



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND



Als elke druppel telt

Grondwateronttrekkingen en verdroging
in Overijssel en 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 een onderzoeksteam bestaande uit drs. K. IJssels en M. Kervel, MA

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 pixabay

Als elke druppel telt

Grondwateronttrekkingen en verdroging
in Overijssel en Gelderland

Deventer, september 2022

Voorwoord

Voor dit rapport hebben we de titel 'Als elke druppel telt' gekozen. De zomer van 2022 ons heeft weer laten zien hoe kostbaar water is en hoe groot de gevolgen zijn van een tekort. Zo lieten bomen al vroeg hun bladeren vallen, stonden velden vol verdorde mais, dreigde eenrichtingsverkeer voor de scheepvaart op de IJssel en ontstond het risico op verzakking van woningen. Van oudsher is Nederland gewend om met teveel water om te gaan en zijn we zelfs een voorbeeld voor andere landen. Een tekort aan water is een relatief nieuwe situatie, en zal door klimaatverandering vaker kunnen gaan voorkomen.

In dit onderzoek hebben we gekeken naar grondwateronttrekkingen en de afweging van belangen daarbij. Is er bij het verstrekken van vergunningen voor grondwateronttrekkingen rekening gehouden met de gevolgen voor de omgeving? Dat is zowel in de provincie Gelderland als Overijssel het geval. Alleen als de verwachte effecten beperkt zijn, worden vergunningen verstrekt. Veel vergunningen zijn echter tientallen jaren geleden afgegeven. Meerdere warme droge zomers op rij laten zien dat de situatie nu anders is dan destijds toen de vergunningen verstrekt werden. Met de kennis van nu is het tijd voor een herijking. In dit onderzoek doen we hier een aantal aanbevelingen voor. Allen vanuit de gedachte 'Als elke druppel' telt.

Voor dit onderzoek hebben we gesproken met inhoudelijk deskundige ambtenaren bij de provincie die al lange tijd begaan zijn met het onderwerp. Dit heeft ons zeker geholpen bij de uitvoering van het onderzoek waarvoor dank.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-Directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	6
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	6
1.2 Achtergrond	6
1.3 Focus van het onderzoek	10
1.4 Opbouw van het rapport.....	10
2 Conclusies en aanbevelingen	11
2.1 Conclusies en aanbevelingen	11
2.2 Zorgvuldige afweging bij vergunningverlening	13
2.3 Archivering niet op orde en laagwaardig gebruik (Overijssel)	16
2.4 Gewijzigde omstandigheden vragen om een herijking.....	17
2.4.1 Wijziging beoordeling vergunningaanvragen nodig	17
2.4.2 Meetgegevens benutten voor herijking bestaande vergunningen	18
2.4.3 Meer prioriteit aan toezicht en handhaving.....	19
2.4.4 Meer inzet op registratie van onttrekkingen nodig.....	21

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding, achtergrond en focus van het onderzoek en geven we de opbouw van dit rapport weer.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De warme en droge zomers van 2018, 2019 en 2022 en de gevolgen daarvan (schade aan landbouw en 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 en industrie waarvoor grondwater wordt onttrokken) én het belang van de natuur ook. Reden om te onderzoeken hoe bij grondwateronttrekkingen de afweging van belangen plaatsvindt en of er aandacht is voor de gevolgen van onttrekkingen voor de omgeving.

1.2 Achtergrond

Droge zomers maken schade extra zichtbaar, maar de verdroging van natuurgebieden speelt al tientallen jaren. Van verdroging is sprake wanneer door menselijk handelen de grondwaterstand en kwel¹ in een gebied over een langere periode verminderen, wat leidt tot schade aan grondwaterafhankelijke natuur. Door de lagere grondwaterstand en met name de bodemveranderingen die daardoor ontstaan, verpietert de natuur. Maar ook landbouwgrond (droogteschade) en gebouwen (zettingsschade) kunnen gevolgen ondervinden van lagere grondwaterstanden.

In een recent onderzoek naar aanleiding van de droogte in 2018 en 2019 op de zandgronden van Nederland (Overijssel en een groot deel van Gelderland) wordt naast de schade door droogte ook de al langer spelende verdroging van natuurgebieden als probleem aangeduid. Volgens dit onderzoek dragen grondwateronttrekkingen bij aan

¹ De stroming van dieper gelegen grondwater naar de oppervlakte.

die verdroging door het effect dat ze hebben op de kwel. Ook concluderen de onderzoekers: *“Juist tijdens droog weer en eventuele droogte staat het bodem- en watersysteem onder druk en zijn vraag en aanbod niet met elkaar in balans. Grondwaterstanden zullen verder dalen door de toenemende onttrekkingen, met nadelige gevolgen voor landbouw, natuur en ons watersysteem. De onttrekkingen versterken het effect van droog weer op de droogte in het bodem- en watersysteem.”*² Omdat droogte als gevolg van klimaatverandering steeds vaker optreedt, zullen de effecten van onttrekkingen sterker gevoeld worden dan voorheen. Een van de aanbevelingen van dat onderzoek was dan ook om ons watergebruik en de inrichting van het watersysteem te veranderen. Het verminderen van grondwateronttrekkingen werd als één van de oplossingsrichtingen genoemd.

Grondwateronttrekkingen zijn zeker niet de enige oorzaak van verdroging en de invloed die ze hebben kan lokaal erg verschillen. In meer algemene zin hebben de onttrekkingen -zo blijkt uit de waterbalans die beide provincies opstelden- een relatief klein aandeel in de balans van aan- en afvoer van water. In zo’n balans wordt voor een gebied beschreven hoeveel water er in een gemiddeld jaar binnenkomt (bijvoorbeeld door neerslag) en uitgaat. In tabel 1 is het aandeel van onttrekkingen als percentage van het uitgaande water te zien.

Tabel 1: *Onttrekkingen ten opzichte van het totaal uitgaande water in miljoenen m³*

	Onttrekkingen in Mm ³	Totaal uitgaand in Mm ³	%
Overijssel (alleen drinkwater) ³	73,1	3120	2,3%
Gelderland - Veluwe	90	1886	4,8%
Oost-Gelderland	59	1268	4,6%
Gelderland - Rivierengebied	66	1234	5,3%

Bron: Waterbalans Gelderland en Waterbalans Overijssel

Het meeste water verdwijnt door verdamping (tussen 45% en 69%) en afvoer via oppervlaktewater (tussen 26% en 39%). Het beleid van de provincies om verdroging tegen te gaan is dan ook voor een groot deel gericht op het langer vasthouden van water. In dit onderzoek staan grondwateronttrekkingen centraal, waar de provincies in belangrijke mate invloed op hebben.

Rol provincie

Sinds 2009 zijn de provincies bevoegd gezag voor grondwateronttrekkingen voor industrie groter dan 150.000 m³ per jaar en onttrekkingen voor drinkwater en bodemenergiesystemen.⁴ De Waterwet is het kader voor de bevoegdheden die GS en PS

² “Droogte in de zandgebieden van Nederland – effecten op en oplossingsrichtingen voor natuur, landbouw en het bodem- en watersysteem” (2021).

³ Beide provincies hebben een waterbalans laten opstellen. In Overijssel zijn hier alleen de onttrekkingen voor drinkwater in betrokken. In Gelderland zijn onttrekkingen voor drinkwater, industrie en een schatting van de onttrekkingen voor landbouw meegenomen.

⁴ Bodemenergiesystemen blijven in dit onderzoek buiten beschouwing omdat dezelfde hoeveelheid water als er wordt onttrokken weer in de bodem teruggebracht wordt.

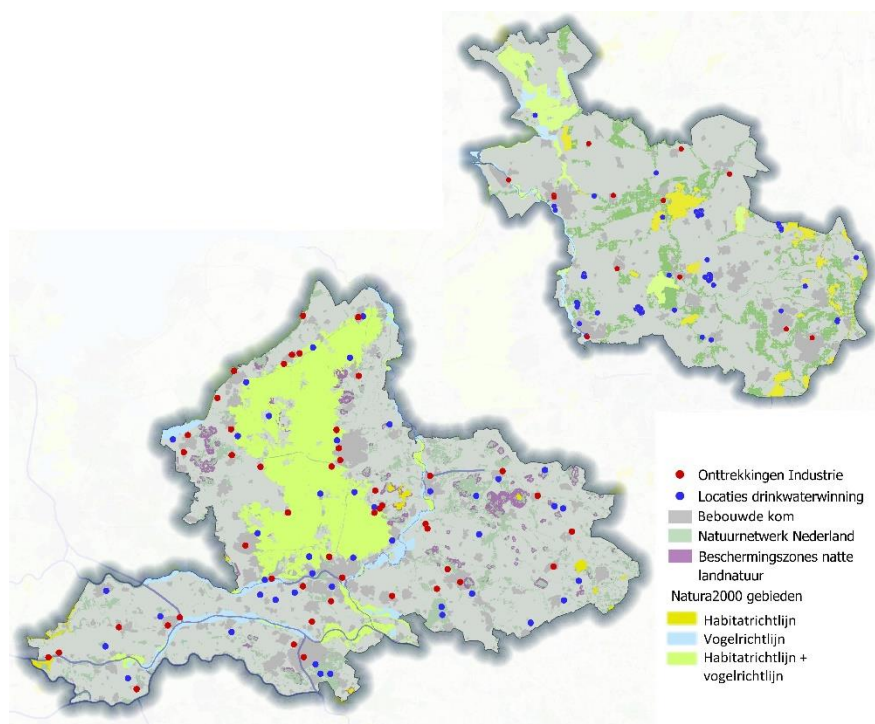
hebben bij grondwateronttrekkingen. Zo kunnen PS op grond van de Waterwet een heffing instellen voor grondwateronttrekkingen en zijn GS vergunningverlener voor genoemde categorieën. Daarnaast geeft de provincie voor onttrekkingen kaders mee aan de waterschappen, het gaat daarbij vooral om kaders voor het registreren van onttrekkingen. De waterschappen zijn bevoegd gezag voor alle grondwateronttrekkingen, behoudens de categorieën waar provincies bevoegd gezag voor zijn. Waterschappen hebben hun regels qua vergunningplicht opgenomen in een verordening.

Veel vergunningen, zeker die voor de drinkwaterwinningen, kennen een lange historie. Het aantal nieuwe vergunningen dat de laatste jaren is verstrekt voor zowel drinkwaterwinning als voor industriële onttrekkingen is in beide provincies beperkt.

Omvang onttrekkingen

De provincie Gelderland is bevoegd gezag voor 44 drinkwaterwinningen en 52 industriële onttrekkingen. Overijssel is bevoegd gezag voor 22 drinkwaterwinningen en 11 industriële onttrekkingen. Figuur 1 toont deze onttrekkingen op de kaart. Ter oriëntatie toont de kaart ook bebouwde kommen en natuurgebieden.

Figuur 1: Grondwateronttrekkingen Gelderland en Overijssel.⁵



Bron: Gegevens provincie Gelderland en provincie Overijssel, samengesteld door Rekenkamer Oost-Nederland

Grondwater is in Gelderland en Overijssel een relatief belangrijke bron van water voor menselijk gebruik. In 2019 is in kaart gebracht hoeveel grondwater er per provincie

⁵ De kaart toont in Overijssel de waterwingebieden, een pompstation en vergunning kunnen betrekking hebben op meerdere waterwingebieden.

wordt onttrokken. Tabel 2 laat zien dat in Gelderland meer grondwater onttrokken wordt dan het gemiddelde van alle provincies en in Overijssel ongeveer even veel als gemiddeld. Hoeveel grondwater er per provincie onttrokken wordt, hangt samen met de omvang van de bevolking en de beschikbaarheid van zoet grondwater en andere zoetwaterbronnen. De hoeveelheid grondwater die daadwerkelijk onttrokken is, valt in beide provincies in totaal lager uit dan wat maximaal vergund is (tabel 2). Dit neemt niet weg dat op het niveau van een individuele vergunning er sprake kan zijn van een overschrijding.

Tabel 2: Omvang van daadwerkelijke onttrekkingen in 2020 ten opzichte van vergund

		Vergund m ³ /jaar	Onttrokken m ³ /jaar	%
Drinkwater	Gelderland (2020)	175.040.000	140.056.083	80%
	Overijssel (2020)	90.580.000	76.259.870	84%
	Gemiddelde provincies (2019)	-	73.350.386	-
Industrie	Gelderland (2020)	37.588.440	24.863.406	66%
	Overijssel (2020)	7.066.600	3.356.585	47%
	Gemiddelde provincies (2019)	-	10.525.669	-

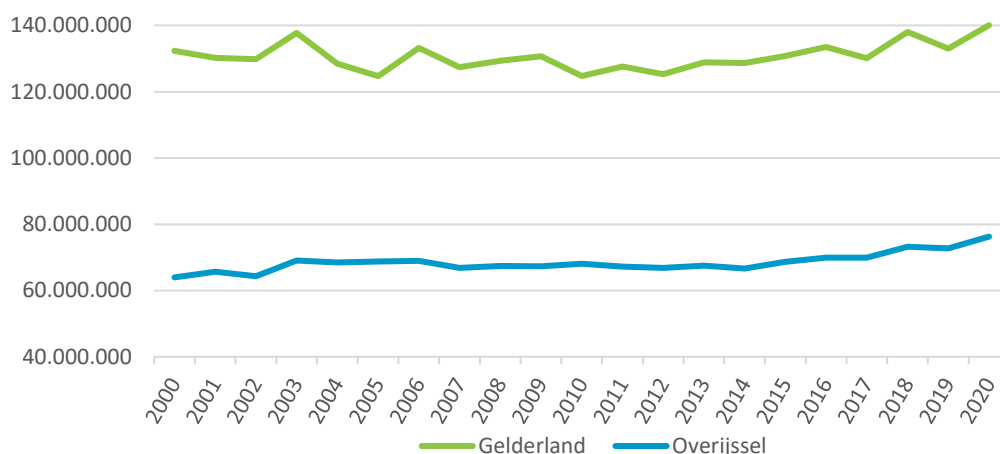
Bron: Gegevens provincie Gelderland en provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

De totale omvang van drinkwateronttrekkingen neemt de laatste jaren in beide provincies toe (figuur 2). Er is een samenhang tussen de vraag naar drinkwater en de hoeveelheid onttrokken grondwater. De vraag naar drinkwater per persoon, die wordt bijgehouden door het CBS, laat de laatste jaren een stijgende lijn zien, terwijl deze in eerdere jaren daalde.

9

Als elke druppel telt

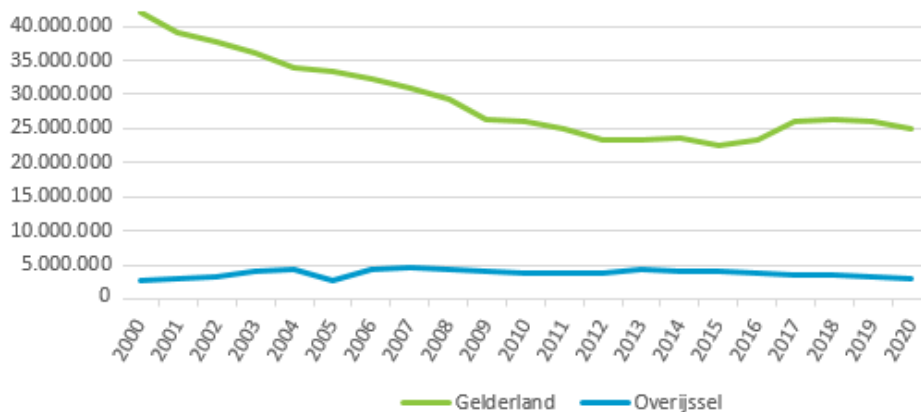
Figuur 2: Drinkwateronttrekkingen in Gelderland en Overijssel sinds 2000, netto jaartotaal (m3).



Bron: Gegevens provincie Gelderland en provincie Overijssel; bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

De omvang van industriële onttrekkingen daalt vanaf 2013 in Overijssel licht. Waar in Gelderland eerder sprake was van een dalende lijn is de omvang vanaf 2017 min of meer stabiel, met een kleine daling in 2020 (figuur 3).

Figuur 3: Industriële onttrekkingen sinds 2000 (m³ per jaar).



Bron: Gegevens provincie Gelderland en provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

1.3 Focus van het onderzoek

Dit onderzoek gaat in op de provinciale rol bij grondwateronttrekkingen en de mate waarin daarbij aandacht is voor verdroging. De term verdroging is van oorsprong gekoppeld aan natuur, in dit onderzoek namen we naast de gevolgen voor natuur ook de gevolgen voor onder meer landbouwgronden mee. Het onderzoek is in tijd afgebakend tot de periode 2000-2021. Bij het onderzoeken van vergunningdossiers keken we iets verder terug, naar vergunningen die na 1985 verleend zijn. In dat jaar werden de provincies verantwoordelijk voor de vergunningverlening.

1.4 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk starten we met een overzicht van de conclusies uit ons onderzoek en de aanbevelingen die uit het onderzoek voortkomen. In de daarop volgende paragrafen werken we de deelconclusies uit.

De bevindingen die tot deze deelconclusies hebben geleid vindt u in de nota van bevindingen. De nota's van bevindingen voor de provincies [Gelderland](#) en [Overijssel](#) staan op onze website.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar grondwateronttrekkingen en verdroging centraal.

2.1 Conclusies en aanbevelingen

Provincies hebben bij vergunningaanvragen voor onttrekkingen voor drinkwater en industrie een zorgvuldige afweging gemaakt tussen de belangen voor de onttrekker en die van de omgeving. Wel zien we dat de archivering niet op orde is en dat in Overijssel een deel van de vergunningen voor laagwaardig gebruik wordt ingezet.

Veel vergunningen zijn al tientallen jaren geleden verstrekt en moeten dan ook beschouwd worden tegen die achtergrond. Inmiddels blijkt dat -naast andere factoren zoals ontwatering en verdamping- ook onttrekkingen bijdragen aan verdroging. En door het vaker optreden van droogte verandert de situatie in ons voorheen altijd zo waterrijke land. Met de kennis van nu is het tijd voor een herijking van de uitgangspunten en werkwijze rond vergunningverlening, toezicht en handhaving bij onttrekkingen.

Als elke druppel telt, dan:

- Is een wijziging in de beoordeling van de effecten van onttrekkingen nodig.
- Moeten meetgegevens benut worden in relatie tot verleende vergunningen.
- Moet toezicht en handhaving meer prioriteit krijgen.
- Moeten provincies meer inzetten op een completer zicht op onttrekkingen onder bevoegd gezag van de waterschappen.

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hieronder volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen. Daarbij hebben we een onderscheid gemaakt naar de

aanbevelingen voor de herijking en overige aanbevelingen. Achter de aanbevelingen staat de paragraaf waarin de aanbeveling aan de orde komt.

Aanbevelingen voor de herijking van de werkwijze bij onttrekkingen

1. PS verzoek GS om bij het beoordelen van vergunningaanvragen een duidelijke koppeling te maken met de trend van de grondwaterstand en de factoren die de grondwaterstand samen met de nieuwe onttrekking beïnvloeden, zoals klimaatverandering en bestaande onttrekkingen. Gebruik dit om te beoordelen of de onttrekking in het gebied past (paragraaf 2.4.1).
Tot nu toe werd het effect van een onttrekking beoordeeld in relatie tot de grondwaterstand op dat moment. Door de jaren heen kan door een stapeling van effecten de grondwaterstand al behoorlijk gedaald zijn, terwijl dat bij het beoordelen van het effect niet wordt meegenomen. Het is van belang om de trend in de grondwaterstand te benutten om te beoordelen of de extra verlaging als gevolg van de onttrekking passend is. Daarbij kunnen ook factoren als klimaatverandering en bestaande onttrekkingen in de omgeving meespelen.
2. PS verzoek GS om te zorgen voor een periodieke evaluatie van bestaande vergunningen waarbij wordt bekeken of het effect van de onttrekking op de omgeving nog aanvaardbaar is dan wel de vergunning moet worden geactualiseerd. Benut daarvoor de meetgegevens over grondwaterstanden die de provincie bezit (paragraaf 2.4.2).
Als de omstandigheden daar aanleiding toe geven kunnen GS een verleende vergunning aanpassen of zelfs intrekken. De omstandigheden rondom een onttrekking kunnen nadat de vergunning is verleend sterk veranderen. Op dit moment worden vergunningen niet na bepaalde tijd opnieuw beoordeeld.
3. PS verzoek GS er voor te zorgen dat toezicht en handhaving bij (industriële) onttrekkingen meer prioriteit krijgen, met daarbij als aandachtspunten (paragraaf 2.4.3):
 - a. Gld: ontvangst van jaaropgaven, zodat overschrijdingen tijdig geconstateerd worden, en waterbesparingsplannen.
 - b. Ov: naleving van opgelegde voorschriften zoals het toesturen van een (evaluatie)rapport.*Toezicht op grondwateronttrekkingen heeft niet de grootste prioriteit, door tijdiger gebreken te signaleren kan kostbaar grondwater worden bespaard.*
4. PS: Overweeg om voor alle waterschappen in Overijssel en Gelderland met werkgebied op de hoge zandgronden een lagere grens voor de registratie van grondwateronttrekkingen, bijvoorbeeld 12.000 m³, te hanteren (paragraaf 2.4.4).
Door de hoge registratiegrens die provincies stelden voor de waterschappen, hoeft een deel van de onttrekkingen niet geregistreerd te worden. Er is daardoor geen duidelijkheid over in hoeverre deze onttrekkingen bijdragen aan verdroging. De hoge zandgronden (Overijssel en een groot deel van Gelderland) zijn extra gevoelig voor droogte waardoor de provincies daar belang hebben bij meer zicht op onttrekkingen.

5. PS verzoek GS te bevorderen dat waterschappen de registratiegrens die de provincie vaststelt duidelijk vermelden in hun regelgeving, zodat alle onttrekkingen waarvoor de registratieplicht geldt daadwerkelijk geregistreerd worden. (paragraaf 2.4.4).

Waterschappen vermelden de grens voor registratie vaak in een pompcapaciteit (m^3 per uur) terwijl de registratiegrenzen die de provincies stellen een jaartotaal vermelden. Deze eenheden zijn niet vergelijkbaar omdat de capaciteit niet per se hetzelfde is als de hoeveelheid die wordt opgepompt. Doordat er verschillende eenheden worden gebruikt is het bij een aantal waterschappen waar geen jaartotaal in de regelgeving is opgenomen onduidelijk of de registratiegrens van de provincie daadwerkelijk gehanteerd wordt.

Overige aanbevelingen

6. PS verzoek GS de archivering van vergunningen en toezichtsdossiers bij grondwateronttrekkingen te verbeteren. (paragraaf 2.3).
Voor beide provincies geldt dat de archivering van de documentatie (vergunningen, toezichtsdossiers en overige relevante informatie) niet zodanig is dat alle gevraagde stukken binnen een redelijke termijn en volledig aan te leveren waren. Volledige en toegankelijke archivering is zowel voor de eigen handhaving als voor het afleggen van verantwoording van groot belang.
7. PS Overijssel verzoek GS de industriële vergunningen te actualiseren met als uitgangspunt hoogwaardig gebruik van kostbaar grondwater en houdt toezicht op de naleving (paragraaf 2.3).
Bij een aantal industriële vergunningen wordt grondwater gebruikt voor laagwaardige doeleinden, terwijl uitgangspunt van het beleid is dat kostbaar grondwater in principe alleen voor hoogwaardige doeleinden wordt gebruikt.
8. PS verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.
Met deze aanbeveling die in elk onderzoek terugkomt, bevorderen we de doorwerking van rekenkameronderzoek.

2.2 Zorgvuldige afweging bij vergunningverlening

Provincies wegen de effecten op de omgeving, waaronder natuur en landbouw, zorgvuldig mee in het proces van vergunningverlening. Alleen als de verwachte effecten beperkt genoeg zijn, worden vergunningen verstrekt. Ook zijn bestaande onttrekkingen in de buurt van Natura 2000-gebieden door de provincies tegen het licht gehouden. Dit heeft op enkele plekken, te weten daar waar een significant negatief effect op de natuur werd vastgesteld, geleid tot aanpassingen in de vergunningen.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening van drinkwaterwinningen en industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m³ per jaar. Veel van deze vergunningen bestaan al tientallen jaren. In beide provincies onderzochten we de dossiers van vijf vergunningen voor drinkwaterwinningen en vijf vergunningen voor industriële onttrekkingen.

Provincies wegen effecten op de omgeving mee bij vergunningverlening

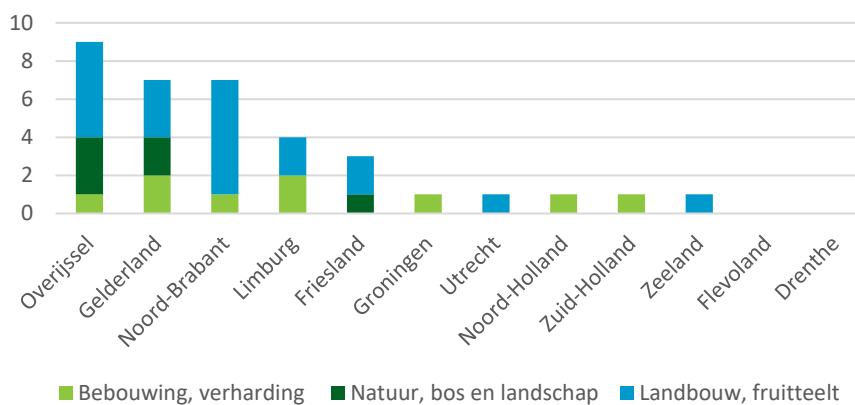
Uit de dossiers blijkt dat de provincies bij het verlenen van een vergunning de effecten op de omgeving expliciet meewegen. De aanvrager van de vergunning is verplicht om een effectenstudie aan te leveren, die door de provincie beoordeeld wordt. Hierin moeten onder meer de effecten op natuur en landbouw beschreven worden. Dit gebeurt door een model te maken van de verwachte daling van de grondwaterstand aan de oppervlakte. Binnen het gebied waar een significante daling verwacht wordt moeten de effecten in kaart gebracht worden. Dit gebied beperkt zich in veel gevallen tot enkele honderden meters rond de onttrekking. De verwachte schade aan natuur of landbouw wordt vaak als klein ingeschat.⁶ Als er nadat de vergunning is verleend toch schade aan gewassen of gebouwen optreedt, kan degene die schade lijdt dat melden. Een onafhankelijke commissie onderzoekt dan in hoeverre de onttrekking bijdraagt aan de schade.

⁶ Omdat we vergunde onttrekkingen hebben betrokken in dit onderzoek is het logisch dat de verwachte effecten voor de omgeving als klein worden ingeschat. Grote nadelige effecten zouden immers leiden tot het niet verlenen van een vergunning. Er zijn overigens geen recente voorbeelden waarbij in een van beide provincies een aanvraag is ingediend maar geen vergunning is verleend. Meestal wordt in vooroverleg al duidelijk of een aanvraag kansrijk is of niet.

Adviescommissie Schade Grondwater

De Adviescommissie Schade Grondwater (ACSG) heeft op basis van de Waterwet de taak om onafhankelijk schadeonderzoek te doen namens Gedeputeerde Staten. De onderzoeken worden gefinancierd door de provincies uit de opbrengsten van de grondwaterheffing. Een eventuele schadevergoeding wordt betaald door de eigenaar van de onttrekking. De commissie constateert dat landelijk het aantal verzoeken om onderzoek de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Figuur 4 toont dat in 2020 de meeste onderzoeken de provincies Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant betreffen. Meer dan de helft van de schadeonderzoeken heeft betrekking op schade aan landbouw en fruitteelt. Vaak gaat het dan om een verminderde opbrengst van gewassen. De schadeonderzoeken uit de categorie natuur, bos en landschap hebben grotendeels betrekking op de provincies Overijssel en Gelderland.

Figuur 4: Overzicht schadeonderzoeken in behandeling bij ACSG medio 2020



Bron: Jaarverslag ACSG 2020, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Bij de vergunningen die verleend zijn werd over het algemeen geen schade aan natuur verwacht. In sommige gevallen, met name waar het belang van drinkwaterwinning meespeelt, werd verwachte schade gecompenseerd door wateraanvoer of door water via een technische installatie in de bodem terug te brengen (infiltratie). In de Natura 2000-beheerplannen die door de provincies zijn opgesteld, zijn onttrekkingen in de beschermde gebieden tegen het licht gehouden om te beoordelen of deze strijdig zijn met de doelstellingen om beschermde soorten in stand te houden. De omvang van onttrekkingen voor beregening was bij het maken van deze beoordeling vaak niet in beeld. In vrijwel alle gevallen is de conclusie dat de onttrekkingen geen significant negatief effect op de doelstellingen hebben. In een enkel geval leidde de beoordeling tot een beperking van de waterwinning.

2.3 Archivering niet op orde en laagwaardig gebruik (Overijssel)

De archivering van VTH bij onttrekkingen is niet op orde. Meerdere dossiers die we onderzochten waren niet compleet. Het is van belang om de archivering van VTH bij onttrekkingen naar een hoger plan te trekken, zowel om de VTH-taken goed uit te kunnen voeren als voor de maatschappelijke verantwoording.

Een deel van de Overijsselse vergunningen voor industriële onttrekkingen wordt voor laagwaardig gebruik ingezet. De vergunningen zijn (nog) niet aangepast op het beleid om grondwater alleen voor hoogwaardig gebruik te benutten.

Uit het onderzoek zijn een aantal aandachtspunten naar voren gekomen die verbetering behoeven.

Archivering van VTH is niet op orde

Toezicht en handhaving op grondwateronttrekkingen heeft geen hoge prioriteit, omdat de risico's bij grondwateronttrekkingen niet als hoog werden ingeschat. Dit komt ook tot uitdrukking in de kwaliteit van de archivering. Meerdere dossiers die we onderzochten waren niet compleet. Hierdoor bleek het niet mogelijk om alle stappen die genomen zijn met betrekking tot het toezicht op de vergunningen te volgen. Bij één onttrekking in Gelderland bleek dat er geen vergunning in het dossier aanwezig is. Er ontbreekt dan een basis waarop toezicht gehouden kan worden. Een deugdelijke administratie is belangrijk, zowel om het toezicht goed uit te kunnen voeren als voor het afleggen van verantwoording.

Aanbeveling:

PS verzoek GS de archivering van vergunningen en toezichtsdossiers bij grondwateronttrekkingen te verbeteren.

Industriële onttrekkingen Overijssel niet in lijn met eigen beleid

Meerdere industriële onttrekkingen in Overijssel worden deels voor laagwaardige doeleinden gebruikt, bijvoorbeeld als koelwater. Het beleid van de provincie is om kostbaar grondwater alleen voor hoogwaardige doeleinden, zoals productie van voedingsmiddelen, te gebruiken. Hoewel in de correspondentie met vergunninghouders hier aandacht voor is geweest, heeft het in de onderzochte dossiers niet geleid tot een aanpassing in de vergunning dan wel de voorschriften bij de vergunning. Daardoor is op dit punt geen toezicht en handhaving mogelijk. De provincie kan -ook nadat de vergunning is verleend-, voorwaarden aan de vergunning toevoegen. In beide provincies is dit bijvoorbeeld gedaan om de verplichting voor bedrijven om eens in de vijf jaar een waterbesparingsplan in te dienen, toe te voegen.

Aanbeveling:

PS Overijssel verzoek GS de industriële vergunningen te actualiseren met als uitgangspunt hoogwaardig gebruik van kostbaar grondwater en houdt toezicht op de naleving.

2.4 Gewijzigde omstandigheden vragen om een herijking

In dit onderzoek keken we naar door de provincie verstrekte vergunningen. Het overgrote deel daarvan is al tientallen jaren oud. Inmiddels is duidelijk dat ook grondwateronttrekkingen bijdragen aan verdroging (zie 1.2). Ook blijkt in de droge zomers dat grondwater niet onuitputtelijk is. Hoewel de omstandigheden zijn gewijzigd is de manier van beoordelen van vergunningaanvragen⁷ en de invulling van het toezicht en handhaving op onttrekkingen niet gewijzigd. Dit vraagt om een herijking. We benutten de resultaten uit dit onderzoek om input voor die herijking te leveren, zonder de inzichten van vandaag te gebruiken om het verleden te beoordelen.

2.4.1 Wijziging beoordeling vergunningaanvragen nodig

Als elke druppel telt, dan volstaat de huidige wijze van beoordeling van het te verwachten effect van een onttrekking op het huidige waterpeil niet meer, maar is bij nieuwe vergunningaanvragen een beoordeling van de optelsom van verlagingen door eerdere onttrekkingen en andere factoren van belang.

17

Als elke druppel telt

De beoordeling van een aanvraag door de provincie vindt plaats op basis van de daling van de grondwaterstand ten opzichte van het bestaande peil. In hoeverre het bestaande peil al gedaald is door andere onttrekkingen of externe factoren, zoals droogte, een toename van de waterafvoer of verdamping via gewassen, hoefde niet in de vergunningaanvraag opgenomen te worden. In 2021 heeft de provincie Gelderland in het Regionaal Waterprogramma beschreven dat de cumulatieve effecten betrokken moeten worden bij de vergunningverlening. Uit de toelichting blijkt dat hier het cumulatieve effect van meerdere onttrekkingen in de omgeving wordt bedoeld en niet de trend van de grondwaterstand of andere factoren die de grondwaterstand beïnvloeden.

Aanbeveling:

PS verzoek GS bij het beoordelen van vergunningaanvragen een duidelijke koppeling te maken met de trend van de grondwaterstand en de factoren die de grondwaterstand samen met de nieuwe onttrekking beïnvloeden, zoals klimaatverandering en bestaande onttrekkingen. Gebruik dit om te beoordelen of de onttrekking in het gebied past.

⁷ Recent heeft de provincie Gelderland een aanpassing van de beoordeling van vergunningaanvragen opgenomen in het beleid.

2.4.2 Meetgegevens benutten voor herijking bestaande vergunningen

Als elke druppel telt, dan is het nodig om (nu al beschikbare) meetgegevens te benutten om de daadwerkelijke effecten te monitoren en zo nodig een verleende vergunning aan te passen of -in het meest vergaande geval- in te trekken. Tot nu toe worden grondwaterstanden wel gemeten, maar worden deze gegevens niet gekoppeld aan verleende vergunningen.

De provincies beschikken over de meetgegevens die nodig zijn om een analyse te kunnen maken van de ontwikkeling van de grondwaterstand in een gebied. Deze worden nog niet benut om de daadwerkelijke effecten van een onttrekking op de grondwaterstand te beoordelen in relatie tot de vergunning; pakt het zo uit als verwacht of zijn effecten wellicht groter dan verwacht en is de onttrekking dan wel passend? De Waterwet vermeldt dat, als de omstandigheden daar aanleiding toe geven, GS een verleende vergunning kunnen (en in sommige situaties moeten) aanpassen of in het uiterste geval intrekken. Omdat vergunningen die eenmaal verleend zijn geen einddatum kennen, is er geen natuurlijk moment waarop terugkoppeling van meetgegevens over de ontwikkeling van de grondwaterstand in de omgeving van de onttrekking plaatsvindt.

18

Als elke druppel telt

Meetnetten en metingen rond onttrekkingen

Beide provincies beheren een groot aantal meetpunten voor de grondwaterstand. Die meetpunten zijn onderdeel van meetnetten met verschillende doelstellingen:

1. Primair meetnet. Bedoeld om een beeld te geven van langjarige trends in de regionale grondwaterstand ter ondersteuning van beleidsvorming voor het grondwaterbeheer. Deze meetnetten zijn opgezet in de jaren tachtig.
2. KRW verdrogingsmeetnet. In Overijssel in 2012 opgezet om aan de eisen van de KRW te voldoen. In Gelderland is hieraan voldaan door het primaire meetnet uit te breiden. Het doel is een beeld te geven van de toestand en trend van het grondwater in gebieden met grondwaterafhankelijke natuur.
3. Natura 2000 procesindicatoren (Overijssel)/beleidsmeetnet verdroging (Gelderland). Enkele jaren geleden ingericht om in de toekomst het effect van natuurherstelprojecten in beeld te brengen.

Daarnaast kent Overijssel vanaf 2017 een extra meetnet om de externe effecten te monitoren van herstelmaatregelen in natuurgebieden. De gegevens die via de meetnetten verzameld worden zijn openbaar toegankelijk via de database van DINO (Data en Informatie van de Nederlandse Ondergrond). Met ingang van 1 juli 2022 zal dit verplaatst worden naar de BasisRegistratie Ondergrond (BRO). Naast de meetnetten die door de provincie beheerd worden geeft Overijssel bij grondwateronttrekkingen standaard de verplichting mee om meetpunten in te richten, waarvan de gegevens twee keer per maand bij DINO moeten worden aangeleverd.

Aanbeveling:

PS verzoek GS om te zorgen voor een periodieke evaluatie van bestaande vergunningen waarbij wordt bekeken of het effect van de onttrekking op de omgeving nog aanvaardbaar is dan wel de vergunning moet worden geactualiseerd. Benut daarvoor de meetgegevens over grondwaterstanden die de provincie bezit.

2.4.3 Meer prioriteit aan toezicht en handhaving

Als elke druppel telt, dan is er aanleiding om toezicht en handhaving meer prioriteit te geven. Daarmee komen overschrijdingen en het niet tijdig toesturen van jaaropgaven, waterbesparingsplannen en andere documenten eerder in beeld en kan kostbaar grondwater bespaard worden. Ten aanzien van onttrekkingen voor drinkwater bevinden provincies zich in een spagaat; zij houden toezicht op de onttrekkingen door Vitens, ook in relatie tot de bescherming van de natuur, maar hebben tegelijk een verantwoordelijkheid om te zorgen voor voldoende drinkwater. De leveringsplicht die Vitens heeft, kan in periodes van tekorten leiden tot overschrijdingen, met extra gevolgen voor de omgeving.

Voorschriften die meegegeven zijn bij de vergunning voor de onttrekking, zijn het uitgangspunt voor toezicht en handhaving. Naast de omvang van de onttrekking gaat het hierbij onder meer om metingen van het grondwaterpeil (zie 2.4.2), om waterbesparingsplannen (in het geval van industriële onttrekkingen) en administratieve voorschriften. Overschrijdingen zijn aanleiding om het gesprek met de vergunninghouder aan te gaan om te achterhalen wat de oorzaak van de overschrijding is en om te bevorderen dat de overtreding ongedaan gemaakt wordt. Wanneer dit niet (tijdig) gebeurt en de overschrijding voortduurt, wordt het handhavingsinstrumentarium ingezet zoals een last onder dwangsom waarbij de overtreder binnen een bepaalde termijn de overtreding ongedaan moet maken en een dwangsom moet betalen als dat niet tijdig gebeurt.

Gelderland - overtredingen bij industriële onttrekkingen vaak laat in beeld

Uit de in het onderzoek betrokken toezichtsrapportages van de provincie Gelderland blijkt dat het toezicht op een gestructureerde manier plaatsvindt en dat de vergunningen in veel gevallen goed nageleefd worden. Waar er sprake was van overtredingen werd dit wel vaak laat opgemerkt. Bijvoorbeeld een overtreding uit jaar x (zoals het ontbreken van een waterbesparingsplan) komt aan de orde bij toezicht in jaar x+3. Ook blijkt bij toezicht dat bij een aantal bedrijven de jaaropgave over meerdere jaren ontbreekt. De 'late' constatering van overtredingen kan deels worden verklaard doordat de frequentie van het toezicht plaats vindt op basis van een risico-insteek. Op basis van de ingeschatte risico's bij grondwateronttrekkingen is jaarlijks toezicht niet aan de orde. Andere, meer risicovolle onderdelen krijgen meer prioriteit. De controle op het tijdig aanleveren van jaaropgaven en waterbesparingsplannen zou -ondersteund door automatisering- eerder moeten kunnen plaatsvinden dan het eens-per-x-jaar controle

moment. Daar is aanleiding voor want van de 52 industriële onttrekkingen in Gelderland overschreden in 2019 zeven bedrijven de vergunde ruimte, waarvan zes ook in de jaren daaraan voorafgaand.

Overijssel - systematisch toezicht op industriële onttrekkingen ontbreekt

Uit het voor dit onderzoek aangeleverde materiaal blijkt er in Overijssel geen sprake te zijn van gestructureerd en regelmatig toezicht. Naast de toezichtronde die in 2020 is gehouden⁸, zijn voor 1 casus toezichtrapportages uit 1991 en 1994 aangeleverd en voor een andere casus een rapportage uit 2010. Voor de overige cases en tussenliggende jaren zijn er geen toezichtsrapportages. Uit de toezichtronde die in 2020 in Overijssel is uitgevoerd kwam het ontbreken van een logboek op een centrale plek als veel voorkomende (en veelal enige) overtreding naar voren. In de vergunning is namelijk opgenomen dat alle voor de vergunning relevante zaken door de vergunninghouder op één centrale plek bewaard moeten worden.

Uit de Overijsselse dossiers blijkt echter ook dat voorschriften uit de vergunning zoals het aanleveren van een evaluatierapport of het voor een bepaalde datum toesturen van een rapportage niet systematisch gevolgd worden⁹. In de periode 2017-2019 is in Overijssel bij één bedrijf sprake geweest van een overschrijding in 2018 en 2019.

PS verzoek GS er voor te zorgen dat toezicht en handhaving bij (industriële) onttrekkingen meer prioriteit krijgen, met daarbij als aandachtspunten:

- a. Gld: ontvangst van jaaropgaven, zodat overschrijdingen tijdig geconstateerd worden, en waterbesparingsplannen.
- b. Ov: naleving van opgelegde voorschriften zoals het toesturen van een (evaluatie)rapport.

Drinkwaterwinnings - Overschrijdingen en beperkt toezicht

De provincie heeft het dilemma dat zij zowel verantwoordelijk is voor duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als voor het toezicht op de drinkwateronttrekkingen én een verantwoordelijkheid heeft voor de bescherming van de natuur. Bij overschrijdingen is ingrijpen in de zin van het stopzetten van de onttrekking geen optie, maar duidelijk is dat een grotere onttrekking extra gevolgen zal hebben voor de omgeving. De afgelopen (warme en droge) jaren was de vraag naar drinkwater bij sommige drinkwaterwinnings groter dan de vergunde ruimte. Vitens heeft een leveringsplicht voor de openbare drinkwatervoorziening.¹⁰ Met als gevolg dat er in beide provincies sprake is geweest van een aantal overschrijdingen, waarbij handhaving van de vergunning niet echt een optie is.

⁸ Doordat als gevolg van corona controles van o.m. zwembaden niet plaats konden vinden, kon extra capaciteit worden ingezet op de controle van grondwateronttrekkingen.

⁹ Het voorschrift om eens per vijf jaar een waterbesparingsplan aan te leveren, is in Overijssel in 2017/2018 in geactualiseerde vergunningen opgenomen. De vijfjaar-termijn is daarmee nog (net) niet voorbij.

¹⁰ Drinkwaterbedrijven zijn niet verplicht om zakelijke partijen aan te sluiten en hen (drink) water te leveren voor commerciële toepassingen

Tabel 3: Aantal drinkwaterwinningen met overschrijdingen

	Gelderland (N=44)	Overijssel (N=22)
2017	0	1
2018	3	6
2019	0	4
2020	0	7

Bron: Bestanden provincies Gelderland en Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

In Gelderland was er alleen in 2018 sprake van overschrijdingen, in Overijssel ook in andere jaren. Het aantal pompstations waar in Overijssel de afgelopen jaren sprake is geweest van overschrijdingen wijkt sterk af van het aantal overschrijdingen in de jaren ervoor. Tussen 1990 en 2017 ging het om gemiddeld 1,3 overschrijdingen per jaar, waarvan het grootste deel begin jaren '90. De overschrijdingen en het geschetste dilemma onderstrepen het belang dat de provincie heeft bij voldoende strategische drinkwatervoorraden enerzijds en zuinig omgaan met drinkwater anderzijds.

In de dossiers van drinkwaterwinningen zijn voor Overijssel geen toezichtsrapportages opgenomen, in die van Gelderland zijn enkele toezichtsrapportages opgenomen. Het toezicht op drinkwaterwinningen heeft geen hoge prioriteit en er zijn geen voorbeelden bekend van handhaving.

2.4.4 Meer inzet op registratie van onttrekkingen nodig

Als elke druppel telt, dan is er reden om het zicht op onttrekkingen completer te maken dan nu het geval is. De incompleetheit wordt deels veroorzaakt doordat Gelderse waterschappen niet registreerden en de provincie Gelderland daar niet op toe zag. Daarnaast komt de incompleetheit doordat de door de provincies vastgestelde registratiegrens voor de Overijsselse waterschappen en één Gelders waterschap hoog ligt. Een completer zicht betekent met name een inspanning voor de waterschappen.

GS zijn verantwoordelijk voor het registreren van de onttrekkingen en hebben voor zowel beleidsinhoudelijke beslissingen als voor de grondwaterheffing belang bij een zo compleet mogelijk register van de belangrijkste onttrekkingen. Hiervoor is het Landelijk Grondwaterregister ontwikkeld. De onttrekkingen onder bevoegd gezag van de provincie zijn geregistreerd, hoewel de provincie Gelderland tot 2020 daar niet het Landelijk Grondwaterregister voor gebruikte. Een onderzoek uit 2021 in opdracht van de provincies en de waterschappen laat zien dat de omvang van de onttrekkingen waar de waterschappen bevoegd voor zijn op veel plekken niet in beeld is.¹¹ Deels betreft dit onttrekkingen waar geen registratieplicht op zit, maar het gaat ook om onttrekkingen

¹¹ De aanleiding voor het onderzoek 'Overzicht Grondwateronttrekkingen' (IPO en Unie van Waterschappen, 2021) was een verzoek van de Tweede Kamer om inzicht in het aantal en de hoeveelheid grondwateronttrekkingen.

die ten onrechte niet geregistreerd zijn. Hoewel exacte gegevens ontbreken is er in het onderzoek 'Overzicht Grondwateronttrekkingen' een schatting gemaakt van de omvang van de onttrekkingen waar de waterschappen bevoegd gezag zijn. In een gemiddeld jaar wordt, volgens deze schattingen, 100 miljoen m³ grondwater onttrokken voor landbouw, 25 miljoen m³ door particulieren en 50 miljoen m³ voor overige doeleinden. Voor een extreem droog jaar wordt geschat dat de onttrekkingen van landbouw en particulieren in omvang verdubbelen. Ter vergelijking: landelijk werd volgens hetzelfde onderzoek in 2019 (wat gezien wordt als een droog jaar, hoewel niet extreem droog) 880,2 miljoen m³ grondwater gebruikt voor drinkwater en 126,3 miljoen m³ voor industrie.

Provincie Gelderland heeft naleving van de registratieplicht door waterschappen tot voor kort veronachtzaamd

De registratie van registratieplichtige onttrekkingen is niet compleet bij de waterschappen die actief zijn in Gelderland. Waterschap Rijn en IJssel heeft de registratie vanaf 2018 opgepakt, de waterschappen Rivierenland en Vallei & Veluwe hebben daar tot voor kort geen prioriteit aangegeven. Daarmee houden zij zich niet aan hun eigen regels en ook niet aan de instructieregel van de provincie Gelderland. Recent heeft de provincie Gelderland bij de waterschappen aangedrongen op het verbeteren van de registratie. Dat de provincie Gelderland zelf de onttrekkingen lange tijd niet in het LGR registreerde maakte het aanspreken van de waterschappen daarop uiteraard niet eenvoudiger. De waterschappen WDOD en Vechtstromen die met name met de provincie Overijssel van doen hebben, hebben de onttrekkingen waarvoor zij bevoegd gezag zijn geregistreerd in het LGR.

22

Als elke druppel telt

Provincies bepalen de grens waarboven onttrekkingen geregistreerd moeten worden en hebben belang bij een volledige registratie

Op basis van de Waterwet kunnen provincies regels over grondwateronttrekkingen meegeven aan de waterschappen. De provincies Gelderland en Overijssel hebben dat in hun Omgevingsverordening gedaan voor de registratie van onttrekkingen in het grondwaterregister¹². Beiden hebben in hun verordening opgenomen vanaf welke omvang er geregistreerd **moet** worden. De provincie Overijssel heeft daarbij 50.000 m³ per jaar als ondergrens gehanteerd, de provincie Gelderland hanteert die grens ook voor waterschap Rijn en IJssel. Voor waterschap Vallei en Veluwe en voor waterschap Rivierenland hanteert de provincie Gelderland de ondergrens van 12.000 m³ per jaar. Provincies bepalen daarmee ook het deel dat niet geregistreerd hoeft te worden.

De provinciale instructieregel met betrekking tot de registratie is door de waterschappen 'vertaald' naar eigen regels. Veelal is de grens voor registratie die waterschappen hanteren gekoppeld aan de pompcapaciteit per uur, bijvoorbeeld 10 of 35 m³ per uur, terwijl de registratiegrens die de provincie stelt is uitgedrukt in m³ per jaar. Deze eenheden zijn niet vergelijkbaar, de (onbekende) factor tijd bij de pompcapaciteit bepaalt uiteindelijk hoeveel er wordt opgepompt. Sommige waterschappen benoemen in hun beleidsregels naast hun eigen grens in pompcapaciteit

¹² De provincie Overijssel heeft daarnaast in de verordening opgenomen dat alle onttrekkingen van grondwater op een diepte van meer dan 50 meter beneden het maaiveld in het gebied dat is aangeduid met boringsvrije zone Salland Diep vergunningplichtig zijn.

ook het maximum per jaar dat de provincie vaststelt. Er zijn echter ook waterschappen die daar alleen een pompcapaciteit noemen. Tabel 4 toont de variatie in de meet- en registratiegrens van de waterschappen die in Overijssel en Gelderland actief zijn.

Tabel 4: Meet- en registratieplicht onttrekkingen (vanaf)

	Meet- en registratieplicht - vanaf
Berekening	Variërend tussen de 10 en 35 m ³ per uur, al dan niet in combinatie met een maximale onttrekking variërend tussen de 10.000 en 50.000 m ³ per jaar.
Overige doelen	Variërend tussen de 10 m ³ per uur en een maximale onttrekking variërend tussen de 12.000 en 50.000 m ³ per jaar.

Bron: Regelgeving waterschappen, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Verhouding tussen pompcapaciteit en m³ per jaar

Een pomp met een capaciteit van 10 m³ per uur zou ruim 200 dagen per jaar 24 uur per dag aan moeten staan om qua omvang de grens van 50.000 m³ te bereiken. Een pomp met een capaciteit van 35 m³ per uur bijna 60 dagen. Bij een registratiegrens van 12.000 m³ zou dit respectievelijk 50 en 14 dagen zijn.

Voor de provinciale rol en het provinciale beleid is het van groot belang om zo volledig mogelijk inzicht te hebben in de onttrekkingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Natura 2000-gebieden waar de beoordeling van bestaande activiteiten zoals aangegeven in paragraaf 2.2 heeft plaats gevonden op basis van onvolledige gegevens als het gaat om de omvang van berekening. Maar ook voor toekomstig beleid op het gebied van water en natuur is een completer zicht nodig. Door de registratiegrens te verlagen, verkleinen provincies het aandeel van de onttrekkingen dat niet geregistreerd hoeft te worden. Daarom zouden de provincies kunnen overwegen om in ieder geval voor de waterschappen met hoge zandgronden, waar verdroging een serieus probleem vormt, een lagere grens dan 50.000 m³ te hanteren. Bij een lagere grens is het van belang dat waterschappen de registratieplicht niet alleen koppelen aan de pompcapaciteit, maar tevens een maximum in m³ benoemen in hun beleidsregels.

De provincies hebben naast een inhoudelijk ook een financieel belang bij een goede registratie van de onttrekkingen, te weten de grondwaterheffing. Beide provincies leggen bij onttrekkingen namelijk een heffing op, dit geldt zowel voor onttrekkingen onder bevoegd gezag van de provincie als de onttrekkingen onder bevoegd gezag van de waterschappen. Onttrekkingen tot 100.000 m³ zijn uitgezonderd van de heffing. Dit is uit doelmatigheidsoverwegingen; de kosten van het innen van de heffing moet in verhouding zijn met de opbrengsten.

Tabel 5: Grondwaterheffingen

Provincie	Tarief (per 1000 m ³)	Uitgezonderd van heffing	Heffingsvrije voet (m ³)
Drenthe	€ 11,15	n.v.t.	n.v.t.
Flevoland	€ 14,10	< 20.000 m ³ p/jaar	10.000
Friesland	€ 13,20	< 50.000 m ³ p/jaar	50.000
Gelderland	€ 13,00	< 100.000 m ³ p/jaar	n.v.t.
Groningen	€ 16,80	< 30.000 m ³ p/jaar	n.v.t.
Limburg	€ 17,15	Onttrekkingen t.b.v. beregening/bevloeiing of <10.000 m ³ p/jaar	n.v.t.
Noord-Brabant	€ 19,00	< 10 m ³ p/uur	150.000
Noord-Holland	€ 8,50	< 25.000 m ³ p/jaar	n.v.t.
Overijssel	€ 16,00	< 100.000 m ³ p/jaar	n.v.t.
Utrecht	€ 15,30	Onttrekkingen waar geen vergunningplicht voor geldt	12.000
Zeeland	€ 32,40	Natuurverbeteringsprojecten, zout grondwater of <20.000 m ³ p/jaar	n.v.t.
Zuid-Holland	€ 5,00	< 12.000 m ³ p/jaar	n.v.t.

Bron: Belastingverordeningen provincies

Tabel 5 laat zien dat in vergelijking met andere provincies de heffingsvrije grens in Gelderland en Overijssel relatief hoog ligt. Qua tarief bevinden Gelderland en Overijssel zich met respectievelijk € 13,00 en € 16,00 per 1000 m³ in de middenmoot. Op basis van een raming van deze kosten wordt de benodigde hoogte van het tarief bepaald. In beide provincies is het tarief al jaren lang gelijk. Bij gelijkblijvende kosten zijn het tarief en de heffingsvrije grens communicerende vaten; bij een lagere grens qua vrijstelling, zal het tarief moeten dalen om de opbrengsten in verhouding te laten zijn met de kosten. Een hoger tarief zal gepaard moeten gaan met een hogere heffingsvrije grens. Wanneer de kosten wijzigen, is het aanpassen van het tarief dan wel de heffingsvrije grens aan de orde.

De grondwaterheffing mag alleen voor de dekking van specifieke kosten worden gebruikt, waaronder de kosten voor onderzoek naar schade door onttrekkingen (zie paragraaf 2.2) en het bijhouden van een register van onttrekkingen.

Het grootste deel van het registreren van onttrekkingen ligt bij de waterschappen. Daar waar de provincies Gelderland en Overijssel van doen hebben met respectievelijk 96 en 33 onttrekkingen, daar ging het in 2021 voor bijvoorbeeld waterschap Vechtstromen om 13 vergunningen en 653 meldingen. Niet in alle gevallen zullen meldingsplichtige onttrekkingen geregistreerd hoeven te worden, vaak zijn de grenzen die waterschappen hanteren voor de meldingsplicht echter gelijk aan de registratieplicht die zij hanteren.

De wetgever heeft de inzet van de grondwaterheffing voorbehouden aan de door de provincies te maken registratiekosten. De kosten voor het registreren door de waterschappen komen voor rekening van het waterschap zelf en moeten worden bekostigd door de watersysteemheffing.

Aanbevelingen

PS: Overweeg om voor alle waterschappen in Overijssel en Gelderland met werkgebied op de hoge zandgronden een lagere grens voor de registratie van grondwateronttrekkingen, bijvoorbeeld 12.000 m³, te hanteren.

PS verzoek GS te bevorderen dat waterschappen de registratiegrens die de provincie vaststelt duidelijk vermelden in hun regelgeving, zodat alle onttrekkingen waarvoor de registratieplicht geldt daadwerkelijk geregistreerd worden.

Bijlage 1: Bronnenlijst

- Nota van bevindingen 'Grondwateronttrekkingen en verdroging', provincie Gelderland
- Nota van bevindingen 'Grondwateronttrekkingen en verdroging', provincie Overijssel
- IPO. Rapportage grondwateronttrekkingen en kwetsbare grondwaterafhankelijke natuurgebieden in Hoog Nederland (2020)
- IPO en Unie van Waterschappen. Overzicht grondwateronttrekkingen provincies en waterschappen (2021)

26

Als elke druppel telt