

Follow-up grondwaterbescherming voor publieke drinkwatervoorziening

Nota van bevindingen - Overijssel

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 - Overijssel

Deventer, november 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 Overijssel	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	15
3.3	Watertoets – grondwaterbescherming	18
3.4	Prioriteitstelling toezicht en financiering daarvan.....	19
3.5	Samenwerking voor toezicht en 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 beschermd 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 beschermd 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.

Aanbevelingen specifiek voor Overijssel

6. Verzoek GS om de prioriteitstelling voor het toezicht beter af te stemmen op het belang van de bescherming van het grondwater voor de drinkwatervoorziening.
7. Neem als PS het besluit dat de grondwaterheffing niet wordt benut voor investering in de bescherming van de grondwaterkwaliteit en verzoek GS een voorstel te doen om de extra investeringen in de bescherming van de grondwaterkwaliteit anders te dekken dan uit de voorziening voor de grondwaterheffing.

PS Overijssel amendeerden op 30 oktober 2019 het besluit. Zij namen aanbeveling 7 over de grondwaterheffing niet over.

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 en Overijssel 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 Overijssel centraal. De bijlagen bestaan uit een samenvatting van het onderzoeksplan voor deze follow-up en de bronnenlijst.

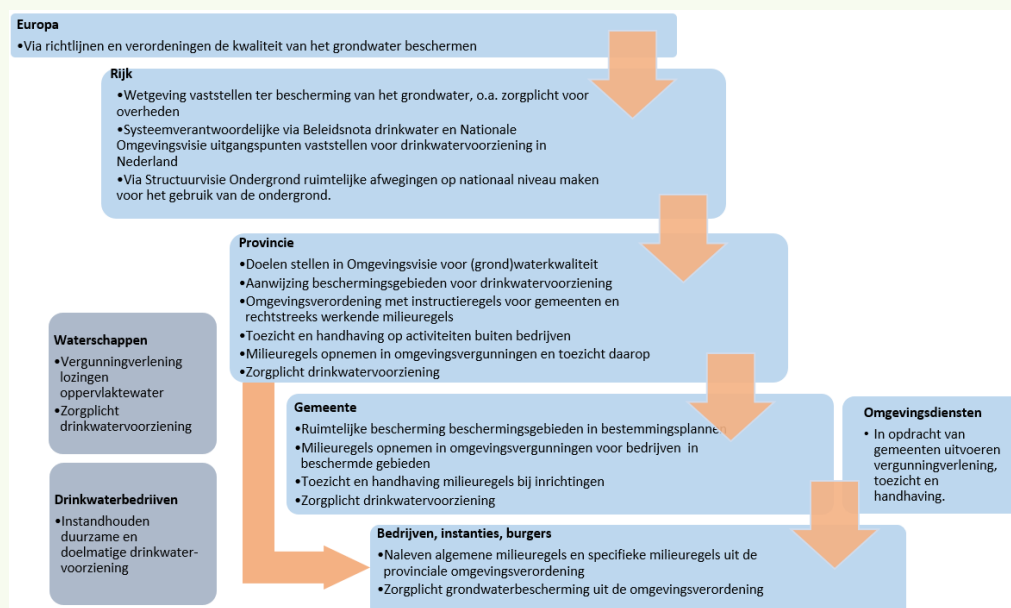
2 Resultaten van onderzoek uit 2019 en ontwikkelingen

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 de Overijsselse 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 Overijssel ontvingen PS in de zomer van 2020 ter informatie een adaptieve strategie drinkwatervoorziening. GS pakten de strategie samen met partners (waterschappen en Vitens) op en maakten een uitvoeringsprogramma voor de korte, middellange en lange termijn. In juli 2020 namen PS de motie 'drinkwater voor de toekomst' aan. Met deze motie riepen zij GS op om een verkenning te starten naar de uitbreiding van bestaande of ontwikkeling van nieuwe waterwinlocaties en PS daar met ingang van het eerste

kwartaal 2021 tenminste elk half jaar over te informeren. Eind 2020 besloten PS om € 0,7 mln. beschikbaar te stellen voor de acties uit het uitvoeringsprogramma. Bij de bespreking van het voorstel zegden GS toe de informatie die beschikbaar is over het aanwijzen van drinkwaterwingebieden in aanloop naar de actualisatie van de Omgevingsvisie te zullen delen met PS.

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 Overijssel

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, maar niet met PS besproken. Vooralsnog zetten GS in op vrijwilligheid. De resultaten van de vrijwillige projecten voor het terugdringen van de nitraatuitspoeling blijven achter, de doelstelling wordt naar verwachting in 2025 niet gehaald. (paragraaf 3.2)
 - Aanbeveling 2: De rol van de watertoets bij het waarborgen van de grondwaterbescherming voor drinkwater is door de provincie meer op het netvlies gezet bij gemeenten én waterschappen. (paragraaf 3.3)

Vervolg op volgende pagina

Bevindingen - vervolg

- Aanbeveling 6 en 7: Er zijn extra middelen vrijgemaakt voor structurele versterking van toezicht en handhaving op het gebied van grondwaterbescherming en voor de bescherming van de grondwaterkwaliteit via het maatregelen programma gebiedsdossiers. Daarmee is een dekking gerealiseerd voor de gebiedsdossiers die -in tegenstelling tot de dekking vanuit de grondwaterheffing- wel volgens de regels is. (paragraaf 3.4)
- Aanbeveling 4: In maatregelen uit het verbeterplan toezicht en handhaving is aandacht voor voorlichting en bewustwording. Naast bewoners en gebruikers van beschermde gebieden is deze ook gericht op boorbedrijven en adviesbureaus. (paragraaf 3.5)
- Aanbeveling 3: Ook de samenwerking met andere toezichthouders heeft vorm gekregen in maatregelen in het verbeterplan. (paragraaf 3.5)
- Aanbeveling 3 en 4: De daadwerkelijke uitvoering van een deel van de maatregelen moet, onder meer door corona, nog plaatsvinden. (paragraaf 3.5)
- Aanbeveling 5: GS hebben inzicht gegeven in de implementatie van de aanbevelingen.

PS van Overijssel besloten naar aanleiding van het onderzoek 'Drinkwaterbronnen grondig beschermd?' op 30 oktober 2019 als volgt:

1. Op basis van de belangrijkste bedreigingen voor kwaliteit van het grondwater met GS in gesprek te gaan over het stellen van maatwerkregels in de Omgevingsverordening. En verzoeken 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. 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. Verzoeken GS om de prioriteitstelling voor het toezicht beter af te stemmen op het belang van de bescherming van het grondwater voor de drinkwatervoorziening.

Eén aanbeveling namen PS niet over, dit betrof de aanbeveling dat de grondwaterheffing niet mag worden gebruikt voor investeringen in de bescherming van de grondwaterkwaliteit. Desondanks kwamen GS in hun reactie op de aanbevelingen wel op deze aanbeveling terug. Daarom nemen we deze aanbeveling alsnog mee in dit follow-up onderzoek.

7. Neem als PS het besluit dat de grondwaterheffing niet wordt benut voor investeringen in de bescherming van de grondwaterkwaliteit en verzoek GS een voorstel te doen om de extra investeringen in de bescherming van de grondwaterkwaliteit anders te dekken dan uit de voorziening voor de grondwaterheffing.

In de [bestuurlijke reactie](#) op het rapport gaven GS aan dat de bestuursstijl en werkwijze in dit dossier gericht is op voorkantsamenwerking en de uitvoering van maatregelen samen met partners. De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer zijn naar hun mening prima uit te werken binnen de huidige werkwijze.

GS informeerden PS op 21 december 2020 via een [brief](#) over de implementatie van de aanbevelingen. Daarmee is voldaan aan aanbeveling 5. Voor de overige aanbevelingen volgt in de volgende paragrafen 3.2 tot en met 3.5 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.

GS gaven in hun terugkoppeling over de aanbevelingen aan dat zij de uitkomsten van enkele belangrijke projecten af willen wachten voordat ze besluiten of maatwerkregels nodig zijn. Zij refereerden daarbij aan het project 'Boeren voor drinkwater' en de bestuursovereenkomst 'Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden'. Om het draagvlak voor

deze projecten niet tussentijds te frustreren wilden GS nog geen gebruik maken van de mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften, zo gaven zij in hun reactie in december 2020 aan. In paragraaf 3.2.1 gaan we nader in op de mogelijkheden voor maatwerkregels, in 3.2.2 gaan we in op de resultaten van de genoemde projecten.

3.2.1 Mogelijkheden maatwerkregels in het kader van de Omgevingswet

In hun reactie na één jaar gaven GS aan nog een analyse uit te voeren naar de mogelijkheden die de Omgevingswet gaat bieden voor maatwerkregels bij grondwaterbescherming, waarbij doelbereik voorop blijft staan; het halen van de KRW-doelen.

Ambtelijk zijn de mogelijkheden voor maatwerkregels in kaart gebracht, maar (nog) niet aan bestuur voorgelegd. PS besloten eerder namelijk dat de omvorming van de Omgevingsverordening naar een verordening die 'Omgevingswet-proof' is, beleidsarm zou gebeuren. Dat wil zeggen dat er op geen enkel beleidsterrein extra regels bij komen. Geconstateerd is dat er meer mogelijkheden zijn binnen de Omgevingswet, maar dat er geen aanleiding is geweest om een beleidswijziging aan GS of PS voor te leggen. Naast de beleidsarme overgang en het afwachten van de resultaten van de vrijwillige projecten zijn er ambtelijk andere redenen aangegeven waarom maatwerkregels op dit moment nog niet worden overwogen:

- Op diverse niveaus (Europees, landelijk en provinciaal) zijn ontwikkelingen gaande en worden al maatregelen opgelegd om verontreiniging van grondwater door meststoffen en bestrijdingsmiddelen te voorkomen;
- In het ontwerp van het 7^e actieprogramma nitraat is een midterm review voorzien in 2024. Wanneer er onvoldoende resultaat zichtbaar is, zullen verplichtende maatregelen volgen;
- Maatwerkregels vragen om een zeer goede motivering waarom een maatregel nodig is;
- Maatwerkregels zouden extra inzet vragen;
- Maatwerkregels kunnen tot nadeelcompensatie leiden vanwege opbrengstderving en
- In een rapport van de Wageningen University en Research⁶ geven provincies aan dat de vraag gesteld kan worden of maatwerkregels in grondwaterbeschermingsgebieden het probleem wel oplossen, aangezien de intrekgebieden veel groter zijn.

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. Hierbij doelden zij op het Overijsselse project '[Boeren voor drinkwater](#)' dat inmiddels ruim tien jaar loopt. Het project richt zich op de vermindering

⁶ WUR 449400, pag. 52

van uitspoeling van meststoffen en bestrijdingsmiddelen naar het grondwater tot de norm èn tegelijk een verbeterd economisch bedrijfsresultaat. Het project kent ruim honderd deelnemers met grond in of rond vijf drinkwaterwingebieden in Overijssel; Archemerberg, Wierden, Hoge Hexel, Espelose Broek en Herikerberg-Goor. Op de website zijn onder meer de resultaten opgenomen van een tussenbalans in 2017. Daaruit kwam naar voren dat hoewel de concentraties in het bovenste grondwater nog altijd ruim boven de norm van 50 milligram nitraat per liter liggen, de concentraties sinds 2013 continu af nemen.

Ook doelden GS op 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 zes in Overijssel liggen. Naast de vijf gebieden uit het project 'Boeren voor drinkwater' gaat het om het grondwaterbeschermingsgebied Manderveen. 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 plaats vinden. 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 zes gebieden in Overijssel zien er als volgt uit:

Tabel 1: Verwacht doelbereik

Overijssel	Doelstelling wordt behaald
Archemerberg	Doelstelling ligt in het verschiet, als aanvullende vrijwillige inspanningen plaatsvinden
Herikerberg	Doelbereik is niet realistisch binnen de context en de scope
Hoge Hexel	
Holten	
Manderveen	
Wierden	

Bron: Besluit LBO 29 juni 2020 inzake afspraak 7 bestuursovereenkomst

Uit tabel 1 blijkt dat voor twee gebieden in Overijssel wordt verwacht dat de doelstelling behaald wordt, voor twee andere gebieden ligt het behalen van de doelstelling in het verschiet als er aanvullende vrijwillige inspanningen plaats vinden en voor twee gebieden is de verwachting dat doelbereik niet realistisch is binnen de context van de bestuursovereenkomst.

Voor alle 34 gebieden 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 genomen⁷.

⁷ Kamerbrief voortgang aanpak nitraatuitspoeling grondwaterbeschermingsgebieden, juli 2020

Evaluatie

In de bestuursovereenkomst is opgenomen 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 de Overijsselse evaluatie⁸ staat dat de verwachting is dat in vijf van de zes gebieden⁹ de doelstelling uit de Nitraatrichtlijn van 50 mg/l gebiedsgemiddeld niet gerealiseerd zal worden in 2025. In het gebied waar doelbereik wel wordt behaald komt dit door een groot areaal natuur met lage nitraatconcentratie, maar is er geen zekerheid over het structureel behalen van de doelstelling. Er worden meerdere redenen aangegeven in de evaluatie waarom de doelstelling niet bereikt wordt:

- Deelnemende agrariërs aan het project Boeren voor Drinkwater laten gemiddeld een daling zien van het stikstofbodemoverschot¹⁰, maar het aandeel agrariërs dat deelneemt aan het project Boeren voor Drinkwater blijft tot nu toe onvoldoende om op gebiedsniveau te kunnen verwachten dat de doelstelling kan worden behaald;
- Het is onwaarschijnlijk dat met economisch verantwoorde bedrijfsmaatregelen de stikstofbodemoverschotten structureel voldoende laag blijven. Bij extreme omstandigheden zoals de droogte van 2018, 2019 en 2020 is zichtbaar dat de bodemoverschotten toenemen;
- Maatregelen kennen een na-ijleffect van enige jaren op nitraatconcentraties in het grondwater, waardoor doelbereik in 2025 onwaarschijnlijk is.

In de evaluatie staat dat de droogte van afgelopen zomers een negatief effect heeft gehad op de resultaten. Daarnaast hadden andere factoren een negatieve invloed zoals wantrouwen naar politiek en overheid, het stikstofdossier, projectmoeheid in bepaalde gebieden, corona, versnippering van percelen met verschillende eigenaren en kortdurende pacht.

Hoewel de huidige aanpak bijdraagt aan het verminderen van de nitraatuitspoeling is, zo staat in de evaluatie, een nieuwe integrale gebiedsaanpak nodig. Hiervoor is nodig dat:

- de samenwerking wordt voortgezet, zoals die binnen de Bestuursovereenkomst Nitraat is opgebouwd tussen de boeren en onderling in de stuurgroep/projectgroep;
- de nitraatopgave als volwaardige opgave doorwerkt in ander beleid van zowel rijk als provincie zodat de opgaven meer status krijgen en kansen sneller kunnen worden verzilverd;
- er (financiële) middelen (geld, grond) beschikbaar zijn voor het treffen van maatregelen die bedrijfseconomisch niet rendabel zijn (andere teelten, extensiever gebruik, aangepaste mechanisatie en sensoren);
- positieve of negatieve prikkels die deelname aan Boeren voor Drinkwater en/of nieuwe integrale gebiedsaanpak vergroten;
- procesondersteuning voor een degelijke uitvoering en voor onder andere ruilverkaveling.

⁸ *Appreciatie Overijsselse aanpak, juni 2021*

⁹ *In de evaluatie is niet aangegeven welke gebieden dit betreft.*

¹⁰ *Stikstofbodemoverschot is het verschil tussen de aanvoer van meststof en de gewasopbrengst*

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. Afgesproken 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 vervolg¹¹.

3.3 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.

18

Follow-up grondwaterbescherming voor publieke drinkwatervoorziening

De reactie van GS een jaar na de publicatie van het rapport, was dat de noodzaak van het betrekken van provincie en Vitens bij de watertoets in gebieden waar drinkwater wordt gewonnen, wordt benadrukt in het contact met de waterschappen.

Voor de gebiedsdossiers zit de provincie sowieso al aan tafel met gemeenten, waterschappen en Vitens. Ambtelijk is toegelicht dat de rol van de watertoets daarbij aan de orde komt. De provincie merkte dat behalve sommige gemeenten ook waterschappen de watertoets niet op het netvlies hadden in relatie tot de bescherming van grondwater. Daarom is de aanbeveling van de Rekenkamer breder opgepakt en zijn de pijlen zowel op gemeenten als op waterschappen gericht.

Daarnaast worden gemeenten door de provincie vanuit toezicht en handhaving benaderd en wordt het belang van de watertoets voor grondwaterbescherming benadrukt. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

¹¹ Kamerbrief 21291858, november 2021.

3.4 Prioriteitstelling toezicht en financiering daarvan

Aanbeveling 6: Verzoek GS om de prioriteitstelling voor het toezicht beter af te stemmen op het belang van de bescherming van het grondwater voor de drinkwatervoorziening.

In het vigerende Beleidsplan VTH zijn de risico's van het niet naleven van de regels als (zeer) laag ingeschat. De inzet op het toezicht is daarom zeer beperkt geweest. De provincie Gelderland zet actiever in op het toezicht. Hierbij worden ook overtredingen geconstateerd die een risico voor de kwaliteit van het drinkwater vormen.

Aanbeveling 7: Neem als PS het besluit dat de grondwaterheffing niet wordt benut voor investeringen in de bescherming van de grondwaterkwaliteit en verzoek GS een voorstel te doen om de extra investeringen in de bescherming van de grondwaterkwaliteit anders te dekken dan uit de voorziening voor de grondwaterheffing.

De grondwaterheffing is een bestemmingsheffing die bedoeld is om de kosten te dekken die verband houden met het onttrekken van grondwater (waterkwantiteit). Bestedingen aan het beschermen van de grondwaterkwaliteit zijn tegen de regels.

19

Follow-up grondwaterbescherming voor publieke drinkwatervoorziening

In hun reactie één jaar na het rekenkamerrapport gaven GS aan dat in 2020 in de Perspectiefnota een bedrag van € 185.000 per jaar is opgenomen voor structurele versterking van toezicht en handhaving op het gebied van grondwaterbescherming en voor de bescherming van de grondwaterkwaliteit via het maatregelen programma gebiedsdossiers. GS gaven aan daarmee meer prioriteit te kunnen geven aan grondwaterbescherming.

In mei 2020 stelden PS de Perspectiefnota 2021 vast. In de Perspectiefnota is de volgende passage opgenomen: *'De rekenkamer adviseert om het toezicht te intensiveren en de grondwaterheffing alleen te benutten om kosten te dekken die verband houden met het onttrekken van grondwater (waterkwantiteit). Dit betekent dat we kosten voor waterkwaliteit, zoals het maatregelenprogramma gebiedsdossiers en het geadviseerde extra toezicht en handhaving, niet meer uit de heffing kunnen dekken. Daarom vragen we jaarlijks € 185.000 extra dekkingsmiddelen uit de algemene reserve voor de bekostiging van gebiedsdossiers (die nu via de grondwaterheffing lopen) en voor intensivering van het toezicht.'*

Voor de goede orde, wij wezen PS en GS erop dat de grondwaterheffing alleen gebruikt **mag** worden voor de kosten die verband houden met het onttrekken van grondwater en dat de inzet van de middelen voor het beschermen van grondwaterkwaliteit dus tegen de regels is.

Eind 2020 stelden GS het [geactualiseerde beleidsplan VTH](#) vast. In dit beleidsplan is opgenomen dat een verbeterplan handhaving grondwaterbeheer met een maatregelenprogramma zijn opgesteld naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamer. Het onderzoek en de constatering dat het steeds belangrijker wordt het drinkwater te beschermen hebben er toe geleid om via de perspectiefnota extra capaciteit voor de taak vrij te maken, zo is in het geactualiseerde beleidsplan VTH te lezen.

Ambtelijk is toegelicht dat ook al voor het onderzoek van de Rekenkamer de wens leefde om het toezicht te verbeteren. In het verbeterplan zijn 39 maatregelen opgenomen, verdeeld over verschillende thema's zoals 'voorlichting en bewustwording', 'naleving en opsporing' en 'oren en ogen in het veld'. Concreet gaat het onder meer om het checken of de bordjes 'grondwaterbeschermingsgebied' er nog staan en het opbouwen van een netwerk met partners in de handhaving. Niet alle gemeenten met grondwaterbeschermingsgebieden weten voor vergunningvoorschriften de weg naar de provincie te vinden. Door meer fysiek aanwezig te zijn in grondwaterbeschermingsgebieden en het gesprek aan te gaan met gemeenten is de verwachting dat de bescherming van grondwater beter op het netvlies van gemeenten komt.

3.5 Samenwerking voor toezicht en voorlichting ten behoeve van naleving regels

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 toezichhoudende taken in beschermde gebieden. Door meer samen te werken kan het zicht op activiteiten die plaatsvinden, worden verbeterd.

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.

GS gaven in hun reactie aan dat in 2020 via de Perspectiefnota de structurele inzet voor toezicht en handhaving voor grondwaterbescherming is vergroot. Via dat spoor stelden zij een plan van aanpak op waarin onder andere de versterking van de samenwerking

met andere handhavende instanties en voorlichting over regels rond bodemenergiesystemen een rol hebben gekregen.

Beter zicht via afspraken over het signaleren van activiteiten

Onder de kop 'naleving en opsporing' in het verbeterplan staan maatregelen om de handhaving te verbeteren. Daarvoor wordt de samenwerking gezocht met de NVWA en waterbeheerders. Ook wordt bekeken of een combinatie te maken is met toezichthouders milieu bij de Omgevingsdiensten.

Ambtelijk is toegelicht dat het opbouwen van de netwerken tijd kost. Hoewel de intentie er is om structureler samen op te trekken, moet dit in de praktijk nog nader vorm gaan krijgen. Naast de mede-toezichthouders richt de provincie zich ook op de 'oren en ogen in het veld'. Daarbij gaat het naast bewustwording van wat niet toegestaan is in grondwaterbeschermingsgebieden ook om het gebruiken van nieuwe technieken. Zo wordt er gewerkt aan een projectplan om te komen tot een app waarmee een foto van een verdachte situatie gecombineerd met locatiegegevens kan worden verzonden naar het bevoegde gezag.

Voorlichting aan inwoners, bedrijven en specifieke branches

In het verbeterplan staan meerdere maatregelen in relatie tot voorlichting en bewustwording. Daarbij gaat het onder meer om het uitrollen van een bewustwordingscampagne drinkwater in Overijssel, maar ook om bewoners/eigenaren van woningen/panden in waterwingebieden te wijzen op risico's voor de drinkwaterwinning. Een specifieke doelgroep voor de voorlichtingscampagne betreft boorbedrijven. Daarbij werd naast een brief naar boorbedrijven met de regels en kaarten, gedacht aan organisatie van of deelname aan branche-activiteiten. Ook het geven van voorlichting aan vergunningverleners van gemeenten en/of omgevingsdiensten is als maatregel opgenomen.

Ambtelijk is aangegeven dat door corona de branchedagen voor zowel de boorbedrijven als de adviesbureaus niet door konden gaan. Daarnaast zouden, om ook degenen te bereiken die niet bij de branche-dagen aanwezig zijn, de regels en het belang van de regels, in een brief worden opgenomen. Hieraan is door capaciteitsproblemen nog geen vervolg gegeven. Via het netwerk met Vitens, gemeenten en Omgevingsdiensten brengt de provincie het belang van grondwaterbescherming inmiddels structureler dan voorheen onder de aandacht. Samen met Vitens werkt de provincie aan het plaatsen van andersoortige borden in waterwingebieden, om bewoners en bezoekers van deze gebieden er op te attenderen dat ondergronds gewerkt wordt aan hun drinkwater. Een plan dat daarnaast nog nader uitgewerkt moet worden betreft het maken van wandel- en fietsroutes rond het thema grondwaterbescherming.

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

Overijssel

- Actualisatie VTH beleidsplan 2020/0282188, november 2020
- Appreciatie Overijsselse aanpak, juni 2021
- Bestuurlijke reactie Overijssel 2019/0187063
- Boerenvoordrinkwater.nl
- Perspectiefnota 2021
- Statenbrief 'Aanbevelingen Rekenkamer Oost-Nederland 'Drinkwaterbronnen grondig beschermd?' 2020/0306627

Informanten

- Dhr. R. Bulterman, provincie Overijssel
- Dhr. O. Akkerman, provincie Overijssel
- Mw. A. Niens, provincie Overijssel
- Dhr. S. van Lienden, provincie Overijssel