

Follow-up grondwaterbescherming voor publieke drinkwatervoorziening

Nota van bevindingen - Gelderland

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 rapport is voorbereid door 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

Follow-up grondwaterbescherming voor publieke drinkwatervoorziening

Nota van bevindingen - Gelderland

Deventer, december 2021

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Onderzoek 'Drinkwaterbronnen grondig beschermd?'	5
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?	6
1.4	Opbouw.....	6
2	Resultaten van onderzoek uit 2019 en ontwikkelingen.....	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Staat drinkwaterbronnen RIVM	8
2.3	Europese drinkwaterrichtlijn	10
2.4	Strategische voorraden.....	10
2.5	7 ^e actieprogramma Nitraatrichtlijn	11
3	Opvolging aanbevelingen in Gelderland	12
3.1	Inleiding.....	12
3.2	Omgevingswet – mogelijkheden maatwerkregels.....	14
3.2.1	Mogelijkheden maatwerkregels in het kader van de Omgevingswet	15
3.2.2	Resultaten projecten op vrijwillige basis	16
3.3	Omgevingsverordening – beschermingsregels	18
3.4	Zicht op activiteiten in beschermingsgebieden	19
3.5	Watertoets – grondwaterbescherming	20
3.6	Voorlichting ten behoeve van naleving regels.....	20
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	22
Bijlage 2:	Bronnen.....	23

1 Over dit onderzoek

In dit hoofdstuk lichten we de achtergronden van dit follow-up onderzoek nader toe.

1.1 Aanleiding

Om de doorwerking van rekenkameronderzoek te bevorderen, voert de Rekenkamer follow-up onderzoek uit. In zo'n onderzoek gaan we na wat er gedaan is met de door PS overgenomen aanbevelingen. Behalve de doorwerking bevorderen we daarmee ook het lerend vermogen van de provincie. Voor deze follow-up is de keuze gevallen op het [onderzoek](#) naar de grondwaterbescherming voor de publieke drinkwatervoorziening in Gelderland en Overijssel dat wij in 2019 publiceerden. Het maatschappelijk belang van dit thema is onverminderd groot. Er is ruim twee jaar verstreken sinds de publicatie, waardoor verwacht mag worden dat de aanbevelingen inmiddels geïmplementeerd zijn.

1.2 Onderzoek 'Drinkwaterbronnen grondig beschermd?'

De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek uit 2019 geven we hieronder weer.

Conclusie

De doelstelling om achteruitgang van de kwaliteit van het grondwater voor de productie van drinkwater te voorkomen, wordt bij een belangrijk deel van de drinkwaterwinningen in Gelderland en Overijssel nog niet gehaald. Een goede bescherming van de kwaliteit van het grondwater is afhankelijk van een keten van partijen, waarbinnen de provincies een belangrijke rol vervullen omdat zij regels stellen in zones rondom waterwinningen. De provincie Gelderland heeft minder oog voor de doorwerking van haar regels in bestemmingsplannen. De provincie Overijssel heeft minder oog voor de naleving van milieuregels, maar wil het toezicht gaan intensiveren. De bekostiging daarvan uit de grondwaterheffing is niet volledig in overeenstemming met de regelgeving.

Aanbevelingen voor Gelderland en Overijssel

1. Ga als PS, op basis van de belangrijkste bedreigingen voor de kwaliteit van het grondwater, met GS in gesprek over het stellen van maatwerkregels in de Omgevingsverordening. Vraag GS ter voorbereiding daarop de mogelijkheden onder de Omgevingswet in kaart te brengen zodat het instrument ingezet kan worden als vrijwillige inzet onvoldoende resultaat oplevert.
2. Verzoek GS om met de gemeenten te bespreken welke rol de verplichte watertoets kan spelen bij het waarborgen van de ruimtelijke bescherming van beschermde gebieden voor de drinkwatervoorziening.
3. Verzoek GS om het zicht op activiteiten in beschermingsgebieden te verbeteren door met andere partijen en instanties afspraken te maken over het signaleren van activiteiten.
4. Verzoek GS om de voorlichting aan inwoners en bedrijven in de beschermde gebieden en specifieke branches (waaronder die voor de aanleg van bodemenergiesystemen) te verbeteren om de naleving van de regels te bevorderen.
5. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

Aanbeveling specifiek voor Gelderland

6. Neem als PS het besluit om in de omgevingsverordening de ruimtelijke bescherming van de beschermde gebieden voor de drinkwatervoorziening beter te waarborgen.

PS Gelderland besloten op 11 september 2019 de aanbevelingen over te nemen.

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

De focus van deze follow-up ligt op de implementatie van de aanbevelingen. Ontwikkelingen op het gebied van grondwaterbescherming voor de publieke drinkwatervoorziening in Gelderland zijn geschetst voor zover deze van invloed zijn op de implementatie van de aanbevelingen.

1.4 Opbouw

In hoofdstuk 2 wordt kort verslag gedaan van ontwikkelingen op het gebied van de bescherming van drinkwaterbronnen. In hoofdstuk 3 staat de opvolging van de aanbevelingen door de provincie Gelderland centraal. De bijlagen bestaan uit een samenvatting van het onderzoeksplan voor deze follow-up en de bronnenlijst.

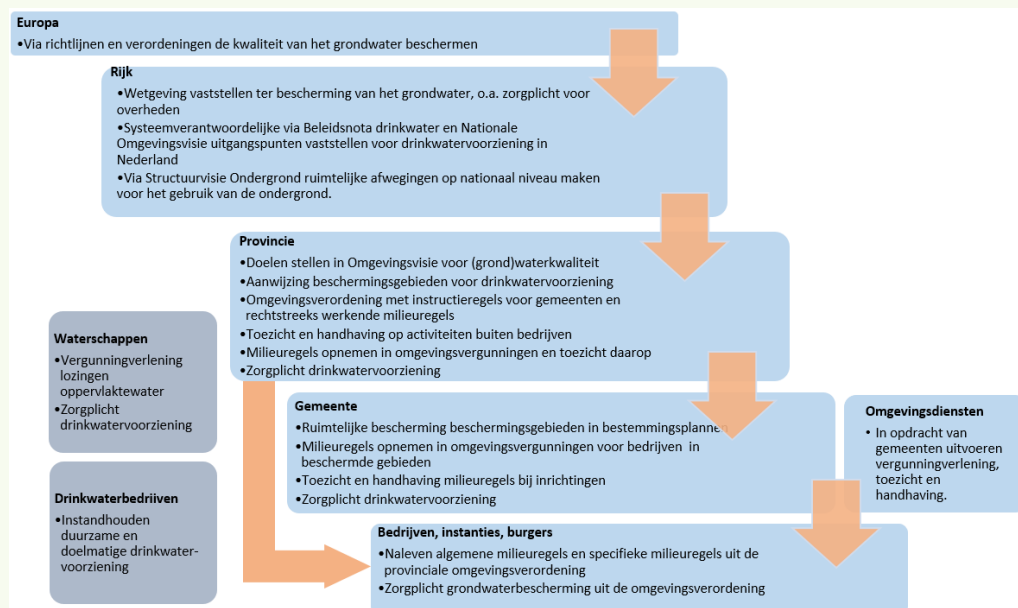
2 Resultaten van onderzoek uit 2019 en ontwikkelingen

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de resultaten uit het onderzoek 'Drinkwaterbronnen grondig beschermd?' en daarnaast schetsen we kort enkele ontwikkelingen die relevant zijn voor dit onderzoek.

2.1 Inleiding

In ons rapport '[Drinkwaterbronnen grondig beschermd?](#)' hebben we de verantwoordelijkheden voor de grondwaterbescherming voor drinkwater geschetst. In de volgende figuur geven we deze verantwoordelijkheden weer.

Figuur 1: Verantwoordelijkheden grondwaterbescherming voor drinkwatervoorziening



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, 'Drinkwaterbronnen grondig beschermd?' mei 2019

De provincie heeft een belangrijke verantwoordelijkheid omdat zij de voor drinkwaterwinning beschermde gebieden aanwijst en regels stelt voor de ruimtelijke bescherming en voor activiteiten binnen beschermde gebieden.

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is de Europese richtlijn die als kader dient voor de grondwaterbescherming. Artikel 7 van de KRW heeft betrekking op 'voor drinkwateronttrekking gebruikt water'. Daarin is opgenomen dat lidstaten waterlichamen moeten aanwijzen die nu en in de toekomst worden gebruikt voor drinkwater. Ook staat er dat lidstaten voor de bescherming van de waterlichamen moeten zorgen zodat er geen achteruitgang in kwaliteit plaats vindt en het niveau van zuivering dat nodig is lager wordt.

In ons rapport 'Drinkwaterbronnen grondig beschermd?' constateerden we op basis van gebiedsdossiers¹ dat in 12 van de 20 drinkwaterwinningen in Overijssel en in 3 van de 37 drinkwaterwinningen in Gelderland niet werd voldaan aan de KRW-doelstelling om achteruitgang van de kwaliteit van waterlichamen te voorkomen.

In de volgende paragrafen gaan we in op ontwikkelingen die raken aan het thema kwaliteit/bescherming grondwater voor drinkwaterwinning. Allereerst gaan we in op een landelijk onderzoek naar de staat van de drinkwaterbronnen. In paragraaf 2.3 lichten we kort de herziening van de Europese drinkwaterrichtlijn toe. In paragraaf 2.4 gaan we in op de ontwikkelingen rond de strategische voorraden drinkwater.

2.2 Staat drinkwaterbronnen RIVM

In 2020 bracht het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) het rapport 'Staat van de Drinkwaterbronnen'² uit. In dit rapport keek het RIVM naar de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en hoeveel er beschikbaar is om drinkwater van te maken. Het RIVM constateerde op basis van gebiedsdossiers dat in meer dan de helft van de 216 winningen in Nederland nu, of in de nabije toekomst, problemen zijn met de waterkwaliteit of de beschikbare hoeveelheid. In figuur 2 staan de resultaten weergegeven.

¹ Gebiedsdossiers worden opgesteld door provincie, samen met waterschap en Vitens en worden eens per 6 jaar geactualiseerd

² <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2020-0179.pdf>

Figuur 2: *Winningen met één of meer (potentiële) probleemstoffen*



Bron: *Staat drinkwaterbronnen, RIVM*

In 135 winningen worden huidige en/of potentiële probleemstoffen aangetroffen, dat geldt ook voor een groot deel van de Gelderse winningen. Het RIVM concludeert op basis van de tweede generatie gebiedsdossiers dat er nog een flinke opgave ligt om de toestand van de drinkwaterbronnen nu en in de toekomst veilig te stellen en dat deze opgave nauwelijks kleiner is geworden sinds de eerste generatie gebiedsdossiers³. Over de kwantiteit geeft het RIVM aan dat de vergunningscapaciteit door problemen vaak niet volledig wordt benut. Bij problemen kan gedacht worden aan verzilting, het aantrekken van bodemverontreiniging of extreme fluctuaties van de aanvoer door overstromingen of droogte.

³ *Gebiedsdossiers worden opgesteld door provincie, samen met waterschap en Vitens en worden eens per zes jaar geactualiseerd*

In ons onderzoek gebruikten we de gebiedsdossiers om zicht te krijgen op de KRW-doelstelling dat er geen sprake mag zijn van achteruitgang van de kwaliteit van waterlichamen die gebruikt wordt voor drinkwaterwinning. Daaruit kwam dat drie van de 37 winningen in Gelderland en twaalf van de 20 winningen in Overijssel nog niet aan deze doelstelling voldeden.

De resultaten van het onderzoek van het RIVM en dat van de Rekenkamer benadrukken het belang van de bescherming van het grondwater ten behoeve van de drinkwaterwinning.

2.3 Europese drinkwaterrichtlijn

Eind 2020 is de Europese drinkwaterrichtlijn herzien voor een betere bescherming van de volksgezondheid tegen de schadelijke gevolgen van verontreiniging van drinkwater en -bronnen. De normen waar de drinkwaterkwaliteit aan moet voldoen, zijn geüpdatet en er is een verbeterde afstemming met de KRW. Zo is de verantwoordelijkheid die lidstaten hebben voor de bescherming van drinkwaterbronnen ook in de Drinkwaterrichtlijn benoemd. Daarnaast staat in de Drinkwaterrichtlijn een specifieke rapportageverplichting over de toestand van de drinkwaterbronnen en de ontwikkeling daarvan.

Nederland heeft tot januari 2023 de tijd om regels en eisen uit de nieuwe richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving te verwerken. Voor de inzet van provincies op het gebied van de grondwaterbescherming voor drinkwaterwinning heeft de herziening en de doorwerking in wet- en regelgeving geen gevolgen.

2.4 Strategische voorraden

Het Rijk stelde de Structuurvisie Ondergrond (STRONG) in 2018 vast, een ruimtelijke afwegingskader voor de ordening van ondergrondse functies. In de STRONG zijn provincies verantwoordelijk voor het aanwijzen van strategische voorraden grondwater. Vanwege een verwachte toename in de vraag, een toenemend gebruik van de ondergrond en de klimaatverandering heeft het Rijk aan de provincies gevraagd om Aanvullende Strategische Voorraden (ASV) grondwater voor de drinkwatervoorziening aan te wijzen. Dit zijn gebieden die worden aangewezen als mogelijke plek voor een drinkwatervoorziening in de toekomst.

In Gelderland konden de Staten in september 2021 een beeldvormende bijeenkomst bijwonen, waarin de door GS uitgevoerde Milieueffectrapportage aan de orde was. Het gaat vooralsnog om het aanwijzen van gebieden voor toekomstige drinkwaterwinning en nog niet om concrete locaties voor drinkwaterwinningen. De aan te wijzen gebieden en de regels voor het beschermingsbeleid worden uiteindelijk in de Omgevingsverordening opgenomen. Naar verwachting besluiten PS hier in het eerste

kwartaal van 2022 over. Vóór deze beeldvormende bijeenkomst hebben PS begin 2020 kunnen deelnemen aan een ronde tafel met stakeholders en een eerdere beeldvormende bijeenkomst. Daarnaast zijn PS geïnformeerd via diverse Statenbrieven.

Het aanwijzen van strategische voorraden vergt -ook door de zorgvuldig te doorlopen procedures- een lange adem. Dit benadrukt het belang van een goede bescherming van de huidige drinkwaterwinningen.

2.5 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft samen met het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn opgesteld. Het concept actieprogramma heeft tot 18 oktober 2021 ter inzage gelegen en zal voor het einde van 2021 worden vastgesteld. Nederland is verplicht om elke vier jaar een actieprogramma op te stellen om aan te geven welke maatregelen genomen worden om de benodigde verbetering van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit te bereiken. De maatregelen beogen dat de nitraatconcentratie in geheel Nederland onder de 50 mg/l komt in het bovenste grondwater, eutrofiëring⁴ van het oppervlaktewater wordt tegengegaan en bronnen voor de productie van drinkwater worden beschermd. De maatregelen dragen bovendien bij aan het voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW), waarvoor uiterlijk in 2027 alle maatregelen genomen moeten zijn die zorgen voor doelbereik⁵.

⁴ Overmatige vergroting van de voedselrijkdom met name in water door bijvoorbeeld uitspoeling van meststoffen.

⁵ Kamerbrief 21165197, september 2021.

3 Opvolging aanbevelingen in Gelderland

In dit hoofdstuk staan de resultaten van deze follow-up; wat is er gedaan met de aanbevelingen?

3.1 Inleiding

In deze paragraaf staan de bevindingen samengevat in onderstaand kader. Voor een logische opbouw van de tekst is een andere volgorde gehanteerd dan de volgorde van de aanbevelingen in het rapport uit 2019. In het kader is daarom zowel het nummer van de aanbeveling opgenomen als de paragraaf waarin de bevindingen aan de orde komen.

Norm

- De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
- Over aanbevelingen die niet conform PS-besluit zijn opgevolgd, is PS tijdig geïnformeerd.

Bevindingen

- GS zijn aan de slag gegaan met de door PS aangenomen aanbevelingen.
 - Aanbeveling 1: maatwerkregels zijn in kaart gebracht, een gesprek hierover tussen PS en GS heeft (nog) niet plaats gevonden. Vooralsnog houden GS vast aan vrijwillige aanpak zoals deze landelijk wordt gehanteerd en willen ze geen gebruik maken van maatwerkregels. De resultaten van de vrijwillige projecten geven op dit moment geen aanleiding om daarvan af te stappen. (Paragraaf 3.2)
 - Aanbeveling 2: De rol van de watertoets bij het waarborgen van de grondwaterbescherming voor drinkwater is in eerste instantie meer op het netvlies gezet bij waterschappen. De bedoeling is dat dit via de waterschappen gaat doorwerken bij gemeenten. (paragraaf 3.5)

Bevindingen - vervolg

- Aanbeveling 3: Besluitvorming over de Omgevingsverordening bij de invoering van de Omgevingswet is als reden opgenomen dat de invulling van aanbeveling drie (afspraken over signalering activiteiten) nog gestalte moet krijgen. Hierover zijn PS geïnformeerd. (paragraaf 3.4)
- Aanbeveling 4: De bewustwordingscampagne om naleving regels te bevorderen is op 27 oktober 2021 van start gegaan, er is geen inzet gepleegd op voorlichting voor de bodemenergiebranche. (paragraaf 3.6)
- Aanbeveling 5: GS hebben PS inzicht gegeven in de implementatie van de aanbevelingen.
- Aanbeveling 6: GS informeerden PS waarom zij het via de verordening verplichtstellen van het opnemen van de beschermingscontouren overbodig vinden. GS hebben dan ook geen voorstel gedaan om de ruimtelijke bescherming beter te waarborgen. PS besluiten hierover naar verwachting in december 2021. (paragraaf 3.3)

PS van Gelderland besloten naar aanleiding van het onderzoek 'Drinkwaterbronnen grondig beschermd?' op 11 september 2019 als volgt:

1. Met GS in gesprek te gaan over het stellen van maatwerkregels in de Omgevingsverordening, en GS te vragen ter voorbereiding daarop de mogelijkheden onder de Omgevingswet in kaart te brengen zodat het instrument ingezet kan worden als vrijwillige inzet onvoldoende resultaat oplevert;
2. Verzoeken GS om met de gemeenten te bespreken welke rol de verplichte watertoets kan spelen bij het waarborgen van de ruimtelijke bescherming van beschermde gebieden voor de drinkwatervoorziening;
3. Verzoeken GS om het zicht op activiteiten in beschermingsgebieden te verbeteren door met andere partijen en instanties afspraken te maken over het signaleren van activiteiten;
4. Verzoeken GS om de voorlichting aan inwoners en bedrijven in de beschermde gebieden en specifieke branches (waaronder die voor de aanleg van bodemenergiesystemen) te verbeteren om de naleving van de regels te bevorderen;
5. Verzoeken GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen;
6. In de Omgevingsverordening de ruimtelijke bescherming van de beschermde gebieden voor de drinkwatervoorziening beter te waarborgen.

In de bestuurlijke reactie van GS op het rapport gaven zij aan dat zij de aanpak als gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincie, waterschappen en de agrarische sector beschouwen. Zij willen draagvlak behouden voor de vrijwillige aanpak via andere instrumenten dan de Omgevingsverordening. Zij vinden het op dat moment niet gewenst om verplichte maatregelen voor te schrijven omdat deze de vrijwillige aanpak ondermijnen.

In oktober 2019 stuurden GS ter informatie het [uitvoeringsprogramma gebiedsdossiers](#) grondwaterbescherming 2019-2025 aan PS. In het uitvoeringsprogramma staat een overzicht van de restopgaven, gebaseerd op de gebiedsdossiers. Dat wil zeggen de opgaven die er nog liggen om in 2027 aan de KRW te voldoen. Per maatregel zijn een trekker alsmede meewerkende partijen aangewezen. Naast de provincie gaat het om onder andere Vitens, waterschappen, gemeenten en LTO. In de Statenbrief bij het uitvoeringsprogramma staat onder meer dat de aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamer (Drinkwaterbronnen grondig beschermd?, 2019) zijn meegenomen in het programma. Dat leidde -zo is te lezen in de Statenbrief- tot maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening, maatwerkregels, samenwerking tussen overheden, de watertoets en voorlichting en bewustwording.

GS informeerden PS op 7 juli 2020 via een [Statenbrief](#) over de implementatie van de aanbevelingen. Daarmee is voldaan aan aanbeveling 5. GS brachten bovendien in de jaarstukken 2020 in [kaart](#) wat er met de aanbevelingen gedaan is en of de terugmelding aan PS is gedaan¹. Zij gaven aan dat de vijf inhoudelijke aanbevelingen zijn opgevolgd en dat er een terugmelding aan PS is gedaan. Over de wijze waarop de aanbevelingen zijn overgenomen, staat het volgende in de jaarstukken 2020. *‘Ten aanzien van de wijze waarop dit is gebeurd, zijn gemotiveerd nuances aangebracht ten opzichte van de aanbevelingen’*.

Voor de overige aanbevelingen en de door GS aangebrachte nuances volgt in de paragrafen 3.2 tot en met 3.6 een inhoudelijke terugkoppeling. We starten deze paragrafen steeds met een kader waarin zowel de aanbeveling als de toelichting op de aanbeveling zijn opgenomen.

3.2 Omgevingswet – mogelijkheden maatwerkregels

Aanbeveling 1: Ga als PS, op basis van de belangrijkste bedreigingen voor de kwaliteit van het grondwater, met GS in gesprek over het stellen van maatwerkregels in de Omgevingsverordening. Vraag GS ter voorbereiding daarop de mogelijkheden onder de Omgevingswet in kaart te brengen zodat het instrument ingezet kan worden als vrijwillige inzet onvoldoende resultaat oplevert.

Verontreinigingen in het grondwater zijn vaak het gevolg van bemesting en het gebruik van bestrijdingsmiddelen. De provincie stimuleert met projecten partijen om op vrijwillige basis de belasting te beperken. Zonder afbreuk te willen doen aan deze inzet, kan het stellen van maatwerkregels bijdragen aan een betere bescherming van het grondwater voor de drinkwaterwinning en daarmee het halen van de KRW-doelen bevorderen.

In de terugkoppeling na één jaar gaven GS aan dat de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor het nemen van maatwerkregels voor het reduceren van landbouwemissies zijn geïnventariseerd. Landbouwemissies vormen een belangrijke bedreiging voor de kwaliteit van grondwater. Deze komen in 3.2.1 aan de orde. Daarnaast gaven GS in hun reactie aan dat zij lopende projecten die uitgaan van deelname op vrijwillige basis (o.a. in het kader van het 6^e actieprogramma Nitraat en KRW) niet willen frustreren en dus nog geen gebruik willen maken van de mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften. In paragraaf 3.2.2 gaan we in op de resultaten van deze projecten.

3.2.1 Mogelijkheden maatwerkregels in het kader van de Omgevingswet

In het uitvoeringsprogramma gebiedsdossiers grondwaterbescherming staat bij maatregel 40: *‘Deze maatregel heeft tot doel om te bekijken welke wettelijke mogelijkheden de provincie heeft of kan creëren met behulp van de beschikbare provinciaal juridische instrumenten om maatregelen af te dwingen (bijvoorbeeld het verbieden van specifieke teelten of het gebruik van bepaalde bestrijdingsmiddelen). Op deze wijze moet duidelijk worden wat het vangnet is, als onverhoopt niet aan de KRW-doelen kan worden voldaan.’* Achterliggende gedachte bij deze maatregel is dat als uit de tussentijdse evaluatie van de maatregelen mocht blijken dat er onvoldoende doelbereik wordt behaald met het maatregelenpakket, dat het mogelijk moet zijn om aanvullende maatregelen -mogelijk met een dwingender karakter- te nemen. De maatregel is naar aanleiding van het rekenkameronderzoek uit 2019 toegevoegd aan de maatregelen in het uitvoeringsprogramma.

Ambtelijk is toegelicht dat er contact gezocht is met de provincie Noord-Brabant, naar aanleiding van een onderzoek dat Noord-Brabant extern heeft laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor maatwerkregels onder de Omgevingswet. Daaruit is gebleken dat er scherpere vergunningvoorschriften afgegeven kunnen worden en bepaalde stoffen verboden kunnen worden, als daar politiek toe besloten wordt. Om ongelijkheid en het verschuiven van problemen te voorkomen, wordt het ambtelijk wenselijk gevonden om de eventuele verplichte maatregelen goed onderling af te stemmen tussen provincies. In 2022 en 2025 zijn evaluaties van het uitvoeringsprogramma voorzien. In 2022 zal de provincie het initiatief nemen voor de evaluatie waarin drie aspecten worden meegenomen:

- de indicatoren voor de implementatie van de maatregelen;
- de indicator voor de waterkwaliteit van de effecten van de maatregel;
- een beoordeling van de status en ontwikkeling van de ruwwaterkwaliteit in vergelijking met de beoordeling zoals die is uitgevoerd voor de gebiedsdossiers (ronde 2018).

In het uitvoeringsprogramma staat het vervolg mocht uit de evaluatie blijken dat er sprake is van onvoldoende doelbereik. In dat geval zullen provincie en partners aanvullende maatregelen nemen of maatregelen bijstellen. Aangegeven is dat het voor

de hand ligt om succesvolle maatregelen (veel milieueffect tegen relatief lage kosten) te intensiveren of maatregelen die in eerste instantie niet zijn geselecteerd alsnog te overwegen. Als laatste noemt de provincie de mogelijkheid om met behulp van de beschikbare provinciaal juridische instrumenten maatregelen af te dwingen.

Een gesprek tussen PS en GS hierover heeft (nog) niet plaats gevonden.

3.2.2 Resultaten projecten op vrijwillige basis

In hun reactie gaven GS aan dat zij projecten op vrijwillige basis niet wilden frustreren met maatwerkvoorschriften. Dit heeft te maken met de [bestuursovereenkomst](#) die IPO, LNV, I&W, Vewin en LTO Nederland eind 2017 sloten met als doel het terugdringen van de nitraatuitspoeling in 34 kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden, waarvan er vier in Gelderland liggen. In juli 2020 informeerde de minister de Kamer over de voortgang. Daaruit bleek dat van de 34 gebieden die in de bestuursovereenkomst waren opgenomen van elf gebieden de inschatting was dat de doelstelling van de bestuursovereenkomst zal worden gerealiseerd. Voor twaalf gebieden was er zicht op het behalen van de doelstelling mits er aanvullende vrijwillige inspanningen plaatsvinden. Van elf andere gebieden is de verwachting dat doelbereik binnen de gegeven context en scope van de bestuursovereenkomst niet realistisch is. De resultaten voor de vier gebieden in Gelderland zien er als volgt uit:

Tabel 1: Verwachting doelbereik

Gelderland	
Dinxperlo	Doelstelling wordt behaald
Haarlo	Doelstelling ligt in het verschiet, als aanvullende vrijwillige inspanningen plaatsvinden
Olden Eibergen	Doelbereik is niet realistisch binnen de context en de scope van de bestuursovereenkomst.
't Klooster	

Bron: Besluit LBO 29 juni 2020 inzake afspraak 7 van de bestuursovereenkomst.

Uit tabel 1 blijkt dat voor twee gebieden in Gelderland wordt verwacht dat de doelstelling behaald wordt en voor twee andere gebieden ligt het behalen van de doelstelling in het verschiet als er aanvullende vrijwillige inspanningen plaatsvinden. De verwachting dat doelbereik niet realistisch is binnen de context en scope van de bestuursovereenkomst, is bij de Gelderse gebieden niet aan de orde.

Voor alle 34 gebieden, dus ook voor de Gelderse, is vervolgens het plan van aanpak geactualiseerd om doelbereik uiterlijk in de periode van het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn (2022-2025) duurzaam te realiseren. De Minister gaf aan dat daarbij in het palet van maatregelen, indien nodig, in gebieden waar voor doelbereik nog extra inzet nodig is, verplichtende maatregelen kunnen worden genomen⁶.

⁶ Kamerbrief voortgang aanpak nitraatuitspoeling grondwaterbeschermingsgebieden, juli 2020

Evaluatie

In de bestuursovereenkomst staat dat betrokken provincies voor 1 september 2021 een evaluatierapport opstellen ter beantwoording van de vraag of het omschreven doel van de bestuursovereenkomst naar verwachting binnen termijn haalbaar is. In Gelderland is het project [WaterWijsBoeren](#) opgestart om invulling te geven aan de afspraken uit de bestuursovereenkomst. In de voortgangsrapportage over de gebieden in Gelderland⁷ zijn de resultaten weergegeven per 1 juni 2021. Samengevat zijn de resultaten dat het gebiedsgemiddelde in drie van de vier Gelderse grondwaterbeschermingsgebieden (Haarlo, Olden Eibergen en 't Klooster⁸) onder de in de Bestuursovereenkomst opgenomen norm van 50 mg/l liggen. Voor Dinxperlo wordt verwacht het doel in 2025 te kunnen bereiken wanneer de aanpak wordt voortgezet. Het nu nog te hoge gebiedsgemiddelde in Dinxperlo wordt verklaard door de korte looptijd van het project Waterwijsboeren, waardoor maatregelen nog beperkt toegepast zijn. Daarnaast staat in de voortgangsrapportage dat de uitdaging in Dinxperlo groot is door de beperkte aanwezigheid van andere functies dan landbouw.

Over de deelnamebereidheid is in de (bijlage van de) voortgangsrapportage opgenomen dat deze groot is. Alle akkerbouwers en melkveehouders in de gebieden met meer dan vier hectare grond doen mee aan het project. Daarmee is gemiddeld circa 80% van de landbouwgrond binnen de projectbegrenzing actief betrokken.

Bestuurlijk overleg

Eind oktober 2021 vond Bestuurlijk Overleg plaats tussen Rijk en provincies, waarbij de resultaten van de evaluatie van de bestuursovereenkomst aan de orde waren en werd besproken of verlenging van de bestuursovereenkomst wenselijk is. Afsproken is de bestuursovereenkomst te verlengen tot 1 januari 2023 en uiterlijk 1 juli 2022 te besluiten of de overeenkomst wordt voortgezet. De periode tot 1 juli 2022 zal gebruikt worden voor een nadere analyse van het voorziene doelbereik, voor- en nadelen van een voortzetting van de overeenkomst, eventuele alternatieven en de benodigde condities bij een vervolg⁹.

⁷ Brief van de stuurgroep Waterwijsboeren Gelderland aan LBO leden d.d. juni 2021

⁸ Voor 't Klooster heeft de combinatie van het doorzetten van het project en een in verhouding met eerdere jaren minder droge zomer geleid tot een score onder de norm van 50 mg/l.

⁹ Kamerbrief 21291858, november 2021.

3.3 Omgevingsverordening – beschermingsregels

Aanbeveling 6: Neem als PS het besluit om in de omgevingsverordening de ruimtelijke bescherming van de beschermde gebieden voor de drinkwatervoorziening beter te waarborgen.

Doordat in de Omgevingsverordening nauwelijks ruimtelijke eisen worden gesteld hoe het belang van schoon grondwater voor de drinkwatervoorziening moet worden afgewogen, ontstaan onnodig risico's voor de kwaliteit van het grondwater. Als voorbeeld kan de Omgevingsverordening van Overijssel dienen.

In februari 2020 vond een ronde tafel plaats over de aanvullende Strategische Voorraden voor de drinkwatervoorziening. Die [bijeenkomst](#) werd ook gebruikt om bij PS terug te komen op het rekenkamerrapport over de bescherming van drinkwaterbronnen en specifiek op de aanbeveling om in de Omgevingsverordening de ruimtelijke bescherming van de beschermde gebieden voor de drinkwatervoorziening beter te waarborgen. Ambtelijk wordt aangegeven dat een vergelijking gemaakt is met andere provincies, te weten Overijssel, Noord-Brabant en Utrecht voor de beschermingsregels. Daaruit is naar voren gekomen dat de strekking in alle provincies hetzelfde is, maar er verschillen zijn in de wijze waarop provincies de bescherming laten doorwerken. De provincie Utrecht bijvoorbeeld mandateert de beoordeling aan gemeenten. In Gelderland wordt de beoordeling door de provincie gedaan, daarbij bestaat de mogelijkheid voor maatwerk. Ook verplichten enkele provincies gemeenten om de beschermingscontouren op te nemen in hun ruimtelijke plannen. Omdat deze contouren bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch zichtbaar worden voor een ieder, vinden GS dat het verplichtstellen in de Omgevingsverordening overbodig is. Toegelicht is dat dit GS sterkten in de gedachte dat er niet meer geregeld hoeft te worden in de Omgevingsverordening. Zo staat dat ook in de brief aan PS die GS een jaar na het besluit van PS over conclusies en aanbevelingen stuurden. Daar voegden GS nog aan toe dat PS bij de volgende actualisatie van de Omgevingsverordening over een eventuele detaillering van de ruimtelijke bescherming beslissen.

In oktober 2021 bespraken PS de actualisatie van de Omgevingsverordening¹⁰. Een besluit daarover is voorzien in december 2021 en kent twee momenten van inwerkingtreding van de verordening. Enerzijds gaat het om zaken die niet kunnen/hoeven wachten tot de invoering van de Omgevingswet, anderzijds gaat het om zaken die pas doorgevoerd kunnen worden met de Omgevingswet.

Voor het ruimtelijke spoor zijn voor de grondwaterbescherming in waterwingebieden (artikel 5.45), grondbeschermingsgebieden (artikel 5.46) en intrekgebieden (artikel 4.34) in de Omgevingsverordening onder de Omgevingswet regels opgenomen. In de Omgevingsverordening wijzigt -conform de Omgevingswet- het begrip bestemmingsfunctie. Een detaillering/uitbreiding van de regels in de zin dat de

¹⁰ Actualisatieplan 8 PS2021-615

contouren van beschermingsgebieden in Omgevingsplannen moeten worden opgenomen is niet aan PS voorgesteld.

3.4 Zicht op activiteiten in beschermingsgebieden

Aanbeveling 3: Verzoek GS om het zicht op activiteiten in beschermingsgebieden te verbeteren door met andere partijen en instanties afspraken te maken over het signaleren van activiteiten.

Naast de provincie hebben bijvoorbeeld gemeenten en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) ook toezichthoudende taken in beschermde gebieden. Door meer samen te werken kan het zicht op activiteiten die plaatsvinden, worden verbeterd.

GS gaven in hun reactie een jaar na de besluitvorming over de conclusies en aanbevelingen aan dat het besluit van PS in het kader van de Omgevingswet over wie de handhavende instantie wordt voor grondwaterbescherming (provincie of gemeenten) van invloed is op de vorm waarop invulling aan de aanbeveling wordt gegeven. Dit besluit wordt, zo staat in de reactie, genomen bij de vaststelling van de komende Omgevingsverordening als gevolg van de Omgevingswet. Zodra daar uitsluitel over is gaan GS in overleg met betrokken instanties over de wijze van samenwerking.

19

Follow-up grondwaterbescherming voor publieke drinkwatervoorziening

Met het verdwijnen van het begrip ‘inrichting’ in de Omgevingswet, is het noodzakelijk om de bevoegdheidsverdeling opnieuw te beschrijven en/of aan te passen. Voor inrichtingen in grondwaterbeschermingsgebieden zijn volgens de WABO gemeenten bevoegd gezag. Voor activiteiten buiten inrichtingen was de provincie al bevoegd gezag. Ambtelijk is toegelicht dat de provincie Gelderland voornemens is om de bevoegdheid die bij gemeenten lag eveneens naar de provincie te halen. De reden daarvoor is dat het beschermen van grondwaterbeschermingsgebieden een bovengemeentelijk belang betreft en daarmee beter bij de provincie past. De uitvoering lag en ligt straks weer bij de Omgevingsdiensten, voor bedrijven verandert er daardoor niet veel. Besluitvorming over de Omgevingsverordening aangepast op de Omgevingswet is voorzien in december 2021.

In het uitvoeringsprogramma is maatregel 41 specifiek gericht op het onderzoeken van de samenwerking tussen overheden voor grondwaterbescherming. De geplande einddatum hiervoor is 2022. Daarnaast wordt in de uitvoering van de werkzaamheden uiteraard samengewerkt met diverse partners, waaronder Vitens, omgevingsdiensten, gemeenten en waterschappen.

3.5 Watertoets – grondwaterbescherming

Aanbeveling 2: Verzoek GS om met de gemeenten te bespreken welke rol de verplichte watertoets kan spelen bij het waarborgen van de ruimtelijke bescherming van beschermde gebieden voor de drinkwatervoorziening.

De watertoets wordt niet benut om de gevolgen van het bestemmingsplan op het grondwater in beeld te brengen. In de Omgevingswet blijft de verplichte watertoets bestaan. De bescherming van de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinning is volgens de wetgever integraal onderdeel van de weging van het waterbelang.

GS gaven in hun reactie na één jaar aan dat er een traject is gestart met de waterschappen voor het betrekken van de provincie en Vitens bij de Watertoets. Het resultaat daarvan werd na de zomer (van 2020) verwacht.

Omdat de waterschappen sowieso betrokken zijn bij de watertoets, koos de provincie Gelderland er uit het oogpunt van efficiency voor om het gesprek aan te gaan met drie waterschappen en niet met een veelvoud aan gemeenten. Ambtelijk is toegelicht dat er een bijeenkomst is georganiseerd met waterschappen en Vitens over de watertoets. Aanleiding daarvoor was de aanbeveling van de Rekenkamer. Eén van de waterschappen was al actief met de watertoets voor grondwaterbescherming en heeft de werkwijze toegestuurd aan de andere waterschappen. Afsproken is om ambtelijk contact te onderhouden om na te gaan hoe de advisering rondom de watertoets gaat en of de provincie daarbij kan faciliteren. Daarnaast komt het belang van de Watertoets als instrument voor grondwaterbescherming aan de orde in de gesprekken die de provincie voert met waterschappen, gemeenten, omgevingsdiensten en Vitens.

3.6 Voorlichting ten behoeve van naleving regels

Aanbeveling 4: Verzoek GS om de voorlichting aan inwoners en bedrijven in de beschermde gebieden en specifieke branches (waaronder die voor de aanleg van bodemenergiesystemen) te verbeteren om de naleving van de regels te bevorderen.

Uit het toezicht blijkt dat niet altijd aan de milieuregels wordt voldaan. Met name de aanleg van bodemenergiesystemen vormt een risico. Verbeterde voorlichting kan bijdragen aan een betere naleving van de regels.

In hun terugkoppeling na één jaar gaven GS aan dat in 2020 een programma wordt opgezet om meer aandacht te besteden aan bewustwording en voorlichting. De

uitvoering is voorzien in de periode 2021 tot en met 2025. Dit gebeurt in het kader van het Uitvoeringsprogramma Gebiedsdossiers Grondwaterbescherming.

Bewustwordingscampagne

Op 27 oktober 2021 ging een campagne gericht op bewoners en bedrijven in grondwaterbeschermingsgebieden van start. Het vergroten van het bewustzijn dat mensen wonen en werken in een grondwaterbeschermingsgebied is een belangrijk doel. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de website water-wonderen.nl naast de landelijke website beschermjedrinkwater.nl die op dit moment geactualiseerd wordt. Daarnaast is er een toolkit in de maak voor gemeenten, met name gericht op gemeenten met veel bebouwing (waaronder recreatiewoningen) in grondwaterbeschermingsgebieden.

Bodemenergiesystemen

In het uitvoeringsprogramma gebiedsdossiers zijn mogelijke maatregelen geïnventariseerd en vervolgens beoordeeld op effectiviteit en haalbaarheid om te komen tot een selectie van maatregelen. De maatregel 'Voorlichting en verankering kwaliteitseisen grondwaterbescherming bij brancheorganisaties aanleg beregeningsinstallaties / sonderingen / bodemenergie' is niet in de selectie terecht gekomen. Een maatregel die hiermee samenhangt en wel wordt uitgevoerd is het vergroten van de bewustwording bij het Rijk van risico's van bodemenergie.

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doelstelling

Het doel van deze follow-up is om:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te informeren over de wijze waarop Gedeputeerde Staten invulling hebben gegeven aan de implementatie van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar de grondwaterbescherming voor de publieke drinkwatervoorziening in Gelderland en Overijssel uit 2019.

22

Follow-up grondwaterbescherming voor publieke drinkwatervoorziening

Centrale vraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

In welke mate hebben GS en PS de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar de grondwaterbescherming voor de publieke drinkwatervoorziening in Gelderland en Overijssel geïmplementeerd?

Methoden en normenkader

Voor deze follow-up hebben we documenten doorgenomen en zijn enkele aanvullende gesprekken gevoerd. Het normenkader dat we voor de centrale vraag uit dit onderzoek hanteerden ziet er als volgt uit:

Tabel 2: Normenkader

Normen
De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
Over aanbevelingen die niet conform PS-besluit zijn opgevolgd, is PS tijdig geïnformeerd.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Bijlage 2: Bronnen

Algemeen

- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Staat drinkwaterbronnen, 2020
- Drinkwaterbronnen, grondig beschermd? Rekenkamer Oost-Nederland, 2019
- Bestuursovereenkomst nitraatuitspoeling
- Kamerbrief voortgang aanpak nitraatuitspoeling grondwaterbeschermingsgebieden, juli 2020
- Kamerbrief Ontwerp 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn, aankondiging publieke consultatie en stand van zaken derogatie (21165197), september 2021
- Besluit LBO 29 juni 2020 inzake afspraak 7 van de bestuursovereenkomst
- WUR, wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren. Publicatienummer 449400, mei 2018
- Kamerbrief Zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn (21291858), november 2021

Gelderland

- Actualisatieplan 8 Omgevingsverordening PS2021-615
- Brief van de stuurgroep Waterwijsboeren Gelderland aan LBO leden d.d. juni 2021
- Jaarstukken 2020 provincie Gelderland
- PS besluit rapport 'Drinkwaterbronnen, grondig beschermd?' PS2019-502
- Statenbrief 'Aanbevelingen Rekenkamer Oost-Nederland over grondwaterbescherming' PS2020-482
- Uitvoeringsprogramma gebiedsdossiers 2019-2022
- Waterwijsboeren.nl

Informanten

- Mw. M. van Delst, provincie Gelderland
- Dhr. L. van Eijsden, provincie Gelderland