



Drinkwaterbronnen grondig beschermd?

Grondwaterbescherming voor de publieke
drinkwatervoorziening in Gelderland en 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) en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door de heer drs. ing. A.K. Willigenburg.

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

Drinkwaterbronnen grondig beschermd?

Grondwaterbescherming voor de publieke
drinkwatervoorziening in Gelderland en Overijssel.

Deventer, mei 2019

Voorwoord

Het water dat uit de kraan komt, is ooit gevallen als regen, soms wel meer dan 10.000 jaar geleden. Opgeslagen onder robuuste kleilagen wordt dit water beschermd tegen kwalijke invloeden van buitenaf. Er zijn echter verschillende ontwikkelingen die een bedreiging vormen voor de kwaliteit van ons drinkwater. Ontwikkelingen die soms een ander maatschappelijk belang dienen zoals het boren naar aardwarmte in het kader van energietransitie. Of ontwikkelingen die het gevolg zijn van bijvoorbeeld de manier waarop we ons land bewerken. De gevolgen zijn pas veel later merkbaar omdat de processen in de ondergrond traag verlopen. Het kan decennia duren voordat een verontreiniging de drinkwaterwinning bereikt. Sommige vervuilingen kunnen door drinkwaterbedrijven eruit gefilterd worden en andere zijn, in een enkel geval, reden om een drinkwaterwinning te sluiten.

De plicht om ons drinkwater te beschermen is een verantwoordelijkheid voor alle overheden. Zij dienen zorg te dragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Als provinciale rekenkamer Oost-Nederland hebben we de rol van de provincies Gelderland en Overijssel onderzocht. De focus lag daarbij op de invulling van de wettelijke taken die zij hierbij hebben. Dit betekent dat we hebben gekeken naar de omgevingsverordening en wat daarin is geregeld voor de bescherming van het grondwater dat wordt gebruikt voor ons drinkwater. Welke regels zijn er bijvoorbeeld gesteld voor activiteiten in de verschillende beschermingszones rond de drinkwaterwinningen? Wat is de doorwerking van deze regels in bestemmingsplannen? Wordt er toezicht gehouden op de naleving van regels?

De conclusies en aanbevelingen voor de provincies Overijssel en Gelderland staan in één rapport. Hierdoor is eenvoudig te zien waar van elkaar geleerd kan worden en welke verbeteringen mogelijk zijn. Zo kan de provincie Overijssel de bescherming verbeteren door het toezicht te intensiveren en kan Gelderland bescherming via de ruimtelijke ordening beter borgen. Naast deze aanbevelingen staan er nog meer in deze rapportage. Allen bedoeld om de achteruitgang van de grondwaterkwaliteit een halt toe te roepen.

Tot slot een woord van dank aan GS, de ambtelijke ondersteuning, Vitens en de experts van Ambient, het RIVM en de Algemene Rekenkamer voor hun medewerking en bijdrage aan het onderzoek. De conclusies en aanbevelingen zijn onze verantwoordelijkheid, maar zonder jullie inzet was dit rapport niet tot stand gekomen.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Focus van het onderzoek	8
2 Conclusies en aanbevelingen	10
2.1 Conclusies en aanbevelingen	10
2.2 De doelstelling wordt nog niet gehaald	12
2.3 Bescherming grondwater door een keten van partijen.....	14
2.4 Doorwerking in bestemmingsplannen	16
2.5 Toezicht op activiteiten in beschermde gebieden	20
3 Reactie GS Gelderland	24

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding voor het onderzoek en geven we aan waar het onderzoek op is gericht.

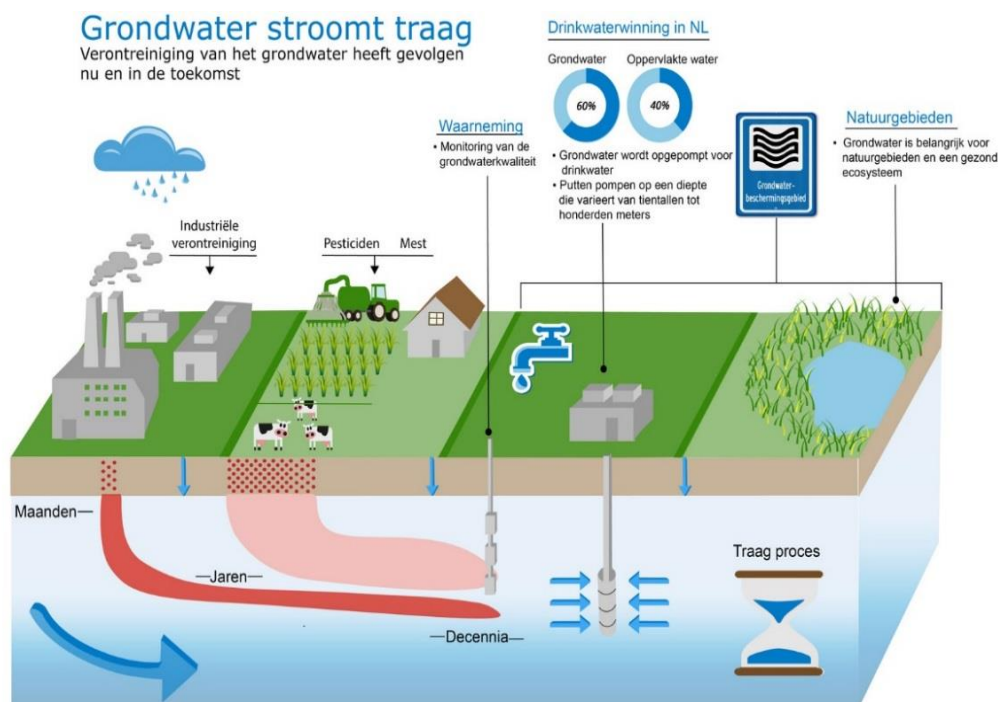
1.1 Aanleiding

In de provincies Gelderland en Overijssel is het grondwater de belangrijkste grondstof voor het produceren van drinkwater. De Adviescommissie Water¹ heeft in december 2017 een advies aan de minister uitgebracht over grondwater. De commissie uitte grote zorgen over het grondwater: *“De kwaliteit en kwantiteit van het grondwater in Nederland staan onder druk. Op veel plaatsen, ook in grondwaterbeschermingsgebieden, worden in het ondiepe grondwater te hoge concentraties vervuilende stoffen aangetroffen zoals nitraat, gewasbeschermingsmiddelen en medicijnresten. Die vervuiling is onomkeerbaar; het is een kwestie van tijd voordat deze vervuiling ook in de diepere grondwaterlagen terechtkomt. Het diepere grondwater raakt op steeds meer plaatsen dan ook al vervuild. Dit heeft grote gevolgen voor onder andere de drinkwatervoorziening, die voor een groot deel van haar productie direct afhankelijk is van schoon grondwater uit de diepe ondergrond.”*

Processen in de ondergrond verlopen traag. Het kan decennia duren voordat een verontreiniging die bovengronds veroorzaakt is een drinkwaterbron bereikt. Tegelijkertijd verloopt er veel tijd voordat verontreinigingen weer uit het grondwater zijn verdwenen. De opslag van koude en warmte en het diep boren naar warmtebronnen kunnen een positieve bijdrage leveren aan de energietransitie, maar ze kunnen ook de kwaliteit van het grondwater nadelig beïnvloeden. Ondoordringbare en daardoor beschermende lagen in de bodem die eenmaal zijn doorboord, kunnen niet meer worden hersteld. Wanneer de kwaliteit van het grondwater onvoldoende is, moeten drinkwaterputten door het drinkwaterbedrijf worden gesloten. Het voorkomen van verontreinigingen van het grondwater voor de drinkwatervoorziening is daarom van het grootste belang. Hoe activiteiten boven de grond de kwaliteit van het grondwater kunnen beïnvloeden wordt geïllustreerd in figuur 1.

¹ De (inmiddels opgeheven) commissie adviseerde, gevraagd en ongevraagd, de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Figuur 1: Beïnvloeding kwaliteit van het grondwater



Bron: www.rivm.nl/landelijk-meetnet-grondwaterkwaliteit

Het belang van schoon drinkwater voor de inwoners van Gelderland en Overijssel, de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de kwaliteit van het grondwater en de verantwoordelijkheden die de provincies hebben voor het waarborgen van schoon grondwater voor de publieke drinkwatervoorziening, hebben de Rekenkamer doen besluiten hier onderzoek naar te doen. De verantwoordelijkheden van de provincie voor het beschermen van het grondwater voor de drinkwatervoorziening staat beschreven in paragraaf 2.3.

1.2 Focus van het onderzoek

De bescherming van het grondwater door middel van de provinciale omgevingsverordeningen staat in het onderzoek centraal. De omgevingsverordening is een belangrijk instrument om risico's voor de kwaliteit van het grondwater voor de drinkwatervoorziening te voorkomen. De doorwerking van het beschermingsbeleid in gemeentelijke bestemmingsplannen (het ruimtelijk spoor) en het toepassen van milieuregels in beschermingszones (het milieuspoor) zijn de belangrijkste onderdelen van het onderzoek.

Naast bescherming door regelgeving in de omgevingsverordeningen, werken de provincies ook op andere manieren aan de kwaliteit van het grondwater voor de waterwinning. Deze vallen echter buiten de focus van het onderzoek.

1. De provincies voeren regie uit op het proces van gebiedsdossiers drinkwaterwinning en maatregelenprogramma. Het doel van de gebiedsdossiers is om gezamenlijk met

belanghebbenden de problemen en risico's voor de drinkwaterwinningen in kaart te brengen. De gebiedsdossiers bieden inzicht in de mate waarin doelen worden gehaald, en geven aan waarin de (rest)opgave ligt om tot een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening te komen. Aan de hand van de gebiedsdossiers wordt een maatregelenprogramma opgesteld, die een beschrijving geeft van de maatregelen die genomen kunnen worden. De gebiedsdossiers worden opgesteld door de provincie in samenwerking met gemeenten, waterschappen, Vitens en Rijkswaterstaat. In 2014 zijn de gebiedsdossiers en maatregelenprogramma's geëvalueerd door het RIVM. Daaruit bleek onder anderen dat het milieubeschermingsbeleid vaak onvoldoende verankerd is in lokaal ruimtelijk beleid. Ook de nadien geactualiseerde gebiedsdossiers en maatregelenprogramma's worden door het RIVM gevolgd. Daarom hebben wij er voor gekozen om niet te focussen op de werking van de gebiedsdossiers en maatregelprogramma's. Wij gebruiken de gebiedsdossiers wel als informatiebron.

2. De provincie stimuleert het verminderen van de milieubelasting door de landbouw voor het verbeteren van de grondwaterkwaliteit. Het gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen door de landbouw beïnvloedt de kwaliteit van het grondwater negatief. In beide provincies worden, op vrijwillige basis, projecten met agrariërs uitgevoerd. Met deze projecten wordt ook invulling gegeven aan de bestuursovereenkomst die gesloten is in het kader van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Omdat een evaluatie onderdeel is van deze bestuursovereenkomst, hebben wij er voor gekozen het onderzoek hier niet op te richten.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar grondwaterbescherming door de provincies Gelderland en Overijssel centraal. Daarbij doen we aanbevelingen die aan beide provincies zijn gericht en aanbevelingen die gericht zijn op één van de twee provincies.

2.1 Conclusies en aanbevelingen

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.
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.

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.
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 NVWA ook toezichthoudende taken in beschermde gebieden. Door meer samen te werken kan het zicht op activiteiten die plaatsvinden, worden verbeterd.
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.
5. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

Aanbeveling 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.
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.

Aanbevelingen voor Overijssel

7. 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 een actievere in op het toezicht. Hierbij worden ook overtredingen geconstateerd die een risico's voor de kwaliteit van het drinkwater vormen.

8. 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 kosten te dekken die verband houden met het onttrekken van grondwater (waterkwantiteit).

Bestedingen aan het beschermen van de grondwaterkwaliteit zijn tegen de regels.

2.2 De doelstelling wordt nog niet gehaald

De provincies baseren hun doelstelling uit de Omgevingsvisies op de Kaderrichtlijn Water. Daarin staat dat de achteruitgang van de kwaliteit van waterlichamen, die gebruikt worden voor de drinkwaterwinning, moet worden voorkomen. De kwaliteit van het grondwater voldoet bij 12 van de 20 drinkwaterwinningen in Overijssel en 3 van de 37 drinkwaterwinningen in Gelderland met gebiedsdossiers nog niet aan deze doelstelling. Om vroegtijdig problemen te signaleren wordt in de omgeving van de winningen de grondwaterkwaliteit gemonitord. Daaruit blijkt dat in de omgeving van 29 winningen in Gelderland en in de omgeving van 18 winningen in Overijssel verontreinigingen met een risico voor de drinkwaterwinning zijn gesignaleerd.

12

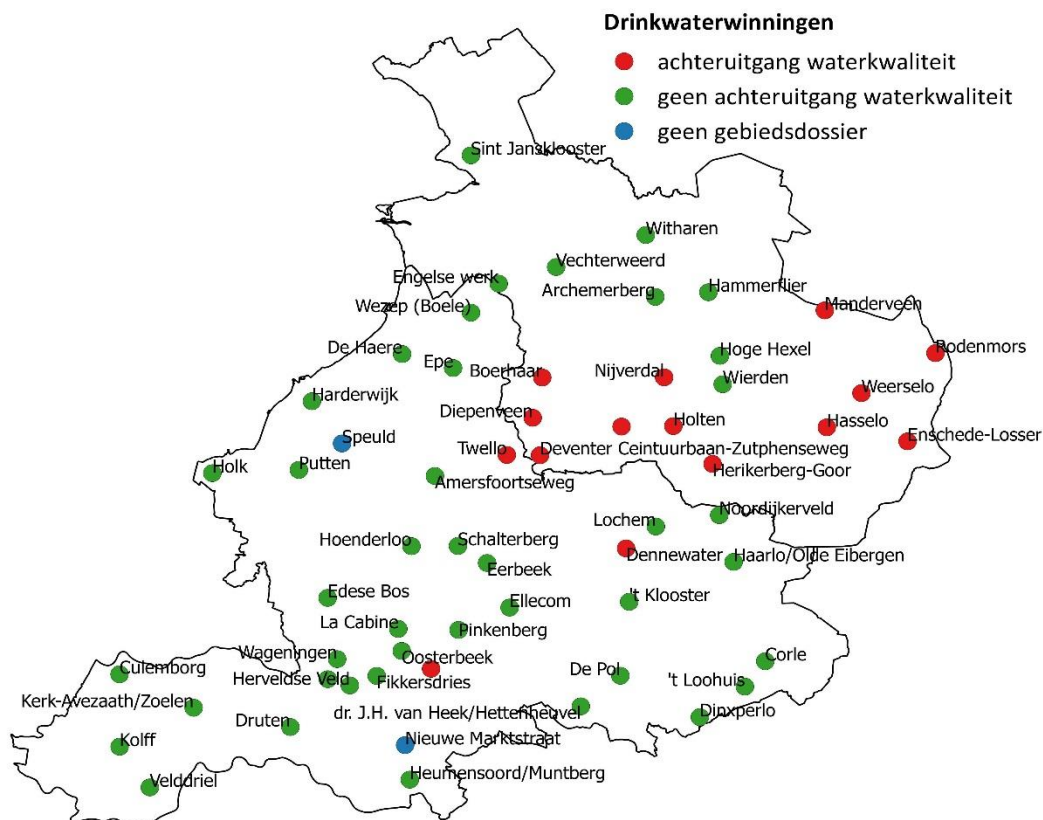
.....
Drinkwaterbronnen grondig beschermd?

Doelstelling kwaliteit drinkwaterbronnen nog niet gehaald

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese Richtlijn die toeziet op een duurzame bescherming van ecosystemen en watervoorraden. In de KRW staat dat achteruitgang van de kwaliteit van waterlichamen, die gebruikt worden voor de drinkwaterwinning, moet worden voorkomen om het niveau van zuivering te verlagen. De KRW-doelen moesten in 2015 zijn bereikt, maar Nederland heeft gebruik gemaakt van het maximaal mogelijke uitstel van 12 jaar. De ambitie van de provincies voor de bescherming van het grondwater is gebaseerd op de Kaderrichtlijn Water. Bij 12 van de 20 operationele winningen met een gebiedsdossier in Overijssel en 3 van de 37 winningen met een gebiedsdossier in Gelderland gaat de kwaliteit van de bronnen voor drinkwater achteruit². Verantwoordelijk voor de achteruitgang van de kwaliteit in de Gelderse winningen zijn een bestrijdingsmiddel, een loodvervanger in benzine en het aantrekken van brak water. Bij de Overijsselse winningen wordt de achteruitgang veroorzaakt door natuurlijke omstandigheden, meststoffen en bestrijdingsmiddelen. In figuur 2 is weergegeven bij welke drinkwaterwinningen de kwaliteit achteruit gaat.

² Gelderland heeft 39 drinkwaterwinningen waarvan er voor twee winningen geen actueel gebiedsdossier is opgesteld. Het aantal drinkwaterwinningen met een gebiedsdossier komt daarmee op 37. In Overijssel zijn 23 drinkwaterwinningen. Voor de 23 Overijsselse drinkwaterwinningen zijn 21 gebiedsdossiers opgesteld. Twee gebiedsdossiers hebben betrekking op meerdere winningen omdat deze in elkaars nabijheid liggen. Eén winning met gebiedsdossier is niet operationeel.

Figuur 2: Voldoen drinkwaterwinningen aan KRW-doelen



Bron: Gebiedsdossiers drinkwaterwinningen, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Signalering van verontreiniging in de omgeving van waterwinningen

Naast de monitoring van de grondwaterkwaliteit uit de winputten, wordt door drinkwaterbedrijf Vitens ook de kwaliteit van het grondwater rondom de winputten gemonitord. Hiermee wordt in beeld gebracht welke vervuiling na verloop van tijd bij de winning terecht kan komen en of de winning in de toekomst aan de KRW-doelen kan voldoen. Als er vervuilingen worden aangetroffen, hoeft dat niet direct tot problemen bij de winning te leiden. Er vindt onderweg nog menging plaats en sommige stoffen kunnen nog afgebroken worden. De meetresultaten laten zien dat er bij veel winningen het risico bestaat dat verontreinigingen de kwaliteit van de waterwinning gaan beïnvloeden. Vaak zijn deze verontreinigingen het gevolg van bemesting en het gebruik van bestrijdingsmiddelen door de landbouw. In tabel 1 is aangegeven bij hoeveel winningen verontreinigingen in de omgeving zijn gesignaleerd die een risico kunnen vormen voor de waterwinning.

Tabel 1: Winningen waarbij in de omgeving verontreinigingen zijn gesignaleerd

	Gelderland	Overijssel
Winnings met verontreinigingen in de omgeving	29 (78%)	18 (90%)
Aantal (operationele) winningen met een gebiedsdossier	37	20

Bron: gebiedsdossiers drinkwaterwinningen (zie ook voetnoot 2 op de vorige bladzijde)

2.3 Bescherming grondwater door een keten van partijen

Een goede bescherming van de kwaliteit van het grondwater is afhankelijk van een keten van partijen. De provincies spelen daarbij een belangrijke rol omdat zij regels stellen voor ruimtelijke ontwikkelingen die door moeten werken in bestemmingsplannen en milieuregels stellen voor activiteiten in beschermingszones rondom waterwinningen. De Omgevingswet biedt nieuwe mogelijkheden voor de provincie om het grondwater te beschermen.

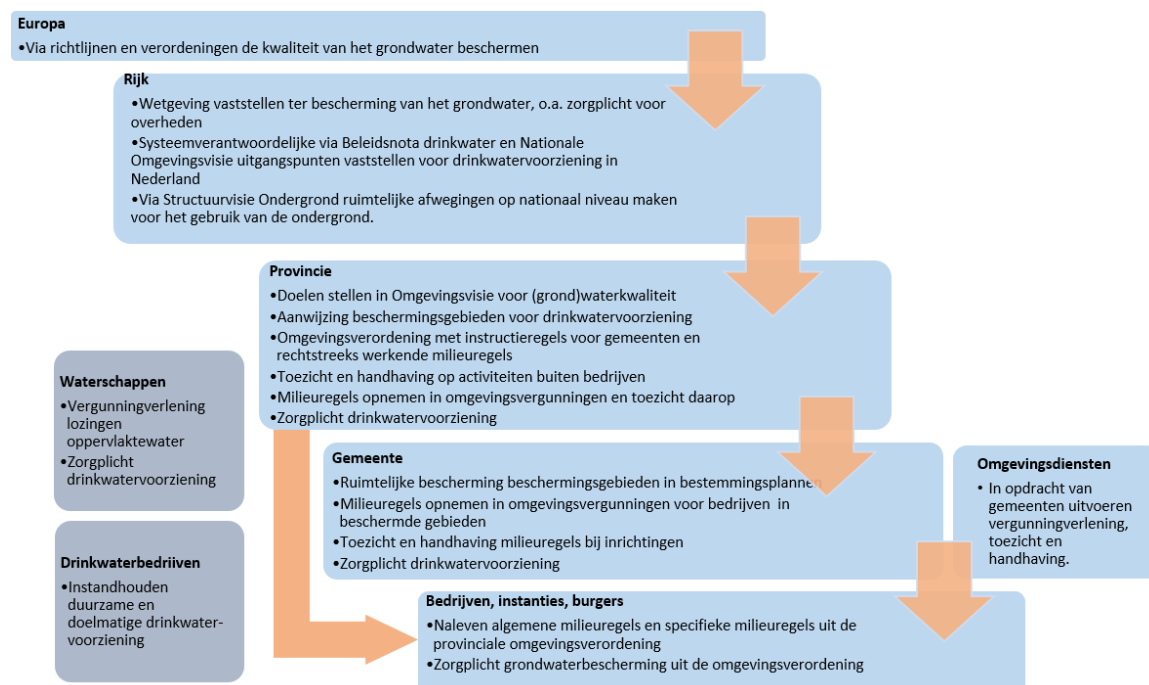
Grondwaterbescherming afhankelijk van een keten van partijen

De verantwoordelijkheid voor de bescherming van het grondwater voor de publieke drinkwatervoorziening is verdeeld over meerdere overheden en instanties. De (wettelijke) kaders voor de bescherming van het grondwater zijn zowel op Europees, nationaal en provinciaal niveau gegeven. Voor alle overheden geldt op basis van de Drinkwaterwet een zorgplicht voor drinkwaterwinning. De provincie heeft een belangrijke verantwoordelijkheid omdat zij de beschermde gebieden aanwijst en regels stelt voor de ruimtelijke bescherming en voor activiteiten binnen beschermde gebieden. In figuur 3 zijn de verschillende verantwoordelijkheden schematisch weergegeven.

14

Drinkwaterbronnen grondig beschermd?

Figuur 3: Verantwoordelijkheden grondwaterbescherming voor drinkwatervoorziening



De provincies sturen door het stellen van regels in de omgevingsverordeningen

De verantwoordelijkheid voor de grondwaterbescherming ligt op grond van de Wet milieubeheer bij de provincie. Op basis van de Wet milieubeheer (Wm) geeft de provincie de begrenzing van de grondwaterbeschermingszones aan en stelt zij regels op ter bescherming van deze zones. Voor activiteiten die zich buiten bedrijven afspelen, en in enkele gevallen binnen bedrijven, zijn provincies verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving op de regels in beschermd gebied voor grondwaterkwaliteit. Op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) worden waterfuncties en maatregelen ter bescherming van drinkwater ruimtelijk ingepast door provincies en gemeenten, waarbij wordt gestuurd op een goede kwaliteit van het grondwater. De milieuregels voor activiteiten in beschermd gebied en de regels voor de ruimtelijke inpassing van de bescherming van het drinkwater, leggen de provincies vast in de omgevingsverordeningen.

Nieuwe mogelijkheden voor bescherming drinkwater bij Omgevingswet

Het wettelijk kader waarbinnen de grondwaterbescherming is geregeld, gaat veranderen bij het in werking treden van de Omgevingswet in 2021. Met deze wet wordt beoogd het huidige omgevingsrecht te vereenvoudigen. Ten aanzien van de rol van provincies in de openbare drinkwatervoorziening verandert er naar verwachting weinig. Ook blijft de zorgplicht voor overheden uit de Drinkwaterwet voor het behartigen van het belang van drinkwater bestaan. De mogelijkheden voor maatwerk zijn echter onder de Omgevingswet groter dan in de huidige situatie. Maatwerkregels zijn een instrument om de opeenstapeling van nadelige gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving te beperken³. Dat biedt een opening om bij waterwinningen waarbij de algemene regels onvoldoende bescherming bieden, gebiedsgericht, maatwerkregels toe te passen.

Aanbeveling Gelderland en Overijssel

- 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.

³ G.L. Velthof, F.H. Kistenkas, P. Groenendijk, E.M.P.M. van Boekel & O. Oenema (2018), *Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren*.

2.4 Doorwerking in bestemmingsplannen

Beide provincies overleggen in een vroeg stadium met gemeenten over ruimtelijke plannen waar een provinciaal belang, waaronder het belang van schoon grondwater, in het geding is. De provincie Gelderland laat veel ruimte hoe gemeenten het grondwaterbelang af moeten wegen in bestemmingsplannen. De provincie Overijssel schrijft dwingender voor hoe in bestemmingsplannen het grondwaterbelang zichtbaar moet worden en moet worden afgewogen. Het gevolg is dat de ruimtelijke bescherming van het grondwater in de bestemmingsplannen van Gelderse gemeenten minder doorwerkt dan in de bestemmingsplannen van Overijsselse gemeenten. Het risico dat er nieuwe functies in beschermde gebieden komen die zich niet goed verhouden met de waterwinning is daarmee in Gelderland groter. In beide provincies wordt de verplichte watertoets niet benut om het grondwaterbelang in te brengen.

Regels in beschermingszones voor nieuwe functies

De provincies hebben in hun omgevingsverordeningen beschermde gebieden aangewezen. In bestemmingsplannen die betrekking hebben op deze beschermde gebieden moeten gemeenten rekening houden met de risico's van nieuwe bestemmingen voor de grondwaterkwaliteit. Hiervoor hebben de provincies in de omgevingsverordeningen regels voor gemeenten opgenomen. De regels zijn van toepassing op drie beschermingszones:

1. Waterwingebieden
2. Grondwaterbeschermingsgebieden
3. Intrekgebieden

In waterwingebieden gelden de grootste beperkingen. De winning van drinkwater staat hier voorop. Om het waterwingebied heen ligt een schil met grondwaterbeschermingsgebied. Nieuwe functies zijn hier onder voorwaarden mogelijk. De regels in intrekgebieden verschillen sterk per provincie. Gelderland sluit alleen de winning van fossiele energie uit. Overijssel sluit grootschalige ontwikkelingen zoals bedrijventerreinen, grotere woonwijken en wegen in trekgebieden uit, tenzij aangetoond wordt dat de risico's voor het grondwater niet toenemen. In bijlage 2 is een samenvatting van de regels voor de ruimtelijke bescherming in de beschermingszones opgenomen.

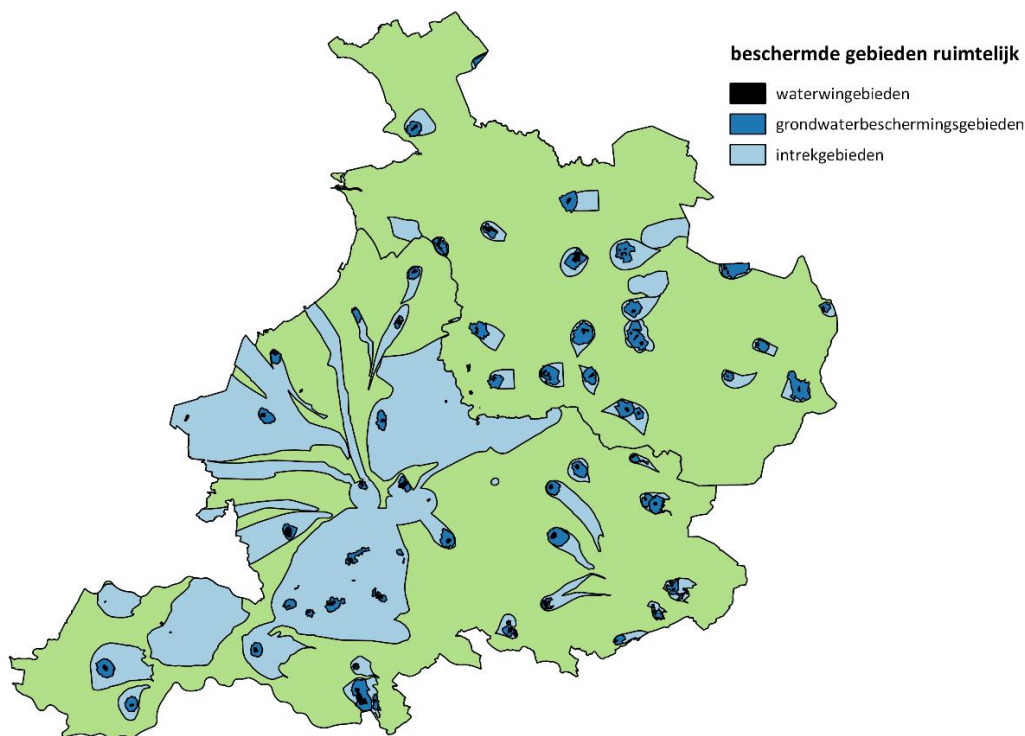
Het onderscheid tussen waterwin-, grondwaterbescherming-, en intrekgebieden zit in de tijd die het grondwater er over doet om vanuit de grenzen van het gebied de winput te bereiken. Dit wordt de verblijftijd genoemd. Voor de waterwingebieden en intrekgebieden gaan Gelderland en Overijssel uit van verschillende verblijftijden. In tabel 2 zijn de verblijftijden voor de verschillende beschermingszones opgenomen.

Tabel 2: *Verblijftijden beschermingszones*

Verblijftijden	Gelderland	Overijssel
waterwingebieden	1 jaar	60 dagen
grondwaterbeschermingsgebieden	25 jaar	25 jaar
intrekgebieden	1.000 jaar	100 jaar

De verblijftijd voor grondwaterbeschermingsgebieden is 25 jaar om voldoende tijd te hebben om maatregelen te treffen voor de waterwinning. Dit kunnen maatregelen zijn om ervoor te zorgen dat de vervuiling de put niet bereikt, of het aanwijzen van een nieuwe winning. De verschillende verblijftijden die door de provincies Gelderland en Overijssel worden gehanteerd, zorgen er voor dat de oppervlakte van de gebieden verschilt. In figuur 4 is te zien dat vooral de intrekgebieden in Gelderland veel groter dan in Overijssel.

Figuur 4: *Beschermingsgebieden ruimtelijke bescherming grondwater Gelderland en Overijssel*



Bron: *Open data Gelderland en Geoportaal Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland*

Sturing op het afwegen van het grondwaterbelang in bestemmingsplannen

Het belang van grondwaterkwaliteit voor de drinkwatervoorziening wordt in beide provincies gezien als een provinciaal belang. Door middel van regels voor het opstellen van bestemmingsplannen in de omgevingsverordeningen regelen de provincies de ruimtelijke bescherming van het grondwater voor de drinkwaterwinning. Per beschermingszone gelden verschillende regels. In beide provincies is er periodiek overleg met gemeenten over bestemmingsplannen. Beide provincies overleggen in een

vroeg stadium met gemeenten om te voorkomen dat er later formele procedures nodig zijn om het provinciaal belang te behartigen. De provincie Overijssel geeft gedetailleerder aan hoe het grondwaterbelang moet worden gewogen in bestemmingsplannen dan de provincie Gelderland. Het verschil in sturing blijkt uit de onderstaande verschillen in de omgevingsverordeningen:

- De provincie Overijssel schrijft voor dat de beschermde gebieden in het bestemmingsplan worden aangeduid. De provincie Gelderland waardeert het opnemen van de beschermde gebieden in bestemmingsplannen positief omdat hiermee de bescherming van het grondwater extra wordt geborgd, maar schrijft dat desondanks niet voor in de omgevingsverordening.
- De provincie Overijssel geeft aan welke functies harmoniëren met de functie drinkwaterwinning, welke functies niet risicovol zijn voor de drinkwaterwinning en welke grote en grootschalige functies een risico vormen voor de drinkwaterwinning. De provincie Gelderland kent geen lijst met functies die een groter of kleiner risico vormen voor de drinkwaterwinning.
- Afhankelijk van het type beschermingszone en het type functie eist de provincie Overijssel dat wordt voldaan aan het stand-still principe (risico's nemen niet toe) of het stap-voortuit principe (risico's nemen af). De provincie Overijssel schrijft voor dat de onderbouwing moet plaatsvinden aan de hand van een door de provincie bepaalde methodiek. Gelderland schrijft geen methode voor, maar hanteert een, niet vastgelegde, vuistregel voor de oppervlakte die gecompenseerd moet worden. In interviews met de provincie Gelderland is aangegeven dat de provincie wel van gemeenten verwacht dat men in de toelichting van het bestemmingsplan aandacht heeft voor de bescherming van het grondwater. In de omgevingsverordening van Gelderland staat dat wanneer gronden binnen een Grondwaterbeschermingsgebied een bestemming krijgen die een groter risico kunnen vormen voor de kwaliteit van het grondwater, er in de toelichting bij het bestemmingsplan moet worden aangetoond dat dit groter risico niet kan worden voorkomen en dat het kan worden gecompenseerd.
- De provincies voeren de regie over het opstellen van de gebiedsdossiers. In de gebiedsdossiers van de Gelderse waterwinningen is de ruimtelijke bescherming niet per waterwinning in kaart gebracht. Als reden wordt in de gebiedsdossiers genoemd dat uit de praktijk zou blijken dat gemeenten de contouren van de beschermde gebieden voor grondwater opnemen in hun bestemmingsplan. De gebiedsdossiers van Overijssel geven aan welke gemeenten bestemmingsplannen moeten aanpassen om de ruimtelijke bescherming beter te waarborgen.

Beperkte doorwerking in bestemmingsplannen Gelderse gemeenten

Uit een analyse van de ontwerp-bestemmingsplannen die in 2018 zijn bekend gemaakt, blijkt dat in de bestemmingsplannen van Gelderse gemeenten het beschermingsbeleid minder duidelijk doorwerkt dan in de bestemmingsplannen van Overijsselse gemeenten. Dat is voor een deel te verklaren doordat de provincie Gelderland geen regels oplegt aan gemeenten over hoe in bestemmingsplannen het grondwaterbelang moet worden beschreven en moet worden afgewogen. Dit is vanuit de sturingsfilosofie een bewuste keuze van de provincie Gelderland. Het gevolg is dat in de bestemmingsplannen van Gelderse gemeenten het beschermingsbeleid van het grondwater minder goed doorwerkt. In een deel van de bestemmingsplannen is er in de toelichting geen of

summier aandacht voor het grondwaterbelang, ontbreken er regels om ongewenste ingrepen in de bodem te voorkomen of is er een onjuiste verbeelding opgenomen van het van het beschermde gebied. De ruimtelijke bescherming is op preventie gericht. Bouwplannen worden door gemeenten aan bestemmingsplannen getoetst. Het risico dat er functies is in beschermde gebieden komen die zich niet goed verhouden tot de drinkwaterwinning is daarom in Gelderland groter.

Tabel 3: Doorwerking ruimtelijke bescherming in bestemmingsplannen in 2018

Doorwerking	Gelderland (n=26)	Overijssel (n=31)
Volledige doorwerking beschermingsbeleid in ontwerp-bestemmingsplan	31%	81%
Gedeeltelijke doorwerking beschermingsbeleid in ontwerp-bestemmingsplan	50%	19%
Geen doorwerking beschermingsbeleid in ontwerp-bestemmingsplan	19%	0%

Bron: Beoordelingen ontwerp-bestemmingsplannen milieufederaties in opdracht van Vitens

Mogelijkheden watertoets voor inbreng grondwaterbelangen blijven in beide provincies onbenut

Op basis van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) moet bij ieder bestemmingsplan een watertoets worden uitgevoerd. Een van de aspecten die daarin getoetst moeten worden is het tegengaan van vervuiling van oppervlaktewater en grondwater (waterkwaliteit). Voor beide provincies geldt dat de watertoets niet wordt benut om de gevolgen van het bestemmingsplan op het grondwater in beeld te brengen. Onder de noemer “weging van het waterbelang” blijft in de Omgevingswet 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 waterbelang⁴.

Aanbeveling voor Gelderland:

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

Aanbeveling voor Gelderland en Overijssel:

- 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.

⁴ Paragraaf 8.1.5.2 Toelichting bij het Besluit Kwaliteit Leefomgeving, gepubliceerd Staatsblad 2018, 292

2.5 Toezicht op activiteiten in beschermde gebieden

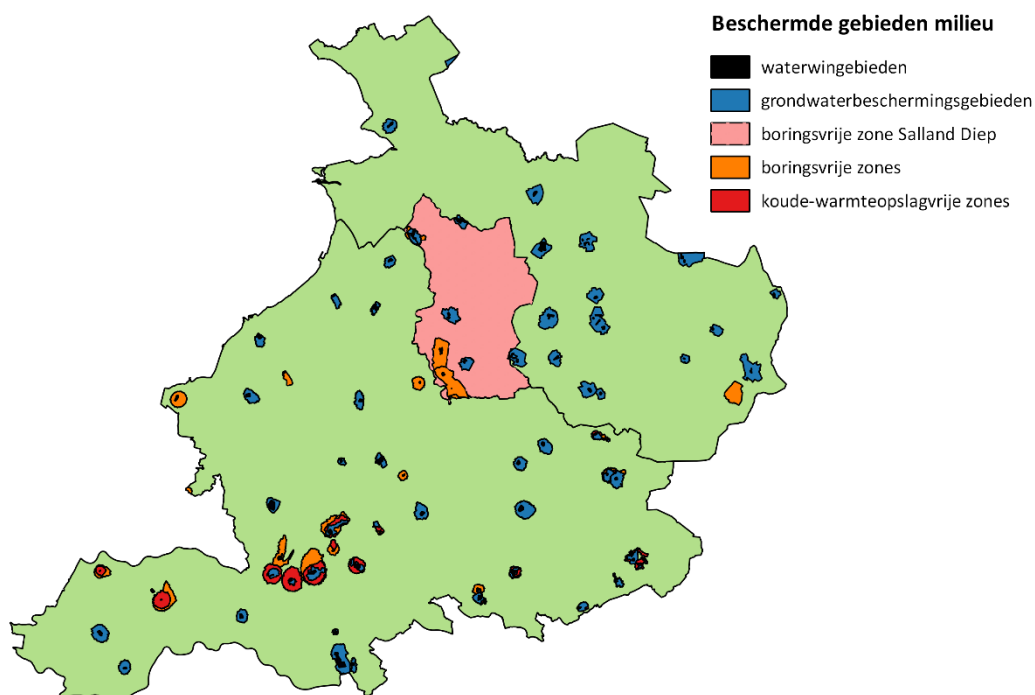
Door de provincie Overijssel wordt het risico van het niet naleven van regels in beschermde gebieden voor grondwater laag ingeschat waardoor de intensiteit van het toezicht laag was. De intensiteit van het toezicht in de provincie Gelderland is hoger. Het beperkte toezicht brengt risico's voor de drinkwaterwinning met zich mee. De provincie Overijssel is voornemens om in 2019 het toezicht te gaan intensiveren. De bekostiging daarvan komt uit de opbrengsten van de grondwaterheffing. Omdat de grondwaterheffing alleen is bedoeld om de kosten te dekken die direct verband houden met het onttrekken van grondwater is dat niet volgens de regels.

De provincies Gelderland en Overijssel geven zelf aan beperkt zicht te hebben op activiteiten die in de beschermde gebieden plaatsvinden. Met andere overheden is weinig contact over het signaleren van activiteiten. Voor specifieke activiteiten in beschermde gebieden bestaat een meldingsplicht die vermoedelijk maar matig wordt nageleefd, wat het toezicht op het naleven van de voorschriften in de weg staat. Bovendien kunnen activiteiten die verboden zijn zich aan het zicht van de provincie onttrekken. Een bijzonder risico vormen bodemenergiesystemen.

Provincies stellen milieuregels voor activiteiten in beschermingszones

De provincies Gelderland en Overijssel hebben voor activiteiten in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones milieuregels gesteld ter bescherming van het grondwater. De ligging van deze gebieden zijn opgenomen in figuur 5. In de waterwingebieden gelden de strengste regels. In grondwaterbeschermingsgebieden gelden regels die moeten voorkomen dat er schadelijke stoffen in de bodem komen die het grondwater kunnen vervuilen. In de boringsvrije zones gelden regels om te voorkomen dat bodemlagen die de drinkwaterwinning beschermen tegen menselijke invloeden intact blijven. Boringen en grondwerken zijn vanaf een bepaalde diepte niet toegestaan. Gelderland kent binnen de boringsvrije zones ook koude-wamteopslagvrije zones. In deze zones zijn bodemenergiesystemen in geen geval toegestaan. Overijssel heeft een grote boringsvrije zone (Salland Diep) aangewezen om een strategische grondwatervoorraad te beschermen. In bijlage 2 staat een samenvatting van de milieuregels per beschermingsgebied.

Figuur 5: Beschermd gebieden met milieuregels voor grondwater



Bron: Open data Gelderland en Geoportaal Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Inzet op toezicht is bij de provincie Overijssel beperkt

Provincies moeten toezicht houden op activiteiten buiten bedrijven. In het beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) van de provincie Overijssel worden de risico's van verboden activiteiten als laag (voor bodemenergiesystemen) of zeer laag (voor het overtreden van voorschriften en voor bouwactiviteiten) ingeschat. Dat heeft tot gevolg dat de intensiteit van het toezicht laag is. Calamiteiten die bij het meldpunt van de provincie Overijssel binnenkomen en die direct schade kunnen veroorzaken, hebben prioriteit. Vanwege de geringe capaciteit reageert de provincie Overijssel vrijwel uitsluitend op klachten of signalen van anderen. De geringe prioriteit voor toezicht en handhaving van de provincie Overijssel heeft geleid tot een zeer beperkt aantal controles (zie tabel 4).

De provincie Gelderland laat de frequentie van de toezichtbezoeken afhangen van de kwetsbaarheid van de beschermingszones, de ontwikkelingen in het gebied en het landgebruik. Ongeveer de helft van de controles door de provincie Gelderland gebeurt naar aanleiding van klachten of signalen van derden, de rest zijn reguliere surveillance-activiteiten. Door de provincie Gelderland werd in 2017 bij 18% van de eerste controles overtredingen van de regels geconstateerd. Voorbeelden van overtredingen die in 2017-2018 door de provincies zijn geconstateerd zijn het parkeren van motorvoertuigen op een onverharde bodem, het lozen van afvalwater, het dumpen van afval en het opslaan van mest zonder voorziening ter bescherming van de bodem.

Tabel 4: Uitgevoerde controles in beschermde gebieden in 2017

	Gelderland	Overijssel
Aantal controles	107	5

Bron: Jaarverslagen VTH 2017 Gelderland en Overijssel

Bestedingen uit de grondwaterheffing voor bescherming grondwaterkwaliteit door de provincie Overijssel is niet volgens de regels

De grondwaterheffing is een belasting op het onttrekken van grondwater. De provinciale belasting wordt geheven per kubieke meter onttrokken grondwater. De heffing is bestemd voor de dekking van de kosten die verband houden met het onttrekken van grondwater. De grondwaterheffing is dus geen algemeen dekkingsmiddel. De opbrengsten zijn ondergebracht in de voorziening grondwaterheffing. In 2016 en 2017 werd door de provincie Overijssel jaarlijks ca. € 1,1 mln. vanuit de voorziening besteed en werd ca. €1,3 mln. toegevoegd aan de voorziening.

PS van Overijssel hebben bij het aanpassen van de belastingverordening besloten de grondwaterheffing te verhogen voor onttrekkers van grondwater om extra investeringen te kunnen doen. De extra investeringen zijn de monitoring van de grondwaterkwaliteit in het kader van de Kaderrichtlijn Water en het intensiveren van het toezicht en handhaving op het gebied van grondwaterbescherming. Een besteding aan het beschermen van de grondwaterkwaliteit vanuit de voorziening grondwaterheffing is echter niet volgens de regels, omdat de grondwaterheffing daarvoor niet is bedoeld.

22

Drinkwaterbronnen grondig beschermd?

Provincies hebben weinig zicht op activiteiten in beschermde gebieden

Voor activiteiten die een risico kunnen vormen hebben de provincies een meldingsplicht ingesteld om controle van het naleven van de voorschriften uit de omgevingsverordening mogelijk te maken. Uit een vergelijking die wij hebben gemaakt tussen het aantal bekendmakingen van activiteiten in beschermde gebieden en het aantal meldingen voor activiteiten dat bij de provincie is gedaan, zit een groot verschil. Of alle meldingsplichtige activiteiten daadwerkelijk worden gemeld, is daarom de vraag.

Provincies geven beiden aan weinig zicht te hebben op activiteiten die in de beschermde gebieden plaatsvinden. Het beperkte zicht op activiteiten vormt een risico voor de kwaliteit van het grondwater. Gemeenten hebben vanwege de zogenaamde briks-taken betreft (bouwen, reclame, inrit, kappen en sloop) meer zicht op activiteiten binnen hun gemeente dan de provincie. De provincie Gelderland is in 2018 gestart met een project om te bewerkstelligen dat meldingsplichtige activiteiten daadwerkelijk worden gemeld bij de provincie. Dit project is echter gestaakt in afwachting van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Er zijn bij beide provincies contacten tussen toezichthouders van de provincies en toezichthouders van gemeenten en omgevingsdiensten, maar afspraken over hoe het toezicht in beschermde gebieden wordt afgestemd ontbreken. Met de waterschappen en de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), die toe moet zien op het gebruik van bestrijdingsmiddelen, is weinig contact.

Een bijzonder risico vormen bodemenergiesystemen

Bodemenergiesystemen kunnen de grondwaterkwaliteit negatief beïnvloeden doordat bij de boring een afdichtende laag kan worden doorboord die het grondwater beschermt tegen menselijke invloeden. Ook kan bij bepaalde typen bodemenergiesystemen de temperatuur van het grondwater worden beïnvloed, wat gevolgen kan hebben voor de waterkwaliteit. Een sluitend registratiesysteem voor alle aanwezige bodemenergiesystemen ontbreekt. De drinkwaterbedrijven geven aan dat dit de bescherming van de drinkwaterbronnen in de weg staat.

De inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) signaleert dat bedrijven die bodemenergiesystemen aanleggen vaak de regels overtreden. Volgens de ILT komen de meeste overtredingen door onverantwoord gedrag van boorploegen en niet door een gebrek aan kennis. Het gebrek aan zicht op de aanleg van bodemenergiesystemen, het naleefgedrag van de branche en de toenemende populariteit van bodemenergiesystemen brengt risico's met zich mee voor de bescherming van het grondwater.

Aanbeveling voor Overijssel

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

Aanbevelingen voor Gelderland en Overijssel

- Verzoek GS om het zicht op activiteiten in beschermde gebieden te verbeteren door met andere partijen en instanties afspraken te maken over het signaleren van en het toezicht op activiteiten.
- 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.

3 Reactie GS Gelderland

Geachte mevrouw/heer,

Hierbij ontvangt u onze reactie op uw rapport “Drinkwaterbronnen grondig beschermd? Grondwaterbescherming voor de publieke drinkwatervoorziening in Gelderland en Overijssel” van april 2019. In het rapport staan de door u gesignaleerde bevindingen en aanbevelingen voor de bescherming van het grondwater via de provinciale omgevingsverordeningen.

De doelstelling van de bescherming is het voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit van het grondwater dat is bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening. Uw conclusie is dat deze bij een belangrijk deel van de drinkwaterwinningen in Gelderland (en Overijssel) nog niet wordt gehaald. Deze conclusie komt overeen met de resultaten van de gebiedsdossiers die wij hebben opgesteld voor de grondwaterbeschermingszones. Daarin staat dat bij 3 van de 37 winningen sprake is van achteruitgang en er bij 29 winningen een risico is voor de drinkwaterwinning.

Zoals u onder aanbeveling 1 aangeeft zijn verontreinigingen in het grondwater vaak het gevolg van bemesting en het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Wij kunnen ons vinden in uw constatering. De provincie Gelderland ziet de aanpak van deze problematiek als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincie en waterschappen, maar ook van de agrarische sector, waarbij verschillende instrumenten kunnen en moeten worden ingezet. Ook is het niet effectief als alleen Gelderland verplichte maatregelen neemt omdat dit kan leiden tot verschuiving van de problematiek naar andere provincies.

De problematiek wordt door ons aangepakt via andere instrumenten dan die van de omgevingsverordening. Dat gebeurt onder andere via de gebiedsdossiers en de Uitvoeringsovereenkomst 6de nitraatactieprogramma. Deze instrumenten zijn in uw rapport buiten beschouwing gelaten. Desondanks moet uw conclusie en de aanbeveling op dit punt in samenhang worden gezien met de voortgang van deze sporen. Wij komen hierop terug bij onze reactie op de aanbevelingen.

De in uw rapport genoemde aanbevelingen hebben wij hieronder overgenomen met onze reactie daaraan toegevoegd.

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.

Reactie:

Wij onderschrijven deze aanbeveling en willen daarbij draagvlak behouden voor de huidige vrijwillige aanpak via andere instrumenten.

Momenteel worden diverse vrijwillige maatregelen uitgevoerd via andere sporen dan de omgevingsverordening (Uitvoeringsovereenkomst 6de nitraatactieprogramma en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer). Deze maatregelen zijn in een voorbereidend stadium of net gestart en het resultaat is daardoor nog niet duidelijk. Naar onze mening is het gewenst om in deze stadia geen verplichte maatregelen voor te schrijven omdat deze de vrijwillige aanpak ondermijnen. Wij ondersteunen de aanbeveling om te onderzoeken welke mogelijkheden de verordening biedt om te komen tot verplichte maatregelen. Bij onvoldoende resultaat van de lopende maatregelen kunnen deze alsnog aan PS worden voorgelegd voor de KRW-periode 2021-2027.

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.

Reactie:

Wij nemen de aanbeveling mee als onderdeel van afstemming met gemeenten in het RO-spoor.

3.

Verzoek GS om met andere instanties afspraken te maken over het signaleren van verboden activiteiten.

Reactie

Wij onderschrijven deze aanbeveling.

Uit gesprekken met andere overheden en instanties blijkt dat het "uitbreiden" van taken door handhavers niet zonder meer mogelijk is. Dat geldt ook voor het signaleren en doormelden van mogelijke overtredingen van de verordening. Wij zullen als onderdeel van de Gebiedsdossiers de aanbeveling in de afstemming met gemeenten meenemen en de mogelijkheden verkennen.

Wij werken momenteel aan de actualisatie van de omgevingsverordening inclusief implementatie van de omgevingswet. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijke herziening en/of decentralisatie van taken. Hierbij wordt ook de meldingsplicht beschouwd. Als blijkt dat dit een belangrijk instrument blijft onder verantwoordelijkheid van de provincie zal onderzoek worden uitgevoerd naar verbetering van de toepassing van de meldingsplicht.

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.

Reactie:

Wij onderschrijven deze aanbeveling.

Momenteel wordt gewerkt aan de actualisatie van de provinciale omgevingsverordening. In dat kader zal tevens gekeken worden naar de leesbaarheid van de verordening. Ook wordt in de Gebiedsdossiers een voorstel gedaan voor intensievere voorlichting. Hiermee geven wij invulling aan uw aanbeveling.

5.

Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen

Reactie:

Wij gaan deze aanbeveling uitvoeren.

6.

Neem als PS het besluit om de in de Omgevingsverordening de ruimtelijke bescherming beter te waarborgen via gedetailleerdere regelgeving.

Reactie:

Wij nemen deze aanbeveling mee bij de aanpassing van de provinciale omgevingsverordening, rekening houdend met de ontwikkelingen rond de omgevingswet.

In de verordening staat geen verplichting om grondwaterbeschermingszones op te nemen in bestemmingsplannen. Wij hebben hier bewust voor gekozen omdat deze zones periodiek worden geactualiseerd en daarmee het risico bestaat dat gemeenten achterhaalde zones gebruiken bij de beoordeling van ruimtelijke plannen. Bekeken wordt of via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) een digitale link kan worden gemaakt tussen het omgevingsplan van de gemeente en de omgevingsverordening van de provincie. Als dat het geval is komen geactualiseerde zones automatisch in het omgevingsplan. In afwachting van het DSO volstaat de bestaande situatie waarbij gemeenten gebruik maken van de omgevingsverordening.

De Rekenkamer merkt op dat wij geen lijst hebben met functies die een groter of kleiner risico vormen voor de drinkwaterwinning en dat wij geen methodiek hebben voor de

bepaling van het stand-still/step forwardbeginsel. In lijn met het gedachtegoed van de provinciale omgevingsvisie en de toekomstige Omgevingswet achten wij het niet wenselijk een vaste methodiek te gebruiken maar mogelijkheden tot maatwerk te behouden. Wel zullen wij bekijken of de verordening nuancering behoeft voor de bescherming van het grondwater.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten van Gelderland

Bijlage 1: Bronnen

Rapporten

- Rekenkamer Oost-Nederland (2019), Nota van Bevindingen grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwaterwinning Gelderland.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2019), Nota van Bevindingen grondwaterbescherming ten behoeve van de publieke drinkwaterwinning Overijssel.
- G.L. Velthof, F.H. Kistenkas, P. Groenendijk, E.M.P.M. van Boekel & O. Oenema (2018), Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren.
- Staatsblad 2018-292, toelichting Besluit kwaliteit leefomgeving

Geraadpleegde experts


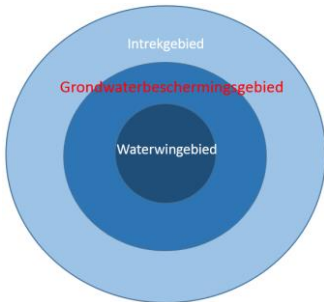
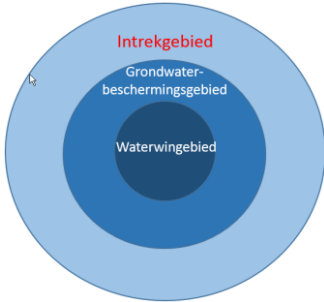
- Dhr. G. Dekker, Ambient
- Mevr. S. Kooiman, Ambient
- Mevr. S. Wuijts, RIVM
- Dhr. J. Beekman, RIVM
- Mevr. E. Bergsma, Algemene Rekenkamer

Bijlage 2: Samenvatting regels omgevingsverordening

29

Drinkwaterbronnen grondig beschermd?

Regels voor bestemmingsplannen per beschermingszone

Gelderland	Beschermingszones	Overijssel
Alleen nieuwe functies toegestaan die geen groter risico vormen dan bestaande functie.		Alleen functies toegestaan die ten dienste staan van de drinkwaterwinning.
Alleen nieuwe functies toegestaan die geen groter risico vormen dan bestaande functie. Functies met een groter risico kunnen worden gecompenseerd door functies met een lager risico.		Nieuwe harmoniërende functies zijn toegestaan. Nieuwe niet risicovolle functies zijn toegestaan mits het risico gelijk blijft (stand still). Grote of grootschalige functies zijn toegestaan mits er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijke belang, alternatieven niet aanwezig zijn en het risico afneemt (stap vooruit) ⁵ .
De winning van fossiele energie is niet toegestaan.		Nieuwe harmoniërende functies zijn toegestaan. Nieuwe niet-risicovolle en grote risicovolle functies zijn toegestaan mits het risico gelijk blijft (stand-still) Nieuwe grootschalige risicovolle functies zijn toegestaan mits er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, alternatieven ontbreken en het risico afneemt (stap vooruit) ⁶ .

Bron: Omgevingsverordeningen Gelderland en Overijssel

⁵ In grondwaterbeschermingsgebieden met een stedelijke functie hoeft uitsluitend te worden aangetoond dat er sprake is van een stap-vooruit. Het zwaarwegend belang en de afwezigheid van alternatieven hoeft niet te worden aangetoond.

⁶ In intrekgebieden met een stedelijke functie hoeft uitsluitend te worden aangetoond dat er sprake is van stand-still. Het zwaarwegend belang en de afwezigheid van alternatieven hoeft niet te worden aangetoond.

Milieuregels voor activiteiten per beschermingszone

Gelderland	Beschermingszones	Overijssel
Vestiging van nieuwe bedrijven, anders dan voor de drinkwaterwinning, is niet toegestaan, evenals het gebruik van schadelijke stoffen, boringen en specifieke (bouw)werken.		Vestiging van nieuwe bedrijven, anders dan voor de drinkwaterwinning, is niet toegestaan, evenals het gebruik van schadelijke stoffen en specifieke (bouw)werken.
Er zijn verboden voor specifieke bedrijven, schadelijke stoffen, (bouw)werken, grondwerken, boringen, bodemenergiesystemen en het lozen van hemelwater. Voor een deel van de verboden geldt een uitzondering mits de activiteit wordt gemeld en wordt voldaan aan voorschriften.		Er zijn verboden voor specifieke bedrijven, grote en grootschalige functies, schadelijke stoffen, (bouw)werken, grondwerken, boringen, bodemenergiesystemen en het lozen van hemelwater (m.u.v. particulier huishoudens). Voor een deel van de verboden geldt een uitzondering mits de activiteit wordt gemeld en wordt voldaan aan voorschriften.
Verbod op boringen en bodemenergiesystemen en grondwerken. Het verbod geldt niet wanneer de beschermende kleilaag boven de drinkwaterwinning niet wordt doorboord en voldaan wordt aan de voorschriften uit de verordening. Voor grondwerken dieper dan 3 meter geldt een verbod.		Verbod op boringen, bodemenergiesystemen en grondwerken. De verboden gelden vanaf een specifieke diepte die verschilt per beschermingsgebied. Voor de boringsvrije zone Salland Diep is ontheffing mogelijk voor bodemenergiesystemen.
In deze zone zijn bodemenergiesystemen en het gebruik van stoffen die zwaarder zijn dan water verboden. Verder gelden dezelfde regels als in de boringsvrije zone.		Geen koude-warmteopslagvrije zone aangewezen.

31

Drinkwaterbronnen grondig beschermd?

Bron: Omgevingsverordeningen Gelderland en Overijssel