



Verdroging en grondwateronttrekkingen

Onderzoeksplan

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer M. Kervel, MA en mevrouw drs. K. Ijssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van H2Owaternetwerk.nl

Verdroging en grondwateronttrekkingen

Onderzoeksplan

Deventer, februari 2022

Inhoudsopgave

| | | |
|-------------------|------------------------------------|-----------|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 1.1 | Aanleiding..... | 5 |
| 1.2 | Achtergrond | 6 |
| 1.3 | Focus | 7 |
| 2 | Onderzoeksopzet | 9 |
| 2.1 | Doel- en vraagstelling..... | 9 |
| 2.2 | Normenkader | 11 |
| 2.3 | Onderzoeksmethodiek..... | 11 |
| 2.4 | Planning..... | 12 |
| 2.5 | Slotopmerkingen | 13 |
| Bijlage 1: | Geraadpleegde bronnen | 14 |

1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor en de achtergronden en focus van het onderzoek naar verdroging in Gelderland en Overijssel.

1.1 Aanleiding

De warme en droge zomers van met name 2018 en 2019 en de gevolgen daarvan (droogteschade in de landbouw, verdroging van de natuur, grotere vraag naar drinkwater) onderstrepen het belang van voldoende water. Water is een thema waarbij verschillende en soms ook strijdige belangen spelen. Het belang van drinkwater is evident, maar dat is het economische belang (landbouw, maar ook industrie waarvoor grondwater wordt onttrokken) én het belang van de natuur ook.

Gecombineerd met de belangstelling voor de Staten voor dit onderwerp, is dit voor ons reden om een onderzoek naar verdroging te starten. Niet voor het eerst overigens. In 2006 onderzochten we verdrogingsbestrijding in ons onderzoek '[pappen en nathouden](#)', met een [follow-up](#) daarop in 2009. In het onderzoek uit 2006 constateerden we dat het verdrogingsbeleid nog onvoldoende van de grond kwam en de doelen -door onvoldoende betrokkenheid- nog niet behaald werden. In 2009 constateerden we dat de aandacht en betrokkenheid groter was dan in 2006 maar dat blijvende aandacht nodig was om ontwikkelingen te volgen om resultaten en effecten te realiseren.

In dit onderzoek kiezen we grondwateronttrekkingen als invalshoek. Hiermee willen we in kaart te brengen welke rol verdroging speelt in de afweging van belangen die er met betrekking tot het grondwater door de provincie gemaakt wordt.

1.2 Achtergrond

We starten deze paragraaf met een korte historische schets van de achtergronden en het ontstaan van verdroging.

Historie¹

Perioden met minder neerslag dan gewoonlijk zijn van alle tijden en kwamen ook in het verleden voor. De afgelopen halve eeuw speelden echter verschillende ontwikkelingen, zoals meer nadruk op ontwatering ten behoeve van landbouw en een toename van onttrekkingen voor drinkwater, industrie en beregening van gewassen. Ontwikkelingen die bijgedragen hebben aan lagere grondwaterstanden.

Door de lagere grondwaterstand en met name de bodemveranderingen die daardoor ontstaan, verpieterde de natuur. Vanaf de jaren '80 wordt de lagere grondwaterstand en de gevolgen voor de natuur daarvan als probleem erkend in de (tweede, derde en vierde) nota waterhuishouding. Ten tijde van de derde nota waterhuishouding (1989) wordt een motie aangenomen om het aantal verdroogde gebieden in 2000 met 25% terug te brengen, geredeneerd vanaf 1985. In de vierde nota waterhuishouding (1998) wordt provincies gevraagd om voor 2002 het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater-regime per gebied vast te leggen in waterhuishoudingsplannen.

In 2000 blijkt dat het niet gelukt is om het aantal verdroogde gebieden met 25% terug te brengen. De grote diversiteit aan belangen, betrokkenen en bevoegdheden maken de bestrijding erg complex. Bovendien blijkt het lastig om verdroging bij bestuurders en beleidsmakers voldoende hoog op de agenda te houden.

Met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007 werd de bestrijding van de verdroging opgenomen in de prestatieafspraken tussen Rijk en provincie en daarmee onderdeel van het integrale, gebiedsgerichte beleid. De prestatieafspraken over verdrogingsbestrijding zijn vastgelegd in de TOP-lijst verdroging, een lijst met gebieden die met prioriteit moeten worden aangepakt.

Bij het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (2011) werd afgesproken het ILG te beëindigen. Uit een evaluatie van het ILG² blijkt dat de resultaten op het gebied van verdrogingsbestrijding sterk achterbleven: slechts 4% van de taakstelling was eind 2011 gerealiseerd. Met het verkleinen van de Ecologische Hoofdstructuur en vervolgens de overdracht van natuur naar de provincies in 2014, werd de bestrijding van verdroging van de natuur overgelaten aan provincies.

Hoewel de geschiedenis van verdrogingsbestrijding zich vooral afspeelt rond waterafhankelijke natuur, wordt ook droogteschade in de landbouw tegenwoordig gekoppeld aan dalende grondwaterstanden. De droge zomers vanaf 2018 en de impact daarvan op natuur, maar ook op landbouwgronden, hebben verdroging opnieuw onder de aandacht gebracht.

¹ Gebaseerd op het artikel 'verdroging van de Nederlandse natuur, bijna een halve eeuw goed onderzoek en falende politiek'. J.P.M. Witte, R. van E, J. Runhaar en G.A.P.H. van den Eertwegh.

² Terugblik op het ILG, kwalitatieve evaluatie Wageningen University and Research, 245891.

Rol provincies

Provincies hebben op basis van de Waterwet, Drinkwaterwet, Wet milieubeheer en Wet natuurbescherming de volgende taken en verantwoordelijkheden voor het kwantitatieve grondwaterbeheer:

- een 'goede kwantitatieve toestand' van het grondwater bezien over de langere termijn, mede om te voldoen aan de Kaderrichtlijn water, en neemt daarvoor maatregelen op in de regionale waterplannen;
- de bescherming van de drinkwateronttrekkingen³;
- vergunningverlening voor industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m³ per jaar, onttrekkingen voor de drinkwatervoorziening en onttrekkingen voor open bodemenergiesystemen;
- de provincie is bevoegd regels te stellen voor grondwateronttrekkingen nabij Natura 2000 gebieden;
- per waterschap een reglement vaststellen waarin de taken van het waterschap worden vastgelegd;
- in provinciale verordeningen en de omgevingsvisie kaders aan waterschappen meegeven over peilbesluiten, wateroverlast, waterveiligheid, waterecologie en landnatuur.

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer van het regionale watersysteem, met inbegrip van het grondwater, gericht op het faciliteren van functies die aan een gebied worden gegeven.

1.3 Focus

In dit onderzoek leggen we de focus op de rol van de provincie ten aanzien van grondwateronttrekkingen. Verdroging wordt veroorzaakt door een structureel te lage grondwaterstand. Onttrekkingen zijn zeker niet de enige factor die van invloed is op grondwaterstanden. Ook de hoeveelheid neerslag en de snelheid waarmee water wordt afgevoerd bepalen het peil. De reden om het onderzoek te richten op onttrekkingen is dat we op die manier binnen een afgebakend gebied kunnen beschrijven hoe de provincie de afweging van de verschillende belangen maakt. Uit vragen van Statenleden blijkt er interesse te zijn in hoe de belangen rond grondwater worden afgewogen. Met betrekking tot grondwateronttrekkingen onderscheiden we:

- De rol van de provincie als bevoegd gezag voor onttrekkingen van grondwater.
- De rol van de provincie in relatie tot het stellen van regels voor grondwateronttrekkingen bij Natura2000-gebieden.
- De rol van de provincie als kadersteller voor de waterschappen voor wat betreft de grondwateronttrekkingen.

Het onderzoek biedt inzicht in de belangenafweging die gemaakt wordt wanneer er meerdere, soms ook strijdige doelen spelen bij het verlenen van een vergunning. Het onderzoek is daarmee niet een effectiviteitsonderzoek, maar geeft wel inzicht in hoe

³ Onderwerp van ons onderzoek 'Drinkwaterbronnen, grondig beschermd?'

doelbereik op het ene thema op gespannen voet kan staan met doelbereik op een ander beleidsterrein.

Voor wat betreft de ontwikkeling van grondwaterstanden rond onttrekkingen bakenen we het onderzoek af tot de periode 2000 tot en met 2021. Omdat een deel van de vergunningen al langer bestaat kan het voorkomen dat we bij de vergunningverlening verder terug kijken.

We maken in dit onderzoek een onderscheid tussen de gevolgen voor natuur en voor overige gronden. Dit doen we omdat er voor Natura2000- gebieden er vanuit Europa duidelijke kaders zijn meegegeven; vanaf 2009 is een verslechtering van de grondwaterstand rond Natura 2000-gebieden verboden.

2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk gaan we in op het doel van het onderzoek, de vragen die centraal staan en de manier waarop we de vragen gaan beantwoorden. Ook geven we de planning voor het onderzoek weer.

2.1 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

PS Gelderland en Overijssel ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te bieden in de mate waarin bij grondwateronttrekkingen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van verdroging en de gevolgen daarvan voor onder meer natuurgebieden en landbouwgronden.

Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

In welke mate en hoe zorgt de provincie er voor dat bij grondwateronttrekkingen rekening wordt gehouden met de noodzakelijke grondwaterstanden van omliggende gronden om verdroging te voorkomen of tegen te gaan?

Onderzoeksvragen

Kaders

1. Welke (Europese, landelijke en provinciale) kaders zijn relevant voor grondwateronttrekkingen in het algemeen en in relatie tot verdroging in het bijzonder?

2. Welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft de provincie binnen deze kaders?
3. Op welke manier heeft de provincie invulling gegeven aan haar kaderstellende en toezichhoudende rol ten aanzien van de grondwateronttrekkingen onder bevoegd gezag van de waterschappen?
4. Welke kaders hanteren de waterschappen die werkzaam zijn binnen de provincies Gelderland en Overijssel voor het onttrekken van grondwater?

Grondwateronttrekkingen

5. In welke mate heeft de provincie zicht op de (cumulatieve) grondwateronttrekkingen over de periode 2000-2021?
 - a. Wat was de omvang van de door de provincie vergunde onttrekkingsruimte?
 - b. Wat was de omvang van de daadwerkelijke onttrekkingen onder bevoegd gezag van de provincie?
 - c. Wat was de omvang van door waterschappen vergunde onttrekkingsruimte?
 - d. Wat was de omvang van de daadwerkelijke onttrekkingen onder bevoegd gezag van de waterschappen?

Invloed op natuurgebieden

6. Op welke manier is de invloed op natuurgebieden⁴ door de provincie meegewogen bij het toestaan van grondwateronttrekkingen en is daarmee voldaan aan de bescherming van deze gebieden die als gevolg van wet- en regelgeving van toepassing is?
 - a. Welke onttrekkingen bevinden zich in de invloedssfeer van natuurgebieden in Gelderland en Overijssel?
 - b. Van welke van deze natuurgebieden is bekend dat er sprake is van verdrogingsproblematiek en sinds wanneer speelt dit?
 - c. Op welke manier zijn de belangen van de natuur behartigd in de besluitvorming over de onttrekking?
 - d. Hoe ontwikkelde de grondwaterstand⁵ zich gedurende de periode 2000-2021⁶ bij deze natuurgebieden?

Invloed op overige omliggende gebieden

7. Op welke manier is de invloed op omliggende gebieden niet zijnde natuurgebieden door de provincie meegewogen bij het toestaan van grondwateronttrekkingen en sluit de situatie in de praktijk aan op de daarover gemaakte afspraken?
 - a. Op welke manier zijn de belangen van de omliggende gebieden behartigd in de besluitvorming over de onttrekking?
 - b. Van welke van deze gebieden is bekend dat er sprake is van verdrogingsproblematiek en sinds wanneer speelt dit?
 - c. Hoe ontwikkelde de grondwaterstand zich gedurende de periode 2000-2021 zich bij (een nader te bepalen deel van) deze gebieden?

⁴ Hieronder verstaan we naast Natura 2000- gebieden ook NNN-natuurgebieden.

⁵ Grondwaterstand wordt door meer factoren beïnvloed dan alleen de onttrekkingen, maar is een relevante indicator gezien het verslechteringsverbod

⁶ Vanaf 2009 geldt een verbod op de achteruitgang van de kwantitatieve grondwaterdoelstelling (KRW): het verslechteringsverbod.

2.2 Normenkader

Het concept normenkader ziet er als volgt uit:

Tabel 1: Concept normenkader

| Vraag | Normen |
|--------|--|
| 1 | Provincie heeft kaders vastgesteld voor grondwateronttrekkingen waarvoor zij bevoegd gezag is. |
| 3 | Provincie geeft duidelijke kaders mee aan waterschappen voor de mogelijkheden voor en registratie van onttrekkingen. |
| 3 | Provincie houdt toezicht op de waterschappen voor wat betreft de invulling van de bevoegdheid voor grondwateronttrekkingen en de registratie daarvan conform kaders. |
| 5 | Provincie heeft zicht op de omvang van de vergunde en feitelijke onttrekkingen onder bevoegd gezag van de provincie. |
| 6 en 7 | De impact van onttrekkingen op de grondwaterstand van omliggende gebieden zijn door de provincie aantoonbaar betrokken in de besluitvorming bij het verlenen van een vergunning. |
| 6 | De afweging van de belangen (onttrekking versus natuur) voldoet aan de wet- en regelgeving die op dat moment van toepassing was voor de bescherming van de natuur. |
| 6 | De grondwaterstand laat voor natuurgebieden waaronder Natura 2000-gebieden geen verslechtering zien. |
| 7 | De grondwaterstand voor de overige gebieden is conform afspraken bij de vergunningverlening. |

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

2.3 Onderzoeksmethodiek

Methoden

In tabel 2 staan de methoden die we voor dit onderzoek hanteren.

Tabel 2: Onderzoeksmethoden

| Thema | Vragen | Onderzoeksmethode |
|-------------------------|---------|--|
| Kaders | 1,2,3,4 | Documentenanalyse waaronder KRW, Vogel- en habitatrichtlijn, Waterwet, Beleidsplannen, Waterverordening, afspraken en overeenkomsten met de waterschappen, interviews met provincie en waterschappen |
| Grondwateronttrekkingen | 5 | Documentenanalyse van o.a. vergunningendossiers ⁷ , Landelijk |

⁷ Afhankelijk van de omvang van de onttrekkingen zullen we gebruik maken van een steekproef om te bepalen welke vergunningen we bekijken.

| | | |
|-----------------------------|---|---|
| | | grondwaterregister, interviews met waterschappen, Vitens en provincie |
| Invloed op natuurgebieden | 6 | Documentenanalyse van o.a. de dossiers voor nieuwe en bestaande onttrekkingen, grondwatergegevens, interviews met o.a. natuurorganisaties |
| Invloed op overige gebieden | 7 | Documentenanalyse van o.a. de dossiers voor nieuwe en bestaande onttrekkingen, grondwatergegevens, interviews met o.a. LTO. |

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Betrokkenheid Staten

Ter voorbereiding op het onderzoeksprogramma 2022 heeft het bestuur van de rekenkamer het overgrote deel van de fracties van de provincies Gelderland en Overijssel gesproken en dat heeft mede geleid tot het agenderen van het thema verdroging. Op 19 januari (Gelderland⁸) en op 9 februari (Overijssel⁹) hebben vervolgens startbijeenkomsten plaats gevonden, waarbij PS-leden hun input konden geven voor de focus van dit onderzoek. Daarbij zijn tevens enkele gebieden aangegeven waar de belangstelling in het bijzonder naar uit gaat.

Experts

Bij de feitelijke start van het onderzoek zal bepaald worden of externe inhuur voor dit onderzoek gewenst is, bijvoorbeeld voor de inhoudelijke beoordeling van de vergunningendossiers.

2.4 Planning

Rekenkameronderzoek kent een vast aantal stappen, die nader beschreven zijn in ons [onderzoeksprotocol](#). De globale planning voor dit onderzoek is opgenomen in tabel 3.

Tabel 3: Planning onderzoek verdroging-grondwateronttrekkingen

| Fase | Periode |
|--------------|----------------------------|
| Vorbereiding | December 2021/Januari 2022 |
| Uitvoering | Januari - april 2022 |
| Rapportage | April - juni 2022 |
| Publicatie | Zomer 2022 |

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Voor het realiseren van deze planning zijn wij afhankelijk van een tijdige aanlevering van materiaal door de provincies.

⁸ Aanwezig waren mevrouw Boender (VVD) en de heren van Dijk (SP), Kanis (D66) en Spoelstra (PvdA).

⁹ Aanwezig waren de dames Hanskamp (PvdD), Huizenga (D66), Koalhaas (VVD), Schaaij (SP), Schönbaum (groep Schönbaum) en de heren Bouma (GroenLinks), Folkerts (PvdD), Hof (CU), Hermans (PvdA), Hofstee (VVD), van der Hoorn (PvdA), Jansen (GroenLinks), Jonker (SGP), Kerkhof (Fractie Mooi Overijssel), van Maarsel (CDA) en Slots (PvdA).

2.5 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek. Het provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.¹⁰

¹⁰ Artikel 184 Provinciewet.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Oriënterende gesprekken

- Marco den Boef, provincie Gelderland
- Suzanne van den Bos, provincie Gelderland
- Dick Coppel, provincie Gelderland
- Luc Jehee, provincie Overijssel
- Henny Kempen, provincie Gelderland
- Teun Spek, provincie Gelderland
- Huub Verresen, provincie Overijssel
- Christian de Wit, provincie Gelderland

Documentatie

- artikel 'verdroging van de Nederlandse natuur, bijna een halve eeuw goed onderzoek en falende politiek'. J.P.M. Witte, R. van E, J. Runhaar en G.A.P.H. van den Eertwegh.
- Terugblik op het ILG, kwalitatieve evaluatie Wageningen University and Research, 245891.