Overigens kunnen er ook, zonder dat er grondwaterproblemen bestaan, funderingsproblemen optreden.

Textbox 3.1: Twee typen grondwaterkwantiteitsproblemen (CIW, 2004)

In veel gemeenten klagen burgers over water of vocht in kelders, kruipruimtes en souterrains, optrekkend vocht in muren en te natte tuinen. Deze klachten kunnen worden veroorzaakt door hoge grondwaterstanden, bouwkundige gebreken, de inrichting van percelen, slechte ventilatie, maar ook door kapotte regenpijpen, waterleidingen of rioolaansluitingen van gebouwen (KPMG/Grontmij, 2001). Verder klagen eigenaren en bewoners van op houten palen gefundeerde panden over funderingsproblemen. Deze problemen kunnen het gevolg zijn van te lage grondwaterstanden: grondwateronderlast.

In Nederland hebben ongeveer 260.000 woningen te maken met grondwateroverlast en dit aantal neemt nog jaarlijks toe. De kosten voor het treffen van maatregelen, om de oorzaken van de overlast weg te nemen, worden voor geheel Nederland geschat op 500 miljoen à 1 miljard euro. Het aantal woningen met grondwateronderlast, bedraagt minimaal 100.000, waarmee een schadebedrag van naar schatting 1 miljard euro is gemoeid (KPMG/ Grontmij, 2001).

3.2.2 Een multidisciplinair vraagstuk

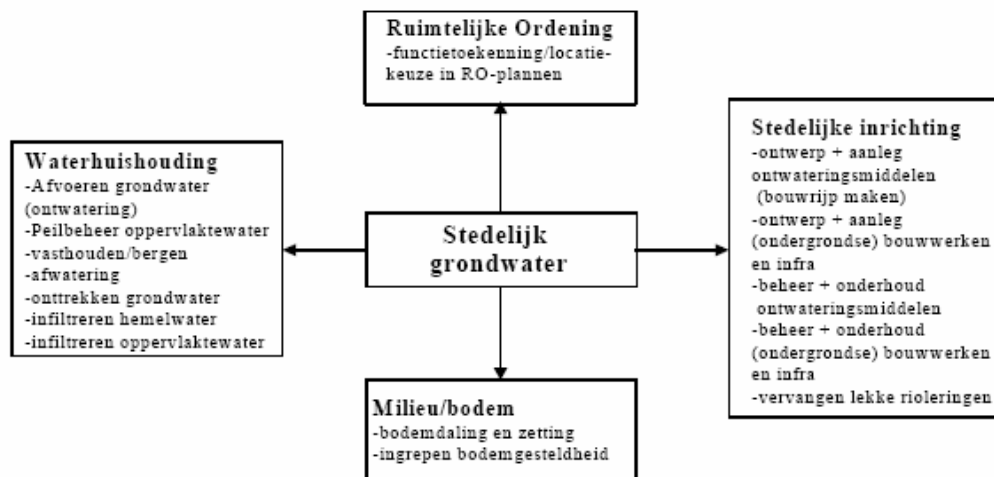
Grondwateroverlast is, als het zich in ernstige mate en structureel voordoet, voor de burger een van de meest evidente negatieve aspecten van water in de stad (KPMG/Grontmij, 2001). De grondwaterstand blijkt in de praktijk moeilijk of alleen tegen zeer hoge kosten te beheersen en te beïnvloeden. Hier komt nog bij dat grondwaterstanden in de toekomst onder invloed van de voorziene klimaatverandering, in combinatie met verdergaande bodemdaling, eerder meer dan minder zullen gaan variëren.

In eerste instantie lijkt het grondwaterpeilbeheer niets meer dan het verticaal beïnvloeden van grondwaterstanden. Een teveel aan grondwater kan relatief eenvoudig worden weggepompt, of

met drainagemiddelen worden ontwaterd. Technisch gezien zijn de problemen dus oplosbaar, echter de financiële middelen zijn hiervoor niet voldoende aanwezig om technische oplossingen te financieren.

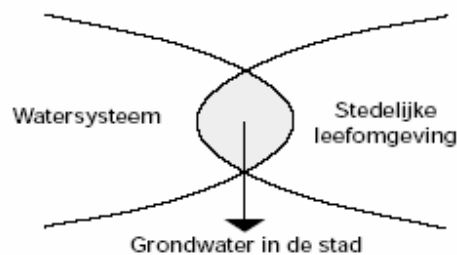
Grondwater dient dan ook zoveel mogelijk tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten te worden beheerd. Aangezien verschillende partijen en verschillende vormen van ruimtegebruik uiteenlopende eisen stellen aan het de hoogte van het grondwaterpeil, dient het ideale grondwaterpeil gebiedsgericht te worden vastgesteld. Gezien de geringe financiële middelen en het complexe karakter van het grondwaterbeheervraagstuk kan onmogelijk aan alle belangen worden voldaan en zullen grondwaterproblemen blijven bestaan.

Het grondwaterpeil in stedelijk gebied is zo lastig te beheersen, omdat veel activiteiten van invloed zijn op de grondwaterstand, en de belangrijkste zijn in onderstaand schema samengevat. Het schema laat duidelijk zien dat grondwaterstanden in de stad, evenals de omvang van overlast en onderlast worden bepaald door een samenspel van (lokale en regionale) activiteiten binnen de ruimtelijke ordening (planning/bestemmingen), de stedelijke inrichting (bouwen en wonen), de waterhuishouding en het milieu- en bodembeheer (in het bijzonder het rioleringsbeheer) (CAWSW, 2004).



Figuur 3.1: Relaties van het stedelijke grondwater (CAWSW, 2004)

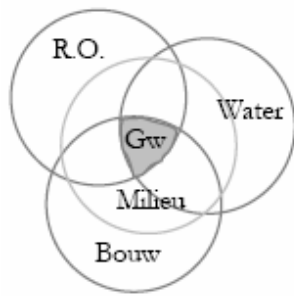
Voor de aanpak van grondwaterproblemen in de stad is het daarom van belang rekening te houden met de vele relaties van het stedelijke grondwaterbeheer. De problematiek kan dan ook niet louter worden gezien als een probleem voor het waterbeheer, maar zeker ook een probleem van de stedelijke leefomgeving. De problematiek bevindt zich dan ook in het gebied waar het watersysteem en de stedelijke leefomgeving elkaar overlappen (CIW, 2004). In de onderstaande figuur wordt dit weergegeven.



Figuur 3.2: Grondwater; een opgave voor water en leefomgeving (CIW, 2004)

Bij de aanpak van grondwaterproblemen in de stad ontmoeten een aantal sectoren en disciplines elkaar. Uit de probleemanalyse van de CIW (2004) kan geconcludeerd worden dat de problematiek van grondwateroverlast (en -onderlast) in bebouwd gebied vanuit een veel breder perspectief dan alleen vanuit het waterbeheer moet worden bekeken. De sectoren ruimtelijke ordening, milieu en bouw zijn eveneens van groot belang voor de grondwaterproblematiek.

Grondwaterbeheer in bebouwde gebieden is dan ook een *complex* en *multidisciplinair* vraagstuk en bevindt zich in de overlap van de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, stedelijke inrichting (bouwen en beheer) en waterbeheer, waarbij het milieuaspect eveneens een rol speelt (CAWSW, 2004). Dit is in de volgende figuur weergegeven.



Figuur 3.3: Grondwaterbeheer; een multidisciplinair vraagstuk (CAWSW, 2004)

Daarbij ontwaart men, zoals voor elk vraagstuk dat om integrale aandacht vraagt, beleidsmatige, bestuurlijke, juridische, technische, financiële, fiscale, organisatorische en communicatieve aspecten. Achter elke discipline schuilen verschillende organisaties (zowel publieke als private) met elk zo hun eigen belangen (CIW, 2004).

Ten slotte is het hierbij belangrijk om op te merken dat er vaak sprake is van een relatie tussen regionale ingrepen en lokale effecten. Zo kan het oppervlaktewaterpeilbeheer voor het landelijke gebied van invloed zijn op de grondwaterstand in de stad, en zo komt het ook voor dat het stopzetten of verminderen van grondwateronttrekkingen tot overlast in de stedelijke gebieden kan leiden. Dit gegeven maakt overleg en samenwerking tussen gemeenten, waterschappen, grote grondwateronttrekkers (waterleidingmaatschappijen, bierbrouwerijen, enzovoorts) en provincies noodzakelijk. Elk orgaan werkt met problemen en doelstellingen die qua schaal en abstractieniveau niet overeenkomen. Dit leidt in de praktijk vaak tot verschil in probleemdefinities en trage besluitvorming (zie o.a.: WRR, 1994).

3.2.3 Een bestuurlijk/ organisatorisch probleem.

Een van de belangrijkste conclusies van het CIW Rapport ‘Samenleven met Grondwater’ is dat de problematiek van grondwateroverlast in stedelijk gebied vooral een bestuurlijk-organisatorisch probleem is (CIW, 2004). Naast de fysieke klachten die de burger ervaart, speelt namelijk een belangrijke rol dat burgers niet weten waar ze met hun grondwaterklachten terecht kunnen. Bij grondwaterproblemen wordt de burger vaak van het ‘vochtige kastje naar de beschimmelde muur’ gestuurd (CIW, 2004). In de praktijk blijkt dat de huiseigenaar met een

grondwaterprobleem na een aantal keer te zijn doorverwezen meestal met lege handen blijft staan. Uit jurisprudentie blijkt dat hij de schade op geen enkele instantie kan verhalen (De Putter, 2003).

De oorzaak van deze bureaucratische handelswijze ligt vooral in het feit dat het grondwaterbeheer in stedelijk gebied als zodanig wettelijk niet helder is geregeld (KPMG/Grontmij, 2001). Geen enkel overheidsorgaan is daarom (eind)verantwoordelijk voor de aanpak van grondwaterkwantiteitsproblemen in stedelijk gebied. De rollen van verschillende partijen bij de aanpak van grondwateroverlast en –onderlast staan hooguit expliciet in wetgeving vermeld.

Zo zou Artikel 21 van de Grondwet betrekking *kunnen* hebben op grondwaterbeheer, echter het is niet expliciet vermeld. Artikel 21 van de Grondwet luidt: *‘De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu’*.

Op basis van dit artikel zou de overheid de zorg voor het grondwater in stedelijk gebied naar zich toe *kunnen* trekken, wat op adhoc basis ook wel gebeurt. Als een overheid deze taak echter niet naar zich toetrekt, kan de individuele burger geen verhaal halen op basis van dit wetsartikel.

Op grond van de Gemeentewet, waarin de gemeente wordt belast met de gemeentelijke huishouding, zou eveneens een taak ten aanzien van het stedelijke grondwaterbeheer afgeleid kunnen worden. Het betreft hier wederom een algemene taakopdracht, waaruit geen specifieke taken zijn af te leiden met betrekking tot de actieve beheersing van de grondwaterstand (Teeuwen, 1988). Wel staat het de gemeente vrij om zich deze taak naar zich toe te trekken (autonomie van de gemeente) (KPMG/Grontmij, 2001).

3.3 Naar een oplossing voor het vraagstuk?

Bij de zoektocht naar een verbeterde aanpak van de kwantitatieve grondwaterproblemen in stedelijk gebied werd snel duidelijk dat grondwaterbeheer in de stad als zodanig niet wettelijke geregeld is (De Putter, 2003). Er is een proces gestart, waar bij een tweetal, nagenoeg parallel lopende, ontwikkelingen van belang zijn; Een nationale beleidsdiscussie ten aanzien van de *verdeling van verantwoordelijkheden voor het grondwaterbeheer* en een beleidsontwikkeling ten

aanzien van het *samenvoegen en stroomlijnen van alle waterwetgeving in een overkoepelende Waterwet*. Twee beleidsdiscussies die zijn opgestart in de vroege jaren tachtig.

3.3.1 Visie op de oplossing

De beleidsdiscussie die in de jaren tachtig is opgebloeid was hoofdzakelijk betrekking op de verdeling van de verantwoordelijkheden. Het vraagstuk heeft in de loop der jaren vrijwel uitsluitend het karakter gehad van een schade- en verantwoordelijkheidsvraagstuk. Het probleem van de grondwateroverlast heeft zijn oorzaak niet op het concrete niveau van maatregelen, maar in het ontbreken van overeenstemming over de strategische uitgangspunten die aan te formuleren maatregelen ten grondslag horen te liggen (KPMG/Grontmij, 2001).

Maar al te vaak wordt geprobeerd problemen met de stand van het grondwater in de stad op te lossen door het opsommen van mogelijke maatregelen. Beleid moet dan wel ten allen tijden een sterk doelgericht karakter hebben, maar het dient zeker ook een zekere mate van strategisch gehalte te hebben om te komen tot structuuroplossingen. Immers; *'structure follows strategy'* (KPMG/Grontmij, 2001).

Een algemene visie is verder uitgewerkt in het rapport 'Samenleven met Grondwater' van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW). In dit rapport worden de volgende uitgangspunten genomen:

- Iedereen is verantwoordelijk op het eigen terrein
- Het grondwaterprobleem is een probleem dat meer is dan alleen een vraagstuk van het waterbeheer, maar juist een omgevingsvraagstuk
- Voor de aanpak het complexe vraagstuk van de grondwateroverlast kan geen enkele instantie in haar eentje opereren; samenwerking is vereist (naar CIW, 2004)

3.3.2 *Wie is grondwaterbeheerder in de stad?*

De eerste beleidsontwikkeling, de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het stedelijk kwantitatieve grondwaterbeheer kent zoals zoveel beleidsdiscussies haar oorsprong in een toename van de grondwaterproblemen in stedelijk gebied. Ondanks het feit dat het Rotterdamse College van B & W al in 1920 melding maakt van het feit dat ‘[...] *de beïnvloeding van den grondwaterstand door de bebouwing en diepe riolering [...] tot een probleem is geworden van praktische beteekenis.*’ (Kalders, 1999), worden de jaren tachtig als beginpunt gezien van de nationale belangstelling voor grondwateroverlast.

Halverwege de jaren tachtig discussiëren verschillende actoren op nationaal niveau over het stedelijke grondwaterbeheer. Het centrale onderwerp van deze discussies wordt gevormd door de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de bij het stedelijke water betrokken partijen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en enkele branchegebonden organisaties komen in deze periode tot overeenkomstige denkbeelden over de verdeling van verantwoordelijkheden (Kalders, 1999).

In de Derde Nota Waterhuishouding (1989) werd een bevoegdheidsverdeling tussen gemeenten en waterschappen naar voren gebracht: De gemeente zorgt voor de ontwatering, de waterschappen voor de afwatering. Met ontwatering wordt bedoeld het afvoeren van overtollig grondwater van de particulier naar grote watergangen; Onder afwatering het verder afvoeren van het overtollige water naar het regionale watersysteem (Ministerie van V & W, 1989).

In de praktijk bleek deze verantwoordelijkheidsverdeling uiterst lastig hanteerbaar. Waar er in de praktijk, met het oog op een duidelijke taakverdeling tussen gemeente en waterschap, een onderscheid is aangebracht tussen ontwatering en afwatering, valt tussen de ontwaterings- en afwateringsmiddelen niet altijd een even duidelijke scheiding aan te brengen. Ze lopen vloeiend in elkaar over of dienen beide doelen. “Drains, greppels en sloten (ontwatering) kunnen tevens een afwateringsfunctie hebben, grotere waterlopen kunnen tegelijk de bodem ontwateren. Dat betekent dat voor schadelijke gevolgen van gevoerd (grond)waterbeheer niet per definitie de

gemeente of het waterschap aan te spreken is. De bijna magische formule ‘gemeente ontwatering, waterschap afwatering’ schiet tekort (KPMG/Grontmij, 2001).

Gedurende de jaren negentig is naarstig gezocht naar een verbeterde verantwoordelijkheidsverdeling. Waar alle partijen het wel over eens waren is dat er voor de burger 1 loket moest komen voor de grondwaterproblemen. De burger ziet de overheid als één orgaan, hij kent maar één overheid en dat is *de* overheid. Het heen en weersturen van de burger met grondwaterproblemen van loket naar loket wordt als onwenselijk gezien (CIW, 2004).

In het rapport ‘Zicht op grondwater’ van de Commissie Advies inzake de Waterstaatswetgeving wordt een taakverdeling voorgesteld, die aan alle onduidelijkheid een einde zou moeten maken. Hierbij is het uitgangspunt aangenomen die iedere partij verantwoordelijk is op het eigen terrein (CIW, 2004). De voorgestelde taakverdeling luidt samengevat:

- *Burger:* verantwoordelijk voor eigen bouwwerken en eigen grond (waterdicht bouwen of waterdicht maken van kelders, aanleg van ontwateringsvoorzieningen op eigen terrein onderhouden fundering);
- *Waterschappen:* (grond)waterkennis inbrengen bij watertoets, medeopsteller waterakkoord voor grondwaterbeheer in bebouwd gebied, vergunningverlening voor onttrekkingen indien gedelegeerd door provincie, maatregelen ten behoeve van de afwatering in bebouwd gebied;
- *Gemeenten:* ontwatering van publieke ruimte, ontvangstplicht particuliere ontwateringsmiddelen, medeopsteller waterakkoord voor grondwaterbeheer in bebouwd gebied, loket voor afhandeling van klachten en vragen van burgers;
- *Provincies:* strategisch (grond)waterbeheer, operationele taken bij voorkeur delegeren naar waterschappen, indien nodig bindende aanwijzingen geven over de vaststelling, wijziging of inhoud van het waterakkoord (regionale wateren);
- *Rijk:* wettelijk regelen zorgplicht voor gemeenten, aanvullend gemeentelijk financieringsmiddel mogelijk maken, medeverantwoordelijkheid voor communicatie over visie op grondwaterbeheer in bebouwd gebied, indien nodig bindende aanwijzingen geven over vaststelling, wijziging of inhoud van het waterakkoord;
- *Drinkwateronttrekkers/ grote grondwateronttrekkers:* zo vroeg mogelijk melden van voorgenomen vermindering of beëindiging van grondwateronttrekkingen of van nieuw te starten grondwateronttrekkingen (CAWSW, 2004).

Aangezien alle actoren het eens waren over het vormen van één loket voor grondwaterproblemen, werd in dit rapport ook voorgesteld om een (eind)verantwoordelijke aan te wijzen voor het stedelijke kwantitatieve grondwaterbeheer. Er worden echter in het rapport 'Grondwateroverlast in stedelijk gebied' van de KPMG/Grontmij voordelen beschreven van een verantwoordelijkheid voor respectievelijk gemeenten, waterschappen en provincies, zonder een voorkeur uit te spreken voor een van de drie. Het hierop voortbouwende rapport, 'Samenleven met Grondwater' bouwt hierop verder door te stellen dat het aanwijzen van een eindverantwoordelijke voor het stedelijke grondwaterbeheer niet zinvol is (CIW, 2004).

Daarnaast wordt geopperd om te komen tot een gezamenlijke visie met betrekking tot het grondwaterbeheer in stedelijk gebied. Een visie die lange tijd ontbrak. En zolang er geen breed gedragen visie of strategie bestaat, is er weinig uitzicht op een door iedereen gedragen structuurvoorstel. Immers: '*structure follows strategy*' (KPMG/Grontmij, 2001).

3.3.3 Wettelijk verankeren van taken

Dit brengt ons bij de tweede van belang zijnde beleidsontwikkeling. Namelijk de beleidsdiscussie gericht op het vereenvoudigen de nationale wetgeving. In het kader van deze beleidsontwikkeling gingen er in het begin van de jaren tachtig de eerste stemmen op om de wetgeving op het gebied van het waterbeheer te stroomlijnen en vergunningsverlening te versimpelen (Andere Overheid, 2003).

Aangezien de waterwetgeving in ons land in de loop der jaren onderdak heeft gevonden in een breed scala aan wetten, lijkt een vereenvoudiging en stroomlijning ervan wel op zijn plaats. Watergerelateerde wetgeving is onder meer ondergebracht in de Wet op de Waterhuishouding, de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater, de Wet op de Waterkering, de Grondwaterwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, en in diverse milieuwetten. Voor een deel overlappen de afzonderlijke wetten elkaar, maar op andere plaatsen vallen leemten te ontdekken (CAWSW,2004). Zo ook op het gebied van het kwantitatieve grondwaterbeheer in stedelijk gebied, welke wettelijk niet afdoende is geregeld.

Al in het advies van 18 november 1981 over het wetsontwerp voor de Wet op de waterhuishouding maakt de Raad van State opmerkingen over de integratie van waterwetgevingscomplexen: *'Als zozeer de wenselijkheid tot integratie van beleid en uitvoering in de memorie van toelichting wordt onderstreept dan mist de Raad daarin een beschouwing over de vraag of het niet wenselijk is op kortere of langere termijn een integratie van regelingen te bewerkstelligen.'* (Kamerstukken II 1981/82, 17 367, A-D, blz. 9).

Voor het grondwaterbeheer in de stad is van belang dat de taakverdeling voor de aanpak van grondwaterproblemen zal worden geregeld in deze Integrale Waterwet. Concreet zal de zorgplicht voor gemeenten voor de ontwatering en de aanleg van ontwateringsmiddelen bij nieuwbouwplannen wettelijk worden vastgelegd. Dit betekent naast de wettelijke taak voor de rioleringszorg en de afvoer van hemelwater dat er een extra watertaak bijkomt. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gemeente wel nieuwe watertaken krijgt, maar geen formeel waterbeheerder zal worden.

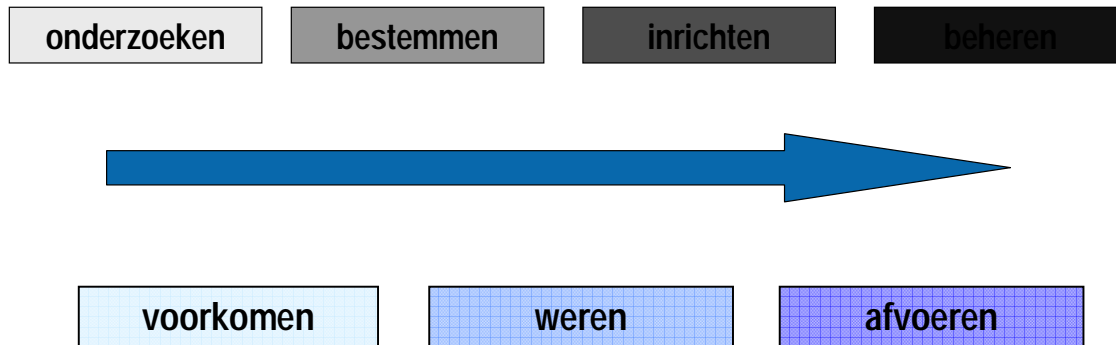
Inmiddels is de wetgevingsprocedure in werking gezet. De ambities van het Kabinet zijn hoog. Er wordt gestreefd om al in 2007 de nieuwe Integrale Waterwet (IWW) van kracht te laten worden. In juni 2005 is er een voorontwerp naar de Tweede Kamer gezonden, welke in 2006 in de Tweede Kamer zal worden behandeld.

3.3.4 Gemeentelijk zorgplicht

In de eerder genoemde taakverdeling bij de aanpak van grondwaterproblemen in de stad valt een belangrijke taak voor de gemeente te ontdekken. Deze zorgplicht houdt meer in dan alleen de loketfunctie voor grondwaterklachten, en aanleggen van ontwateringsmiddelen. Bij het omschrijven van de gemeentelijke zorgplicht is het van belang wat er precies wordt verstaan onder het begrip zorgplicht. Betreft het een inspannings- of resultaatsverplichting?

De gemeentelijke zorgplicht voor het grondwaterbeheer is op te delen in zorgplichten in een viertal fasen; De onderzoeksfase, bestemmingsfase, inrichtingsfase en beheerfase. De fasen geven, in de lijn van de grondwatertrits voorkomen – weren – afvoeren, de voorkeursvolgorde bij

de oplossing van grondwaterproblemen. Problemen dienen waar mogelijk te worden voorkomen. Waar dat niet mogelijk is, is weren een optie. Is dat niet mogelijk dan pas komt afvoeren in beeld.



Figuur 3.4: Beleidsfasen in relatie tot de grondwatertrits bij stedelijk vernieuwing (naar: De Putter, 2003)

De gemeentelijke zorgplicht in de onderzoeksfase is vooral een zorgplicht in de zin van het uitvoeren van een ‘omgevingstoets’. De zorgplicht in deze fase kan worden omschreven als ‘het rekening houden met mogelijke gevolgen van ruimteclaims voor de omgeving in verband met de kwaliteit hiervan, de woonbaarheid en de volksgezondheid, opdat problemen met (grond-) waterhuishouding zoveel mogelijk worden voorkomen (De Putter, 2005). Belangrijke beleidsinstrumenten die gemeenten in deze fase kunnen hanteren zijn de watertoets en het (stedelijk) waterplan.

In de bestemmingsfase dient rekening te worden gehouden met de resultaten van de onderzoeksfase bij het bestemmen van gronden, opdat problemen met grondwater zoveel mogelijk worden voorkomen. Belangrijk instrument in deze fase is het bestemmingsplan en met name de waterparagraaf daarin. Ook in een structuurplan kunnen gemeenten voor wat betreft de bestemmingsfase rekening houden met grondwater.

De zorgplicht in de inrichtingsfase omvat ‘het op zorgvuldige wijze treffen van een mix aan waterhuishoudkundige en/of bouwkundige inrichtingsmaatregelen opdat structurele grondwaterstandwijzigingen of grondwateroverlast/ -onderlast zoveel mogelijk worden voorkomen’ (De Putter, 2005). De zorgplicht omvat in deze fase concreet het bouw- en woonrijp

maken van gronden, het garanderen van een bepaalde ontwateringsdiepte door bijvoorbeeld en het aanleggen van drainagebuizen.

In de beheersfase omvat de gemeentelijke zorgplicht 'het op zorgvuldige wijze treffen van die mix aan waterhuishoudkundige en/of bouwkundige beheersmaatregelen dat ontstane problemen met de grondwaterstand of grondwateroverlast/ -onderlast zoveel mogelijk worden weggenomen (weren en afvoeren) (De Putter, 2005). Deze fase is de meest complexe fase. De plichten dienen dan ook te worden uitgevoerd met het doelmatigheidsprincipe. Incidenteel zullen problemen moeten worden geaccepteerd (CIW, 2004).

De zorgplicht in deze fase omvat concreet het inzamelen en afvoeren van overtollig grondwater vanaf de perceelsgrens en het afvoeren van grondwater van openbaar terrein (de ontwateringstaak). Daarnaast fungeert de gemeente als 'front office' (loket) voor de grondwaterklachten en problemen van de burger. Ook is de gemeente, samen met het waterschap, verantwoordelijk voor het opstellen en de inhoud van het waterakkoord.

Bij de zorgplicht voor gemeenten is het de vraag of het hierbij gaat om een inspannings- of resultaatplicht. Gezien de complexiteit van, met name de gemeentelijke zorgplicht in de beheersfase is een resultaatsverplichting niet haalbaar. De aanpak zal moeten geschieden tegen de laagste mogelijk maatschappelijke kosten en in binnen het kader van doelmatigheid (CIW, 2004).

Bij de inrichtingsfase zou overigens wel sprake kunnen zijn van een resultaatsverplichting. Door bij de aanleg van nieuwbouwt terreinen de ontwatering vast te leggen in bouwverordeningen en bouwvergunningen (publiekrechtelijk), of exploitatieovereenkomsten en gronduitgiftecontracten (privaatrechtelijk), kunnen partijen op resultaat worden beoordeeld. Hiervoor is overigens wel een wettelijke ontwateringszorgplicht als inspanningsverplichting nodig in de nieuwe Integrale Waterwet (De Putter, 2005).

3.3.5 *Integratie van Wateropgaven*

Om de zorgplicht voor gemeentelijke overheden uitvoerbaar te maken heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zich sterk gemaakt voor het bieden van een instrumentarium. Met name het financieringsinstrument ontbrak op gemeentelijk niveau.

Om de aanpak van grondwaterproblemen te financieren moet de gemeente volgens de VNG een instrument tot haar beschikking krijgen zoals de rioolheffing. Elke burger betaalt een vast bedrag voor de rioolheffing aan de gemeente. Hiermee kan de gemeente de aanleg, beheer en onderhoud van de riolering uitvoeren.

Gezien de onderlinge samenhang pleit de VNG in het rapport 'Baas in eigen buis' (2004) voor een integratie van drie gemeentelijke wateropgaven:

- de *regenwateropgave*: de noodzaak om na te denken over anders omgaan met regenwater (inclusief het maken van ruimte voor water);
- de *grondwateropgave*: de aanpak van stedelijke grondwaterproblemen;
- de *afvalwateropgave*: de afstemming van rioleringsbeleid en zuiveringsbeleid (VNG, 2004).

De samenhang tussen deze drie wateropgaven is groot. Zo kan een andere manier van hemelwater afvoeren, bijvoorbeeld het afkoppelen van verhard oppervlak grote invloed hebben op het rioleringsbeheer en de hoogte van de grondwaterstand. Afkoppelinitiatieven komen op dit moment veel voor en bieden veel kansen om de drie wateropgaven te bundelen.

De VNG stelt zowel een verbreding van het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP), als de verbreding van het rioolrecht voor. In een verbreed rioleringsplan (GRP+) zullen niet alleen de gemeentelijke rioleringstaken worden verwoord, maar wordt tevens het grondwater behandeld. Het verbrede rioolrecht vormt dan de financiële basis voor deze integratie van gemeentelijke watertaken. Deze financiering zal geschieden in de vorm van een heffing (VNG, 2004).

Op 17 april 2005 is besloten dat de verbreding van het gemeentelijke rioolrecht er gaat komen (VNG, 2005). Ondertussen is het wetsvoorstel voor de verbreding van gemeentelijke watertaken naar de Raad van State gestuurd.

3.3.6 Gezamenlijke aanpak

In het voorgaande is nadrukkelijk ingegaan op het wettelijke verankeren van een taakverdeling voor de aanpak van grondwaterproblemen in de stad. Dit leidt, in mijn ogen ten onrechte, de aandacht af van het feit dat de oplossing van het grondwaterprobleem altijd om een gezamenlijke aanpak vraagt. Geen enkele overheidsinstantie kan de problematiek alleen oplossen.

De gezamenlijke aanpak is vereist, vooral vanwege het feit dat de grondwaterstand, zeker in stedelijk gebied, vele relaties en verbanden kent. Hierdoor zijn welhaast automatisch ook veel partijen betrokken bij de aanpak van grondwaterproblemen in het stedelijke gebied. Het gaat hierbij zowel om particuliere partijen (perceelseigenaren, grote grondwateronttrekkers) als overheidspartijen (gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk).

3.4 Stagnerend grondwaterbeheer

3.4.1 Impasse

Ondanks het feit dat verantwoordelijkheden en taken ten behoeve van de aanpak van grondwaterproblemen in de stad geregeld lijken, blijkt dat de aanpak ervan stagneert. Uit de voor dit onderzoek uitgevoerde inventariserende enquête blijkt dat slechts 25 procent van de ondervraagde gemeenten zich actief opstelt bij de aanpak van grondwaterproblemen in de stad. Van alle ondervraagde gemeenten bleek nog eens de helft een afwachtende houding aan te nemen ten aanzien van de ontwikkelingen rondom de in wording zijnde Integrale Waterwet.

Het blijkt dus dat op gemeentelijk niveau wordt gearzeld. Er zijn op dit moment bij gemeenten veel vragen waarop nog geen antwoord is gevonden. Vragen die opdoemen, zijn onder andere de volgende: Hoe ziet het met de financiering? Wat zijn de wettelijke taken van de gemeenten en waar gaan ze over in de taken van de burger, of het waterschap? Hoe zit het grondwatersysteem in onze gemeente precies in elkaar?

3.4.2 Onduidelijkheden en dubbelzinnigheden

De problemen die gemeenten ervaren bij de aanpak van de grondwaterproblematiek in stedelijk gebied zijn globaal onder te verdelen in onduidelijkheden en dubbelzinnigheden. Met onduidelijkheden wordt het ontbreken van kennis of inzichten bedoeld. Voorbeelden van onduidelijkheden ten aanzien van grondwater zijn de gebrekkige kennis van het grondwatersysteem, ontbreken van inzicht in de achterliggende oorzaak van problemen en het ontbreken van inzicht in taken van verschillende partijen.

Situaties waarin onduidelijkheden heersen, zijn vaak een goede voedingsbodem voor de groei van dubbelzinnigheden. Met dubbelzinnigheden wordt in deze situatie een verschil in mening of inzicht bedoeld. Bij onduidelijkheden gaat het dus om het ontbreken van inzicht, bij dubbelzinnigheden juist om het verschil in inzicht tussen verschillende bij het beleidsproces betrokken actoren.

Zolang er teveel onduidelijkheid en/of dubbelzinnigheid heerst bij de aanpak van de problematiek, zijn gemeenten (en andere partijen) geneigd een afwachtende, passieve houding aan te nemen (Kalders, 1999). Een dergelijke houding zorgt voor een stagnatie, of impasse, van het beleidsproces.

In de praktijk blijkt dat gemeenten, alsook andere partijen, hun eigen meerwaarde voor het proces niet geheel kennen. Om, uitgaande van de ideaaltypische netwerkgedachte, een goede bijdrage te leveren aan het beleidsnetwerk is kennis van de eigen en andermans plek binnen het proces van essentieel belang (Teisman, 1992).

3.4.3 Mogelijke stagnatiefactoren

De hierboven genoemde onduidelijkheden en dubbelzinnigheden uit zich in een aantal zaken die in beschouwingen over het grondwaterbeheer vaak aan bod komen. Voor het nadere onderzoek naar de oorzaken van de impasse zijn na de eerste verkennende literatuurstudie enkele stagnatiefactoren opgesteld die als mogelijke oorzaak zijn aan te wijzen:

- De financiering van de maatregelen ter voorkoming of ter beheersing van de grondwaterproblemen;
- De complexiteit van het grondwatersysteem;
- Het tekortschietende juridisch kader voor het grondwaterbeheer in de stad;
- Afstemmingsproblemen tussen overheid (gemeente) en burger;
- Afstemmingsproblemen tussen gemeenten en andere overheden;
- Angst voor schadeclaims in geval dat de burger schade lijdt als gevolg van grondwateroverlast (of –onderlast).

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is gebleken dat het grondwaterbeheer in de stad bij uitstek een complex beleidsproces genoemd mag worden. Er is ingegaan op de multidisciplinaire en op bestuurlijk-organisatorisch vlak complexe materie.

De afgelopen jaren is veel gedaan om te komen tot een verbeterde aanpak van de grondwaterproblematiek. Veel aandacht is daarbij uitgegaan naar de verdeling van verantwoordelijkheden. Pas de laatste jaren is deze verdeling voorzien van een breed gedragen visie.

Belangrijke uitkomst van de beleidsdiscussie op nationaal niveau is het feit dat de aanpak van grondwaterproblemen, ondanks de nadruk op verantwoordelijkheden altijd een vraagstuk is dat een gezamenlijke aanpak vergt. De materie is zo verweven met andere deelterreinen dat veel instituties invloed (kunnen) uitoefenen op de beheersing van de grondwaterstand.

Bij het oppakken van de grondwaterzorgtaak door gemeenten ondervinden gemeenten een aantal struikelblokken. Deze struikelblokken zijn de belangrijkste oorzaak voor een uitblijvende lokale aanpak van de problemen. In het volgende hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de struikelblokken die gemeenten ervaren bij het oppakken van de grondwaterzorgtaak. De

belangrijkste oorzaken, ingegeven door een voor dit onderzoek uitgevoerde schriftelijke enquête vormen de basis voor een nadere uitwerking.

4. Inventarisatie van de aanpak op gemeentelijk niveau

4.1 Introductie

In het voorgaande hoofdstuk is inzicht geboden in het complexe vraagstuk wat de aanpak van grondwaterbeheer in stedelijk gebied is. Er is gesteld dat de aanpak van de problemen op lokaal niveau min of meer stagneert. De complexiteit van de grondwaterproblemen, de netwerksamenleving, de belangentegenstellingen tussen verschillende partijen, zijn hier debet aan.

In dit hoofdstuk zal dan ook dieper worden ingegaan op de oorzaken van het stagnerende grondwaterbeleid op lokaal (gemeentelijk) niveau. Zoals gesteld in het inleidende hoofdstuk wordt de problematiek bekeken vanuit het oogpunt van de gemeentelijke overheden. Als beheerder van de lokale leefomgeving is de gemeenten namelijk de overheidsinstantie die bij dergelijke problemen het initiatief dient te nemen. Zeker nu de gemeentelijke zorgplicht voor het grondwater in de stad zal worden vastgelegd in de Integrale Waterwet.

In paragraaf 4.2 zal worden het verkennend onderzoek, dat in de vorm van een schriftelijke enquête heeft plaatsgevonden, worden ingeleid. Vervolgens zullen de uitkomsten daarvan worden beschreven. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre gemeenten de grondwaterproblematiek actief te lijf gaan. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 beschreven hoe gemeenten het grondwaterbelang meenemen in de ruimtelijke besluitvorming.

Paragraaf 4.5 gaat dieper in op de problemen, of stagnatiefactoren, die gemeenten ervaren bij het uitvoeren van de grondwaterzorgtaak in het stedelijke gebied. In paragraaf 4.6 wordt in een reflectie de problematiek teruggebracht tot een drietal aandachtsgebieden, deze aandachtsgebieden zullen in het navolgende hoofdstuk nader worden belicht.

4.2 *Het inventariserend onderzoek*

Om inzicht te verkrijgen in de problematiek, zoals gemeenten die ervaren is een vragenlijst opgesteld. Er is gekozen voor een inventariserende enquête in de vorm van een vragenlijst. In dit geval is bewust gekozen voor een enquête, omdat in reeds verschenen beleidsstudies die ingaan op de stedelijke grondwaterproblematiek naar mijn mening te snel overgaan tot het aandragen van mogelijke oplossingen, zonder na te gaan wat achterliggende oorzaken zijn van het succes en falen van lokaal gevoerd grondwaterbeleid.

Alvorens een vragenlijst op te stellen is een verkennende literatuurstudie verricht. Deze globale studie heeft als doel om een globaal overzicht te verkrijgen van de mogelijke hindernissen die op gemeentelijk niveau worden ervaren. Uit dit inventariserende onderzoek bleek dat problemen vooral op het bestuurlijk-organisatorisch, financieel en juridische vlak moeten worden gezocht. Daarnaast is de integrale aanpak van de grondwaterproblematiek en de betrekkelijke onbekendheid van beleidsmakers met het begrip grondwater in veel literatuur onderwerp van discussie. In het voorgaande hoofdstuk zijn reeds een zestal stagnatiefactoren aangewezen die als mogelijke oorzaak voor de impasse kunnen worden gezien.

In de vragenlijst is getracht deze punten zo goed mogelijk terug te laten komen. Voor een uitgebreid overzicht van de vragen wordt verwezen naar bijlage nummer 1. Deze schriftelijke vragenlijst is verstuurd naar alle 468 bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aangesloten gemeenten. De respons op deze vragenlijst bedroeg ruim 34 procent, wat overeenkomt met 161 gemeenten. Gezien de omvang van de vragenlijst is de respons ruim voldoende om te kunnen concluderen dat het grondwaterbeheer in stedelijk gebied wel degelijk 'leeft' onder gemeenten.

De keuze om alle gemeenten aan te schrijven is een bewuste. Grondwaterproblemen zijn namelijk, zoals in de voorgaande hoofdstukken beschreven, grillig en multidisciplinair van karakter. De problemen komen namelijk in verschillende hoedanigheden overal in ons land voor. Een opdeling in hoog en laag Nederland, of een opdeling naar verstedelingsgraad is dan ook niet zinvol.

Aan de hand van de uitkomsten van de schriftelijke enquête wordt beoordeeld welke struikelblokken de gemeenten als meest hinderlijk ervaren bij het oppakken van de gemeentelijke grondwaterzorgtaak. Aan de hand hiervan heeft een nadere bestudering plaatsgevonden.

4.3 Gaan gemeenten de grondwaterproblemen actief te lijf?

Voor een goede aanpak van de grondwaterproblemen in de stad is het van groot belang of een gemeente zich wel op niet actief opstelt om de problemen structureel aan te pakken. Uit de vragenlijst blijkt dat slechts 25 procent van de responderende gemeenten aangeeft een actief beleid te voeren ten aanzien van grondwaterbeheer. Driekwart van de ondervraagde gemeenten neemt dus een meer passieve houding aan ten aanzien van de aanpak van de problematiek.

De keuze om grondwaterproblemen actief te gaan aanpakken is in sommige gevallen een goed beargumenteerde beleidskeuze. In gemeenten met grote bekende grondwaterproblemen, bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam, is de aanpak van grondwaterproblemen een van de speerpunten van het omgevingsbeleid. In andere gemeenten worden grondwaterproblemen meer op adhoc, of projectbasis aangepakt. Zo kan bijvoorbeeld een rioolvernieuwing de reden zijn om gelijktijdig grondwaterproblemen aan te pakken, in dergelijke situaties wordt gesproken van *meeliften*.

De keuze om grondwaterproblemen in de gemeente niet actief aan te gaan pakken kan een bewuste keuze zijn. Belangrijkste redenen in een dergelijk geval zijn geringe of lokaal niet voorkomende problemen. In een dergelijk geval is grondwaterbeleid simpelweg niet nodig.

De passieve houding van gemeenten kan niet alleen worden verklaard door geringe, of lokaal niet voorkomende problemen. Het uitgevoerde onderzoek wijst uit dat ruim tachtig procent van de gemeenten die gereageerd hebben op enigerlei wijze te maken hadden met grondwaterproblemen (grondwateroverlast en –onderlast). Slechts een kwart van de gemeenten geeft aan dat er sprake is van een actief beleid ten aanzien van de grondwaterproblematiek. Hier valt dus een groot verschil

te ontdekken tussen het aantal gemeenten met problemen en het aantal gemeenten die actief op zoek gaan naar een oplossing daarvan.

De schriftelijke enquête heeft tot doel gehad om de oorzaken van het feit dat in een groot aantal gemeenten geen beleid wordt of kan worden ontwikkeld om grondwaterproblemen aan te pakken. In paragraaf 4.6 zullen de belangrijkste stagnatiefactoren, die uit de enquête naar voren komen, worden beschreven.

4.4 Is er sprake van integraal grondwaterbeheer?

Integraal waterbeheer is een onderwerp waar de laatste jaren zeer veel over gezegd en geschreven is. Werd er in de 3^{de} Nota Waterhuishouding nog gesproken van integratie van de verschillende delen van het waterbeheer, de zogenaamde interne integratie (V & W, 1989) In de 4^{de} Nota Waterhuishouding werd een stap verder gezet; naast interne integratie moesten watertaken geïntegreerd worden met ruimtelijke ontwikkelingen buiten het waterbeheer, de zogenaamde externe integratie. Tegenwoordig wordt zelfs al gesproken van een verdergaande integratieslag, namelijk *integraal omgevingsbeheer* (De Putter, 2003).

Uit het onderzoek komt naar voren dat grondwaterbeheer wordt geïntegreerd met andere omgevingstaken. Gemeenten hebben een aantal instrumenten tot hun beschikking om (grond)water te laten meewegen in de ruimtelijke besluitvorming. Het gebruik van deze instrumenten onder de onderzochte gemeente is in onderstaande tabel weergegeven.

Een grondwatermeetnet is een instrument dat zowel gemeenten als waterschappen een goed inzicht kan geven in de grondwatersituatie die zich in een gebied voordoet. De watertoets, de waterkansenkaart en de functiegeschiktheidskaart zijn er specifiek gericht op gericht om de ontwikkelingsmogelijkheden vanuit het (grond)waterperspectief te waarderen. Hiervan is alleen de watertoets een wettelijk verplicht instrument.

Het waterbeheersplan en de watersysteemvisie zijn waterschapsinstrumenten. Hierbij worden in de totstandkoming vaak wel provincies en gemeenten betrokken. Bij deze instrumenten kan een

gemeente dus indirect, via het waterschapsinstrumentarium, grondwater een plek geven in de ruimtelijke planvorming. Ook het GGOR is een waterschapsinstrument. Bij de GGOR-systematiek wordt het actuele grond- en oppervlaktewaterregime gemeten en mogelijkheden gezocht om te komen tot het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime.

Tabel 4.1: Gebruikte instrumenten om grondwater mee te nemen in ruimtelijk beleid

<i>Funcatiegeschiktheidskaart</i>	9
<i>Grondwatermeetnet</i>	47
<i>Waterkansenkaart</i>	39
<i>Waterbeheersplan</i>	23
<i>Watersysteemvisie</i>	18
<i>Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR)</i>	6
<i>Watertoets</i>	134
<i>(Stedelijk) Waterplan</i>	108
<i>Anders</i>	24
<i>Aantal respondenten</i>	160

Vooraf de instrumenten Watertoets, het Stedelijk Waterplan en het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) springen in het oog. De watertoets en het waterplan worden door respectievelijk 134 en 108 gemeenten gehanteerd om (grond)water in te brengen in ruimtelijk beleid.

Onder ‘anders’ wordt het GRP opvallend vaak genoemd. Dit instrument integreert het (grond)waterbelang niet met ruimtelijke ordening, maar juist met andere gemeentelijke wateropgaven: het behandelen van afvalwater en regenwaterafvoer.

4.4.1 Watertoets

De *watertoets*, sinds 1 november 2003 wettelijk verplicht, heeft als uitgangspunt dat de ruimtelijke planvormers en waterbeheerders in een vroeg stadium van de planvorming bij elkaar moeten gaan zitten om het waterbelang direct mee te nemen. Daarmee is de watertoets een van de instrumenten om (grond)water en ruimtelijke ordening vroegtijdig op elkaar af te stemmen. De watertoets gaat globaal als volgt te werk:

- Een locatiebesluit wordt getoetst op de gevolgen voor het watersysteem;
- Er wordt aangegeven waarom een dergelijk besluit gerechtvaardigd is uit oogpunt van een betrouwbaar en duurzaam watersysteem;
- Er wordt vastgelegd welke compenserende maatregelen nodig zijn om het watersysteem niet nadelig te beïnvloeden (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2003).

Uit de enquête komt naar voren dat de watertoets een instrument is dat door vrijwel alle gemeenten wordt gehanteerd. In hoeverre hierbij specifieke aandacht uitgaat naar grondwater is niet geheel duidelijk. De watertoets brengt namelijk het gehele waterbelang in bij de ruimtelijke ordening. Er moet wel worden aangetekend dat de watertoets alleen geschikt is om grondwaterproblemen in nieuwe situaties te voorkomen. De watertoets is daarmee slechts geschikt voor een klein aantal gevallen. Uit de enquête blijkt namelijk dat slechts 10 procent van de ervaren grondwaterproblemen plaatsvindt in nieuwe situaties. Voor de problemen in bestaand stedelijk gebied zijn andere instrumenten nodig.

4.4.2 Stedelijk Waterplan

Het stedelijke waterplan is een instrument dat wel betrekking kan hebben op bestaande situaties. Een stedelijk waterplan is 'een plan waarin een aantal partijen, onder wie gemeente(n) en de regionale waterbeheerder(s) (waterschappen), hun gezamenlijke beleid met betrekking tot het water in een bepaalde gemeente, of het stedelijk deel van een gemeente uiteenzetten. Ook andere partijen, zoals provincie, waterleidingbedrijven en verschillende belangengroepen kunnen bij een dergelijk waterplan worden betrokken. Het waterplan is als het ware een instrument om stedelijke waterproblemen, waaronder grondwaterproblemen gezamenlijk op te lossen. In het Nationaal Bestuursakkoord Water is afgesproken dat alle gemeenten in 2006 een waterplan hebben (AZ,

2003). Een meerderheid (108) van de onderzochte gemeente blijken gebruik te maken van een stedelijk waterplan, of een variant daarop, zoals het regionaal waterplan.

4.4.3 Gemeentelijk Rioleringsplan

Tot slot gebruiken ook een vrij groot aantal van de gemeenten het voor gemeenten verplicht Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) om grondwaterproblemen in mee te nemen. In een zogenaamd verbreed rioleringsplan worden naast de gemeentelijke rioleringstaak en de afvoer van het hemelwater ook de grondwateraspecten meegenomen. Aangezien grondwaterproblemen veel raakvlakken hebben met hemelwaterafvoer en riolering kan een integratie van deze drie gemeentelijke wateropgaven zeer waardevol zijn voor den goed eindresultaat.

Speciale aandacht hierbij gaat uit naar afkoppeliniciatieven. Hierbij wordt relatief schoon hemelwater en relatief vuil huishoudelijk afvalwater in de waterketen gescheiden afgevoerd. Voor de afvoer van het schone hemelwater wordt vaak gekozen voor infiltratie. Dergelijke initiatieven hebben grote invloed op de hoogte van de grondwaterspiegel. Het niet meewegen van grondwater bij afkoppelplannen is dan ook een gemiste kans.

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat er voldoende instrumenten bestaan om (grond)water een plek te geven in een bredere context. Zij het binnen de gemeentelijke wateropgaven of in de ruimtelijke ordening. Gemeenten blijken de mogelijkheden tot het gebruik van deze instrumenten te benutten. De kwaliteit van de integratieslag die met deze instrumenten kan worden gemaakt hangt nu alleen nog af van de kwaliteit van de afweging die zowel binnen de watertoets, het waterplan of het verbrede GRP wordt gemaakt. Deze afweging is nog altijd een menselijke afweging waarbij conflicterende belangen dienen te worden afgewogen.

4.5 Waar lopen gemeenten tegenaan?

De aanpak van de grondwaterproblemen in de stad roepen bij gemeenten onduidelijkheden en vragen op. Uit het inventariserend onderzoek blijkt dat driekwart van de gemeenten zich niet actief opstelt ten aanzien van het grondwatervraagstuk. Deels is dit een beargumenteerde keuze,

omdat problemen bijvoorbeeld te gering zijn. Daarnaast blijft in veel gemeenten een actieve aanpak uit, omdat men huivert om het probleem aan te pakken.

Ook in gemeenten waar wel actief wordt gezocht naar een oplossing voor het probleem dreigt stagnatie op te treden. Bij het oppakken van de grondwaterzorgtaak blijken zich hindernissen of struikelblokken voor te doen, waar gemeenten tegenaan lopen. Een belangrijke vraag uit de enquête was om een zestal mogelijk struikelblokken (gebrek aan juridische middelen, financiën, afstemming met de burger, afstemming met andere overheden, angst voor schadeclaims en complexiteit van het grondwaterbeheer) in volgorde van belangrijkheid te zetten.

Uit de antwoorden bleek dat met name de angst voor schadeclaims door gemeenten niet als struikelblok wordt gezien bij het uitvoeren van de grondwaterzorg. De resterende vijf struikelblokken bleek wel degelijk van belang, waarbij gezegd moet worden dat 'afstemming met de burger' niet als problematisch werd ervaren door de respondenten, vandaar dat dit struikelblok, samen met de 'afstemming met andere overheden', wordt ondergebracht onder de noemer 'afstemmingsproblemen met andere partijen'.

4.5.1 Financiering; wie betaalt wat?

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat de financiering van de grondwaterzorgtaken wordt ervaren als het grootste struikelblok. Zoals bij elke (grote) ruimtelijke ingrepen is de financiering van maatregelen een belangrijk sluitstuk.

Voor wat betreft de financiering blijkt dat geen enkele onderzochte gemeente de beschikking heeft over een apart financieringsmiddel, of 'potje', waarmee de grondwaterproblemen kunnen worden betaald. In plaats daarvan moeten de financiële middelen ten behoeve van het stedelijke grondwaterbeheer worden verworven uit algemene middelen.

Financiering vanuit algemene middelen maakt een afweging noodzakelijk. Uit de algemene middelen van de gemeenten moeten namelijk naast watertaken ook vele andere zaken worden bekostigd. Een voorbeeld van een dergelijke afweging is: pakken we grondwaterproblemen aan,

of moet worden geïnvesteerd in sociale veiligheid. Een afweging tussen twee zo uiteenlopende zaken is moeilijk te maken; deze afwegingen zijn dan ook altijd politieke afwegingen.

4.5.2 *Gebrek aan juridische middelen*

Een tweede belangrijk struikelblok dat door gemeenten wordt ervaren is het gebrek aan (harde) juridische middelen om grondwaterbeleid kracht bij te zetten. In het voorgaande hoofdstuk is al aangegeven dat grondwaterbeheer als zodanig niet wettelijk geregeld is (Zie paragraaf 3.2).

Binnen de beleidsdiscussie op het gebied van het stedelijke grondwaterbeheer is dan wel enige duidelijkheid gekomen ten aanzien van de wettelijke taakverdeling; Toch blijft het in de praktijk onmogelijk om een partij aan zijn zorgplicht voor grondwater te houden. De particulier (burger) is dan wel verplicht om zijn eigen perceel te ontwateren, of grondwaterwerende maatregelen te treffen (bijvoorbeeld het waterdichtmaken van kelders en kruipruimten), maar de gemeente kan hem niet verplichten dit te doen. Ook blijkt keer op keer uit jurisprudentie dat gemeenten die in de ogen van de burger nalatig zijn op het gebied van grondwaterbeheer, juridisch gezien niet voor de grondwaterschade hoeft in te staan.

Ook bij de gezamenlijke probleemaanpak is het voor gemeenten onmogelijk om samenwerking af te dwingen. In het bijzonder bij de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen blijkt dat afstemming slechts moeizaam tot stand komt. Gemeenten die grondwaterproblemen actief proberen aan te pakken stuiten meer dan eens op een waterschap met andere belangen, of een waterschap die te vrijblijvend deelneemt bij de gezamenlijke probleemaanpak.

4.5.3 *Complexiteit van het grondwaterbeheer; waar ligt de oorzaak?*

Het grondwatersysteem is een systeem wat uiterst moeilijk te kennen valt. Zo valleen veranderingen in het grondwaterpeil, bij in grepen in de waterhuishoudkundige situatie, in stedelijk gebied zeer moeilijk te voorspellen. De vele fysieke relaties, betrokken partijen en belangen maken het bepalen van adequate maatregelen uiterst ingewikkeld. In tegenstelling tot oppervlaktewater beweegt grondwater zich namelijk niet zondermeer van hoog naar laag. Het grondwaterbeheer in stedelijk gebied heeft dus te maken met een kennisprobleem. Hierdoor valt het grondwaterpeil in de stad zeer moeilijk, of tegen zeer hoge kosten te reguleren.

Het verkrijgen van inzicht in grondwatersystemen en grondwatervoorkomens wordt nog meer bemoeilijkt door het feit dat gemeenten als beheerder van de algehele lokale leefomgeving belast met meerdere omgevingstaken. De zorgtaak voor het stedelijke grondwaterbeheer is voor gemeenten dus slechts een deeltaak. Mede hierdoor is het voor veel gemeenten onmogelijk om specifieke kennis in huis te hebben van het complexe grondwaterbeheer in de stad. Veel gemeenten, vooral kleinere gemeenten, kampen dan ook met capaciteitsproblemen.

Grondwaterbeheer is daarom in veel gevallen een deeltaak naast andere taken, zoals riolering, stedelijke vernieuwing, groenbeheer, of civieltechnische werken. Uit het onderzoek blijkt dat respondent zijn ondergebracht in de meest uiteenlopende gemeentelijk afdelingen of sectoren. De meeste respondenten hebben een civieltechnische achtergrond, of bekijken grondwaterbeheer vanuit de rioleringstaak. Enkele respondenten zijn werkzaam bij een afdeling economische ontwikkeling, of afdeling milieu. Het mag duidelijk zijn dat een respondent met een (civiel)technische achtergrond de grondwaterproblematiek anders zal benaderen dan iemand met een milieuachtergrond.

Ook als de benodigde grondwaterkennis bij een gemeente wel aanwezig is, dan nog blijft het grondwaterbeheer een vraagstuk waarin uiterst lastig inzicht in is te verkrijgen. Problemen, zeker binnen het waterbeheer, worden de laatste jaren steeds vaker integraal benaderd. Deze integrale benadering is bedoeld om besluitvorming binnen het waterbeheer te verbeteren, maar aan de andere kant maakt deze integrale afweging het besluitvormingsproces ook complexer

4.5.4 Afstemmingsproblemen met andere partijen

Tot slot wordt de afstemming tussen verschillende, bij het stedelijke grondwaterbeheer betrokken, partijen door gemeenten gezien als een belangrijk struikelblok. Vooral met de partijen die het dichtst bij de gemeente staan (particuliere perceelseigenaar en het waterschap) blijkt afstemming vaak te worden gezien als een hindernis.

Afstemmingsproblemen, of conflicten, gaan dikwijls over de grenzen van verantwoordelijkheden tussen de partijen. Zo vind de perceelseigenaar (burger) het grondwaterprobleem doorgaans een probleem dat door de overheid moet worden opgelost. Dit is zeker het geval, wanneer de

vermoedelijke oorzaak van de problemen buiten het perceel van de eigenaar ligt. De burger kent daarbij maar een overheid; dé overheid.

In veel gevallen is de perceeleigenaar niet op de hoogte van de eigen verantwoordelijkheid voor het vochtwerend maken van het eigen bouwwerk en het ontwateren van het eigen perceel.

Gemeenten stellen bij communicatie naar de perceeleigenaar toe, dat het vochtwerend maken van verblijfsruimten en het ontwateren van het eigen terrein een private verantwoordelijkheid is (KPMG/Grontmij, 2001). Alleen in gevallen waarbij de burger redelijkerwijs niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor de problemen, springt de gemeente in. Voorbeelden van zulke gevallen zijn gevallen waarbij de te maken kosten enorm oplopen, of gevallen waarbij de grondwaterproblemen duidelijk worden veroorzaakt door eerder genomen overheidsmaatregelen, bijvoorbeeld een peilverhoging, of rioolvernieuwing.

Met het waterschap spelen de conflicten vooral op het gebied van de ontwatering en afwatering. De ontwatering van publiek terrein en van de ontwateringsmiddelen die worden ontvangen van perceeleigenaar, is een gemeentelijke taak. De afwatering, het verder afvoeren van water via grote watergangen en waterlopen, is een waterschapstaak.

In de praktijk is het onderscheid tussen ontwatering en afwatering vaak lastig te maken. Zo kan een watergang, die bedoeld is voor de afwatering, ook een ontwaterende functie hebben. Het grensgebied tussen ontwatering en afwatering is dus een vage grens. Hierdoor laait vaak de discussie op over het feit welke partij, gemeente of waterschap, maatregelen dient te treffen (lees betalen).

Ook het onderscheid tussen watersysteem en waterketen is vaak onduidelijk. Grondwaterbeheer bevindt zich zowel in de waterketen als in het watersysteem (CIW, 2001). Grondwater kan bijvoorbeeld (onbewust) worden afgevoerd door een lekke riolering, waardoor het grondwater in der waterketen terechtkomt. Ook kan een peilverlaging in een aangrenzend landbouwgebied zorgen voor veranderende grondwaterstroom, waardoor grondwater wordt afgevoerd binnen het watersysteem.

Aangezien de waterketen in het beheer is van gemeenten en het watersysteem onder het beheer van de waterschappen vallen, lokt ook deze onduidelijkheid afstemmingsproblemen op. Dergelijke afstemmingsproblemen zijn alleen op te lossen door het maken van goede afspraken en voeren van goed communicatie.

4.6 Nadere analyse: drie achterliggende oorzaken

In de voorgaande paragraaf zijn de belangrijkste struikelblokken die gemeenten ervaren bij de probleemaanpak beschreven. De beschreven struikelblokken zijn terug te voeren op een aantal achterliggende oorzaken. Deze achterliggende oorzaken van de struikelblokken kunnen worden gezien als voorlopige conclusie van het inventariserende onderzoek.

Na het beoordelen van de respons op de vragenlijst kan geconcludeerd worden dat de belangrijkste problemen liggen in drie aandachtsgebieden:

- Het schuiven met verantwoordelijkheidsgrenzen (inclusief financiering);
- Communicatie bij de gezamenlijke probleemaanpak
- Integratieslag

In het eerste aandachtsgebied komen vooral afstemmingsproblemen en financieringsproblemen aan de orde. Het probleem van de financiering is bewust niet apart beschreven, omdat het bij de financiering vooral draait om een verdelingskwestie. Het is dus niet de vraag hoe komen we aan financiële middelen, maar; wie betaalt wat? Financiering is dus ook een vraagstuk van verantwoordelijkheden.

Bij het probleemgebied ‘communicatie bij gezamenlijke probleemaanpak’ komen vooral conflicten tussen de verschillende partijen aan bod. Hierbij wordt ingegaan op de relatie tussen gemeenten en perceelseigenaren en de relatie tussen gemeenten en waterschappen.

Het laatste probleemgebied, de integratieslag, heeft betrekking op het niet benutten van mogelijkheden tot het komen tot een integraal grondwaterbeheer. De integrale gedachte is

inmiddels doorgedrongen bij iedereen die maar iets te maken heeft met ruimtelijke ordening of waterbeheer. Het schort hem vaak aan de uitvoering (De Putter, 2003). Uit de enquête blijkt dat een groot deel van gemeenten de watertoets en het waterplan als instrument hanteren om water een plek te geven in de ruimtelijke ordening. Het belang van het grondwaterbeheer komt hier nauwelijks naar voren, zo blijkt uit nadere bestuderen van enkele waterplannen, watertoetsen en ook bestemmingsplannen. Vaak worden besproken over duurzaam waterbeheer in het algemeen. Het grondwaterbelang wordt daardoor vaak impliciet meegenomen, waar expliciete aandacht voor grondwater vaak gewenst is.

4.7 Conclusie

Na een inventarisatie naar de problemen die gemeentelijke overheden in de praktijk ervaren bij het oppakken van de grondwaterzorgtaak, is gebleken wat de achterliggende oorzaken van de impasse in het stedelijke grondwaterbeheer zijn. Deze achterliggende oorzaken zijn onder te verdelen naar een drietal aandachtsvelden; het bepalen van grenzen in verantwoordelijkheden en taken tussen de partijen, communicatieproblemen tussen actoren die bemoeienis hebben met het grondwaterbeheer in de stad en het integreren van het grondwaterbelang en de leefomgeving.

In het hierop volgende hoofdstuk zal een verdieping plaatsvinden aan de hand van deze drie aandachtsgebieden. Om te laten zien hoe in de praktijk wordt omgegaan met deze drie aandachtsgebieden, is tevens gebruik gemaakt van een case. In dit geval het omgaan met grondwaterproblemen in de gemeente Maarssen.

5. Verdieping: oorzaken van de impasse

5.1 *Introductie*

In het voorgaande hoofdstuk zijn enkele struikelblokken gesignaleerd en geïnventariseerd welke zijn voortgekomen uit de inventariserende enquête. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de achterliggende oorzaken van deze struikelblokken. Dit wordt gedaan aan de hand van de drie in paragraaf 4.6 aangegeven aandachtsgebieden, te weten: het schuiven met verantwoordelijkheids grenzen (inclusief financiering), communicatie bij de gezamenlijke probleemaanpak en de integratieslag.

In dit hoofdstuk wordt een verdieping gezocht zowel via een literatuuronderzoek als via een case studie. Deze case studie is uitgevoerd bij de gemeente Maarssen in de vorm van een tweetal interviews.

In dit hoofdstuk zal allereerst in paragraaf 5.2 de casus van de gemeente Maarssen worden ingeleid. Vervolgens komen in de paragrafen 5.3 tot en met 5.5 de drie eerdergenoemde aandachtsgebieden aan bod. Per aandachtsgebied zullen de achterliggende oorzaken worden beschreven die uit de literatuur worden gevonden, alsook de bevindingen bij de gemeente Maarssen. Vervolgens zal er in een reflectie in paragraaf 5.6 enkele verbeterpunten worden aangedragen.

5.2 *De casus: gemeente Maarssen*

Voor een verdieping in de achterliggende oorzaken van de door gemeentelijke overheden ervaren is er naast een verdiepende literatuurstudie gekozen voor een case studie. Hiervoor is gekozen om in de praktijk na te gaan in welke mate problemen binnen de drie aandachtsgebieden daadwerkelijk zichtbaar zijn. In dit geval is gekozen voor case studie bij de gemeente Maarsen (Utrecht).

De gemeente Maarssen is gekozen om een tweetal redenen. Ten eerste is de gemeente een middelgrote gemeente, met een relatief groot oppervlak aan stedelijk gebied. Bovendien is de gemeenten gelegen op het grondgebied van een tweetal waterschappen, wat het bestuderen van de bestuurlijke verhoudingen interessant maakt.

De tweede en tevens belangrijkste reden die de keuze liet vallen op de gemeente Maarssen is het feit dat de respondent, Edgar Westerhof, in zijn aanvulling op de schriftelijke enquête een kritische houding aannam tegen de beleidsontwikkelingen. Uit deze opmerkingen kon worden opgemaakt dat de aanpak van grondwaterproblemen in de gemeente Maarssen in de praktijk een moeizaam proces is.

5.2.1 De gemeente

De gemeente Maarssen is in het hart van Nederland. Centraal gelegen in de provincie Utrecht, even ten noorden van de stad Utrecht. De gemeente wordt doorsneden door het Amsterdam-Rijnkanaal, die tevens de grens vormt tussen het waterschap Amstel, Gooi en Vecht (oostkant) en het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (westkant).

De gemeente Maarssen heeft een oppervlakte van 3186 hectare, waarvan vooral de westelijke helft voor een groot deel uit woongebied bestaat. Het oostelijk deel is een veenweidegebied wat zich kenmerkt als waterrijk gebied en door een lage ontwateringsdiepte. Bijzondere aandachtsgebieden zijn de Bethunepolder en de Maarsseveenseplassen. Bovendien vormt de Hollandse Waterlinie een bijzonder element, zowel in cultuurhistorische als waterkundige zin.

Door haar karakter als veenweidegebied en het doorkruisen van de gemeente door het Amsterdam-Rijnkanaal en de Hollandse Vecht in het westen, is de gemeenten een waterrijke gemeente. De ondergrond van Maarssen bestaat dus uit een rivierlandschap met zand, uit komgronden met klei en uitveengebied, dat overal waar het veen werd ontgonnen, veranderde in een petgatenlandschap.

Maarssen kent een tweetal grote woonkernen. Hiervan Maarssen-dorp de grootste, gevolgd door Maarssenbroek. Daarnaast zijn er nog een drietal kleine kernen, namelijk Oud-Zuilen,

Maarsseveen en Tienhoven. Met haar inwonertal van ruim 40.000 inwoners is de Maarssen een middelgrote gemeente.

5.2.2 (grond)water in Maarssen

Voor het grondgebied van de gemeente Maarssen geldt dat vanwege de geohydrologische situatie er sprake is van een relatief groot aantal lokale watersystemen. Met haar veengronden, zanderige rivieroever van de Vecht en de lagergelegen, kleiige, komgronden is het watersysteem heel wisselend op een relatief klein oppervlak.

Water levert dan ook problemen op in de gemeente Maarssen. Met betrekking tot de grondwaterproblemen zijn deze hoofdzakelijk geconcentreerd in het woongebied van Maarsse-dorp, aangevuld met enkele gevallen in het westelijke deel van de gemeenten. De gevallen van grondwateroverlast in Maarsse-dorp zijn vooral toe te schrijven aan de leeftijd van de bebouwing. In Maarsse-dorp is, in vergelijking met Maarssebroek, de bebouwing een stuk ouder. Daarnaast beschikt Maarssebroek al vanaf haar ontstaan begin jaren tachtig over een afgekoppeld rioolstelsel, waar Maarsse-dorp het nog met een 'ouderwets', gemengd riool moet doen.

In Maarssen concentreren grondwaterproblemen, net als in andere delen van Nederland zich vooral in bestaand stedelijk gebied. De nadruk ligt op de oudere bebouwing, waarbij in het verleden niet (genoeg) is stilgestaan bij de negatieve aspecten van het grondwater.

5.2.3 Actief grondwaterbeheer in Maarssen

Lange tijd kende de gemeente Maarssen geen actief grondwaterbeleid. Uit gesprekken met Edgar Westerhof, medewerker Riolerings en Waterbeheer van de gemeente Maarssen, bleek dat grondwaterklachten in het verleden slechts op adhoc basis werden opgelost. In de meeste gevallen werd benadrukt dat de gemeenten weinig tot niets kon doen en dat de grondwaterklachten een particuliere aangelegenheid was.

In 2003 is echter besloten om grondwaterproblemen actief te gaan aanpakken in de gemeente. Aanleiding hiertoe was het opstellen van een vernieuwd Basis Rioleringsplan (BRP) voor Maarsse-dorp. Een zeer belangrijk initiatief in dit BRP, was het plan om in Maarsse-dorp de

hemelafvoer te gaan afkoppelen. Dit afkoppelininitiatief was voor de gemeente Maarssen een ideaal moment om de grondwaterproblemen te laten meeliften.

Het traject van opstellen van een vernieuwde BRP begon overigens al in 2000. In de originele plannen was circa 1600m² aan bezinkbakken gepland, wat toen gold als de trend in waterbeheer in de stad. Toen dit BRP bijna was afgerond, kwam Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, met het advies over de brug om te gaan afkoppelen. Vervolgens werd een nieuw traject doorlopen om het BRP op te stellen. Op dit moment vindt de afronding van het BRP plaats.

5.3 *Laveren met verantwoordelijkheden*

5.3.1 *Vage grenzen*

De struikelblokken die in het voorgaande hoofdstuk zijn gesignaleerd hebben voor een groot deel betrekking op het bepalen van grenzen in de verantwoordelijkheden. Dit geldt zowel in fysieke, juridische als financiële zin.

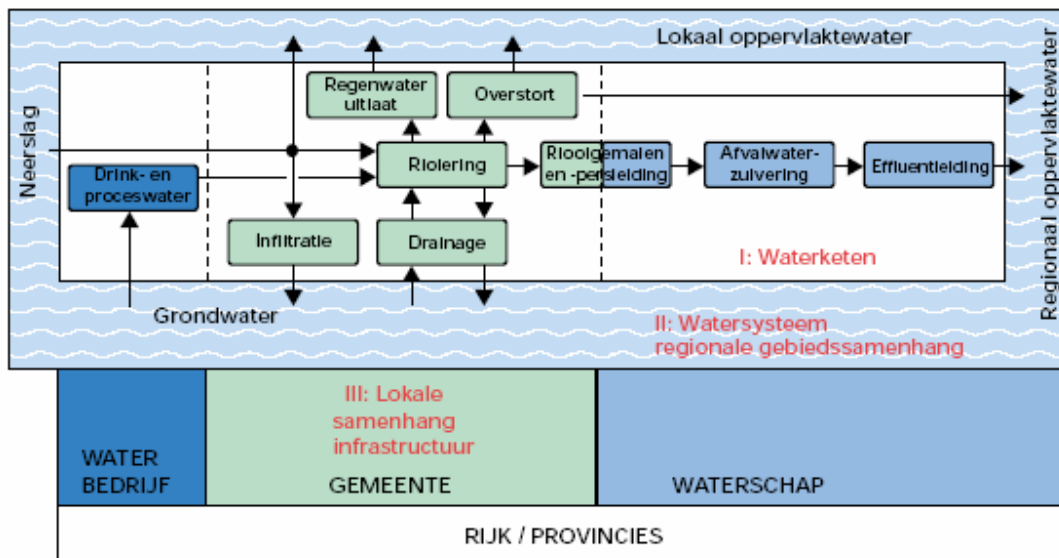
Grenzen in verantwoordelijkheden zijn zoals in paragraaf 3.3 beschreven vrij goed omschreven. Toch blijken er op lokaal niveau voortdurende discussies te bestaan over de exacte verantwoordelijkheidsverdeling. De ‘wie doet wat’ en ‘wie betaalt wat’ – vraag wordt keer op keer opnieuw gesteld, zonder dat daar overeenstemming over lijkt te worden bereikt.

Een belangrijke oorzaak voor de onenigheid bij het toekennen van verantwoordelijkheden zou kunnen worden toegeschreven aan het fundament van de financiering van het waterbeheer in het algemeen. Dit fundament wordt gevormd door de betalingsprincipes "de vervuiler (veroorzaker) betaalt" en "belang- betaling- zeggenschap". De kosten die in het kader van het integrale beheer worden gemaakt, laten zich echter steeds moeilijker toerekenen aan de veroorzaker of degene die van de maatregel profiteert. De oorzaken van problemen zijn veelal complex of liggen in het verleden, wat veel (vertragende) discussies oplevert over de vraag wie nu uiteindelijk verantwoordelijk is (Van Hijum, 1997).

Ook in het grondwaterbeheer komt het fundament van ‘veroorzaker betaalt’ naar voren. Is de bewoner veroorzaker van de grondwaterproblemen, bijvoorbeeld door slecht onderhoud van het eigen pand, dan zal hij hiervoor verantwoordelijk worden gesteld. Is het oppervlaktewaterpeilbeheer veroorzaker van hoge grondwaterstanden, dan zal al snel naar het waterschap worden gewezen. Is het stopzetten van een grondwaterontrekking de oorzaak van het probleem, dan zal de grondwateronttrekker worden aangesproken. Laat de drainage vanaf de perceelsgrens te wensen over, dan zal al snel naar de gemeente worden gewezen. Deze gedachtegang is een erg logische; wie het probleem veroorzaakt dient ook zorg te dragen voor een oplossing er van.

Echter in de praktijk van het grondwaterbeheer is de oorzaak van het probleem bijna nooit precies aan te wijzen. Er is vrijwel voortdurend sprake van een complex van oorzaken (CIW, 2004). Zo is bijvoorbeeld vaak duidelijk of een probleem zijn oorzaak kent in de waterketen, watersysteem of in de stedelijke leefomgeving (CIW, 2001). Hierdoor kunnen de vragen wie verantwoordelijk is voor de problemen en wie zich (financieel) dient in te spannen om het probleem aan te pakken moeilijk worden beantwoord.

In de onderstaande figuur zijn de waterketen, het watersysteem en de stedelijke leefomgeving (stedelijke systeem) en de onderlinge verhoudingen weergegeven. Het beheer van het stedelijke systeem in de zin van lokale samenhang en infrastructuur valt vooral onder beheer van de gemeente.



Figuur 5.1: De waterketen ingebed in het watersysteem en het stedelijke systeem (CIW, 2001)

Het watersysteem en de waterketen kunnen worden beschouwd als losstaande systemen, maar tevens wisselen zij onderling uit. De waterketen is namelijk geen gesloten systeem, het begint bij de onttrekking van water aan de bodem of het oppervlaktewater en eindigt als de rioolwaterzuiveringsinstallatie het gezuiverde water loost. Tussen begin- en eindpunt vindt verschillende malen uitwisseling plaats met het watersysteem. Dit kan bedoeld of onbedoeld zijn. Een bedoelde uitwisseling is het afvoeren van regenwater via het riool. Een voorbeeld van een onbedoelde uitwisseling is ontwatering via lekke rioolpijpen (CIW, 2001).

5.3.2 *Fixatie op verantwoordelijkheden*

Doordat de grenzen tussen taken en verantwoordelijkheden vaak onduidelijk zijn, ligt de nadruk van het overleg tussen partijen op het bepalen van deze grenzen. Uit het onderzoek blijkt dat er in het merendeel van de gemeenten met grondwateroverlast afstemmingsproblemen worden ervaren. Deze problemen komen zowel voor met de burger/particulier als het waterschap.

Bij het bepalen van de taken en verantwoordelijkheden doen zich voortdurend afstemmingsproblemen voor. Hierbij vindt een zogenaamde fixatie op verantwoordelijkheden

plaats. Hierbij wordt bedoeld op het feit dat zowel gemeenten, burgers en waterschappen zich verschuilen achter de zorgplichten, zoals die verdeeld zijn in bijvoorbeeld het CIW-rapport 'Samenleven met Grondwater'. Er lijkt een zogenaamde 'afschuifcultuur' te bestaan, waarbij niet wordt gezocht naar de mogelijkheden en kansen om een bijdrage te leveren aan het oplossen van het probleem. In plaats daarvan worden de taken en zorgplichten zo geïnterpreteerd dat het probleem bij een andere partij ligt.

Deze cultuur van afschuiven wordt mede ingegeven en versterkt door het feit dat de kosten van het nemen van maatregelen ter voorkoming of opheffing van grondwaterproblemen erg hoog zijn. Ook de VNG merkt op dat 'De financiële gevolgen van de verschillende gemeentelijke wateropgaven aanzienlijk zijn' (VNG, 2004). Deze cultuur leidt bij de partijen die betrokken zijn bij het grondwaterbeheer in stedelijk gebied tot strategisch gedrag. Elke partij lijkt de veiligste weg te kiezen wat leidt tot een impasse van het grondwaterbeheer op lokaal niveau.

5.3.3 Maarssen

Ook in de gemeente Maarssen blijken onduidelijkheden en dubbelzinnigheden op het gebied van het afbakenen van taken te bestaan. Vooral tussen de waterschappen (hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden) en de gemeente Maarssen spelen afstemmingsproblemen.

In de ogen van de medewerker riolering en waterbeheer van de gemeente Maarssen is en blijft het grondwaterprobleem in eerste instantie een probleem van de perceelseigenaar. Bij de grondwaterklachten wordt dit ook dan ook uitgelegd aan de perceelseigenaar.

De taak voor de gemeente is volgens hierbij 'het ontzorgen van de burger in de breedste zin'. Hiermee doelt dhr. Westerhof dat de gemeente als taak heeft om de burger te ondersteunen indien zij haar eigen taak, in dit geval het beschermen van de eigen woning tegen grondwater, redelijkerwijs niet kan uitvoeren. Bij het ontzorgen van de burger heeft de gemeente zowel bij het grondwaterkwantiteitsbeheer als andere waterbeheerstaken de medewerking van andere overheden (waterschappen, provincies).

5.4 Communicatieproblemen

Als tweede belangrijke achterliggende oorzaak van de impasse rondom het stedelijke grondwaterbeheer zijn in het voorgaande hoofdstuk communicatieproblemen in de samenwerking genoemd. Samenwerking tussen partijen is noodzakelijk, omdat zowel oorzaken als mogelijk te nemen maatregelen bij verschillende partijen liggen.

De communicatieproblemen ontstaan doordat de betrokken partijen (gemeenten, waterschappen, huiseigenaren, enzovoorts) uiteenlopende belangen hebben, verschillende partijen nog steeds elkaanders taal niet spreken, en denken in uiteenlopende abstractieniveaus. Hieronder zal hier verder op worden ingegaan.

5.4.1 Uiteenlopende belangen en doelstellingen

Zowel burgers, gemeenten als waterschappen handelen vanuit verschillende belangen en doelstellingen. De burger heeft belang bij een goede (droge) kwaliteit van de leefomgeving. Water mag in en onder de woning geen overlast veroorzaken.

Belangen van waterschappen en gemeenten zijn nogal eens strijdig. Vooral in gemeenten in veengebieden zijn waterschappen de laatste decennia druk doende geweest met een anti-verdrogingspolitiek, om de bodemdaling ter plaatse tegen te gaan. Op de langere termijn heeft deze politiek een positief effect op de (grond)watersituatie in dat gebied. Op de korte termijn zorgt dit juist voor een toename van de grondwaterklachten in bestaand stedelijk gebied. Om inklinking van veen tegen te gaan, moet het waterpeil in veel veengebieden namelijk omhoog.

In dergelijke gevallen ontstaan dus verschillen in belangen en doelstellingen. Waterschappen hebben een anti-verdrogingsdoel dat gericht is op de langere termijn en gemeenten het doel om grondwaterproblemen die nu (dreigen te) spelen op te lossen, of te voorkomen. Afweging van deze lokale korte termijn doelen en regionale lange termijn doelen blijft een lastige afweging, die vaak na langdurige politiek-bestuurlijke discussie wordt gemaakt.

5.4.2 *Verschillen in abstractieniveau*

Een ander aspect wat naar voren komt is dat verschillende partijen denken op verschillende abstractieniveaus. Waar gemeenten en de individuele burger denken op het niveau van maatregelen, denken vooral waterschappen vaak op een hoger abstractieniveau. Dit is ook logisch aangezien de waterschappen verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer in een bredere en meer strategische context.

Bij waterbeheersplannen en watersysteemvisies kijken waterschappen als beheerder van het regionale watersysteem vooral naar de middellange en lange termijn. Hierbij moeten maatregelen ten behoeve van het voorkomen en oplossen van grondwaterproblemen worden afgewogen tegen bredere waterbelangen op de lange termijn.

Vanuit de optiek van gemeenten wordt dit verschil in denkniveau als storend ervaren. Vanuit het oogpunt van gemeenten wordt vaak het verwijt gemaakt richting waterschappen dat waterschappen zich niet verdiepen in de lokale situatie op het niveau van maatregelen. Bij de afstemming denken waterschappers in abstractere en meer beleidsmatige termen, terwijl op gemeentelijk niveau behoefte is aan communicatie op het niveau van uitvoering en mogelijk te nemen maatregelen. Hierbij kan worden gewezen op de in vakliteratuur veelbesproken taalbarrières tussen water en ruimtelijke planvorming (zie o.a.: NLRO, 2000).

5.4.4 *Maarssen*

Bij de gemeente Maarssen wordt de communicatie met de waterschappen als problematisch ervaren. Bij de aanpak van grondwaterproblemen, het voldoen aan de basisinspanning riolering is gezamenlijke beleidsinspanning van belang.

Bij gemeenten doen zich vooral problemen voor met de op het gebied van communicatie tussen waterschap en de gemeente. Bij het waterschap is er sprake van rollende doelstelling. Volgens dhr. Westerhof leert de ervaring dat hernieuwde doelstellingen van het waterschap het beleid telkenmale inhalen, waardoor gemeenten opnieuw beleid en maatregelen moeten bepalen. Het herhalen van beleidstrajecten door deze rollende doelstellingen stelt de gemeente voor extra

kosten, omdat beleid opnieuw moet worden opgesteld en maanden of jarenlang opstellen van beleid 'in de prullenbak verdwijnt'.

Een sprekend voorbeeld hiervan is het Basis Rioleringsplan (BRP) waar in 2000 mee is begonnen. Toen het plan zich in 2003 in haar afrondingsfase bevond, waarbij circa 1600m² aan bezinkbakken waren gepland, kwam het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht met afkoppelen over de brug. Deze hernieuwde doelstelling leidt onvermijdelijk tot vertraging van het proces. Het beleidstraject is sinds 2003 opnieuw doorlopen en het afkoppelplan bevindt zich nu in de afrondende fase. Een wijziging van doelstelling, zoals hier beschreven, heeft een nadelig effect voor de verstandhouding bij samenwerking in de waterketen. De legitimiteit van het waterschapsbeleid loopt hierbij een deuk op (Lijkema, 2001).

Een ander probleem is de relatie tussen waterschap en gemeenten bij de aanpak van (grond)waterproblematiek en/of rioleringproblematiek is de algemene onderlinge verstandhouding. Met de netwerkgedachte, beschreven in hoofdstuk 2, in het achterhoofd zou er bij gezamenlijke probleemaanpak sprake moeten zijn van gelijkwaardige partijen. Volgens dhr. Westerhof is er veel vaker sprake van een verhouding beoordelaar-beoordeelde.

5.5 *Integraal grondwaterbeheer?*

Integraal waterbeheer is een benadering van het waterbeheer die pas het afgelopen decennium de boventoon is gaan voeren in discussie rondom het waterbeheer. Volgens de huidige beleidstrends is het vanuit de integrale gedachte de bedoeling dat zowel de verschillende watertaken onderling, als watertaken en omgevingstaken integraal worden benaderd.

Hoewel over integraal waterbeheer veel gezegd en geschreven is, blijkt de uitvoering van de integratieslag nog niet altijd even sterk te zijn doorgedrongen in de beleidsvorming. Zo wordt bij afkoppelplannen en rioolverbetering onvoldoende rekening te worden gehouden met de gevolgen van deze ingrepen voor het grondwater. Ook bij instrumenten als watertoets en waterplan worden grondwater en grondwaterproblemen zelden expliciet beschreven. Veel vaker wordt met het

regionale watersysteem impliciet het grondwatersysteem bedoeld, maar dit laat wel mogelijkheden open voor discussie achteraf.

5.5.1 *Integratie met ruimtelijke ordening*

Binnen het integrale waterbeheer zijn voldoende instrumenten en mogelijkheden om grondwaterbeheer en andere beleidsterreinen in samenhang te benaderen. De belangrijkste instrumenten, de watertoets en het (stedelijk) waterplan, worden door het merendeel van de onderzochte gemeenten gehanteerd om water een plaats te geven in de ruimtelijke planvorming.

Tot op heden wordt er bij de integratie tussen water en ruimtelijke ordening hoofdzakelijk gedacht in termen van het algemene waterbeheer en watersysteem. Juist omdat grondwater veel raakvlakken heeft met de fysieke stedelijke leefomgeving is een het expliciet meenemen van grondwater in de integrale afweging van belang. Een voorbeeld hiervan zou een aparte grondwaterparagraaf in een waterplan, net zoals de waterparagraaf in een bestemmingsplan.

5.5.2 *Integratie van stedelijke wateropgaven*

Binnen het (stedelijk) waterbeheer is het grondwater lange tijd een ondergeschoven kindje geweest (De Putter, 2003). Ook in vergelijking met de andere gemeentelijke (stedelijke) wateropgaven, de regenwateropgave en de afvalwateropgave, is de aandacht voor de grondwateropgave vaak gering.

Dit komt vooral door het feit dat de aanleg en onderhoud van de riolering van oudsher een gemeentelijke taak is. Voor deze taak heeft de gemeente dan ook de beschikking over een financieringsinstrument, het gemeentelijke rioolrecht, een retributie, gebaseerd op artikel 229 van de Gemeentewet, mag worden ingezet voor de bekostiging van de gemeentelijke rioleringsstelsels. Aangezien de afvoer van regenwater vanaf verhard oppervlak van origine hoofdzakelijk geschiedt via het riool, is deze opgave vaak meegenomen in het wettelijk verplichte Gemeentelijk Rioleringsplan.

Het integraal benaderen van de regenwateropgave, de afvalwateropgave en de grondwateropgave komt in de praktijk nog niet voldoende uit de verf. Vooral het feit dat voor de grondwateropgave

lange tijd geen gericht financieringsmiddel bestond. De laatste jaren zijn vanuit het VNG stemmen opgegaan om het gemeentelijke rioolrecht te verbreden tot een verbrede rioolheffing, waarmee ook de stedelijke grondwateropgave uit kan worden gefinancierd. In april 2005 is het voorstel voor een verbrede rioolheffing ter goedkeuring naar de Tweede Kamer te sturen. De uitkomst hiervan is op het moment van schrijven van deze scriptie nog niet bekend.

Deze verbreding van het rioolrecht tot een heffing biedt niet alleen kans om de drie stedelijke wateropgaven te financieren, maar ook om deze opgaven integraal te benaderen. Belangrijk hierbij is dat de effecten die maatregelen op het gebied van afzonderlijke wateropgaven de andere wateropgaven voortdurend beïnvloeden. Bij maatregelen op het gebied van riolering en de behandeling van regenwater dienen de gevolgen voor het grondwaterbeheer in een vroegtijdig stadium in kaart te worden gebracht.

5.5.3 Maarssen

In de gemeente Maarssen is de mogelijkheid tot het integreren van stedelijke wateropgaven aanleiding geweest om de grondwaterproblemen in het stedelijke gebied actief te gaan aanpakken. In 2003 is bij de herziening van het gemeentelijke Basis Rioleringsplan (BRP) afkoppelen van de hemelwaterafvoer in beeld gekomen.

Maarssen is een van de vele gemeenten die de afvoer van relatief schoon regenwater scheidt van de afvoer van vuil afvalwater. Afvoer van regenwater gecombineerd met afvalwater kan leiden tot overstorten van met regenwater verdund afvalwater, en tot overbelasting van de RWZI's. Afkoppelen van regenwaterafvoeren is hiervoor een oplossing.

Het rioolstelsel wordt hierdoor minder belast. In plaats daarvan wordt regenwater via de bodem afgevoerd. Dit heeft invloed op het grondwaterpeil in stedelijk gebied. Water blijft door infiltratie langer in de bodem van stedelijk gebied aanwezig, wat gevolgen heeft voor de hoogte van de grondwaterspiegel in het desbetreffende gebied.

Hierbij is het van belang om bij afkoppelinitiatieven in een vroeg stadium inzicht te krijgen in de gevolgen van afkoppelen voor de grondwatersituatie. Dit vereist technische kennis van de

geohydrologische situatie ter plaatse. Deze kennis is binnen de gemeente van Maarssen niet aanwezig. Kennisuitwisseling met de twee waterschappen en/of de advieswereld is hierbij nodig.

Aangezien afkoppelen van regenwater welhaast zeker gevolgen heeft voor de situatie van het grondwater in de gemeente, is er in Maarssen besloten om ook de grondwateropgave mee te nemen bij de vervanging van de ouder riolering.

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is aan de hand van een drietal aandachtsgebieden getracht een beeld te schetsen van de achterliggende oorzaken van problemen waar gemeenten tegen aanlopen. Hierbij is niet geprobeerd volledigheid na te streven. Er zijn nog meer oorzaken aan te wijzen en aandachtsgebieden kunnen anders worden ingedeeld.

Dit hoofdstuk geeft aan dat zowel op het gebied van de verdeling van taken, communicatie en integrale benadering van het grondwaterbeheer, problemen en onduidelijkheden heersen.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 *Introductie*

In dit onderzoek is inzicht geboden in de vaak problematische aanpak van grondwaterproblemen (grondwateroverlast en –onderlast) in het stedelijke gebied. Uitgangspunt hierbij was de probleemsituatie dat, ondanks jarenlange beleidsdiscussies over taken, financiering en verantwoordelijkheden voor het stedelijke grondwaterbeheer de aanpak op lokaal niveau niet van de grond komt. Kortom op lokaal niveau is sprake van stagnatie, soms zelfs een impasse. Het onderzoek, gericht op gemeentelijke overheden, is uitgevoerd teneinde een antwoord te kunnen geven op de vraagstelling:

Wat zijn de oorzaken van de impasse bij de lokale aanpak van stedelijke grondwaterproblemen en wat kan op gemeentelijk niveau worden gedaan om de impasse te doorbreken?

Deze hoofdvraag is opgesplitst in een aantal die in de afzonderlijke hoofdstukken zijn behandeld. Aan de hand van deze subvragen zullen in paragraaf 6.2 enkele conclusies worden getrokken, waarna in 6.3 enkele aanbevelingen worden gedaan. Tot slot wordt in paragraaf 6.4 een afronding gemaakt.

6.2 *Conclusies*

In de praktijk blijkt de aanpak van grondwaterproblemen in de stad te stagneren. Dit wordt deels veroorzaakt doordat een groot deel (driekwart) van de gemeenten zich niet actief opstellen om grondwaterproblemen aan te pakken. Gemeente blijken dus huiverig om zich op het complexe vraagstuk te storten. Vooral de relatieve onbekendheid met grondwater en de veelal hoge kosten die met het grondwaterbeheer in stedelijk gebied gemoeid gaan, zorgen voor dit grote aantal passieve gemeenten.

- *Wat zeggen wetenschappelijke theorieën over complexe beleidsprocessen en wat zijn de kenmerken van complexe beleidsprocessen?*

In wetenschappelijke literatuur wordt ten eerste aangegeven dat de complexiteit en grilligheid van beleidsvormingsprocessen een logisch gevolg is van een veranderende maatschappij. Het democratische karakter van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met een steeds mondiger wordende burger heeft er mede voor gezorgd dat de Nederlandse samenleving valt te kenschetsen als een netwerksamenleving. Bij beleidsvorming is het dan ook niet meer zozeer van belang om te zoeken naar de meest optimale oplossing, maar de oplossing met het grootste draagvlak, binnen een beleidsnetwerk.

Netwerken zijn bedoeld en ontwikkeld om recht te doen aan alle krachten en processen die er binnen de maatschappij spelen. Door alle relevante actoren en belangen mee te nemen in het beleidsvormingsproces, kan tot kwalitatief betere besluitvorming worden gekomen. In de praktijk blijken echter keer op keer nadelen van de netwerksamenleving op te doemen; langere beleidsvormingsprocessen, keer op keer discussiëren over doelstellingen, het moeilijk kunnen bepalen van de eigen positie in het beleidsnetwerken, gebrekkige onderlinge communicatie, enzovoorts.

Beleidsvormingsprocessen krijgen in onze netwerksamenleving een grote mate van complexiteit mee. Een complex beleidsproces is een verweven proces met veel ingewikkelde, circulaire en onverwachte interacties (De Leeuw, 1994). Inzicht in dergelijke processen is voor elke actor steeds lastiger te verkrijgen. Zeker als in het beleidsproces de aandacht zich steeds meer verplaatst van het probleem zelf naar het proces van het ‘onderling eens worden’.

Mede daarom blijken beleidsprocessen steeds vaker te vertragen of te stagneren. Dit komt ten dele door de complexiteit en verwevenheid van het vraagstuk zelf, maar ook steeds vaker door de integrale en interactieve benadering die in beleidsnetwerken worden gehanteerd. Dit kan worden gezien als een ‘paradox van de netwerkgedachte’; oftewel de netwerkbenadering die bedoeld is om beleidsvorming te verbeteren, maar door haar eigen complexiteit weer extra vertragingen oproept.

➤ *Hoe uit complexiteit zich in het vraagstuk van het stedelijke grondwaterbeheer?*

Complexiteit komt bij het grondwaterbeheer in stedelijk gebied naar voren als technische complexiteit en bestuurlijk-organisatorische complexiteit. De technische complexiteit uit zich in het feit dat grondwater, in tegenstelling tot oppervlaktewater, niet per definitie van hoog naar laag stroomt, is het bij grondwaterproblemen vaak moeilijke te bepalen waar de oorzaak van het probleem ligt en welke partij. Het grondwatersysteem blijkt dus complex en moeilijk inzichtelijk te krijgen.

Door deze technische onduidelijkheid en de relatief hoge kosten die gemoeid zijn met het oplossen van grondwaterproblemen, is de nadruk van het stedelijke grondwaterbeheervraagstuk steeds vaker bij de bestuurlijk-organisatorische component komen te liggen. Het stedelijk grondwatervraagstuk is namelijk bij uitstek een vraagstuk waar verschillende belangen en partijen bij zijn betrokken.

Substantiële grilligheid uit zich in het geval van grondwaterbeheer vooral in ambiguïteit, oftewel afstemmingproblemen tussen de betrokken partijen. Temporele grilligheid uit zich vooral in het feit dat tussen het signaleren van grondwaterproblemen en de daadwerkelijke aanpak ervan doorgaans onnodig veel tijd verloren gaat.

Door deze grilligheid of complexiteit blijft in de praktijk discussie bestaan over de precieze afbakening van verantwoordelijkheden. Aan de ene kant hebben gemeenten te maken met verantwoordelijkheden, zoals die zijn bepaald in de beleidsdocumenten, anderzijds hebben zij te maken met het fundament van financiering van het waterbeheer in het algemeen. Dit fundament wordt gevormd door de betalingsprincipes "de vervuiler (veroorzaker) betaalt" en "belang-betaling-zeggenschap".

➤ *Wat zijn de struikelblokken die gemeenten ervaren bij de invulling van de grondwaterzorgtaak?*

In het verkennend onderzoek dat voor deze studie is uitgevoerd is geprobeerd een beeld te krijgen van de problemen waar gemeenten bij het oppakken van de gemeentelijke grondwaterzorgtaak tegenaan loopt. Er kwamen vier belangrijke struikelblokken uit het onderzoek naar voren, te weten:

- Financiering: wie betaalt wat?
- Gebrek aan juridisch instrumentarium
- Complexiteit van het grondwaterbeheer: waar ligt de oorzaak?
- Afstemmingsproblemen met andere partijen

Uit het onderzoek bleek ook dat de mogelijkheid om (grond)waterbeheer integraal aan te pakken door gemeentelijke overheden meer dan voldoende wordt ingezien. Vooral de instrumenten watertoets en waterplan worden door het merendeel van de ondervraagde gemeenten gehanteerd om grondwaterproblemen een plaats te geven in de ruimtelijke planvorming. Echter de expliciete aandacht binnen dit instrumentarium voor grondwater is vaak nog summier. Dit biedt zeker kansen.

De financiering wordt door de gemeenten beoordeeld als verreweg het belangrijkste struikelblok. Financiering is daarmee niet een op zichzelf staand probleem. De financieringsvraag richt zich voornamelijk op de vraag; wie betaalt wat? Hiermee is het vraagstuk van de financiering eigenlijk een verantwoordelijkheidsvraagstuk en afstemmingsvraagstuk. In gevallen waarbij een partij grondwaterschade wil verhalen op een ander partij, wordt het ook een juridisch vraagstuk.

➤ *Wat zijn de achterliggende oorzaken van deze struikelblokken?*

Struikelblokken, zoals ze zijn gesignaleerd in het inventariserend onderzoek, ontstaan niet vanzelf. Ze hebben een achterliggende oorzaak. Deze achterliggende oorzaken zijn op te delen naar een drietal aandachtsgebieden. Deze zijn:

- Het laveren met verantwoordelijkheden
- Communicatieproblemen bij gezamenlijke probleemaanpak
- Een integrale benadering van het grondwaterbeheer, die in de praktijk nog niet uit de verf komt.

Het eerste aandachtsgebied, het laveren met verantwoordelijkheden kenmerkt zich door het feit dat verschillende partijen, zoals gemeenten, een strategische houding aannemen ten aanzien van de grondwaterproblematiek. Inzet is om zoveel mogelijk taken neer te leggen bij andere partijen (afschuifpolitiek) teneinde de eigen handen niet teveel te branden aan het complexe en kostenintensieve vraagstuk. Er lijkt tevens een fixatie op verantwoordelijkheden op te treden. Het verdelen van de verantwoordelijkheden bij lokale probleemaanpak vraagt namelijk dermate veel aandacht, dat de aandacht voor de kansen en mogelijkheden van gezamenlijke probleemaanpak uit het oog worden verloren.

Communicatie is noodzakelijk aangezien de problematiek van het stedelijke grondwaterbeheer in geen geval door een enkele partij kan worden opgelost of voorkomen. Ook niet door de gemeente als beheerder van de lokale leefomgeving. Deze communicatie levert vaak problemen op, omdat verschillende partijen, zoals burger, gemeente en waterschap handelen vanuit andere belangen en doelstellingen. Burgers en gemeenten zijn vooral probleemoplossend georiënteerd, terwijl het waterschap de grondwaterproblemen in een breder waterbeheersperspectief moet plaatsen. Zo moet een waterschap soms een afweging maken tussen het verhogen van oppervlaktewaterpeil ten behoeve van natte natuur, of het nalaten hiervan om grondwaterproblemen in aangrenzend woongebied te beperken.

Uit het interview bij de gemeente Maarssen bleek dat waterschappen zich veelal lijken op te stellen als beoordelaar van gemeentelijke waterbeheerstaken, waaronder het grondwaterbeheer. Dit werkt niet bevorderlijk voor een gezonde samenwerking bij de probleemaanpak. De gemeente heeft eerder de behoefte aan een waterschap dat meedenkt in plaats van beoordeelt.

Tot slot komt in de praktijk een integratie van grondwaterbeheer met andere omgevingstaken nog niet voldoende uit de verf. De laatste jaren is voldoende gezegd en geschreven over het integrale waterbeheer. Hierdoor is deze gedachtegang voldoende doorgedrongen bij verschillende partijen die te maken hebben met het waterbeheer. Toch worden kansen bij de uitvoering onbenut gelaten. Veel gemeenten zijn op dit moment bezig met afkoppelplannen voor het stedelijke gebied, hierbij ligt een grote kans om de effecten op grondwater (naast kwantitatief ook in kwalitatieve zin) mee te nemen. Helaas worden na afkoppelen nieuwe grondwaterproblemen ervaren, waaruit blijkt dat bij afkoppeliniciatieven niet in voldoende mate rekening wordt gehouden met grondwater. Ook de integratie van grondwater en de ruimtelijke ordening is vaak slechts summier.

6.3 Aanbevelingen

Tot slot zullen enkele aanbevelingen worden gedaan die voortkomen uit dit onderzoek. Deze aanbevelingen zijn een antwoord op de laatste in hoofdstuk 1 genoemde subvraag;

- *Waar liggen kansen om grondwater in de toekomst beter aan te pakken?*

De kansen om te komen tot een verbeterde aanpak van grondwaterbeheer in stedelijk gebied zijn voldoende aanwezig. In de toekomst zal naar mijn mening moeten worden afgestapt van een benadering van het vraagstuk als verantwoordelijkheidsvraagstuk.

6.3.1 Algemeen

De nadruk bij een structurele oplossing van grondwaterproblemen in de stad zal veel meer dan nu moeten komen te liggen op het gebied van gezamenlijke aanpak. Niet langer moeten partijen zich buigen over de vraag wie verantwoordelijk is voor welk onderdeel van het probleem, maar moeten zij zich gezamenlijk afvragen wat de bijdrage van elke partij is bij de gezamenlijke probleemaanpak. Kortom: welke partij kan welke inbreng leveren bij het oplossen van de problematiek?

Hierbij is het nodig om in een vroegtijdig stadium met betrokken partijen tot overeenstemming te komen over de doelstellingen, uitgangspunten, randvoorwaarden bij de aanpak van de problematiek.

6.3.1 Fine-tuning door middel van waterakkoorden

Aangezien grondwaterproblemen een sterk gebiedsgericht karakter hebben lijkt het regelen van verantwoordelijkheden op lokaal niveau in een waterakkoord een vruchtbaar initiatief. Hierbij luidt het advies dat er niet langer worden gefocust op de wettelijk zorgplichten zoals die worden verankerd in de Integrale Waterwet, maar juist op de mogelijkheden om gebiedsgericht de taken zo goed mogelijk te verdelen.

De verantwoordelijkheidsverdeling, zoals die er nu ligt en wordt voorgesteld door de Commissie Advies inzake de Waterstaatswetgeving, blijkt nog steeds afstemmingsproblemen op te leveren. Een waterakkoord, op te stellen door gemeente en waterschap is bij uitstek een instrument om verantwoordelijkheden en taken zo te verdelen dat er in de desbetreffende situatie zo doelmatig en doeltreffend mogelijk gewerkt kan worden.

De Commissie Integraal Waterbeheer is niet voor niets voorstander van het verplicht stellen van een procedureel lichtere variant van het instrument van het waterakkoord uit de Wet op de waterhuishouding (CAWSW, 2004). Het waterakkoord kan zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten bevatten. Zeker in de relatie ontwatering-afwatering kunnen gemeente en waterschap afspraken vastleggen in een waterakkoord, dat als een bestuursovereenkomst is te karakteriseren.

Met name de samenhang tussen het oppervlaktewater en het ondiepe grondwater is een aspect dat geregeld kan worden in deze bestuursovereenkomst. Concreet kan daarbij gedacht worden aan zaken als het opstellen of actualiseren van peilbesluiten en streefpeilen ten behoeve van het desbetreffende bebouwde gebied, het treffen van noodzakelijke maatregelen in het watersysteem, etc. Ook financiële afspraken kunnen hierin een plek krijgen (CAWSW, 2004).

Het voordeel van het opstellen van een waterakkoord is dat de discussie over verantwoordelijkheden en de exacte grenzen daartussen bij het afronden van het waterakkoord

min of meer vaststaan. Bij het bepalen van de uiteindelijk te nemen maatregelen zijn de verhoudingen tussen de verschillende partijen bekend. Het herhaaldelijk terugvallen op de verdeling van verantwoordelijkheden, in hoofdstuk 5 'fixatie op verantwoordelijkheden' genoemd, in de fasen beleidsoperationalisatie en beleidsuitvoering is dan niet meer nodig. Dit kan in belangrijke mate bijdragen aan het bespoedigen van het beleidsproces.

6.3.2 *Oplossingsgerichte communicatie*

Bij de communicatie in de gezamenlijke probleemaanpak worden problemen ervaren. In de onderlinge afstemming, zowel tussen gemeenten en perceelseigenaren als tussen gemeenten en waterschappen liggen kansen ter verbetering van de onderlinge communicatie.

Het lijkt een open deur om bij beleidsvormingsprocessen te hameren op een verbeterde onderlinge communicatie. Communicatie is eigenlijk in elk proces waarbij verschillende personen, groepen of instituties betrokken zijn van groot belang. Door de aanbevelingen van de Commissie Advies inzake de Waterstaatswetgeving en de Commissie Integraal Waterbeheer heen speelt het dilemma hoe te navigeren tussen instrumenten die de beleidsvrijheid van anderen intact laten (communicatie, vrijwillige afstemming bevorderen, belonen van goede initiatieven) en een meer dwingende aanpak (verplichtingen, taaktoedeling en opleggen via regelgeving). De laatste aanpak leidt in onze netwerksamenleving steeds vaker tot weerstand.

Het vastleggen van grondwaterbepalingen in bouwverordeningen, koopcontracten en huurovereenkomsten is naar mijn mening een goed middel om grondwater te communiceren naar de burger en perceelseigenaar. Dergelijke bepalingen maken niet alleen de verantwoordelijkheden voor grondwater duidelijk, ze maken de burger ook bewust van de grondwaterproblemen op of onder het eigen perceel.

Het beperken van communicatieproblemen tussen gemeenten en waterschappen is lastig. Gemeenten en waterschappen als respectievelijk de beheerder van de lokale leefomgeving en het regionale watersysteem kijken altijd vanuit een ander oogpunt en een ander abstractieniveau naar de grondwaterproblematiek. Hoe een taakverdeling ook wordt verankerd of wettelijk vastgelegd,

er zal altijd sprake blijven van resterende danwel nieuw ontstane afstemmingsproblemen tussen betrokken partijen (CIW, 2001).

De enige manier om dergelijke communicatieproblemen het hoofd te bieden is om vroegtijdig met elkaar om tafel gaan zitten. Zowel bij strategische beleidsvorming als het nemen van concrete maatregelen. Belangrijk is hierbij dat beide partijen komen tot gezamenlijke doelstellingen, waarbij niet in ‘hokjes’ wordt gedacht, maar in oplossingen.

6.3.3 Optimalisatie van de relatie tussen grondwater enerzijds en de stedelijke leefomgeving en andere wateropgaven anderzijds

Ingrepen in de openbare ruimte, het (grond)watersysteem en de waterketen hebben over en weer invloed op elkaar. De aanpak van grondwaterproblemen in de stad kan dan ook niet alleen worden gezien als een waterbeheersvraagstuk, maar als een vraagstuk van het omgevingsbeheer.

Het instrumentarium om grondwater een plaats te geven in de stedelijke leefomgeving zijn voorhanden. Voorbeelden hiervan zijn de watertoets, die sinds 1 november 2003 wettelijk is verankerd, het stedelijke waterplan en de functiegeschiktheidskaart. Deze instrumenten zijn met name geschikt om grondwaterproblemen in nieuwe situaties te voorkomen. In bestaande gevallen bieden ze onvoldoende uitkomst.

Voor grondwaterproblemen in bestaande situaties (het merendeel van de grondwaterproblemen) is een meer nodig dan grondwater meenemen in de watertoets of waterplan. In bestaande situaties is samenwerking en gezamenlijke probleemaanpak noodzakelijk.

Voor gemeenten liggen er kansen om grondwater te combineren met de andere twee gemeentelijke wateropgaven, namelijk de regenwater- en afvalwateropgave. Meeliften is hierbij het sleutelwoord. Vooral afkoppelinitiatieven die in veel gemeenten aan de orde zijn, bieden kansen om de aanpak van grondwaterprobleem te laten meeliften met de aanleg van een gescheiden rioolstelsel.

Tot slot is het van belang om beleidsmedewerkers die op wat voor manier te maken hebben of krijgen met grondwaterbeheer te informeren over de raakvlakken van hun beleidsterrein met het

grondwater. Grondwater is voor veel beleidsmedewerkers nog een onbekend fenomeen, waar men weinig affiniteit mee heeft. Investeren in kennisontwikkeling ten aanzien van grondwater in de stad is al een grote stap naar integratie van grondwater en ruimtelijke besluitvorming. Zit grondwater een keer 'in de hoofden' van beleidsmakers en bestuurders, dan is het nog slechts een kleine stap naar het integreren van verschillende beleidsvelden.

6.4 Afronding

Deze afstudeerscriptie heeft een globaal beeld geschetst van de problematiek rondom het stedelijke grondwaterbeheer. Er is hierbij nader ingegaan op de struikelblokken die gemeenten ervaren bij het actief aanpakken van grondwaterproblemen in de stad. Hierbij is tevens inzicht geboden in enkele achterliggende oorzaken van deze ervaren struikelblokken.

Het onderzoek is verricht vanuit het oogpunt van gemeenten. Het onderzoekt kan voor zowel gemeenteambtenaren als medewerkers van adviesbureaus die te maken krijgen met grondwaterproblemen behulpzaam zijn om inzicht te krijgen in dit complexe en veelzijdige vraagstuk.

Er zijn enkele globale aanbevelingen gedaan, waarmee verder gewerkt kan worden. Er is hier zeker niet geprobeerd om dé oplossing voor het grondwaterprobleem in de stad te presenteren. Naar mijn mening is een algehele oplossing voor de totale problematiek, mede gezien de aard van de problematiek, niet te geven.

Het is daarom goed om aan te geven dat het belangrijk is om problemen nuchter en bescheiden te benaderen. Hiermee bedoel ik dat er in kleine stapjes moet worden toegewerkt naar probleemoplossing. Veel ruimtelijke projecten, niet alleen op het gebied van waterbeheer, stranden namelijk in te grote of te ambitieuze doelstellingen. Aangezien grondwaterproblemen tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten dienen worden opgelost is het verstandig om de relatief oplosbare problemen aan te pakken en in sommige gevallen moeilijk op te lossen grondwaterproblemen te accepteren. We leven nou eenmaal in een laaggelegen delta!

Een afsluitende moraal van deze afstudeerscriptie die goed aansluit bij deze opmerking is de moraal waaraan Herbert A. Simon in 1981 aan refereert: *'De beste wereld die wij voor onze kinderen kindskinderen kunnen achterlaten, is er een, waarin zij het gevoel zullen hebben dat er nog vele mogelijke wegen te bewandelen zijn. Een wereld, even verwarrend en open als de onze. [...] ik denk dat wij tot een betere besluitvorming en tot een betere planning zullen komen, wanneer wij realistische doeleinden stellen. Dat wil zeggen: bescheiden doeleinden, die de maatschappij flexibel houden en die ook wat problemen ter oplossing overlaten voor onze kindskinderen, opdat zij zich te zijner tijd niet zullen vervelen'* (Simon, 1981)

Literatuur

- AZ [Ministerie van Algemene Zaken], V&W [Ministerie van Verkeer en Waterstaat], IPO [Interprovinciaal Overleg], VNG [Vereniging Nederlandse Gemeenten], UvW [Unie van Waterschappen] (2003), *Nationaal Bestuursakkoord Water*. Den Haag
- Baan, N. van der, Glasbergen, P. (1985), *Grondwaterbeleid en milieubescherming: het beleid inzake een onbeschermd milieucategorie geïllustreerd aan de regio het Gooi*, Utrecht: Jan van Arkel
- Brauw, W.M. de (1988), *Grondwaterbescherming, kwantitatief bezien*, Vereniging voor milieurecht 3: 1-10
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1995), *Netwerkmanagement – Strategien, instrumenten en normen*, Utrecht: Lemma Uitgevers
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (2000), *Networks and decision making*, Utrecht: Lemma Uitgevers
- CAWSW [Commissie Advies inzake de Waterstaatswetgeving], (2004). *Zicht op grondwater: advies over de juridische vormgeving en afbakening van bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van het grondwaterbeheer in bebouwd gebied*, Den Haag CAWSW
- CIW [Commissie Integraal Waterbeheer], werkgroep 3: water in de stad (2001), *Impulsen voor water. Kansen in verband met de waterketen, betere benutting vraagt om een sterke impuls!* Den Haag: Commissie Integraal Waterbeheer
- CIW [Commissie Integraal Waterbeheer], Projectgroep ‘Grondwater in de stedelijke leefomgeving’ (2004), *Samenleven met grondwater. Visie op het voorkomen en oplossen van stedelijke grondwaterproblemen*. Den Haag: Commissie Integraal Waterbeheer
- Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw (2000), *Waterbeleid voor de 21^{ste} eeuw: Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*. Den Haag: Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw.
- Geldof, G.D. (2001), *‘Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer’*, Deventer: Tauw
- Gils, M. van, Huys, M. (2005) *Het rijmen van complexiteit en sturing in de ruimtelijke planning: Essay Lof der verwarring*, 19 mei 2005 Rotterdam
- Glasbergen, P., Groenenberg, M.C, Roorda, F.A. (1989), *Naar een strategisch grondwaterbeheer*, Den Haag: Vuga
- Hall, van A. (1998), *‘Stedelijk grondwaterbeheer: Wie is aansprakelijk voor schade aan gebouwen?’*, Bouwrecht, nr. 12, dec. 1998, pp. 989-1002.

- Hood, C.C. (1983), *The tools of government*, London: MacMillan
- Hoorens, S.K.G., Bots, P.W.G. (2002), Information needs in groundwater protection policy: Agenda-setting for knowledge development, *Knowledge, technology & policy*, nr. 4, 2002, pp. 75-93
- Hufen, J.A.M., Ringeling, A.B. (1990), *Beleidsnetwerken; Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, Den Haag: Vuga
- Hijum, E. van (2001), *Kostelijk water: een studie naar de organisatie en bekostiging van het Nederlandse waterbeheer*, Assen: Van Gorcum
- Kaiser, E.J., Godschalk D.R., Chapin, F.S. (1995), *Urban land use planning*, Urbana: University of Illinois Press
- TK [Tweede Kamer] (1982), Kamerstukken II 1981/82, 17 367, A-D, blz. 9
- Kalders, P.R. (1999), *Besturen op termijn: tijd, grilligheid en trajectmanagement in grondwaterbeleid*, Delft: Eburon
- Kickert, W.J.M., Koppenjan, J.P.M. (1997), Public management and network management: An overview, In: *Managing complex networks – Strategies for the public sector*, 35-61
- Klijn, E.H., Teisman, G.R. (1992) Vervlechten, activeren en constitueren van spelen in beleidsnetwerken, In: *Netwerkmanagement en het openbaar bestuur – over mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken* p. 55-74, Den Haag: Vuga
- KPMG/Grontmij (2001), 'Grondwateroverlast in het stedelijk gebied', uitgevoerd in opdracht van het Hoofdkantoor van de Waterstaat binnen het kader van het RIZA-projectprogramma 'Water in de stad', Den Haag.
- Leeuw, A.C.J. de (1994), *Besturen van veranderingsprocessen: fundamenteel en praktijkgericht management van organisatieveranderingen*, Assen: Van Gorkum
- Leeuw, A.C.J. de (2001), *Bedrijfskundige methodologie: management van onderzoek*, Assen: Van Gorkum
- Lijklema, S. (2001), *Water beheren en communiceren; Een studie naar het publiek draagvlak voor het waterbeheer in Nederland*, Utrecht, STOWA
- Marin, B., Mayntz, R. (1991) *Policy Networks: Empirical Evidence and theoretical Considerations*, Boulder: Westview Pres
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1989), *Derde Nota Watershuishouding. Water voor nu en later*, Den Haag: SDU uitgevers

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998) *Water Kader. Vierde Nota Waterhuishouding*. Den Haag: SDU uitgevers
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003), *Handreiking Watertoets 2. Samenwerken aan water in ruimtelijke plannen*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Programmteam Andere Overheid (2003) *Kabinetsvisie 'Andere Overheid'*, Projectteam Andere Overheid, Den Haag
- Putter, de P. (2002), 'Naar een verantwoordelijkheid voor het onzichtbare water in de stad', *Milieu en Recht*, juni 2002, pp. 167-172.
- Putter, de P. (2003), 'De tien geboden voor een stedelijk grondwaterbeheer', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht (TO)*, juni 2003, pp. 91-99.
- Roo, G. de (1999), *Planning per se, planning per saldo : over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Den Haag: SDU Uitgevers
- Rijswick, H.F.M.W. van, (2003), 'Ruimte voor water – ook in de stad', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht (TO)*, april 2003, pp 74-81.
- Simon, H.A. (1981), Besluitvorming bij de overheid en rationaliteit, In: *Beslissen in het ongewisse*, Den Haag: Staatsuitgeverij SMO
- Teeuwen, H.H.A (1988), Bestuurlijk-juridische aspecten van grondwateroverlast in stedelijk gebied, *Waterschapsbelangen*, nr.2 1988
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag: Vuga
- VNG [Vereniging van Nederlandse Gemeenten] (2004) *Baas in eigen buis: tien acties van de VNG voor een integrale en doelmatige realisatie van de gemeentelijke wateropgave*, VNG, Den Haag
- Voogd, H. (1996), *Facetten van de planologie*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- WRR [Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid], (1994), *Besluiten over grote projecten*, Den Haag: SDU Uitgevers
- WRR [Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid], (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag: SDU Uitgevers







